

Analýza současného stavu přeshraniční spolupráce a překážek spolupráce v oblasti integrovaného záchranného systému

TUL



**MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR**

Objednatel:

Asociace euroregionů České republiky, z.s.

Dodavatel:

Technická univerzita v Liberci, Fakulta přírodovědně-humanitní a pedagogická, Katedra geografie

Řešitelský tým:

doc. Mgr. Hynek Böhm, Ph.D.

Mgr. Maciej Molak, Ph.D.,

Mgr. Emil Drápela, Ph.D.

RNDr. Artur Boháč, Ph.D.

doc. Mgr. Lukáš Novotný, Ph.D.

doc. RNDr. Milan Jeřábek, CSc.

doc. RNDr. Jaroslav Dokoupil, Ph.D.

Mgr. Oldřich Ryppl

V Liberci dne 19.12. 2024



Obsah

Shrnutí	4
Rámec pro analýzu a použitá metodologie	8
Úvod k tématu	9
Příklad dobré praxe z německo-nizozemsko-belgické hranice	10
Současný stav přeshraniční spolupráce v oblasti IZS mezi ČR a sousedy	11
Závěry a doporučení	17
Účastníci polostrukturovaných rozhovorů	20
Účastníci focus group	21
Aktivita euroregionů v oblasti krizového řízení a veřejného zdraví	22
Přehled mezinárodních smluv se sousedními zeměmi, včetně smluv subnárodních aktérů relevantních pro oblast IZS	25
Reference	28



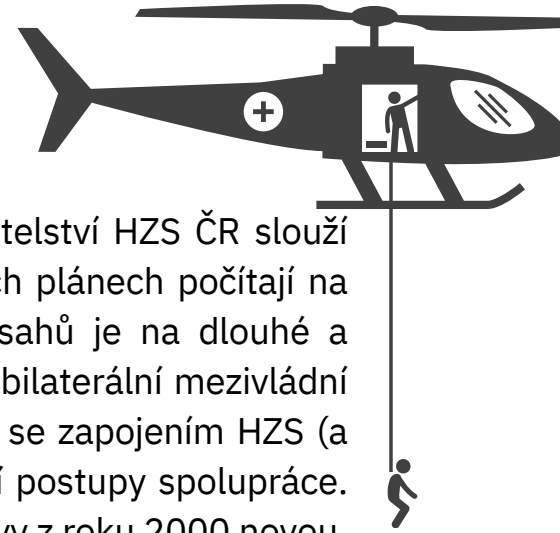
Shrnutí

Přeshraniční spolupráce složek IZS naráží na bariéry, které ji znemožňují či významně komplikují. Škála těchto bariér sahá od **územních** (fyzicko-geografické, infrastrukturní a topografické překážky), přes **institucionální** (na všech hranicích se jedná o model založený na principech víceúrovňového řízení s velkým počtem kompetenčně nesourodých subjektů z hlediska odborné a územní způsobilosti), politické (motivace a ochota spolupracovat a rozvíjet systém nad rámec národních kompetencí a působnosti), **kulturně-jazykové** (IZS jako oblast tradičně vnímaná národním prizmatem) k **okruhu bariér operačních a organizačních** (nastavení postupů a procedur nasazení jednotek z druhé strany hranice, proškolení členů posádek a operačních důstojníků, jazyková vybavenost, kompatibilita informačních a komunikačních technologií, kompatibilita vybavení a normativů pro používání techniky na druhé straně hranice, problémy ohledně zdravotního pojištění a pojištění zasahujících osob apod.).

Ideální stav pro poskytování IZS přeshraničně by byla **společná evropská legislativa**, nicméně dle článku 6 smlouvy o fungování EU má EU v oblasti civilní ochrany a zdravotnictví pouze podpůrné kompetence, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti zemí EU. Právně závazné akty EU tak v těchto oblastech nesmí vyžadovat harmonizaci právních předpisů členských států. V současnosti **ČR pro součinnost v oblasti IZS používá systém bilaterálních smluv, které jsou pak doplňovány mezikrajskými/meziregionálními dohodami**, které specifikují konkrétní podmínky pro přeshraniční působení jednotlivých složek IZS. Pokud existují konkrétní realizační smlouvy, musí být uzpůsobeny organizaci veřejné správy a IZS v konkrétní sousední zemi. Např. specifická organizace IZS v SRN, včetně nezastupitelné role obcí v oblasti záchranné služby/požární ochrany pak vyžadují potřebu uzavírat dohody i na úrovni zemských okresů – příkladem je existující smlouva Plzeňského kraje s (bavorským) zemským okresem Cham, která mj. umožnila současný čilý přeshraniční pohyb sanitek.

Analýza se zaměřila na přeshraniční spolupráci hasičů, zdravotních záchranných služeb a horské služby. Spolupráce každé z těchto složek je ovlivněna jak jejich vlastním zakotvením v prostředí veřejné správy ČR (14 krajských ředitelství Hasičského záchranného sboru (HZS), 14 kraji zřizovaných zdravotních záchranných služeb (ZZS) a horská služba jakožto o.p.s.), tak i velmi různorodou pozicí svých resortních partnerských organizací na druhé straně hranice. I v přeshraniční spolupráci složek IZS hrají významnou roli aktivní jednotlivci, bez nichž by spolupráce nebyla v některých oblastech tak daleko.





Výhodou hasičů při přeshraniční spolupráci je jejich struktura, kdy Generální ředitelství HZS ČR slouží jako metodická podpora krajským ředitelstvím. HZS ve svých krajských operačních plánech počítají na některých částech hranice se zásahy jednotek ze sousedních zemí. Nejvíce zásahů je na dlouhé a nejobydlenější **CZ-PL** hranici. Tamní spolupráce je právně **plně funkční**, vychází z bilaterální mezivládní smlouvy (MZV, 2003), která je základem pro přeshraniční meziregionální smlouvy se zapojením HZS (a jejich polského protějšku PSP) a orgánů krizového řízení. Jsou nastaveny operační postupy spolupráce. Na D-CZ hranici v současnosti probíhají práce vedoucí k nahrazení bilaterální smlouvy z roku 2000 novou. Ta by měla mj. ulehčit další kroky jako je uzavírání smluv mezi regionálními HZS a jednotlivými obcemi a zemskými okresy na bavorské a saské straně (včetně modernizace a rozvoje stávajících smluv na úrovni krajů, HZS, obcí atd.). Spolupráce mezi českými, bavorskými a saskými hasiči nicméně již v současnosti funguje, jakkoli jí nenapomáhá odlišná struktura požární ochrany v Německu. Spolupráce GŘ HZS s rakouským Ministerstvem vnitra je velmi dobrá, ale týká se spíše vysílání mezinárodní a evropské pomoci (EU mechanismy) než řešení běžné pomoci v příhraničních oblastech. Překážkou pro spolupráci je komplexní a od situace v ČR velmi odlišný systém kompetencí. Krajská ředitelství HZS při česko-rakouských hranicích mají problém s nalezením kompetenčně příslušného partnera, což rezultuje do značně nižší úrovně česko-rakouské spolupráce hasičů. Na CZ-SK hranici by historicky neměly existovat významné územní, institucionální a politické překážky. Až donedávna byla tato spolupráce spíše slabá a neexistoval zde významný politický tlak (včetně regionů na obou stranách hranice), který by tuto spolupráci posiloval, nicméně toto se v posledních letech mění.

V rámci spolupráce poskytovatelů ZZS existují mezivládní dohody s Německem a Rakouskem, na něž jsou pak navázány „prováděcí“ smlouvy s účastí regionální úrovně, které precizují rámec pro provozování spolupráce. **Nejrozvinutější spolupráce je na česko-rakouské hranici**, což lze přičíst jak existující mezivládní úmluvě, tak i velké iniciativě ze strany administrativy spolkové země Dolní Rakousy. Kromě známého „příkladu dobré praxe“ Gmünd-České Velenice probíhá i spolupráce mezi Dolním Rakouskem a Jihomoravským krajem, která se kromě spolupráce ZZS rozšířila i na další oblasti zdravotní péče. I tato funkční spolupráce pomohla rychle povolát rakouské ZZS při řešení následků tornáda na jižní Moravě v roce 2021. Úskalím kooperace s německými partnery je skutečnost, že uzavřenou smlouvu obce a zemské okresy interpretují odlišně, proto se na některých místech spolupracuje významně intenzivněji. Příkladem je situace z hranice Plzeňského kraje se zemským okresem Cham, kde můžeme hovořit o funkční spolupráci záchranečnické. **Významně slabší je naopak situace ohledně spolupráce na CZ-PL a CZ-SK hranici**, kde dosud neexistují mezivládní dohody, které by právní rámec poskytovaly. Připravovaná novela zákona o veřejném zdravotním pojištění může „pootevřít dveře k další přeshraničnosti“ ve zdravotnictví obecně, a být jedním z impulsů k větší kooperaci mezi ZZS.

Pro spolupráci v oblasti policie je v současnosti směrodatný zejména text Schengenské dohody, která ve své modifikované verzi a v prováděcích vyhláškách umožňuje pronásledování i přes hranice a umožňuje vstup do sousední země schengenského prostoru. V návaznosti na tato pronásledování a sledovací akce pořádají policejní jednotky sousedních zemí častokrát výcvikové akce, spolupráci také napomáhají společná centra policejní a celní spolupráce, které jsou zřízeny na hranicích se všemi sousedy (PČR, 2024).

Poslední analyzovanou složkou IZS byla Horská služba. V ČR je její fungování zajištěno formou kooperace dvou subjektů – obecně prospěšné společnosti (o.p.s.), zřizované MMR ČR, a zapsaného spolku (z.s.). Možná právě tento „soft“ právní status jí umožňuje hrát efektivní roli při přeshraničních zásazích – kdy vždy se znalostí svého území a dalších jednotek v něm působících – dokáže HS po primární intervenci zajistit příjezd pro klienta nejvhodnější ZZS.

V rámci všech výše uvedených složek IZS je dle respondentů – a v budoucnu by to mělo i tak zůstat – přeshraniční spolupráce funkčním doplňkem národního působení, jakkoliv v některých zejména periferních oblastech by využívání kapacit sousedů výrazně zkrátilo dobu zásahů (Javornicko, Osoblažsko, česká část Krušných hor). Dle zástupců dotazovaných složek sehrává ve spolupráci **významně pozitivní roli program Interreg**, a to jak pro investiční, tak i neinvestiční projekty.

Je třeba zmínit vývoj zaměření programů Interreg v oblasti podpory složek integrovaného záchranného systému (IZS). Od programového období 2014–2020 je spolupráce IZS stále více spojována s odstraňováním dopadů změny klimatu, což tuto spolupráci tematicky zužuje a více ji zaměřuje. V období po roce 2021 došlo k dalšímu posílení důrazu na klimatické aspekty, a lze očekávat, že tento směr bude pokračovat i v rámci kohezní politiky po roce 2028.

