

Koncepce požární prevence v České republice do roku 2016



Ministerstvo vnitra – generální ředitelství HZS ČR

*„Požární prevence je řešení,
které se každému vyplatí“*



Hlavním posláním Hasičského záchranného sboru České republiky je:

„Chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech.“

Hlavním posláním požární prevence je:

„Vytvářet účinnou a společensky prospěšnou ochranu před vznikem požáru a jeho šířením.“

Komunikační motto požární prevence r. 2012-2016

**POŽÁRNÍ PREVENCE JE ŘEŠENÍ,
KTERÉ SE KAŽDÉMU VYPLATÍ**

Květoslava Skalská, vedoucí oddělení, vedoucí týmu pro přípravu Koncepce

Vladimír Machander, referent, člen týmu

Zdeněk Ráž, zástupce vedoucího, člen týmu

Jiří Střelec, externí pracovník



OBSAH

ÚVOD	4
STAV POŽÁRNÍ PREVENCE K ROKU 2011	4
POŽÁRNÍ PREVENCE V KONTEXTU NOVÉ KONCEPCE	6
CÍLE POŽÁRNÍ PREVENCE 2012 - 2016	8
MAPA POŽÁRNÍ PREVENCE	9
ZDROJE PRO NAPLNĚNÍ KONCEPCE	11
CELKOVÉ VYHODNOCENÍ KONCEPCE POŽÁRNÍ PREVENCE V ČR Z ROKU 2003	11
POSTUP PŘÍPRAVY KONCEPCE	16
ANALÝZY PRO SPRÁVNÉ URČENÍ CÍLŮ KONCEPCE	18
SWOT analýza	18
Hodnocení rizik – analýza rizik	18
Shrnutí	20
Analýza cílů	21
Shrnutí	24
Hodnocení vztahů rizik a plnění cílů	24
Shrnutí a závěry	26
PŘÍLOHY KONCEPCE POŽÁRNÍ PREVENCE V ČESKÉ REPUBLICE DO ROKU 2016	27
1. Proces Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů	28
2. Proces Mezinárodní spolupráce	33
3. Proces Spolupráce se subjekty (působící na úseku PO)	36
4. Proces Preventivně výchovná činnost	38
5. Proces Rozbory příčin vzniku požárů	42
6. Proces Řízení výkonu státní správy	44
7. Proces Odvolací řízení	49
8. Proces SPD - stavební prevence (+ metodická pomoc)	52
9. Proces Kontrola plnění úkolů HZS krajů	55
10. Proces Ostatní podání	58
11. Proces Financování	60
12. Proces Plánování	62
13. Proces Odborné vzdělávání (odd. vzdělávání)	64
14. Proces SPD - zjišťování příčin vzniku požárů	66
15. Proces SPD – kontrolní činnost	69
16. Proces Správní a přestupkové řízení	73
17. Proces SPD - schvalování posouzení požárního nebezpečí	76
18. Proces Tvorba podkladů pro kraj	78



ÚVOD

V zájmu ochrany lidského života a zdraví a ochrany majetku je stát povinen vytvářet přiměřené podmínky a kontrolovat jejich plnění. K tomu jsou zřízeny orgány státní správy, kterými jsou na úseku požární ochrany hlavně Ministerstvo vnitra-generální ředitelství Hasičského záchranného sboru České republiky (dále jen „MV-GŘ HZS ČR“) a Hasičské záchranné sbory krajů (dále jen „HZS krajů“), které společně tvoří Hasičský záchranný sbor České republiky (dále jen „HZS ČR“).

Hlavním posláním HZS ČR je, v souladu s platnou legislativou, „chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech.“ Jednou z důležitých součástí činností HZS ČR je požární prevence, jejímž posláním je vytvářet co nejlepší podmínky pro účinnou a společensky prospěšnou ochranu před vznikem požáru a jeho šířením. Úsilí HZS ČR směřující k rozvíjení požární prevence umožňuje společnosti zabránit nebo minimalizovat škody na životech a zdraví občanů a šetřit nemalé finanční a materiální prostředky. Úkolem požární prevence je však také vytvářet podmínky pro účinný, a v rámci možností i bezpečný, zásah jednotek požární ochrany. Proto je význam požární prevence stále aktuální a se změnami společnosti se neustále zvyšuje. Zejména rozvoj nových technologií, materiálů a specializace výroby má za následek, že rozsah a působnost požární prevence stále více přesahuje rozhraní jednotlivých oborů a průběžně se zdokonaluje. Požární prevence tak v současnosti musí zasahovat do celé řady oborů lidské činnosti, např. do vědních disciplín, průmyslových odvětví, stavebnictví, zemědělství, zkušebnictví, ale též do soukromého života občanů. Z těchto důvodů je nutné věnovat rozvoji požární prevence mimořádnou pozornost.

Ekonomická situace, během níž byl tento materiál vytvořen, dovoluje řešit pouze takové úkoly, které nebudou vyžadovat navýšení zdrojů (počet pracovních sil, finanční prostředky, materiál apod.). Přesto je nutné zabezpečit, aby Koncepce požární prevence v České republice do roku 2016 (dále jen „Koncepce“) zachovala výkon státní správy v rozsahu, v jakém jej definují právní předpisy, ale zároveň vedla ke zvyšování efektivity požární prevence a ke zdokonalování a zvyšování účinnosti stávajících procesů.

STAV POŽÁRNÍ PREVENCE K ROKU 2011

Požární prevence v ČR je komplexně a systematicky podchycena v právních předpisech. Základními a nosnými právními předpisy jsou zákon o požární ochraně¹ a jeho prováděcí předpisy. Požární prevence vychází ze základního principu, že každý je povinen počínat si tak, aby nezavdal příčinu ke vzniku požáru, neohrozil život a zdraví osob, zvířat a majetek. K naplnění tohoto záměru je vytvořena soustava práv a povinností fyzických a právnických osob a kontrola jejich dodržování. Státní správa je vykonávána MV-GŘ HZS ČR, které je ústředním správním úřadem, a HZS krajů. V územních podmínkách krajů vykonávají státní správu také krajské úřady v přesně definovaných oblastech. Samosprávné celky – obce, mohou ve svém území usměrňovat požární prevenci vydáváním obecně závazných vyhlášek v oblastech definovaných zákonem o požární ochraně. Podnikatelská sféra je povinna plnit povinnosti ve všech prostorách, které užívá k provozování činností, přičemž obdobné povinnosti plní i všechny orgány státní správy a samosprávy. Celkový systém doplňují povinnosti fyzických osob. Významná je i zákonem o požární ochraně výslovně zvýrazněná spolupráce HZS ČR s jinými subjekty, včetně mezinárodních organizací, občanských

¹ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů



sdužení a veřejně prospěšných organizací. Svou úlohu hraje i grantová politika státu, kterou se podporují neziskové a dobrovolné organizace působící zejména v oblasti požární prevence.

Požární ochrana je oborem, který se dotýká téměř veškeré lidské činnosti a zasahuje do mnoha vědních oborů. V důsledku toho s požární ochranou souvisí celá řada předpisů. Na zákon o požární ochraně, jakožto základní právní předpis, navazuje mnoho dalších, které společně vytvářejí prostředí preventivního působení před požáry. Požární prevenci ovlivňují a spoluvytvářejí legislativní rámce - bezpečnost a ochrana zdraví při práci, stavební právo, nebezpečné chemické látky a přípravky a prevence závažných havárií. Další skupinou jsou právní normy týkající se výkonu státní správy, kterými jsou zejména správní řád², zákon o přestupcích³, zákon o svobodném přístupu k informacím⁴, zákon o odpovědnosti za škodu⁵ apod. Všechny tyto oblasti a jejich předpisy kladou další nároky na příslušníky působící v oblasti požární prevence.

Je možné konstatovat, že současný legislativní rámec postihuje preventivní působení a vytváří fungující systém ochrany před požáry, který vychází ze zákona o požární ochraně. Komplexní pojetí požární ochrany je nesporným kladem zákona o požární ochraně, přestože některá původní ustanovení, kterých se nedotkly novely zákona o požární ochraně, jsou v podmínkách nové politické a hospodářské situace hůře aplikovatelná. Požární prevence je zároveň součástí práva týkajícího se bezpečnostní politiky státu. V tomto celku ovšem zatím není dokončena koncepce práva bezpečnostních složek, která by přispěla k vytvoření uceleného systému aplikace stávajícího práva a umožnila jeho vývoj, který by zohledňoval nutnost spolupráce všech dotčených složek.

Požární ochrana obecně není upravena komunitárním právem, přesto ji nelze od práva EU oddělit. Je jím výrazně ovlivňována a dotvářena, zejména s ohledem na oblasti úpravy volného pohybu zboží a služeb, nebezpečných chemických látek a přípravků, prevence závažných havárií a uznávání odborné kvalifikace.

Stávající počet příslušníků zařazených na úseku požární prevence zajišťuje standardní výkon státní správy v rozsahu daném zákonem o požární ochraně. Kvalita výkonu je přímo závislá na praxi jednotlivého příslušníka a jeho časových možnostech. Počet příslušníků požární prevence tvoří 5,9 % z celkového početního stavu HZS ČR a k 30. listopadu 2010 to bylo 605 příslušníků v HZS krajů. Jako kladný jev je nutné zvýraznit zvyšující se počet vysokoškolsky vzdělaných odborníků.

Systém výkonu a vzdělávání je založen zejména na textových materiálech k jednotlivým dílčím oblastem, které nutí uživatele učit se textům z paměti. Jednotlivé materiály nezobrazují celkový systém, ale pouze dílčí problematiky, které si adresát musí zasadit do celkového rámce svých znalostí. Nejsou zpracovány jednotlivé modely systému požární prevence – klíčové oblasti a jejich vazby - a jejich úloha ve vztahu k celku – požární prevenci.

Nejednotně je využíván počítačový software. Zdaleka nejsou využívány možnosti moderních softwarů.

Výkon jednotlivých činností na úseku požární prevence – stavební prevence, kontrolní činnost, zjišťování příčin vzniku požárů (dále jen „ZPP“) a preventivně výchovná činnost (dále jen „PVČ“) - je

² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

³ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

⁵ Zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)



zařazen v sekci (úseku) prevence a civilní nouzové připravenosti. Další členění na odbory a oddělení je v rámci HZS ČR částečně nejednotné a odráží možnosti a potřeby každého HZS kraje. V oblasti stavební prevence je trend stále detailnější úpravy stávajících předpisů pro projektování staveb, kladou vysoké nároky na odbornost jak zpracovatele, tak posuzovatele. Úpravy jsou vyvolávány zaváděním nových materiálů a technologií, které ovlivňují požární bezpečnost stavby. Oblast požární bezpečnosti staveb a technologií lze označit, ve vztahu k jejich bezpečnému užívání, za prioritní. V oblasti kontrolní činnosti je vytvořen systém ročního plánování kontrol, který zohledňuje aktuální potřeby společnosti a vychází z analýzy požárovosti a příčin vzniku požárů. Zjišťováním závad a ukládáním opatření k odstranění zjištěných nedostatků ve stanovené lhůtě kontrolní činnost výrazně přispívá k udržení požární bezpečnosti provozovaných činností v naší společnosti. Oblast ZPP jako nedílná součást požární prevence zjišťuje příčiny vzniku požáru a možná porušení předpisů o požární ochraně. Důležitá data jsou vkládána do statistiky, ze které jsou zpětně vyhodnocována a výsledky analýz se vracejí zpět do požární prevence, a to formou úpravy předpisů, zaměřením kontrolní činnosti, PVČ apod.

Tlak na snížení finančních prostředků je aktuálním jevem, který ovlivňuje současný stav požární prevence, ale zejména ovlivní věci budoucí. Necitelným přístupem může být narušen dosud fungující výkon státní správy.

POŽÁRNÍ PREVENCE V KONTEXTU NOVÉ KONCEPCE

Koncepce je zpracována tak, aby v rámci její realizace byly stávající dobře fungující nástroje požární prevence rozvíjeny a nové nástroje, umožňující zkvalitnění výkonu státní správy, v budoucnu vytvořeny. Prostřednictvím vhodně nastavených pravidel a PVČ bude zajištěna účinná ochrana před vznikem požáru a jeho šířením. Kontrola a vymáhání plnění stanovených podmínek požární prevence bude prováděno důsledně, jednotně a na vysoké profesionální úrovni. Principy požární prevence se stanou každodenní, přirozenou a nedílnou součástí života ve společnosti tak, aby se lidé nedostávali do potenciálně nebezpečné situace, a když se do takové situace dostanou, aby v daný moment reagovali správně a zabránili vzniku požáru nebo jeho dalšímu šíření.

V zájmu naplnění výše uvedeného směřují cíle této koncepce do oblasti řízení výkonu státní správy na úseku požární prevence. Nastavením jednotných pravidel a definovaných úkonů při vyloučení irelevantních činností je možné posunout výkon státní správy kvalitativně výše a zajistit jeho jednotnost v rámci celé České republiky.

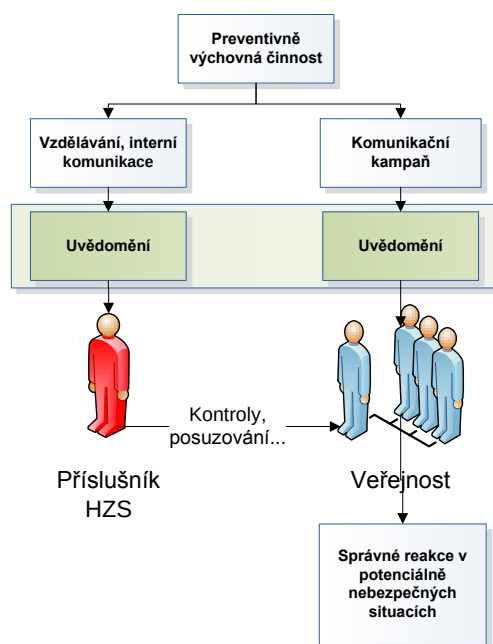
Naplnění poslání HZS ČR je možné profesionálním a odpovědným přístupem k vykonávané práci a k šíření osvěty. K tomu je zapotřebí významnou měrou zvýšit povědomí o požární prevenci u cílových skupin a uvědomění si její důležitosti. Povědomí je třeba zvyšovat ve dvou směrech:

- 1) **Externě** – směrem k cílové skupině VEŘEJNOST. Účinným nástrojem je tady cílená komunikační kampaň. Je důležité, aby kampaň vycházela z relevantních statistik určujících nejvýznamnější místa vzniku požárů, z cílových skupin, které je způsobují, a také postupů/doporučení, jak požárům předejít. Taková kampaň musí zohlednit i sociální chování veřejnosti a tím zvýšit pravděpodobnost jejího účinku.

Komunikační kampaň má velký význam ze dvou důvodů. Ze statistik vyplývá, že 14 % požárů vzniká v domácnostech (2.507 v r. 2010), kde dochází také k nejvyššímu počtu úmrtí, a výskyt těchto požárů

nelze ovlivňovat formou kontrolní činnosti příslušníků HZS ČR. Uvědomělý občan je často také zaměstnanec a ovlivňuje i přístup firmy k požárnímu nebezpečí.

2) Interně – směrem k příslušníkům/zaměstnancům HZS ČR, a to nejenom k těm, kteří jsou zařazeni na úseku požární prevence, protože všichni jsou v kontaktu s veřejností (např. podnikatelskými subjekty) a druhotně na veřejnost působí. Způsob jejich výkonu služby/práce ovlivňuje chování veřejnosti a její povědomí o požární prevenci. Účinným nástrojem je zde vhodně vytvořený systém odborné přípravy, ale také spolupráce mezi odbornostmi na úseku požární prevence a ostatními útvary HZS ČR. Účastníci této spolupráce si musí navzájem poskytovat podklady, příklady nejvýznamnějších příčin vzniku požárů, způsobů komunikace s adresáty státní správy, kterými jsou jak právnické, tak fyzické osoby, ale i veřejná správa.



Vhodné využití odborníků z celého HZS ČR na jednotlivé problematiky požární prevence, doplněné analýzami příčin vzniku požárů, umožní efektivněji sledovat vývoj požární bezpečnosti nejen v České republice, ale i adekvátně reagovat na aktuální situaci ve světě. Koncepce například neopomíjí posun v oblasti požární bezpečnosti staveb úpravou pravidel pro projektování staveb, směřujících k jejich zjednodušení, přestože tento cíl nebyl označen za prioritní. Důležitým cílem je odstraňovat závažná rizika, například v rámci kontrolní činnosti úpravou výběru subjektů ke kontrolní činnosti s ohledem na jejich kategorii podle míry požárního nebezpečí a sledování odstraněných závad.

V rámci reorganizace činností je vyřešen nedostatek příslušníků se specializací na jednotlivé odborné problematiky požární prevence na ústředním orgánu státní správy. Příslušníci MV-GŘ HZS ČR se mohou věnovat úkolům vyplývajícím ze zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR⁶ a zákona o HZS ČR⁷, potažmo zákona o požární ochraně, tzn. koncepční, řídicí a kontrolní činnosti. K této činnosti využívají mimo jiné informací od garantů na jednotlivé odborné problematiky. Garanti jsou pověřeni příslušníci z HZS krajů, kteří představují celorepublikové metodiky v dané oblasti. Tím je možné zajistit prostor pro sledování jednotlivých odborných problematik vybranými příslušníky, kteří mají pro tuto činnost vytvořeny podmínky a nedochází tím k zahlcování jednotlivců všemi detaily z mnoha odlišných problematik. S tím souvisí i posuzování projektů složitých staveb, které jsou zpracovány formou požárního inženýrství. K výkonu státního požárního dozoru (dále jen „SPD“) v této oblasti jsou definována specializovaná pracoviště s odborným personálem. Maximální přínos kontrolní činnosti v eliminaci rizik je dán systémem výběru subjektů ke kontrole, který je založen na analýze rizik provozovaných činností. Práce v PVČ má svá pravidla platná pro celý HZS ČR. Působení na vybrané cílové skupiny je celorepublikově řízeno za účelem dosažení maximálního účinku daného vhodnou formou, časovým vymezením a soustředěním

⁶ Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷ Zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů



finančních prostředků. Zpětné vyhodnocení PVČ kladně ovlivňuje její kvalitu a umožňuje vyjádřit přínos této činnosti. Veškerá koncepční, metodická a řídicí činnost v rámci požární prevence je prováděna za podpory rozborů dostupných statistických dat o výkonu státní správy a dat o požárech, a to jak v ČR, tak v zahraničí. Funguje systém odborného vzdělávání, který je základem pro kvalitní výkon vysoce odborných a úzce specializovaných činností.

Z výše uvedeného vyplývá, jak se vypořádat s přechodným obdobím, kdy dojde ke snížení zejména lidských zdrojů a omezení finančních prostředků na rozvoj. Odchody zkušených příslušníků/odborníků vytvoří nepříznivou situaci a zvýšené nároky na příslušníky, kteří ve výkonu zůstanou. Vybrané koncepční úkoly jsou zaměřeny dovnitř HZS ČR, na zvýšení efektivity výkonu a hledání vlastních rezerv. Za účelem eliminace nepříznivých vnějších okolností ovlivňujících HZS ČR budou přehodnoceny stávající postupy ve vybraných klíčových procesech, které byly v rámci analýzy označeny za nejrizikovější. Současně nesmí být opomenuta PVČ, jejímž prostřednictvím lze ovlivňovat chování podnikatelských subjektů a občanů, ale i veřejné správy v oblasti předcházení možnosti vzniku požáru, což má přímý dopad na požární bezpečnost. Stavebním kamenem je dále ucelený systém pravidelné odborné přípravy, který poskytuje maximum informací a dovedností nezbytných pro profesionální výkon.

CÍLE POŽÁRNÍ PREVENCE 2012 - 2016

Níže uvedené cíle požární prevence byly zvoleny tak, aby vedly k naplnění poslání HZS ČR a nekladly požadavky na zásadní úpravu právních předpisů.

Cíl č. 1 Zavést specialisty pro specifické obory požární prevence, kteří budou odbornými poradci a lektory pro HZS ČR

Metrika: zavedení specialistů a definování jejich práv a povinností, minimálně 1 specialista na jeden definovaný obor

Oblast požární prevence je rozdělena do jednotlivých odborných celků, např. problematika únikových cest, hořlavých plynů, svařování. Ke každému odbornému celku je v rámci HZS ČR určen jeden garant, popř. zástupce pro danou problematiku. Tito garanti odpovídají za vývoj odborné problematiky, její správnou aplikaci v praxi a vzdělávání příslušníků, popř. PVČ. Garanti jsou zařazeni jako metodici s celorepublikovou působností a mají pro výkon této funkce a své specifické vzdělávání vytvořeny odpovídající podmínky. Tímto krokem je umožněno kontinuální sledování a vyhodnocování jednotlivých problematik úzce specializovanými odborníky, kteří jsou vybaveni potřebnými kompetencemi.

Cíl č. 2 Zavést systém pro posuzování projektů zpracovaných požárním inženýrstvím

Metrika: vytvoření systému a jeho zavedení do praxe

Posuzování stavební dokumentace zpracované formou požárního inženýrství pro řízení dle stavebního zákona⁸ je prováděno specializovanými pracovišti s potřebným vybavením a s odborníky připravenými pro tento účel.

⁸ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů



Cíl č. 3 Vypracovat systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti

Metrika: vytvoření systému a jeho zavedení do praxe

Pro maximální využití příslušníků pro kontrolní činnost a jejich efektivní výkon v eliminaci rizik je vytvořen systém výběru subjektů ke kontrole. Výběr subjektů je založen na analýze rizik, řídí se rizikovostí provozovaných činností, aktuálními potřebami společnosti a rozborů statistických dat o požárech.

Cíl č. 4 Připravit efektivní systém odborné přípravy pro výkon specializovaných činností a jeho realizace

Metrika: příprava a realizace nového systému vzdělávání v oblasti požární prevence

Maximálně jsou využity stávající kapacity Střední odborné školy požární ochrany a Vyšší odborné školy požární ochrany ve Frýdku-Místku (dále jen „SOŠ a VOŠ ve Frýdku-Místku“), optimálně je rozšířen rozsah výuky a zvýšena odborná úroveň lektorů, jsou zavedeny nové formy výuky a přípravy jak posluchačů, tak i lektorů. Vzdělávání v oblasti požární prevence je realizováno v systému celoživotního odborného vzdělávání, které i nadále zahrnuje přípravu k získání odborné způsobilosti, prodloužení platnosti osvědčení a nově zahrnuje i odbornou přípravu ve specializovaných činnostech. Takto koncipovaná odborná příprava je průběžně přizpůsobována požadavkům výkonu služby. Je zavedena spolupráce se specialisty – viz cíl č. 1. Cíl je v souladu se schválenou Koncepcí vzdělávání HZS ČR na roky 2011 – 2016, s výhledem do roku 2020.

Cíl č. 5 Definovat jednotný celorepublikový systém řízení a vyhodnocování PVC

Metrika: vytvoření systému a jeho zavedení do praxe

PVC jako nástroj k nenásilné regulaci chování ve společnosti je řízena jednotně ve všech oblastech působení HZS ČR. Plánovaná a celorepublikově řízená část PVC dosahuje výrazně lepší výsledky s vynaložením menších nákladů a zároveň umožňuje věnovat se v jednom čase plošně po celé ČR aktuální problematice. Zpětná vazba – vyhodnocení PVC - umožňuje vyjádřit úspěšnost daného projektu a využití osvědčených metod v další práci. Vede k progresivnímu působení na cílové skupiny PVC, přičemž je dána možnost vyvarovat se opakování chybných kroků.

MAPA POŽÁRNÍ PREVENCE

Požární prevence je systém, který je možné rozdělit na jednotlivé vykonávané činnosti - procesy. Celkem bylo identifikováno 18 procesů, a to na úrovni MV-GŘ HZS ČR a HZS krajů. Některé procesy jsou prováděny pouze na MV-GŘ HZS ČR, např. kontrola plnění úkolů HZS krajů, jiné jsou prováděny pouze na úrovni HZS krajů, např. „Schvalování posouzení požárního nebezpečí“. Proces „SPD - stavební prevence“ je prováděn nezávisle na obou úrovních, přičemž rozdíl je pouze v adresátech výkonu státní správy. Některé procesy jsou prováděny na obou úrovních, ale ze strany MV-GŘ HZS ČR je snaha takové činnosti částečně usměrňovat a vzájemně spolupracovat např. při PVC. Procesy vyplývají ze zákonem stanovených kompetencí a vyjadřují všechny činnosti, které jsou v oblasti požární prevence vykonávány.

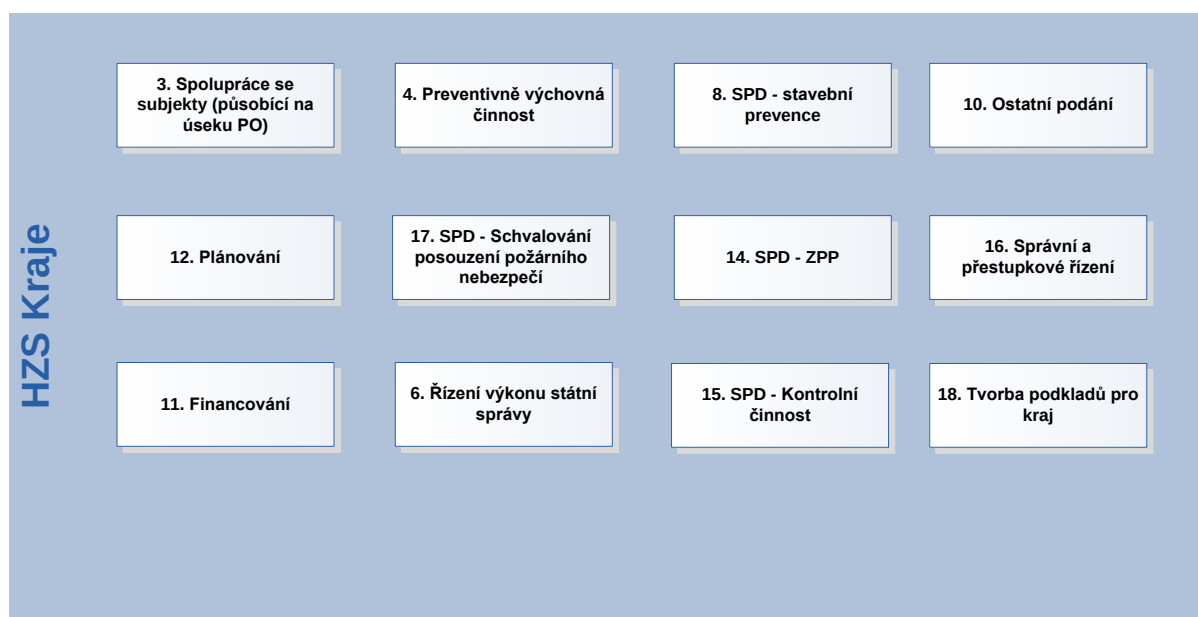
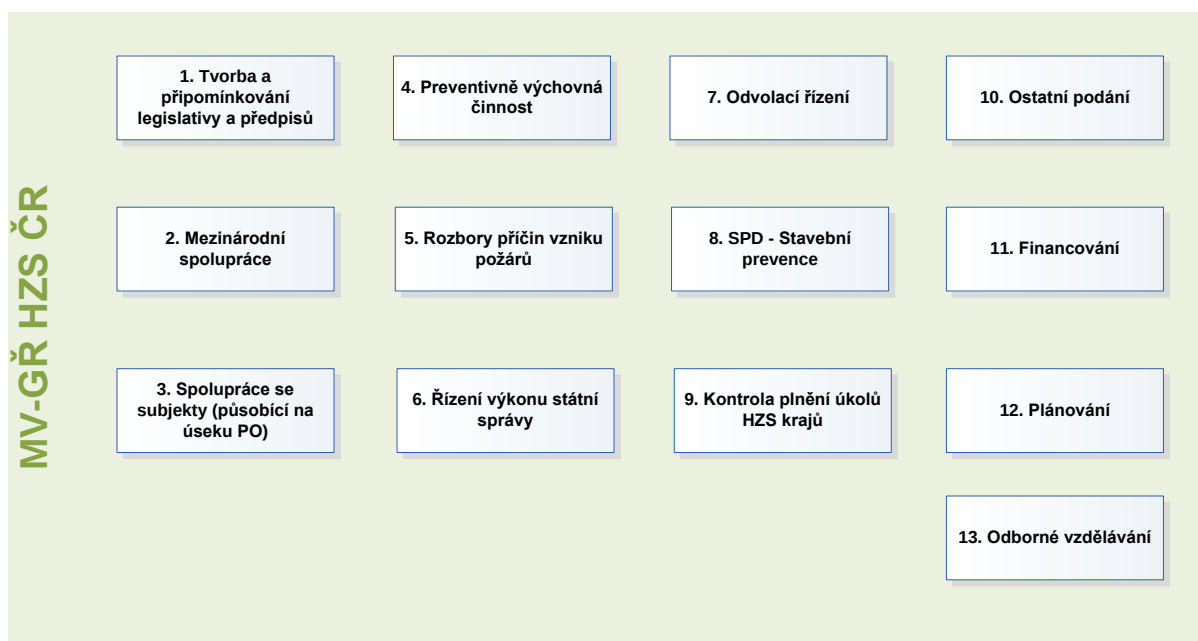
Základ tvoří činnosti při výkonu SPD a činnosti související a navazující. Dále bylo definováno několik procesů, které sice nevyplývají přímo ze zákona, ale bez nich by nebylo možné zajistit smysluplnou



a organizačně provázanou činnost. Těmito procesy jsou např. plánování nebo financování. Právě tyto procesy mají pomáhat naplňovat požadavky na efektivitu a optimální hospodaření se svěřenými prostředky v systému prevence.

Všechny identifikované procesy jsou znázorněny v mapě požární prevence viz níže. Každý proces je graficky znázorněn a samostatně popsán v příloze „Procesy požární prevence“. Znázorněny byly hlavní vstupy a výstupy procesů a napojení na související procesy.

Zefektivnění fungování jednotlivých procesů a jejich vzájemná interakce je jedním z přínosů této Koncepce. Budoucím potenciálem je také podrobněji modelovat fungování procesů a jejich vzájemné vazby. Zde se ukazuje možnost zvýšení efektivity systému a účinnosti, tedy možnosti úspor nákladů a kapacit.



Mapa požární prevence



ZDROJE PRO NAPLNĚNÍ KONCEPCE

K naplnění jakéhokoliv cíle jsou nutné zdroje, zejména finanční a personální. V této Koncepti byly potlačeny a odsunuty do pozadí cíle, které jsou náročné zejména na finanční zdroje; typickým příkladem je vytvoření jednotného informačního a komunikačního systému požární prevence. K realizaci tohoto cíle bude možné přistoupit po překonání období maximálních úspor. Cíle navržené pro definované období jsou směřovány do čerpání personálních zdrojů a minimálních finančních zdrojů. **Přesný rozsah cílů musí být v souladu s poskytnutými zdroji.** V opačném případě nebudou cíle plněny, bude docházet k prodávám, znehodnocování práce a tím zdražování výkonu. Plánovaný přínos by se mohl změnit až na ztrátu.

CELKOVÉ VYHODNOCENÍ KONCEPCE POŽÁRNÍ PREVENCE V ČR Z ROKU 2003

Koncepce požární prevence v ČR z roku 2003 (dále jen „Koncepce 2003“) vytyčila základní směry vývoje požární prevence a zabezpečení komplexního přístupu k plnění úkolů v dané oblasti. Lze konstatovat, že ne všechny cíle byly splněny.

Z hlediska stanovených priorit byla Koncepce 2003 plněna v rozsahu uvedeném níže. V této části jsou stručně shrnuty základní úkoly a některé vybrané podrobnosti lze nalézt také v popisu jednotlivých procesů.

