

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut sociologických studií

Stanislav Kulhánek

**Správa státních hmotných rezerv
– role a působnost ve veřejném sektoru**

Diplomová práce

Praha 2013

Autor práce: **Ing. Stanislav Kulháněk**

Vedoucí práce: **prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.**

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam

KULHÁNEK, Stanislav. *Správa státních hmotných rezerv – role a působnost ve veřejném sektoru*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, 2013. 125 s. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Anotace

Diplomová práce „Správa státních hmotných rezerv – role a působnost ve veřejném sektoru“ se zabývá postavením tohoto ústředního správního úřadu ve struktuře veřejné správy a bezpečnostním systémem České republiky. První část práce popisuje úkoly Správy státních hmotných rezerv a jejich vývoj z pohledu změn právního řádu a proměn charakteru bezpečnostních hrozeb. Práce se zabývá základní charakteristikou působnosti Správy státních hmotných rezerv – financováním hospodářských opatření pro krizové stavy, státními hmotnými rezervami, problematikou ropné bezpečnosti. Činnost tohoto úřadu je financována z veřejných zdrojů, proto se diplomová práce zabývá rolí Správy státních hmotných rezerv v rozpočtovém procesu. Tato část práce obsahuje také srovnání s obdobnými úřady na Slovensku a v Polsku.

Analytická část diplomové práce se zabývá dokumenty (koncepce, plány, metodiky) pro řízení Správy státních hmotných rezerv. Dále je hodnocen stav stávající právní úpravy, zejména s ohledem na zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv. Jsou analyzováni základní aktéři, jejichž činnost může činnost tohoto úřadu ovlivňovat či naopak. Diplomová práce zahrnuje analýzu rozpočtových ukazatelů Správy státních hmotných rezerv a jejich srovnání s rozpočtovými ukazateli Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. SWOT analýza představuje silné a slabé stránky působnosti Správy státních hmotných rezerv, dále příležitosti a hrozby pro její další směřování.

V rámci diplomové práce bylo provedeno dotazníkové šetření, ve kterém byly ověřovány východiska a závěry práce. V rámci tohoto šetření byli osloveni experti na bezpečnostní politiku z praxe i akademické sféry.

Annotation

Diploma thesis "The Administration of State Material Reserves – Roles and Competences in the Public Sector" deals with this central government body in structure of the Czech public administration and security system. The first part of diploma thesis describes responsibility of the Administration of State Material Reserves and its transformation in regard of legal and security threats changes. This central government body is responsible for economic measures in crisis situations, state material reserves and oil security. Activities of the Administration of State Material Reserves are financed from public sources and diploma thesis deals with role of this government body in budget process. The Administration of State Material Reserves is compared with analogous institution in Slovakia and Poland.

The second, analytical part deals with management conceptions, plans and methodologies of the Administration of State Material Reserves. In diploma thesis is evaluated Act No. 97/1993 on competence of the Administration of State Material Reserves. The influence of main actors is analysed too. Diploma thesis compares budget indicators of the Administration of State Material Reserves with selected relevant state budget chapters: the Ministry of Defence, the Ministry of the Interior and the State Office for Nuclear Safety. SWOT analysis introduces strengths, weaknesses, opportunities, and threats for the Administration of State Material Reserves.

Security policy experts participated in questionnaire survey and results are contained in the final part of this diploma thesis. Premises and conclusion were verified by this survey.

Klíčová slova

veřejný sektor, veřejné finance, bezpečnostní politika, státní správa, hospodářská opatření pro krizové stavy, státní hmotné rezervy

Keywords

Public Sector, Public Finance, Security Policy, Public Administration, Economic Measures in Crisis Situations, State Material Reserves

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 6. května 2013

Stanislav Kulháněk

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své diplomové práce panu prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. za trpělivé vedení, podporu a podněty, které mi během psaní této práce poskytoval. Ve svém poděkování nemohu zapomenout na experty z oblasti bezpečnosti, kteří mi věnovali svůj čas při pečlivém vyplňování dotazníku zpracovaném pro ověření východisek a závěrů této diplomové práce.

Obsah

ÚVOD.....	9
1. CÍLE, METODY PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY	10
1.1. CÍLE PRÁCE.....	10
1.2. METODY PRÁCE.....	11
1.3. VÝZKUMNÉ OTÁZKY.....	11
2. SPRÁVA STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV – PŮSOBNOST A POSTAVENÍ VE VEŘEJNÉM SEKTORU.....	12
2.1. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY PŮSOBNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	13
2.2. SPRÁVA STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV JAKO SOUČÁST BEZPEČNOSTNÍ SYSTÉMU	18
2.3. STÁTNÍ ROZPOČET, ROZPOČTOVÝ PROCES A ROLE SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	20
2.3.1. <i>Charakteristika základních rozpočtových ukazatelů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv</i>	<i>22</i>
2.3.2. <i>Příjmy kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv.....</i>	<i>23</i>
2.3.3. <i>Výdaje kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv.....</i>	<i>24</i>
2.3.4. <i>Programové financování kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv.....</i>	<i>29</i>
2.3.5. <i>Mimorozpočtové zdroje Správy státních hmotných rezerv.....</i>	<i>31</i>
2.4. SPRÁVA STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV A JEJÍ ROLE PŘI KRIZOVÝCH STAVECH	32
2.4.1. <i>Spravování státních hmotných rezerv</i>	<i>38</i>
2.4.2. <i>Zajišťování ropné bezpečnosti</i>	<i>40</i>
2.5. MEZINÁRODNÍ SROVNÁNÍ PŮSOBNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	43
2.5.1. <i>Slovensko.....</i>	<i>43</i>
2.5.2. <i>Polsko.....</i>	<i>45</i>
3. ANALYTICKÁ ČÁST PRÁCE	47
3.1. ABSENCE ŘÍDÍCÍCH DOKUMENTŮ ČINNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	47
3.2. NEDOSTATEČNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA ČINNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	50
3.3. ANALÝZA AKTÉRŮ ZASAHUJÍCÍCH DO ČINNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	52
3.3.1. <i>Aktéři veřejného sektoru</i>	<i>53</i>
3.3.2. <i>Aktéři soukromého sektoru.....</i>	<i>55</i>
3.3.3. <i>Aktéři stojící na pomezí veřejného a soukromého sektoru</i>	<i>57</i>
3.3.4. <i>Aktéři občanského sektoru</i>	<i>59</i>
3.4. SPRÁVOVÁNÍ STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV A MOŽNÉ OVLIVŇOVÁNÍ TRŽNÍ CENY	59
3.5. ANALÝZA VÝVOJE VÝDAJŮ KAPITOLY 374 – SPRÁVA STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV A SROVNÁNÍ S VYBRANÝMI KAPITOLAMI STÁTNÍHO ROZPOČTU	61
3.5.1. <i>Dílčí elasticita výdajů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv.....</i>	<i>61</i>
3.5.2. <i>Srovnání výdajů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv s vybranými kapitolami státního rozpočtu</i>	<i>62</i>
3.6. SWOT ANALÝZA ROLE A PŮSOBNOSTI SPRÁVY STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	65
3.6.1. <i>Vnitřní silné stránky.....</i>	<i>65</i>
3.6.2. <i>Vnitřní slabé stránky.....</i>	<i>66</i>
3.6.3. <i>Příležitosti.....</i>	<i>67</i>
3.6.4. <i>Hrozby.....</i>	<i>68</i>
3.7. STROM PROBLÉMŮ PRO SPRÁVU STÁTNÍCH H MOTNÝCH REZERV	68
4. DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ U ODBORNÍKŮ NA OBRANU A BEZPEČNOST	69
4.1. OTÁZKY DOTAZNÍKU, ODPOVĚDI A KOMENTÁŘE OSLOVENÝCH ODBORNÍKŮ	70
4.1.1. <i>Opodstatnění existence Správy státních hmotných rezerv.....</i>	<i>71</i>
4.1.2. <i>Zákonná úprava působnosti Správy státních hmotných rezerv</i>	<i>72</i>
4.1.3. <i>Uvolňování státních hmotných rezerv.....</i>	<i>74</i>
4.1.4. <i>Vymezení hospodářských opatření pro krizové stavy.....</i>	<i>76</i>
4.1.5. <i>Vytvoření Záchranného sboru ČR.....</i>	<i>77</i>
4.1.6. <i>Příčiny přehodnocování úkolů Správy státních hmotných rezerv</i>	<i>80</i>
4.1.7. <i>Dostatečnost řídicích dokumentů Správy státních hmotných rezerv</i>	<i>81</i>
4.1.8. <i>Zveřejňování výročních zpráv Správy státních hmotných rezerv</i>	<i>84</i>
4.1.9. <i>Postup výběru předsedy Správy státních hmotných rezerv</i>	<i>85</i>

4.1.10.	<i>Správa státních hmotných rezerv a společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s.</i>	87
4.1.11.	<i>Vývoj rozpočtu Správy státních hmotných rezerv</i>	89
4.2.	SHRNUTÍ VÝSLEDKŮ DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ.....	90
ZÁVĚR	91
POUŽITÉ PRAMENY A OSTATNÍ INFORMAČNÍ ZDROJE	96
SEZNAM PŘÍLOH	102
PŘÍLOHY	103

Úvod

Mezi základní lidské potřeby definované v pyramidě potřeb Abrahama Harolda Maslowa patří potřeba bezpečí. Významnost této potřeby zdůrazňuje skutečnost, že navazuje přímo na základní tělesné a fyziologické potřeby člověka.

Slovo „bezpečí“, resp. „bezpečnost“, má základ ve spojení „bez péče“. V teorii však existují dvě základní významová pojetí. (Balabán; Duchek; Stejskal ed., 2007, s. 12) První obsahový význam se shoduje s charakteristikou Maslowem definované potřeby bezpečí, tzn. synonymem pro jistotu, zajištěnost. Snaha dosáhnout uspokojení této potřeby však vede k vytváření určité funkční sféry (organizací), formování bezpečnostní politiky (teoretických i praktických kroků) a i tyto atributy jsou zahrnovány pod pojem bezpečnost.

Z celospolečenského pohledu považujeme bezpečnost za veřejný zájem. Bezpečnost samotná však podle mého názoru není statek, jak se často i v odborné literatuře uvádí. Jedná se o stav charakterizovaný pocitem mimo nebezpečí, bez starosti. Pro dosažení tohoto pocitu (tzn. určitého typu užitku) je však nezbytné pořizování a spotřeba ekonomických statků a služeb, např. potírání kriminality, požární ochrany, zajištění veřejného pořádku, obrany území státu, zajištění nezbytné techniky, produktů a materiálů.¹ A právě tyto statky vyhovují více či méně obecné charakteristice definující veřejné statky. Je zřejmé, že budou vždy vztaženy k určitému území - obrana vymezeného teritoria, služby policistů a hasičů v určitém obvodu apod. Znamená to tedy, že nevyločitelnost ze spotřeby zde do určité míry souvisí s charakteristikou dostupnosti těchto služeb. Hlavním poskytovatelem uvedených služeb vedoucí k zajištění stavu bezpečnosti je zpravidla stát, ve vyspělých zemích včetně České republiky (dále jen „ČR“) tak má dominantní roli hraničící často s postavením monopolu.

Předmětem zkoumání diplomové práce je působnost a role ústředního správního úřadu Správa státních hmotných rezerv (dále jen „SSHR“). SSHR je součástí veřejného sektoru, podílí se na zabezpečení veřejného zájmu – tj. zajištění bezpečnosti státu a jeho občanů. SSHR je prvkem bezpečnostního systému ČR. Působnost SSHR se vztahuje především k oblasti hospodářských opatření pro krizové situace, aktivitám souvisejícím

¹ V této souvislosti se nabízí analogie pojmu zdraví a zdravotní péče.

se zajišťováním státních hmotných rezerv, ropnou bezpečností. Činnosti zajišťované tímto úřadem jsou financovány převážně prostřednictvím státního rozpočtu.

V diplomové práci se na SSHR nahlíží skrze tři hlavní přístupy, tzn. jako na:

- a) ústřední správní úřad (zejména s využitím přístupu veřejného práva);
- b) kapitolu státního rozpočtu (zejména s využitím přístupu veřejných financí a hospodářské politiky);
- c) subjekt bezpečnostního systému ČR (zejména s využitím přístupu bezpečnostní politiky a krizového managementu).

1. Cíle, metody práce a výzkumné otázky

1.1. Cíle práce

Diplomová práce obsahuje stručnou genezi vývoje tohoto úřadu od jeho vzniku v době studené války, po transformaci jeho úkolů v podmínkách demokratického uspořádání státu a fungování tržního hospodářství. Práce se zabývá popisem a především zhodnocením jednotlivých činností, které SSHR na základě platného právního řádu vykonává.

V diplomové práci jsou definovány a analyzovány možné nedostatky dotýkající se působnosti a role tohoto úřadu – např. v legislativním vymezení jeho činnosti a způsobech jeho změn, v hospodaření SSHR a nakládání s majetkem státu, v plnění ukazatelů rozpočtu kapitoly, v koncepčním řízení SSHR ze strany vedení úřadu i vlády. Hlavním cílem a přínosem práce však je představení návrhů řešení, tj. kroků vedoucích k nápravě, zjištěných problematických okruhů dotýkajících se činnosti SSHR. Formou dotazníkového šetření jsou se zjištěnými nedostatky a navrženými řešeními seznámeni odborníci z praxe i akademické půdy. S užitím metody Delfy tak je mezi experty prověřena možnost shody nad východisky, závěry diplomové práce a možnými nápravnými opatřeními.

Cíle diplomové práce je tak možné shrnout do těchto bodů:

1. na základě studia odborné literatury, právních předpisů a dokumentů nastínit genezi vývoje úřadu SSHR a analyzovat jeho činnosti;
2. provést analýzu hospodaření SSHR;
3. rozpracovat návrhy a doporučení pro zefektivnění fungování SSHR.

1.2. Metody práce

Z výše uvedeného je zřejmé, že práce se skládá ze tří rozdílných částí, které se budou odlišovat také uplatněnými metodami.

První část seznamuje čtenáře diplomové práce s postavením SSHR v systému veřejné správy, jejími úkoly, popisem a vývojem základních činností.

Druhá část práce se věnuje analýze vybraných problematických okruhů dotýkajících se činnosti SSHR, tj. těch, které mají zásadní vliv na její fungování a kvalitu poskytování veřejné služby. V těchto částech práce je zejména uplatněna metoda obsahové analýzy dokumentů – odborných publikací, článků, koncepčních materiálů a v neposlední řadě legislativních norem. Dalším užitým přístupem je historická metoda, zejména s její pomocí je znázorněna a analyzována cesta vývoje SSHR především v posledních dvaceti letech. V této části práce je na základě provedených analýz představeno také možné řešení zjištěných problematických okruhů.