Pro příhraniční oblasti České republiky, vzhledem k jejich geograficko-topografickému profilu, který zahrnuje regiony s vysokým výskytem rizik a dopadů změny klimatu (např. lesní požáry, horské vichřice, povodně na hraničních tocích), je toto zaměření relevantní. Nicméně zároveň omezuje realizaci významnějších projektů policejních složek, horské služby apod. v rámci této priority. Tyto složky proto své projekty stále častěji přesouvají do priority zaměřené na posilování meziinstitucionální spolupráce.

Prioritní osa zaměřená na IZS v oblasti změny klimatu podporuje přeshraniční akceschopnost při řešení těchto událostí na společném území. Další klíčovou formou spolupráce je podpora integrace komunit členů IZS a budování trvalých a systémových meziinstitucionálních vazeb.

Tento cíl je naplňován prostřednictvím různých typů projektů, které zahrnují společné tréninky, sportovní závody či spolupráci pracovních skupin. Tyto projekty jsou realizovány v rámci priority zaměřené na meziinstitucionální spolupráci a zapojení obyvatelstva.

Podobné iniciativy jsou zásadní, protože spolupráce mezi složkami IZS je založena na vzájemné důvěře, která je pro projekty zaměřené na bezpečnost obzvláště klíčová. Nevýhodou tohoto přístupu je však omezená možnost vybavování jednotek, protože tato osa je více orientována na "měkké" formy spolupráce, jako jsou společné vzdělávací aktivity, školení nebo sdílení zkušeností. Tyto formy spolupráce jsou sice velmi důležité, ale neumožňují komplexní modernizaci technického vybavení jednotek.

Dalším významným aspektem je transformace programů Interreg zaměřených na spolupráci složek IZS od období 2007–2013 do současných programů, které se soustředí na komplexní posilování přeshraniční akceschopnosti jednotek.

Přeshraniční akceschopnost je vnímána jako připravenost v několika klíčových oblastech. V první řadě předpokládá funkční právní a institucionální rámec v podobě existujících smluv, dohod a dalších právních nástrojů umožňujících rychlou a efektivní spolupráci. Další důležitou prerekvizitou přeshraniční akceschopnosti jsou kompetentní lidské zdroje vybavené dostatečnými právními znalostmi a jazykovými kompetencemi. Existující technické vybavení, jeho kompatibilita a splňování norem umožňující použití na obou stranách hranice je dalším předpokladem přeshraniční akceschopnosti.

Cílem je zajistit, aby zásahy na druhé straně hranice mohly být prováděny v co nejkratším čase a na profesionální úrovni odpovídající typu zásahu. Podpora z programů Interreg se nezaměřuje na nákup základní techniky, ale pouze na specializované vybavení určené k řešení konkrétních rizik. Důraz je kladen na realizaci systémových projektů, které zahrnují společná cvičení (ideálně mezisektorová, zahrnující všechny složky IZS), odstraňování právních bariér, podporu jazykové vybavenosti členů IZS, rozvoj systémových opatření a přeshraniční propojení operačních středisek.

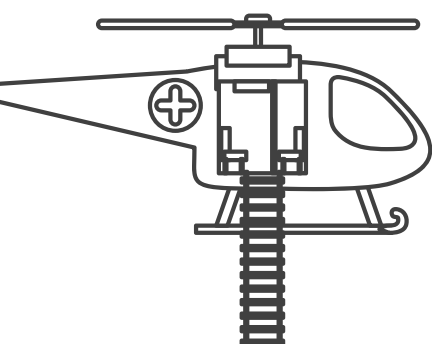
Cílem těchto aktivit je vytvořit standardní postupy (rutinu) pro členy IZS, které budou vnímány pozitivně jako připravenost na přeshraniční zásahy. Tyto zásahy by měly být realizovány se stejnou rychlostí a kvalitou, jako by se jednalo o zásah na národní úrovni. To znamená eliminaci překážek, které by mohly zpomalit poskytnutí pomoci, například neznalost předpisů nebo jazykové bariéry.

Problémem pro poskytování IZS přeshraničně je skutečnost, že existující mezivládní dohody jsou zaměřeny spíše na koordinaci spolupráce u jednorázových krizových událostí (k čemuž napomáhá na unijní úrovni funkční mechanismus civilní ochrany, který je v posledních letech aktivován – i kvůli pandemii – relativně často), každodenní spolupráci se věnují výrazně méně. Proto je zapotřebí – jak to momentálně probíhá na česko-německém půdorysu – provést revizi a případnou aktualizaci těchto dohod, z nichž některé byly podepsány ještě před vstupem do EU. Někde mezivládní dohody chybí, nebo nejsou konkretizovány meziregionálními úmluvami.

Kde již spolupráce probíhá, tam se zástupci dotčených složek IZS většinou dohodnou na způsobu prohlubování spolupráce a odstraňování kooperačních bariér (Molak, 2023). I zde hraje velmi **pozitivní roli program Interreg a existence stálých platforem** zaměřených na eliminaci kooperačních bariér, kde mj. vznikají projektové záměry posouvající spolupráci.

Dle zpracovatele je **nejvýznamnější překážkou spolupráce chybějící politická vůle (motivace)**, která pak negeneruje zadání odstraňovat technické kooperační bariéry v přeshraniční spolupráci IZS – a v konečném efektu nevede k možnému sdílení prostředků a zdrojů (Falludi, 2018). **Nezastupitelnou roli** v odstraňování této i návazných bariér musí mít **euoregiony, které by měly zapojováním dalších vertikálních aktérů z řad veřejné správy odbourávat nedostatek politické vůle či existující stereotypy či institucionální odlišnosti** mezi ČR a sousedy – např. tlakem na další uzavírání mezistátních a/nebo meziregionálních smluv. V euoregionech, kde nejsou aktivní pracovní skupiny, by mělo být jejich zavedení/reaktivace zvaženo. Pracovní skupiny zaměřené na IZS by měly systémově zapojovat partnery z lokální/regionální úrovně vlastní i souseda a navrhnout mechanismy k odstraňování bariér, také respektující place-based approach. Národní úroveň by měla podporovat existenci takovýchto platforem jak aktivní účastí v nich, tak i jejich finanční podporou. Další rolí národní úrovně by mělo být větší využití mezivládních komisí.

Dalšími zásadními aktéry jsou kraje, minimálně z pozice zřizovatele ZZS a aktivního hráče v krizovém řízení. Lokální a regionální aktéři by pak měli využít také existujících platforem, např. mezivládních komisí, pro artikulaci svých potřeb národní, příp. evropské úrovni. Kde už spolupráce mezi jednotkami IZS funguje, tam lze počítat s tím, že dotčené složky k věci přistupují profesionálně a přistupují k přeshraniční spolupráci jako k objektivní pozitivní skutečnosti – což se odráží např. v dalším ukotvování přeshraniční dimenze v rámci společných přeshraničních záchranných plánů. Bylo by dobré jejich profesionalitu a odhodlání využít, např. pro komunikaci významu přeshraniční spolupráce i programu Interreg.



Rámeček pro analýzu a použítá metodologie

Tato analýza je zpracována jako jeden z dílčích výstupů projektu Asociace euroregionů ČR s názvem „Nastavení systému identifikace administrativních a právních překážek v rozvoji“. Cílem projektu je nastavení trvalého systému identifikace překážek (především administrativního a právního charakteru) rozvoje přeshraniční spolupráce na jednotlivých hranicích České republiky, cílem této analýzy pak je zmapování stavu a překážek spolupráce v oblasti integrovaného záchranného systému.

V rámci tohoto výzkumného úkolu bylo použito uplatněn mix kvalitativních i kvantitativních výzkumných metod a studium relevantní literatury. V období září až říjen byla provedena rešerše zaměřená na zmapování existujících přeshraničních kooperačních vazeb a projektů v oblasti Integrovaného záchranného systému (IZS) na pěti hranicích České republiky. Součástí tohoto kroku byla rešerše právních podkladů pro spolupráci, analýza příkladů dobré praxe z jiných částí Evropské unie a příprava strukturovaného dotazníku. Tento dotazník byl následně využíván při rozhovorech se zástupci přeshraničně aktivních složek IZS a dalších aktérů v daném území přeshraničním území. Seznam expertů, s nimiž rozhovory proběhly, a seznam účastníků Focus Group je přiložen k této zprávě.

V období září až listopad 2024 tyto semistrukturované rozhovory proběhly (celkem 19, přičemž hlavní body některých rozhovorů jsou přiloženy k této zprávě). Získaná data byla poté zpracována do prvního návrhu, který byl představen v rámci online setkání Asociace euroregionů ČR 4.11. 2024 (přítomni zástupci euroregion) a focus group (přítomni zástupci euroregionů, HZS, MMR a MVČR), který proběhla 11. 11. 2024. Připomínky a poznatky získané od účastníků obou akcí byly zapracovány do závěrečné zprávy, která byla předána zadavateli. Zadavatel předložený návrh dokumentu připomínkoval, a po zohlednění těchto připomínek byla 19.12. 2024 předložena tato závěrečná zpráva.

Úvod k tématu

V mnoha příhraničních regionech České republiky lidé využívají příležitostí, které jim přináší jednotný evropský trh, a částečně žijí i na druhé straně hranice (Novotný, 2022; Böhm, 2021). Lidé však nejen pracují (Novotný, Böhm, 2022), ale také si pořizují nemovitosti, navštěvují školy nebo využívají různé služby na druhé straně hranice, čímž se evropská integrace stává součástí jejich každodenní reality (Opitowska, 2021). Některé z příhraničních oblastí ČR (typicky výběžky či některé horské oblasti) trpí svou periferní polohou a geografickými překážkami (Dvořák et al, 2024), které jejich obyvatelům komplikují přístup k veřejným službám ve vnitrozemí.

(Nejen tyto) příhraniční oblasti schopny plně využít komplementarity, které nabízí sousední země (Haist, Novotný, 2023; Medeiros et al, 2021; Hippe et al., 2024). Poskytování veřejných služeb je často komplikováno existencí národních hranic (Falludi, 2018) a různorodými právními, administrativními a mentálními překážkami, které brání obyvatelům příhraničních oblastí v plném využívání služeb na druhé straně hranice (ESPON, 2019a; ESPON, 2019b). Jednou z oblastí, kde by koordinovanější a efektivnější spolupráce mohla výrazně zlepšit život obyvatel příhraničí, je spolupráce záchranných služeb – pro účely této analýzy o nich budeme hovořit jako o složkách integrovaného záchranného systému (IZS).