1 Legislativa

1.1 Všeobecné zásady

Příprava a schvalování právních předpisů doznaly zásadních změn. Více se dbá na dodržování pravidel pro tvorbu právních předpisů. Tato pravidla se stále zpřísňují. Velice striktně je sledován rozsah zákonných zmocnění k vydání podzákonných předpisů. Novou důležitou povinností při přípravě právních předpisů je zpracovávání „Hodnocení dopadů regulace“, tzv. „RIA“ (Regulatory impact assessment). Cílem tohoto hodnocení je zlepšit tvorbu regulace s tím, že v rámci procesu její tvorby je nutné zvažovat, zda by nebylo vhodnější, ale i ekonomičtější využít jiných prostředků regulace, než je právní. Principy hodnotící kvalitu regulace byly definovány pojmy přiměřenost, odpovědnost, konzistence, transparentnost, cílenost a směřování.

Legislativní činnost byla výrazným způsobem ovlivněna povinností implementace právních předpisů EU do právního řádu ČR. Přestože i nadále platí, že požární ochrana obecně není předmětem komunitárního práva, dotýká se jí velká část legislativy, která je právem EU upravena.

1.2 Vlastní legislativa

V hodnoceném období se kladně projevila stabilizace systému požární prevence vycházející z novely zákona o požární ochraně, provedená zákonem č. 237/2000 Sb., a následně vydaných prováděcích předpisů. Vytvořený prostor byl využit k dalšímu zlepšování podmínek požární bezpečnosti, byly vydány dva důležité nové prováděcí předpisy k zákonu o požární ochraně, a to vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb a nařízení vlády č. 91/2010 Sb., o podmínkách požární bezpečnosti při provozu komínů, kouřovodů a spotřebičů paliv. Ústavnost vyhlášky č. 23/2008 Sb., byla potvrzena nálezem ústavního soudu ze dne 26. května 2009 k návrhu na zrušení vyhlášky o podmínkách požární ochrany staveb. V této vyhlášce se podařilo realizovat předpoklad,



že bude obsahovat vedle stanovení podmínek požární bezpečnosti staveb rovněž stanovení podmínek požární bezpečnosti při provozování příslušných činností, u nichž hrozí nebezpečí vzniku požáru. Tato vyhláška je úzce navázána na technická řešení obsažená v ČSN. V této souvislosti je nutné zmínit, že vývoj ČSN v oblasti požární bezpečnosti staveb přináší jak praxi, tak výkonu SPD nemalé problémy, neboť situace se stává velice komplikovanou a nepřehlednou. Předpisy jsou obecně stále složitější a není dán žádný prostor pro jednoduché projektování vybraných druhů staveb, které nepředstavují zvýšené požární nebezpečí pro společnost.

Naopak se nepodařilo zrealizovat záměr připravit návrh právního předpisu, který by upravoval podmínky a způsob provádění státního nebo státem garantovaného dohledu nad dodržováním stanovených požadavků na zajišťování provozuschopnosti věcných prostředků požární ochrany a požárně bezpečnostních zařízení.

Samotný zákon o požární ochraně doznal dílčích změn, které byly vyvolány novými nebo novelizovanými předpisy (např. stavební zákon). Je připravena novela zákona o požární ochraně, která reaguje na dílčí problémy s jeho aplikací v praxi v návaznosti na vývoj politické i hospodářské situace.

1.3 Související legislativa

Legislativu související s požární ochranou je možné rozdělit do dvou oblastí, a sice vlastní tvorba právních předpisů a přejímání právních předpisů EU. Nejvýraznější činností na související legislativě národní byly práce na novém stavebním zákonu, zákoníku práce a jejich prováděcích předpisech. Legislativní práce v oblasti předpisů EU byly směřovány do oblastí volného pohybu zboží, volného pohybu služeb, bezpečnosti výrobků, chemické legislativy a prevence závažných havárií.

1.4 Legislativa krajů a obcí

Povinnost poskytovat odbornou pomoc krajům vyplývá přímo ze zákona o požární ochraně a na krajské úrovni fungovala velice dobře. Úzká součinnost HZS ČR s kraji se projevuje při přípravě právních předpisů krajů, ale i obcí. Všechny krajské úřady vydaly nařízení kraje v oblastech definovaných zákonem o požární ochraně. Ze strany HZS krajů, ale i přímo MV-GŘ HZS ČR byla obcím poskytována v maximální možné míře pomoc, zaměřená také na spolupráci při přípravě obecně závazných vyhlášek obcí v oblastech definovaných zákonem o požární ochraně, mimo jiné formou zpracování vzorového požárního řádu obce.

2. Řízení a výkon státní správy na úseku požární prevence

Obecný trend - modernizace státní správy a postavení státní správy jako služby, kladly zvýšené nároky na její činnost. Výkon státní správy se musel vypořádat s celou řadou nových pravidel jak právního charakteru (správní řád, zákon o svobodném přístupu k informacím apod.), která striktně určují celou řadu dalších povinností (zejména v procesních postupech), tak i pravidel morálního charakteru (např. kodex úředníka).

2.1 Organizace výkonu státní správy

V systému organizace byla provedena dílčí změna, která spočívala v oddělení oblasti civilní ochrany od požární prevence na MV-GŘ HZS ČR. Původně nastavený „provázaný“ model se neosvědčil, jelikož obě problematiky mají svá samostatná specifická místa ve struktuře HZS ČR.



Dosud se neustálila jednotná struktura zařazení příslušníků pro ZPP v jednotlivých HZS krajů, a to z důvodu odlišných podmínek pro vlastní výkon. V rámci organizace výkonu státní správy byly stanoveny „normativy“ pro oblast kontrolní činnosti a ZPP. S pomocí normativů se důsledně plánuje a vyhodnocuje efektivita těchto činností a sledují se počty příslušníků, kteří je vykonávají. Obdobný normativ nebyl zpracován pro oblast stavební prevence.

2.2 Součinnost při výkonu státní správy

Určité rezervy jsou stále v oblasti právní podpory odborníků na požární prevenci.

Podařilo se udržet a prohloubit součinnost mezi jednotlivými výkony v rámci požární prevence (stavební prevence, kontrolní činnost a ZPP), a dále součinnost s útvary integrovaného záchranného systému a výkonu služeb (zejména kontrolní činnost a PVČ).

Zásadní součinnost s Technickým ústavem požární ochrany (dále jen „TÚPO“) v oblasti ZPP získává na kvalitě i kvantitě. Spolupráce byla rozvíjena při aplikaci výsledků výzkumných činností v praxi. Konkrétní výsledky spolupráce se projevily např. při zpracování pravidel pro odběr vzorků na místě požáru a jejich výuky v doplňkových kurzech. Také bylo dosaženo úspěchu v organizačním zajištění trvalé dosažitelnosti a dojezdových časů, když byly, dle předpokladu, zapojeny do tohoto systému chemické laboratoře HZS ČR.

Výkon správních činností HZS krajů, jakožto prvoinstančních správních orgánů, se vyvíjí příznivým směrem. Správná aplikace správního řádu se projevuje např. při odvolacích řízeních, kdy v naprosté většině případů nebyly zaznamenány vady. Tato činnost velmi závisí na úzké spolupráci příslušných věcných odborů (oddělení) a právních služeb při vlastním správním řízení. Situace v jednotlivých krajích je rozdílná. Metodické řízení se ze strany MV-GŘ HZS ČR dosud nepodařilo zajistit, přestože tato oblast byla výslovně označena jako prioritní. Proto byla pozornost přechodně zaměřena na vzdělávání v této oblasti prostřednictvím externích lektorů.

Ne zcela vyhovující byla spolupráce s některými stavebními úřady. Problémy se naopak mnohdy znásobily s účinností nového stavebního zákona. Tento stav ovšem nebyl celoplošný, týkal se jednotlivých místně příslušných stavebních úřadů.

2.3 Metodické řízení výkonu státní správy

Došlo ke zvýšení úrovně metodického řízení ze strany odboru prevence MV-GŘ HZS ČR, které se kladně projevuje v konkrétních činnostech při výkonu státní správy. Postupně byly zavedeny nové nástroje a postupy pro metodické řízení, počínaje vydáváním metodických pomůcek pro specifické oblasti výkonu (většina byla zpracována v souladu s cíli Koncepce 2003) a konče dílčími metodickými materiály typu stanovisek k jednotlivým problematickým otázkám. Došlo k přehodnocení některých cílů Koncepce 2003, které se týkaly přípravy metodických materiálů, od některých se úplně upustilo a jiné byly zpracovány na základě aktuálních potřeb (SPD v „důlních prostorách“). Přistoupilo se k modernizaci webových stránek, ale zejména k zavedení nových intranetových stránek, na kterých je možné si veškeré metodické materiály kdykoliv stáhnout. V této souvislosti nevyhovující stav přetrvává u HZS hl. města Prahy, kde není zajištěn dostatečný přístup k internetu a k intranetu u většiny oddělení prevence.

Metodické řízení bylo prohlubováno také studijními pobyty příslušníků MV-GŘ HZS ČR u HZS krajů a naopak, v rozsahu 2 až 16 týdnů na jednoho příslušníka. Tato forma se velice osvědčila a přispěla k prohloubení znalostí, praxe, spolupráce a vzájemnému respektu obou stran.



2.4 Řízení výkonu státní správy

Řízení výkonu státní správy, jak ze strany odboru prevence MV-GŘ HZS ČR, tak ze strany krajských ředitelství HZS krajů, byla věnována zvýšená pozornost. Zavedení pravidelných kontrol, porad a instrukčně metodických zaměstnání (dále jen „IMZ“) dalo prostor pro zvýšení kvality výkonu. Vadné přístupy zjištěné při řídicí práci byly analyzovány, zobecňovány, a byli s nimi seznámeni všichni příslušníci vykonávající obdobné činnosti.

3 Spolupráce s ministerstvy, dalšími ústředními správními úřady a orgány veřejné správy a samosprávy

3.1 Koncepční dokumenty

V hodnoceném období nebyly zaznamenány výraznější aktivity směřující do koncepčních materiálů v oblasti požární ochrany jednotlivých ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. Dílčí aktivity proběhly ze strany MV-GŘ HZS ČR ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy v oblasti začlenění výuky požární ochrany do škol. Na základě podnětu Ministerstva obrany se diskutuje o úpravě zákona o požární ochraně v souvislosti s vyloučením výkonu SPD ve vojenských objektech, útvarech apod. Byla zpracována organizace požární ochrany pro období stavu ohrožení státu a válečného stavu.

Aktivní a odpovědný přístup k požární ochraně je na úrovni spolupráce krajských úřadů a HZS krajů při projednávání Koncepce požární ochrany v kraji.

3.2 Sledování zájmů požární prevence

HZS ČR na jednotlivých úrovních požární prevence velice pozorně a intenzivně sleduje aktuální situaci v ČR, ale i v zahraničí (nejen v EU). Aktivně přistupuje k řešení požární bezpečnosti ve všech oblastech, ve kterých se vyskytuje. Nejvíce se tato spolupráce projevovala v součinnosti při přípravě předpisů a jejich připomínkování – viz část legislativa a technická normalizace.

4 Vzdělávání a odborná příprava na úseku požární ochrany

Oblast vzdělávání a odborná příprava na úseku požární ochrany (tzn. i požární prevence) byla poznamenána neaktuální koncepcí vzdělávání a z toho plynoucími změnami v pojmání šíře a hloubky znalostí, které si mají příslušníci osvojit. Stablním prvkem byla zákonná povinnost získat odbornou způsobilost k výkonu funkce a každých 5 let ji obnovovat, ale způsob zabezpečení této povinnosti se několikrát změnil. Odborná příprava jak k získání, tak k prodloužení odborné způsobilosti byla zajišťována ve vlastních vzdělávacích zařízeních, včetně SOŠ a VOŠ ve Frýdku-Místku a také v Institutu ochrany obyvatelstva Lázně Bohdaneč (dále jen „IOO Lázně Bohdaneč“). Nezanedbatelnou úlohu sehrála skutečnost, že HZS ČR zabezpečuje velké množství úkolů, se kterými by alespoň rámcově měl být seznámen každý příslušník. To se mimo jiné projevilo v navýšení počtu hodin pro získání odborné způsobilosti nově přijatých příslušníků.

4.1 Odborná příprava příslušníků

Odborná příprava příslušníků byla výrazně ovlivňována častými změnami předpisů, jejichž znalost a aplikace v praxi byly předpokladem správného postupu správních orgánů. Toto představovalo zvýšené nároky na vzdělávání a také na lektorské zajištění. Kromě pravidelného ověřování odborné způsobilosti byly i nadále realizovány doplňkové kurzy zaměřené na praktická cvičení v oblasti kontrolní a stavební činnosti, ZPP a PVČ, které lektorovali příslušníci z řad požární prevence z MV-GŘ



HZS ČR a HZS krajů. Ačkoliv tyto kurzy byly nepovinnou složkou vzdělávání, konaly se minimálně 2x ročně a byly plně obsazeny. Ohlasy na formu těchto kurzů byly veskrze pozitivní. K seznamování se s novými předpisy se využívaly speciální IMZ, která si jak lektorsky, tak organizačně zajišťoval odbor prevence MV-GŘ HZS ČR. Jako příklad lze uvést revize norem požární bezpečnosti staveb. Výrazným úspěchem bylo zorganizování účasti v kurzu vyšetřování požáru, který pořádá SZKOŁA ASPIRANTÓW PSP v Polsku a kterého se zúčastnilo 20 příslušníků z celého HZS ČR.

4.2 Spolupráce s pedagogickými pracovníky

Ne všechny požadavky na vzdělávání bylo možné uspokojit vlastními lektory ze vzdělávacích zařízení HZS ČR. Vybraná problematika některých nových předpisů byla přednesena lektorům příslušníky odboru prevence MV-GŘ HZS ČR. Jednalo se např. o nový stavební zákon a chemickou legislativu.

Pro výuku speciálních problematik byla navázána spolupráce s pedagogickými pracovníky různých vzdělávacích zařízení a škol. Příkladem lze uvést spolupráci s Vysokým učením technickým v Praze – stavební fakultou (projektování staveb), s pedagogickou fakultou Karlovy univerzity (správní řád a předpisy související), s Vyšší policejní školou a Střední policejní školou MV v Praze (vybraná témata ze ZPP) apod.

5 Informační systémy a využívání statistických údajů

5.1 Zdroje informací

V hodnoceném období se nepodařilo vybudovat a vzájemně propojit jednotlivé informační zdroje v rámci HZS ČR, což patřilo mezi priority HZS ČR, a to i na úseku požární prevence. Jednotlivé HZS krajů získávají informace k výkonu nadále z vlastních zdrojů, které nejsou v rámci HZS ČR unifikované.

Dílkách úspěchů bylo dosaženo zprovozněním vlastních webových a intranetových stránek, na které je umísťováno množství informací, využitelných hlavně při výkonu státní správy, ale i odbornou veřejností.

Jedním z existujících zdrojů informací je spisová pošta HZS ČR, která v současné době přešla do elektronické podoby. Zavádění nových technologických postupů jako je tento, výrazně ovlivnilo činnosti na SPD, neboť zde je vedena nejrozsáhlejší spisová agenda zvyšující časovou náročnost na její obsluhu.

Dále MV-GŘ HZS ČR, ve smyslu interních aktů řízení, vede statistiku jednotlivých činností SPD. Data získává od jednotlivých HZS krajů. Statistická data se vyhodnocují a využívají pro usměrňování dalšího výkonu.

5.2 Přístup k informacím

Lze konstatovat, že s výjimkou HZS hl. města Prahy zajistily všechny HZS krajů svým příslušníkům přístupy na internet a intranet.

6 Preventivně výchovná činnost

PVČ byla realizována jako nedílná součást požární prevence. Rozsah činnosti byl ovlivněn personálním obsazením. HZS ČR disponuje odborníky zaměřenými na věcnou problematiku, tudíž se při zajišťování PVČ výrazně projevil osobní přístup příslušníků. Rozsah a částečně i kvalita činnosti závisela na úrovni řídicích příslušníků a vytváření podmínek pro realizaci této činnosti. Nutno doplnit,



že v současné době rozvoje reklamního průmyslu je velice obtížné zaujmout veřejnost vhodnými prostředky tak, aby sdělované informace důležité pro ochranu životů, zdraví a majetku byla vůbec ochotna vnímat a přijmout.

6.1 Zaměření preventivně výchovné činnosti

Původní zaměření PVČ bylo rozšířeno v rámci HZS ČR o ochranu obyvatelstva. Nebylo však přistoupeno k výraznějšímu sjednocení této činnosti v rámci celého HZS ČR, proto si jednotlivé kraje realizovaly své projekty relativně nezávisle. V rámci sledovaného období bylo uskutečněno několik celostátních akcí.

6.2 Realizace úkolů

Výrazným úspěchem byl další rozvoj PVČ ve školách. Projekt Hasík (výchova dětí v oblasti požární ochrany a ochrany obyvatelstva) se postupně rozšiřuje do celé republiky.

V rámci akcí vyhlášených MV-GŘ HZS ČR se podařilo uskutečnit několik projektů zaměřených např. na prevenci požárů v domácnostech (videoklipy) a další – viz proces preventivně výchovná činnost.

7 Spolupráce s občanskými sdruženími a pojišťovnami

Spolupráce s občanskými sdruženími se rozvíjela na úrovni HZS krajů v oblasti PVČ. Nepodařilo se navázat spolupráci s Českou asociací pojišťoven, která by byla přínosem v prevenci požárů. Rámcová smlouva o spolupráci z 24. září 2002 je využívána pojišťovnami zejména k poskytování informací z oblasti ZPP pro účely likvidace pojistných událostí.

8 Technická normalizace

8.1 Návrhy v oblasti technické normalizace

V souladu s postupem zemí EU, kde technické normy tvoří významnou část předpisové základny, zůstává forma, v oblasti technických předpisů se vztahem k požární ochraně a projektování, věcí národního přístupu. I když došlo k určitému pokroku a vývoji v technické předpisové základně cestou postupného nahrazování podmínek stanovených ČSN právními předpisy s technickým obsahem, ČSN nově nastavený právní rámec stále doplňují z důvodu zachování kontinuity a nepočítá se ani do budoucna s jejich rušením. Problémy s existencí platných ČSN, u nichž některá ustanovení nereagovala na vývoj právních předpisů a jsou tudíž s nimi v rozporu, jsou plynule odstraňovány.

V oblasti uvádění technických norem v právních předpisech přetrvává stav nejednotného pohledu. Snaha o doplnění Legislativních pravidel vlády ve smyslu jednotného odkazování na technické normy formou indikativního odkazu (princip určených norem) dosud nezaznamenala odezvu.

POSTUP PŘÍPRAVY KONCEPCE

Koncepce byla vytvářena v průběhu roku 2010 a 2011. Počáteční přípravy bylo nutné zásadním způsobem měnit v závislosti na aktuální politické a hospodářské situaci, která nastala v druhé polovině roku 2010. Částečně negativně se projevila neexistence popisů jednotlivých procesů, jejich vazeb, podkladů a výstupů, které se musely zpracovávat nově. Přestože snahou zpracovatelů je vydání uťlého materiálu, bylo pro jeho tvorbu nutno zpracovat velké množství podkladů a analytických materiálů.

Vlastní postup při přípravě Koncepce a realizace vytyčených cílů znázorňuje následující obrázek.

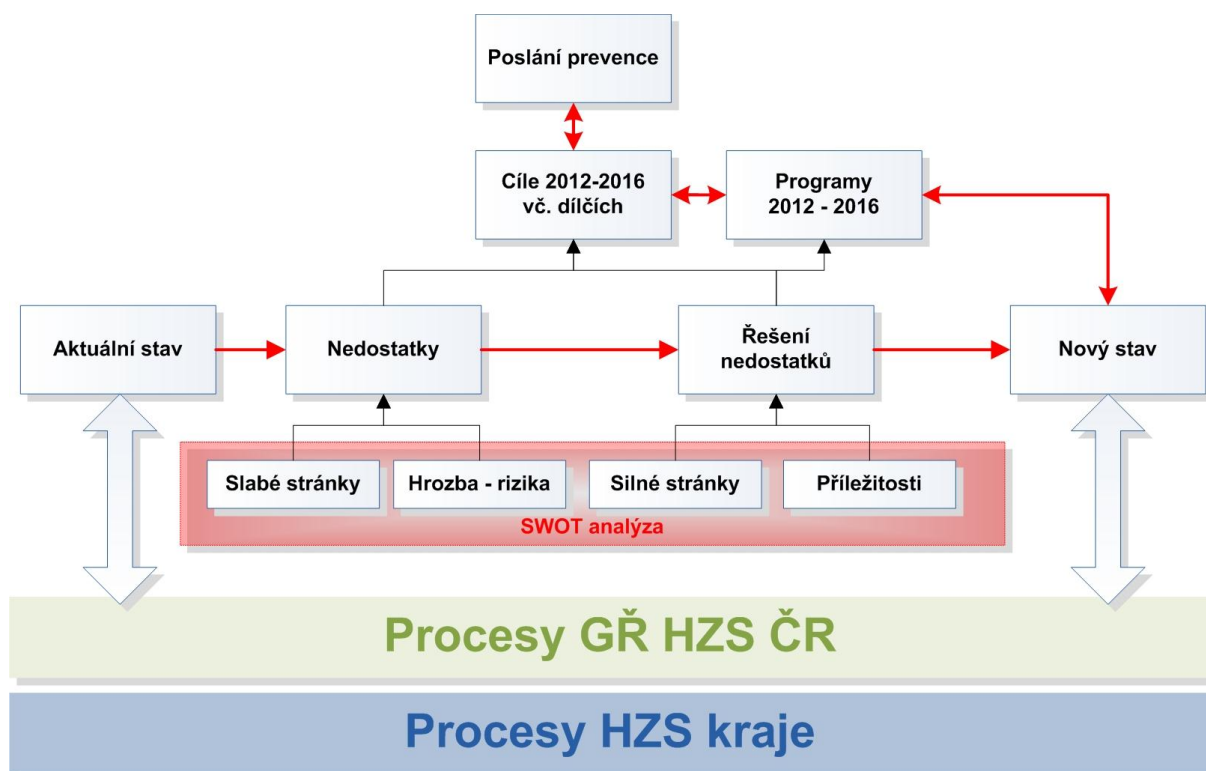


Schéma přípravy a realizace Koncepce

Popis postupu přípravy Koncepce:

- 1. Poslání a cíle** - příprava Koncepce se odvíjí od stanoveného poslání a cílů definovaných zákonem a požadavky vlády ČR. Jednotlivé cíle budou také určeny z potřeb fungování systému prevence. Ty však nesmí být v rozporu s požadavky vlády.
- 2. Aktuální stav** - příprava nové Koncepce se odvíjí od skutečného a doložitelného stavu procesů tj. činností nebo řízených oblastí úseku požární prevence. Aktuální stav procesu k období přípravy Koncepce je doložen výsledky a ty podloženy fakty, daty, důkazy. Samozřejmě jsou-li k dispozici.
- 3. Nedostatky** - vychází ze SWOT analýzy, konkrétně z identifikovaných slabých míst organizace a hrozeb či rizik. Jedná se o nedostatky, které brání nebo znesnadňují naplnění poslání a cílů daných vládou, organizací. Pro stanovení priorit byla použita metodika hodnocení rizik. Ta pomohla identifikovat významná rizika a snadno tak určit priority pro řešení.
- 4. Řešení nedostatků** - následně byla hledána efektivní řešení pro odstranění nedostatků a hlavně naplnění definovaných cílů. Pro nalezení efektivního řešení musí být zohledněny silné stránky organizace a příležitosti ze SWOT analýzy.
- 5. SWOT analýza** – jsou-li známy jednotlivé oblasti SWOT analýzy s jasně definovanými faktory silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb, pak je volena vhodná strategie - max.-max., max.-min., min.-max. nebo min.-min., pro identifikování nejvýznamnějších faktorů a jejich vzájemného vlivu. Jen tak je možné odhalit, kterými faktory se zabývat při realizaci Koncepce.
- 6. Cíle a jejich význam** – definované cíle jsou vztaženy na proces, který ovlivňují, ale také na to, která rizika mohou eliminovat. Je třeba také ověřit jejich plnění, oprávněnost, relevantnost a jejich vztah k plnění poslání jednotlivých procesů a poslání systému požární prevence. V případě potřeby budou



jednotlivé cíle strukturovány na dílčí cíle.

7. Tvorba programů – po schválení navrhovaných cílů a nových posláních procesů managementem budou připraveny programy na realizaci cílů, odstraňování rizik a plnění nových posláních.

8. Projekt - vzhledem k tomu, že požární prevence je velmi rozsáhlá a je třeba koordinovat nejen přípravu Koncepce, ale hlavně pak její realizaci. To je důvod přípravy harmonogramu prací nebo projektu. Projekt by měl obsahovat znázornění stavu realizace projektu, který by měl být pravidelně reportován managementu.

9. Nový stav - realizace Koncepce s sebou přinese nový stav požární prevence, který bude nutné průběžně sledovat, vyhodnocovat a v případě odchýlení od posláních nebo očekávaných výsledků přijmout vhodná opatření.

Koncepce má vždy v určeném horizontu přinášet zásadní rozvoj organizace, přínosů pro veřejnost, či prezentaci ČR vzhledem k zahraniční politice v oblasti požární spolupráce a prevence.

ANALÝZY PRO SPRÁVNÉ URČENÍ CÍLŮ KONCEPCE

Dlouhodobá Koncepce, která má přinést výsledky a hlavně zásadní zlepšení celého systému požární prevence, musí být postavena na reálných faktech. Proto je třeba najít zásadní vztahy a vlivy na fungování systému jako celku a navíc přihlídnout k aktuálnímu stavu a možnostem tohoto systému. Současně musí být jednoznačně definováno, co systém posune nejvíce kupředu s nejmenším vynaložením zdrojů (financí, kapacit pracovníků apod.).

SWOT analýza

Popsané a realizované analýzy korespondují s principy SWOT analýzy. Kompletní SWOT analýza může být dopracována v programech k naplnění/realizaci jednotlivých cílů, které byly touto Koncepcí vybrány.

Hodnocení rizik – analýza rizik

Práce příslušníků HZS ČR je postavena na plnění cílů a posláních definovaných právními předpisy a vládou. Úkolem vedoucích pracovníků a koncepcí je identifikovat hrozby a slabé stránky (dále jen „rizika“), která brání naplnění požadavků. Koncepce obsahuje hodnocení všech definovaných rizik u jednotlivých procesů požární prevence. Jejich význam je ohodnocen v rámci analýzy rizik.

U každého rizika se oceňuje jeho dopad 1 až 5 body a podobně se oceňuje pravděpodobnost výskytu rizika, viz přiložené tabulky.

Stupeň dopadu rizika (důsledek rizika)

Úroveň	Označení	Popis
5	Krizové	Situace zásadního charakteru, mající zásadní vliv na chod organizace (např. neplnění strategických cílů při zajišťování veřejného zájmu)
4	Významné	Situace velmi nebezpečně ovlivňující vnitřní i vnější chod organizace (např. vznik významných ztrát – škody, soudní spory)
3	Střední	Situace nebezpečně ovlivňující vnitřní i vnější chod organizace
2	Nevýznamné	Situace omezující vnitřní chod organizace
1	Zanedbatelné	Situace sice negativně neomezující chod organizace, ale s budoucím možným negativním vlivem

**Pravděpodobnost výskytu rizika**

Úroveň	Označení	Popis
5	Téměř jisté	Vyskytne se skoro vždy
4	Pravděpodobné	Pravděpodobně se vyskytne
3	Možné	Někdy se může vyskytnout
2	Nepravděpodobné	Někdy se může vyskytnout, ale není to pravděpodobné
1	Téměř vyloučené	Vyskytne se pouze ve výjimečných případech

Výstupem analýzy je **stanovení stupně významnosti rizika**, které je rozděleno na tři pásma:

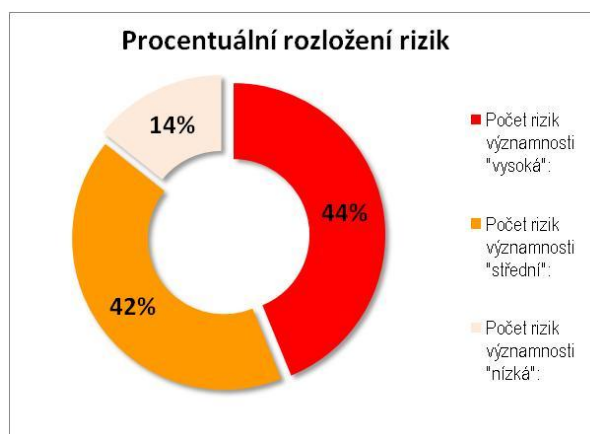
Nízká	< 12	vlivy na činnost organizace nejsou závažné
Střední	12 a < 16	vlivy jsou závažné, avšak ne kritické
Vysoká	> 16	kritické vlivy, některé činnosti zabezpečované organizací nebudou v celém rozsahu plněny

Ve všech procesech bylo souhrnně identifikováno 55 slabých stránek a 50 hrozeb. **Celkem tedy 105 slabých stránek a hrozeb (z tohoto počtu je však 75 rizik jedinečných).** Rizika byla soustředěna do materiálu „Analýza rizik“, který je podkladovým materiálem pro tvorbu Koncepce.

Analýzou významnosti rizika bylo zjištěno, že **8 rizik nejvyšší významnosti tvoří 44 % všech výskytů slabých stránek a hrozeb ve všech procesech.**

Nejvýznamnější rizika⁹, označená v analýze významnosti stupněm „Vysoká“ (seřazeno sestupně od nejvyššího bodového ohodnocení):

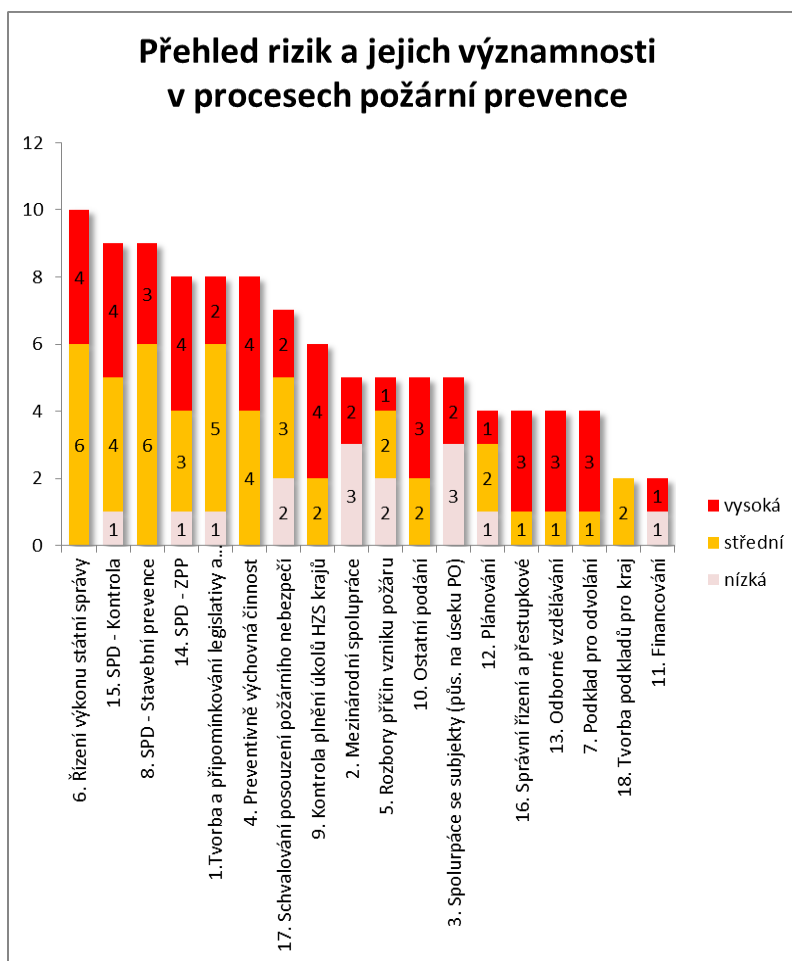
1.	Hrozba	Tlak na snižování počtu příslušníků
2.	Hrozba	Nedostatek finančních prostředků a další tlak na jejich snižování
3.	Hrozba	Neexistence jednotného informačního a komunikačního systému požární prevence
4.	Sl. stránka	Malý počet příslušníků
5.	Hrozba	Špatné návyky občanů a podceňování rizika vzniku požárů
6.	Hrozba	Požadavky a podmínky pro práci zkušených odborníků u MV-GŘ HZS ČR a HZS krajů
7.	Sl. stránka	Odborné vzdělávání příslušníků
8.	Sl. stránka	Výběr subjektů ke kontrole



⁹ názvy rizik jsou uvedeny zkrácenou formou, jejich plné znění je uvedeno v příloze u příslušných procesů, ve kterých se riziko vyskytuje

U 8 nejvýznamnějších rizik je prvních 5 hrozeb z vnějšího prostředí (jsou to hrozby, které nevznikají v HZS ČR, ale je třeba je eliminovat). Z hodnocení rizik jsme zjistili, že vyhodnocená nejvýznamnější rizika se týkají všech 18 procesů s výjimkou procesu č. 12 – Plánování.