Ve třetí části práce je uplatněna metoda Delfy, která je považována za vhodný nástroj právě k analýze problémů koncepčního charakteru. Problematické okruhy analyzované ve druhé části spolu s navrženými opatřeními jsou představeny vybraným odborníkům z akademické pudy i praxe. Na základě provedené analýzy obdržených dotazníků vyplněných experty a provedené syntézy názorů jsou definovány konečné návrhy opatření k řešení a omezení zásadních problémových okruhů zjištěných v činnosti úřadu. Základním předpokladem pro nastolení potřebné důvěry mezi autorem diplomové práce a oslovenými experty je garance anonymity při zpracovávání výsledků.

1.3. Výzkumné otázky

V rámci hodnocení role a působnosti SSHR diplomová práce hledá odpovědi na tyto dílčí otázky:

- Jaké činnosti tento úřad vykonává a z jakých právních předpisů tyto činnosti vyplývají?
- Existuje i po skončení studené války, vstupu ČR do struktur Organizace Severoatlantické smlouvy (dále jen „NATO“) a Evropské unie (dále jen „EU“) opodstatnění pro existenci podobného úřadu?

- Mají i v zahraničí zřízeny podobné úřady zabývající se obdobnou činností?
- Jaký je vývoj rozpočtu tohoto úřadu a jak vypadá jeho srovnání s rozpočtovým vývojem ostatních rezortů podílejících se na zajištění bezpečnosti ČR (např. Ministerstva vnitra, Ministerstva obrany, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost)?
- Je legislativní rámec upravující činnost SSHR dostatečný? K jakým jeho nejvýznamnějším změnám došlo v posledních dvaceti letech?
- Jakým způsobem SSHR spravuje státní hmotné rezervy?
- Má SSHR nějaké zákonné výjimky, které aktivně uplatňuje? Pokud ano, jsou tyto výjimky nadále nezbytné pro efektivní fungování tohoto úřadu?
- Jakým způsobem je SSHR úkolována ze strany vlády, jsou zadání úřadem plněna?

2. Správa státních hmotných rezerv – působnost a postavení ve veřejném sektoru

Správa státních hmotných rezerv je ústředním správním úřadem, jehož existence vyplývá z ustanovení § 2, odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů. Speciální právní normou upravující roli a působnost SSHR je zejména zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR, ve znění pozdějších předpisů.

SSHR je organizační složkou státu nesoucí odpovědnost za hospodářská opatření pro krizové stavy a státní hmotné rezervy. Úřad se skládá z ústředí se sídlem v Praze (adresa: Šeříková 616/1, 150 85 Praha 5 – Smíchov) a osmi účelových organizačních jednotek, tzv. skladových základen či závodů:

- a) Boletex (Bošice, 281 63 Kostelec nad Černými Lesy);
- b) Butas (Butoves, 506 01 Jičín);
- c) Godula (739 53 Hnojník u Českého Těšína);
- d) Horkalen (549 06 Bohuslavice nad Metují);
- e) Opavan (747 91 Štítina u Opavy);
- f) Osočkan (Vlkov, 594 53 Osová Bitýška);
- g) Polora (Polerady n. Labem, 250 63 Mratín);
- h) Vasped (Mostecká 2235/35, 407 47 Varnsdorf).

Schéma znázorňující aktuální organizační strukturu SSHR je obsaženo v příloze č. 1 diplomové práce.

2.1. Vývoj právní úpravy působnosti Správy státních hmotných rezerv

Počátky existence SSHR jsou spojeny s vydáním vládního nařízení č. 43/1959 Sb., o SSHR ze dne 3. července 1959, kterým byl tento úřad zřízen. Na samotném nařízení je pozoruhodné již to, že nabylo účinnosti o dva dny dříve, tj. 1. července 1959. SSHR je v § 1, odstavci 1 tohoto nařízení definována jako „ústřední orgán státní správy pro tvorbu, ochranu, kontrolu a financování státních rezerv“, jehož působnost byla na celém území tehdejšího Československa.

Výše uvedené nařízení bylo zrušeno zákonným opatřením Předsednictva Národního shromáždění č. 69/1964 Sb., o SSHR vydaného dne 8. dubna 1964. Mezi úkoly SSHR zde bylo zahrnuto kromě výše uvedených také plánování státních hmotných rezerv a další úkoly v této oblasti podle zadání vlády Československé socialistické republiky. Tato právní norma byla během své účinnosti dvakrát novelizována. Zákonem č. 170/1968 Sb., o některých opatřeních souvisejících s federativním uspořádáním státu byl mimo jiné změněn název úřadu na Správa federálních hmotných rezerv. Další změna tohoto právního předpisu byla provedena zákonem č. 194/1988 Sb., o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy, kde byla již Správa federálních hmotných rezerv definována v § 113 jako orgán odpovědný i za hospodářskou mobilizační přípravu národního hospodářství a tvorbu koncepcí, analýz a usměrňování oběhových procesů v národním hospodářství.

Postavení SSHR jako ústředního správního úřadu vyplývá v současné době z ustanovení § 2, odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR. Do ustanovení tohoto zákona byla SSHR zahrnuta v souvislosti se vznikem samostatné ČR zákonem České národní rady č. 21/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR.

Speciální právní normou upravující působnost a postavení SSHR je od roku 1993 do současnosti zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR. Tento zákon byl za dvacet let své existence sedmkrát novelizován. Přehled zákonů, které jej měnily, a stručný výčet provedených úprav je uveden v následujícím přehledu:

- *zákon č. 272/1996 Sb., kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy ČR a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR*

Tímto zákonem byl realizován zásah do struktury ústředních správních úřadů ČR. Došlo jím např. ke zrušení Ministerstva hospodářství. Právě z tohoto ministerstva byla přenesena na SSHR působnost ve věcech hospodářské mobilizace a hospodářských opatření potřebných pro zabezpečení obrany. Na základě následné dohody a delimitačního protokolu mezi rušeným Ministerstvem hospodářství a SSHR došlo k přesunu rozpočtových prostředků mezi jejich kapitolami státního rozpočtu, práv a povinností z pracovněprávních a jiných právních vztahů.

Dále byla provedena změna v navrhování jmenování a odvolání předsedy SSHR. Návrhy již neměl předkládat ministr hospodářství, ale byla zavedena nová, doposud platná úprava, že jmenování a odvolání předsedy SSHR navrhuje vládě ministr průmyslu a obchodu v dohodě s ministrem financí.

- *zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy)*

Zákon upravuje vytváření, složení, ochraňování nouzových zásob ropy, tj. jedné z položek státních hmotných rezerv. Souvislosti tohoto zákona jsou popsány dále v textu. Působnost SSHR byla tímto zákonem rozšířena o plnění úkolů vyplývajících ze zvláštních předpisů (mimo jiné, právě tohoto zákona).

- *zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů*

Z uvedených zákonů novelizujících zákon o působnosti SSHR můžeme změny provedené tímto právním předpisem označit za klíčové. Úkolem SSHR již nově není zabezpečení financování hospodářské mobilizace a hospodářských opatření pro zabezpečení obrany, ale je užíván širší pojem zahrnující i opatření vztahující se k nevojenským hrozbám – tj. hospodářská opatření pro krizové stavy.

Tento zákon také rozšiřuje členění státních hmotných rezerv. Do této doby byly vytvářeny pouze hmotné a mobilizační rezervy. Tento zákon zavádí další dvě kategorie: pohotovostní zásoby a zásoby pro humanitární pomoc. Podrobnější charakteristika těchto kategorií rezerv je uvedena v dalším textu.

- *zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)*

Tímto zákonem byl zřízen Státní intervenční zemědělský fond, který náleží do působnosti Ministerstva zemědělství. Tento fond byl vytvořen, aby prováděl intervenční nákupy zemědělských produktů a potravin, poskytoval subvence pro vývoz těchto komodit apod. Předmětným zákonem bylo SSHR uloženo, aby ve spolupráci s fondem koordinovala objemy a termíny doplňování zásob zemědělských výrobků a potravin do hmotných rezerv a jejich uvolňování pro tuzemský trh i pro případný vývoz.

- *zákon č. 419/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR, ve znění pozdějších předpisů*

Touto novelou zákona o působnosti SSHR byla doplněna úprava týkající se zahraničních darů – humanitární pomoci poskytované do ČR v době krizových stavů. Zákon určuje, že tyto dary v podobě hmotného majetku bude na základě podnětu Ministerstva vnitra přebírat SSHR. SSHR se také stává organizační složkou státu, která je s nimi příslušná hospodařit a zařazuje je do odpovídající kategorie státních hmotných rezerv.

- *zákon č. 174/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla),*

ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR, ve znění pozdějších předpisů

Tento zákon z pohledu působnosti SSHR zavádí podrobnější zákonnou úpravu mechanismu hospodaření s jejími mimorozpočtovými účty pro financování obměn a záměn státních hmotných rezerv. Bližší podrobnosti o režimu těchto účtů jsou uvedeny dále v textu.

Na druhou stranu bylo touto novelou vypuštěno zmocnění vlády k vydávání nařízení určující zásady spravování státních hmotných rezerv a zásady pro finanční hospodaření SSHR.

- *zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů*

Zákon upravuje podmínky pro uskutečňování zahraniční rozvojové spolupráce a poskytování humanitární pomoci do zahraničí. SSHR je v souladu s tímto zákonem a provedenou novelizací zákona o své působnosti povinna podle požadavku Ministerstva zahraničních věcí nebo Ministerstva vnitra vytvářet zásoby pro humanitární pomoc do zahraničí. Tyto zásoby jsou součástí státních hmotných rezerv a řadí se do jejich kategorie pohotovostních zásob.

V tabulce č. 1 je rekapitulován vývoj definice působnosti SSHR tak, jak je uvedena v § 3 zákona o působnosti SSHR. Je zde přehledně uveden vývoj znění tohoto paragrafu od přijetí zákona do současnosti. Provedené změny jsou zvýrazněny podtržením.

Tabulka 1 – Vývoj definice působnosti SSHR od roku 1993 do současnosti

Definice působnosti SSHR účinná od 15. 3. 1993 do 31. 10. 1996 (vychází z původního znění zákona č. 97/1993 Sb.)
Správa zabezpečuje financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů ¹⁾ i jejich pořizování. Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.
¹⁾ § 3 nařízení vlády České a Slovenské Federativní Republiky č. 284/1992 Sb., o opatřeních hospodářské mobilizace.

<p>Definice působnosti SSHR účinná od 1. 11. 1996 do 31. 10. 1999 (změna provedena zákonem č. 272/1996 Sb.)</p>
<p>Správa zabezpečuje financování <u>hospodářské mobilizace a hospodářských opatření pro zabezpečení obrany</u> a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů¹⁾ i jejich pořizování. Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.</p> <p>¹⁾ § 3 nařízení vlády České a Slovenské Federativní Republiky č. 284/1992 Sb., o opatřeních hospodářské mobilizace.</p>
<p>Definice působnosti SSHR účinná od 1. 11. 1999 do 10. 8. 2000 (změna provedena zákonem č. 189/1999 Sb.)</p>
<p>Správa zabezpečuje financování hospodářské mobilizace a hospodářských opatření pro zabezpečení obrany a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů¹⁾ i jejich pořizování a <u>plní další úkoly stanovené zvláštními právními předpisy.</u>^{1a)} Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.</p> <p>¹⁾ § 3 nařízení vlády České a Slovenské Federativní Republiky č. 284/1992 Sb., o opatřeních hospodářské mobilizace. ^{1a)} <u>Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).</u></p>
<p>Definice působnosti SSHR účinná od 11. 8. 2000 do 18. 7. 2004 (změna provedena zákonem č. 241/2000 Sb.)</p>
<p>Správa zabezpečuje financování <u>hospodářských opatření pro krizové stavy</u> a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů i jejich pořizování. Správa plní další úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.¹⁾ Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.</p> <p>¹⁾ Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).</p>
<p>Definice působnosti SSHR účinná od 19. 7. 2004 do současnosti (změna provedena zákonem č. 419/2004 Sb.)</p>
<p>Správa zabezpečuje financování <u>hospodářských opatření pro krizové stavy</u>¹⁾ a financování, obměnu, záměnu, půjčku, uvolnění, nájem, prodej, skladování, ochraňování a kontrolu státních hmotných rezerv a podle požadavků krizových plánů i jejich pořizování. Správa plní další úkoly stanovené zvláštním právním předpisem.^{1a)} Tyto činnosti zajišťuje v součinnosti s ostatními ústředními orgány státní správy.</p> <p>¹⁾ <u>Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.</u> ^{1a)} Zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).</p>

Zdroj: autor na základě uvedených právních předpisů.

2.2. Správa státních hmotných rezerv jako součást bezpečnostní systému

SSHR je součástí bezpečnostního systému ČR. *„Různé krizové situace vznikající jak ve světě, tak i v ČR, nás neustále přesvědčují, že mohou různou intenzitou narušit fungování státu. K jejich předcházení a k eliminaci jejich negativních důsledků si každý stát, a ČR není výjimkou, buduje svůj bezpečnostní systém. Jeho smyslem je, aby daný stát adekvátním a efektivním způsobem byl schopen reagovat na celou škálu možných krizových situací.“* (Závěšický, 2004, s. 92) V této části diplomové práce je nahlíženo na bezpečnostní systém jako na organizační a funkční uskupení orgánů veřejné správy podílejících se na zajištění bezpečnosti státu. *„Bezpečnostní systém ČR lze definovat jako systém státních orgánů, orgánů územních samosprávných celků, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů, havarijních služeb a dalších právnických a fyzických osob, jejich vazeb a činností zabezpečujících koordinovaný postup při zajišťování bezpečnosti státu a jeho obyvatel. Funkce bezpečnostního systému je úzce spojena s otázkami spojenými s řešením mimořádných a krizových situací.“* (Závěšický, 2004, s. 92 - 93)

Podle článku 67, odstavce 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů, je vrcholným orgánem výkonné moci vláda. Schůze vlády se konají zpravidla jedenkrát týdně. Projednává-li vláda záležitosti týkající se působnosti SSHR, je předseda tohoto úřadu na její jednání přizván. Vzhledem k tomu, že předseda SSHR není členem vlády, předkládá materiály pro její jednání zpravidla prostřednictvím ministra průmyslu a obchodu. Právě tento ministr v souladu s usnesením vlády ze dne 13. listopadu 2002 č. 1128 vykonává vůči SSHR koordinační a informační funkci.