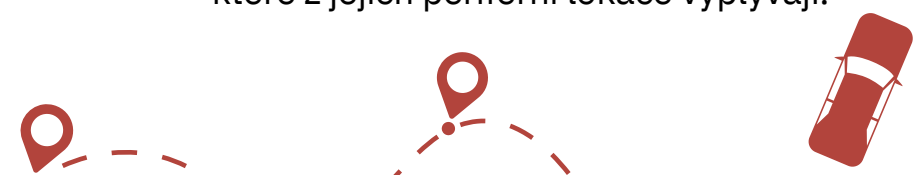
Spolupráce mezi složkami IZS v příhraničních regionech ČR (ale i celé EU) čelí mnoha překážkám, které brání jejich efektivnímu fungování (Gabryšová, Ciechomski, 2019). Tyto překážky vyplývají především z rozdílných administrativních a právních systémů v sousedních zemích, které pak rezultují v těžkosti, které mají jednotlivé složky českého IZS při nalezení kooperačního partnera na druhé straně hranice. Rozdíly se často odrážejí například v odlišných systémech zdravotního pojištění, které se liší způsoby i výší úhrad zdravotní péče. Další problémy mohou vznikat kvůli rozdílnému materiálnímu vybavení složek záchranného systému, uznáváním kvalifikací záchranářů, možnosti vozit v sanitce opiáty nebo jazykovým bariérám.

Iniciativy, jako jsou „Cross-Border Review“ (EU, 2017) nebo „B-Solutions“ (EU, 2020), ukazují, že překážky lze řešit na různých úrovních veřejné správy. V některých případech jsou nezbytná řešení na úrovni EU, další překážky je nutné primárně řešit prostřednictvím individuálních nebo společných řešení, která vycházejí od aktérů v jednotlivých členských státech, a přitom zohledňují specifické podmínky a institucionální nastavení na každé hranici EU (EU, 2020). V některých příhraničních oblastech mohou efektivně přispět k odstranění překážek spolupráce zejména místní a regionální aktéři – a projekt, v jehož rámci je předkládaná analýza zpracovávána – je jednou z takovýchto aktivit.

Evropské programy financování, jako je INTERREG, nabízejí finanční podporu příhraničním regionům na rozvoj společných mechanismů a strategií ke zlepšení spolupráce záchranných služeb (EU, 2021). Institucionální mechanismy, zejména euroregiony, slouží jako cenné platformy pro zlepšení koordinace mezi složkami IZS na obou stranách hranice. Využitím těchto rámců a zapojením relevantních zainteresovaných stran mohou příhraniční regiony pracovat na odstraňování překážek spolupráce a budování odolnějších systémů nouzové reakce – což je i případ tohoto projektu.

Místní a regionální samosprávy a euroregiony jimi vytvářené, stejně jako samotné složky IZS, jsou klíčovými aktéry při vytváření a udržování přeshraniční spolupráce (Dokoupil et al, 2018). Podpora vztahů a komunikačních kanálů mezi těmito subjekty umožňuje zjednodušit postupy nouzové reakce a zlepšit interoperabilitu při krizových situacích. Zásadní roli hrají také místní lídři (Sindelář, Jeřábek, 2018), nevládní organizace a obyvatelé příhraničních oblastí, kteří mohou aktivně prosazovat efektivní spolupráci a zvyšovat povědomí o významu koordinace složek IZS přes hranice.

Při práci na analýze jsme vycházeli z předpokladu, že řešení překážek spolupráce mezi složkami IZS v příhraničních regionech ČR vyžaduje víceúrovňový přístup (Böhm, 2023), který aktivně zapojuje ústřední orgány státní správy, místní a regionální samosprávy včetně euroregionů jimi vytvářených, profesionální organizace další stakeholdery. Lze tedy předpokládat, že identifikací výzev vyplývajících z politických, ekonomických a institucionálních faktorů a aktivním zapojením klíčových aktérů do zlepšení koordinace a komunikace mohou příhraniční regiony překonávat bariéry spolupráce a eliminovat některé nevýhody, které z jejich periferní lokace vyplývají.



Příklad dobré praxe z německo-nizozemsko-belgické hranice

EMRIC, platforma pro reakci na incidenty a krizové řízení v regionu Euregio Meuse-Rýn, byla založena v roce 2005 a sdružuje veřejné složky ze tří zemí – Německa, Belgie a Nizozemska (EMRIC, 2024). Mezi hlavní zapojené organizace patří Hasičský sbor města Aachen, úřad veřejného pořádku okresů Heinsberg a Aachen v Německu, provincie Limburg a Liège v Belgii, a bezpečnostní region (Veiligheidsregio) a GGD Zuid-Limburg v Nizozemsku. Tyto organizace společně spolufinancují kancelář EMRIC v nizozemském Sittardu, zatímco více než 30 dalších služeb a vládních institucí s platformou spolupracuje.

Díky iniciativě EMRIC každoročně překročí hranice regionu přibližně 900 sanitek, zatímco hasiči spolupracují přeshraničně v přibližně 300 případech ročně. Klíčová opatření v oblasti připravenosti zahrnují vývoj společného systému krizového řízení nazvaného Paragon, zavedení regionálního systému včasného varování a monitorování epidemie pro EU, a budování dodavatelského řetězce pro zdravotnické ochranné vybavení.

Iniciativa EMRIC rovněž zahrnuje harmonizaci přeshraničních reakcí na mimořádné události. Plány, jako jsou EMRIC a Eumed, jsou pravidelně aktualizovány, přičemž byly vytvořeny trojjazyčné formuláře žádostí o pomoc. Tyto formuláře obsahují také seznam společného vybavení, což umožňuje rychlé zapůjčení potřebných zdrojů během krizových situací.

Navzdory pokrokům čelí EMRIC výzvám podobným těm v jiných regionech. Zatímco v Německu jsou odpovědnosti za záchranné služby, krizové řízení a veřejné zdraví soustředěny na úrovni okresu, v Belgii a Nizozemsku jsou tyto úkoly rozděleny mezi více úrovní správy. EMRIC proto zavedl stálé kontaktní osoby pro zjednodušení komunikace a koordinace reakcí. Klíčovou roli hrají osobní vztahy, neformální dohody a zavedené kontakty, které je třeba udržovat a rozvíjet prostřednictvím jejich nástupců, aby byla zachována důvěryhodnost a efektivita této unikátní platformy.

Současný stav přeshraniční spolupráce v oblasti IZS mezi ČR a sousedy

V této části analýzy bude zhodnocen existující stav přeshraniční spolupráce jednotlivých složek IZS. Je důležité úvodem zmínit, že text reflektuje dvě úrovně kooperace: 1) existující navázanou institucionální spolupráci, kde se informace opírá o existující uzavřené dohody mezi jednotlivými aktéry relevantními pro spolupráci složek IZS – které však nutně nemusí být naplňovány – a 2) existující spolupráci na operativní úrovni, kde již ke spolupráci dochází (reálná akceschopnost, nejedná se o přátelskou spolupráci na úrovni setkávání a např. hasičských závodů).

Hlavní překážky přeshraniční spolupráce lze rozdělit do několika kategorií (Molak, 2023). První z nich jsou **územní bariéry**, které zahrnují geografickou vzdálenost, komplikované dopravní spojení a topografické překážky, zejména v horských oblastech. Tyto faktory významně snižují efektivitu nasazení záchranných složek a jsou patrné především na hranicích České republiky s Rakouskem, Německem a Polskem.

Další skupinu tvoří **operační a organizační bariéry**. Mezi hlavní problémy v této oblasti patří rozdíly v postupech nasazení jednotek a standardech vybavení a nekompatibilita informačních a komunikačních technologií. Situaci dále komplikují odlišné normy a regulace týkající se používání techniky a technologií na druhé straně hranice, což ztěžuje efektivní spolupráci mezi jednotlivými složkami.

Významnou bariérou, která by mohla zkrátit dobu nasazení jednotek požární ochrany, je nedostatečná digitalizace. Rovněž chybí dostatečná automatizace a propojení přeshraniční výměny dat, například sdílení mapových podkladů či dokumentace budov mezi operačními středisky. Podle průzkumu na česko-polském pohraničí by plná digitalizace procesu žádání o vyslání přeshraniční pomoci mohla zkrátit dobu přeshraničního vyslání (výjezdu) o více než 50 %.

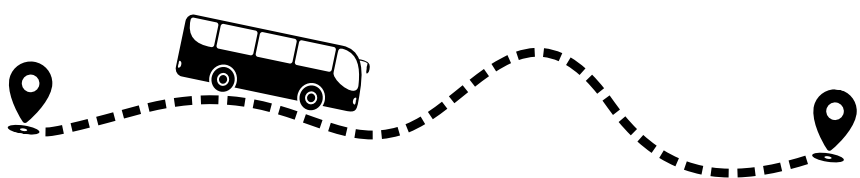
U Hasičského záchranného sboru, který na národní úrovni dosahuje výjezdu do dvou minut od nahlášení události, by to v mnoha případech výrazně rozšířilo přeshraniční územní radius obslužnosti, zejména v periferních oblastech na druhé straně hranice.

Tyto otázky jsou řešeny především na úrovni HZS a stávají se součástí systémových projektů v rámci programů Interreg, B-solutions a dalších iniciativ zaměřených na zlepšení přeshraniční spolupráce a efektivity zásahů.

Třetím typem překážek jsou **institucionální bariéry**. Systémy řízení záchranných složek jsou často víceúrovňové a zahrnují mnoho subjektů s rozdílnými kompetencemi a odpovědnostmi. Například v Německu hrají v rámci záchranného systému významnou roli obce, zatímco v České republice je systém centralizovaný, což znesnadňuje koordinaci mezi oběma stranami.

