

KOMPETENCIE A MOŽNOSTI MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY V PREVENCIÍ MIMORIADNYCH UDALOSTÍ

COMPETENCIES AND POSSIBILITIES OF LOCAL ADMINISTRATION IN EMERGENCY INCIDENT PREVENTION

Miroslav SLEMENSKÝ¹

ABSTRACT:

The extraordinary events of any type with their range and frequency surprise the modern society once more. During their prevention and resolution, a system of local government bodies as a whole comes together to bring together the components necessary for life and health. All local government bodies have valid procedures in place to accompany them with the precautionary process and during the emergency. The events with mass disability of persons are specific problem. The local authorities have sufficient competencies for preventive measures but many of them are unused enough. The article briefly examines the current state of emergency and the system of local government authorities in the process of preventing and rescuing life and health during emergencies. Based on the current knowledge, possible current preventive measures for the coordinating bodies are proposed.

KEYWORDS: Emergency incident. Local administration. Municipality, Precautionary measures.

ÚVOD

Z množstva prípadov vo svete i na Slovensku vyplýva, že vznik mimoriadnych udalostí, ktoré môžu mať dopady na väčší počet ľudí nie je možné vylúčiť. Vedľa „tradičných“ udalostí s hromadným postihnutím osôb ako sú hromadné dopravné a ničivé prírodné katastrofy treba rátať s možnosťou teroristických činov, prípadmi ohrozenia sociálnych skupín kriminálnou činnosťou, vylúčiť nie je možné ani katastrofy spojené s nezvládnutím masových demonštrácií, či zo zlyhania organizácie veľkých športových a kultúrnych podujatí. Skúsenosti z posledných rokov a predpokladaný vývoj podobných javov ukazujú na výraznú potrebu prehĺbiť pripravenosť orgánov krízového riadenia a ich sústreďenie sa na obmedzenie príčin takých udalostí a najmä na účinnú a efektívnu koordináciu orgánov štátnej správy, samosprávy a príslušných zložiek integrovaného záchranného systému. Dôležitou otázkou je ako v takých situáciách komunikovať s orgánmi samosprávy a najmä s médiami. Napriek tomu, že uvedené orgány majú dostatok kompetencií na analýzy

a prípravu účinných preventívnych opatrení, ich praktická realizácia je často sťažená nedostatočnou koordináciou.

Tomu je treba prispôbiť prípravu príslušníkov záchranných jednotiek ale aj zodpovedných pracovníkov štátnej správy a samosprávy. Zvýšil by sa tak ich rozhľad a pochopili by obrovské úsilie a potrebnú koordináciu súčinnosti pri prevencii hromadných nešťastiach a ich priebehu tak, aby so v najväčšej možnej miere obmedzili dôsledky na zdraví a životoch postihnutých.

1 SÚČASNÉ POŇATIE MIMORIADNYCH UDALOSTÍ S HROMADNÝM POSTIHNUTÍM OSÔB

Nehody a katastrofy s hromadným postihnutím osôb majú medzi mimoriadnymi udalosťami špecifický charakter daný zvýšenými nárokmi na poskytovateľov zdravotníckej záchrannnej služby a na koordináciu ďalších subjektov. Udalosťou s hromadným postihnutím osôb (ďalej len UHPO) rozumieme každú udalosť, pri ktorej počet osôb, ktoré sú závažne ohrozené

¹ Miroslav Slemenský, Ing., Zdravotnícka záchranná služba Bratislava, Antolská 11, 851 07 Petržalka, tel.: +421 904 440 581, email: miroslav.slemensky@gmail.sk.

na živote je tri a viac, prípadne počet zasiahnutých osôb je desať a viac, pričom aspoň jedna je so závažným ohrozením zdravia alebo života [1]. V podmienkach Slovenska sme za posledné desaťročia boli svedkami viacerých tragédií tohto charakteru. Medzi najzávažnejšie možno zaradiť následky výbuchu vysokopecného plynu v košických železiarňach v r. 1995, výbuchu v bani Handlová v r. 2009, výbuchu delaboračného skladu vo VOP v Novákoch v r. 2007, závalu v bani Nováky v r. 2006, dopravnej katastrofy na priecestí v Polomke v r. 2009, leteckej katastrofy počas návratu slovenských vojakov do vlasti v r. 2006, tragické následky povodní, napr. v r. 1998 v Jarovniciach, a netreba zabúdať na tragédie počas prvej a druhej svetovej vojny, na najväčšie vlakové nešťastie na našom území v r. 1916 neďaleko Humenného, kde zahynulo pri zrážke vlakov viac ako 150 vojakov, ako aj na tragédie v mnohých slovenských obciach spojené s nacistickým vyčistiťím [2].