Identifikovaná rizika s významností „Nízká“ nebudou řešena, protože jejich význam na správný chod požární prevence je velmi malý a nepřinesl by dostatečný efekt. Rizika úrovně „Střední“ budou řešena pouze v návaznosti na některé důležité cíle, případně návaznosti na rizika úrovně Vysoká. Důvodem je především nedostatek zdrojů, které je třeba využít pro řešení těch nejvýznamnějších rizik.



Procesy se zastoupením největšího počtu rizik

Při hodnocení procesů podle četnosti výskytu rizik bylo zjištěno, ve kterých procesech působí nejvíce rizik. Jedná se procesy viz tab. Procesy se zastoupením největšího počtu rizik.

Všech 8 výše zmíněných nejvýznamnějších rizik se nachází v některém/některých z uvedených deseti procesů. Těchto 10 procesů obsahuje celkem 71 % ze všech rizik identifikovaných v analýze rizik.

p.č.	Číslo procesu	Název procesu
1.	6	Řízení výkonu státní správy
2.	15	SPD – Kontrolní činnost
3.	8	SPD - Stavební prevence
4.	14	SPD – ZPP
5.	1	Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů
6.	4	Preventivně výchovná činnost
7.	17	Schvalování posouzení požárního nebezpečí
8.	9	Kontrola plnění úkolů HZS krajů
9.	2	Mezinárodní spolupráce
10.	5	Rozbory příčin vzniku požáru

Shrnutí

V důsledku nedostatku zdrojů není v současné době možné optimální řešení všech nejvýznamnějších rizik. S ohledem na současnou politickou situaci a situaci na trhu (ekonomická krize), tj. maximální



šetření finančních prostředků a s ním související snižování počtu příslušníků, odborníků, je k řešení takové situace možné přistoupit např. těmito způsoby:

1. **Pozastavení eliminace rizik** – každá nová koncepce předpokládá odstranění nebo eliminaci rizik, která ohrožují kvalitní práci HZS ČR a dosahování vládou stanovených cílů. Nejsou-li však k dispozici potřebné zdroje (finance, pracovníci, IT podpora a další), nelze řádně rizika eliminovat. Je možné počkat na příhodnější situaci na trhu a pak zajistit jejich odstraňování.
2. **Zvyšování efektivity a účinnosti procesů** – nejsou-li potřebné zdroje, které by zajistily rychlý a kvalitní postup pro eliminaci rizik, je možné obrátit pozornost na vnitřní efektivitu a účinnost procesů HZS ČR a hledat zde úspory. Při takovém postupu nebude s největší pravděpodobností možné zachovat stejný objem výkonu služby jako v předcházejících letech.
3. **Zúžení rozsahu Koncepce** – také je možné, vybrat 1 - 3 nejdůležitější oblasti/procesy požární prevence a ty s dostupnými zdroji posunout na kvalitativně vyšší úroveň v souladu s Koncepcí. V této variantě nelze očekávat zásadní přeměnu celé oblasti požární prevence.
4. **Kombinace výše uvedených způsobů/variant** - vzhledem k aktuální situaci na trhu a v HZS ČR doporučujeme použít kombinaci variant č. 2 a č. 3. Tato kombinace nepředstavuje konzervaci stávajícího stavu, ale naopak částečný posun vpřed, který bude využit při řešení optimálního stavu požární prevence.

Analýza cílů

Analýza cílů slouží k rozpoznání nejdůležitějších cílů, které by se měly realizovat, a přitom měly největší účinek na systém požární prevence. Nejde o to realizovat všechny smysluplné cíle, ale jen ty skutečně nejdůležitější a nejprínosnější pro HZS ČR a budoucnost systému požární prevence.

Z popisu procesů byly v rámci této analýzy vypsány všechny dílčí cíle do materiálu „Analýza rizik“, který sloužil jako podklad pro Koncepci. Celkový počet definovaných cílů je **61**, přičemž totožné cíle se mohou vyskytovat u několika procesů. Následně byl ohodnocen vliv jednotlivých cílů na každý proces hodnotou 1 až 3, přičemž:

hodnota 1 - plnění cíle slabě ovlivní daný proces

hodnota 2 - plnění cíle středně ovlivní daný proces

hodnota 3 - cíl jednoznačně určen pro daný proces.

K zamezení opakování byly totožné cíle při hodnocení sloučeny do jedné položky. Celkový počet jedinečných cílů je 37.

Ohodnocení pomohlo rozpoznat cíle, které nejvíce ovlivňují chod a fungování požární prevence, tzn. najít cíle, které svým řešením nejvíce pomohou posunout celý systém požární prevence k lepšímu fungování.

Ovlivnit systém z 60 % znamená řešit prvních 10 cílů s nejvyšší hodnotou vlivu (viz následující tabulka - seřazeno sestupně od nejvyššího bodového ohodnocení). Zvýšit vliv na 80 % znamená řešit dalších 10 cílů, celkem tedy 20. Stručné pojmenování cílů a součet vlivu na procesy, který byl přidělen řešiteli, je uveden v tabulce. Podrobnější popis cílů je níže.



Cíle – zjednodušené pojmenování		Součet ze všech hodnot vlivu cíle na procesy
1	jednotný informační systém	242
2	zavedení specialistů dle oborů	105
3	využívat odborníky a lektory z HZS krajů	84
4	zlepšení organizace práce/spolupráce org. složek a právního odd.	75
5	upravit pravidla pro výkon státní správy	40
6	rozšířit a více využívat spolupráci s externími pracovišti	33
7	rozšířit a přehodnotit vzdělávání se zaměřením na praktický výcvik	32
8	eliminovat stížnosti na výkon st. správy a potenciální soudní spory	31
9	vytvořit komfortní přístup k předpisům, metodikám v celém HZS ČR	28
10	optimalizovat systém PVČ a jeho zaměření na cílové skupiny	27

Pozn.: První 3 cíle dosáhly vlivu na procesy požární prevence v rozsahu až 38 %!

1.	Vytvoření jednotného informačního a komunikačního systému HZS ČR umožňujícího ukládání dat a dokumentů, sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO v obdobných případech a automatizované vyhodnocování činnosti
2.	Zavedení specialistů na úseku požární prevence pro specifické obory (zemědělství, chemický průmysl,...), kteří budou odbornými poradci a lektory pro HZS ČR
3.	Využívat více odborníky na řešenou problematiku z HZS krajů a dalších odborných pracovišť
4.	Organizačně zajistit těsnou spolupráci a vzájemnou informovanost právního a věcného útvaru
5.	Upravovat základní pravidla pro vybrané oblasti výkonu státní správy
6.	Rozšířit spolupráci s externími pracovišti v ČR i v zahraničí
7.	Rozšířit systém krátkodobých doplňkových kurzů s monotematickým zaměřením
8.	Eliminovat stížnosti na chování příslušníků a špatný výkon státní správy
9.	Vytvořit komfortní přístup k interním předpisům, metodikám apod., pro uživatele v rámci HZS ČR
10.	Optimalizovat PVČ s ohledem na specifika cílových skupin, využívat nejvhodnější nástroje preventivního působení

Pozn.: V analýze cílů v samostatném souboru jsou zachovány všechny definované nuance cílů vzhledem k jednotlivým procesům, ve kterých byly definované. Právě tyto nuance bude třeba zohlednit při realizaci cílů.



Prvních 10 cílů nejvíce ovlivňuje následujících 10 procesů (seřazeno sestupně od nejvyššího bodového ohodnocení):

Proces	Význam dle cílů
6. Řízení výkonu státní správy	133
15. SPD - kontrolní činnost	107
14. SPD - ZPP	93
8. SPD - Stavební prevence	87
1. Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů	81
16. Správní řízení a přestupkové	80
17. Schvalování posouzení požárního nebezpečí	80
13. Odborné vzdělávání	76
9. Kontrola plnění úkolů HZS krajů	65
4. Preventivně výchovná činnost	59
7. Podklad pro odvolání	48
10. Ostatní podání	48
5. Rozbory příčin vzniku požáru	44
3. Spolupráce se subjekty (působící na úseku PO)	34
2. Mezinárodní spolupráce	26
11. Financování	21
12. Plánování	20
18. Tvorba podkladů pro kraj	20

Znamená to, že při realizaci první 10 cílů budou nejvíce ovlivněny zde uvedené procesy. Tento přehled **slouží také pro lepší rozhodování managementu, zda uvedené procesy jsou hlavním předmětem jejich budoucího rozvoje.**

Lze konstatovat, že některé cíle nebude možné splnit, nebo je bude možné splnit pouze částečně. Jedná se o cíle, které jsou závislé na čerpání vyšších finančních prostředků (viz jednotný informační systém). Nedostatek finančních prostředků se projeví při řešení téměř všech cílů, ale s různou intenzitou.

Proto byly vybrány další cíle, které jsou z hlediska požární prevence důležité, a které nejsou výrazně závislé na zvýšených finančních požadavcích. Současně tyto cíle eliminují většinu rizik vysoké významnosti.

Jedná se o následující cíle (zkrácený název):

1. Definovat jednotný celorepublikový systém řízení a vyhodnocování PVČ
2. Vypracovat systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti
3. Zavést systém posuzování projektů zpracovaných požárním inženýrstvím
4. Připravit efektivní systém odborné přípravy pro výkon specializovaných činností a jeho realizace



Shrnutí

Cíle zvolené k realizaci budou přínosem pro celý HZS ČR a veřejnost, a posunou významně vpřed celý systém požární prevence. Vzhledem k opatřením vlády a úsporným krokům je možné výběr cílů pro roky 2012 – 2016 vybrat následovnými variantami:

1. **Významný posun systému (62 %) –** zaměřit se na realizaci jen prvních 10 cílů
2. **Méně významný (38 %) –** zaměřit se jen na realizaci prvních 3 cílů
3. **Vnitřní zlepšení bez využití finančních zdrojů –** na prvních místech se převážně umístily cíle, které potřebují finanční zdroje. Nejsou-li tyto zdroje k dispozici, je možné obrátit pozornost na cíle, které pomohou vnitřně zlepšit pracovní prostředí, a k jejich realizaci budou zapotřebí převážně jen kapacity pracovníků
4. **Výběr cílů realizovatelných dle priorit managementu nebo vlády –** management z identifikovaných cílů zvolí k realizaci ty, které je možné realizovat v následujících letech, přispějí ke zlepšení a naplní priority definované vládou s ohledem na omezení a úsporná opatření
5. **Kombinace –** kombinace výše uvedených variant.

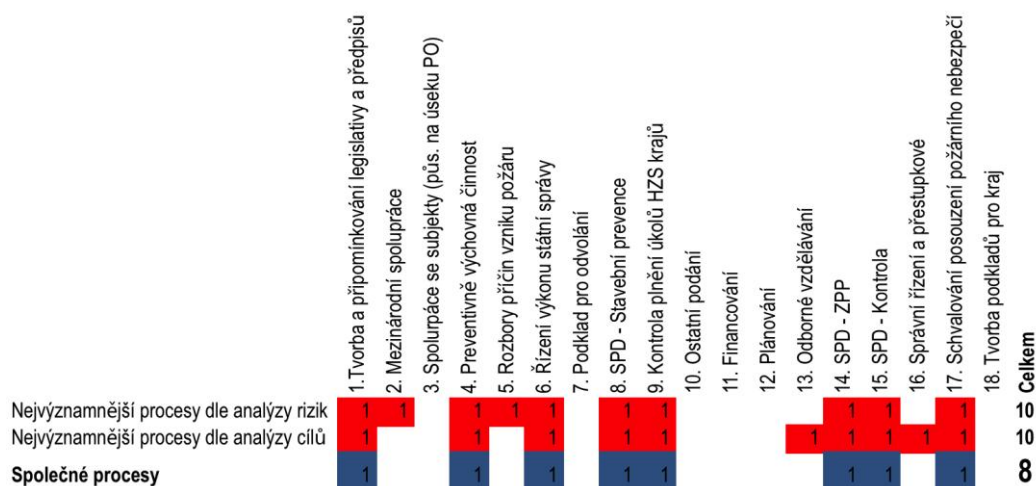
S ohledem na situaci a znalost prostředí HZS ČR doporučuje pracovní tým připravující Koncepci zvolit kombinaci variant č. 4., 3., 2. Cíle organizace by měly být především v rukou managementu.

Doporučení pro volbu cíle dále upřesňuje hodnocení vztahů mezi riziky a definovanými cíli.

Hodnocení vztahů rizik a plnění cílů

V předcházejících analýzách byly zjištěny nejvýznamnější rizika a cíle. Byly také identifikovány procesy, na které mají největší vliv. Zjistit však, zda existují cíle, které svou realizací zároveň budou eliminovat rizika, je možné vzájemným průnikem výsledků obou analýz.

Nejprve byly porovnány procesy, ve kterých působí prvních deset nejvýznamnějších rizik a cílů. Modře je označeno 8 procesů, ve kterých nejvíce působí identifikovaná rizika a zároveň i definované cíle by měly mít na tyto procesy největší vliv, viz tabulka, řádek – „společné procesy“. **Jedná se tedy o 80% shodu v procesech.**





V další části byla řešena otázka, kterými nejvýznamnějšími cíli (tedy jejich realizací) bude eliminováno nejvíce identifikovaných rizik (tedy těch 8 nejvýznamnějších uvedených v kapitole Analýza rizik).

Pozn.: K prvním deseti nejvýznamnějším cílům bylo doplněno dalších 7 cílů (4 cíle navíc doplněné v analýze cílů s ohledem na jejich důležitost z hlediska praxe + další 3 cíle, které pracovníci odhadli ze zkušenosti, že by mohly mít velký význam na rizika s nejvyšší prioritou).

Tedy celkem ze 17 cílů byly vybírány ty nejdůležitější, uvedené níže:

- a) Zavést specialisty na úseku požární prevence pro specifické obory (zemědělství, chemický průmysl,...), kteří budou odbornými poradci a lektory pro HZS ČR
- b) Využívat více odborníky na řešenou problematiku z HZS krajů a dalších odborných pracovišť
- c) Upravovat základní pravidla pro vybrané oblasti výkonu státní správy
- d) Optimalizovat PVČ s ohledem na specifika cílových skupin, využívat nejvhodnější nástroje preventivního působení
- e) Definovat jednotný celorepublikový systém řízení a vyhodnocování PVČ
- f) Vypracovat systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti
- g) Zavést systém posuzování projektů zpracovaných požárním inženýrstvím
- h) Rozbory příčin vzniku požárů, stanovit priority v předcházení rizik z hlediska nebezpečí vzniku požáru a jeho šíření
- i) V návaznosti na činnosti vykonávané dle platné legislativy přehodnotit počty příslušníků na ústředním orgánu.

Po zhodnocení výsledků doporučuje přípravný tým Koncepce sloučit cíle a) s b), d) s e). Cíl i) je částečně řešen v cíli a) a s ohledem na současnou situaci jej nelze řešit prioritně v dohledné době. Cíl e) je již v realizaci jiného odboru MV-GR HZS ČR a není tedy třeba jej řešit touto Koncepcí.

Proto doporučujeme řešit především tyto cíle (byly vybrány na základě výsledků analýzy a zkušeností s praxí HZS ČR):

1. Zavedení specialistů na úseku požární prevence pro specifické obory, kteří budou odbornými poradci a lektory pro HZS ČR + Využívat více odborníky na řešenou problematiku z HZS krajů a dalších odborných pracovišť
2. Zavést systém posuzování projektů zpracovaných požárním inženýrstvím
3. Vypracovat systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti
4. Připravit efektivní systém odborné přípravy pro výkon specializovaných činností a jeho realizace
5. Definovat jednotný celorepublikový systém řízení a vyhodnocování PVČ

Budou-li realizovány navrhované cíle 1. až 5., pak budou eliminována 4 nejvýznamnější rizika:

- Neexistence jednotného informačního a komunikačního systému požární prevence
- Špatné návyky občanů a podceňování rizika vzniku požárů
- Nedostatečné odborné vzdělávání příslušníků
- Neexistence jednotného systému pro výběr subjektů ke kontrole



Shrnutí a závěry

Průnikem obou analýz bylo zjištěno, že nejvíce je riziky a cíli ovlivňováno 8 procesů z celkového počtu 18. To jsou procesy, kterým bude věnována pozornost při naplňování Koncepce. K realizaci cílů budou zpracovány programy, popřípadě dílčí projekty, na kterých bude mimo jiné řešeno:

1. Realizovat cíle 1., 2., 3., 4. a 5.
2. U realizace cílů specifikovat jasně zadání a způsob, jak mají být odstraněna identifikovaná rizika (na realizaci se může podílet více specialistů z různých krajů a nemusí mít stejné povědomí o rizicích)
3. Zavést způsob sledování a měření snižování míry rizika
4. Bude-li dostatek potřebných zdrojů, rozšířit realizaci cílů i o všechny cíle uvedené v průniku analýz cílů a rizik
5. Uvedených 8 procesů nejprve jasně procesně popsat a následně optimalizovat jejich fungování, a to v rámci všech krajů HZS
6. Nastavit jasné metriky pro sledování výkonnosti aspoň oněch 8 procesů
7. Zkontrolovat aktivity a koncepce ostatních odborů a dohodnout se na tom, co který odbor bude realizovat, a kdy se budou odbory vzájemně informovat o výsledcích. Smyslem je zabránit vzniku duplicitních aktivit a uspořádat náklady
8. Definovat nejsilnější stránky HZS ČR a jejich vztah na eliminaci rizik a splnění cílů.

Zjištěné výsledky mohou dostát změny s ohledem na aktuální situaci HZS ČR. Výsledky by však měly sloužit managementu a jeho rozhodování, která část Koncepce se bude průběžně realizovat.



PŘÍLOHY KONCEPCE POŽÁRNÍ PREVENCE V ČESKÉ REPUBLICE DO ROKU 2016

Procesy požární prevence - struktura obsahu procesu

Poslání procesu

Stávající poslání, nové poslání, přínos

Cíle

Stanovení cíle, metrika, odpovědnost

Nedostatky

Slabé stránky procesu, rizika a hrozby

Popis fungování procesu

Popis procesu, mapa procesu

Analýza, fakta

Přílohy



1. Proces Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů

Poslání procesu Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Usměrnování pravidel pro projektování staveb, technologií, zabudování výrobků do staveb, chování právnických a fyzických osob a oprávnění orgánů státní správy a samosprávy prostřednictvím závazných nebo doporučujících předpisů	Zefektivnění přípravy a připomínkování předpisů Vyšší podíl odborníků z HZS krajů na přípravě nových předpisů Vyšší podíl vědecko-výzkumných pracovišť a jiných odborných pracovišť	V nezbytně nutné míře regulovat chování před vznikem požáru a případně jeho negativními důsledky závaznými nebo doporučujícími předpisy za využití odborníků z řad HZS ČR a vědecko-výzkumných pracovišť v kontextu všech dalších předpisů upravujících bezpečnostní prvky chování v ČR a EU

Cíle

Cíl	Metrika
1.1.c Regulovat nebezpečné jednání vedoucí ke vzniku požáru a jeho šíření, harmonizovat předpisy v souladu s vědeckotechnickým vývojem a tím zvyšovat úroveň požární bezpečnosti ve prospěch snížení ztrát na zdraví, životech a majetku	Počty zraněných, mrtvých a výše škod
1.2.c Využívat více odborníky na řešenou problematiku z HZS krajů a dalších odborných pracovišť	Počty spolupracujících HZS krajů a externích pracovišť
1.3.c Zefektivnit proces připomínkování předpisů - vytvoření organizačních pravidel pro oběh dokumentů na GŘ s ohledem na odbornou působnost věcných útvarů ¹⁰	Vytvoření pravidel
1.4.c Vytvořit prostor pro tvorbu nových předpisů ¹¹	Vytvoření efektivního přístupu
1.5.c Vytvořit nový zákon o PO	Ano/Ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 1.1.s omezený počet příslušníků na ústředním orgánu státní správy s právním vzděláním
- 1.2.s časově náročná práce s vysokými nároky na odbornost
- 1.3.s nejednotné postupy při tvorbě nového předpisu, zejména v oblasti právní a odborné součinnosti
- 1.4.s některá dílčí ustanovení zákona o požární ochraně odrážející dobu jeho vzniku (1985) jsou v dnešní době obtížně aplikovatelná.

Rizika/ Hrozby

- 1.1.h časté změny předpisů
- 1.2.h velké množství nových předpisů, zejména z EU (právní i z oblasti technických norem)
- 1.3.h tlak na snižování počtu příslušníků
- 1.4.h vývoj a provozování nových požárně nebezpečných technologií.

Popis fungování procesu Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů

§ 23 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Dosud téměř náhodný výběr posuzovatelů z důvodu omezených lidských zdrojů a zahlcení připomínkami na úkor jiných činností – není v působnosti prevence

¹¹ Vytvořit časový prostor pro vybrané odborníky pro tvorbu předpisů



Požární prevence ve svém objemu představuje a postihuje oblast stavební prevence – projektování, zhotovování a užívání staveb, oblast bezpečného provozování činností podnikatelskými subjekty a úřady státní správy a samosprávy a bezpečného chování fyzických osob. Dále se týká rozsahu působnosti a obecných postupů při výkonu státní správy a samosprávy. Součástí je správní trestání, tzn. ukládání sankcí za neplnění povinností na úseku požární ochrany. Všechny tyto oblasti se dotýkají tvorby a připomínkování předpisů a jsou předmětem práce požární prevence.

Tvorba právních předpisů probíhá na základě legislativních pravidel vlády. Je to činnost soustavná, neustále sledující vývoj společnosti, vývoj vědy a techniky a na tyto skutečnosti musí v určitém rozsahu reagovat. V oblasti požární prevence je nosným zákonem zákon o požární ochraně a zákon o Hasičském záchranném sboru České republiky. Na úseku požární prevence se soustavně monitoruje stav úrovně požární ochrany v ČR a v zahraničí a připravují se úpravy platné legislativy tak, aby nemohlo dojít ke snížení požární bezpečnosti. Zákon o požární ochraně z roku 1985 byl měněn mnoha novelami a obsahuje všechny základní atributy potřebné k tomu, aby zajistil dostatečnou míru požární bezpečnosti.

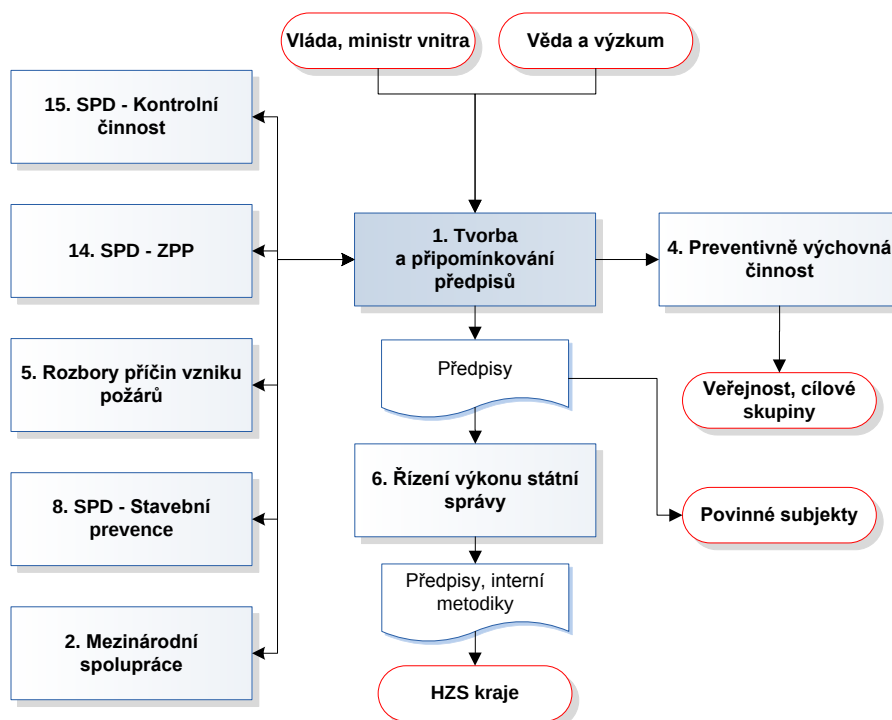
V rámci připomínkování právních předpisů připravovaných jinými správními úřady se vydaná vyjádření dotýkají aspektů souvisejících s požární prevencí. Těchto předpisů je převážná část, jen poměrně málo předpisů se netýká požární prevence (např. daňové předpisy), ale někdy jsou předkládány k posouzení i tyto. Zpracovatel připomínek musí být odborníkem v širokém spektru oborů, aby postihl veškeré souvislosti požární prevence s danou problematikou.

Rozsáhlou činností je připomínkování právních a technických předpisů vydávaných v rámci Evropské unie. Jedná se o nařízení, směrnice a rozhodnutí Parlamentu a Komise (cca 10 ročně), notifikace v rámci EU (cca 300 právních předpisů ročně) a Evropské a mezinárodní technické normy (CEN/CENELEC/ETSI, ISO/IEC) - cca 100 ročně.

Zvláštní pozornost je věnována právním předpisům obcí a krajů, které byly vydány na základě zmocnění ze zákona o požární ochraně. Také k těmto předpisům odbor požární prevence MV-GŘ HZS ČR vydává svá stanoviska jako věcný gestor pro dozorovou činnost MV – odboru dozoru a kontroly veřejné správy.

Velice rozsáhlá je činnost související s tvorbou a připomínkováním technických norem, kde příslušníci prevence HZS ČR působí v řadě technických normalizačních komisí. Opět velká část technické normalizace probíhá za účasti požární prevence.

Obdobně jsou vykonávány práce na normativních dokumentech, které se dotýkají zejména problematických oblastí, dosud neošetřených jinými předpisy. Zejména se jedná o zavádění nových technologií (např. s plynnými médii).



Mapa procesu 1

Analýza, fakta

1. Tvorba vlastních předpisů

Vydání vlastního právního předpisu představuje náročný úkol, jak z věcného a právního, tak i časového hlediska. Postup při vypracování nového předpisu lze rozdělit do následujících etap – vypracování návrhu včetně potřebných odborných a právních konzultací, vnitrorezortní připomínkové řízení a vypořádání připomínek, mezirezortní připomínkové řízení a vypořádání připomínek, projednání v příslušných komisích Legislativní rady vlády a vypořádání připomínek, zaslání orgánům EU k notifikaci členskými státy (v případě mohli-li by předpis tvořit technickou překážku na vnitřním trhu EU) a vypořádání připomínek, projednání, schválení a vydání ve Sbírce zákonů ČR.

Přehled vlastních předpisů se vztahem k požární prevenci:

- zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 246/2001 Sb., o stanovení podmínek požární bezpečnosti a výkonu státního požárního dozoru (vyhláška o požární prevenci)
- vyhláška č. 202/1999 Sb., kterou se stanoví technické podmínky požárních dveří, kouřotěsných dveří a kouřotěsných požárních dveří
- vyhláška č. 87/2000 Sb., kterou se stanoví podmínky požární bezpečnosti při svařování a nahřívání živců v tavných nádobách
- nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- vyhláška č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb, ve znění pozdějších předpisů, která nabyla účinnosti k 1. 7. 2008.

V současné době pracuje odbor prevence na novelizaci zákona o požární ochraně.

2. Tvorba a připomínkování předpisů v gesci jiných orgánů a institucí

Příslušníci odboru prevence MV-GR HZS ČR jsou aktivně zapojeni do řady komisí a pracovních skupin Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“), Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „MPO“), Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „MMR“), Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní



zkušebnictví a Technických normalizačních komisí (TNK 26, TNK 105, TNK 27, TNK 101, TNK 124) a dalších orgánů a institucí.

Protože není vedena samostatná evidence připomínkových předpisů, budou uvedena pouze fakta za rok 2009. Lze konstatovat, že objem připomínkových právních a technických předpisů je v každém roce přibližně na stejné úrovni.

a) právní předpisy

V roce 2009 bylo z iniciativy Hospodářské komory ČR, odboru prevence MV-GŘ HZS ČR a MPO vypracováno v součinnosti s MMR a MŽP nařízení vlády č. 91/2010 Sb., o podmínkách požární bezpečnosti při provozu komínů, kouřovodů a spotřebičů paliv, které nabylo účinnosti k 1. lednu 2011.

V průběhu roku 2009 se odbor prevence podílel na přípravě a připomínkovém řízení zejména následujících právních předpisů:

- zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, současně byl vydán zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb a vyhláška č. 248/2009 Sb., kterou se stanoví seznam jednotných kontaktních míst, která je prováděcím předpisem k zákonu č. 222/2009 Sb.,
- zákon č. 379/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 314/2009 Sb., úplné znění zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), jak vyplývá z pozdějších změn,
- nařízení vlády č. 264/2009 Sb., o bezpečnostních požadavcích na tunely pozemních komunikací delší než 500 metrů,
- vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby,
- vyhláška č. 269/2009 Sb., kterou se mění vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území,
- vyhláška č. 398/2009 Sb., o obecných technických požadavcích zabezpečujících bezbariérové užívání staveb,
- zákon č. 488/2009 Sb., kterým se novelizuje zákon č. 59/2006 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií),
- nařízení vlády č. 315/2009 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 194/2001 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na aerosolové rozprašovače, ve znění nařízení vlády č. 305/2006 Sb.

Byla obhájena ústavnost vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany staveb - nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 40/08 č. 241/2009 Sb.

Kromě předpisů, u kterých byl v roce 2009 zakončen legislativní proces jejich vydáním ve Sbírce zákonů, byla v rámci připomínkových řízení připravena stanoviska i pro nemalé množství předpisů (např. zákon o kontrole, zákon o chemické bezpečnosti), které z řady důvodů (nezařazení do programu na projednávání Poslaneckou sněmovnou apod.) nebyly vydány. I když u těchto předpisů proběhl legislativní proces jejich tvorby téměř do konce, nebude na něj moci být navázáno, jelikož musí být znění návrhu předpisu aktualizováno v závislosti na výstupy legislativní tvorby evropských předpisů, ale i v závislosti na změnách vyplývajících z opatření politického a hospodářského charakteru. Tudíž potřebné předpisy budou znovu připomínkovány a projednávány.

b) technické předpisy

V průběhu roku 2009 se odbor prevence podílel na přípravě a připomínkovém řízení u 260 českých technických norem a 26 pravidel pro správnou praxi zejména v oblasti plynárenství. Jednalo se především o revizi kodexu norem požární bezpečnosti staveb, vydání nové ČSN 73 0848 a přípravu a podíl na zpracování revize ČSN 34 2710.



Připomínkové jiné technické předpisy:

1. Technické návody autorizovaných osob – cca 3 ročně
2. Technická pravidla, doporučení, informace – cca 20 ročně
3. Technické směrnice (pojišťovny, doprava atd.) – cca 5 ročně.