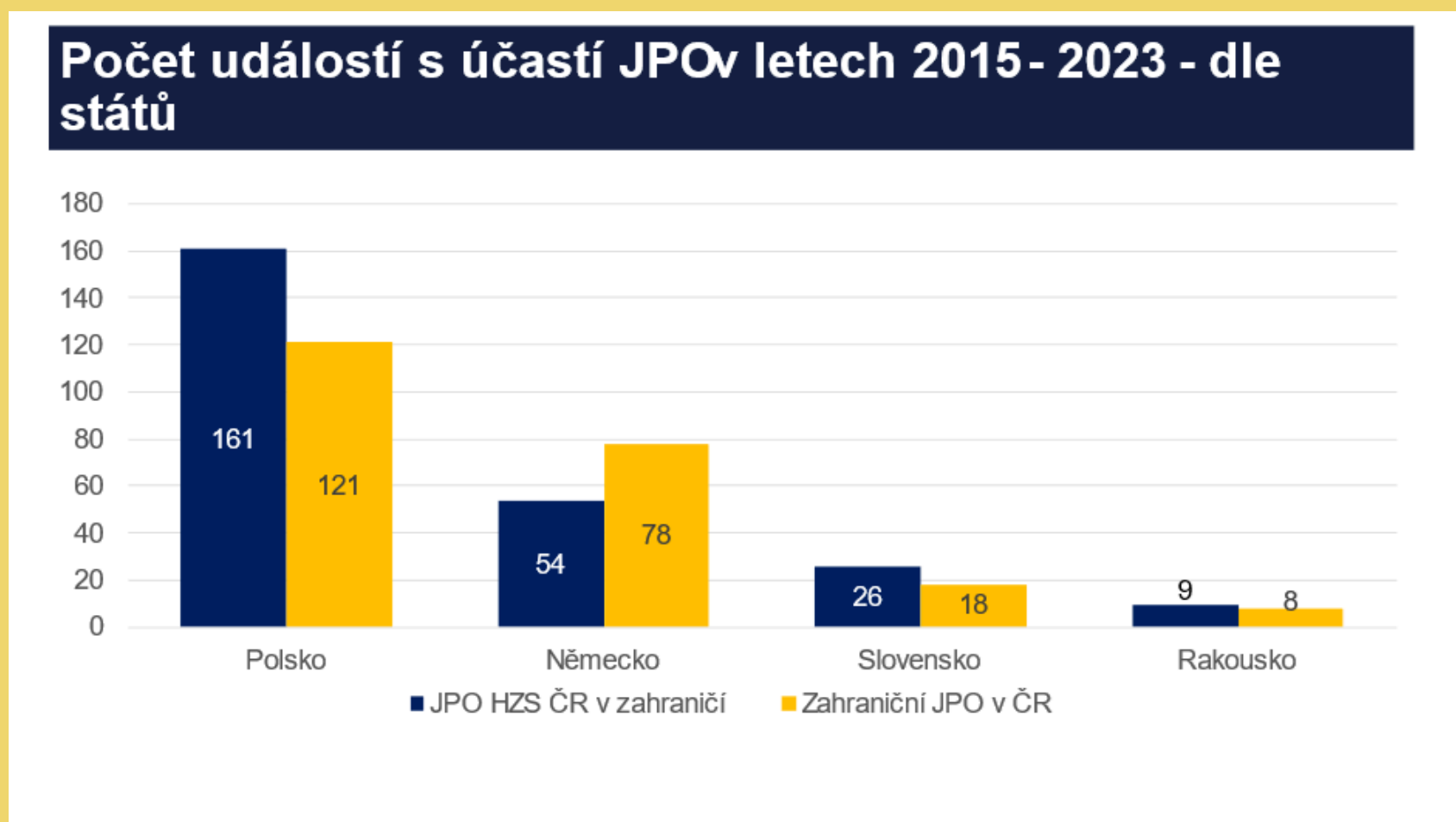
Čtvrtou významnou skupinou jsou **politické bariéry**. Nízká motivace a neochota politických představitelů rozvíjet spolupráci nad rámec národních kompetencí často brzdí realizaci přeshraničních projektů. Navíc různorodé politické priority sousedních států ovlivňují jejich ochotu investovat do společných iniciativ, což vytváří další překážky pro efektivní přeshraniční spolupráci. Tyto politické bariéry jsou také spojeny s nedostatečnou informovaností o možnostech přeshraniční spolupráce. Zejména je třeba zmínit starosty příhraničních obcí (zřizovatele SDH), kteří mají možnost uzavírat přímé přeshraniční dohody mezi obcemi o vzájemné výpomoci. Tento mechanismus však není široce znám a v přeshraničním měřítku je využíván pouze v omezeném rozsahu.

Průzkum provedený na česko-polském pohraničí ukázal, že hlavní motivací pro přeshraniční spolupráci je zvyšování profesní úrovně zásahů a zkrácení doby poskytnutí pomoci (Ošlejšek, 2024). Zároveň bylo zjištěno, že přeshraniční spolupráce není vnímána jako nástroj pro zvyšování finanční efektivity organizace dobrovolných hasičských sborů (například prostřednictvím úspor z rozsahu), přestože organizace a provoz jednotek požární ochrany v menších obcích je téměř dvakrát nákladnější než ve větších městech.



Jazykové a kulturní bariéry jsou pátou skupinou překážek komplikující vzájemnou spolupráci.

Je zapotřebí úvodem uvést, že přeshraniční spolupráce složek IZS byla v minulých letech relativně okrajovou záležitostí (viz tabulka 1). V drtivé většině případů viděli dotazovaní odborníci přeshraniční spolupráci jako místně vhodný doplněk činností IZS. Ani zástupci území, ani jednotlivých složek IZS nepředpokládali, že by přeshraniční intervence složek IZS v budoucnosti měla nějak výrazně začít nahrazovat teritoriální charakter složek IZS.



Zdroj: Ošlejšek (2024)

Spolupráce jednotlivých složek IZS na CZ-PL hranici

Právní základy pro spolupráci složek IZS jsou na centrální úrovni položeny bilaterální smlouvou o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelných pohromách a jiných mimořádných událostech. Podmínky spolupráce specifikují Metodické pokyny pro jednotky požární ochrany podílející se na vzájemné pomoci Polské republiky a České republiky (2014). Pokyny rozlišují dva typy pomoci v závislosti na místě mimořádné události: mezistátní, poskytovanou na celém území druhého státu, a přeshraniční, poskytovanou v oblasti vymezené ustanoveními dohod o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelných pohromách a jiných mimořádných událostech uzavřených mezi zástupci příhraničních regionů.

Na krajské úrovni pak existují dohody o spolupráci mezi – v obou zemích relativně obdobně – organizovanými hasiči, přičemž smluvními partnery jsou také samotné kraje (vždy na české, někdy i na polské straně) a polské vojvodské úřady – tedy státní správa v území. Můžeme konstatovat, že spolupráce leží na solidních institucionálně-právních základech, které se promítají do funkční operativní spolupráce.

Logika spolupráce je opřena o umožnění přeshraničního zásahu pro maximální zkrácení dojezdových časů do ohrožených oblastí. Z těchto důvodů jsou v rámci smluv vymezena přesná místa, do nichž mají kratší dojezdové časy hasičské složky z partnerské strany hranice (např. s ohledem na reliéf terénu). Např. v Euroregionu Praděd jsou do společného systému pomoci zapojeny složky státní požární ochrany (PSP) z Prudniku, Nysy a Głubczyc. Jako příklad lze uvést kratší dojezdové časy polských hasičských jednotek PSP (státní složky) do Javorníku nebo Bartultovic.



Některé polské jednotky požární ochrany jsou přímo zahrnuty v českém požárně-poplachovém plánu jako jednotky, které mohou být nasazeny operačním střediskem. Tento způsob ukotvení spolupráce představuje nejvíce systémový přístup a je založen na silné vzájemné důvěře. Smlouvy rovněž popisují rozdělení úloh, systém rychlého informování (na dvojjazyčných formulářích) a popisují územně odpovědná operační centra. Tato funkční spolupráce byla v minulosti opakovaně významně podpořena z programu INTERREG CZ-PL, a to jak v rámci investičních, tak i měkkých oblastí podpory. Jednotky sboru dobrovolných hasičů (SDH) pak častokrát pro financování společných cvičení využívají fondů mikroprojektů (FMP) jednotlivých euroregionů.

Pro přeshraniční spolupráci zdravotních záchranných sborů zatím takovýto smluvní podklad chybí, což znemožnilo významnější rozvoj spolupráce mezi poskytovateli ZZS. Další významnou výzvou je velmi roztržitý systém ZZS v Polsku, který je založen na několika pilířích (vojvodským, okresním, nemocničním atd.) což rezultuje do velkého množství subjektů provozujících rychlou záchrannou službu. Někteří z respondentů považují tuto absenci za nepochopitelnou a doporučují zvýšit politický tlak, který by k jejímu uzavření vedl. V oblasti spolupráce ZZS se v minulosti objevilo významně menší množství projektů, nežli tomu bylo mezi hasiči. Aktivní role se zde zhostil ESÚS NOVUM, které do projektu „Jak zachraňujete u Vás“ zapojil záchranáře z obou stran hranice s cílem zvýšit intenzitu jejich vzájemné spolupráce a přimět zřizovatele ZZS k tlaku na státní úroveň Vlasák, 2024). Tato spolupráce pokračuje a zde jsou zapojené skoro všechny příhraniční regiony. Spolupráce má více regionální povahu.

Požadovaná akce: využití dobré praxe v oblasti HZS ostatními hranicemi, zejména CZ-AT a CZ-SK, zdejší praxe je inspirací pro ostatní potenciální nositele spolupráce. Je zapotřebí vyvinout tlak na centrální vlády obou států ohledně vytvoření rámcových podmínek pro potenciální spolupráci v oblasti ZZS (např. dle česko-rakouského modelu). Pro tento úkol bude potřeba využít česko-polskou mezivládní komisi i posílení zaměření tamních euroregionů na zprostředkování kooperačních vazeb mezi HZS a rakouskými partnery.

Spolupráce jednotlivých složek IZS na česko-rakouské hranici

Právní základy pro spolupráci složek IZS jsou na centrální úrovni položeny bilaterální smlouvou (2000) o vzájemné pomoci při katastrofách nebo velkých haváriích, v oblasti spolupráce složek zdravotní záchranné služby pak i Rámcovou smlouvou mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby (2017). Tato rámcová smlouva je pak konkretizována

a) Ujednáním o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi Spolkovou zemí Horní Rakousy a Jihočeským krajem a b) Dohodou o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby mezi Spolkovou zemí Dolní Rakousy a kraji Vysočina, Jihočeský a Jihomoravský, což v praxi posunulo spolupráci z „pouhé“ institucionální na operační úroveň, přičemž zejména spolupráce mezi ZZS Dolních Rakous a sousedících českých krajů je častokrát uváděna jako příklad dobré praxe také evropskými institucemi.

Pro přeshraniční spolupráci hasičských záchranných sborů zatím takovýto smluvní podklad mezi příslušným krajským ředitelstvím HZS a rakouskými partnerem chybí, což znemožnilo významnější rozvoj přeshraniční spolupráce mezi hasiči. Z rozhovorů vyplynulo, že se např. HZS Jihomoravského kraje pokoušel nalézt partnera na rakouské straně hranice – kde se organizace hasičů výrazně liší od českého modelu s tím, že zodpovědnost mají města a další organizace– nicméně opakovaně neuspěl. Dle sdělení zástupců ústředí HZS existují bilaterální meziobecní dohody mezi obcemi (a jejich jednotkami SDH) na české a rakouské straně.

Požadovaná akce: Situaci na této hranici lze označit jako příklad dobré praxe v oblasti ZZS i pro ostatní hranice (jak mezistátní smlouva, tak i meziregionální dohody mohou sloužit jakožto inspirace pro ostatní potenciální nositele přeshraniční spolupráce). V oblasti požární ochrany bude potřeba koordinované akce orientované na zprostředkování kooperačních vazeb mezi HZS a rakouskými partnery, kdy by svoji roli měly sehrát euroregiony, kraje i národní úroveň. Lze očekávat, že Euroregion Pomoraví po svém nedávno proběhlém „kooperačním restartu“ může sehrát významně pozitivní roli.