Na základě ustanovení článku 9 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR byla zřízena Bezpečnostní rada státu. Jedná se o stálý pracovní orgán vlády, který se podílí na tvorbě spolehlivého bezpečnostního systému státu, zabezpečování koordinace a kontroly opatření k zajištění bezpečnosti ČR a jejich mezinárodních závazků. Jednání Bezpečnostní rady státu řídí předseda vlády a složení rady je aktualizováno usnesením vlády (v současné době usnesením ze dne 20. července 2011 č. 578). Na základě tohoto usnesení má Bezpečnostní rada státu deset členů. Organizační podporu fungování tohoto pracovního orgánu vlády zajišťuje Odbor pro obranu a bezpečnost Úřadu vlády.

V loňském roce se Bezpečnostní rada státu sešla na zasedání třikrát. Přestože předseda SSHR není členem tohoto orgánu, pravidelně se jeho jednání účastní.

Bezpečnostní rada státu má čtyři poradní orgány, tzv. výbory. Konkrétně se jedná o Výbor pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (jeho předsedou je ministr zahraničních věcí), Výbor pro obranné plánování (jeho předsedou je ministr obrany), Výbor pro civilní nouzové plánování (jeho předsedou je ministr vnitra), Výbor pro zpravodajskou činnost (jeho předsedou je předseda vlády). Předseda SSHR zastupuje tento ústřední správní úřad jako řádný člen ve třech z nich: Výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky, Výboru pro obranné plánování a Výboru pro civilní nouzové plánování.

SSHR se podílí prostřednictvím svého předsedy i na činnosti dalšího orgánu Bezpečnostní rady státu – Ústředního krizového štábu. V souladu s usnesením vlády ze dne 24. listopadu 2008 č. 1500 se jedná o pracovní orgán vlády určený k řešení krizových situací. Předseda vlády určuje podle charakteru hrozby předsedou Ústředního krizového štábu ministra vnitra nebo ministra obrany. Předseda SSHR je řádným členem tohoto orgánu. Přehledně je zastoupení SSHR v orgánech Bezpečnostní rady státu znázorněno v příloze č. 2.

Nelze opomenout ani roli SSHR jako jednoho z klíčových prvků ekonomiky obrany státu. Ta je definována jako „*systém zákonitostí, procesů a vztahů vyvolaných ekonomickým a politickým rozhodováním o využívání a distribuci zdrojů národního hospodářství k ekonomickému zabezpečení potřeb státu v krizových situacích a k zajištění jeho vojenské bezpečnosti v době míru, za stavu ohrožení a ozbrojeného konfliktu*“ (Šefčík, 1999, s. 12). Stát prostřednictvím SSHR, tj. vytvářením a nakládáním se státními hmotnými rezervami, zabezpečuje ekonomické zdroje (tj. materiály a výrobky) pro možné krizové stavy vyvolané hrozbami vojenského i nevojenského charakteru. V této souvislosti může vzniknout otázka týkající se role SSHR při zajišťování vnitřní a vnější bezpečnosti. Vnitřní bezpečnost je možné negativně vymezit jako elementy zajišťování bezpečnosti, které nejsou obranou nebo ochranou před vnějším napadením (Pernica, 2011, s. 67). Zatímco u některých institucí bezpečnostního systému mohou vznikat pochybnosti, zda je řadit do oblasti vnitřní či vnější bezpečnosti, při hodnocení působnosti SSHR tento problém nenastává. Vzhledem k povaze činností zajišťovaných tímto úřadem je možné SSHR řadit mezi

subjekty podílející se na zajištění bezpečnosti státu jako celku, tj. vnitřní i vnější bezpečnosti.

2.3. Státní rozpočet, rozpočtový proces a role Správy státních hmotných rezerv

Činnost SSHR je financována především ze státního rozpočtu. Státní rozpočet můžeme poněkud zjednodušeně charakterizovat jako dokument plánující zamýšlené veřejné příjmy určené ke krytí výdajových aktivit potřebných k realizaci plánovaných vládních cílů, záměrů a opatření (Ochrana; Pavel; Vítek a kol., 2010, s. 85). O státním rozpočtu můžeme hovořit také jako o centralizovaném peněžním fondu, jehož prostřednictvím se realizuje fiskální politika vlády. U té můžeme definovat tři základní funkce: stabilizační (opatření zmírňující průběh hospodářského cyklu), alokační (především poskytování veřejných statků a určování jejich struktury), redistribuční (přerozdělování důchodů v rámci společnosti) (Kliková; Kotlán, 2003, s. 140). Státní rozpočet je sestavován na jeden rozpočtový rok (v podmínkách ČR totožný s rokem kalendářním) a zároveň zahrnuje rozpočtový výhled na bezprostředně následující dva roky. Je v podobě zákona schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Základními právními normami upravující proces rozpočtových prací jsou ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Rozčlenění příjmů a výdajů státního rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol je nazýváno odpovědnostním tříděním. K zabezpečení financování činnosti SSHR je v rámci státního rozpočtu zřízena rozpočtová kapitola 374 – SSHR, která vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti tohoto správního úřadu. SSHR hraje jakožto správce rozpočtu svou roli v rozpočtovém procesu řízeném Ministerstvem financí. Úkoly a činnosti SSHR v rámci rozpočtového procesu lze zjednodušeně shrnout do následujících bodů:

- V průběhu února se Ministerstvo financí dotazuje kapitoly 374 – SSHR na její požadavky týkající se rozpočtu na následující rok a na střednědobý výhled.

Kapitola tak má možnost sdělit svoji představu o rozpočtu na rok ($n + 1$), dále požadovat korekce již stanoveného prvního roku rozpočtového výhledu ($n + 2$) a poprvé navrhnout příjmy a výdaje pro druhý rok rozpočtového výhledu ($n + 3$).

- Ministerstvo financí obdržené požadavky zpracuje a do 15. dubna běžného roku předloží na jednání vlády návrh střednědobého výdajového rámce na následující rozpočtový rok a na bezprostředně dva následující. Vláda tento návrh musí schválit do 30. dubna.
- Detailněji rozpracovaný návrh příjmů a výdajů členěný do kapitol státního rozpočtu spolu se střednědobým výhledem Ministerstvo financí předloží vládě do 31. května běžného roku. Vláda jej projedná a následně schválí do 20. června.
- Základní rozpočtové parametry schválené vládou jsou do 30. června běžného roku oznámeny SSHR. Ministerstvo financí sdělí správci rozpočtu kapitoly 374 – SSHR výši příjmů (daňových, nedaňových), výši výdajů, objem prostředků na platy a SSHR na základě těchto parametrů vypracuje detailní návrh rozpočtu své kapitoly a podrobný návrh střednědobých výhledů. V této fázi není vyloučena jistá korekce sdělených parametrů, neboť se zpravidla konají jednání správců rozpočtu kapitol s ministrem financí o tzv. nadpožadavcích uplatněných kapitolami. SSHR svůj připravený rozpočet a výhled předloží na Ministerstvo financí tak, aby tento rezort celkový návrh státního rozpočtu na následující rok spolu s výhledem předložil k projednání vládě do 31. srpna běžného roku.
- Vláda po případném provedení změn v návrhu předloží do 30. září běžného roku návrh státního rozpočtu k projednání Poslanecké sněmovně. Po schválení celkových příjmů a výdajů státního rozpočtu a tedy i jeho salda, způsobu jeho vypořádání a vztahu k rozpočtům vyšších územních samosprávných celků a obcí v prvním čtení přikáže Poslanecká sněmovna projednání návrhu rozpočtu kapitoly 374 – SSHR v příslušném výboru. Zpravidla je návrh této kapitoly projednáván v Hospodářském výboru Poslanecké sněmovny za účasti zástupců SSHR a Ministerstva financí. Pokud by chtěl výbor učinit v návrhu změnu, musí si vyžádat stanovisko správce rozpočtu SSHR. Hospodářský výbor předloží své usnesení k návrhu rozpočtu kapitoly 374 – SSHR Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny.

- Ve druhém čtení se projednávají pozměňovací návrhy k návrhu státního rozpočtu. Ve třetím čtení lze rozhodovat pouze o návratu návrhu zákona do druhého čtení či se projednávají již pouze nedostatky technické či gramatické povahy. Vyjádří-li Poslanecká sněmovna s návrhem souhlas, je zákon o státním rozpočtu přijat a postupuje se k podpisu prezidentu republiky. Po jeho podpisu je zákon o státním rozpočtu vyhlášen ve Sbírce zákonů.
- SSHR i v průběhu rozpočtového roku může provádět ve svém rozpočtu úpravy, tzv. rozpočtová opatření. Došlo-li by však jimi např. ke změně závazného ukazatele rozpočtu, musí požádat o souhlas Ministerstvo financí, v některých případech i Rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny. SSHR v průběhu rozpočtového roku předává Ministerstvu financí výkazy mapující čerpání rozpočtu a jeho plnění.
- Po konci rozpočtového roku správce rozpočtu SSHR zpracovává závěrečný účet kapitoly. Ten předkládá SSHR Poslanecké sněmovně, kde je projednáván zpravidla Hospodářským výborem. Závěrečný účet kapitoly je zčásti zahrnut i do státního závěrečného účtu, který Ministerstvo financí zpracovává spolu se správcem kapitol. Vláda předkládá státní závěrečný účet Poslanecké sněmovně nejpozději do 30. dubna roku bezprostředně následujícím po roce, pro který byl státní rozpočet sestaven.

Výše popsany rozpočtový proces je přehledně zpracován ve schématu uvedeném v příloze č. 3. Z uvedeného přehledu vyplývá, že rozpočtová kapitola 374 – SSHR se na jednotlivých fázích rozpočtového procesu podílí nepřetržitě. Po celý rozpočtový rok (n) probíhá realizační fáze rozpočtu kapitoly na rok n, kromě toho kapitola zejména v prvním čtvrtletí pracuje na vyhodnocení rozpočtu předchozího roku (n – 1) a de facto po celý rok se podílí spolu s Ministerstvem financí na přípravě rozpočtu na rok následující (n + 1) a střednědobého výhledu na roky (n + 2 a n + 3).

2.3.1. Charakteristika základních rozpočtových ukazatelů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv

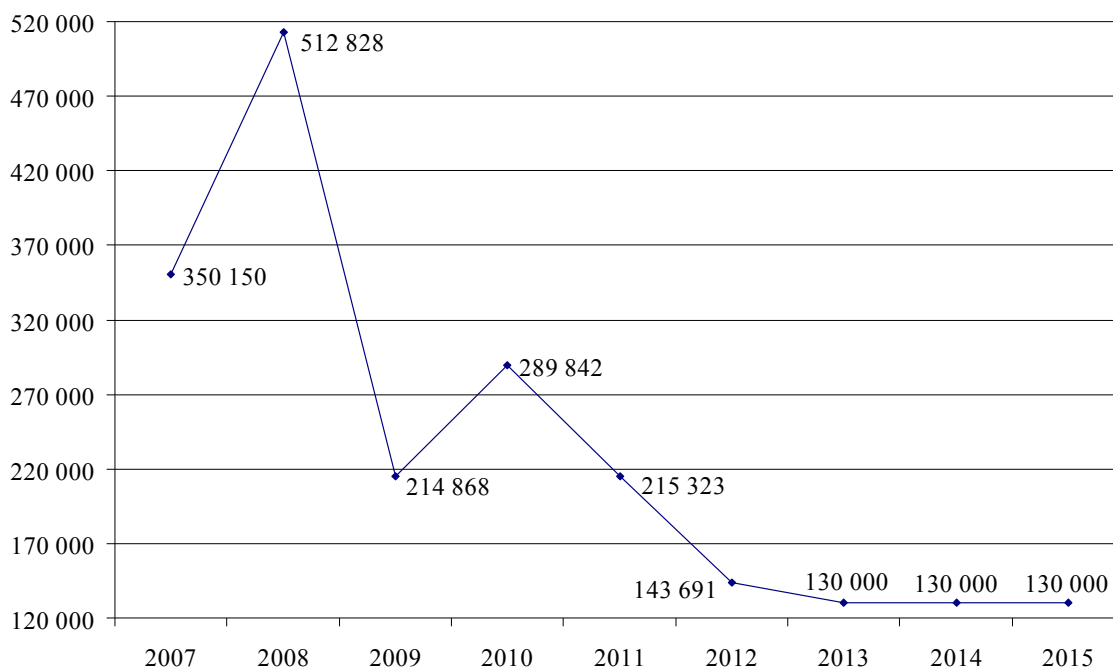
Počet rozpočtových kapitol pro daný rok je stanoven v zákoně o státním rozpočtu, pro rok 2013 tedy zákonem č. 504/2012 Sb. Kapitola 374 – SSHR je

v letošním roce jednou ze 42 rozpočtových kapitol státního rozpočtu. Základními rozpočtovými ukazateli kapitoly státního rozpočtu jsou její celkové příjmy a výdaje. Srovnáme-li sestupně schválené příjmy jednotlivých kapitol, je v tomto srovnání kapitola 374 – SSHR na 23. místě. Provedeme-li stejné srovnání kapitol podle výše rozpočtovaných výdajů, obsadí kapitola 374 – SSHR 21. místo. Z pohledu objemu rozpočtovaných částek je možné kapitolu 374 – SSHR zařadit mezi tzv. malé kapitoly státního rozpočtu. Kromě celkových příjmů a výdajů jsou u kapitoly 374 – SSHR určeny tzv. závazné ukazatele, které dělíme na ukazatele průřezové a specifické. Průřezové ukazatele jsou definovány jednotně pro všechny rozpočtové kapitoly, zatímco specifické závazné ukazatele jsou definovány pro konkrétní kapitolu státního rozpočtu. Struktura těchto ukazatelů kapitoly 374 – SSHR schválená pro rok 2013 je součástí přílohy č. 4 diplomové práce.

2.3.2. Příjmy kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv

Příjmy kapitoly 374 – SSHR spadají do skupiny nedaňových příjmů, které svou povahou pocházejí zejména z pronájmu dočasně nepotřebného nemovitého majetku (skladovacích kapacit a pozemků), z prodeje nepotřebného majetku a až do letošního roku jimi byly také úroky z mimorozpočtových zdrojů SSHR. Z ohledu na zdroje příjmů kapitoly můžeme hovořit o jisté nahodilosti příjmů, což do značné míry znesnadňuje jejich plánování. Vývoj celkových příjmů kapitoly je znázorněn v grafu č. 1. Vyplyvá z něj klesající trend celkových příjmů dosahovaných kapitolou, který kromě již zmíněného výpadků příjmů z úroků je způsoben také poklesem příjmů z prodeje nepotřebného nemovitého majetku.

Graf 1 – Vývoj příjmů kapitoly 374 – SSHR v letech 2007 – 2015 (v tis. Kč)



Pozn.: Pro roky 2007 až 2012 je uvedena skutečnost. Pro rok 2013 schválený rozpočet příjmů a pro roky 2014 a 2015 plánovaný objem příjmů.