3. Právní předpisy krajů a obcí

Na základě zmocnění v zákoně o požární ochraně, vydává Rada kraje nařízením kraje požární poplachový plán kraje a stanoví nařízením kraje podmínky k zabezpečení plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany, zdrojů vody k hašení požárů a tyto zdroje určí, požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru, požární ochrany v budovách zvláštního významu, požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob. HZS krajů jsou dle zákona o požární ochraně povinny zpracovávat podklady pro vydání výše uvedených předpisů a MV-GŘ HZS ČR k tomu vydalo několik metodických návodů. Obec obecně závaznou vyhláškou vydává požární řád obce, stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob. V roce 2003 bylo vypracováno a publikováno v časopise 150 Hoří (dnes časopis 112) metodické doporučení k vydání obecně závazné vyhlášky obce – Požární řád obce. Odbor prevence jako věcný gestor vydává k předpisům krajů a obcí svá stanoviska pro MV – odbor dozoru a kontroly veřejné správy.

Přílohy

- Legislativní pravidla vlády <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/legislativni-rada-vlady-25264/>
- Nařízení Ministerstva vnitra č. 63 z roku 2000, kterým se stanoví postup při přípravě návrhů právních předpisů v působnosti Ministerstva vnitra a dalších materiálů určených k projednání ve vládě
- Pokyn ministra vnitra č. 82 z roku 2002, kterým se vydává Vzorová osnova pro zpracování informace pro ministra vnitra a Zásady pro zpracování stanoviska, a ukládají úkoly s tím související-
Příloha č. 1 k PMV č. 82/2002 - Vzorová osnova pro zpracování informace pro ministra vnitra
Příloha č. 2 k PMV č. 82/2002 - Zásady pro zpracování stanoviska
Příloha č. 3 k PMV č. 82/2002 - Zásady komunikace mezi útvary při tvorbě informace pro ministra vnitra a stanovisek
- Nařízení Ministerstva vnitra č. 90 z roku 1999, kterým se stanoví pravidla pro přípravu a vyhlásování interních aktů řízení v oboru působnosti Ministerstva vnitra
- Technické normalizační komise <http://www.unmz.cz/urad/technicke-normalizacni-komise>
- Metodické pokyny pro normalizaci <http://www.unmz.cz/urad/metodicke-pokyny>



2. Proces Mezinárodní spolupráce

Poslání procesu Mezinárodní spolupráce

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Navázání zahraniční spolupráce a získávání nových poznatků	Rozšíření zahraniční spolupráce a využívání poznatků v praxi Využití spolupráce prostřednictvím internetového připojení	Získávání nových poznatků nejen při osobních kontaktech a jejich častější využívání ve prospěch požární prevence v ČR

Cíle

Cíl	Metrika
2.1.c Systematicky využívat poznatky z mezinárodní spolupráce ve prospěch požární prevence	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 2.1.s omezený počet příslušníků na odboru prevence s velkým odborným rozsahem činnosti
- 2.2.s nedostatečné jazykové vybavení odborníků v požární prevenci
- 2.3.s složitá administrativa u zahraničních cest
- 2.4.s nesystematické vyhodnocování a využívání poznatků ze zahraniční spolupráce pro využití v podmínkách ČR.

Rizika/Hrozby

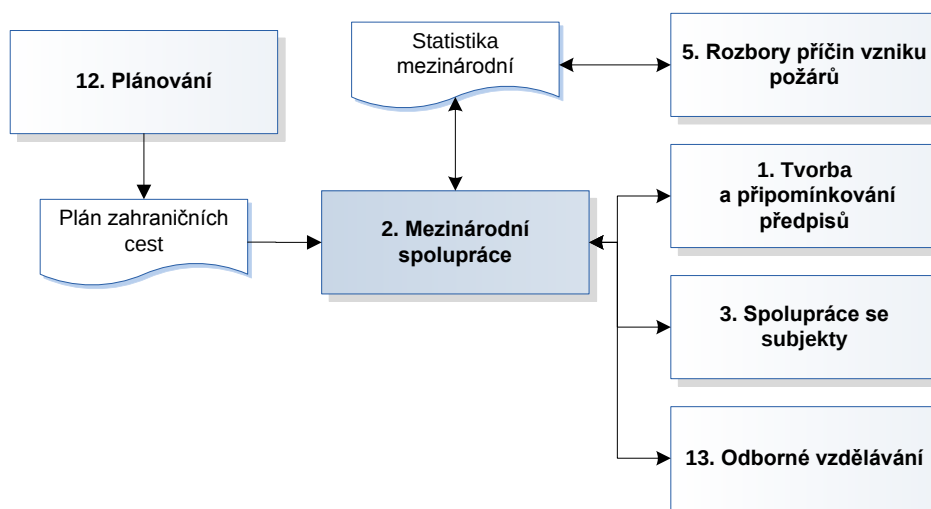
- 2.1.h omezené finanční prostředky.

Popis fungování procesu Mezinárodní spolupráce

§ 24 odst. 1 písm. s) zákona o požární ochraně.

V rámci mezinárodní spolupráce jsou poznávány postupy, zvyklosti a předpisy jiných zemí v požární prevenci, které jsou částečně vyhodnocovány pro možné využití v ČR.

Spolupráce je realizována formou zahraničních cest – jednostranná i vícestranná jednání, jednání v rámci definovaných celků (Fire safety network), přednáškami na konferencích apod.



Mapa procesu 2

Analýza, fakta

Příklady činnosti odboru prevence v oblasti zahraniční spolupráce:

Slovenská republika

Setkání 1x ročně; střídavě v České a Slovenské republice. Projednáváná témata požární prevence zejména kontrolní činnost, stavební prevence a PVČ – vychází ze společných základů z doby existence Československé republiky. Následný odlišný vývoj je předpokladem výměny mnoha cenných zkušeností.

Litevská republika

Jednání probíhají již od roku 2007 - projednáváná témata požární prevence, systému provozu jednotného evropského čísla tísňového volání 112, organizaci Integrovaného záchranného systému ČR a jednotek požární ochrany.

Bulharská republika

Od roku 2004 probíhají jednání s představiteli Národní služby pro požární a havarijní bezpečnost (dále jen „NSPHB“) Bulharské republiky - cílem je seznámení se s vývojem organizační struktury NSPHS BR, výměna zkušeností s řízením jednotlivých částí obou sborů včetně požární prevence, informace o legislativních předpisech a další.

Příslušníci HZS ČR se v říjnu 2009 zúčastnili kurzu vyšetřování příčin vzniku požáru v polské Szkole aspirantów państwowej straży pożarnej v Poznani¹².

V roce 2009 se v ČR uskutečnilo první oficiální setkání prezidentů profesních komor požární ochrany s představiteli hasičských sborů ze zemí Visegrádské čtyřky a Ukrajiny.

Memorandum mezi Ministerstvem Ruské Federace pro civilní ochranu, mimořádné situace a likvidaci následků přírodních katastrof a Ministerstvem vnitra ČR o vzájemné spolupráci v oblasti předcházení a likvidace mimořádných událostí a požární ochrany z března 2006.

Memorandum mezi Ministerstvem vnitra a administrativní reformy Rumunské republiky a Ministerstvem vnitra České republiky o vzájemné spolupráci v oblasti předcházení a likvidací mimořádných událostí, požární ochrany a ochrany obyvatelstva z července 2007.

Memorandum mezi Ministerstvem vnitra-generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru České republiky a Ministerstvem vnitra Slovenské republiky - Prezidiem Hasičského a záchranného sboru o spolupráci a přátelských vztazích z července 2009.

¹² www.hzscr.cz/fotogalerie/cesti-hasici-na-skoleni-v-polsku.aspx?q=Y3BpPTI%3D



Z dalších aktivit:

- účast na mezinárodní konferenci Vnitřní pořádek a bezpečnost v Sofii na téma Požární a havarijní bezpečnost – r. 2005
- účast a přednáška na mezinárodní konferenci „Předcházení požárům a organizace požárního dozoru“, pořádaná Ministerstvem mimořádných událostí Ruské federace v Soči – r. 2006
- účast a přednáška na 8. setkání skupiny pro požární bezpečnost EU v Helsinkách – 05/2008
- účast a přednáška na 9. setkání skupiny pro požární bezpečnost EU v Londýně – 11/2008
- účast a přednáška na Mezinárodní konferenci požární prevence v Jaltě na Ukrajině – r. 2009
- účast a přednáška na 8. Mezinárodní konferenci Performance-Based Codes and Fire Safety Design Methods v Lund University ve Švédsku – r. 2010
- účast a přednáška na Workshop Integrated Fire Engineering and Response v Barcelona University ve Španělsku – r. 2010
- řada dalších vystoupení na tuzemských i zahraničních konferencích a seminářích - Kulturní dědictví a jeho zabezpečení z hlediska požární ochrany, Příklady požárních scénářů, Nové trendy v požární bezpečnosti staveb, European Thematic Network Fire in Tunnel atd.

Přílohy

- Deklarace prevence zranění a podpory bezpečnosti v EU - www.eurosafe.eu.com/
- Deklarace požární bezpečnosti v hotelích v EU - www.safehotel.org
- Statistika World Fire Statistics Centre www.genevaassociation.org/Affiliated_Organizations/WFSC.aspx

3. Proces Spolupráce se subjekty (působící na úseku PO)

Poslání procesu Spolupráce se subjekty

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Navázání spolupráce za účelem zvyšování úrovně požární bezpečnosti v ČR	Zvýšit podíl spolupráce a vyhodnocovat její přínos	Ve větším rozsahu spolupracovat se subjekty, které mohou přispět ke zvýšení úrovně požární bezpečnosti v ČR a hodnotit jejich přínos

Cíle

Cíl	Metrika
3.1.c Podporovat efektivní spolupráci formou grantů	Počet grantů
3.2.c Upravit spolupráci se sektorem pojišťovnictví ve prospěch požární prevence	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 3.1.s omezený počet příslušníků na odboru prevence s velkým odborným rozsahem činnosti
- 3.2.s podchyceno málo subjektů pro spolupráci.

Rizika/Hrozby

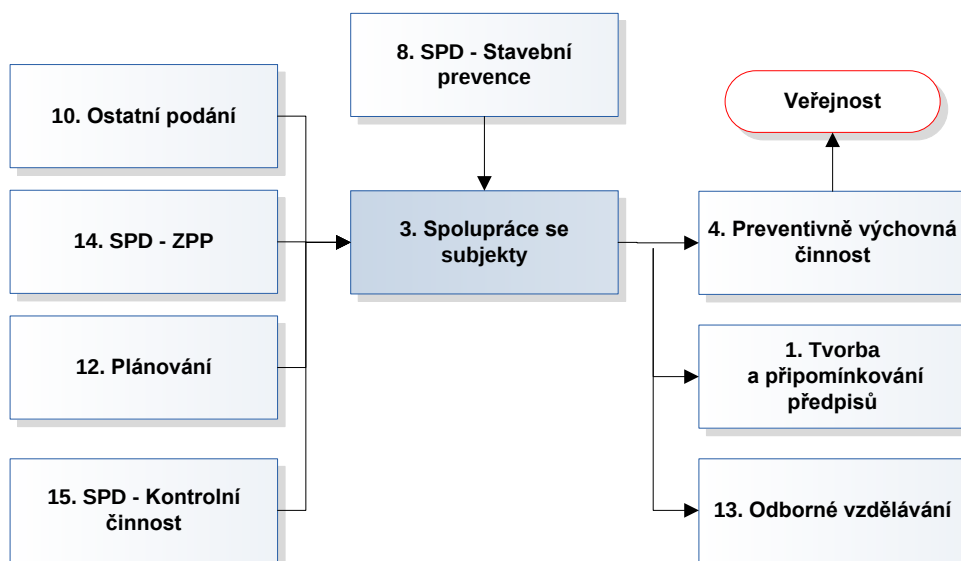
- 3.1.h nezájem o spolupráci ze strany oslovených subjektů
- 3.2.h omezené finanční prostředky spolupracujících subjektů
- 3.3.h tlak na snižování finančních prostředků.

Popis fungování procesu Spolupráce se subjekty

§ 75 odst. 1 písm. d) a e) zákona o požární ochraně.

Spolupráce probíhá na různých odborných úrovních:

1. spolupráce řešící nové poznatky a vývoj na úseku požární ochrany – věda a výzkum, tvorba nových předpisů a jejich změny, tvorba metodik a doporučení; spolupráce probíhá jak z podnětu MV-GŘ HZS ČR, tak na výzvu jiných subjektů
2. spolupráce podporující PVC – zaměření na výchovu k bezpečnému jednání - viz proces č. 4 Preventivně výchovná činnost
3. Spolupráce s orgány státní správy je předmětem jiných procesů, např. č. 1 – Tvorba a připomínkování legislativy a předpisů.



Mapa procesu 3

Analýza, fakta

Rozsah současně spolupracujících subjektů

VŠB – TU Ostrava, fakulta bezpečnostního inženýrství, např. stavební prevence – požární inženýrství, modelování požárů - www.fbi.vsb.cz

ČVUT Praha, stavební fakulta – zejména oblast stavební prevence – požární inženýrství a projekt celoživotní vzdělávání - web.fsv.cvut.cz

Profesní komora PO – oblast stavební prevence - požárně bezpečnostní zařízení a další - www.komora-po.cz

Společenstvo kominíků ČR – oblast výstavby a provozu komínů a připojování spotřebičů paliv - www.skcr.cz

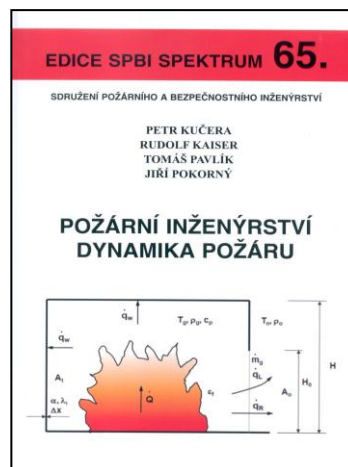
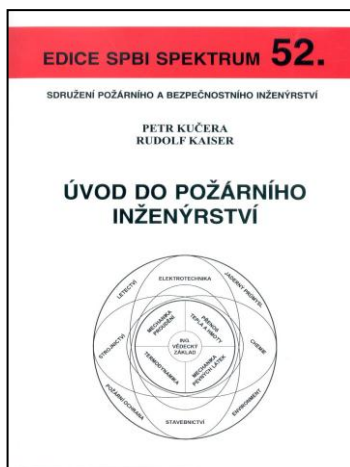
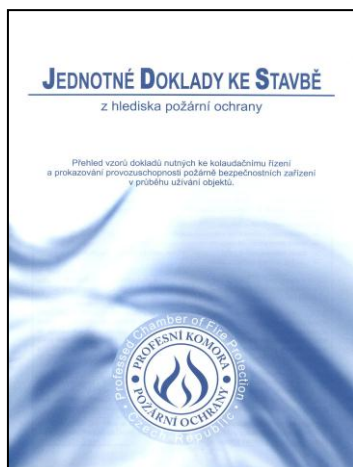
Český plynárenský svaz – oblast netradičního využití plynů, např. vodík, CNG a propan jako pohonné látky, rozvody plynů v budovách apod. - www.cgoa.cz

Sdružení hasičů Čech, Moravy a Slezska - www.dh.cz

PRO RESCUE o. p. s, Merhautova 84, 613 00 Brno, www.rescue.cz a www.socialni-pece.cz/kurzy_1.php

Hospodářská komora ČR a regionální komory - www.komora.cz

Další odborná a profesní sdružení a organizace





4. Proces Preventivně výchovná činnost

Poslání procesu Preventivně výchovná činnost

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Vychovávat občany k bezpečnému chování	Celorepublikový jednotný výchovný dopad na cílové skupiny Specializace na snížení rizik u problematických oblastí vyhodnocených v analýzách požárů Zábavná a poutavá forma bez represivních znaků Soustředit se na odstranění rizik	Vytvořit provázaný a koordinovaný systém preventivní výchovy občanů k tomu, jak předcházet požárům, a jak se chovat v případě jeho vzniku. Zvýšit povědomí takového bezpečného chování.

Cíle

Cíl	Metrika
4.1.c Minimalizovat počet požárů a jejich následků způsobených nevědomým a nedbalostním chováním občanů	Snížení počtu požárů a jejich následků o% ročně
4.2.c Optimalizovat výchovnou činnost s ohledem na specifika cílových skupin, využívat nejvhodnější nástroje preventivního působení ¹³	% pokrytí cílové skupiny, znalost bezpečnostních pravidel, poměr nákladů na činnost vzhledem k pokrytí cílové skupiny
4.3.c Definovat jednotný celorepublikový systém řízení a vyhodnocování PVČ ¹⁴	Zavedení systému
4.4.c Vychovat odborníky, kteří dokáží zajímavě a poutavě vést preventivně výchovné aktivity	počet odborníků

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 4.1.s Nejednotné zajišťování PVČ u HZS krajů
- 4.2.s nekoordinovanost výchovných aktivit v jednotlivých krajích a neznalost jejich účinku a efektivity
- 4.3.s neexistence specialistů na vytvoření profesionálního systému a zpracování konkrétních projektů preventivní výchovy.

Rizika/Hrozby

- 4.1.h netečnost veřejnosti k výchově v oblasti požární prevence
- 4.2.h špatné návyky občanů a podceňování rizika požárů
- 4.3.h lhostejnost občanů k věcem veřejným
- 4.4.h tlak na snížení počtu příslušníků
- 4.5.h omezené finanční prostředky.

Popis fungování procesu Preventivně výchovná činnost

§ 24 odst. 1 písm. l), § 26 odst. 2 písm. o) a § 75 odst. 1 písm. d) zákona o požární ochraně.

PVČ je cílevědomá a plánovaná činnost, která směřuje k usměrňování lidského chování k vědomému předcházení požárům a získávání souvisejících dovedností k záchraně lidského života a zdraví. Jedná se

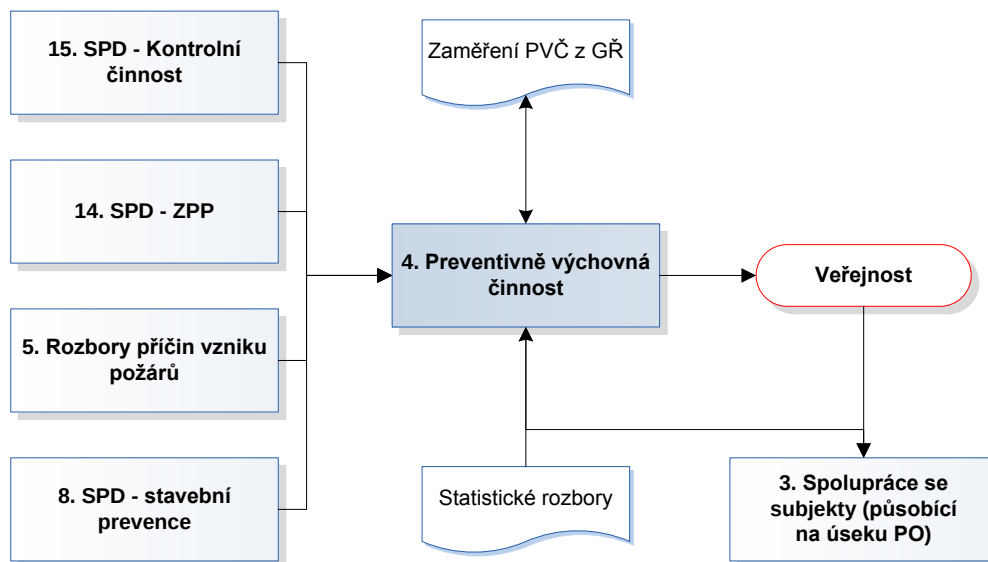
¹³ Znalost je možné ověřit průzkumem cílové skupiny; zavést Komunikační plán

¹⁴ Vytvořit takový systém, který bude usnadňovat práci v krajích a optimalizovat povědomí bezpečnostních pravidel u veřejnosti s min. náklady

o celoživotní proces, proto programy v rámci PVČ jsou rozdělovány na jednotlivé skupiny obyvatelstva, dle různých kritérií, např. věkových.

V rámci PVČ se např. analyzují statistická data o požárech, dělají se průzkumy vědomostí a hledají se způsoby, jak ovlivnit chování osob ve prospěch požární bezpečnosti. Za tím účelem se využívají všechny dostupné způsoby působení na obyvatelstvo, od médií až po jednorázové akce pořádané HZS ČR.

PVČ je propojena s činností dobrovolných sdružení, nevládních organizací obcí a dalších subjektů.



Mapa procesu 4

Analýza, fakta

Schválené zaměření PVČ je dílčím koncepčním materiálem, který však zahrnuje velmi širokou oblast úkolů na úseku požární prevence. Zasahuje svým rozsahem nejenom do všech řídicích a organizačních úrovní orgánů veřejné správy na úseku požární ochrany, ale může ovlivnit také činnost občanských sdružení, veřejně prospěšných organizací a jiných orgánů a organizací působících na úseku požární ochrany. Naplňování PVČ je časově a v mnoha případech i finančně náročnou činností, vyžadující vysoké a další specifické schopnosti. Významnou formou PVČ je činnost ediční. Do této oblasti patří vydávání vlastních odborných časopisů (např. do konce roku 2003 časopis „150-HOŘÍ“ a od roku 2004 časopis „112“), neperiodických odborných tiskovin (např. různé jednorázové odborné publikace typu metodických příruček, učebních textů, služebních pomůcek), vydávání různých preventivně zaměřených informačních materiálů apod.

Vydané příručky¹⁵

- Příručka pro učitele základních a speciálních škol „Výchova dětí v oblasti požární ochrany“ včetně doprovodných filmů
- Příručka pro učitele středních škol „Výchova a prevence v oblasti požární ochrany“ včetně doprovodných filmů
- Publikace „POŽÁRNÍ OCHRANA - příručka pro podnikatele“ vznikla zejména pro potřeby podnikatelů, ale může být přínosem široké veřejnosti, která se zajímá o to, jak předcházet požárům. Příručka nabízí nejen teoretické informace a právní předpisy požární ochrany, ale obsahuje také praktické rady a návody, jak zajistit požární bezpečnost ve své firmě
- Publikace „Doma bezpečně“ je určena pro širokou veřejnost. Jsou v ní uvedena doporučení nejen pro orgány bytových družstev a společenství vlastníků, ale i pro vlastníky a obyvatele bytových i rodinných domů. Má napomoci orientovat se ve spleti právních a technických předpisů, srozumitelně a stručně

¹⁵ Příručky jsou ke stažení na www.hzscr.cz/clanek/prirucky-a-metodiky-prevence-v-pozarni-ochrane.aspx

upozornit na možná rizika a nebezpečí spojená s „bydlením“. Upozorňuje na nejčastější chyby, kterých se každý občas dopouští, byť v dobré víře nebo z neznalosti, ale které mohou mít tragické důsledky

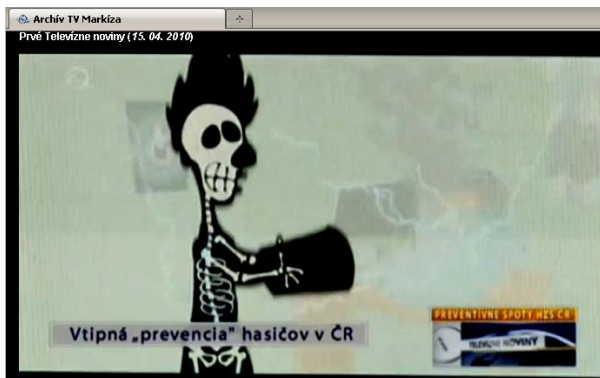
- Především pro projektanty, ale i pro další odbornou veřejnost jsou určeny:
 - Analýza podmínek pro rozšířenou aplikaci výsledků zkoušek požární odolnosti a reakce na oheň
 - Metodický postup pro ověřování funkčnosti požárního větrání
 - Postup při odlišném způsobu splnění technických podmínek požární ochrany.

Letáky

Odbor prevence MV-GŘ HZS ČR navrhl, nechal vyrobiť a distribuoval na HZS krajů letáky, určené pro širokou veřejnost. Letáky „Pořídte si hasicí přístroj“ a „Pořídte si hlásič požáru“ jsou ke stažení k dispozici na stránkách www.hzscr.cz.

Filmy

Odbor prevence MV-GŘ HZS ČR se podílel na výrobě seriálu krátkých videoklipů "Šťěstí přeje připraveným"¹⁶ vyrobený ve spolupráci MV-GŘ HZS ČR a IOO Lázně Bohdaneč. Videoklipy slouží jako návod, jak se zachovat při nebezpečných situacích, do kterých se může každý občan dostat. Inicioval u studentů FAMO Písek výrobu osmi animovaných filmových šotů¹⁷ určených pro MV-GŘ HZS ČR na téma Hasiči varují. Měly ohlas i ve Slovenské republice.



Granty

Další cestou pro rozšiřování a prohlubování PVC je každoroční přidělování grantů grantovou komisí MV-GŘ HZS ČR, která schvaluje i „Podmínky pro poskytování a použití neinvestičních dotací ze státního rozpočtu České republiky pro nestátní neziskové organizace“. V oblasti požární prevence jsou každoročně udělovány 3 - 4 granty. Významná je činnost občanského sdružení Citadela Bruntál, které se již od roku 1996 zaměřuje kromě jiného i na PVC v oblasti požární ochrany a ochrany obyvatelstva, a na tuto činnost získává granty. V rámci projektu „HASÍK CZ“¹⁸ byly vyškoleny již stovky instruktorů z řad příslušníků HZS ČR a členů sborů dobrovolných hasičů z celé republiky, kteří následně získané znalosti a pomůcky uplatňují při přednáškách na školách ve svém regionu. Další grant byl udělen pro rok 2010 společnosti PRO RESCUE, jejíž projekt „Bezpečná domácnost I - III“ je zaměřen na osvětový a vzdělávací program pro poskytovatele terénních sociálních služeb (pečovatelské služby). Vyškolení pracovníci pečovatelských služeb mohou následně při návštěvách v domácnostech působit na zvýšení požární bezpečnosti u svých klientů.

Dále lze uvést činnost Asociace Záchranný kruh, která realizuje integrovaný projekt Záchranný kruh¹⁹ „Chraň svůj svět, chraň svůj život“. Jedná se o komplexní rozvojový nástroj logicky propojených a vzájemně podmíněných investičních a neinvestičních projektů, které dohromady vytvářejí významné synergické efekty. Globálním cílem projektu je zvýšení úrovně vzdělanosti a připravenosti obyvatelstva (zejména dětí a mládeže) a ostatních subjektů Karlovarského kraje v oblasti běžných rizik, rizik mimořádných událostí i krizových situací, zefektivnění postupů složek IZS a zvýšení prevence a přípravy obyvatelstva k sebeochraně a vzájemné pomoci. Z Karlovarského kraje se postupně rozšiřuje do celé ČR. Projekt získal hlavní cenu – GRAND PRIX – Křišťálovou tužku v kategorii výukových produktů.

Sdělovací prostředky, přednášky

Nedílnou součástí propagace činnosti HZS ČR a jeho preventivního působení je i využití hromadných sdělovacích prostředků a to formou zveřejňování cíleně zaměřených článků a informací nebo formou přímého

¹⁶ K dispozici na adrese www.hzscr.cz/clanek/stesti-preje-pripravenym-293126.aspx

¹⁷ umístěny na adrese www.hzscr.cz/clanek/letaky-a-prirucky.aspx a www.rescue.cz

¹⁸ <http://www.hasik.cz/citadela/stanovy.html>

¹⁹ www.zachranny-kruh.cz



vystupování příslušníků HZS ČR. Nezanedbatelná a značně rozsáhlá je přednášková činnost příslušníků na odborných konferencích, seminářích, vzdělávacích a výchovných akcích.

Internet

V rámci celého systému PVČ je pro zabezpečení informovanosti příslušníků HZS ČR, ale především široké veřejnosti využíváno internetových stránek MV-GŘ HZS ČR. Činnost odboru PRE je udržována na takové úrovni, aby zveřejňované informace byly živým a spolehlivým zdrojem aktuálních informací o požární prevenci.

Odborná příprava příslušníků

V souvislosti s plněním úkolů HZS ČR při zabezpečování PVČ byly do odborné přípravy a prohlubování odborných znalostí příslušníků HZS

ČR, kteří se budou na těchto činnostech podílet, zařazeny předměty zaměřené na pedagogiku a rétoriku, včetně nácviku vystoupení před kamerou. Náročná samostatná příprava na vystoupení před veřejností, následná bezprostřední zpětná vazba, zejména ze strany odborné veřejnosti, potřeba okamžité reakce na kladené otázky a celá řada dalších souvislostí (utváření veřejného mínění o odborné úrovni příslušníků HZS ČR nevyjímaje), to vše nepochybně působí na zvyšování odborné úrovně a připravenosti a pozitivně se projevuje při všech dalších činnostech na úseku požární prevence.

Přílohy

Preventivně výchovná činnost na úsecích požární ochrany a ochrany obyvatelstva - příloha k č.j. PO-278-6/OOB-2004

Plán propagace a osvěty v oblastech požární ochrany, ochrany obyvatelstva a integrovaného záchranného systému - příloha k č.j. PO-171-4/OOB-2005





5. Proces Rozborů příčin vzniku požárů

Poslání procesu Rozborů příčin vzniku požárů

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Vyhodnotit příčiny vzniku požárů a využívat je v požární prevenci	Zveřejňování rozborů příčin vzniku požárů Větší využití analyzovaných dat v rámci HZS ČR i HZS krajů	Vyhodnotit příčiny vzniku požárů a stanovit rizikové činnosti a objekty z hlediska nebezpečí vzniku požáru pro stanovení priorit v činnostech požární prevence

Cíle

Cíl	Metrika
5.1.c Rozborů příčin vzniku požárů stanovit priority v předcházení rizik z hlediska nebezpečí vzniku požáru a jeho šíření	Analýzy (roční, půlroční)
5.2.c Stanovit pravidla k provádění rozborů příčin vzniku požárů	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
5.3.c Určit specialisty k provádění rozborů příčin vzniku požárů	1 specialista na HZS kraje, 1 specialista na MV-GŘ HZS ČR (příslušníci ZPP)

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 5.1.s není prováděna v dostatečném rozsahu analytická činnost z hlediska příčin vzniku požárů a dalších oblastí týkajících se ZPP a to jak na HZS krajů, tak i MV-GŘ HZS ČR.
- 5.2.s není možné sledovat všechna využitelná data – velký objem dat, nutná selekce pro sledování, časově náročná práce
- 5.3.s neexistence odborníků na analytickou činnost v oblasti ZPP.

Rizika/Hrozby

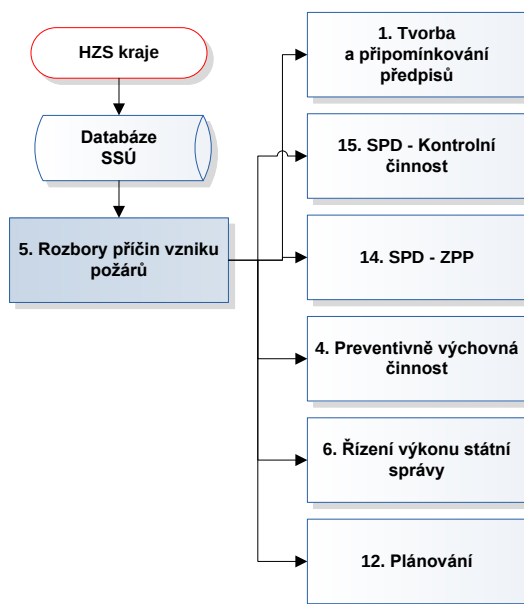
- 5.1.h tlak na snižování počtu příslušníků
- 5.2.h nárůst požárů, u kterých nebyla zjištěna příčina vzniku požáru s dopadem na preventivní opatření.

Popis fungování procesu Rozborů příčin vzniku požárů

§ 24 odst. 1 písm. k) zákona o požární ochraně.

MV-GŘ HZS ČR, odbor prevence, provádí analýzu požárů minimálně 1x ročně v prvním čtvrtletí roku pro vlastní potřebu stanovení rizikových oblastí ke kontrolní činnosti. V průběhu roku se zpracovávají analýzy pro aktuální potřeby HZS ČR, zejména pro vyhodnocení zavádění nových předpisů, k zaměření PVC apod. Analýza se provádí z dat programu statistického sledování událostí, který vede oddělení analýz a statistiky MV-GŘ HZS ČR.

HZS krajů provádí analýzu požárů v závislosti na potřebách daného kraje.