Spolupráce složek IZS na česko-slovenské hranici

Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při mimořádných událostech (2000) pokládá institucionální základy pro spolupráci složek IZS. Tyto institucionální základy pak jsou, stejně jako je tomu na ostatních polských hranicích, konkretizovány smlouvami mezi hasiči. U ZZS takovéto institucionální základy sice momentálně chybí, nicméně jsou dle sdělení respondentů připravovány. Tento stav se promítá na relativně velmi nízké operativní úrovni probíhající spolupráce mezi hasiči- jakkoli zde je zapotřebí vzít v úvahu skutečnost, že většina česko-slovenské hranice je hornatým velmi řídko obydleným územím – a mizivé operativní spolupráci mezi složkami ZZS.

Požadovaná akce: V rámci existující spolupráce hasičů je zapotřebí posilovat institucionální spolupráci a budovat společný systém pravidelných odborných výcviků a nastavit operační řízení tak, aby počítalo s nasazením jednotek z druhé strany hranice, zejména v situacích, kdy je to efektivnější (čas dojezdu, profesionální úroveň pomoci, kapacitní důvody atd.). I přes absenci jazykové bariéry a relativně malou/zcela mentální bariéru zatím není rozvinuta spolupráce ZZS. Zde by se aktivity měly chopit příhraniční kraje a společně s euroregiony na CZ-SK hranici komunikovat s oběma národními úrovněmi směrem k uzavření mezistátní dohody, která by položila základy pozdějším realizačním mezikrajským ujednáním.

Spolupráce složek IZS na česko-německé hranici

Hlavní komplikací pro spolupráci složek IZS s Německem je zcela odlišná organizační struktura požární ochrany i ZZS v obou zemích. V SRN je záchranná služba zodpovědností zemských okresů (Landkreis) či velkých měst (tzv. kreisfreien Gemeinden, které jsou sami o sobě „Landkreise“), požární ochrana je pak jedním z úkolů lokálních samospráv. Proto je v případě spolupráce obou těchto složek IZS zapotřebí sladění zcela odlišných kompetencí.

Prozatímní legislativní základ pro spolupráci, česko-německá smlouva o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích, bude brzy nahrazena aktualizovanější verzí. Nicméně již původní smlouva (2003) je doplněna bilaterálními ujednáními mezi ČR a Saskem a ČR a Bavorskem (obě 2013) o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích.

Rámcová smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby (2014) je doplněna o Ujednání o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi Saskem a sousedními českými kraji (Karlovarský, Ústecký, Liberecký a Bavorskem s jeho sousedy (Karlovarský, Plzeňským krajem a Jihočeský). Jakkoli tato realizační struktura na první pohled poskytuje dostatečné institucionální základy pro provádění spolupráce, rozdílná organizace činnosti složek IZS, kdy je česká zdravotnická záchranná služba centralizována na úrovni krajů, zatímco v Německu je systém rozdroben mezi více subjektů, významně komplikuje koordinaci. Smlouva je navíc napsána tak nejednoznačně, že na některých úsecích hranic přeshraniční spolupráce v podstatě neprobíhá, protože zodpovědné authority odmítají své sanitky na druhou stranu poslat. Častokrát probíhá, po domluvě dispečinků, předání pacienta na hranicích. Dle dostupných právních analýz (Psutka et al., 2020) je omezené zaměření Rámcové smlouvy chtěné, regulaci řady sporných či komplikovaných praktických situací se cíleně vyhýbá. Tato rámcová smlouva neobsahuje výslovnou úpravu sporných situací (překládání, odvoz do zdravotnického zařízení přes hranice atp.) jakkoliv by to nebylo nijak výrazně komplikované. Ideálním řešením by zde byla smlouva postihující komplexněji širší rámec poskytování neodkladné zdravotní péče v příhraniční oblasti (využití koncepce tzv. sítě smluvních zdravotnických zařízení v příhraničních oblastech). Dobrým příkladem jsou v této souvislosti přeshraniční intervence ZZS mezi Plzeňským krajem a zemským okresem Cham, které byly na německé straně umožněny díky rozhodnutí landráta interpretovat smlouvu „pozitivně“ či uzavřené dohoda mezi stejnými územími v oblasti požární ochrany (2017). Nicméně na velké většině území je sanitka na druhé straně hranice výjimkou. Pokud už je pomoc z druhé strany vyžádána, jedná se např. o situaci, kdy se na české straně zraní poblíž hranice němečtí řidiči a jejich stav umožňuje převoz do nemocnice v Německu (Trpišovský, 2024).

Požadovaná akce: V rámci existující spolupráce hasičů je zapotřebí posilovat jak institucionální spolupráci formou uzavírání dalších dohod obdobné té, již mají uzavřenu Plzeňský kraj a zemský okres Cham (např. z HZS Plzeňského kraje zmiňují potřebu „zasmluvnit“ zemský okres Regen, což by umožnilo lépe obsloužit Železnorudsko). Kromě situace mezi Plzeňským krajem a zemským okresem Cham existuje další rozvoj spolupráce ZZS, což vyžaduje kombinaci uzavírání dohod mezi českými kraji a zemskými okresy a apel na odvahu nebát se rozhodnout (toto míří na situace, kdy je potřeba vzít zodpovědnost za rozhodnutí v právně nejednoznačné situaci).

Ke složkám IZS patří také Horská služba. Ta díky své „soft“ právní povaze (jde o spolupráci dvou subjektů, obecně-prospěšné společnosti a zapsaného spolku), dobrému místní ukotvení, ale také rozsáhlé síti kontaktů napříč institucemi IZS, včetně přeshraničních vazeb, disponuje významným potenciálem pro efektivní přeshraniční zásahy. Přeshraniční přesah činností HS dokládá funkční systém předávacích bodů, které jsou umístěny jak na stanicích, tak přímo v terénu. Např. v Krušných horách jsou zraněné osoby ve vybavení HS ČR předávány německým kolegům, přičemž toto vybavení se následně vrací zpět.

Pro přeshraniční spolupráci policie je klíčovým dokumentem text Schengenské dohody, která v upravené verzi a příslušných prováděcích vyhláškách umožňuje přeshraniční pronásledování a vstup do sousedních států schengenského prostoru. Na základě těchto ustanovení organizují policejní jednotky sousedních zemí pravidelně společné výcvikové akce, které dále posilují jejich schopnost efektivně reagovat na přeshraniční situace. I když stávající rámec pro přeshraniční spolupráci policejních složek dává základní rámec pro fungování, byla vydána další doporučení pro posílení této spolupráce. Průmská rozhodnutí z roku 2008 stanovila řadu základních pravidel, jak vykonávat společné hlídky a další společné operace přes vnitřní hranice EU, jakož i přeshraniční pomoc v případě katastrof a vážných nehod. I když těžištěm průmských rozhodnutí byla automatizovaná výměna údajů o DNA, otiscích prstů a registraci vozidel, a oddíly týkající se společných hlídek a operací proto nebyly označeny za rozvoj Schengenu, je pravděpodobné, že kdyby byly přijaty odděleně, představovaly by vzhledem ke své přeshraniční povaze rozvoj schengenského acquis. Doporučení Rady (EU) 2022/915 ze dne 9. června 2022 se zaměřuje na posílení operativní spolupráce mezi donucovacími orgány členských států Evropské unie. Klíčová doporučení zahrnují:

1. Přeshraniční pronásledování a sledování.

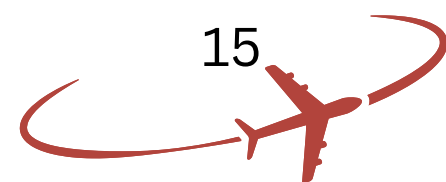
Členské státy by měly odstranit stávající omezení, která brání efektivnímu provádění přeshraničního pronásledování a sledování. To zahrnuje umožnění donucovacím orgánům pokračovat v operacích i po překročení hranic, aby pachatelé nemohli unikat spravedlnosti pouhým přechodem do jiného státu.

2. Společné hlídky a operace.

Doporučuje se zřídit stálé společné hlídky a další kapacity pro společné operace mezi členskými státy. Tyto iniciativy by měly být podporovány stávajícími strukturami, jako jsou střediska policejní a celní spolupráce, s cílem předcházet přeshraniční trestné činnosti a efektivně na ni reagovat. Tato centra – zřízená na všech hranicích ČR - slouží jako klíčové platformy pro koordinaci přeshraničních policejních operací a sdílení informací mezi zúčastněnými stranami.

3. Výměna informací.

Posílení výměny informací mezi donucovacími orgány je klíčové. Členské státy by měly zajistit, aby relevantní informace byly sdíleny rychle a efektivně, což umožní lepší koordinaci a účinnější boj proti trestné činnosti.



4. Společné vzdělávání a školení.

Doporučuje se zavést společné vzdělávací programy a školení pro příslušníky donucovacích orgánů z různých členských států. To podpoří vzájemné porozumění, sdílení osvědčených postupů a lepší koordinaci při společných operacích.