Z hľadiska zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane je v podstate každá UHPO mimoriadnou udalosťou, pričom každá UHPO môže byť dôsledkom jednej alebo viacerých typov mimoriadnych udalostí. V súlade s uvedeným zákonom členíme mimoriadne udalosti podľa ich povahy, dosahu a možných nepriaznivých dopadov na život, zdravie, majetok a životné prostredie. Z uvedeného zákona môžeme mimoriadne udalosti rozdeliť na viaceré kategórie – havárie, živelné pohromy, teroristické útoky, ohrozenie verejného zdravia II. stupňa a katastrofy. V posledných rokoch sme svedkami toho, že celkovo klesá počet úmrtí v dôsledku havárií, no rastie počet takých udalostí, pri ktorých dochádza k väčšiemu počtu obetí alebo inak postihnutých osôb. Je možno konštatovať, že každý typ mimoriadnej udalosti predstavuje možnosť vzniku UHPO.

Havária patrí medzi mimoriadne udalosti, v dôsledku ktorej môže dôjsť k úniku nebezpečných látok alebo pôsobeniu iných ničivých faktorov, ktoré majú vplyv na život, zdravie alebo na majetok organizácie. Najväčšie straty na životoch a zdraví spôsobujú priemyselné havárie sprevádzané výbuchom, požiarom a výronom nebezpečných látok a dopravné havárie. Mementom je mimoriadna udalosť vo VSŽ Košice v r. 1995, keď výbuch vysokopecného plynu a následné javy pripravili o život 13 osôb. Aj keď v posledných rokoch štatisticky klesá počet dopravných nehôd i obetí na životoch, neprimerane narastá počet

dopravných nehôd s viacerými obeťami na živote.

Živelné pohromy radíme medzi jednu z najčastejších sa vyskytujúcich mimoriadnych udalostí na území Slovenskej republiky, pričom tieto udalosti nesúvisia s činnosťou človeka, najčastejšie k ich vzniku dochádza na základe pôsobenia prírodných síl, ktorých uvoľnenie kumulovaných síl a energií, prípadne nebezpečných látok alebo iných rizikových činiteľov má negatívny vplyv na život ľudí, ich zdravie a v neposlednom rade aj na samotné životné prostredie. Živelné pohromy sú však častou príčinou poškodenia zdravia a straty životov v prípade podcenenia ich účinku, v prípade nepripravenosti ľudí a ich nezodpovednosti.

Teroristické útoky sú v novodobej spoločnosti veľmi častou mimoriadnou udalosťou, ktorá svojou narastajúcou frekvenciou výskytu čoraz viac prekvapuje celý svet. V slovenských podmienkach sa zatiaľ síce nepredpokladá narastajúce nebezpečenstvo terorizmu, ale jeho zdroje nie je možné podceňovať. Preto i v týchto prípadoch je treba zabezpečiť prevenciu v podobe obmedzenia možností teroristického útoku, ale aj v pripravenosti osôb na správnu reakciu v prípade, že by k teroristickému útoku alebo činu jednotlivca došlo. Svedčia o tom mnohé prípady politického skupinového i individuálneho ozbrojeného útoku na väčší počet obyvateľov.

Ohrozenie verejného zdravia II. stupňa môžeme zaradiť medzi mimoriadne udalosti, pričom ho charakterizujeme ako nepredvídateľné a nekontrolovateľné ohrozenie verejného zdravia chemickými, biologickými alebo fyzikálnymi faktormi vrátane takého ohrozenia verejného zdravia, ktoré má medzinárodný dosah. Prvotnými príčinami môžu byť aj mimoriadne udalosti typu závažnej priemyselnej havárie (napr. havária jadrovej elektrárne) či rozsiahla živelná pohroma.

Katastrofa nie je vo svojej podstate ďalším typom mimoriadnej udalosti, len vyjadruje veľkosť jej účinkov, jej veľký rozsah. Ide o neočakávanú udalosť, ktorá môže mať antropogénne i prírodné príčiny a ktorá svojim rozsahom môže premeniť stav prostredia. Katastrofou môžu byť dôsledky závažnej priemyselnej havárie, rozsiahlej živelnej pohromy ako aj hromadnej dopravnej havárie s veľkým počtom obetí, katastrofou sú v podstate aj vojenské a iné ozbrojené konflikty. Podľa definície **Interpolu** katastrofu charakterizuje buď veľký počet ľudských obetí,

alebo rozsah škôd, ktorý nie je možné zvládnuť za použitia bežných síl a prostriedkov kompletného záchranného systému [3]. Ak chceme označiť mimoriadnu udalosť za katastrofu, musí spĺňať základné charakteristické znaky, medzi ktoré patria: počet zranených viac ako 50 osôb, málo času na rozhodovanie, nebezpečenstvo vzniku epidémie, panika a stres, nedostatok síl a prostriedkov pre zvládnutie katastrofy [4].