Mapa procesu 5

Analýza, fakta

V rámci programu statistického sledování událostí²⁰, do kterého se zadávají data o požárech, se pro účely požární prevence sledují zejména následující údaje:

- účel objektu posuzovaný z hlediska hospodářské činnosti (např. budovy pro zdravotnictví, budovy pro společné ubytování a rekreaci, budovy administrativní)
- druh prostoru, kde požár vznikl (např. sklady materiálů, knihovny, archívy, jídelny, chodby)
- funkce požárního úseku (např. celá budova je jeden požární úsek, bytová jednotka, sklepní prostor)
- nedostatky v provedení požárního úseku (např. vyhovuje normovým požadavkům, nevyhovující dveře nebo požární uzávěry)
- druhy nosných a požárně dělicích konstrukcí
- rozšíření požáru v budově (např. rozšíření do jiného požárního úseku v rámci budovy, rozšíření na celou budovu)
- rozšíření požáru mimo budovu (např. pouze požár v přírodním prostředí, požár přírodního prostředí s požárem venkovního objektu)
- iniciátor požáru (např. elektrická jiskra, povrchové a sálavé teplo, elektrický zkrat)
- iniciační zařízení (např. televize, výfukové potrubí)
- příčina vzniku požáru (např. nedbalost, technická závada)
- přímá škoda, uchráněné hodnoty
- počet zraněných, usmrcených²¹.

V závislosti na aktuálních potřebách se jednotlivé sledované položky po určitém časovém úseku mohou měnit.

Shrnutí

Přestože se rozsah sledovaných dat v určitých obdobích mění, jsou základní údaje o požárech zaznamenávány již od roku 1974. Program statistického sledování událostí je přístupný v rámci HZS ČR jen omezeně, každý HZS kraje má přístup pouze k datům svého kraje.

²⁰ Statistiky HZS ČR - <http://www.hzscr.cz/info-servis-statistiky.aspx>

²¹ Analýza úmrtí osob při požárech – příloha časopisu 112 číslo 5/2010



6. Proces Řízení výkonu státní správy

Poslání procesu Řízení výkonu státní správy

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Úprava pravidel a podrobností k výkonu státní správy	Sjednocení výkonu státní správy v rámci HZS ČR Vyšší podíl odborníků z HZS krajů na přípravě předpisů a metodik Rychlý a snadný přístup k vydaným materiálům	Upravovat pravidla výkonu státní správy ve specifických oblastech podrobnějšími a aktuálními metodickými postupy, pomocí stále přístupných prostředků všem příslušníkům; vytvářet podmínky pro výkon „dobré správy“ na úseku požární ochrany.

Cíle

Cíl	Metrika
6.1.c Upravovat základní pravidla pro vybrané oblasti výkonu státní správy	Počty vydaných metodik a interních předpisů
6.2.c Vytvořit jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování a automatizovaného vyhodnocování činností	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
6.3.c Vytvořit komfortní přístup k interním předpisům, metodikám, apod. pro uživatele v rámci HZS ČR	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
6.4.c Využívat více odborníků z HZS krajů	Počty spolupracujících HZS krajů
6.5.c Zamezit potencionálnímu korupčnímu jednání	Žádná stížnost
6.6.c Sjednocení organizační struktury HZS ČR v oblasti požární prevence	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
6.7.c Reorganizace práce – zvýšení efektivity součinností právních a organizačních služeb	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 6.1.s nedostatečná podpora ze strany právních služeb
- 6.2.s neexistence sjednocování právních názorů na odbornou problematiku požární prevence (různé právní názory a jejich aplikace v praxi)
- 6.3.s omezený počet příslušníků na ústředním orgánu státní správy se zkušenostmi z praxe
- 6.4.s široký rozsah výkonu státní správy - časově náročná práce s vysokými nároky na odbornost
- 6.5.s nevybavení všech HZS krajů přístupem k intranetu
- 6.6.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování a automatizovaného vyhodnocování činnosti všech správních orgánů na úseku PO. Zakládání potřebných dat do databáze představuje velký objem fondů pracovní doby na úkor vlastního výkonu, na prevenci chybí systemizovaná místa administrátora a zadavatele dat.

Rizika/ Hrozby

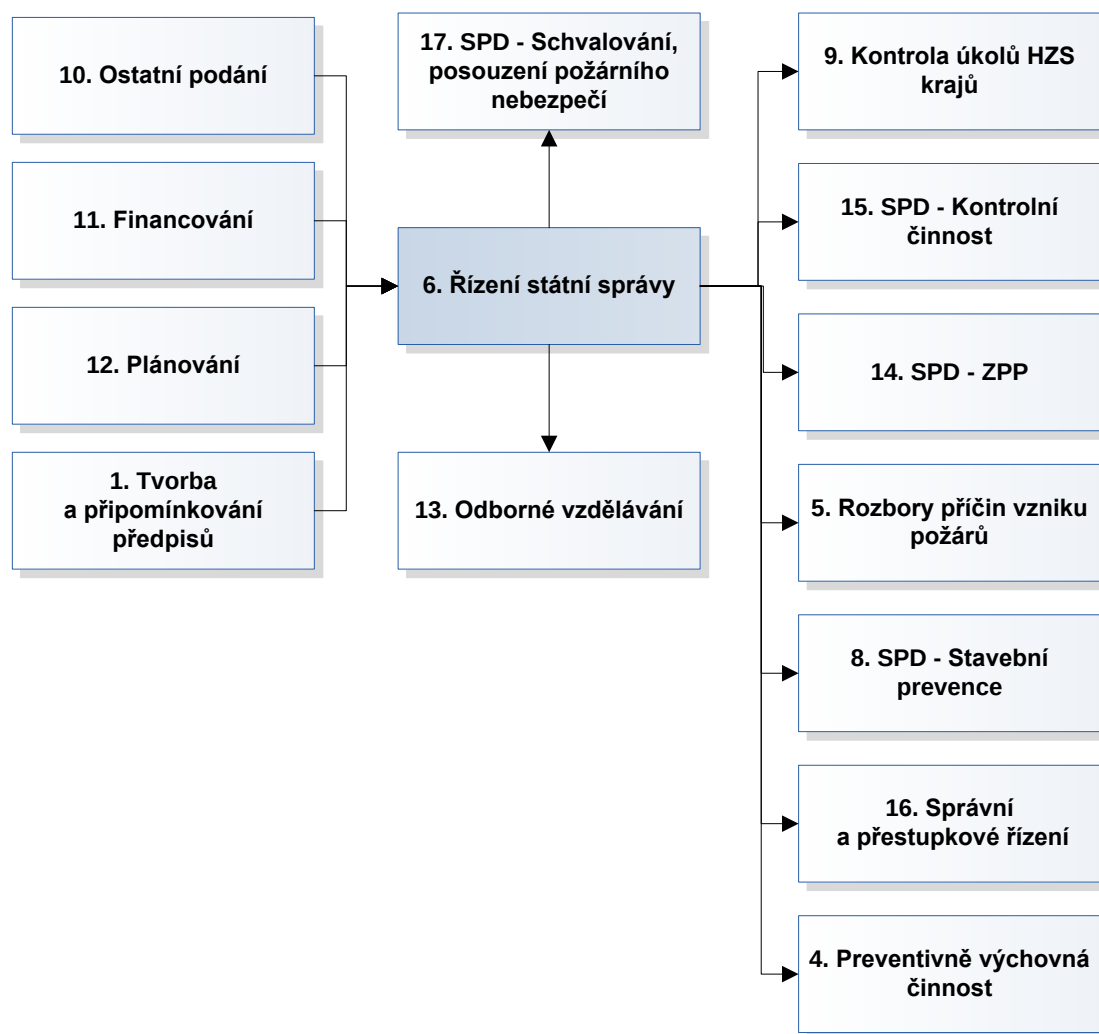
- 6.1.h časté změny předpisů
- 6.2.h velké množství nových předpisů, zejména z EU (právní i normativní)
- 6.3.h tlak na snižování počtu příslušníků
- 6.4.h přísné požadavky na vstup k HZS ČR a neodpovídající finanční ohodnocení zkušených odborníků včetně problematiky získání bydlení .

Popis fungování procesu Řízení výkonu státní správy

§ 24 odst. 1 písm. f) zákona o požární ochraně.

V rámci metodického řízení se uplatňují následující nástroje:

- Interní akty řízení, kterými jsou upraveny základní úkony správních úřadů, které rozpracovávají podrobnosti k obecné právní úpravě, a které musí být dodržovány
- Pracovní pomůcky, kterými jsou ošetřeny postupy, jak provádět výkon, aniž by došlo k porušení zákonů. Jsou nabízeny návody a formy možného postupu, včetně obecných formulářů. Jedná se o větší celky, např. postupy při kontrolní činnosti, posuzování projektové dokumentace staveb
- Stanoviska k výkonu státní správy – jednoduchá a krátká stanoviska řešící jednu věcnou problematiku
- Individuální konzultace k aktuální řešené problematice s jednotlivými HZS krajů, které se zobecňují a jsou obsahem IMZ
- IMZ – pravidelná 1x ročně, a mimořádné k aktuální problematice např. účinnost nového předpisu
- Pravidelné porady ředitelů odborů prevence, příslušníků řídicích kontrolní činnosti, stavební prevenci a ZPP
- Vyhodnocování činnosti státní správy na HZS krajů slouží k řízení v oblasti zefektivňování výkonu a realizaci principů dobré správy. Vyhodnocování se provádí ze statistických údajů daných interními akty řízení jednou za kalendářní rok.



Mapa procesu 6



Analýza, fakta

1. Přehled interních aktů řízení a pracovních pomůcek vydaných MV-GR HZS ČR

Kontrolní činnost

Pokyn č. 7/2005, kterým se stanovují pravidla pro kontrolní činnost prováděnou v rámci státního požárního dozoru vykonávaného hasičskými záchrannými sbory krajů, ve znění pokynu č. 38/2007

Pracovní pomůcka pro kontrolní činnost prováděnou jako součást SPD - č.j. PO-3868/PRE-2005

Pracovní pomůcka pro kontrolní činnost prováděnou jako součást SPD - č.j. PO-1502-1/PRE-2007

Pokyn č. 49/2009, kterým se mění některé interní akty řízení.

Posouzení požárního nebezpečí

Pracovní pomůcka pro postup při schvalování posouzení požárního nebezpečí ve smyslu § 6a zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, v návaznosti na § 95 zákona o požární ochraně, a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb., (dále jen „správní řád“) - č. j. PO-1995-16/PRE-2007.

Stavební prevence

Pracovní pomůcka - 4. část č.j. PO-831/PRE-2004

oddíl A - pro postup orgánů vykonávajících státní požární dozor v oblasti plynových zařízení podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. a), b), c), f) a h) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

oddíl B - pro postup orgánů vykonávajících státní požární dozor v oblasti elektrických zařízení podle ustanovení § 31 odst. 1 písm. a), b), c), f), a h) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Aktualizovaná část 2. oddíl A - stavební prevence – státní požární dozor - č. j. PO-2084/PRE-2006

Metodický pokyn pro ověřování požárních vlastností volně vedených kabelů a vodičů podle přílohy č. 2 vyhlášky č. 23/2008 Sb., č.j. MV-7774/PO-2008

Postup při odlišném způsobu splnění technických podmínek požární ochrany (dle ČSN 73 0802 přílohy I).

Zjišťování příčin vzniku požáru

Pokyn č. 3/2011, kterým se stanoví postup HZS ČR při zjišťování příčin vzniku požárů

Pokyn č. 47/2008, kterým se stanoví postup při zajištění Optimalizace výkonu státního požárního dozoru zjišťováním příčin vzniku požárů s využitím TÚPO a CHL. Na jejím základě se upravuje pokyn č. 9/2003.

Prevence závažných havárií

Pracovní pomůcka pro postup při vyjadřování se k bezpečnostnímu programu prevence závažné havárie a k bezpečnostní zprávě a provádění kontrol u provozovatelů objektů a zařízení podle zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií) - č.j. PO-3169/PRE – 2006.

Pracovní pomůcka pro báňská díla

Pracovní pomůcka k provádění výkonu SPD souvisejícího s podzemními a povrchovými objekty prováděnými hornickou činností a činností prováděnou hornickým způsobem, nakládáním s výbušninami a podzemními objekty vytvořenými ražením podle zákona o hornické činnosti – č.j. MV-62704-3/PO-2009.

2. Přehled vydaných stanovisek

Ke sjednocení postupu při výkonu státní správy všech HZS krajů při posuzování podobné problematiky, nebo v případě řešení odborného dotazu s dopadem na výkon SPD, vydává odbor prevence MV-GR HZS ČR číslovaná „Stanoviska“ a rozesílá je k využití všem odborům prevence HZS krajů. K vydávání stanovisek bylo přistoupeno v roce 2007 a do současné doby jich bylo vydáno 18. Kromě oficiálního rozesílání byla stanoviska zveřejňována v nepravdivém elektronickém Zpravodaji prevence, v současné době jsou přístupná na intranetu MV-GR HZS





ČR na adrese <http://web.grh.izscr.cz./problematiky/pozarni-prevence>. Do roku 2007 byly zobecňovány vybrané dotazy tazatelů z řad veřejnosti i příslušníků HZS ČR a byly zveřejňovány na internetových stránkách MV-GŘ HZS ČR. V současné době je lze nalézt na internetové adrese <http://www.hzscr.cz/clanek/odpovedi-na-nejcastejsi-dotazy.aspx>.

3. Porady a instruktážně metodická zaměstnání

Kromě interních aktů řízení, pracovních pomůcek a stanovisek jsou pro odborné a metodické řízení státní správy využívány pravidelná IMZ a porady a také operativně svolané IMZ k aktuální problematice nebo k vyhlášení konkrétního úkolu (kontroly). Jednou za rok se koná celorepublikový IMZ pro oblast kontrolní činnosti a stavební prevence a celorepublikový IMZ pro oblast ZPP. Jednou ročně se konají porady příslušníků řídících kontrolní činnost, stavební prevenci a ZPP. Protože jsou jednotlivé oblasti výkonu SPD úzce provázány, bylo od roku 2009 upuštěno od konání těchto IMZ v různých termínech a v současné době jsou tyto třídní IMZ rozděleny na jeden den společného jednání a dva dny samostatného jednání v odborných skupinách. Dále jsou dvakrát ročně pořádány porady ředitelů odborů prevence a ZPP HZS krajů a využívány jsou i porady náměstků pro prevenci a civilní nouzovou připravenost, nebo porady ředitelů HZS krajů.

4. Odborné přednášky

Ke sjednocování výkonu státní správy i postupů odborné veřejnosti je využíváno odborných seminářů a konferencí.

Za zmínku stojí mezinárodní konference Červený kohout organizovaná každoročně HZS Jihočeského kraje, odborná konference Mosty pořádaná HZS hl. m. Prahy jednou za dva roky, mezinárodní konference Pyromeeing pořádaná MV-GŘ HZS ČR jako součást výstavy Pyros na brněnském výstavišti, nebo pravidelné mezinárodní konference k aktuálním tématům požární bezpečnosti pořádané Vysokou školou báňskou - Technickou univerzitou Ostrava - Fakultou bezpečnostního inženýrství.

Významným přínosem jsou rovněž přednášky pro odbornou veřejnost i příslušníky HZS ČR pořádané v rámci celoživotního vzdělávání stavební fakultou ČVUT Praha k aktuální problematice požární bezpečnosti²².

5. Využívání internetových stránek

Informace, které nejsou určeny pouze pro vnitřní potřebu, jsou umísťovány na internetové stránky MV-GŘ HZS ČR www.hzscr.cz. Jedná se o informace nejenom pro laickou veřejnost, ale také pro veřejnost odbornou, zejména pro osoby odborně způsobilé na úseku požární ochrany, pro projektanty požární bezpečnosti staveb. Tyto informace jsou současně využívány jako metodické materiály pro příslušníky na úseku požární prevence. Např. je možné uvést např. v odkazu požární prevence, výkon SPD, stanoviska a metodické pomůcky:

- Metodický postup pro ověřování funkčnosti požárního odvětrání
- Postup při odlišném způsobu splnění technických podmínek požární ochrany (dle ČSN 73 0802 přílohy I)
- Metodický pokyn pro ověřování požárních vlastností volně vedených kabelů a vodičů podle přílohy č. 2 vyhlášky č. 23/2008 Sb., o technických podmínkách požární ochrany
- Metodika začleňování provozovaných činností dle § 4 odst. 2 písm a) a § 4 odst. 3 písm. a) zákona o požární ochraně
- Informace o závadnosti některých výrobků střešních krytin
- Stanovisko k vyhlášce 202/1999 Sb., kterou se stanoví technické podmínky požárních dveří, kouřotěsných dveří a kouřotěsných požárních dveří
- Příklady značení výrobních partií dveřních sestav požárních dveří, kouřotěsných dveří a kouřotěsných požárních dveří (§ 5 vyhlášky č. 202/1999 Sb.)
- Stanovisko k delegování pravomoci statutárního orgánu právnické osoby
- Tunelové požárně-bezpečnostní listy

²² http://people.fsv.cvut.cz/www/wald/Pozarni_odolnost/, <http://fire.fsv.cvut.cz/ifer/2010-Workshop/index.htm>,
http://people.fsv.cvut.cz/www/wald/COST_C26_Prague/Index.htm



Shrnutí

Řízení výkonu státní správy na úseku požární ochrany je náročné z hlediska malého počtu příslušníků na ústředním orgánu a vysokých nároků na jejich odbornost.

Vzhledem k potřebě aplikovat při výkonu státní správy velký rozsah právních i technických předpisů, dochází k nejednotnosti právních názorů na odbornou tematiku i na postup při vlastním výkonu.

Výkon státní správy vykonávají HZS krajů bez možnosti ověřit a porovnat svůj postup s postupem jiného HZS kraje v obdobných záležitostech. Ani MV-GŘ HZS ČR nemá možnost porovnávat a sjednocovat postup všech HZS krajů z důvodu neexistence jednotného informačního systému.

Kvalitní výkon státní správy vyžaduje zkušené příslušníky s praxí. Výchova a zapracování nových příslušníků k samostatnému výkonu trvají několik let.



7. Proces Odvolací řízení

Poslání procesu Podklad pro odvolání

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Ověřit věcnou správnost rozhodnutí vydaného HZS kraje z hlediska možnosti překročení pravomoci a nesprávného použití správního uvážení a zjištěné vady projednat s „autorem“ rozhodnutí.	Na základě posouzení podkladů prvoinstančního správního orgánu zobecnit nesprávný postup a v rámci metodického řízení sjednocovat postup všech správních orgánů na úseku PO	Dosáhnout maximální bezchybnosti správního řízení a podkladů pro jeho zahájení. Snížit počet oprávněných odvolání, dosáhnout sjednocení posuzování závažnosti zjištěných porušení povinností a uložených sankcí v rámci celého HZS ČR a tím splnit předpoklady pro výkon dobré správy na úseku požární ochrany.

Cíle

Cíl	Metrika
7.1.c Sjednotit posuzování závažnosti zjištěných porušení povinností ve vztahu k ukládání sankcí v rámci všech správních orgánů na úseku požární ochrany ²³ .	Počet odvolání s argumentem na rozdílný přístup správních orgánů
7.2.c Organizačně zajistit těsnou spolupráci a vzájemnou informovanost právního a věcného útvaru	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
7.3.c S využitím jednotného informačního a komunikačního systému dosáhnout informovanosti všech správních orgánů na úseku požární ochrany o postupu odvolacího orgánu.	Zavedení systému
7.4.c Závady zjištěné při analýze podkladů pro odvolací řízení zobecňovat a vyžít pro metodické řízení HZS krajů, tím minimalizovat počet odvolání zdůvodněných pochybením správních orgánů	Počet odvolání zdůvodněných pochybením správních orgánů

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 7.1.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém s přístupem všech správních orgánů na úseku požární ochrany – chybí vzájemná informovanost správních orgánů na úseku požární ochrany o postupu při posuzování závažnosti zjištěných porušení povinností a uložených sankcí v obdobných případech nebo při požadavcích na požární bezpečnost podobných staveb a činností
- 7.2.s nedostatečná součinnost právních služeb a věcného útvaru.

Rizika/Hrozby

- 7.1.h nedostatek finančních prostředků na potřebné posílení řízení výkonu SPD v oblasti právní a vybudování jednotného informačního a komunikačního systému HZS ČR v současné době i v budoucnosti
- 7.2.h tlak na snížení současných finančních nákladů vede k odchodu zkušených příslušníků.

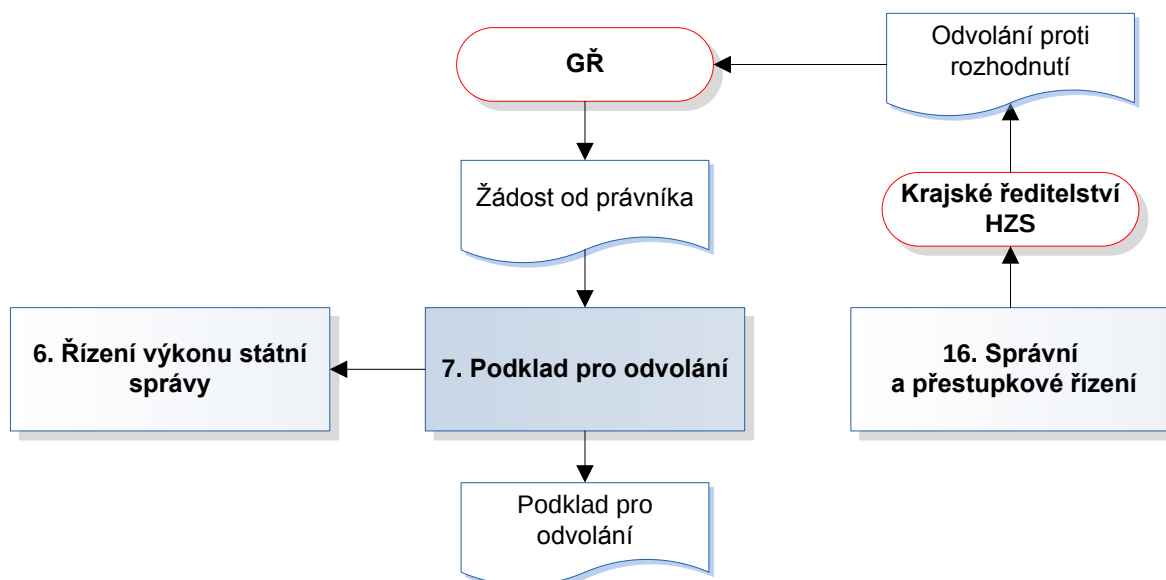
Popis fungování procesu Podklad pro odvolání

V případě vydání rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu²⁴ (HZS krajů) proti kterému se účastník řízení odvolal, je toto odvolání zpravidla (nevyužití autoremedury) postoupeno odvolacímu správnímu orgánu (nejblíže nadřízený správní orgán – MV-GR HZS ČR). Před vydáním rozhodnutí k obdrženému odvolání,

²³ Nehodnotíme výše sankcí

²⁴ Informace o Správním řádu <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-spravnim-radu.aspx>

kteřé zpracovává právník sekce, je nutno posoudit celý spis z hlediska věcné správnosti a dodržování zákonných postupů. Posouzení spisu a případně zjištěné vady podkladů pro správní řízení HZS krajů je zpracováno do věcného stanoviska odboru prevence, které slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí odvolacího orgánu. Výsledky posouzení věcné správnosti spisu jsou využívány pro metodické řízení a zobecnění zjištěných vad slouží ke sjednocení posuzování závažnosti zjištěných porušení povinností a uložených sankcí v rámci všech správních orgánů na úseku požární ochrany.



Mapa procesu 7

Analýza, fakta

S růstem počtu správních rozhodnutí vydaných HZS krajů (viz proces Správní rozhodnutí) souvisí i narůstající počet odvolání postoupených na MV-GŘ HZS ČR. Zpracování věcného stanoviska MV-GŘ HZS ČR, k obdržnému odvolání odborem prevence, je odborně náročnou činností, neboť se zvyšuje i kvalita zpracování podaných odvolání - nezřídka je zpracovávají advokátní kanceláře. V převážné většině se odvolání týkají uložené pokuty, i když se výše pokuty většinou pohybují u dolní hranice rozpětí daného zákonem o požární ochraně, žádají ekonomické subjekty o její snížení či zrušení, i s odvoláním na ekonomickou krizi.

Údaje o počtu odvolání postoupených MV-GŘ HZS ČR a řešených odborem prevence jsou uvedeny v příloze.

Shrnutí

Zvyšování počtu podaných odvolání představuje zvýšenou zátěž pro činnost odboru prevence. Prakticky neexistuje účinná spolupráce právníka řešícího odvolání s odborným útvarům a není zpětná vazba od tohoto právníka na HZS krajů. Organizace zajištění správního řízení na ústředním orgánu je nevyhovující, neboť vytváří prostředí, kdy je pouze jeden právník na správní řízení, který vede odvolací řízení, ale není ustanoven metodik pro řízení a kontrolu HZS krajů.

**Přílohy****Počty soudních řízení (na základě současně známých údajů)**

rok	žaloba	rozsudek	poznámka
2005		1	žaloba zamítnuta
2006	1		
2007	3		
2008	6		
2009	2	6	3x žaloba zamítnuta 3x žaloba úspěšná

Počty odvolání v letech 2008 - 2010, ke kterým odbor prevence zpracovával věcné stanovisko (stav k 11/2010)

P. č.	Číslo jednací	HZS kraje	Subjekt
1.	PO-3273/C-2007	Zlínského	Kaufland Česká republika, v.o.s.
2.	PO-3306/C-2007	Moravskoslezského	Radim Paš
3.	MV-5939-1/PO-2008	Jihomoravského	Kaufland Česká republika, v.o.s.
4.	MV-17419-1/PO-2008	Jihomoravského	LIDL ČR, v.o.s.
5.	MV-32121-1/PO-2008	Olomouckého	Ing. Jaroslav Frýbort
6.	MV-32528-1/PO-2008	Olomouckého	Tvarobet Moravia, a.s.
7.	MV-62465-1/PO-2008	Plzeňského	LIDL ČR, v. o. s.
8.	MV-67477-1/PO-2008	Jihočeského	Alas, a. .
9.	MV-78024-1/PO-2008	Karlovarského	Nhung Bui Thi
10.	MV-84299-1/PO-2008	Jihomoravského	Kaufland Česká republika, v.o.s.
11.	MV-90792-1/PO-2008	Moravskoslezského	Ahold Czech republic, a. s.
1.	MV-15974-1/PO-2009	Pardubického	Synthezia, a. s.
2.	MV-22508-1/PO-2009	Ústeckého	CONTA, s. r. o.
3.	MV-30867-1/PO-2009	Pardubického	Kaufland Česká republika, v.o.s.
4.	MV-38563-1/PO-2009	Ústeckého	Montážně obchodní firma, s. r. o.
5.	MV-40232-1/PO-2009	Plzeňského	KIK Textil
6.	MV-38070-1/PO-2009	Ústeckého	podn. fyzická os. Eva Žaludová
7.	MV-50036-1/PO-2009	Moravskoslezského	3B Invest, a. s.
8.	MV-55332-1/PO-2009	Moravskoslezského	podn. fyzická os. Radan Kožušník
9.	MV-55331-1/PO-2009	Jihomoravského	podn. fyzická os. Ladislav Staniček
10.	MV-55613-1/PO-2009	Olomouckého	TOMEGAS, s. r. o.
11.	MV-58842-1/PO-2009	Jihomoravského	PLOMA, a. s.
12.	MV-42325-1/PO-2009	hl. m. Prahy	Saparia, a.s.
13.	MV-80497-1/PO-2009	hl. m. Prahy	Incheba, a. s.
14.	MV-82230-1/PO-2009	hl. m. Prahy	Billa, s. r. o.
1.	MV-9499-1/PO-2010	Královéhradeckého	STEN.cz spol. s r. o.
2.	MV-19393-1/PO-2010	Jihočeského	Zemědělské družstvo Skalka, Makov
3.	MV-28317-1/PO-SNP-2010	Jihočeského	Technické služby města Blatné s.r.o.
4.	MV-36997-1/PO-C-2010	Plzeňského	Mrazírny Plzeň - Dýšina a. s.
5.	MV-52643-1/PO-C-2010	Jihomoravského	Machálek, s. r. o.
6.	MV-62457-1/PO-C-2010	Jihomoravského	Úrazová nemocnice Brno
7.	MV-63689-1/PO-C-2010	Jihomoravského	596, s. r. o.
8.	MV-64041-1/PO-C-2010	Jihočeského	Zona CB, a. s.
9.	MV-67071-1/PO-C-2010	Plzeňského	OBI ČR, s. r. o.
10.	MV-67137-1/PO-C-2010	Plzeňského	ASKO, s. r. o.
11.	MV 74931-1/PO-C-2010	Plzeňského	HAAS Fertigbau, s. r. o.
12.	MV-74936-1/PO-C-2010	Karlovarského	Milan Čurda
13.	MV-80497-11/PO-C-2010	Hl. m. Prahy	INCHEBA PRAHA, s. r. o.
14.	MV-86459-1/PO-C-2010	Moravskoslezského	Daechang Seat, s. r. o.



8. Proces SPD - stavební prevence (+ metodická pomoc)

Poslání procesu SPD - stavební prevence

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Posouzení a ověření, zda určené stavby jsou do provozu uváděny v souladu s požadavky požární bezpečnosti Ověření, zda do staveb jsou navrženy a zabudovány výrobky a technologie, které byly legitimně uvedeny na trh v souladu s právem EU/ES	Omezení chybovosti a zkvalitnění výkonu a tím snížení počtu oprávněných námitek proti výkonu dotčenými subjekty (právníkové a fyzické osoby, státní správa apod.)	Ověřovat, zda jsou navrhovány a uváděny do provozu pouze stavby splňující požární bezpečnostní pravidla. Při „stavební prevenci“ postupovat v rámci HZS ČR jednotně, věcně a procesně správně a eliminovat korupční jednání

Cíle

Cíl	Metrika
8.1.c Zavést specialisty, lektory na specifické obory (zemědělství, chemický průmysl,...), v oblasti stavební prevence	1 specialista na jeden definovaný obor
8.2.c Zvýšit efektivitu posuzování ²⁵	Eliminace odvolání, Zkrácení doby posuzování projektu
8.3.c Zavést systém posuzování projektů staveb, při nichž bylo použito požární inženýrství	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
8.4.c Vytvořit jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů s cílem sjednotit výkon státní správy v obdobných případech	Ano / Ne
8.5.c Stanovení jednoduchých podmínek požární bezpečnosti pro vybrané druhy staveb	Ano / Ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 8.1.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO v obdobných případech
- 8.2.s omezený počet příslušníků na ústředním orgánu státní správy, časově náročná práce s vysokými nároky na odbornost
- 8.3.s problémy s aplikací nových technologií a stavebních výrobků ve stavbách.

Rizika/Hrozby

- 8.1.h velké množství projektů staveb a řízení na místě – výkon státní správy na žádost, musí být dodrženy správní termíny
- 8.2.h velké množství nových předpisů nebo jejich změn (právní i ČSN EN)
- 8.3.h dlouhá doba zapracování příslušníků k získání dostatečných zkušeností k samostatnému kvalitnímu výkonu, který nepotřebuje pravidelný dohled
- 8.4.h tlak na snižování počtu příslušníků
- 8.5.h nekompatibilní právní úprava v oblasti technických podmínek stanovených výrobků (problematické ověřování shody podle evropských technických specifikací).

²⁵ Využít specialisty, kteří budou projekty posuzovat i pro jiné kraje, než vlastní



Popis fungování procesu SPD - stavební prevence

§ 31 odst. 1 písm. b) a c) zákona o požární ochraně.