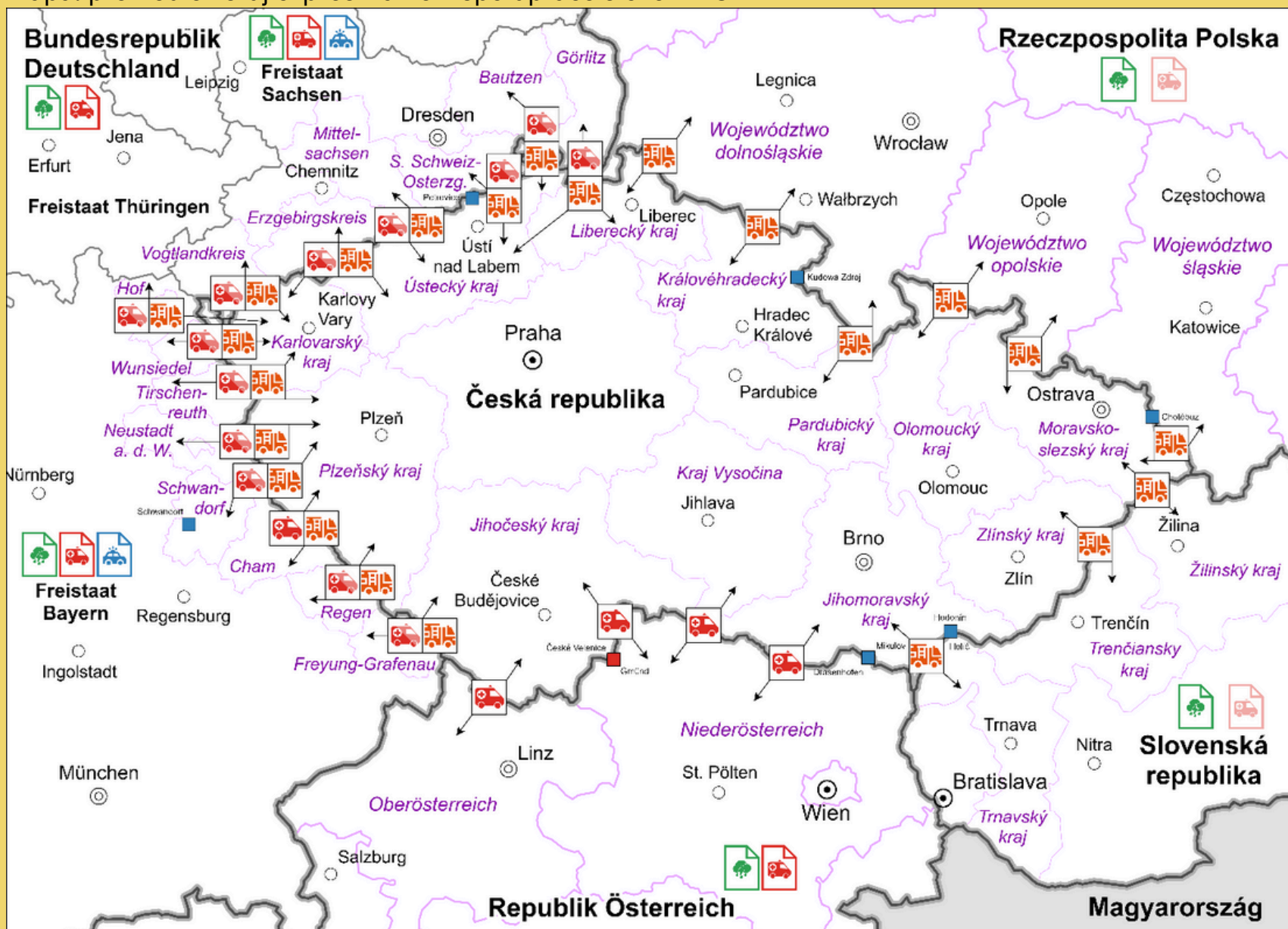
5. Shromažďování a sdílení statistik.

Členské státy by měly pravidelně shromažďovat a sdílet statistické údaje o přeshraničních operacích a spolupráci. Tento přístup umožní lepší monitorování efektivity spolupráce a identifikaci oblastí vyžadujících zlepšení.

Implementace těchto doporučení má za cíl posílit bezpečnost v rámci EU prostřednictvím efektivnější a koordinovanější spolupráce mezi donucovacími orgány členských států.

Řada těchto doporučení má sice obecný charakter, avšak s ohledem na územní dimenzi je možné uplatnit přístup zdola nahoru (bottom-up), zejména v oblastech, jako jsou školení, společné hlídky, dovybavení příhraničních jednotek kompatibilní technikou apod. Tato spolupráce se může dále zaměřit na konkrétní přeshraniční aspekty, například na drogovou kriminalitu, nelegální migraci a podobně.

Mapa: přehled existující přeshraniční spolupráce složek IZS



PŘESHRANIČNÍ SPOLUPRÁCE SLOŽEK IZS MEZI ČR A SOUSEDNÍMI STÁTY (2024)

Mezistátní přeshraniční spolupráce (MPS) s přímou účastí České republiky

- Vzájemná pomoc při katastrofách a mimofádnostech
- MPS zdravotnické záchranné služby
- MPS policejního sboru
- plánovaná MPS zdravotnické záchranné služby

Subnárodní přeshraniční spolupráce (SPS)

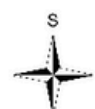
- SPS zdravotnické záchranné služby aktivní (v praxi se vykonává v plném rozsahu)
- SPS zdravotnické záchranné služby pasivní (v praxi se zpravidla nevykonává)
- SPS hasičského záchranného sboru
- směr spolupráce

Společná stanice složek IZS

- společná stanice ZZS nebo lokální spolupráce
- společná policejní a celní stanice

- hlavní město
- významné město
- město
- státní hranice
- hranice NUTS-1, NUTS-2 jednotky zapojené do SPS
- hranice ostatní NUTS-1, NUTS-2 jednotky
- hranice NUTS-3 jednotky zapojené do SPS
- Cham název jednotky zapojené do SPS

0 50 100 km



Závěry a doporučení

Spolupráce mezi složkami Integrovaného záchranného systému (IZS) v příhraničních oblastech funguje na principu jakékoli jiné přeshraniční spolupráce. Pokud spolupráce probíhá delší dobu, přináší s sebou vzájemnou důvěru a pevné mezilidské vazby, které vedou k odvaze činit zásadní rozhodnutí, jako je tomu například v případě zemského rady zemského okresu Cham. Dosavadní stav, charakterizovaný omezenou dostupností veřejných služeb, způsobuje objektivně nižší kvalitu života v příhraničí.

Jak zástupci dotazovaných složek IZS, tak i zástupci z území a euroregionů vnímají přeshraniční spolupráci jako sice důležitý, nicméně stále doplněk hlavní činnosti složek IZS. Z výzkumu nicméně i tak vyplývá, že v některých periferních oblastech, jako je Javornicko, Krušnohorsko či části Plzeňského kraje, zahraniční poskytovatelé IZS zasahují nebo by mohli zasahovat rychleji než jejich čeští kolegové. Současná situace však tento potenciál ne vždy nevyužívá, což vede k nerovnému přístupu k veřejným službám. Rolí státu by mělo být zajistit rovné podmínky pro všechny obyvatele, bez ohledu na jejich geografickou polohu. Proto je nezbytné pokračovat v posilování přeshraniční spolupráce složek IZS a usilovat o její další rozvoj za využití všech dostupných nástrojů.

Přeshraniční spolupráce složek integrovaného záchranného systému čelí podle účastníků tohoto šetření několika klíčovými překážkami, jejichž překonání by mohlo výrazně přispět k efektivnější ochraně obyvatelstva v příhraničních oblastech. První výzvou je **efektivní nastavení pro sdílení prostředků a zdrojů**. Aktuální rozdíly ve vybavení, organizaci a dostupnosti zdrojů mezi jednotlivými státy často znesnadňují rychlou a účinnou spolupráci. Sdílení prostředků, včetně techniky, dat a komunikačních prostředků, vyžaduje harmonizaci postupů a vzájemnou důvěru mezi partnery na obou stranách hranice. Velmi důležitou roli hraje také systémová digitalizace, která posiluje operační střediska a zajišťuje efektivní komunikaci prostřednictvím nových technologií. Tento aspekt má přímý dopad na územní dimenzi spolupráce a rozšiřuje přeshraniční působnost složek IZS, zejména s ohledem na faktor času.

Druhá překážka spočívá v **potřebě nastavit systémové a udržitelné platformy pro rozvoj spolupráce, jako jsou komise nebo pracovní skupiny**. Tyto struktury mohou fungovat jako koordinátoři společných aktivit, plánů a projektů, avšak jejich dlouhodobé udržení často závisí na politické vůli, finančních prostředcích a aktivní účasti všech zainteresovaných stran.

Třetí klíčovou oblastí je **posilování spolupráce a její ukotvení v rámci společných přeshraničních záchranných plánů**. Tyto plány by měly zahrnovat koordinaci při mimořádných událostech, jednotné postupy a pravidelná společná cvičení. Společné plánování a sdílení zkušeností může předejít zmatkům a neefektivnímu využití zdrojů během krizových situací.

Další významnou výzvou je **společná příprava na řešení a odstraňování následků jevů spojených s klimatickou změnou**. Rostoucí četnost extrémních meteorologických jevů, jako jsou povodně či požáry, vyžaduje koordinovanou akci napříč hranicemi. To zahrnuje nejen sdílení zkušeností a vybavení, ale i společné investice do preventivních opatření.

Poslední, ale neméně důležitou překážkou, je **odbourávání negativních stereotypů** a neochoty spolupracovat. Historické, kulturní či administrativní rozdíly mohou vytvářet bariéry vzájemného porozumění a důvěry. Posílení komunikace, společná školení a důraz na sdílení dobré praxe mohou pomoci tyto stereotypy překonat a vytvořit prostředí pro efektivní spolupráci. Specifickou kategorií je pak potřeba pomoci vzdělávání, využíváním analogových i digitálních nástrojů překonat **jazykovou bariéru**.



Pro efektivní provozování přeshraniční spolupráce v rámci IZS je nezbytné vytvářet struktury založené na **kaskádovém systému bilaterálních smluv**. Tato praxe vyžaduje čas, trpělivost, a především silného nositele úkolu, který zajistí hladké fungování takového systému. Plzeňský kraj spolu se zemským okresem Cham poskytuje příklad dobré praxe (Přibáň, 2024), kdy jsou systematicky odstraňovány překážky, formulována usnesení a plánováno zřízení společného mobilního střediska, které by zajišťovalo přeshraniční operace při závažných událostech. Pro zlepšení přeshraniční spolupráce IZS je klíčové **posílit politickou vůli na národní i regionální úrovni**. Větší důraz na spolupráci v oblasti IZS by měly věnovat i existující bilaterální mezivládní komise, zejména mezi Českem a Polskem a Českem a Slovenskem, jejichž potenciál se zdá být nevyužitý. Jejich činnost by se měla více zaměřit na podporu přeshraničních projektů a řešení specifických výzev v oblasti záchranných složek. Tato podpora by umožnila odstranit technické překážky a zajistit uzavírání dalších mezivládních a meziregionálních smluv, což je zásadní pro efektivní koordinaci. V některých případech (např. česko-německá hranice) je zapotřebí usilovat o uzavření nových smluv, který by ulehčily provádění již existující spolupráce.

Důležitou roli by měly sehrát euroregiony, které mohou sloužit jako platformy pro jednání mezi státy a regiony a usnadnit implementaci těchto kroků. Z rozhovorů, jak explicitně vyjádřených, tak implicitně naznačených, vyplývá jejich nenahraditelný význam. Tento potenciál je však třeba dále rozvíjet a efektivně využívat, což vyžaduje soustavnou práci a koordinaci mezi partnery na obou stranách hranice. Rešerše ukázala (Böhm et al., 2023), že ne všechny euroregiony mají zřízeny PS pro spolupráci složek IZS (a některé z již existujících fungují jen na papíře). Je zapotřebí, aby **každý z euroregionů** takovouto funkční PS/komisi zřídil. Tyto PS by měly systematicky zapojovat partnery na lokální a regionální úrovni jak z české, tak zahraniční strany. Cílem je navrhnout efektivní mechanismy pro odstranění existujících bariér s přihlédnutím na mix existujících legislativně-administrativně-geografických podmínek pro spolupráci, a tím zvýšit efektivitu přeshraniční spolupráce. Tyto PS by pak měly mít partnera také na úrovni Asociace euroregionů ČR – i v jejím rámci je zapotřebí **zřídit PS pro spolupráci v oblasti odstraňování překážek** spolupráce složek IZS. Důležitým aspektem je **propojení fungování pracovních skupin Asociace i euroregionů** s programy Ministerstva pro místní rozvoj (MMR), MVČR a v případě konkrétních euroregionů i krajů, na jejichž území vyvíjejí své aktivity. Toto propojení by mohlo zajistit lepší koordinaci mezi jednotlivými aktéry a zvýšit efektivitu realizace projektů zaměřených na rozvoj a podporu přeshraniční spolupráce složek IZS.