Podľa následkov môžeme **katastrofy** rozdeliť na **ekologické** a **humanitárne**. Toto rozdelenie v praxi znamená, že tieto skupiny sa môžu navzájom prelínať a zasahovať jedna do druhej. **Ekologickou katastrofou** rozumieme stav, kedy dochádza k narušeniu chodu ekosystému vplyvom cudzoročnej látky. Medzi najznámejšie ekologické katastrofy zaradíme únik ropných produktov a ropy do mora a podobne. **Humanitárna katastrofa** nastáva vtedy, ak dochádza k ohrozeniu života, zdravia alebo bezpečnosti veľkej skupiny [3].

Všetky uvedené typy mimoriadnych udalostí v prípade závažného ohrozenia zdravia a života troch a viacerých osôb, alebo v prípade zasiahnutia viac ako desiatich osôb majú charakter UHPO a na ich riešenie sa okrem úloh vyplývajúcich zo zákona č. 42/1994 Z. z. vzťahujú aj ustanovenia zákona č. 579/2004 Z. z.. Špecifiká týchto udalostí by mali byť rešpektované orgánmi miestnej štátnej správy, orgánmi miest a obcí v prípade prípravy a realizácie preventívnych opatrení ako aj pri zabezpečení priebehu záchranných prác.

2 ÚLOHY ORGÁNOV MIESTNEJ ŠTÁTNEJ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY

V roku 2013 bola na základe zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov zrušená špecializovaná štátna správa. Nahradila ju miestna štátna správa, ktorá sa skladá z okresných úradov v sídle kraja a obcí (zákon č. 180/2003 Z.z.) Tento krok zabezpečil vytvorenie 72 integrovaných miestnych orgánov štátnej správy, ktoré by mali efektívnejšie vykonávať ich úlohy.

Okresný úrad v sídle kraja plní na úseku krízového riadenia rôzne úlohy. Z pohľadu riešenia možných mimoriadnych udalostí patria medzi najdôležitejšie: zabezpečovanie činnosti Integrovaného záchranného systému, vytváranie systému hospodárskej mobilizácie a koordinácia jej činností vo svojej územnej

pôsobnosti, vytváranie podmienok pre špecifickú prípravu riadiacich zamestnancov okresného úradu v sídle kraja na plnenie úloh počas krízových javov, vytváranie špecifických komisií zameraných na riešenie jednotlivých typov krízových javov a v neposlednom rade vytvára koordinačné stredisko integrovaného záchranného systému [5].

Odbor krízového riadenia okresného úradu v sídle kraja je výkonný a odborne spôsobilý orgán zaoberajúci sa otázkami civilnej ochrany, integrovaného záchranného systému a vnútornej bezpečnosti a poriadku vo svojej územnej pôsobnosti. V súlade s jeho základnými kompetenciami plní okrem iného tieto úlohy: vypracováva analýzu možného ohrozenia a navrhuje jeho elimináciu, vedie prehľad o organizácii a pripravenosti jednotiek civilnej ochrany, organizuje likvidáciu negatívnych dôsledkov krízových javov s využitím integrovaného záchranného systému a iné.

Obec je samostatný správny územný celok SR, ktorý združuje občanov s trvalým pobytom na jej území. Obec na úseku krízového riadenia vykonáva tieto činnosti: vytvára krízový štáb, posudzuje hroziace riziká a vytvára postup na ich znižovanie prípadne elimináciu, vytvára krízový plán, podieľa sa na príprave jednotiek civilnej ochrany, plní úlohy na úseku prevencie závažných priemyselných havárií a ďalšie činnosti, potrebné pre ochranu života, zdravia a majetku ľudí [6].

Zabezpečenie ochrany života a zdravia ľudí patrí medzi hlavné povinnosti spoločnosti. Na území Slovenskej republiky je pre tieto účely vytvorený komplexný systém, ktorého štruktúru sú previazané tak, aby bola zabezpečená kontinuita koordinácie síl a prostriedkov potrebných pre riešenie akejkoľvek mimoriadnej udalosti. V podmienkach Slovenskej republiky je takýmto previazaným komplexným systémom Integrovaný záchranný systém, ktorý bol zriadený podľa zákona č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme [7].