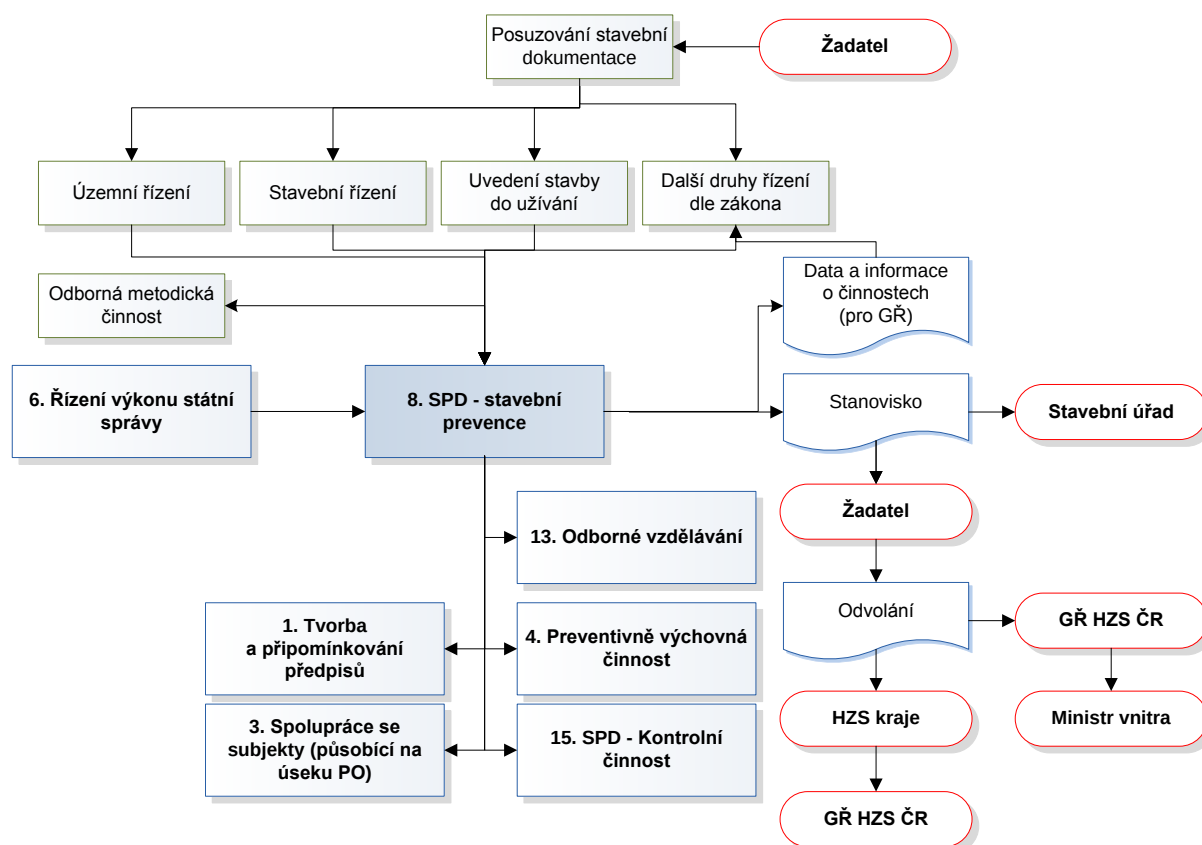
Stavební prevence je činností vykonávanou v rámci SPD, kde HZS ČR vystupuje jako dotčený orgán pro řízení vedená podle stavebního zákona. Vždy se jedná o výkon státní správy na žádost, přičemž musí být dodržovány správní lhůty k vyřízení podání. MV-GŘ HZS ČR posuzuje stavby, které se mají uskutečnit na území dvou nebo více krajů nebo stavby, které si vyhradí. Ostatní stavby posuzují místně příslušné HZS krajů. Jedná se o posuzování stavební dokumentace u staveb definovaných zákonem o požární ochraně z hlediska stanovených podmínek požární bezpečnosti staveb. Posuzování se provádí v rozsahu požárně bezpečnostního řešení podle zvláštního právního předpisu, nebo v rozsahu obdobného dokumentu, který je dostatečný pro posouzení požární bezpečnosti stavby.

Základní podmínky požární ochrany a požární bezpečnosti staveb jsou stanoveny zákonem o požární ochraně a v podrobnostech vymezeny jeho prováděcími předpisy (vyhláška o požární prevenci a stavební vyhláška, nařízení vlády o komínech, vyhláška o technických podmínkách požárních dveří) v návaznosti na kodex norem požární bezpečnosti staveb ČSN 73 08xx a další navazující ČSN. Výsledkem posuzování podkladů a dokumentace staveb a ověřování, zda byly dodrženy podmínky požární bezpečnosti staveb vyplývající z posouzených podkladů, je závazné stanovisko nebo stanovisko dotčeného orgánu na úseku požární ochrany, které je podkladem k dalšímu řízení vedenému stavebními úřady podle stavebního zákona. Závazné stanovisko včetně uplatněných podmínek je pro místně příslušný stavební úřad závazným dokumentem, který musí být v rámci řízení plně respektován. Posuzování podkladů a dokumentace staveb se týká územně plánovací dokumentace, podkladů pro vydání územního rozhodnutí, projektové dokumentace stavby ke stavebnímu řízení, dokumentace k povolení změny stavby před jejím dokončením a posuzováním dokumentace k řízení o změně v užívání stavby, k nařízení nezbytných úprav, k nařízení zabezpečovacích prací, k řízení o zjednání nápravy a k povolení výjimky.

Proti závaznému stanovisku prvoinstančního dotčeného orgánu na úseku požární ochrany může být podáno žadatelem či účastníky řízení odvolání, jehož oprávněnost řeší odvolací (nejblíže nadřízený) správní orgán, kterým je MV-GŘ HZS ČR. Odbor prevence zpracovává věcná stanoviska pro tato správní řízení (viz proces č. 7).

U dokončené stavby, pokud se k jejímu projektu vyjadřoval orgán SPD, probíhá ověřování, zda byly dodrženy podmínky požární ochrany a požární bezpečnosti staveb vyplývající z posouzené dokumentace, viz výše, včetně podmínek vyplývajících z vydaných stanovisek a předložených podkladů. V praxi to znamená u jednodušších realizací minimálně jednu fyzickou prohlídku stavby před jejím uvedením do užívání.

Úsek stavební prevence poskytuje také odborná stanoviska v rámci spolupráce ministerstev a jiných správních úřadů, která nejsou výkonem SPD. S ohledem na jejich četnost se jedná o nezanedbatelnou činnost, časově velmi náročnou.



Mapa procesu 8

Analýza, fakta

Kromě zpracování vlastních právních předpisů a připomínkování právních a technických předpisů (viz proces č. 1), provádí odbor prevence i typové schvalování výrobků pro účely HZS ČR

1. Typové schválení zařízení dálkového přenosu – cca 5 ročně.
2. Typové schválení klíčového tresoru požární ochrany – cca 2 ročně.
3. Typové schválení obslužného pole požární ochrany – cca 5 ročně.

Shrnutí

Pravidla pro navrhování a následně posuzování požární bezpečnosti staveb jsou v současné době poměrně složitá a řeší je značné množství technických norem. Dále možnosti zpracování dokumentace inženýrskými přístupy výrazně zvyšuje požadavky na odborné znalosti. Tím se stává situace nepřehlednou a komplikovanou, a navíc klade vysoké nároky na vzdělávání jak příslušníků, tak projektantů. Z úřední povinnosti musí být k projektové dokumentaci každé stavby definované zákonem o požární ochraně vydáno závazné stanovisko, popř. stanovisko a následně i stanovisko k uvedení stavby do provozu. Složitostí projektů a variabilitou provedení vzrůstají požadavky na časovou dotaci tohoto výkonu a na odbornou zdatnost. Z tohoto důvodu je mnohdy nutné tuto činnost více „dotovat“ příslušníky vykonávající kontrolní činnost nebo vyšetřování požárů, což se projevuje v omezování počtu kontrolních akcí. Jedním z cílů Koncepce požární prevence by mělo být zahájení odborné debaty ke zjednodušení požadavků požární bezpečnosti staveb pro vybrané druhy staveb a stanovení základních principů.



9. Proces Kontrola plnění úkolů HZS krajů

Poslání procesu Kontrola plnění úkolů HZS krajů

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Ověřování, zda výkon státní správy je vykonáván v rámci věcné a místní příslušnosti a v souladu s právními předpisy a interními akty řízení a sledování efektivity výkonu	Vyhodnocovat přínos eliminace rizik zjištěných při výkonu státní správy Ověřovat, zda využívají a s jakým efektem metodické materiály Uplatňovat Kodex úředníka a výkon „dobré správy“	Ověřování, zda výkon státní správy je vykonáván v rámci věcné a místní příslušnosti a v souladu s právními předpisy a interními akty řízení a sledování efektivity výkonu a přínosu plynoucího z eliminace rizik. Plně pokrýt potřebu společnosti a veřejnosti a dosáhnout optimálního vztahu mezi kvalitou, kvantitou a počtem příslušníků a tím splnit předpoklady pro výkon „dobré správy“

Cíle

Cíl	Metrika
9.1.c Zavést jednotný systém automatizovaného vyhodnocování činnosti u všech HZS krajů s výstupem na MV-GŘ HZS ČR	Zavedení systému
9.2.c Analýzou výkonu a jeho optimalizací dosáhnout maximálního uspokojení potřeb společnosti (podnikatelé, veřejná správa, ...) a veřejnosti a naplnění principů „dobré správy“	počet provedených úkonů za rok
9.3.c Podporovat a zkvalitnit vnitřní kontrolní činnost na HZS krajů	Počet stížností na činnost správního orgánu
9.4.c Prezentace výsledků činnosti veřejnosti – budování dobrého image HZS ČR	Výsledky průzkumu veřejného mínění
9.5.c V návaznosti na činnosti vykonávané dle platné legislativy přehodnotit počty příslušníků na ústředním orgánu	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 9.1.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů, a sledování a vyhodnocování činnosti HZS ČR (různá úroveň hardware i software, přenos dat)
- 9.2.s neobjektivní systém vyhodnocování efektivity výkonu na úseku prevence a civilní nouzové připravenosti ve vztahu k jiným úsekům HZS ČR. Souhrnné statistické údaje nedávají možnost posoudit časovou náročnost jednotlivých provedených úkonů
- 9.3.s zakládání dat do databáze ubírá velký objem fondu pracovní doby na úkor vlastního výkonu, na prevenci chybí systemizované místo administrátora a zadavatele dat.

Rizika/Hrozby

- 9.1.h nedostatek finančních prostředků na vybudování technické infrastruktury automatizovaného systému sledování a vyhodnocování činnosti HZS ČR v současné době i v budoucnosti
- 9.2.h tlak na snížení vynakládaných finančních prostředků
- 9.3.h tlak na snížení počtu příslušníků.

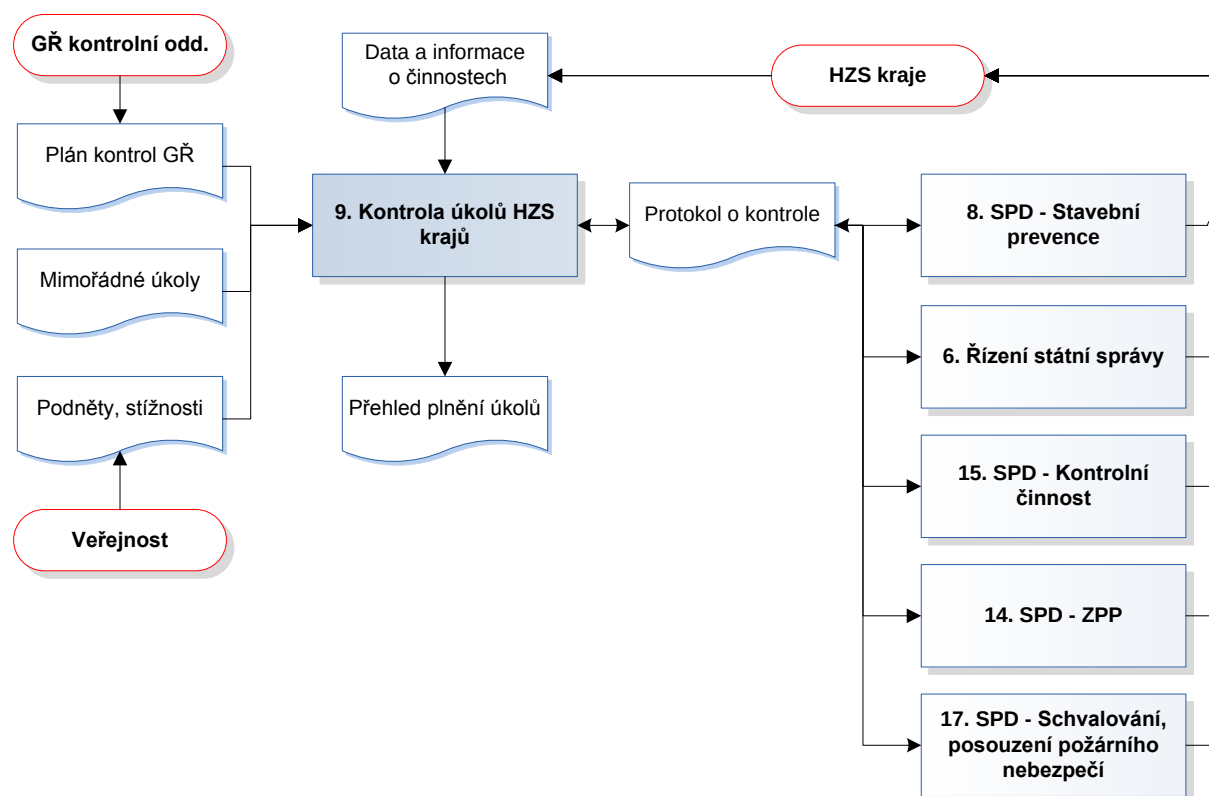
Popis fungování procesu Kontrola plnění úkolů HZS krajů

§ 24 odst. 1 písm. h) zákona o požární ochraně.

MV-GŘ HZS ČR je orgánem, který řídí výkon státní správy na úseku požární ochrany. Součástí kvalitního řízení je také kontrolní činnost vůči těm správním orgánům, které státní správu vykonávají, což jsou HZS krajů. Kontrolní činnosti se ověřuje stav žádoucí, tj. využívání kompetencí daných správním úřadům v rozsahu zákonných zmocnění s podrobnostmi uvedenými prováděcími právními předpisy a interními akty řízení.

Dozorová činnost se vykonává v rozsahu věcné správnosti úkonů v kontrolní činnosti, stavební prevenci, ZPP při vyřizování podání. Provádí se pravidelnými vnitřními komplexními nebo tematickými kontrolami na HZS krajů, přičemž je zpravidla kontrolováno krajské ředitelství a jeden územní odbor. Další formy dozoru jsou poznatky získané z odvolacích řízení proti rozhodnutí HZS krajů, ze stížností a podání veřejnosti či jiných správních úřadů.

Vyhodnocování činnosti HZS krajů je základem pro plánování činnosti a optimalizaci výkonu jednotlivých příslušníků v návaznosti na systemizovaný počet příslušníků, čistý fond pracovní doby, společenskou potřebu a potřebu veřejnosti. Výsledky analýzy výkonu slouží i pro metodické řízení a úpravu výkonu formou interního pokynu pro jednotlivé oblasti činnosti. HZS krajů předávají za uplynulý rok data a informace o činnostech na MV-GŘ HZS ČR v jednotné tabulkové formě pro všechny oblasti činnosti HZS ČR. Pro vyhodnocování činnosti HZS krajů v oblasti požární prevence je zpracovávána celá řada statistických dat u každého HZS kraje a následně za celý HZS ČR. Výstupy jsou zveřejňovány v časové řadě ve Statistické ročence HZS ČR²⁶ za příslušný rok a jsou prezentovány na hodnotící tiskové konferenci k uplynulému roku. Jsou dále součástí Výroční zprávy MV-GŘ HZS ČR a částečně i samotného Ministerstva vnitra vždy za příslušný rok. Celkové údaje i porovnání jednotlivých HZS krajů v oblasti požární prevence je předáváno k dalšímu využití všem HZS krajů.



Mapa procesu 9

²⁶ Podrobná statistická data lze nalézt na <http://www.hzscr.cz/info-servis-statistiky.aspx>



Analýza, fakta

Plánované kontroly MV-GŘ HZS ČR jsou minimálně 2 komplexní kontroly u vybraných HZS krajů za kalendářní rok, popř. další tematické kontroly v případě potřeby na základě vyhodnocení dostupných podkladů z výkonu státní správy. Kontrolu v oblasti prevence provádí minimálně 3členná skupina kontrolorů cca 3 dny. Poznatky z kontrol u HZS krajů jsou projednány přímo s příslušným HZS kraje a dále zevšeobecněny a využívány k metodickému řízení. Při vyhodnocování činnosti HZS krajů sleduje odbor prevence MV-GŘ HZS ČR počty jednotlivých druhů požárních kontrol provedených u podnikatelských subjektů (právnícké osoby a podnikající fyzické osoby), u fyzických osob a u obcí, a to podle jednotlivých typů požárních kontrol – komplexní, tematické a kontrolní dohlídky včetně počtu požárních kontrol bez závad. Současně sleduje i počty příslušníků dle systemizace a dle skutečného stavu, vždy k 31. 12. vykazovaného roku. Pro objektivní hodnocení výkonu bylo zavedeno i sledování tzv. přepočteného skutečného stavu, který vyjadřuje objem pracovní doby věnované čistě výkonu kontrolní činnosti. Následně se vyhodnocuje i počet požárních kontrol ve vztahu na jednoho příslušníka pro kontrolní činnost. Na základě dlouhodobého vyhodnocování byl v rámci metodického řízení zpracován interní předpis, kterým byl stanoven normativ pro kontrolní činnost (poměr jednotlivých druhů požárních kontrol v návaznosti na jejich průměrnou časovou náročnost a minimální počet požárních kontrol na jednoho příslušníka pro kontrolní činnost ve vztahu na jeho odhadovaný „čistý“ fond pracovní doby). Tento normativ využívají HZS krajů k sestavení Ročního plánu požárních kontrol na následující kalendářní rok, který schvaluje ředitel HZS kraje a projednává se s ředitelem odboru prevence MV-GŘ HZS ČR vždy do 15. prosince běžného roku.

Obdobně byl na základě dlouhodobých údajů stanoven normativ ke stanovení optimálního počtu vyšetřovatelů pro ZPP. S ohledem na aktuální počty požárů v daném území se buď zvyšuje počet příslušníků pověřených vyšetřováním požárů, nebo při snížení počtu požárů se příslušníci využívají v ostatních oblastech výkonu státní správy.

V oblasti stavební prevence takový normativ stanoven. Ke sledování a vyhodnocování činnosti neexistuje jednotný automatizovaný systém, stávající stav je časově náročný a neumožňuje sledování řady dalších údajů potřebných pro podrobnější analýzy, optimalizaci a efektivitu výkonu státní správy, prezentaci výsledků veřejnosti a posilování image HZS ČR.

Shrnutí

Ročně provedou HZS krajů, jako orgány státní správy na úseku požární prevence, více než 130 tis. úkonů. Každý z uvedených úkonů je jinak časově i odborně náročný. Vyhodnocovat efektivitu a optimalizovat výkon na základě v současné době dostupných údajů lze jen složitě a omezeným způsobem. Požadování dalších údajů bez existence jednotného automatizovaného systému by bylo na úkor vlastního výkonu SPD. Způsoby stávajícího vyhodnocování jsou popsány např. u procesu SPD - kontrolní činnost nebo u procesu Řízení státní správy.

MV-GŘ HZS ČR nemá možnost nahlížet do dokumentů vypracovaných HZS krajů. Dostává je pouze v případě odvolání proti rozhodnutí nebo stanovisku HZS kraje nebo při kontrole příslušných HZS krajů v rámci ročního Plánu kontrolních úkolů MV-GŘ HZS ČR. Je velmi složité následně vyhodnocovat kvalitu a efektivitu výkonu SPD u jednotlivých HZS krajů.

Vybudování jednotného automatizovaného systému by představovalo značné finanční náklady (i několik desítek milionů Kč v závislosti na stávající hardwarové a softwarové vybavenosti pracovišť prevence), ale umožnilo by průběžné vyhodnocování a posuzování vypracovaných dokumentů u všech HZS krajů a využití získaných poznatků k metodicko-řídicí činnosti a ke sjednocení výkonu státní správy v rámci celého HZS ČR.

B.2. Požární prevence				Počet			
Kontrolní práce				celkem	bez závad	s touto obcí	bez závad
						celkem	
1.1	Příslušníci a podřízení fyzické osoby	KK	1247	246	6	2	
1.2	TK	TK	1448	2027	220	48	
1.3	KD	KD	1243	2000	48	28	
1.4	Fyzické osoby	KK	0	0	x	x	
1.5	TK	TK	0	0	x	x	
1.6	KD	KD	0	0	x	x	
1.7	Osoba	Kontrola	Přehledná působnost		Samoostatná působnost		
1.8	KD	KD	174	10	268	10	
1.9	V kontrole státního právního orgánu		26	0	0	0	
1.10	Společné služby	počet	127	x	1	0	
Průběžná kontrola (kontrola)				celkem	bez závad	bez závad	
2.1	Výhled		142				
2.2	Výhled		47				
2.3	Správa		38				
2.4	Výhled správy		148				
Výhledná kontrola				Počet	Počet	Počet	Počet
				celkem	bez závad	bez závad	bez závad
3.1	O vymezení území z území		17	0	0	0	
3.2	O zápisu území		18	0	0	0	
3.3	O vymezení území		0	0	0	0	
3.4	O vymezení území do katastru území		0	0	0	0	
3.5	O vymezení území do katastru území		0	0	0	0	
3.6	O vymezení území do katastru území		148	0	0	0	
3.7			243	0	0	0	
3.8	Území podle požárního území nebo	KD	100000	10000	10000	10000	
3.9	Území podle požárního území nebo	KD	170	0	0	0	
3.10	Území podle požárního území nebo	KD	170000	0	0	0	
3.11	Území podle požárního území nebo	KD	0	0	0	0	
3.12	Území podle požárního území nebo	KD	170000	0	0	0	
3.13	Území podle požárního území nebo	KD	2	0	0	0	
3.14	Území podle požárního území nebo	KD	0	0	0	0	
Výhledná kontrola				celkem	bez závad	bez závad	
4.1	Výhled		1073				
4.2	KD		551700				
Výhledná kontrola				celkem	bez závad	bez závad	
5.1	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	10000				
5.2	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	75000				
5.3	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	9000				
5.4	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.5	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	10000				
5.6	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.7	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.8	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.9	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.10	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
5.11	Výhledná kontrola	Počet vyšetřovatelů	11000				
Výhledná kontrola				celkem	bez závad	bez závad	
6.1	Počet vyšetřovatelů		10000				
6.2	Počet vyšetřovatelů		75000				
6.3	Počet vyšetřovatelů		9000				
6.4	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.5	Počet vyšetřovatelů		10000				
6.6	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.7	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.8	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.9	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.10	Počet vyšetřovatelů		11000				
6.11	Počet vyšetřovatelů		11000				
Výhledná kontrola				celkem	bez závad	bez závad	
7.1	Počet vyšetřovatelů		10000				
7.2	Počet vyšetřovatelů		75000				
7.3	Počet vyšetřovatelů		9000				
7.4	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.5	Počet vyšetřovatelů		10000				
7.6	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.7	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.8	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.9	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.10	Počet vyšetřovatelů		11000				
7.11	Počet vyšetřovatelů		11000				

10. Proces Ostatní podání

Poslání procesu Ostatní podání

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Vyřízení podání ve stanovené lhůtě	Sjednocení výkonu v HZS ČR Být pomocníkem žadatelů	Vyřízení podání ve stanovené lhůtě efektivním a jednotným způsobem v HZS ČR, a maximálně využívat kompetence a odborné znalosti ve prospěch žadatele ²⁷

Cíle

Cíl	Metrika
10.1.c S využitím nového jednotného informačního a komunikačního systému dosáhnout sjednocení věcně odborného vyřízení	Bude dopracováno v případě, že cíl bude vybrán k realizaci
10.2.c Eliminovat stížnosti na chování příslušníků a špatný výkon státní správy	Počet stížností

Nedostatky

Slabé stránky procesu

10.1.s omezené počty příslušníků na krajském i ústředním orgánu státní správy s požadovanou odbornou způsobilostí

10.2.s časově náročná práce s vysokými nároky na odbornost

10.3.s neexistence jednotného informačního a komunikačního systému umožňujícího ukládání dat a dokumentů a sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO.

Rizika/Hrozby

10.1.h narůstající množství podání

10.2.h tlak na snižování počtu příslušníků.

Popis fungování procesu Ostatní podání

§ 24 odst. 1 písm. g) a § 26 odst. 2 písm. b) zákona o požární ochraně.

Podáním je každý procesní úkon podatele, který je adresně směřován vůči správnímu úřadu, v tomto případě s výjimkou podání týkajících se výkonu SPD (stavební prevence, kontrolní činnost, schvalování posouzení požárního nebezpečí a ZPP). Vyřizování podání probíhá podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Podání činí osoby u správních orgánů prvního stupně (HZS kraje), orgánu druhého stupně (MV-GŘ HZS ČR), případně u Ministerstva vnitra, podle věcné a místní příslušnosti. Při vadě v místní nebo věcné příslušnosti se podání postupuje usnesením příslušnému správnímu úřadu.

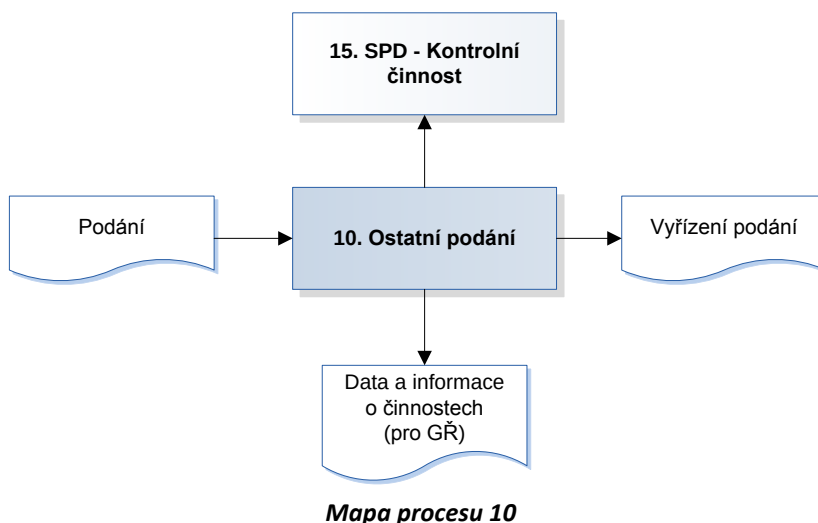
Zvláštní skupinou podání jsou stížnosti proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. HZS kraje vyřizuje stížnosti na příslušníky HSZ kraje a MV-GŘ HZS ČR oddělení kontroly a stížností na příslušníky MV-GŘ HZS ČR a na příslušníky HZS krajů, s jejichž prvním vyřízením HZS krajem nebyl stěžovatel spokojen. V případě stížnosti na věcnou problematiku z oblasti požární prevence je stížnost vyřizována na základě podkladu odboru prevence.

Shrnutí

Vyřizování podání a předávání odborných informací představuje významnou část práce požární prevence. Tato činnost není přesně specifikována právními předpisy, přesto jí musí být věnována odpovídající pozornost.

²⁷ Poslání není samostatně řešeno, protože jej řeší poslání ostatních procesů, viz např. 6. - Proces Řízení výkonu státní správy.

Omezování počtu podání je řešeno např. webovými stránkami jak MV-GŘ HZS ČR, tak HZS krajů. Na internetových stránkách jsou umísťovány informace a názory věcně příslušných správních orgánů na jednotlivé problematiky. Je soustavná snaha o vytvoření jednoduchého přístupu ke specifickým oblastem výkonu státní správy, s cílem maximálního komfortu pro uživatele.



Analýza, fakta

Počet podání, která nejsou výkonem SPD, není samostatně sledován a evidován, např. podání, ke kterým odbor prevence vypracoval stanoviska, jsou v řádu desítek za rok.

U stížností na postup příslušníků při výkonu SPD je stanovisko odboru prevence zaměřeno na prověrku, zda bylo postupováno v souladu s právními předpisy a zda postup odpovídal i principům „dobré správy“. Evidenci stížností vede na MV-GŘ HZS ČR oddělení kontroly a stížností, přičemž podání stížností v oblasti prevence jsou kolem 10 případů ročně. Obdobná situace je i u HZS krajů.

Právní předpisy:

- Zákon č. 500/2004 S., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů
- Organizační řád MV-GŘ HZS ČR
- NMV č. 15/2006, kterým se upravuje postup ve věcech petic a stížností
- Pokyn MV-GŘ HZS ČR č. 19/2009, kterým se upravuje postup při vyřizování stížností a petic u MV-GŘ HZS ČR

Přílohy

- Dotazy a odpovědi na otázky z předpisů o požární ochraně <http://www.hzscr.cz/clanek/odpovedi-na-nejcastejsi-dotazy.aspx>
- Příručky, analýzy, metodiky <http://www.hzscr.cz/clanek/prirucky-analyzy-a-metodiky-prevence-v-pozarni-ochrane.aspx>
- Odborná způsobilost v požární ochraně <http://www.hzscr.cz/clanek/odborna-zpusobilost-odborna-zpusobilost-fyzickych-osob.aspx>
- Seznam odborně způsobilých osob <http://www.sospofm.cz/search.php?rstext=all-phpRS-all&rstema=6>
- Seznam autorizovaných inženýrů <http://www.ckait.cz/autorizovane-osoby>
- Rady obyvatelstvu <http://www.hzscr.cz/rady-obyvatelstvu.aspx>
- Životní situace <http://www.hzscr.cz/clanek/zivotni-situace.aspx>
- informace ke správnímu řádu <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-spravnim-radu.aspx>



11. Proces Financování

Poslání procesu Financování

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Zajistit prostředky pro financování činností, které nelze provádět vlastními silami v rámci HZS ČR	Rozšíření plánování na větší objem činností, které jsou v souladu s posláním prevence a jejími prioritními cíly	Zajistit prostředky pro financování vybraných činností, za účelem optimálního rozvržení sil a prostředků k plnění poslání prevence

Cíle

Cíl	Metrika
11.1.c Získat dostatek finančních prostředků k naplňování poslání požární prevence	Ano/ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

11.1.s potřeba nákupu specializovaných odborných služeb (např. oblast PVČ).

Rizika/Hrozby

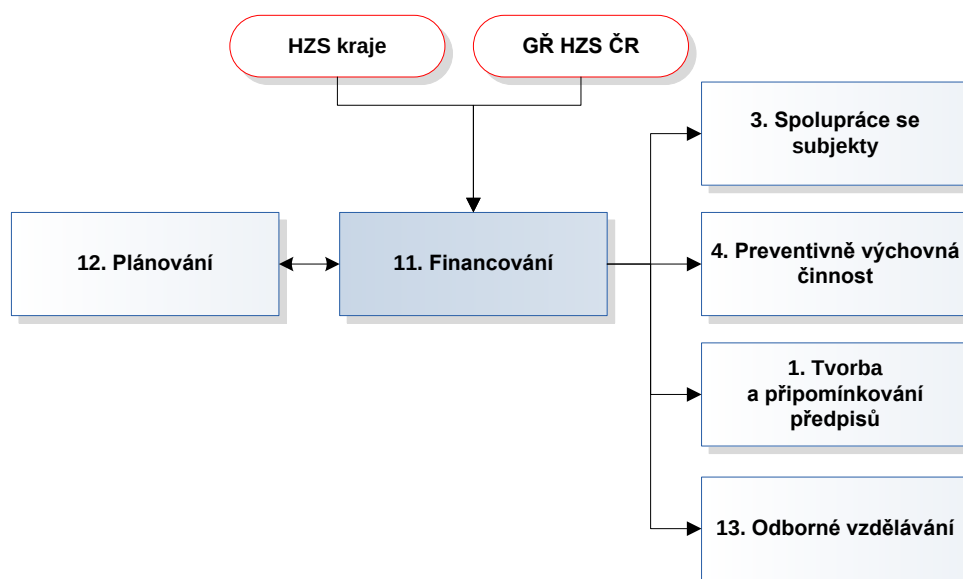
11.1.h omezené finanční prostředky a další tlak na jejich snížení.