Zdroj: autor na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

2.3.3. Výdaje kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv

Základní dělení rozpočtovaných výdajů vyplývá z jejich plánovaného užití, tj. na běžnou a kapitálovou činnost kapitoly. Z hlediska vyhlášky Ministerstva finanční č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, se jedná o tzv. druhové třídění. Vývoj objemu uskutečněných a plánovaných běžných a kapitálových výdajů v podmínkách rozpočtové kapitoly 374 – SSHR znázorňuje graf č. 2. Z grafu je patrný nejen klesající trend celkových výdajů kapitoly, ale i snižující se podíl kapitálových výdajů. Provedeme-li meziroční srovnání uvedených kategorií výdajů mezi roky 2007 (skutečnost) a 2015 (plán), zjistíme, že:

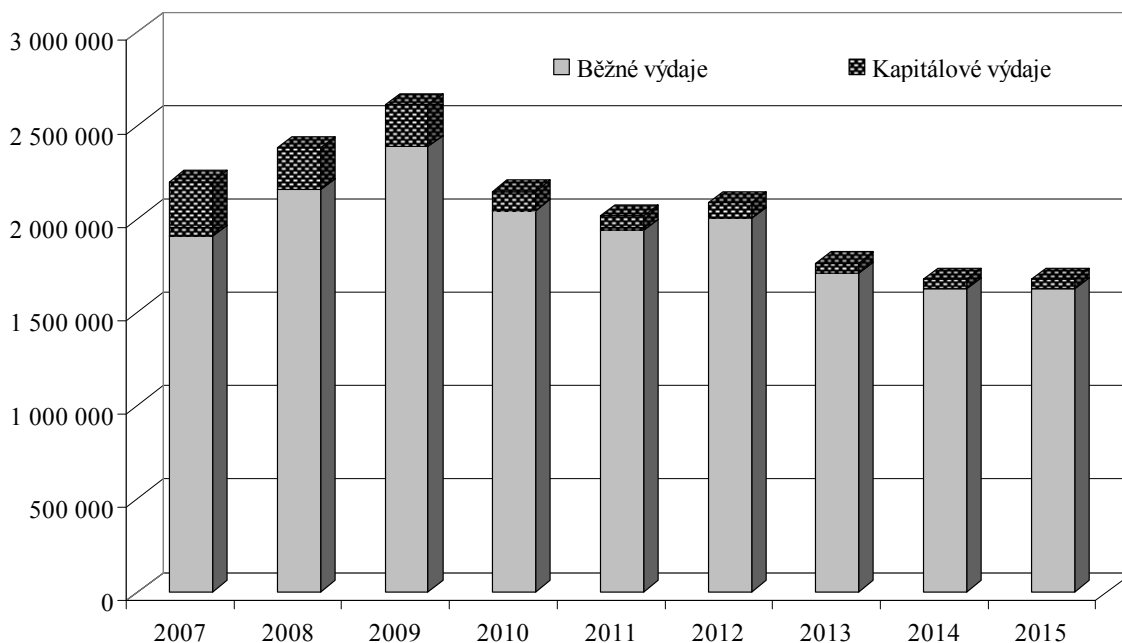
- plánované celkové výdaje kapitoly pro rok 2015 dosahují úrovně 76 % skutečných výdajů kapitoly v roce 2007;
- plánované běžné výdaje kapitoly pro rok 2015 dosahují úrovně 85 % skutečných běžných výdajů v roce 2007;
- plánované kapitálové výdaje kapitoly pro rok 2015 dosahují úrovně 17 % skutečných kapitálových výdajů v roce 2007.

Pokles plánovaných výdajů rozpočtové kapitoly lze hodnotit jako jeden z důsledků konsolidačního úsilí vlády v oblasti rozpočtové politiky. Redukce veřejných výdajů se tak projevuje i v poklesu výdajů u rozpočtové kapitoly 374 – SSHR. Správce rozpočtu kapitoly 374 – SSHR reaguje na snižování rozpočtovaných výdajů v podstatě rezignací na investiční činnost.

Při druhovém třídění výdajů jsou užívanými jednotkami členění rozpočtová třída (5 běžné výdaje a 6 kapitálové výdaje) a poté příslušná rozpočtová seskupení položek, podseskupení rozpočtových položek a nejpodrobnějším členěním je rozpočtová položka. Při pohledu na skutečné plnění rozpočtu kapitoly 374 – SSHR za rok 2012 zjistíme, že největší objem výdajů ve výši 1 707 579 tis. Kč byl uskutečněn na rozpočtové položce 5169 – Nákup ostatních služeb. Ze závěrečného účtu kapitoly za loňský vyplývá, že právě na této položce je rozpočtována většina výdajů na ochraňování státních hmotných rezerv. Celkově bylo na ochraňování státních hmotných rezerv vynaloženo 1 729 397 tis. Kč, to odpovídá 85 % celkových skutečných výdajů kapitoly a 88 % běžných výdajů. Hlavní podíl výdajů na ochraňování je spojen s nouzovými zásobami ropy a ropných produktů. Výdaje na zajištění ochraňování těchto zásob činily v loňském roce 1 416 128 tis. Kč. Z toho vyplývá, že z celkových skutečných výdajů kapitoly 374 – SSHR plyne na zajištění ochraňování pouze tohoto typu zásob 68 %. (Závěrečný účet kapitoly 374 – SSHR státního rozpočtu ČR za rok 2012, 2013, s. 9 – 14)

V této souvislosti je třeba doplnit, že poměrně nedávno vyjádřila vláda ve svém usnesení ze dne 27. března 2013 č. 223 souhlas s navýšením výdajů kapitoly 374 – SSHR o částku 575 000 tis. Kč. Rozpočtovým opatřením mají být tyto prostředky přesunuty z položky Vládní rozpočtová rezerva kapitoly 398 – Všeobecná pokladní správa. Celkové výdaje kapitoly 374 – SSHR tak budou v letošním roce navýšeny ze schválených 1 761 799 tis. Kč na 2 336 779 tis. Kč.

Graf 2 – Vývoj běžných, kapitálových a celkových výdajů kapitoly 374 – SSHR v letech 2007 – 2015
(v tis. Kč)



Pozn.: Pro roky 2007 – 2011 uvedena skutečnost, pro roky 2012 a 2013 schválený rozpočet a pro roky 2014 a 2015 výhled.

Zdroj: autor na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Dalším možným způsobem třídění výdajů podle rozpočtové skladby je odvětvové členění. Z hlediska odvětvového třídění jsou výdaje kapitoly 374 – SSHR zařazeny do jediného z určených odvětví (tzv. skupiny) – bezpečnost státu a právní ochrana. Kromě tohoto je ve výše uvedené vyhlášce o rozpočtové skladbě ještě definováno dalších pět odvětví: zemědělství a lesní hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, všeobecná veřejná správa a služby. Nejpodrobnějším členěním z hlediska odvětvového třídění jsou rozpočtové paragrafy. Výdaje kapitoly 374 – SSHR jsou děleny pouze do tří paragrafů: 5171 – Zabezpečení potřeb ozbrojených sil², 5220 – Hospodářská opatření pro krizové stavy³ a 5261 – Státní správa v oblasti hospodářských opatření pro krizové

² „Zahrnuje výdaje ostatních orgánů státní správy a ostatních veřejných rozpočtů na přípravu mobilizace ozbrojených sil, na ukládání pracovní povinnosti, pracovní výpomoci a poskytnutí věcných prostředků, na opatření hospodářské mobilizace (uchování výrobních schopností a zásob strategických komodit určenými subjekty hospodářské mobilizace), na tvorbu válečných rezerv k zabezpečení potřeb ozbrojených sil (s výjimkou útvarů, které se připravují k plnění úkolů civilní ochrany pro dobu válečného stavu) podle zvláštních předpisů. Patří sem též výdaje související se zajištěním materiálních prostředků a finančních úhrad přípravy mobilizační dodávky, s pořízováním, obměnami, záměnami, půjčkami, prodejem, uvolňováním, pronájmem, skladováním a ochraňováním hmotných a mobilizačních rezerv pro ozbrojené síly, včetně pořízování a udržování skladových kapacit a zařízení pro skladování a jejich manipulaci, pro potřeby ozbrojených sil.“

³ „Činnosti související s pořízováním, obměňováním a ochraňováním státních hmotných rezerv určených pro účely civilního nouzového plánování, zaměňování, prodej, pronájem, půjčování a uvolňování státních hmotných rezerv, pořízení a udržování kapacit a zařízení pro skladování a manipulaci se státními hmotnými rezervami, plnění ostatních úkolů v systému nouzového plánování.“

stavy⁴. Citace popisů vyhlášky o rozpočtové skladbě pro SSHR užívaných paragrafů je uvedena v poznámce. Úplné schéma začlenění užívaných paragrafů do pododdílů, oddílů a skupiny uvádí tabulka č. 2.

Tabulka 2 – Rozpad druhového členění výdajů kapitoly 374 - SSHR

Skupina		5	Bezpečnost státu a právní ochrana
Oddíl		51	Obrana
	Pododdíl	517	Zabezpečení potřeb ozbrojených sil
	Paragraf	5171	Zabezpečení potřeb ozbrojených sil
Oddíl		52	Civilní připravenost na krizové stavy
	Pododdíl	522	Hospodářská opatření pro krizové stavy
	Paragraf	5220	Hospodářská opatření pro krizové stavy
	Pododdíl	526	Státní správa v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy
	Paragraf	5261	Státní správa v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy

Zdroj: autor na základě vyhlášky Ministerstva finanční č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

V tabulce č. 3 je uvedeno rozdělení uskutečněných výdajů kapitoly 374 – SSHR v druhovém a odvětvovém členění. U výdajů na paragrafu 5171 – Zabezpečení potřeb ozbrojených sil jsou od roku 2008 realizovány pouze výdaje na běžnou činnost, tj. bez investic. Běžné výdaje realizované na tomto paragrafu v roce 2012 dosáhly úrovně 45,34 % stejného typu výdajů realizovaných v roce 2007. Lze tedy vyvodit dílčí závěr, že tato oblast výdajů nespadá mezi priority SSHR. O tom svědčí i celková váha výdajů rozpočtovaných na tomto paragrafu, která v roce 2012 dosáhla hodnoty pouze 1,15 %.

Snižování výdajů můžeme sledovat také na paragrafu 5261 – Státní správa v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy. Při srovnání skutečných kapitálových výdajů realizovaných v letech 2007 a 2012 je zřejmý jejich pokles na 46,15 %, u běžných výdajů je klesající trend poněkud mírnější, tj. 89,97 %. Relativní váha tohoto typu výdajů na jejich celkovém objemu dosáhla v roce 2012 hodnoty 11,57 %.

Jedinou oblastí, ve které došlo k nárůstu výdajů při srovnání let 2007 a 2012, jsou běžné výdaje na paragrafu 5220 – Hospodářská opatření pro krizové stavy. Při srovnání skutečností za předmětná období je zaznamenán nárůst o 6,56 %. Výdaje rozpočtované na tomto paragrafu mají zásadní podíl na celkových výdajích, v roce 2012 dosáhla jejich relativní váha hodnoty 87,28 %.

⁴ „Činnost ústředního orgánu státní správy v oblasti civilního nouzového plánování (např. SSHR), včetně opatření k zabezpečení činnosti při vyhlášení krizových stavů.“

Tabulka 3 – Přehled uskutečněných běžných a kapitálových výdajů kapitoly 374 – SSHR v členění podle paragrafů rozpočtové skladby v letech 2007 – 2012 (v tis. Kč)

		§ 5171	§ 5220	§ 5261	Celkem
2007	běžné výdaje	51 631	1 608 388	246 515	1 906 534
	kapitálové výdaje	14 944	246 334	29 753	291 031
	výdaje celkem	66 575	1 854 722	276 267	2 197 564
2008	běžné výdaje	41 577	1 850 866	262 937	2 155 380
	kapitálové výdaje		183 037	42 160	225 197
	výdaje celkem	41 577	2 033 903	305 097	2 380 577
2009	běžné výdaje	36 193	2 090 880	258 200	2 385 273
	kapitálové výdaje		187 273	38 400	225 673
	výdaje celkem	36 193	2 278 153	296 600	2 610 945
2010	běžné výdaje	29 697	1 772 356	242 624	2 044 677
	kapitálové výdaje		73 022	30 336	103 358
	výdaje celkem	29 697	1 845 378	272 960	2 148 035
2011	běžné výdaje	24 821	1 691 628	221 066	1 937 515
	kapitálové výdaje		63 351	16 391	79 742
	výdaje celkem	24 821	1 754 979	237 457	2 017 257
2012	běžné výdaje	23 408	1 713 872	221 785	1 959 065
	kapitálové výdaje		61 991	13 731	75 722
	výdaje celkem	23 408	1 775 863	235 516	2 034 787

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Představa o výdajích realizovaných kapitolou 374 – SSHR by nebyla úplná bez poskytnutí alespoň základní informace o nárocích z nespotřebovaných výdajů. Jejich právní úprava vychází z ustanovení § 47 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Institut nároků má motivovat kapitoly k hospodárnému nakládání s finančními prostředky během rozpočtového roku. V rámci nároků jsou k 1. lednu rozpočtového roku vykazovány výdaje, které oproti konečnému rozpočtu kapitoly nebyly v předcházejícím roce uskutečněny. Stav nároků k 1. lednu samozřejmě zahrnuje i případné nároky z let předcházejících. Zjednodušeně je tak možné uvést, že nároky jsou jakési „odložené možnosti uskutečnit výdaje“ z předchozích let. O objem nároků může kapitola překročit stanovené výdaje na běžný rozpočtový rok.

Nároky z nespotřebovaných výdajů jsou obecně děleny na profilující a neprofilující. V podmínkách kapitoly 374 – SSHR jsou profilující nároky tvořeny neuskutečněnými výdaji v oblasti programového financování, mezi neprofilující nároky spadají ostatní neuskutečněné výdaje.