V systéme úloh a opatrení vyplývajúcich zo zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane má nezastupiteľnú úlohu **obec**, starosta obce a primátor mesta. Starosta obce, alebo primátor mesta majú povinnosť vykonávať preventívne opatrenia zamerané na znižovanie možných rizík prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia prípadne na základe zákonov, vyhlášok a noriem. Zároveň musia participovať na analýze rizík zdrojov ohrozenia územia

a príprave podkladov na urýchlenú reakciu na vzniknutú mimoriadnu udalosť v územnej pôsobnosti obce. Členovia **krízového štábu obce** by mali byť neustále odborne pripravovaní tak aby bola zabezpečená ich efektívna spolupráca v prípade aktivovania krízového štábu. [8], [9].

3 VYBRANÉ PROBLÉMY PREVENČIE UHPO A NÁVRH OPATRENÍ

Analýzu rizík zdrojov ohrozenia v obci chápeme ako proces podrobnej identifikácie rizík, určovania ich zdrojov a veľkosti, skúmania ich vzájomných vzťahov a predpovedania rozsahu negatívnych dopadov na systém

ochrany obyvateľstva v obci v prípade vzniku krízovej situácie. Súčasťou je ich hodnotenie pre riadiaci proces starostu obce. Starosta obce je **subjekt rozhodovania**, osoba zodpovedná za riešenie problému. Preto musí zabezpečiť, aby analýza územia, ktorú obce dostávajú už spracovanú bola dopracovaná o aktuálne zdroje rizík a ohrození na území obce a v blízkom okolí. A by na základe toho a po konzultácii s odborníkmi boli aktualizované príslušné plány a aby boli pripravené realizovateľné opatrenia na prevenciu vzniku MU a na zabezpečenie úloh v prípade ohrozenia väčšieho počtu obyvateľov. Možné úlohy a opatrenia jednotlivých subjektov v oblasti prevencie ukazuje tabuľka 1.

Tabuľka 1 Návrh možných preventívnych opatrení jednotlivých subjektov [1]

Príslušný subjekt (úroveň)	Opatrenie na posilnenie prevencie vzniku UHPO
Miestna štátna správa	▪ Vypracovanie analýzy územia s identifikáciou zdrojov rizík ▪ Vytýpovanie rizikových miest z hľadiska možnej UHPO ▪ Príprava príslušných pracovníkov OÚ ▪ Obsahová a metodická príprava cvičení vybraných jednotiek IZS ▪ Príprava návrhov na redukciiu vzniku a možných dopadov MU ▪ Vedenie prehľadu o jednotkách CO, sledovanie ich pripravenosti v podmienkach jednotlivých subjektov
Mesto (obec)	▪ Na základe analýzy územia spresnenie zdrojov rizík a možných príčin MU na území obce alebo v jeho blízkosti ▪ Spracovanie plánu ochrany obyvateľstva, vrátane plánu evakuácie a ich pravidelná aktualizácia ▪ Kontrola miest pre potreby prípadného ukrytia, náhradného ubytovania, poskytovania zdravotnej starostlivosti ▪ Príprava opatrení na zabezpečenie starostlivosti o postihnutých v prípade MU (ubytovanie, oblečenie, občerstvenie, hygienické opatrenia a pod.) ▪ Overenie či príslušné plánovacie dokumenty majú aj organizácie pôsobiace na území obce (podniky, školy, obchodné centrá, zdravotnícke zariadenia a pod.) ▪ Zabezpečenie odbornej pripravenosti príslušných pracovníkov obce, členov krízového štábu, jednotiek CO ▪ Príprava príslušníkov obecného hasičského zboru ▪ Príprava a realizácia opatrení na koordináciu jednotiek v prípade vzniku MUHPO (DHZ, Červený kríž a pod.)
ZZS, HZZ	▪ Zoznamovanie sa s analýzou rizík na príslušnom území ▪ Pravidelná odborná a psychologická príprava príslušníkov ▪ Príprava na koordináciu zásahov v prípade potreby účasti dobrovoľných jednotiek
Neziskové organizácie	▪ Príprava manažmentu na koordináciu záchranných činností v prípade vzniku MU ▪ Príprava členov n.o. na pomoc v prípade vzniku UHPO ▪ Účasť na prípadných koordinačných cvičeniach
Obyvatelia	▪ Samostatné vzdelávanie ▪ Účasť na vzdelávacích aktivitách a cvičeniach zameraných na zvládanie MU a na znižovanie ich následkov

Každá intervenujúca zložka orgánov miestnej štátnej správy a samosprávy má dostatok kompetencií na prípravu preventívnych opatrení pred mimoriadnou udalosťou. Zároveň existujú nástroje na získavanie a využitie dostatku potrebných informácií zameraných na organizáciu prevencie, na koordináciu zásahu ako aj pri odstraňovaní následkov udalosti s hromadným postihnutím osôb.