Popis fungování procesu Financování

§ 24 odst. 1 písm. b) zákona o požární ochraně.

Ředitel odboru prevence MV-GŘ HZS ČR je oprávněn k nakládání s přidělenými rozpočtovými prostředky, včetně doplňkových zdrojů, při dodržení stanovených závazných limitů a ukazatelů. Při této činnosti je oprávněn disponovat prostředky pro tzv. dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti ve smyslu zákoníku práce. Z těchto financí jsou hrazeny činnosti, které nelze zajistit v rámci výkonu služby. Důvody jsou zejména odbornostní, kdy úzce odborné a specifické činnosti nelze zajistit z vlastních zdrojů. Další důležitou položkou je financování PVČ.

V HZS krajů na požární prevenci není situace jednotná, ve většině případů disponují vlastními finančními zdroji k provádění PVČ.



Mapa procesu 11

Analýza, fakta

V posledních 5 letech disponoval odbor prevence MV-GŘ HZS ČR průměrně částkou cca 250 000 Kč na kalendářní rok. Tyto finanční prostředky byly využity zejména na revize norem požární bezpečnosti staveb a na PVČ.

Přílohy

- Pokyn generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR a náměstka ministra vnitra ze dne 30. 4. 2004, kterým se v působnosti územního pracoviště MV-generálního ředitelství HZS ČR stanoví způsob řízení, organizace a výkonu ekonomické činnosti, provádění finanční kontroly a vymezuje se rozsah pověření zaměstnanců k uvedeným činnostem
- Nařízení Ministerstva vnitra ze dne 16. listopadu 2001 o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.



12. Proces Plánování

Poslání procesu Plánování

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Plánování aktivit a financí, za účelem rozvržení sil a prostředků na vybrané aktivity	Rozšíření plánování na větší objem činností	Plánování všech důležitých aktivit a financí, za účelem optimálního rozvržení sil a prostředků

Cíle

Cíl	Metrika
12.1.c Vybírat do plánování důležité aktivity ve prospěch požární prevence a omezovat činnosti, které nejsou v souladu s důležitými cíly	Ano/ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 12.1.s zahlcení operativními činnostmi, které nesouvisí s posláním a Konceptí požární prevence
- 12.2.s je možné plánovat malé množství aktivit z důvodu omezených lidských zdrojů, je nestabilizovaná situace v obsazení tabulkových míst kvalifikovanými odborníky.

Rizika/Hrozby

- 12.1.h množství úkolů, které jsou ukládány vládou a jinými ústředními orgány státní správy
- 12.2.h nestabilní situace v oblasti tvorby předpisů – např. příprava předpisů, které se vládě nepředloží nebo je vláda nestačí projednat, zdlouhavé procesy přípravy technických předpisů.

Popis fungování procesu Plánování

Plánování se promítá pouze v některých oblastech výkonu požární prevence, neboť zatížení administrativní činností a operativními úkoly neumožňuje ve větším rozsahu plánovat činnosti, které by nebylo možné splnit.

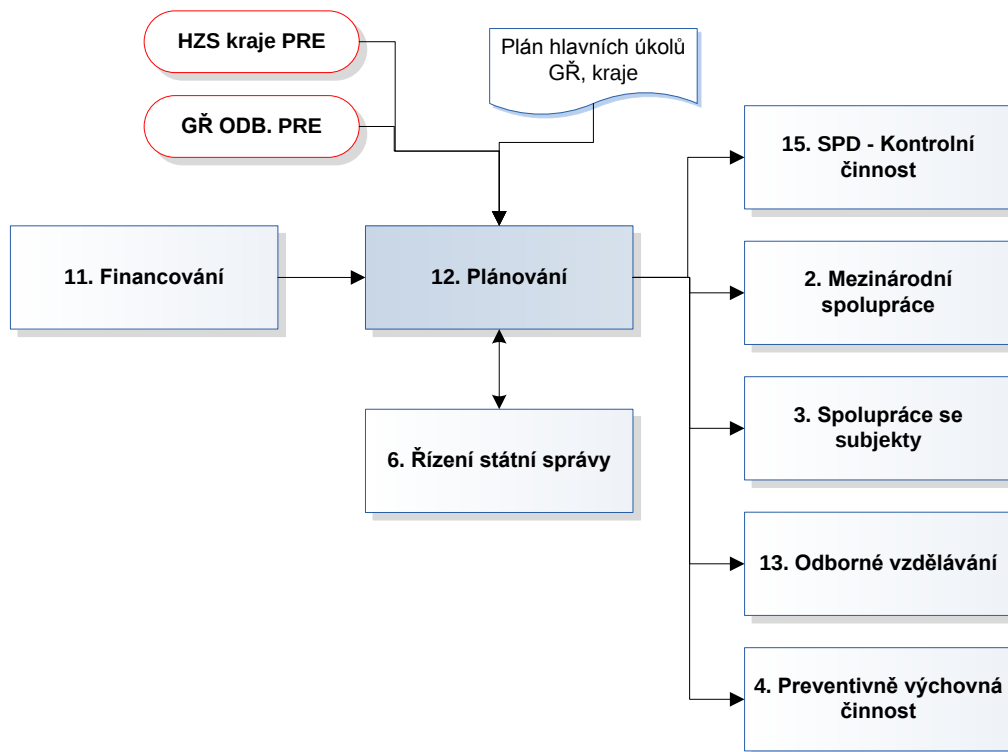
Plánují se:

- finanční prostředky na zajištění odborných činností, které nemůže být provedeno příslušníky prevence
- hlavní úkoly odboru prevence HZS ČR, kterými jsou zejména přípravy zásadních předpisů, metodických materiálů
- kontroly plnění úkolů HZS krajů – plán kontrolní činnosti vydává oddělení kontroly a stížností – viz proces č. 9 Kontrola plnění úkolů HZS krajů
- zahraniční služební cesty – viz proces č. 2 Mezinárodní spolupráce
- IMZ – viz proces č. 6 Řízení výkonu státní správy
- porady ředitelů odborů prevence a ZPP, porady oddělení stavební prevence, oddělení kontrolní činnosti a garantů ZPP – viz proces č. 6 Řízení výkonu státní správy
- doplňkové kurzy – viz proces č. 13 Odborné vzdělávání.



Shrnutí

Plánování činností není možné provádět v rozsahu, který by zcela jednoznačně přispíval k plnění poslání požární prevence. Rozsah činností, které jsou součástí jednotlivých plánů, je menší proto, že v průběhu roku jsou zadávány další neplánované úkoly, včetně operativních činností, které musí být splněny a které jsou náročné jak časově, tak odborně. Do plánovaných činností mohou proto být zařazovány pouze činnosti s nejvyšší prioritou.



Mapa procesu 12

Analýza, fakta

Plán hlavních úkolů MV-GŘ HZS ČR na kalendářní rok – odbor prevence plánuje cca 5 hlavních úkolů
Kontroly plnění úkolů HZS krajů – minimálně 2 kontroly ročně
Zahraniční služební cesty – cca 3 za rok
Celorepubliková IMZ – minimálně 2x ročně
Porady ředitelů odborů prevence a ZPP – 2x ročně
Porady vedoucích oddělení stavební prevence, vedoucích oddělení kontrolní činnosti a garantů ZPP – 1x ročně
Doplňkové kurzy – pro kontrolní činnost, stavební prevenci a ZPP, PVČ - každý minimálně 2x ročně.

Přílohy

Rozkaz MV-GŘ HZS ČR č. 33/2010, kterým se vydává rozpis kurzů ve vzdělávacích zařízeních MV-generálního ředitelství HZS ČR a u Záchraného útvaru HZS ČR na II. pololetí 2010 a plán výuky SOŠ PO a VOŠ PO ve Frýdku-Místku na I. pololetí školního roku 2010/2011 (platnost do 31. 1. 2011).



13. Proces Odborné vzdělávání (odd. vzdělávání)

Poslání procesu Odborné vzdělávání

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Zvýšit odbornou úroveň příslušníků na požární prevenci	Maximálně využívat kapacity SOŠ a VOŠ ve Frýdku-Místku a Školního výcvikového zařízení HZS ČR Ucelený systém vzdělávání respektující vysoké nároky na odbornost v dílčích oblastech výkonu a praktickou výuku.	Zvyšovat systematiku odbornou úroveň a praktické dovednosti příslušníků na požární prevenci v jednotlivých odborných činnostech

Cíle

Cíl	Metrika
13.1.c Zpracovat ucelený systém vzdělávání včetně praktické výuky, respektující vysoké nároky na odborné znalosti v dílčích oblastech výkonu	Ano/ne
13.2.c Maximálně využívat Školní vzdělávací zařízení	Ano/ne
13.3.c Využívat lektory z HZS krajů – úzce specializované odborníky a redukovat využívání příslušníků ústředního orgánu pro výuku	Ano/ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 13.1.s omezený počet příslušníků na odboru prevence s dostatečnými zkušenostmi v odborných činnostech
- 13.2.s nevyhovující systém vzdělávání, který neřeší potřebu vysoké specializace a její praktické dovednosti.

Rizika/Hrozby

- 13.1.h velký objem poznatků, který není tříděn a zpracováván pro účely vzdělávání
- 13.2.h rychlý rozvoj vědy a techniky a časté změny předpisů a jejich nesnadná aplikace v praxi.

Popis fungování procesu Odborné vzdělávání

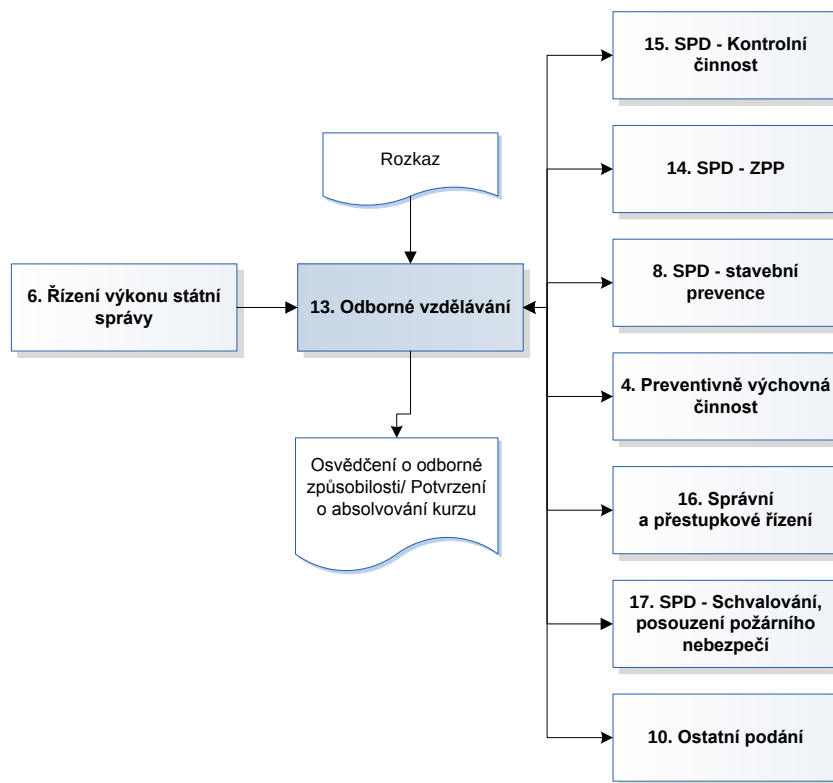
§ 72 odst. 5 zákona o požární ochraně.

Každý příslušník vykonává státní správu na základě osvědčení o odborné způsobilosti, které musí každých 5 let prodlužovat. Vzdělávání příslušníků metodicky řídí oddělení vzdělávání MV-GŘ HZS ČR²⁸, prakticky je odborná příprava k získání a prodlužování odborné způsobilosti realizována v SOŠ a VOŠ ve Frýdku-Místku. Odbor prevence připravuje pro vzdělávání na úseku požární prevence osnovy a zkušební otázky pro kurzy k získání a prodlužování odborné způsobilosti a pro služební zkoušku ve smyslu zákona č. 361/2003 Sb. Vybraní příslušníci prevence působí také ve zkušebních komisích. Kromě toho příslušníci na požární prevenci lektorsky zajišťují doplňkové kurzy v oblasti stavební prevence, kontrolní činnosti, ZPP a PVČ. Jedná se přibližně o 3 denní kurzy s praktickými cvičeními z výkonu. Kurz řídí příslušník z MV-GŘ HZS ČR a spolupracují 1 – 2 lektori z HZS krajů. Příslušníci jsou také příležitostně využíváni jako lektori v jiných kurzech. Ve většině případů je tato lektorská činnost vykonávána nad rámec povinností příslušníka. K výše uvedeným dalším vzdělávacím aktivitám jsou využívána vlastní zařízení Školní a výcvikové zařízení HZS ČR a IOO Lázně Bohdaneč.

²⁸ Koncepte vzdělávání HZS ČR na roky 2011-2016 s výhledem do roku 2020, č.j. MV-112565-1/PO-PVP-2011

Dle potřeby jsou realizována specializovaná IMZ na aktuální témata, např. seznámení se s novými předpisy a jejich aplikaci v praxi – viz proces č. 6, řízení výkonu státní správy.

V oblasti spolupráce s Vysokým učením technickým v Praze jsou, v rámci celoživotního vzdělávání, konány přednášky na téma požární prevence, které částečně lektorují odborníci z HZS ČR a mimo jiné jsou určeny také pro příslušníky – viz proces č. 3, spolupráce se subjekty. Dále jsou využívány možnosti vzdělávání v zařízeních Policie ČR, např. Vyšší policejní škola a Střední policejní škola MV v Praze.



Mapa procesu 13

Analýza, fakta

Ročně se uskuteční minimálně 2 doplňkové kurzy v oblasti stavební prevence, kontrolní činnosti, ZPP a PVČ, tj. celkem 8 kurzů ročně. Dle ohlasů posluchačů jsou tyto kurzy velkým přínosem pro zkvalitnění výkonu.

V roce 2009 bylo zajištěno týdenní vzdělávání příslušníků vykonávajících ZPP v Polsku²⁹.

Shrnutí

Oblast vzdělávání má pro požární prevenci nezastupitelnou úlohu. Požární prevence má poměrně malý počet příslušníků, ale široký záběr odborných znalostí. Neustálé změny v předpisech a stále se zrychlující vědeckotechnický pokrok nejsou dostatečně podchyceny v systému a řeší se většinou individuálně. Málo jsou využíváni lektori vlastních vzdělávacích zařízení (včetně SOŠ a VOŠ ve Frýdku-Místku), kteří se věnují odborné způsobilosti, jejímu získání a ověřování znalostí. U nových předpisů, technologií, výrobků apod. a u výuky praktických dovedností jejich práci supluje příslušníci z ústředního orgánu a z HZS krajů, popř. jsou přednášky zajišťovány externími pracovníky.

Přílohy

Vzdělávání a výcvik vyšetřovatelů požárů, článek v časopisu 112 č. 9 z roku 2011 autora plk. Mgr. Pavla Nejtky

²⁹ <http://www.hzscr.cz/fotogalerie/cesti-hasici-na-skoleni-v-polsku.aspx?q=Y3BpPTI%3D>



14. Proces SPD - zjišťování příčin vzniku požárů

Poslání procesu SPD - zjišťování příčin vzniku požárů

Poslání stávající	Přínos	Nové poslání
Stanovení příčiny vzniku požárů a šíření požárů a zjištění porušení předpisů	Více využívat poznatky vědy a techniky Přístup k informacím a datům v HZS ČR a tím sjednocení výkonu Využití dalších pracovišť HZS ČR pro expertizní činnost	Stanovení příčiny vzniku požárů a šíření požárů, zjištění porušení předpisů s využitím poznatků vědy a techniky, a na základě kvalitních výstupů vyšetřování požárů zvýšit úroveň požární bezpečnosti

Cíle

	Cíl	Metrika
14.1.c	Větší využití odborných pracovišť HZS ČR pro expertizní činnost pro ZPP	Ano/Ne
14.2.c	Zavedení systému předávání informací z oblasti ZPP a expertizních činností	Ano/Ne
14.3.c	S využitím jednotného informačního a komunikačního systému ukládat data a dokumenty z oblasti ZPP a sledovat a sjednocovat postupy všech správních orgánů v této oblasti	Ano/Ne
14.4.c	Přehodnocení systému vzdělávání pro ZPP z hlediska potřeb teoretické výuky a zejména praktického výcviku	Ano/Ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 14.1.h není vytvořen systém předávání informací z oblasti ZPP a expertizních činností v rámci HZS ČR (databáze požárně technických charakteristik, informace o řešených případech – znalecká zkoumání, podobné příčiny vzniku požáru u některých typů výrobků apod.)
- 14.2.h aplikace výsledků výzkumu a vývoje a není prováděná rešerše zdrojů využitelných pro ZPP (ze zdrojů v ČR, Evropě a ve světě)
- 14.3.h způsob a rozsah vzdělávání příslušníků pro ZPP není koncepčně dořešen z hlediska potřeb teoretické výuky a zejména praktického výcviku
- 14.4.h časově náročná práce s vysokými nároky na odbornost
- 14.5.h neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO v obdobných případech.

Rizika/Hrozby

- 14.6.h nedostatek finančních prostředků na pořízení a udržování materiálně technického vybavení pro účely ZPP a expertizní činnosti
- 14.7.h dlouhá doba zapracování příslušníků k získání dostatečných zkušeností k samostatnému kvalitnímu výkonu, který nepotřebuje pravidelný dohled
- 14.8.h tlak na snižování počtu příslušníků a finančních prostředků.

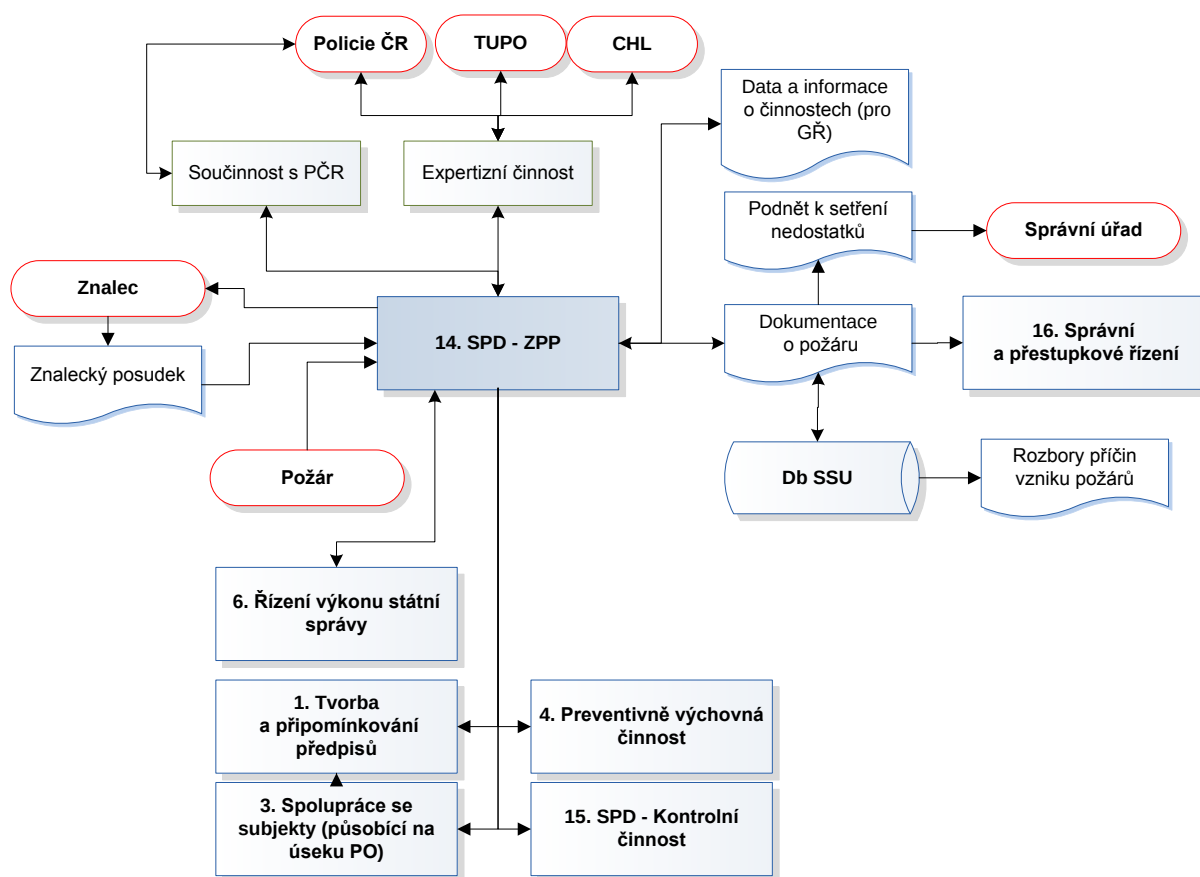
Popis fungování procesu SPD - zjišťování příčin vzniku požárů

§ 31 odst. 1 písm. f) a § 35 zákona o požární ochraně.

ZPP je činností vykonávanou v rámci SPD. HZS kraje je jediným věcně příslušným orgánem k danému úkonu. Informace o vzniku požáru předává místně příslušné operační a informační středisko HZS kraje určenému příslušníkovi pro ZPP (dále jen „vyšetřovatel požárů“), který zpravidla vyjíždí na místo události - požáru. Na místě události vyšetřovatel požárů provádí vyšetřování za účelem zjištění příčiny vzniku požáru a šíření požáru, případně zjištění porušení předpisů, zajišťuje listinnou dokumentaci, pořizuje fotodokumentaci a dokumentaci audiovizuální. Vyšetřovatel požárů může v odůvodněných případech žádat o spolupráci TÚPO,

CHL a orgány Policie ČR. Spolupráce probíhá na základě Dohody o součinnosti mezi Hasičským záchranným sborem ČR a Policí ČR³⁰. Ke spolupráci může být přizván další orgán státní správy nebo jiné osoby s potřebnou odborností (znalecký ústav, soudní znalec, apod.). Při dalším vyšetřování, které již nemusí probíhat na místě události, zjišťuje informace týkající se požáru, stanoví verze příčiny vzniku požáru a provádí jejich prověřování, popíše šíření požáru. Veškeré získané informace zapracovává do dokumentace o požáru, včetně zjištění porušení předpisů z oblasti požární ochrany. Do dokumentace o požáru patří zejména spis o požáru, jehož součástí je odborné vyjádření expertizního pracoviště nebo znalecký posudek soudního znalce. Vyšetřovatel požárů dále zadává informace o požáru do programu Statistické sledování událostí a provádí rozbor příčin vzniku požárů. Při zjištění porušení předpisů ukládá pokuty v přestupkovém řízení nebo ve správním řízení – proces správní a přestupkové řízení.

Výsledků ZPP se využívá při likvidaci pojistných událostí. Informace jsou předávány místně příslušným HZS kraje na základě Žádosti o poskytnutí informací z oblasti ZPP pro účely likvidace pojistné události³¹, předané pojišťovnou.



Mapa procesu 14

Analýza, fakta

Pokyn č. 3/2011, kterým se stanoví postup Hasičského záchranného sboru ČR při zjišťování příčin vzniku požárů.

Pokyn č. 47/2008, kterým se stanoví postup pro zajištění Optimalizace výkonu státního požárního dozoru zjišťováním příčin vzniku požárů s využitím TÚPO a CHL.

³⁰ <http://www.hzscr.cz/clanek/spoluprace-dohody-autorizace-dokumenty.aspx>

³¹ <http://www.hzscr.cz/clanek/spoluprace-dohody-autorizace-dokumenty.aspx>



Shrnutí

ZPP má nezastupitelnou roli v požární prevenci. S ohledem k datům a informacím, která jsou zjišťována při vyšetřování požárů a následně analyzována, je možné eliminovat negativní trendy související se vznikem požárů a jeho šířením. Výsledky se využívají jako podklady pro návrhy regulačních opatření, např. formou právních předpisů, dále se využívají pro stanovení problematických oblastí pro výkon kontrolní činnosti a v neposlední řadě pro PVČ. Některé negativní jevy při vyšetřování požárů se projevují ve spolupráci s Policií ČR, neboť oba správní úřady plní v danou dobu své povinnosti na jednom místě, přičemž mají rozdílné kompetence. Součinnost obou složek je ošetřena rámcovou dohodou. Vyšetřování požárů je činností vysoce erudovanou, každý vyšetřovatel musí znát velké množství předpisů a současně musí být schopen určit příčinu vzniku požárů, což je práce s kvalifikací kriminalisty. Proto je nutné vytvářet podmínky pro odpovídající vzdělávání těchto příslušníků, zejména vytvořit podmínky pro praktický výcvik.

Přílohy

Rámcová smlouva o spolupráci Ministerstva vnitra-generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR a České asociace pojišťoven – <http://www.hzscr.cz/clanek/spoluprace-dohody-autorizace-dokumenty.aspx>



15. Proces SPD – kontrolní činnost

Poslání procesu SPD – kontrolní činnost

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Omezení rizik vzniku požáru a zvýšení požární bezpečnosti	Zavést do kontrol aspekty „lidského přístupu“ a pomoci (veřejnosti i podnikatelům) při důrazném dodržování legality. Eliminovat negativní účinky kontroly Soustředit se na odstranění rizik nejen na jejich zjištění a počet kontrol Promítnutí opakujících se negativních zjištění z provedených kontrol do stanovení nových preventivních opatření	Zjistit potenciální místa vzniku požáru a ohrožení zdraví a životů osob a ve spolupráci s podnikatelem/subjektem a spolupracujícími orgány státní správy je eliminovat/minimalizovat. Tímto způsobem zvýšit požární bezpečnost ČR

Cíle

	Cíl	Metrika
15.1.c	Upravit vyhodnocování požárních kontrol s využitím nového jednotného informačního a komunikačního systému	Ano/ne
15.2.c	Sledování a vyhodnocování splněných opatření uložených při kontrole i ve vztahu na odstranění požárních rizik	% odstraněných rizik (ohrožení)
15.3.c	Sjednocení vyhodnocení výsledků požárních kontrol (třídění rizik, hodnocená kritéria – váha apod.)	ANO/NE
15.4.c	Zavedení specialistů na úseku požární prevence pro specifické obory (zemědělství, chemický průmysl,...), kteří budou odbornými poradci a lektory pro HZS ČR	1 specialista na jeden definovaný obor
15.5.c	Vypracovat systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti	
15.6.c	Sledování odborné práce osob s odbornou způsobilostí na úseku požární ochrany	Počet podaných žádostí na odebrání osvědčení o odborné způsobilosti

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 15.1.s systém určování subjektů ke kontrole dle rizikovosti
- 15.2.s kontroloři musí zvládnout široké odborné znalosti (kontrolují všechny oblasti lidské činnosti)
- 15.3.s omezený počet kontrolorů (roste počet subjektů ke kontrole)
- 15.4.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO v obdobných případech
- 15.5.s nedostatečně vypovídající vyhodnocování výsledků požárních kontrol.

Rizika/Hrozby

- 15.1.h neochota kontrolovaných subjektů investovat do požární bezpečnosti/prevence
- 15.2.h tlak na snížení počtu příslušníků a finančních prostředků
- 15.3.h nárůst činností na žádost v neprospěch kontrolní činnosti
- 15.4.h nekvalitní odborná práce osob s odbornou způsobilostí na úseku požární ochrany.

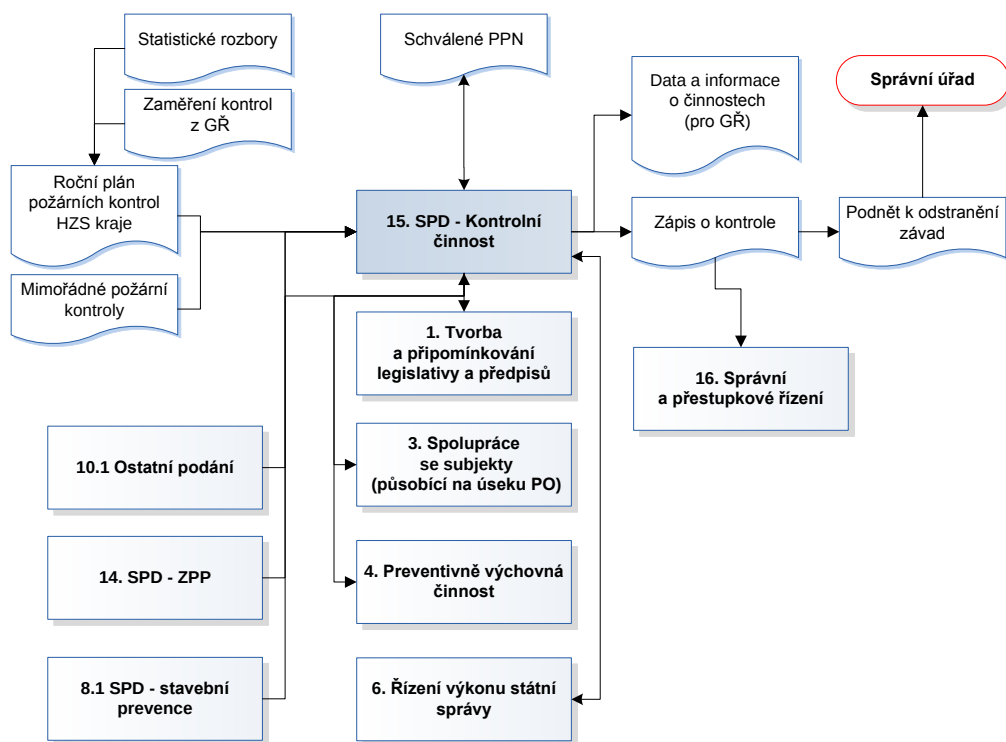
Popis fungování procesu SPD – kontrolní činnost

§ 31 odst. 1 písm. a), g) a h) a odst. 2 a § 35 zákona o požární ochraně.

Jednou z oblastí výkonu SPD jsou kontroly dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, ukládání opatření k odstranění zjištěných nedostatků a kontroly plnění těchto opatření. Kontroly jsou jedním z nástrojů pro účinnou ochranu života a zdraví občanů a majetku před požáry, což je základním posláním zákona o požární ochraně a celého HZS ČR.

Oblast kontrolní činnosti lze jako jedinou v rámci výkonu SPD ovlivnit – plánovat (výkon a množství úkonů v oblasti stavební prevence a ZPP jsou určovány vnějšími vlivy a nelze je dopředu odhadnout). V rámci řízení výkonu státní správy na úseku požární ochrany stanovilo MV-GŘ HZS ČR kritéria pro plánování kontrolní činnosti HZS krajů (tzv. normativ kontrolní činnosti). Rovněž na základě rozborů požárů a údajů z jejich dlouhodobého statistického sledování, podle aktuální potřeby společnosti, poznatků z analýz nebo kontrol provedených v uplynulém období, určuje i zaměření požárních kontrol na příslušný rok. Toto zaměření zohledňují HZS krajů ve svých plánech požárních kontrol. V průběhu roku jsou dále ukládány kontrolní úkoly dle aktuálních potřeb (neplánované mimořádné požární kontroly) nebo potřeba vzniká v souvislosti s vyšetřováním požárů. Tyto úkoly jsou plněny na úkor plánovaných kontrol, případně z jiné oblasti výkonu státní správy, není-li kapacita v dané době plně vytížena.

K požární kontrole je zpracován program kontroly a o jejím průběhu a výsledku se sepíše zápis o kontrole. Zápis se projednává se statutárním zástupcem nebo jinou „odpovědnou osobou“. Při zjištění porušení povinností stanovených předpisy o požární ochraně jsou uložena opatření s termínem pro odstranění závad. O splnění uložených opatření musí podat kontrolovaný subjekt ve stanoveném termínu písemnou zprávu. Splnění uložených opatření může být prověřeno kontrolní dohlídkou. V případě zjištění závažného porušení povinností na úseku požární ochrany je vedeno správní řízení a vydáno rozhodnutí o uložení pokuty (nebo jiná rozhodnutí). Při zjištění porušení povinností orgánem SPD spadajících do kompetence jiného správního úřadu, jsou mu tato zjištění postoupena formou podnětu. Kontroly se rozdělují na komplexní, tematické a kontrolní dohlídky. Předmětem tematických kontrol je kontrola plnění vybraných povinností a kontrolní dohlídkou se ověřuje odstranění závad zjištěných při komplexní nebo tematické kontrole.