Tabulka 4 – Přehled nároků z nespotřebovaných výdajů kapitoly 374 – SSHR (v tis. Kč)

	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.1.2013
Profilující	3 137	6 195	5 887	6 639
Neprofilující	2 110	1	2 657	52 936
Celkem	5 246	6 195	8 543	59 575

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Z tabulky č. 4 vyplývá, že v letech 2009 až 2011 byly kapitolou vytvořeny nároky především z oblasti programového financování, tj. profilující. V oblasti běžných výdajů nebyly kapitolou realizovány v průběhu příslušného rozpočtového roku výdaje pouze ve výši jednotek milionů korun. Výjimkou je však stav nároků vykázaný v letošním roce. Zde je patrný enormní nárůst neprofilujících výdajů za rok 2012 dosahující výše 52 936 tis. Kč. Provedeme-li meziroční srovnání, vykázané nároky vzrostly o 1892 %. Ze závěrečného účtu kapitoly vyplývá, že tento nárůst byl způsoben pouze neuskutečněním plateb za ochraňování v roce 2012 a přesunem jejich úhrad do roku 2013. (Závěrečný účet kapitoly 374 - SSHR státního rozpočtu ČR za rok 2012, 2013, s. 19 – 23)

2.3.4. Programové financování kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv

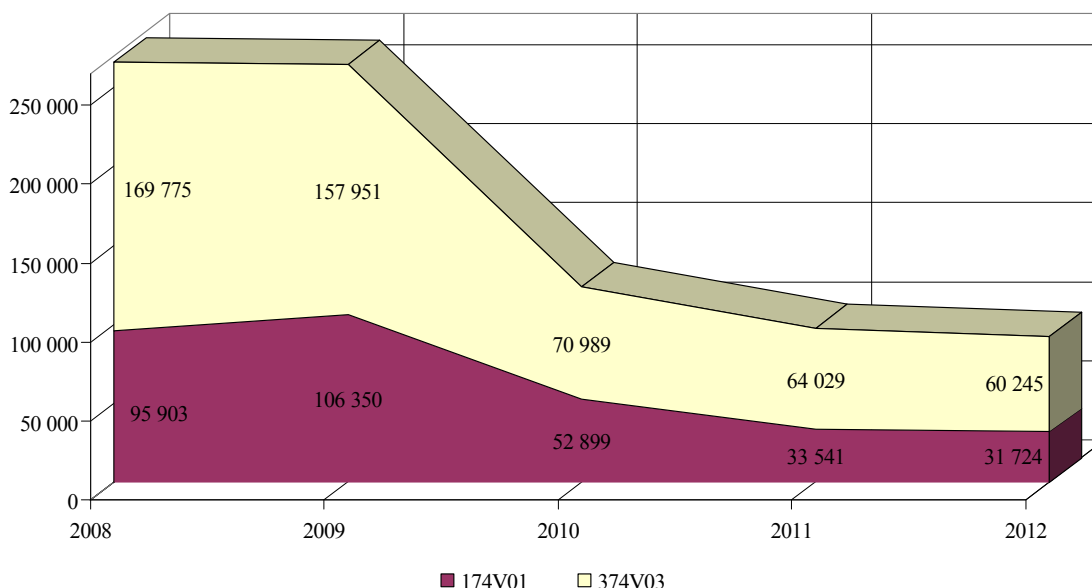
Programové financování je jedním z možných přístupů při plánování veřejných výdajů. Pro programové financování je charakterické, že je pro výdaj definován účel (ekonomicky racionální důvod dané aktivity) a je veden v programové struktuře, která vychází z definovaných cílů (Ochrana, 2006, s. 41). Jako informační podpora pro přípravu, realizaci, financování a vyhodnocování programu či akce je správci rozpočtu kapitoly 374 – SSHR k dispozici Ministerstvem financí spravovaný Evidenční dotační systém a systém Správy majetku ve vlastnictví státu (EDS/SMVS)⁵. SSHR má v systému SMVS, což je Informační systém programového financování, registrovány dva programy. Z pohledu rozpočtové politiky by program měl zahrnovat věcně, časově a finančně definované činnosti, které jsou prováděné za účelem pořízení, technického zhodnocení a provozu dlouhodobého hmotného či nehmotného majetku. Stávající úprava programu vycházející z ustanovení § 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech však těmto požadavkům plně nevyhovuje.

Z údajů uvedených v systému SMVS pro kapitolu 374 – SSHR vyplývají tyto skutečnosti o programovém financování. V rámci programu 174V01 – Rozvoj a obnova

materiálně technické základny systému řízení SSHR jsou financovány opravy a drobné údržby na závodech, ve skladových areálech, budovách ústředí SSHR. Dále jsou v tomto programu zahrnuty výdaje z oblasti informačních a komunikačních technologií, výdaje související s pořízením strojů, zařízení a dopravních prostředků. Program byl schválen v roce 2007, aktuálně je stanoveno ukončení jeho realizace do konce roku 2014. Maximální účast státu na financování činností v rámci tohoto programu byla určena ve výši 509 143 tis. Kč.

Druhým programem SSHR je 174V210 – Ropná bezpečnost ČR. Jeho věcnou náplní je technické zhodnocení skladovacího areálu pohonných hmot v Heřmanově Městci. Program byl schválen v roce 2012 na léta 2013 až 2017 a maximální účast státu na jeho financování je určena ve výši 456 500 tis. Kč. Svým věcným zaměřením tak navazuje na již ukončený program 374V03 – Pořízení skladovacích kapacit k zajištění ropné bezpečnosti ČR. Tento program byl realizován v letech 2001 až 2012, maximální účast státu v rámci programu byla stanovena ve výši 1 507 165 tis. Kč. V letošním roce by program 374V03 měl být správcem rozpočtu kapitoly 374 – SSHR vyhodnocen.

Graf 3 – Vývoj uskutečněných výdajů na programové financování kapitoly 374 – SSHR v letech 2008 – 2012 (v tis. Kč)



Zdroj: autor na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

⁵ Systémy EDS/SMVS jsou provozovány pod garancí Ministerstva financí: <http://www.edssmvs.cz>.

Programové financování by mělo sloužit správci rozpočtu pro plánování jeho investiční činnosti a částečně i zajištění provozu uskutečněných investic. Není tedy překvapivé, že z grafu č. 3 vyplývá razantní pokles výdajů uskutečněných v oblasti programového financování. Tento pokles totiž úzce souvisí s klesajícím trendem objemu kapitálových výdajů, o kterém již bylo hovořeno výše. Jestliže celkové výdaje uskutečněné v rámci uvedených programů v roce 2008 dosáhly částky 265 678 tis. Kč, v loňském roce tyto výdaje dosáhly již pouze výše 91 969 tis. Kč. Což při relativním srovnání odpovídá pouhým 34,62 %.

2.3.5. Mimorozpočtové zdroje Správy státních hmotných rezerv

Výdaje SSHR na pořízení, ochraňování a skladování státních hmotných rezerv musí být hrazeny ze státního rozpočtu, konkrétně kapitoly 374 – SSHR. Avšak na základě ustanovení § 6, odst. 1 zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR a ustanovení § 45, odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech jsou zřízeny pro zajištění plynulého financování obměn a záměn státních hmotných rezerv účty stojící mimo strukturu státního rozpočtu. Tyto účty jsou nazývány jako mimorozpočtové účty obměn a záměn státních hmotných rezerv.

Těchto účtů může mít SSHR zřízeno několik, neboť je nezbytné je vést v různých měnách – nejen korunách českých, ale i v amerických dolarech či eurech. Mezi příjmy těchto účtů patří zejména finanční prostředky obdržené za obměňované/prodávané státní hmotné rezervy. Výdaje naopak tvoří převážně částky vyplácené za pořizování nových či obměňovaných státních hmotných rezerv. Zůstatky těchto účtů jsou převoditelné mezi rozpočtovými roky, což lze považovat za výhodu pro zajištění plynulosti procesu obměn státních hmotných rezerv.

Až do přijetí zákona č. 501/2012 Sb. novelizujícího zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech mohly být tyto účty vedeny i u komerčních bank. Úroky získané úročením zůstatků na těchto účtech byly doposud rozpočtovým nedaňovým příjmem státního rozpočtu, konkrétně kapitoly 374 – SSHR. Od dubna letošního roku však musí být v souvislosti se zaváděním rozpočtového informačního systému veřejné správy (Integrovaného informačního systému Státní pokladny) účty obměn a záměn vedeny pouze u České národní banky. Tato změna se dotkla i jiných účtů převážně

organizačních složek státu, ale i státních fondů apod. Převod finančních prostředků, tedy i zůstatků účtů obměn a záměn, na účty u České národní banky má umožnit státu efektivnější nakládání s volnými prostředky, tedy řízení jeho likvidity.

2.4. Správa státních hmotných rezerv a její role při krizových stavech

SSHR zastává stěžejní roli v organizační, materiální, finanční přípravě a případném řešení hospodářských opatření v případě vzniku krizových stavů. Krizovými stavy se z pohledu zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, rozumí stav nebezpečí, nouzový stav, stav ohrožení státu a válečný stav.⁶ Zatímco v dřívější době byly tyto stavy spojeny především s nebezpečím válečného konfliktu či působením přírodních živlů, v současné době se stávají stále aktuálnějšími hrozby vyplývající z technologických havárií, ekonomických rizik či způsobené člověkem (Kuklin; Zemskov; Nikulina, 2011, s. 277). K zajištění nezbytných dodávek spojených s vnějším napadením ČR či jejich aliančních partnerů, situací vzniklých v souvislosti s přírodními katastrofami, rozsáhlými průmyslovými haváriemi či dalšími nevojenskými ohroženími je zřízen systém hospodářských opatření pro krizové stavy (Bysterský, 2002, s. 28).

Tabulka 5 – Přehled v ČR definovaných krizových stavů

Stav nebezpečí	upraven zákonem č. 240/2000 Sb., krizový zákon
	je vyhlášen hejtmanem kraje nebo primátorem hlavního města Prahy na dobu max. 30 dnů, prodloužení této doby je podmíněno souhlasem vlády
	k jeho vyhlášení dochází při ohrožení životů, zdraví, majetku, životního prostředí
	je vyhlášen na celém území kraje nebo jeho části
Nouzový stav	je upraven ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR
	je vyhlášen vládou na dobu max. 30 dnů, prodloužení této doby je podmíněno souhlasem Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR

⁶ V tomto ohledu může být poněkud pojmově zmatečné, že zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon) válečný stav ve svém § 2, písm. b) mezi krizové stavy nezahrnuje.

	<p>k jeho vyhlášení dochází při značném ohrožení životů, zdraví, majetku, vnitřního pořádku a bezpečnosti v souvislosti se živelnými pohromami, ekologickými a průmyslovými haváriemi</p>
	<p>je vyhlášován pro celé území či na jeho části</p>
Stav ohrožení státu	<p>je upraven ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR</p>
	<p>je vyhlášován Parlamentem ČR na návrh vlády</p>
	<p>k jeho vyhlášení dochází při ohrožení svrchovanosti státu, jeho územní celistvosti nebo demokratických základů jeho zřízení</p>
	<p>je vyhlášován pro celé území státu či na jeho části</p>
	<p>je zpracováván mimořádný státní závěrečný účet a návrh nouzového státního rozpočtu na zbytek roku</p>
Válečný stav	<p>je upraven ústavním zákonem č. 1/1993 Sb., Ústava ČR a ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR</p>
	<p>je vyhlášován Parlamentem ČR</p>

	k jeho vyhlášení dochází při ohrožení svrchovanosti státu, jeho územní celistvosti nebo demokratických základů jeho zřízení, při potřebě plnit mezinárodní závazky o společné obraně
	je vyhlášován pro celé území státu
	je zpracováván mimořádný státní závěrečný účet a návrh válečného státního rozpočtu na zbytek roku

Zdroj: autor s využitím ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ústavního zákona č. 110/1998 Sb., zákona č. 218/2000 Sb. a zákona č. 240/2000 Sb.

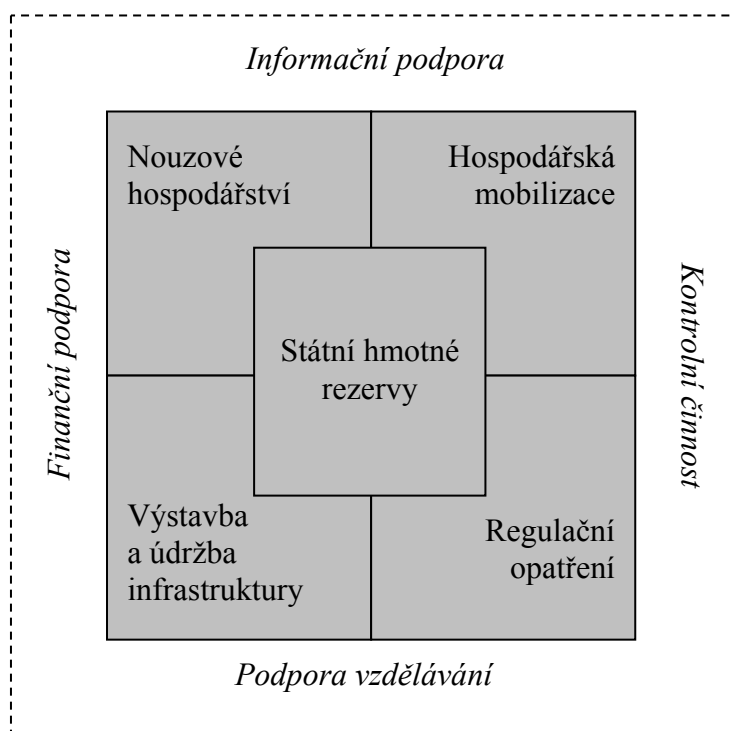
System hospodářských opatření musí být schopen zajistit uspokojení základních životních potřeb postiženého obyvatelstva, dále s jeho využitím může být podpořeno fungování zasahujících složek a následně může být využit při odstraňování následků krizových stavů (např. povodní, sucha, požárů). (Kuklin; Zemskov; Nikulina, 2011, s. 277) Uvedené je však nezbytné chápat i s ohledem na limitované možnosti systému hospodářských opatření, který není a ani nemůže být budován s cílem zajišťovat veškeré potřeby obyvatelstva, ozbrojených sil, ozbrojených bezpečnostních sborů, hasičského záchranného sboru, havarijních služeb a veřejné správy (Rektořík a kol., 2004, s. 89).