ZÁVER

Mimoriadne udalosti svojim rozsahom a frekvenciou výskytu čoraz viac prekvapujú našu spoločnosť. Dôležitosť orgánov miestnej štátnej správy ako fungujúceho celku prichádza do popredia vo fáze preventívnych opatrení i počas riešenia udalostí, ktoré svojim rozsahom a počtom zasiahnutých osôb v danej chvíli prevyšujú dostupné sily a prostriedky. Vznik i priebeh udalostí s hromadným postihnutím osôb má však svoje špecifiká. Kladú vyššie nároky na organizáciu záchranej zdravotníckej služby ako aj na koordináciu s ostatnými zložkami v mieste zásahu. Často

sa vyskytujú situácie, keď praktické uplatnenie zákonov a ďalších predpisov je problematické vzhľadom na ich príliš všeobecný charakter. Mnohé reálne mimoriadne udalosti ukázali na problémy koordinácie orgánov miestnej štátnej správy, záchranných zložiek, obcí ako aj verejných médií. Významný podiel na príprave preventívnych opatrení a na príprave obyvateľstva rôznymi formami osvetovej a vzdelávacej činnosti majú neziskové organizácie pôsobiace v danom mieste či regióne. Navrhnuté konkrétne aktivity v procese prevencie a prípravy rozširujú súčasné požiadavky príslušných zákonov a akceptujú kompetencie jednotlivých subjektov ako aj možnosti ich realizácie. Efektívna koordinácia príslušných jednotiek a ďalších zúčastnených subjektov, poznanie základných úloh a činností zložiek IZS a orgánov miestnej štátnej správy, ako aj úloh a možností obcí predstavuje z manažérskeho hľadiska predpoklad pre redukciu nedostatky v analýzach rizika, v príprave preventívnych opatrení ako aj v riadení priebehu záchranných prác.

LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 579/2004 Z. z. o záchranej zdravotnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [2] MÍKA, V. T., 2019. *Mimoriadne udalosti s hromadným postihnutím osôb z pohľadu psychológie hromadného správania*. In: Zborník z konferencie „Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí, Žilina, FBI 22.-23. Máj 2019, s. 371- 376. [CD]. ISBN 978-80-554-1559-8.
- [3] ŠTĚTINA, J. a kol. *Zdravotnictví a integrovaný záchranný systém při hromadných neštěstích a katastrofách*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství GRADA Publishing, 2014. ISBN 8024791536.
- [4] MASÁR, O. a kol. *Kompendium medicíny katastrof pro studentov medicíny*. [online]. [cit. 26. 6. 2019]. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, 2016. Dostupné na: https://www.fmed.uniba.sk/fileadmin/lf/sluzby/akademicka_kniznica/PDF/Elektronicke_knihy_LF_UK/Kompendium_mediciny_katastrof_Masar.pdf
- [5] Zákon NR SR č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [6] Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon NR SR č. 129/2002 Z. z. o integrovanom záchrannom systéme v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon NR SR č.369/1990 Z. z. o obecnom zriadení
- [9] Zákon NR SR č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.
- [10] BAŠTECKÁ, B. et al., 2005. *Terénní krizová práce. Psychosociální intervenční týmy*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2005. ISBN 80-247-0708-X.
- [11] DOBIÁŠ, V., 2006. *Hromadné nešťastia a triedenie ranených*. In: ViapRACTICA 2006, roč. 3, č.1, s. 41-43. [online]. [cit. 5. 3. 2009]. Dostupné z: http://www.viapractica.sk/index.php?page=pdf_view&pdf_id=1430&magazine_id=1
- [12] HRIŇOVÁ, E., 2017. *Etické aspekty práce záchranára počas riešenia krízových javov*. Diplomová práca. 2017. Žilina: FBI ŽU.
- [13] MÍKA, V.T., M. HUDÁKOVÁ a L. ŠIMÁK, 2015. *Manažment a krízový manažment. Úvod do krízového manažmentu*. Žilina: EDIS – vydavateľstvo ŽU, 2015. ISBN 978-80-554-1161-3.
- [14] ŠIMÁK, L., 2016. *Krízový manažment vo verejnej správe*. Žilina: EDIS - Vydavateľské centrum ŽU. ISBN 978-80-554-1165-1.
- [15] ŠIMKO, Š. a J. BABÍK, 1997. *Hromadné nešťastia, Medicína katastrof*. 1. vyd. Martin: Osveta, 1997. ISBN 80-8882-465-6..