Mapa procesu 15



Analýza, fakta

Počet požárních kontrol narůstal postupně od roku 2001, v posledních několika letech se tento trend téměř vyrovnal, a to s největší pravděpodobností v důsledku ustáleného počtu příslušníků vykonávajících kontrolní činnost. Dlouhodobé vyhodnocování údajů HZS krajů o kontrolní činnosti, které se zaměřuje na efektivitu výkonu z hlediska vytiženosti příslušníků vykonávajících kontrolní činnost, vedlo v roce 2009 ke stanovení nového normativu pro výkon v této oblasti. Na základě dostupných faktů byl stanoven minimální počet požárních kontrol 70 na 1 příslušníka za rok. Tento počet je minimální a je různý v závislosti na čistém fondu pracovní doby na kontrolní činnost u každého příslušníka³².

Při vlastním výkonu kontrolní činnosti se projevuje několik nežádoucích aspektů:

1. Neuspokojivá úroveň činnosti stavebních úřadů z hlediska jejich nečinnosti na základě oznámení nedostatků spadajících do jejich působnosti (vady staveb) zjištěných při kontrolní činnosti. Přestože nedostatky jsou důsledně oznamovány místně příslušným stavebním úřadům, v mnoha případech tyto úřady nekonají. Tím je ztížen výkon požárních kontrol a někdy až znemožněna náprava, neboť HZS krajů nemohou zasahovat do kompetencí jiného orgánu státní správy.
2. Odborná úroveň osob s odbornou způsobilostí na úseku požární ochrany, jejichž prostřednictvím jsou provozovatelé činností povinni plnit některé povinnosti na úseku požární ochrany. Jakmile fyzická osoba získá osvědčení o odborné způsobilosti, může jí být odebráno rozhodnutím MV-GŘ HZS ČR na základě návrhu orgánu SPD. Odborně způsobilé osoby nemají žádnou povinnost se dále vzdělávat. Přestože z výsledků požárních kontrol a ZPP je zjevné, že úroveň odborné práce mnohdy není dostatečná, návrhy na odejmutí osvědčení o odborné způsobilosti konkrétní fyzické osobě nebyly v posledních 10 letech vzneseny.

Za roky 2001 – 2009 bylo orgány SPD provedeno celkem 107 703 požárních kontrol. Z nich bylo 11 940 komplexních, 66 463 tematických a 29 300 kontrolních dohlídek. Součástí těchto kontrol byly i cíleně zaměřené požární kontroly s jednotným programem, které vyhláší MV-GŘ HZS ČR a všechny HZS krajů je zapracovávají do svých plánů požárních kontrol na příslušný rok. Na roky 2002 – 2009 (pro rok 2001 nebyly vyhlášeny) byly tyto kontroly zaměřeny celkem do 20 vybraných oblastí. Z celkového počtu požárních kontrol uskutečněných v daném období tvořily cíleně zaměřené kontroly 17,3 %. Vyhodnocení těchto celorepublikově vyhlášených kontrol ukazuje na správnost takového postupu, protože počty zjištěných závad jsou neustále vysoké (cca 2,6 závad/1 kontrola). Je však nutné zdůraznit, že splnění uložených opatření minimalizuje počet potenciálních rizik vzniku požáru a jejich případné následky a kontroly působí rovněž preventivně. I podnikatelské subjekty, u kterých požární kontrola nebyla provedena, se snaží být v maximální míře na případnou kontrolu připraveni. Celkové počty provedených požárních kontrol zahrnují i mimořádné (neplánované) kontroly. V letech 2003 - 2009 byly mimořádné kontrolní akce provedeny celkem v 9 oblastech. Tyto mimořádné kontroly byly vyvolány

- společenskou potřebou (byly prováděny na vyžádání v součinnosti s Policií ČR nebo s Generálním ředitelstvím cel v letech 2003 a 2004),
- mimořádnými okolnostmi vzniklými v souvislosti s klimatickými podmínkami (mimořádné přívally sněhu nebo dlouhodobé sucho)
- v souvislosti s požáry s tragickými následky.

Od roku 2006 je sledován i počet kontrol bez závad – dlouhodobě se pohybují na úrovni cca 44 % z celkového počtu požárních kontrol. Dokladuje to dobrou a přínosnou práci v oblasti požární prevence a PVČ, přestože snahou provozovatelů činností i fyzických osob je vynakládat na požární bezpečnost žádné nebo minimální finanční prostředky.

Ze zahraničních zdrojů vyplývá, že vyspělé státy mají 1 příslušníka požární prevence na 15 000 obyvatel. Této úrovně požární prevence v České republice nedosahuje cca o 15 %. V současné době narůstající tlaky na další snižování finančních prostředků a počtu příslušníků může vést k dalšímu zhoršení tohoto poměru a tím ke zhoršení celkového výkonu SPD a nárůstu počtu požárů se všemi dopady na ekonomiku státu. Při stávajícím

³² Podrobný postup je součástí pokynu generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR č. 49/2009.



počtu příslušníků a počtu ekonomických subjektů by mohla být provedena kontrola u stejného subjektu zhruba za 200 let. Tyto úvahy vedou k potřebě stanovit kategorie vybraných činností, u kterých by byla stanovena určitá periodičita provádění požárních kontrol. Stanovení těchto kategorií činností a periodicity požárních kontrol je jedním z cílů Koncepce.

Shrnutí

V posledních několika letech se počet provedených požárních kontrol stabilizoval v důsledku ustáleného počtu příslušníků vykonávajících kontrolní činnost. Požadavky na další navyšování počtu kontrol při stávajícím počtu příslušníků by vedlo ke snížení kvality na úkor kvantity a ke snížení počtu bodů programu u jednotlivých kontrol

Dlouhodobě vyrovnaný počet kontrol bez závad dokladuje dobrou a přínosnou práci v oblasti požární prevence a PVČ, přestože snahou provozovatelů činností i fyzických osob je vynakládat na požární bezpečnost žádné nebo minimální finanční prostředky

Vyspělé státy mají přibližně 1 příslušníka požární prevence na 15 000 obyvatel. Této úrovni požární prevence v České republice nedosahujeme a v současné době narůstající tlaky na další snižování finančních prostředků a počtu příslušníků může vést k dalšímu zhoršení tohoto poměru a tím ke zhoršení celkového výkonu SPD a nárůstu počtu požárů se všemi dopady na ekonomiku státu

Nelze pravidelně provádět požární kontrolu u každého ekonomického subjektu. Je proto nutné stanovit kategorie vybraných činností, u kterých by byla stanovena určitá periodičita provádění požárních kontrol

Přehled interních aktů řízení a pracovních pomůcek souvisejících s výkonem kontrolní činnosti je uveden u procesu „Řízení státní správy“

Souhrnné výsledky kontrolní činnosti jsou zveřejňovány každoročně ve Statistické ročence³³, na lednové hodnotící tiskové besedě a v časopise 112. Dlouhodobě sledované údaje jsou vyhodnocovány a každoročně předávány všem HZS krajů k dalšímu využití. Jsou rovněž zařazovány do programu pravidelných porad a IMZ organizovaných centrálně i na úrovni jednotlivých HZS krajů. Dílčí výsledky jsou využívány i v rámci PVČ.

³³ <http://www.hzscr.cz/clanek/statisticke-rocenky-hasicskeho-zachranneho-sboru-cr.aspx>



16. Proces Správní a přestupkové řízení

Poslání procesu Správní a přestupkové řízení

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo prohlašuje, že taková práva nebo povinnosti má nebo nemá nebo rozhoduje o procesních otázkách	Využíváním zákonných možností požární vyžadovat maximální bezpečnost činností Snižování rizika vzniku požáru a ztrát na životech a majetku.	Zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, nebo prohlašuje, že taková práva nebo povinnosti má nebo nemá nebo rozhoduje o procesních otázkách. Dosáhnout maximální bezchybnosti správního řízení a podkladů pro jeho zahájení. Dosáhnout sjednocení posuzování závažnosti zjištěných porušení povinností v rámci celého HZS ČR a tím splnit předpoklady pro výkon „dobré správy“ na úseku požární ochrany

Cíle

Cíl	Metrika
16.1.c S využitím jednotného automatizovaného informačního systému sjednocovat postup všech správních orgánů na úseku požární ochrany v podobných případech	Zavedení systému a jeho využívání všemi příslušníky SPD
16.2.c Organizačně zajistit těsnou spolupráci a vzájemnou informovanost právního a věcného útvaru u správních řízení	Ano/Ne
16.3.c Minimalizovat vznik případných soudních sporů vedených proti HZS ČR za pochybení při výkonu správních orgánů na úseku požární ochrany	Počet odvolání nebo soudních sporů zdůvodněných pochybením správních orgánů

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 16.1.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů s přístupem všech správních orgánů na úseku požární ochrany a sledování postupu správních orgánů na úseku PO v obdobných případech
- 16.2.s nedostatečné provázání právního a věcného hlediska správního orgánu.

Rizika/Hrozby

- 16.1.h nedostatek finančních prostředků na potřebné řízení výkonu SPD z právního hlediska
- 16.2.h tlak na snížení počtu příslušníků.

Popis fungování procesu Správní a přestupkové řízení

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 26 odst. 2 písm. m), § 4 odst. 5, § 36 – 38, § 31 odst. 2 písm. e), § 76 – 78 zákona o požární ochraně, § 40 odst. 10 vyhlášky o požární prevenci.

Správní právo procesní, které v sobě zahrnuje správní řízení a k němu speciální přestupkové řízení, je oblast správního práva, která upravuje procesně právní postavení subjektů správního řízení a procesně právní postup při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech účastníků správního řízení, konaného před orgány veřejné moci³⁴. Správní řízení na úseku požární ochrany je postup správního orgánu na úseku

³⁴ volná citace z publikace Skulová, Průchová, Havlan, Kadečka: Správní právo procesní, EUROLEX BOHEMIA s. r. o., Praha 2005, str. 14



požární ochrany (HZS kraje, MV-GŘ HZS ČR) jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a nebo povinnosti jmenovitě určené osoby (fyzické nebo právnické) nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Výsledkem tohoto procesu je právně vynutitelné rozhodnutí.

Správní a přestupková řízení zahajována z moci úřední jsou řízení o:

- ukládání sankcí právnickým a podnikajícím fyzickým osobám za neplnění povinností vyplývajících z předpisů o požární ochraně
- zákazu činnosti
- vyloučení věci z užívání
- zastavení provozu
- správném začlenění do kategorií činností
- rozsahu a vedení dokumentace požární ochrany
- přestupku, zjištěná vlastní činností správního úřadu.

Řízení jsou zahajována zpravidla na základě zjištění při výkonu SPD – při kontrolní činnosti a ZPP. Zápis o kontrole nebo spis o požáru mohou být podkladem pro správní řízení. Správní řízení zahajované na žádost je řízení o schvalování posouzení požárního nebezpečí.

Správní řízení je písemné, zpravidla neveřejné. O každé věci se vede spis, který obsahuje zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další doklady vztahující se k věci. Výjimkou může být řízení ukončené blokovou pokutou. Do spisu mohou nahlížet a pořizovat si z něho výpisy účastníci řízení a jejich zástupci, jiné osoby musí splňovat zákonem stanovené podmínky. Správní orgán je vázán zásadou zjištění skutkového stavu bez důvodných pochybností. Mezi základní zásady činnosti správního orgánu a správního řízení zejména spadají zásada zjištění skutkového stavu věci a zásada legitimního očekávání. Tzn., že je správní orgán povinen zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností a při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů by neměly při rozhodování vznikat nedůvodné rozdíly. Při zjišťování skutkového stavu je nutné postihnout všechny rozhodné skutečnosti tak, aby vytvořily dostatečný základ pro rozhodování. Jako podklad pro rozhodnutí může sloužit vše, co umožní tohoto cíle dosáhnout - zejména návrhy účastníků, důkazy, skutečnosti známe správnímu orgánu z úřední činnosti a skutečnosti obecně známé, podklady od jiných orgánů. Podklady opatřuje správní orgán, přičemž platí obecně zásady součinnosti s účastníky, kteří jsou povinni na podporu svých tvrzení označit příslušné důkazy. Provádění a hodnocení důkazů je svěřeno výlučně správnímu orgánu, o provádění důkazů mimo ústní jednání musí být účastníci včas vyrozuměni, aby se ho mohli účastnit. Správní orgán odpovídá za to, že rozhodnutí bude zákonné a správné.

Zvláštními formami rozhodnutí jsou usnesení, rozhodnutí na místě, příkaz a příkaz na místě.

Proti příkazu lze podat odpor ode dne jeho oznámení do 8 dnů v případě správního řízení resp. do 15 dnů v případě přestupkového řízení. Tímto se příkaz ruší a řízení pokračuje. Příkaz tak může být prvním úkonem v řízení.

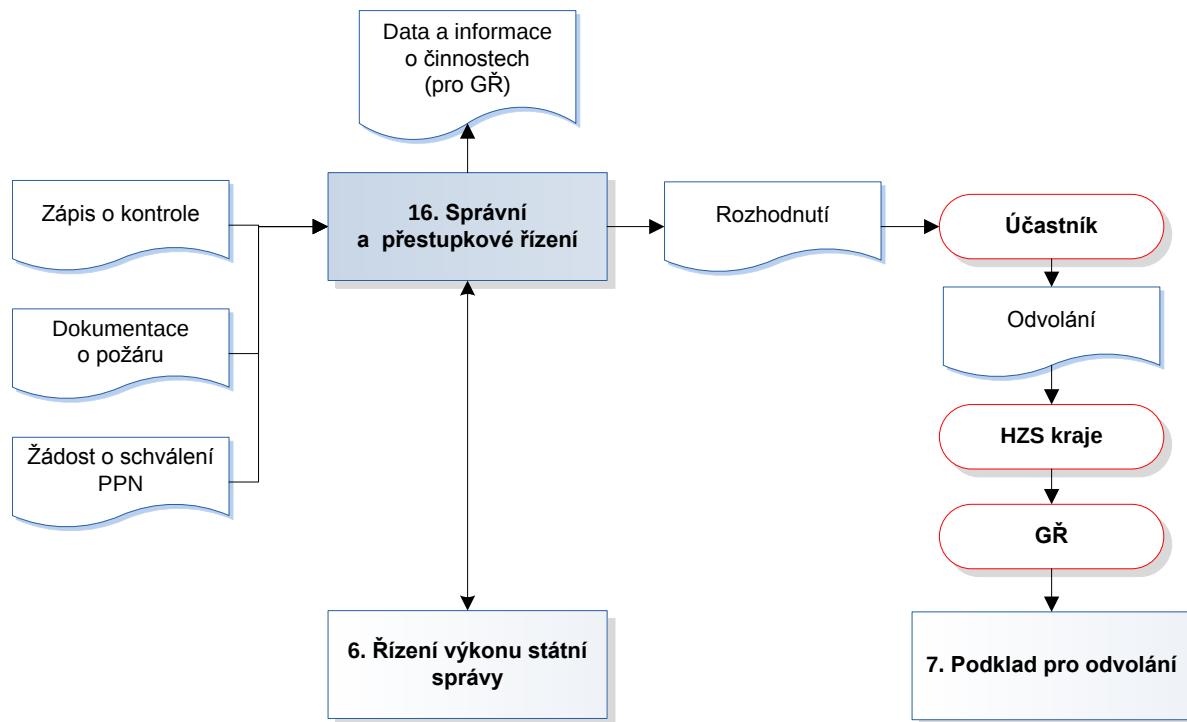
Účastník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak a podává se u správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Odvoláním lze napadnout celou výrokovou část, jednotlivý výrok nebo jen vedlejší ustanovení, pokud není v odvolání rozsah určen, platí, že se účastník domáhá zrušení celého rozhodnutí. Včas podané a přípustné odvolání nestanoví-li zákon jinak má odkladný účinek, to znamená, že rozhodnutí do vyřízení odvolání nemůže nabýt právní moci, odkládá se i vykonatelnost; v některých případech je odkladný účinek odvolání vyloučen přímo zákonem o požární ochraně. Např. odvolání proti rozhodnutí o vyloučení věci z užívání a zákazu činnosti nemá odkladný účinek.

Pokud bylo odvolání podáno včas a je přípustné může správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. V případě, že správní orgán neshledá podmínky pro výše uvedený postup, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu ve lhůtě do 30 dnů. V případě opožděného nebo nepřípustného odvolání předá správní orgán spis odvolacímu správnímu orgánu do 10 dnů, ve stanovisku se omezí jen na důvody rozhodné pro posouzení opožděnosti nebo nepřípustnosti odvolání.

Odvolacím orgánem je nejblíže nadřízený správní orgán, tj. MV-GŘ HZS ČR. Odvolací orgán z úřední povinnosti přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení s právními předpisy. K vadám řízení odvolací orgán

nepřihlédne, pokud nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Výchozí zásadou odvolacího řízení je úplná revize zákonnosti rozhodnutí, včetně procesních otázek.

Výši a postup při vybírání správních poplatků správními orgány upravuje zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, v platném znění. Zpoplatněny jsou úkony spojené s činností správních orgánů, které jsou také vymezeny v sazebníku správních poplatků



Mapa procesu 16

Analýza, fakta

Již dlouhodobě má počet vydaných správních rozhodnutí a počet uložených pokut stoupající tendenci.

V roce 2009 bylo vydáno 243 správních rozhodnutí o uložení pokuty právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě v celkové výši 6 381 500 Kč (z toho bylo 170 příkazních řízení v celkové výši 1 739 000 Kč). Současně má narůstající tendenci i výše uložených pokut. Zatímco průměrná pokuta v roce 2007 činila 22 458 Kč, v roce 2008 byla 25 127 Kč a v roce 2009 vzrostla na 26 261 Kč. S růstem počtu správních rozhodnutí souvisí i narůstající počet odvolání.

Shrnutí

Stoupající tendence počtu správních řízení, zejména nárůst pokut, odráží současný stav ve společnosti. Prudký nárůst počtu podnikatelských subjektů klade zvýšené nároky na výkon kontrolní činnosti a ZPP, při kterých je zjišťováno značné množství závad závažného charakteru, které přímo ohrožuje lidské životy, zdraví a majetek. Neodpovědný přístup některých podnikatelských subjektů neumožňuje nadále praktikovat dříve rozšířený postup upřednostňování prostoru pro odstranění nedostatků bez sankčních důsledků. Správní orgány jsou nuceny vymáhat plnění povinností na úseku požární ochrany za podpory sankčních prvků – ukládání pokut. Samotné správní řízení závažným způsobem zatěžuje výkon státní správy a klade vysoké nároky na znalost dalších procesních úkonů. V současné době není vhodným způsobem vyřešena součinnost věcného útvaru – požární prevence s právními službami. U jednotlivých HZS krajů i na MV-GŘ HZS ČR (odvolací řízení) jsou podmínky značně rozdílné. Tento stav je zachycen ve statistickém sledování, kde větší počty správních řízení jsou vedeny u HZS krajů, kde zpravidla existuje účinná součinnost věcné odborného útvaru a právních služeb.



17. Proces SPD - schvalování posouzení požárního nebezpečí

Poslání procesu SPD - schvalování posouzení požárního nebezpečí

Poslání	Přínos	Nové poslání
Posouzení a schválení individuálních opatření pro bezpečné provozování činnosti s vysokým požárním nebezpečím	Zachování komplexního posouzení provozované činnosti i s ohledem na okolní prostředí a vyhodnocení následků případného požáru při zvýšení efektivity Stanovení individuálních pravidel s ohledem na specifičnost činnosti Odstranění možnosti vzniku nejednotných rozhodnutí obdobných případů	Při schvalování individuálních opatření pro bezpečné provozování činností s vysokým požárním nebezpečím zajistit jednotnost a efektivitu posuzovacích a rozhodovacích procesů/postupů požárního nebezpečí v rámci HZS ČR, zvýšit kontrolu posuzování, aby nemohlo docházet ke korupčnímu jednání

Cíle

Cíl	Metrika
17.1.c S využitím nového jednotného informačního a komunikačního systému vytvořit znalostní databázový systém PPN ³⁵	Všechny PPN v databázi
17.2.c Specifikovat jednotné přístupy hodnocení rizikovosti činnosti a navržených opatření v PPN s využitím znalostního databázového systému a specialistů na specifické činnosti s PPN	Minimální až nulová protichůdná rozhodnutí v rámci ČR
17.3.c Zavést specialisty na odborech prevence na specifické činnosti s vysokým požárním nebezpečím, kteří budou posuzovat PPN ³⁶	1 specialista na jednu (či více) specifickou činnost s vysokým požárním nebezpečím
17.4.c Sledování odborné práce osob s odbornou způsobilostí na úseku požární ochrany	Počet podaných žádostí na odebrání osvědčení o odborné způsobilosti

Nedostatky

Slabé stránky procesu

- 17.1.s posuzovatelé musí zvládnout široké odborné znalosti (posuzují všechny oblasti)
- 17.2.s neexistuje jednotný informační a komunikační systém umožňující ukládání dat a dokumentů a sledování postupu všech správních orgánů na úseku PO v obdobných případech – nedostupnost schválených PPN pro jiné HZS krajů ke srovnání přístupu při posuzování.

Rizika/Hrozby

- 17.1.h provozování nových nebezpečných technologií (rizika nejsou zřejmá a známými postupy identifikovatelná)
- 17.2.h neochota provozovatelů seznámit se se zpracovaným dokumentem a jeho kvalitou (předkládán většinou zpracovatelem na základě plné moci)
- 17.3.h nízká odborná úroveň zpracovatelů – osob odborně způsobilých
- 17.4.h nepodchycení všech činností s vysokým požárním nebezpečím
- 17.5.h tlak na snížení počtu příslušníků HZS ČR.

³⁵ Evidovat neschválené i schválené PPN a vyhodnocovat kvalitu odborně způsobilých osob, nejčastější chyby, riziková místa

³⁶ Využít specialisty, kteří budou PPN posuzovat i pro jiné kraje, než vlastní

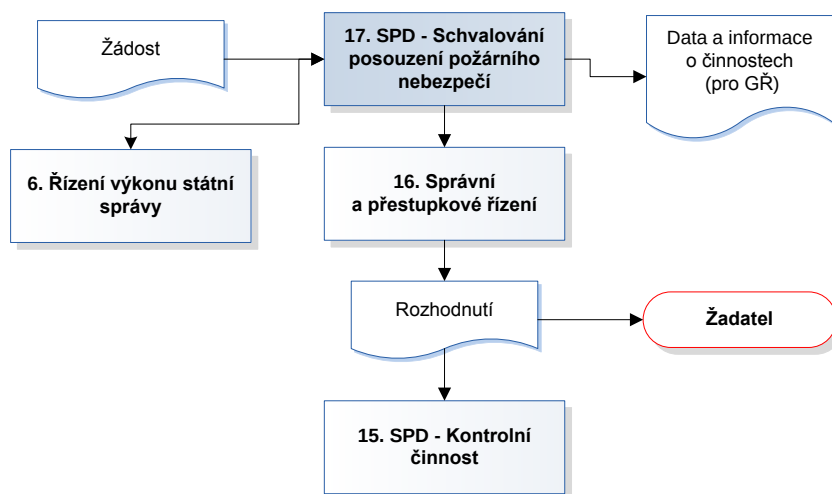
Popis procesu SPD - schvalování posouzení požárního nebezpečí

§ 31 odst. 1 písm. e) a § 35 zákona o požární ochraně.

Provozovatel činnosti s vysokým požárním nebezpečím zabezpečí, prostřednictvím odborně způsobilé osoby na úseku požární ochrany, posouzení požárního nebezpečí (dále jen „PPN“) z hlediska ohrožení osob, zvířat a majetku a plnění dalších povinností na úseku požární ochrany. Zpracovanou dokumentaci PPN předloží před zahájením jím provozované činnosti ke schválení orgánu SPD³⁷. Předložením žádosti o schválení PPN je zahájeno správní řízení o schválení resp. neschválení PPN. Změní-li se charakter, podmínky nebo rozsah činnosti, na kterou bylo PPN schváleno, musí být písemně vyrozuměn orgán SPD, a dle jeho pokynů se stávající PPN doplní, přepracuje nebo předloží nové. Opatření a lhůty ze schváleného PPN jsou závazné a provozovatel je musí plnit. Osoba, která PPN zpracovala, je odpovědná za její věcnou a formální správnost.

PPN obsahuje:

- zjištění a zhodnocení rozhodujících vlivů z hlediska možnosti vzniku a šíření požáru, vyjádření a posouzení rizik ohrožení osob, zvířat a majetku, zhodnocení možností provedení záchranných prací a účinné likvidace požáru včetně popisu jeho možných následků
- stanovení systému řízení požární ochrany se zaměřením na snížení pravděpodobnosti vzniku požáru, jeho šíření a ohrožení osob, zvířat a majetku
- návrhy na opatření včetně stanovení lhůt k jejich plnění.



Mapa procesu 17

Analýza, fakta

Posouzení požárního nebezpečí je dokumentací požární ochrany, která se zpracovává pouze pro činnosti s vysokým požárním nebezpečím. Účelem je, aby požární nebezpečí vyplývající z této vysoce nebezpečné činnosti bylo řádně vyhodnoceno a byla navržena individuální a konkrétní opatření k eliminaci rizik. Tím je vytvořen prostor pro dostatečné a přesné zhodnocení skutečného stavu a navržení potřebných opatření, která nelze definovat obecným právním předpisem.

Dle vedených statistik se tyto činnosti vyskytují v ČR v řádech stovek. Pokud se provozovatel činnosti sám nepřihlásí ke své povinnosti a nepředloží zpracované PPN, může tuto skutečnost zjistit v rámci své kontrolní činnosti orgán SPD a zpracování PPN nařídit v rámci opatření uložených v zápisu o kontrole, popř. rozhodnutím. Doba na vydání rozhodnutí je 1 až 2 měsíce dle složitosti případu.

³⁷ Doposud schválených dokumentů posouzení požárního nebezpečí je 545. Pracovní pomůcka pro postup při schvalování PPN - <http://web.grh.izscr.cz./pozarni-prevence/pracovni-pomucky>



18. Proces Tvorba podkladů pro kraj

Poslání procesu Tvorba podkladů pro kraj

Původní poslání	Přínos	Nové poslání
Poskytnou odbornou pomoc pro výkon státní správy na krajském úřadu v oblasti požární ochrany	Sjednocení obsahu metodické pomoci v HZS ČR	Poskytnou odbornou pomoc pro výkon státní správy na krajském úřadu v oblasti požární ochrany jednotně v rámci HZS ČR

Cíle

Cíl	Metrika
18.1.c Přehodnocení oblasti tvorby právních předpisů krajů na úseku PO souvisejících s bezpečnostními hrozbami	Ano/Ne

Nedostatky

Slabé stránky procesu

18.1.s nevyhovující právní předpis – zákon o požární ochraně v oblasti vydávání právních předpisů krajů na úseku PO, duplicitní kompetence krajů s obcemi.

Rizika/Hrozby

18.1.h u územního správního celku je nedostatek odborníků na požární ochranu a tvorbu právních předpisů.

Popis fungování procesu Tvorba podkladů pro kraj

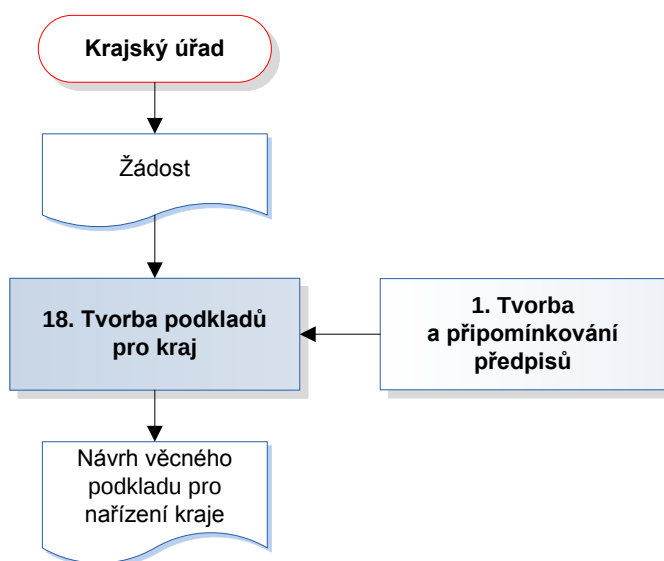
§ 24 odst. 2 písm. i) zákona o požární ochraně
§ 24 odst. 2 písm. c) zákona o požární ochraně.

HZS krajů mají povinnost připravovat podklady pro vydání právních předpisů kraje v přenesené působnosti (nařízení kraje) vymezených zákonem o požární ochraně, které mají stanovit podmínky k zabezpečení

- požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru
- požární ochrany v budovách zvláštního významu
- požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob.

Kraj jako orgán vykonávající přenesenou působnost na úseku požární ochrany oslovuje HZS kraje, který v součinnosti s ním připravuje nařízení kraje jakožto právní předpis územněsprávního celku. HZS kraje poskytuje pomoc na úrovni odborné, týkající se požární ochrany. Neposkytuje právní pomoc týkající se tvorby právního předpisu kraje. Vydání předpisu je zcela v kompetenci kraje a v současné době tyto předpisy dle zákona o požární ochraně vydává rada kraje.

HZS kraje je oprávněn kontrolovat nařízení orgánů kraje vydaných na úseku požární ochrany.

**Mapa procesu 18**

Analýza, fakta

Úprava a příprava podkladů pro vydávání právních předpisů kraje a obce je problematická, neboť kompetence k vydání právního předpisu kraje se v několika případech shodují s kompetencemi obcí, které jsou v jejich samostatné působnosti. Jedná se zejména o akce, kterých se zúčastňuje větší počet osob, určování zdrojů vody pro hašení požárů a udržování jejich provozuschopnosti. V praxi tak vznikají dva předpisy upravující stejnou oblast, jednou řešenou v rámci přenesené působnosti kraje a podruhé v rámci samostatné působnosti obce. Na základě tohoto stavu může docházet ke stanovování duplicitních podmínek zabezpečení požární ochrany nebo v horším případě k protichůdným požadavkům. Kraje ani obce ve většině případů nemají tak kvalifikované odborníky, kteří by byli schopni danou problematiku bez další pomoci vyřešit tak, aby byla v souladu se všemi navazujícími činnostmi jak v rámci preventivní požární ochrany, tak i v rámci poskytování pomoci při mimořádných událostech. Další důležitou okolností je, že při tvorbě právních předpisů v rámci přenesené působnosti se kraje řídí zákonem, jeho prováděcími předpisy i pokyny nadřízeného úřadu. Naopak obce v samostatné působnosti se řídí toliko zákonem. Doprovodným problémem se stává také vymáhání dodržování uvedených předpisů, tj. ukládání sankcí. Na základě této úpravy vzniká mnoho nejasností a dokonce dochází až k rušení některých vydaných předpisů, pro jejich nesprávné zpracování. Právní názory se v této oblasti stále vyvíjejí a to na základě rozsudků ústavního soudu. Obecná úprava pro vydávání právních předpisů územněsprávních celků je obsažena v zákonech o krajích, obcích a hl. městě Praze.

V rámci pomoci mezi orgány státní správy i samosprávy poskytuje HZS kraje i MV-GR HZS ČR věcnou pomoc i obcím pro vydávání vyhlášek, jejichž zmocnění je v zákoně o požární ochraně. Obce nejsou povinny se těmito doporučeními řídit.

Přílohy

Metodická pomůcka pro obce – požární řád obce, vydáno v časopisu 150 Hoří č. 9/2003, ročník XIII.

Metodické materiály pro starosty obcí k akcím typu technoparty, <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-pro-obce-k-akcim-typu-technoparty.aspx>