Definici systému hospodářských opatření pro krizové stavy v zákoně č. 241/2000 Sb. nenajdeme. Avšak s přiměřeným využitím jeho ustanovení obsažených v § 2, odst. 1, písm. a) a v § 4 jej lze definovat jako: *„Soustavu vazeb vytvářených orgány veřejné správy s cílem zabezpečení nezbytných dodávek výrobků, prací a služeb pro překonání případných krizových stavů. Orgány veřejné správy při budování prvků tohoto systému postupují v souladu s platnou legislativou a přijímají nezbytná institucionální, organizační, personální a finanční opatření tak, aby v případě vzniku krizového stavu bylo zajištěno dosažení výše uvedených cílů s využitím základních prvků systému, kterými jsou nouzové hospodářství, hospodářská mobilizace, použití státních hmotných rezerv, výstavba a údržba infrastruktury a regulační opatření.“*⁷ Deklarace zájmu vlády na rozvoji tohoto systému je obsažena i v článku 90 Bezpečnostní strategie ČR, což je základní koncepční dokument bezpečnostní politiky státu schválený vládou dne 8. září 2011. V předmětném článku se uvádí, že *„ČR rozvíjí systém hospodářských opatření pro krizové stavy, vytváří a udržuje optimální rozsah zásob nezbytných komodit*

⁷ V zákoně č. 241/2000 Sb. jsou užívány termíny „systém nouzového hospodářství“ a „systém hospodářské mobilizace“. Vzhledem k tomu, že se jedná o podsystemy, resp. prvky, systému hospodářských opatření pro krizové stavy, nepovažuji u nich užívání pojmu „systém“ za vhodné. V textu práce tak budou označovány důsledně jako „prvky systému“.

a výrobních kapacit. Hodlá i nadále udržovat schopnosti, kterými je možné v případě potřeby aktivovat lidské, věcné a finanční zdroje pro řešení krizových situací.“
(Bezpečnostní strategie ČR, 2011, s. 18)

Obrázek 1 – Schéma systému hospodářských opatření pro krizové stavy



Zdroj: autor.

Využitím prvku nouzové hospodářství se zabezpečuje, aby základní materiální potřeby obyvatelstva, podpora činnosti hasičských záchranných sborů a havarijních služeb, podpora výkonu veřejné správy byly realizovány způsobem, který je obvyklý mimo období spojená s krizovými stavy. V prvku nouzové hospodářství role SSHR vyplývá z řešení požadavků ústředních správních úřadů, které se podílejí na sestavení plánu vytváření civilních zdrojů. Na základě tohoto plánu jsou vytvářeny pohotovostní zásoby či zásoby pro humanitární pomoc, které jsou součástí státních hmotných rezerv. (Bysterský, 2002, s. 30)

Prvek hospodářské mobilizace lze definovat jako „organizační, materiální, personální a další opatření, kterými ústřední správní úřad zabezpečuje mobilizační dodávky pro potřeby ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů za stavu ohrožení státu a válečného stavu“ (Němec; Žilínek; Lužný, 2007, s. 59). SSHR již

v rámci přípravy hospodářské mobilizace určuje její subjekty. Na základě požadavků ozbrojených sil či ozbrojených bezpečnostních sborů může být uzavřena smlouva s případným dodavatelem tzv. mobilizační dodávky. V případě vyhlášení krizového stavu je tento dodavatel povinen přednostně zajistit ve výrobním procesu tuto mobilizační dodávku. Dodavatelé mobilizačních dodávek či dodavatelé nezbytných dodávek při stavu ohrožení či válečného stavu mohou být na návrh věcně příslušného ústředního správního úřadu předsedou SSHR jmenovány subjekty hospodářské mobilizace. Subjekt hospodářské mobilizace může před vyhlášením krizových stavů nárokovat pracovní a věcné prostředky nezbytné k zajištění mobilizační dodávky. Hospodářská mobilizace spolu s mobilizací ozbrojených sil za stavu ohrožení státu či válečného stavu uvádí lidský a ekonomický potenciál země do stavu pohotovosti s cílem zabezpečit uchování základních funkcí státu, potřeb jeho ozbrojených sil a obyvatelstva. (Němec; Žilínek; Lužný, 2007, s. 59)

Použití státních hmotných rezerv je prvkem systému hospodářských opatření pro krizové stavy, který je blíže charakterizován dále.

Infrastrukturní prvek systému zahrnuje výstavbu a údržbu objektů včetně vybavení významných pro zajištění hospodářských opatření pro krizové stavy. Z objektů využívaných SSHR do tohoto prvku infrastruktury řadíme zejména závody SSHR, sklady, skladové areály s nimiž hospodaření přísluší SSHR, skladové areály, jejichž údržbu a správu zajišťují smluvní partneři, nádrže pro skladování zásob ropy a ropných produktů, obilní sila. (Rektořík a kol., 2004, s. 97) Nelze ovšem opomenout ani význam pozemních komunikací, železničních cest, přístavů, letišť, s využitím kterých je zajišťována dopravní obsluha výše uvedených objektů. (Novák, 2001, s. 132)

Ústřední správní úřady mohou s odkazem na své krizové plány uplatnit u SSHR požadavek na úhradu výstavby nových objektů infrastruktury. Taková úhrada by byla realizována z rozpočtu kapitoly 374 – SSHR. Avšak údržbu objektu včetně finančního zajištění by již musel realizovat správní úřad, který by k němu měl příslušnost hospodařit.

Regulační opatření jsou prvkem systému, která jsou uplatněna při významné diskrepanci mezi nabídkou a poptávkou statků a služeb. Cílem může být také ovlivnit spotřebu surovin, výrobků či služeb s ohledem na krizové plány. Pravomoc vyhlásování

regulačních opatření je omezena na vládu, hejtmany krajů, primátora hlavního města Prahy, starosty obcí s rozšířenou působností a guvernéra České národní banky.

SSHR zabezpečuje profesní vzdělávání zaměstnanců veřejné správy a pracovníků dodavatelů mobilizačních dodávek. Konkrétní kurzy jsou pořádány ve spolupráci s Institutem krizového managementu Vysoké školy ekonomické v Praze. V současné době jsou realizovány dva kurzy Hospodářská opatření pro krizové stavy v systému krizového řízení a navazující Aktuální otázky hospodářských opatření pro krizové stavy v systému krizového řízení. Problematika hospodářských opatření pro krizové stavy je definována jako jeden z deseti modulů vzdělávání v oblasti krizového řízení. Kromě tohoto modulu jsou ještě uváděny: obecné základy krizového řízení, úvod do problematiky krizového řízení, krizové řízení při nevojenských krizových situacích, obrana státu, ochrana obyvatelstva, ochrana ekonomiky, vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek, integrovaný záchranný systém a krizové řízení v oblasti zdravotnictví. (Jurenka, 2005, s. 101)

Fungování systému hospodářských opatření pro krizové stavy a zajištění součinnosti jeho jednotlivých prvků si lze jen těžko představit bez odpovídajícího přenosu informací, v dnešní době tedy především s využitím informačních a komunikačních technologií. Od roku 2001 je hlavním podpůrným nástrojem plánování informační systém ARGIS, k němuž uživatelé přistupují prostřednictvím internetové sítě. Jedná se o „*speciální geografický informační systém ke sledování civilních zdrojů*“ (Bysterský, 2002, s. 29). Pro zadávání požadavků na věcné zdroje v době trvání krizové situace byl vyvinut Informační systém krizové komunikace – KRIZKOM, který využívá databázi systému ARGIS a systému KISKAN SSHR (viz dále).

Významnou roli hraje SSHR také při zajišťování kontrolní činnosti u správních úřadů, subjektů hospodářské mobilizace, dodavatelů mobilizačních i nezbytných dodávek. Předmětem kontroly může být příprava hospodářských opatření, jejich plnění spolu s hodnocením účinnosti, ale také kontrola využití finančních prostředků pocházejících z rozpočtové kapitoly 374 – SSHR.

2.4.1. Spravování státních hmotných rezerv

Zajišťování financování, obměny, záměny, půjček, uvolňování, nájmu, prodeje, skladování, ochraňování a kontroly je primární náplní činnosti SSHR. Historická zkušenost ukazuje, že státní hmotné rezervy mohou být efektivním prostředkem k zajištění hospodářské bezpečnosti státu. (Kuklin; Zemskov; Nikulina, 2011, s. 277) Za projev významu kladeného vytváření státních hmotných rezerv ze strany vlády je možné považovat i uvádění tohoto opatření v textu již výše zmiňované Bezpečnostní strategie státu. Vláda zde opakovaně v článku 14, v části Bezpečnostní hrozby a článcích 70 a 71 deklaruje zájem na vytváření strategických rezerv k zajištění energetické, surovinové a potravinové bezpečnosti státu. (Bezpečnostní strategie ČR, 2011, s. 6, 9, 10, 15)

SSHR však není tím subjektem, který rozhoduje o složení státních hmotných rezerv. Seznam hmotných rezerv je utajovaná informace, která podléhá režimu zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. O položkách hmotných rezerv rozhoduje na svém zasedání vláda. Ta zároveň s určením konkrétní komodity rezerv definuje také její minimální limit a orientační cílový stav, který by neměl být překročen. O změnách v položkách hmotných rezerv, změně minimálního limitu či orientačního cílového stavu je informován vládou Parlament ČR.

Seznam hmotných rezerv je od roku 2013 součástí Plánu vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR, který je přijímán na období dvou let. V prvotní fázi je tento Plán připravován Meziřezortní komisí předsedy SSHR pro tvorbu státních hmotných rezerv, jejímiž členy jsou zástupci těchto rezortů: Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo financí, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Ministerstvo zemědělství. Na základě požadavků vznesených jednotlivými správními úřady a s ohledem na disponibilní zdroje SSHR připraví tato Komise pod vedením pracovníků SSHR nejen samotný Plán, ale i seznam položek hmotných rezerv včetně minimálních limitů a orientačních cílových stavů. Takto připravený materiál je následně předsedou SSHR předložen na jednání Bezpečnostní rady státu a poté ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu na jednání vlády.

Státní hmotné rezervy jsou členěny do čtyř kategorií: hmotné rezervy, mobilizační rezervy, pohotovostní zásoby a zásoby pro humanitární pomoc. Jak již bylo

uvedeno, případné bezplatné použití státních hmotných rezerv je jedním z prvků systému hospodářských opatření pro krizové stavy.

Hmotné rezervy jsou složeny ze základních surovin, materiálů a výrobků, které jsou nezbytné pro zajištění bezpečnosti státu. Jsou tvořeny cca 50 komoditami (např. obilí, maso, cukr, sůl, kaučuk, kovy) (Rektořík a kol., 2004, s. 96), které jsou využitelné jako vstupy např. pro petrochemický a chemický průmysl, metalurgický průmysl a potravinářský průmysl. K jejich využití dochází při řešení krizových situací, při zabezpečení obranyschopnosti státu. Tato kategorie státních hmotných rezerv je v současné době vytvářena na základě požadavků Ministerstva obrany, Ministerstva zemědělství a Ministerstva průmyslu a obchodu.

Významnou součástí hmotných rezerv jsou zásoby ropy a ropných produktů vytvářené na základě zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, ve znění pozdějších předpisů.

Mobilizační rezervy jsou již podle svého názvu určeny v případě vyhlášení stavu ohrožení státu či válečného stavu pro ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory. Jsou složeny ze surovin, materiálů, polotovarů a popřípadě i technického vybavení. Jejich vytváření je součástí přípravy mobilizačních dodávek a zpravidla doplňují zdroje dodavatele mobilizačních dodávek. Součástí mobilizačních rezerv mohou být po vyhlášení krizového stavu distribuovány smluvním dodavatelům mobilizačních dodávek. V některých případech může být účelné, když jsou mobilizační rezervy skladovány přímo u dodavatelů mobilizačních dodávek. (Novák, 2001, s. 130) Vytváření mobilizačních rezerv spadá do první etapy hospodářských příprav státu na potenciální vojenský konflikt. Tato etapa realizovaná již v době míru je označována jako hospodářská příprava na válku. Kromě vytváření rezerv a zásob je charakterizována např. zabezpečením moderní bojové techniky, zpracováním plánů všeobecné mobilizace. Další dvě etapy hospodářských příprav státu na vojenský konflikt jsou hospodářská mobilizace, která spočívá v přeměně ekonomické síly v sílu vojenskou, a válečné hospodářství charakterizované válečnou výrobou. (Šefčík, 1999, s. 21)

Pohotovostní zásoby jsou určeny k podpoře činnosti Hasičského záchranného sboru ČR, Policie ČR, zdravotnické záchranné služby a případně dalších subjektů

podílejících se svou činností na zvládnání krizových stavů. Jsou složeny z materiálů, výrobků dodávek pro podporu obyvatelstva. Tyto zásoby jsou vytvářeny na základě požadavků Ministerstva zemědělství, Ministerstva dopravy, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva vnitra, Ministerstva průmyslu a obchodu, Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a SSHR. O jejich použití rozhodují vedoucí těchto ústředních správních úřadů, tzn. toho úřadu, který předložil požadavek na jejich vytvoření. Nedochozí-li při poskytnutí pohotovostních zásob k jejich spotřebě, je nezbytné je do 60 dnů po zrušení krizového stavu vrátit SSHR.

Zásoby pro humanitární pomoc jsou v případě krizového stavu distribuovány materiálně postiženým fyzickým osobám. Jejich složení tedy odpovídá tomuto účelu. Jsou využívány k zajištění základních potřeb osob, které v důsledku krizové situace zůstaly bez základních prostředků nezbytných k přežití a nebyly evakuovány. S pomocí pocházející z této kategorie státních hmotných rezerv by měly postižené osoby přečkat tři dny. Jsou vytvářeny přímo SSHR, dávka humanitární pomoci obsahuje potraviny, pitnou vodu, základní oblečení, hygienické potřeby, příkrývku apod. (Rektořík, s. 97, 2004) V průběhu krizové situace jsou distribuovány zdarma na základě požadavku hejtmana kraje nebo starosty obce s rozšířenou působností. Ten také zodpovídá za jejich převzetí, přidělení a zamezení zneužití. Jsou vytvářeny na základě zákona č. 241/2000 Sb. a distribuují se po vyhlášení krizového stavu.

SSHR pro správu státních hmotných rezerv užívá informační systém pro evidenci zásob (např. skladovaném množství, místě uskladnění) a jejich ochraňovatelů KISKAN SSHR.

2.4.2. Zajišťování ropné bezpečnosti

Ropa a produkty z ní vyrobené zabezpečují cca 38 % energetické spotřeby EU, předpokládá se, že v roce 2030 bude tento podíl dosahovat hodnoty cca 33,8 % (Gawdat, 2006, s. 966). Potřeba zabezpečení zásobování trhu touto surovinou byla a je řešena i na mezinárodní úrovni, např. v EU či Mezinárodní energetické agentuře při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „IEA při OECD“). Evropská rada přijala směrnici č. 2009/119/ES, která upravuje závazně kroky členských zemí EU pro případ možného ohrožení zásobování trhu touto strategickou nerostnou surovinou. Transpozice této směrnice do českého právního řádu má být v letošním roce

provedena novelou zákona č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy).

Právě zákon o nouzových zásobách ropy učinil již v době svého přijetí v roce 1999 ze SSHR subjekt nesoucí primární odpovědnost za přípravu státu a jeho hospodářství na případné obtíže v dostupnosti ropy či z ní získaných produktů. SSHR na základě tohoto zákona musí držet tzv. nouzové zásoby ropy a ropných produktů, které jsou součástí státních hmotných rezerv. SSHR tak v podmínkách ČR zastává postavení ústředního správce zásob.