Dalším významným aktérem v oblasti spolupráce IZS jsou kraje (Molak, Soukopová, 2022). Už v současnosti sehrávají pozitivní roli, kdy jsou smluvními partnery dohod HZS se svými polskými, slovenskými a německými partnery, stejně jako skutečnost, že kraje mají relativně široce pojaté partnerské dohody se svými přeshraničními sousedy. Zástupci euroregionů by měli získat zástupce příhraničních krajů a AKČR pro společný tlak na centrální administrativu vedoucí k uzavření zejména česko-slovenské a česko-polské bilaterální smlouvy pokládající základ spolupráci ZZS.

Program **Interreg sehrává klíčovou roli** jak v podpoře materiálního vybavení složek IZS (např. HZS na česko-polské či ZZS na česko-rakouské hranici) a zejména v budování důvěry mezi partnery. Díky němu mohly být realizovány významné projekty, ukotvena praxe častých společných cvičení a vytvořeno prostředí pro větší koordinaci na úrovni ministerstev i regionálních složek. Současně je program důležitým argumentem pro zdůraznění potřebnosti přeshraniční spolupráce a zlepšení podmínek pro život obyvatel pohraničních oblastí.

Pro efektivní rozvoj přeshraniční spolupráce složek IZS je klíčové zaměřit se na **vytvoření kompetenčních map všech složek IZS na všech hranicích a v rámci všech krajů a euroregionů**. Toto opatření bylo identifikováno ve více rozhovorech jako základní krok k odstranění nejasností v odpovědnosti a zlepšení koordinace. **Klíčovou roli v tomto procesu mohou sehrát euroregiony (a jejich PS pro spolupráci v oblasti IZS), které by měly proces koordinovat a usnadnit jeho realizaci**. Zároveň je nutné zavést standardizované postupy prostřednictvím společných dvojjazyčných protokolů, například pro triáž pacientů. Takové postupy by usnadnily spolupráci a zajistily efektivní zásahy, zejména v krizových situacích, kde jazykové bariéry mohou komplikovat koordinaci.

Technická stránka spolupráce vyžaduje **investice do sjednocení informačních a komunikačních technologií i do vybavení záchranných složek**. Dalším krokem je zlepšení jazykové připravenosti členů IZS, což je klíčové pro efektivní koordinaci přeshraničních zásahů.

Budoucí aktualizace Politiky územního rozvoje by měly zohlednit přeshraniční veřejné služby, především v souvislosti s rozvojem periferních oblastí (zejména specifické oblasti Šumava, Mostecko, Beskydy, Jeseníky-Králický Sněžník, Mostecko, Krušné hory a Krkonoše-Jizerské hory). S výjimkou posledně zmiňované specifické oblasti by aktualizace zajistila systematickou podporu služeb, které jsou nezbytné pro obyvatelstvo žijící v periferních částech pohraničí.

Přijetí komisního návrhu **nařízení o usnadnění přeshraničních řešení** by mohlo výrazně přispět k usnadnění přeshraniční spolupráce. Tento nástroj by mohl zjednodušit administrativní procesy a umožnit pružnější reakce na potřeby regionů. Jeho zavedení by přineslo legislativní rámec pro zlepšení kvality a dostupnosti služeb IZS v příhraničních oblastech a podpořilo by rovné příležitosti pro všechny obyvatele těchto regionů. Proto by bylo vhodné, aby euroregiony sdělily MMR svoji podporu tomuto návrhu.



Účastníci polostrukturovaných rozhovorů

Tomáš Balcar, Euroregion Těšínské Slezsko

Bogdan Kasperek, Euroregion Těšínské Slezsko (PL strana)

Miroslav Vlasák, ESÚS NOVUM

Jaroslav Štefek, Euroregion Glacensis

Martin Guillermo Ramirez, AEBR

Petr Ošlejšek, HZS

Petr Klíma, HZS

František Pavlas, HZS

Pavel Haas, HZS

Jan Trpišovský, ZZS Ústeckého kraje

Marcel Kucr, Ústecký kraj

Daniel Šulák, Euroregion Bílé Karpaty

Roman Tománek, Euroregion Silesia

Erik Krupička, Euroregion Egrensis

Jan Příbáň, Plzeňský kraj

Radek Tyr, ZZS Plzeňského kraje

Robert Holec, Dolní Poustevna

Jan Diessner, SDH Dolní Poustevna

Aneta Macko Valoušková, Jihomoravský kraj



Účastníci focus group

Za ústřední orgány státní správy a HZS

Radek Kaňa – MVČR

Zdeněk Opravil – MMR ČR

Iva Brejzová – HZS ČR

Za euroregiony:

Ondřej Havlíček

Vladimír Gašpar

Roman Tománek

Jaroslav Štefek

Dagmar Valášková

Erik Krupička

Za realizační tým:

Hynek Böhm

Maciej Molak

Jaroslav Dokoupil

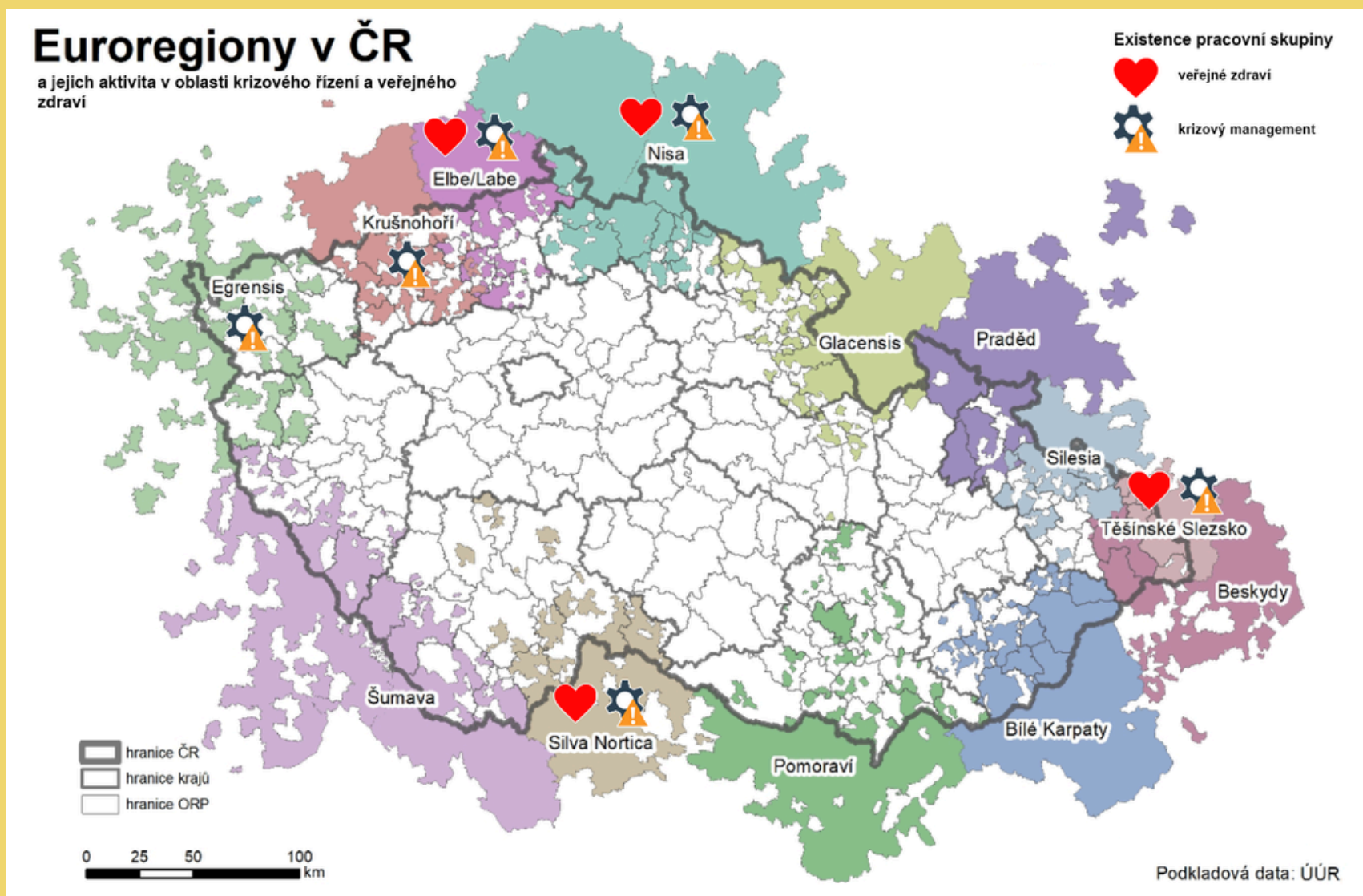


Aktivita euroregionů v oblasti krizového řízení a veřejného zdraví

Euroregion	PS krizový management	PS veřejné zdraví	Klíčové body a priority
Egrensis	Ano	Ne	Výměna informací mezi složkami IZS, společná cvičení, jazyková příprava, malé projekty na prohloubení spolupráce.
Silva Nortica	Ano	Ano	Nízký zájem o projekty IZS. Potřeba právních kroků a důvěry mezi českými a rakouskými zdravotními systémy. Spolupráce při požární ochraně a záchranných službách omezená legislativními překážkami.
Krušnohoří	Ano	Ne	Společné cvičení hasičů, investice do vybavení, zlepšení komunikace operačních středisek, přeshraniční spolupráce v krizových situacích, optimalizace varovacích systémů.
Glacensis	Ne	Ne	Pozitivní hodnocení spolupráce v krizových situacích, potřeba modernizace systémů varování, odstranění legislativních a administrativních překážek.
Labe	Ano	Ano (kombinovaná skupina)	Zintenzivnění spolupráce v požární ochraně, zdravotnických záchranných službách a civilní ochraně. Investice do vybavení a školení, řešení klimatických a ekologických hrozeb.
Nisa	Ano	Ano	Zlepšení legislativy a smluv pro přeshraniční spolupráci záchranných služeb, výměna informací, poskytování přeshraniční zdravotní péče.