Z uvedeného zákona vyplývá také nejnižší možná úroveň výše zásob. Výše nouzových zásob je stanovena nejméně na odpovídající 90 dnům. Způsob výpočtu výše těchto zásob by měl být v nejbližší době změněn již zmíněnou novelou zákona o nouzových zásobách ropy. Tato novela byla 27. března 2013 schválena Poslaneckou sněmovnou jako sněmovní tisk č. 767 a v současné době je projednávána v Senátu jako senátní tisk č. 80. Metodika výpočtu zásob by se měla z dosavadní čisté spotřeby změnit na průměrné denní čisté dovozy. Tato změna metodiky výpočtu zásob ropy a ropných produktů způsobí dle předkládací zprávy k tomuto zákonu statistický pokles výše zásob o téměř 24 dnů, tzn. na cca 88 dní. (Sněmovní tisk č. 767. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů /zákon o nouzových zásobách ropy/, ve znění pozdějších předpisů, důvodová zpráva, 2012, s. 19)

Nakládání s nouzovými zásobami je na základě smluvních vztahů řešeno SSHR s tzv. ochraňovateli. Tito ochraňovatelé, pro které jsou v zákoně o nouzových zásobách definovány podmínky, zajišťují ochraňování zásob – tj. skladování a nezbytnou obměnu zásob. V této souvislosti je nezbytné si uvědomit, že SSHR nedisponuje dostatečnými skladovacími kapacitami. Na základě smluvních kontraktů je tak pro SSHR tato služba zajišťována např. společnostmi ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s.

Nouzové zásoby jsou státem vytvářeny primárně pro případ překlenutí stavu ropné nouze. Stav ropné nouze by byl vyhlášen vládou nařízením na základě návrhu předsedy SSHR a na jeho návrh by také došlo k odvolání tohoto stavu. Vláda ve svém nařízení může v souladu s ustanovením § 5, odst. 1 zákona č. 189/1999 Sb.,

o nouzových zásobách např. omezit maximální rychlost jízdy motorových vozidel, omezit užívání některých druhů dopravních prostředků, stanovit regulaci čerpání zásob ropy a rozhodujících dodavatelů, zavést přidělový systém.

Situace, za které by ve státě bylo přistoupeno k omezení dopravy, omezení výroby nebo dokonce k zavedení přidělového systému, by s největší pravděpodobností představovala takové narušení obvyklých tržních vztahů a relace mezi nabídkou a poptávkou, že by mohlo být přistoupeno k uplatnění některých forem cenové regulace podle § 1, odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů. Mohlo by dojít k uplatnění maximálních cen. Ty by představovaly maximální nepřekročitelný limit, v jehož rámci si mohou prodávající a kupující sjednat ceny nižší. Maximální ceny se mohou uplatnit na konkrétním stupni prodeje, např. při prodeji od výrobce (z rafinérií), na stupni prodeje konečnému spotřebiteli (u čerpacích stanic). Možná je i kombinace a spojení regulace cen na všech stupních prodeje. Dalším opatřením by mohlo být stanovení pevných cen. Při zavedení tohoto opatření se žádní prodávající a kupující nemohou na základě vzájemné dohody odchýlit od této pevné ceny. Třetí možností je věcné usměrňování cen. Jedná se o uplatnění méně striktní formy cenové regulace. Mohl by být omezen rozsah promítnutí změny cen ropy do cen finálních výrobků s tím, že část cenového nárůstu by musela být utlumena. Druhou podobou věcného usměrňování cen je omezení cenové eskalace pohonných hmot v daném časovém období určitým stanoveným procentem, které by prodávající nemohli překročit. Další možnost by spočívala ve stanovení závazného postupu při kalkulaci ceny ze strany prodávajícího s případnou redukcí některých vybraných nákladových položek či ziskové přírážky. Zde je nutné doplnit, že cenovým orgánem oprávněným k vydání rozhodnutí o cenové regulaci je Ministerstvo financí.

Pod vedením pracovníků SSHR se pravidelně schází pracovní skupina pro přípravu na řešení stavu ropné nouze, tzv. NESO (National Emergency Sharing Organisation). Na činnosti této skupiny se podílí nejen zástupci státní správy (SSHR, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra, Ministerstva dopravy, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva financí, Ministerstva zemědělství), ale i zástupci petrolejářského průmyslu (zástupce České asociace petrolejářského průmyslu, zástupci společností Unipetrol, a. s., Paramo, a. s., Agip /ENI Česká republika, s. r. o., Benzina, s. r. o., České rafinérské, a. s., MERO ČR, a. s.,

ČEPRO, a. s., OMV Česká republika, s. r. o., Shell Czech Republic, a. s., Slovnaft Česká republika, spol. s r. o.).

Přesahuje-li výše zásob povinnou minimální úroveň a není-li vyhlášen stav ropné nouze, může předseda SŠHR rozhodnout o uvolnění zásob. Takový postup může být uplatněn např. při krátkodobém výpadku v zásobování domácího trhu z důvodu technické poruchy (např. závada na rafinérii, ropovodu). Po vyhlášení stavu ropné nouze mohou být zásoby uvolněny (tj. prodány, zapůjčeny, předány jinému správnímu úřadu) pouze se souhlasem vlády.

2.5. Mezinárodní srovnání působnosti Správy státních hmotných rezerv

Následující kapitola uvádí srovnání působnosti obdobných úřadů, jakými je SŠHR, v sousedních zemích – Slovensku a Polsku.

2.5.1. Slovensko

Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky (dále jen „SŠHR SR“) vznikla rozdělením původně federálního úřadu po rozpadu České a Slovenské federativní republiky. Její působnost je upravena zejména zákonem č. 372/2012 Z. z., o štátnych hmotných rezervách a zákonem č. 373/2012 Z. z., o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze. V loňském roce tak na Slovensku prošla zákonodárným procesem zcela nová legislativní úprava činnosti a povinností SŠHR SR, která je účinná od 1. ledna 2013.

V čele SŠHR SR stojí předseda, který je jmenován a odvoláván vládou. Kromě ústředí v Bratislavě SŠHR SR zahrnuje také čtyři závody: Borovina ve Vígľaši, Brodnianka v Kysuckém Novém Městě, Kopaničiar v Čachticích, Ľupčianka ve Slovenské Ľupči (Výročná správa za rok 2011, 2012, s. 3).

Státní hmotné rezervy jsou na Slovensku vytvářeny na ochranu hospodářství, řešení krizových stavů, mimořádných událostí, třetího stupně povodňové aktivity, stavu nouze v energetice, stavu ropné nouze, ropné bezpečnosti státu, potravinové bezpečnosti státu, pro potřeby ozbrojených sil a nebo ke splnění požadavků vyplývajících z mezinárodních závazků. Složení státních hmotných rezervy vyplývá z právních

předpisů a zohledněných požadavků ústředních správních úřadů, které byly vůči SŠHR SR uplatněny na základě jejich krizových plánů. Státní hmotné rezervy jsou členěny pouze do tří kategorií: hmotné rezervy, mobilizační rezervy a pohotovostní zásoby.

Hmotné rezervy jsou složeny z vybraných surovin, materiálů a výrobků. Pro jednotlivé položky je určen minimální limit, pod které množství nesmí za normálních okolností klesnout. Dále je určen orientační cílový stav, což je v příslušných měrných jednotkách vyjádřené množství, které je z hlediska potřeby považováno za maximální. S uvolněním hmotných rezerv musí vyjádřit souhlas vláda, která tak činí na návrh předsedy SŠHR SR.

V hmotných rezervách jsou drženy také potraviny živočišného i rostlinného původu. SŠHR SR ve svých materiálech uvádí jako cíl udržovat zásoby potravin odpovídající svým rozsahem třiceti dnům spotřeby Slovenské republiky. Skladovanými komoditami jsou např. pšenice, loupaná rýže, krystalový cukr, maso. (Výročná správa kapitoly SŠHR SR – strednodobý štvorročný komponent 2011, 2012, s. 11 – 12)

Významnou součástí hmotných rezerv jsou nouzové zásoby ropy a ropných produktů. Minimální limit je stanoven ve dvou variantách s tím, že musí být zvolena ta, která dosáhne vyšší fyzické hodnoty zásob. Výše zásob má odpovídat 90 dnům průměrného denního čistého dovozu (taková hodnota je uplatněna v ČR) a nebo 61 dní průměrné denní domácí spotřeby.

Další odlišnost oproti české právní úpravě je, že nouzové zásoby ropy a ropných produktů mohou být i ve vlastnictví soukromých subjektů, tj. podnikatelů. Nakládání a případné použití těchto zásob je upraveno smluvním vztahem mezi SŠHR SR a příslušnými podnikateli. V ČR jsou nouzové zásoby ropy a ropných produktů výhradně majetkem státu a je s ním příslušná hospodařit SŠHR.

Další odlišností mezi slovenskou a českou právní úpravou je, že na Slovensku byl zaveden poplatek na tvorbu, obměnu, záměnu, půjčku, skladování, ochraňování, udržování a financování nouzových zásob ropy a ropných produktů. Tento poplatek je povinný uhradit každý podnikatelský subjekt, který poněkud zjednodušeně uvede na Slovensku do daňového oběhu ropné produkty. Poplatek je vybírán celními úřady a je příjmem rozpočtu SŠHR SR. V roce 2011 byla na tomto poplatku vybrána částka

70 723 745 eur (Výročná správa za rok 2011, 2012, s. 24), došlo tak k překročení plánovaných příjmů kapitoly státního rozpočtu SŠHR SR z tohoto poplatku o 41,45 %.

Na Slovensku bylo do hmotných rezerv zařazeno také jaderné palivo. To má být využito k produkci elektrické energie pro území Slovenska v případě krizových situací spojených s výpadky zásobování energetickými zdroji. (Výročná správa kapitoly SŠHR SR – strednodobý štvorročný komponent 2011, 2012, s. 3)

Další součástí státních hmotných rezerv jsou mobilizační rezervy. Mobilizační rezervy jsou vytvářeny na základě požadavků, jejich ochraňovatelem může být pouze subjekt hospodářské mobilizace, pro kterého jsou tyto rezervy určeny. Mobilizační rezervy jsou majetkem státu a ochraňovatelům jsou hrazeny výdaje spojené se zajištěním jejich činnosti.

Pohotovostní zásoby jsou určeny na okamžitou pomoc při záchraně životů, zdraví a majetku obyvatelstva, pro záchranné složky integrovaného záchranného systému a nebo pro poskytnutí humanitární pomoci. Ze své podstaty je v případě použití část pohotovostních zásob návratná (např. technické prostředky) a část nenávratná.

Financování činnosti SŠHR SR je zajištěno podobně jako v ČR prostřednictvím samostatné rozpočtové kapitoly ve státním rozpočtu. Kromě toho i slovenská SŠHR SR má mimorozpočtové účty, jejichž zůstatky jsou převoditelné mezi rozpočtovými roky. Příjmem těchto účtů jsou především tržby z prodeje státních hmotných rezerv při realizaci obměn a záměn. V případě nedostatečného objemu prostředků rozpočtovaných ve státním rozpočtu pro SŠHR SR má tento úřad zákonné zmocnění použít zůstatky na těchto mimorozpočtových účtech k financování státních hmotných rezerv obecně či financování investiční činnosti (zejména výstavbě zásobníků ropy).

2.5.2. Polsko

Obdoba SŠHR v Polsku nese název Agencja Rezerw Materialowych (dále jen „ARM“). Jedná se o úřad mající působnost ve správě strategických rezerv, zásob ropy a ropných produktů. V čele ARM stojí prezident jmenovaný předsedou vlády na návrh ministra hospodářství, který vybírá kandidáta v otevřeném výběrovém řízení. Působnost této státní agentury je dána zákonem Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496, o strategických rezervách.

ARM má kromě ústředí ve Varšavě regionální ředitelství ve městech – Katowice, Lublin, Olsztyn, Poznaň, Štětín a Vratislav. Strategické rezervy mohou být skladovány ve vlastních skladech, u ochraňovatelů na základě uzavřeného kontraktu, popř. u jiného orgánu veřejné správy.

V Polsku jsou mezi strategické rezervy zahrnuty materiály, zařízení, stroje, stavební prvky pro opravu komunikací (zejména železnice a mostních konstrukcí), ropné produkty, zemědělské výrobky, potraviny, léčiva, veterinární přípravky. Strategické rezervy jsou ve vlastnictví státu. Jejich konkrétní složení je obsaženo ve Vládním programu strategických rezerv s platností na pět let, jehož příprava je koordinována ministrem hospodářství. Na přípravě tohoto programu se podílí většina členů vlády, ale i další představitelé orgánů veřejné správy v rámci kroků k zajištění obrany a bezpečnosti Polska a zajištění krizového řízení. Struktura programu je rozdělena do tří částí – analytická část se zabývá hrozbami a reakcemi na ně (výchozími jsou zásady krizového managementu), další částí je seznam potřeb strategických rezerv včetně určení jejich financování, lokality jejich skladování a poslední částí plánu jsou opatření vyplývající z mezinárodních závazků. Zpracovaný program je schvalován vládou, na jejíž jednání jej předkládá ministr hospodářství.

V souladu se zákonem Dz. U. z 2007 r. Nr 52, poz. 343, o zásobách ropy, ropných produktů, zemního plynu a zásadách postupu při ohrožení zásobování palivy a narušení fungování trhu s ropou a ropnými produkty ARM vykonává působnost také v oblasti ropné bezpečnosti. K tomuto účelu jsou vytvářeny tzv. intervenční zásoby. Minimální výše intervenčních zásob je určena dvousložkově jako:

- a) 90 dnů průměrné denní spotřeby ropy a ropných produktů vyjma LPG,
- b) 30 dnů průměrné denní spotřeby LPG.

Výše uvedený zákon přenáší povinnost vytváření a udržování převažující části intervenčních zásob na výrobce a obchodníky⁸. Jim je na základě jejich tržního podílu stanovena povinnost zajistit zásoby ve výši minimálně 76 dnů průměrné denní spotřeby ropy a ropných produktů a celých 30 dnů průměrné denní spotřeby LPG. Náklady spojené s vytvářením a udržováním zásob smějí být zahrnuty výrobcí a obchodníky

⁸ Z tohoto pohledu je jistě obtížnější zajistit, aby zásoby byly vždy fyzicky dostupné a neexistovala k nim žádná omezení vlastnických práv, jak vyplývá z ustanovení odstavce 11 směrnice Rady č. 2009/119/ES.

do nákladů. Výrobce či obchodník vytvářející zásoby může maximálně 5 % z jemu stanoveného objemu zásob skladovat mimo území Polska, avšak pouze v jiném členském státě EU, se kterým má Polsko uzavřenou speciální bilaterální dohodu.