Těšínské Slezsko	Ano	Ano	Podpora vybavení IZS, tvorba a modernizace postupů, rozvíjení kompetencí personálu, meziorganizační spolupráce, implementace krizového programu „MODEL“.
Šumava	Ne	Ne	Rychlá přeshraniční pomoc problematická kvůli právním předpisům, zintenzivnění spolupráce díky bavorsko-české dohodě. Kompetenční centrum ve Furth im Wald posiluje spolupráci přeshraničních záchranných služeb.
Pomoraví	Ne	Ne	Zapojení do přeshraniční spolupráce s Rakouskem a Slovenskem. Vývoj společných strategií a výměna know-how.
Bílé Karpaty	Ne	Ne	Podpora spolupráce veřejné správy na zlepšení kvality života, adaptace na změny klimatu a podpora IZS při ochraně obyvatelstva a životního prostředí.
Beskydy	Ne	Ne	Žádné informace k IZS primárně, nicméně částečně pokryto v rámci dílčích projektů.
Praděd	Ne	Ne	Žádné informace k IZS primárně, nicméně částečně pokryto v rámci dílčích projektů.

Mapa: Přehled existujících euroregionálních pracovních skupin v oblasti IZS



Zdroj: vlastní zpracování (O. Rypl)

Přehled mezinárodních smluv se sousedními zeměmi, včetně smluv subnárodních aktérů relevantních pro oblast IZS

Smlouvy s Polskou republikou na národní úrovni

Sdělení č. 102/2003 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při katastrofách, živelních pohromách a jiných mimořádných událostech

Dle informací získaných v průběhu výzkumu lze v brzké době očekávat uzavření bilaterální mezivládní dohody ohledně spolupráce ZZS

Smlouvy na subnárodní úrovni

Kraje Moravskoslezský, Olomoucký, Pardubický, Královéhradecký a Liberecký mají – s účastí HZS ČR – uzavřeny dohody o přeshraniční spolupráci se svými protějšky, přičemž Pardubický a Liberecký kraj mají uzavřena memoranda (obsahově nicméně dohody i memoranda vyznívají podobně)

Smlouvy s Rakouskou republikou na národní úrovni

Sdělení č. 139/2000 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o vzájemné pomoci při katastrofách nebo velkých haváriích

Sdělení č. 15/2017 Sb. m. s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové smlouvy mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby

Smlouvy na subnárodní úrovni

Jihočeský kraj, Vysočina a Jihomoravský kraj – kraje sousedící s Rakouskem

Dohoda o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby mezi spolkovou zemí Dolní Rakousy a kraji Vysočina, Jihočeský a Jihomoravský

Ujednání o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi spolkovou zemí Dolní Rakousy a Jihočeským krajem

Ujednání o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi spolkovou zemí Horní Rakousy a Jihočeským krajem

Dohoda o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi spolkovou zemí Dolní Rakousy a Jihomoravským krajem

Dle informací získaných v průběhu výzkumu ještě existují bilaterální meziobecní dohody pokrývající oblast požární ochrany.



Smlouvy se Slovenskou republikou

Sdělení č. 7/2001 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o spolupráci a vzájemné pomoci při mimořádných událostech

Dle informací získaných v průběhu výzkumu lze v brzké době očekávat uzavření bilaterální mezivládní dohody ohledně spolupráce ZZS

Smlouvy na subnárodní úrovni

Moravskoslezský, Zlínský a Jihomoravský kraj – kraje sousedící se Slovenskem

V těchto krajích mají krajská ředitelství HZS ČR uzavřeny dohody o přeshraniční spolupráci se svými slovenskými protějšky

Smlouvy se Spolkovou republikou Německo na národní úrovni

Sdělení č. 10/2003 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích

Sdělení č. 67/2013 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o podpisu Ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Bavorským státním ministerstvem vnitra k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích z 19. září 2000

Sdělení č. 66/2013 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o podpisu Ujednání mezi Ministerstvem vnitra České republiky a Saským státním ministerstvem vnitra k provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o vzájemné pomoci při katastrofách a velkých haváriích z 19. září 2000

Dle informací získaných v průběhu výzkumu lze v brzké době očekávat uzavření bilaterální mezivládní dohody

Sdělení č. 53/2014 Sb.m.s. Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o přeshraniční spolupráci v oblasti zdravotnické záchranné služby

Smlouvy na subnárodní úrovni

Liberecký, Ústecký a Karlovarský kraj (sousedící se Saskem)

Ujednání o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb - spolupráce zdravotnických záchranných služeb Karlovarského, Libereckého a Ústeckého kraje a Svobodného státu Sasko.

Karlovarský kraj, Plzeňský kraj a Jihočeský kraj (na hranici s Bavorskem)



Ujednání o přeshraniční spolupráci zdravotnických záchranných služeb mezi Bavorským státním ministerstvem vnitra, pro stavebnictví a dopravu Svobodného státu Bavorsko, Karlovarským krajem, Plzeňským krajem a Jihočeským krajem

Plzeňský kraj

Dohoda o poskytnutí pomoci a o spolupráci v rámci protipožární ochrany mezi okresem Cham, Plzeňským krajem, HZS Plzeňského kraje, 5 městy a 6 obcemi ze zemského okresu Cham (11 obcí / 1 zemský okres).

V jednání Dohoda o poskytnutí pomoci a o spolupráci v rámci protipožární ochrany s obcí Bayerische Eisenstein (zřizovatel FFW Baerische Eisenstein) z okresu Regen.

Jihočeský kraj

V rámci jedné smlouvy o spolupráci mezi Jihočeským krajem a HZS Jihočeského kraje je uzavřena dohoda se zemským okresem Freyung-Grafenau a 3 obcemi (Freyung-Grafenau /Haidmühle, Mauth, Philippsreut).

Karlovarský kraj

Aktuálně uzavřeny smlouvy mezi HZS Karlovarského kraje a dvanácti obcemi v Německu, přičemž v budoucnu jsou v plánu smlouvy s dalšíma dvěma. Současně je navázána spolupráce se zemskými okresy Oberfranken a Oberpfalz.



Reference

Böhm, H., Boháč, A., & Wróblewski, Ł. (2023). Evaluation of cross-border cooperation in Czechia since 1993: Euroregions on the way to authentic cross-border regions? *Geografický časopis*, 75(3), 253–267.

Böhm, H. (2021). The influence of the Covid-19 pandemic on Czech-Polish cross-border cooperation: From debordering to re-bordering? *Moravian Geographical Reports* 29(2): 137-148

Böhm, H., (2023). Five Roles of Cross-border Cooperation Against Rebordering, *Journal of Borderlands Studies*, 38(3), 487-506.

Dokoupil, J., Havlíček, T., & Jeřábek, M. (2018). Development in the border areas as part of the European integration process. *Borders in Central Europe After the Schengen Agreement*, 37-48.

Dvořák, T., Zouhar, J., & Treib, O. (2024). Regional peripheralization as contextual source of populist attitudes in Germany and Czech republic. *Political Studies*, 72(1), 112-133.

EMRIC - Euregio Meuse-Rhine Incident Response and Crisis Management(2024). Dostupné z www.emric.info, přístup 30.11.2024

ESPO. (2019a). Cross-border public services in Europe. Final Report. Luxembourg: ESPON. Dostupné z: <https://www.espon.eu/CPS>, přístup 28.11.2024

ESPO. (2019b). Cross-border public services (CPS) Targeted analysis Final report Scientific report – Annex XI case study report – Alentejo-Extremadura-Andalucia. Luxembourg: ESPON. Dostupné z: <https://www.espon.eu/CPS>, přístup 30.11.2024

European Commission (2017). Boosting growth and cohesion in EU border regions. Dostupné z https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions, přístup 30.11.2024

European Commission (2020). B-solutions: Solving Border Obstacles: A Compendium of 43 Cases. Dostupné z <https://ec.europa.eu/futurium/en/pilot-projects/b-solutions-solving-border-obstacles-compendium-now-accessible>, přístup 30.11.2024

European Commission (2021) EU Border Regions: Living Labs of European Integration. COM (2021) 393 Final. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Faludi, A., ed. (2018). *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*. Cheltenham: Edward Elgar.

Gabryšová, M., Ciechomski, W. (2019). The Role of Crisis Management in the Functioning of Border Regions. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie/Politechnika Śląska*, č. 139 - Competitiveness and Development of Regions in the Context of European Integration and Globalization. *State-TrendsStrategies*). 123-137

Haist, J., & Novotný, L. (2023). Moving across Borders: The work life experiences of Czech cross-border workers during the COVID-19 pandemic. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(1), 124-142.

Hippe, S., Bertram, D. and Chilla, T. (2024). Convergence and resilience in border regions. *European Planning Studies* 32(1): 186–207.

Molak, M. (2023). Cross-border cooperation as an alternative way of providing fire protection and its effectiveness. *Dizertační práce*, dostupné z <https://is.muni.cz/th/yh7l3/?lang=en>

Molak, M. W., & Soukopová, J. (2022). Can institutionalization be considered a trap in defining functional cross-border areas? Coopetition and local public services in borderlands. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 15(2), 122-153.

Medeiros, E., Guillermo Ramírez, M., Ocskay, G., & Peyrony, J. (2020). Covidfencing effects on cross-border deterritorialism: the case of Europe. *European Planning Studies*, 29(5), 962–982.

Novotný, L. (2022). Effects of ‘Covidfencing’ on cross-border commuting: A case of Czech-German borderland. *European Planning Studies*, 30(4), 590-607.

Novotný, L., & Böhm, H. (2022). New re-bordering left them alone and neglected: Czech cross-border commuters in German-Czech borderland. *European Societies*, 24(3), 333-353.

Opiłowska, E. (2021). The Covid-19 crisis: the end of a borderless Europe?. *European Societies*, 23(sup1), S589-S600.

Ošlejšek, P. (2024). Krizové plánování a civilní ochrana – přeshraniční spolupráce Česká republika – Slovensko, prezentace v rámci 21. zasedání Slovensko-české mezivládní komise pro přeshraniční spolupráci, 5. a 6. září 2024, Skalica

Policie ČR (2024). Společná centra policejní a celní spolupráce. Dostupné z <https://policie.gov.cz/clanek/spolecna-centra-policejni-a-celni-spoluprace.aspx>, přístup 19.11. 2024.

Psutka, J., Kostadinovová, I., Hodinová, A. (2020). Společný příhraniční region česko-bavorsko: překonání právních překážek v oblasti správy, ekonomiky, sociálních věcí a zdravotnictví. Dostupné z <https://www.region-bez-hranic.eu/> , přístup 3.12. 2024

Šindelář, M., & Jeřábek, M. (2018). Slovensko-rakouská přeshraniční spolupráce pohledem místních obyvatel a starostů. *Geografický časopis*, 70(2), 179-194.