Státní zásoby ropy a ropných produktů (tj. součást intervenčních zásob) nesmí být nižší než 14 dnů průměrné denní spotřeby. Zákon je umožňuje skladovat pouze na území Polska a náklady spojené s jejich vytvořením a udržováním jsou hrazeny ze státního rozpočtu a příjmů ARM. Ve srovnání s právní úpravou ČR či Slovenska je tak role ARM jakožto ústředního správce zásob podle článku 7 směrnice Rady č. 2009/119/ES méně významná.

Agentura každoročně sestavuje svůj rozpočet, který je předmětem konzultací mezi prezidentem ARM a ministrem hospodářství. Ministr hospodářství předává návrh rozpočtu ARM ministru financí tak, aby mohl být zohledněn v návrhu státního rozpočtu. Příjmy ARM jsou tvořeny prostředky ze státního rozpočtu a vlastními příjmy agentury. Výdaje směřují především na nákup jednotlivých položek strategických rezerv, jejich ochraňování (skladování, ochranu, obměnu a záměnu), výdaje spojené s nakládáním nepotřebných rezerv, investiční výdaje do výstavby a modernizace technické infrastruktury.

3. Analytická část práce

3.1. Absence řídicích dokumentů činnosti Správy státních hmotných rezerv

Z hlediska způsobu zpracování a struktury, časového horizontu, zastávaných funkcí zadavatelů/autorů a samotného smyslu jsou rozlišovány tyto typy řídicích dokumentů: vize, prognózy, koncepce, realizační plány a metodiky. (Ochrana, 2008, s. 3 – 12)

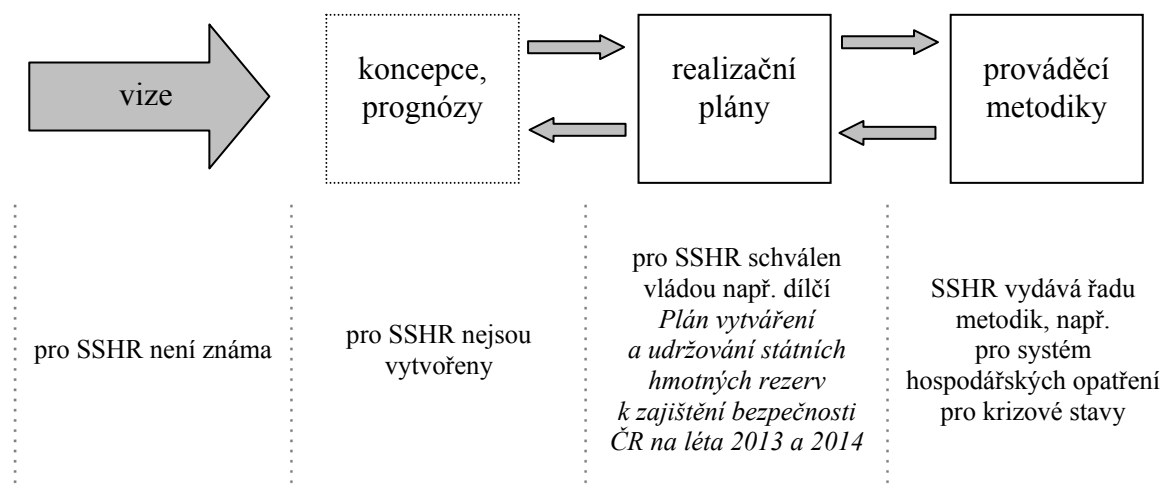
Vizi můžeme charakterizovat jako dokument, resp. představu „*vrcholového managementu rezortu o konečném cílovém stavu (ležícím v dlouhodobém horizontu) rezortu s ohledem na vývojové trendy, příležitosti, ohrožení a rámcové možné realizační způsoby*“. (Ochrana, 2008, s. 3) V podmínkách SSHR musí tedy vize vzejít z nejvyššího vedení tohoto úřadu, zejména jejího předsedy. Právě zpracování a prezentace vize úřadu

by měla být jedním z hlavních kvalifikačních předpokladů, kterým by se vláda měla zabývat při výběru předsedy SSHR.

Dalším z nezbytných dokumentů pro řízení úřadu je prognóza, jejím smyslem je podání obrazu možného budoucího stavu rezortu a oblasti veřejné politiky, za níž nese odpovědnost. Se znalostí budoucího stavu a po definování cílů rezortu je vytvářen systémový plán přípravy, tj. koncepce. (Ochrana, 2008, s. 4 – 8) Uvedené řídicí dokumenty by měly být v podmínkách SSHR vytvářeny napříč útvary úřadu. Přesto se dá očekávat, že při jejich formování by hrály významnou roli zejména Odbor koncepce a koordinace, Odbor ekonomický, Odbor legislativní a právní. Koncepční dokument vycházející z vize, zohledňující možný budoucí stav, definující cíle a cesty k jejich dosažení by měl být projednán Bezpečnostní radou státu a následně předložen ke schválení vládě. Koncepce by v sobě měla zahrnovat, či by měla být dále rozpracována do dlouhodobého (strategického) plánu.

Na koncepci rozvoje SSHR by v soustavě řídicích dokumentů měla navázat kategorie střednědobého plánu. Pro činnost SSHR byl na období pěti let zpracován materiál Zaměření činnosti SSHR v letech 2010 až 2014, dalším příkladem střednědobého dokumentu je již zmiňovaný Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014. Příprava a schvalování prováděcích metodik, jejichž cílem je podrobné definování postupů u konkrétních jednotlivých činností, by již mělo být plně v působnosti SSHR.

Obrázek 2 - Procesně-funkční vztah mezi vizí, koncepcí, realizačními plány a prováděcími metodikami v podmínkách SSHR



Zdroj: OCHRANA, František. Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroj řízení rezortu. *Vojenské rozhledy*. 2008, 17 (49), 4, s. 11, vlastní úpravy.

Z uvedeného vyplývá, že doposud nebyl pro SSHR vytvořen kompletní soubor řídicích dokumentů k zajištění efektivního, účelného a hospodárného plnění jí svěřené působnosti. I tato skutečnost může být jednou z příčin nekoncepčních kroků, přehodnocování úkolů uložených SSHR.

Příkladem nekoncepčního postupu až na úrovni vlády může být úkol uložený předsedovi SSHR, aby do konce letošního roku vytvořil ve státních hmotných rezervách zásoby čerstvého jaderného paliva pro čtyři překládky v jaderné elektrárně Dukovany. Do konce roku 2016 měla být vytvořena stejná zásoba paliva i pro jadernou elektrárnu Temelín. Výdaje spojené s tímto úkolem vyplývajícím z usnesení vlády ze dne 23. července 2008 č. 910 by vzhledem k cenám palivových tyčí dosáhly několika miliard korun. Úkol splněn ze strany SSHR nebude a vzhledem k plánovaným finančním prostředkům ani být splněn nemohl. Návrh Státní energetická koncepce ČR však obsahuje záměr, aby byly zásoby jaderného paliva drženy provozovatelem jaderných elektráren. (Návrh aktualizace Státní energetické koncepce ČR. 2012, 26 s.) Uvedený příklad tak demonstruje, že zřejmě i na úrovni vlády chybí základní představa o tom, jakým směrem se má složení, financování a hospodaření se státními hmotnými rezervami ubírat.

Další dokladem ad hoc řízení činnosti SSHR ze strany vlády může být již zmíněné rozhodnutí o navýšení rozpočtu výdajů kapitoly 374 – SSHR o částku

575 000 tis. Kč (usnesení vlády ze dne 27. března 2013 č. 223). Pouhé tři měsíce po schválení zákona o státním rozpočtu na rok 2013 vláda vyjádřila souhlas s navýšením výdajů této kapitoly o 33 %, což je jistě významným zásahem do finančního plánování tohoto úřadu. Uvedené příklady demonstrují vazbu absence vládou respektovaných řídicích dokumentů SSHR na plánování rozpočtu SSHR, plnění úkolů ze strany tohoto úřadu a v konečném důsledku i na roli SSHR v rámci bezpečnostního systému.

3.2. Nedostatečná právní úprava činnosti Správy státních hmotných rezerv

V úvodní části diplomové práce je podrobně popsán a charakterizován vývoj právní úpravy působnosti SSHR od dob Československa až do stávajících dnů. Stěžejním zákonem z hlediska působnosti SSHR je zákon č. 97/1993 Sb. Na první pohled u tohoto zákona upoutá především jeho stručnost, která sice vždy nemusí být na úkor kvality právního předpisu, v tomto případě tomu tak bezesporu je.

Text zákona rozdělený do devíti paragrafů v sobě zahrnuje užívání řady do určité míry specifických pojmů vztahujících se k činnosti SSHR. Mezi těmito pojmy je možné jmenovat např. „*obměna*“, „*záměna*“, „*minimální limit*“, „*orientační cílový stav*“. Zákon však neobsahuje základní ustanovení a tím je vymezení (definování) v zákoně užívaných pojmů. Obsah těchto pojmů je tak zřejmě vyvozován z praxe, což může vést k účelovému zkreslování jejich skutečného obsahu. Tento nedostatek se stává zvláště patrným, provedeme-li srovnání struktury textu tohoto zákona s výše uvedenými obdobnými slovenskými a polskými právními předpisy. V těchto zákonech je vymezení základních pojmů (v případně slovenského zákona třinácti, v případě polského desíti) obsaženo hned v úvodních ustanoveních.

Možné výkladové problémy je možné nastínit na příkladu pojmu „*orientační cílový stav*“ a nouzových zásobách ropy a ropných produktů. I po novele zákona č. 189/1999 Sb. bude platit povinnost státu udržovat zásoby těchto produktů na minimální úrovni 90 dnů průměrného denního čistého dovozu referenčního roku. Tato hodnota by tedy měla být zároveň minimálním limitem této části hmotných rezerv. Co si však přesně představit pod pojmem orientační cílový stav? Vyjděme z předpokladu, že by tento stav byl stanoven ve výši např. 95 dnů. Znamená to,

že SSHR musí udržovat nouzové zásoby v rozmezí 90 – 95 dnů a nesmějí klesnout pod ani přesáhnout tento limit? Nebo je hranice 95 dnů zásob něco, k čemu se má SSHR „orientačně“ přibližovat a není nijak problematické, přesáhne-li okamžitá zásoba limit 95 dnů. Tento příklad velmi úzce souvisí i s výdaji státního rozpočtu. Pokud by byl „orientační cílový stav“ chápán jako maximální, neměla by SSHR používat veřejné prostředky k financování ochraňování zásob nad tento limit a zásoby by měla snížit. Jedná-li se skutečně pouze o „orientační“ stav, pak vlastně o reálné výši zásob a výdajích na jejich ochraňování rozhoduje sama SSHR. Takový stav by byl však vzhledem k možným tlakům různých aktérů maximálně nežádoucí.

Dalším příkladem nedostatečnosti stávající právní úpravy může být ustanovení § 5 zákona o působnosti SSHR, jehož text je uveden níže:

§ 5

- (1) Na základě požadavků krizových plánů zpracovává Správa návrhy zejména na
- seznam položek hmotných rezerv, jejich minimální limit a orientační cílový stav,
 - uvolňování hmotných rezerv a podmínky pro jeho provádění,
 - záměnu položek hmotných rezerv pod minimální limit včetně stanovení podmínek jejího provedení.

(2) Návrh podle odstavce 1 schvaluje vláda. O těchto svých rozhodnutích informuje vláda Parlament.

(3) Vláda může zmocnit Správu k prodeji nebo likvidaci hmotných rezerv přesahujících minimální limit, jež neslouží svému účelu. Pokud vláda nestanoví jinak, může Správa provést záměnu hmotných rezerv přesahujících minimální limit.

Zákon uvádí, že SSHR zpracovává návrhy na seznam položek hmotných rezerv. Návrhy na jejich uvolňování a na záměnu jejich položek schvaluje vláda. Z předmětného ustanovení však již nezjistíme, musí-li SSHR předkládat vládě i návrhy týkající se např. i půjčky či prodeje hmotných rezerv. O konkrétním postupu tak zřejmě musí rozhodnout výklad slova „zejména“ uvedeného v prvním odstavci tohoto paragrafu. Jistě je i poněkud zarážející, že podobný postup je definován pouze pro jedinou skupinu státních hmotných rezerv – hmotné rezervy.

Nejenže tedy zákon nedefinuje základní užívané pojmy, ale nejsou v něm zahrnuty ani závazné postupy SSHR pro nakládání se státními hmotnými rezervami. Je zřejmé, že SSHR vstupuje do řady smluvních vztahů týkajících se spravování státních hmotných rezerv – např. s jejich ochraňovateli. Zákon se však o případné definici tohoto

subjektu, tj. ochraňovatele, a požadavků na něj kladených vůbec nezmiňuje. Tato skutečnost je obzvlášť zásadní, uvědomíme-li si, že subjekt zajišťující ochraňování státních hmotných rezerv přichází do styku s majetkem státu, jehož hodnota může v některých případech dosahovat i miliardových částek.

Z ustanovení § 2, odst. 2 zákona o působnosti SSHR vyplývá, že zásady činnosti a organizace SSHR mají být upraveny statutem SSHR, který schvaluje vláda. Vláda dne 3. prosince 2001 svým usnesením č. 1293 statut SSHR schválila. Bližší specifikace postupů SSHR však z něho nevyplývá, ve statutu jsou pouze opakovány činnosti zajišťované SSHR s příslušnými odkazy na právní předpisy. Ani organizace SSHR není nijak podrobně rozvedena s výjimkou, že předseda SSHR jmenuje a odvolává místopředsedu, který jej v jeho nepřítomnosti zastupuje.

Na výše uvedených příkladech je demonstrována nedostatečnost stávající právní úpravy činnosti SSHR. Dá se předpokládat, že nevyhovující právní úprava v podobě zákona č. 97/1993 Sb. je důsledkem poněkud hektické doby, ve které vznikal (rozdělení federativního státu), ale i jeho zastaráním v průběhu dvaceti let jeho platnosti. Zákon neobstojí ani při srovnání s obdobnými právními předpisy Slovenska a Polska. Ty mnohem šířeji, ale i detailněji definují činnosti a úkoly partnerských organizací SSHR.

Možným řešením nevyhovujícího stavu nemůže být dle mého názoru novelizace předmětného zákona, neboť ten by měl doznat natolik zásadních změn, že jediným řešením je příprava zákona zcela nového. Stejně tak by měl být mnohem detailněji rozpracován i statut SSHR, který ve stávající podobě de facto pouze dubluje úpravu již obsaženou v příslušných právních předpisech.

3.3. *Analýza aktérů zasahujících do činnosti Správy státních hmotných rezerv*

Tato část diplomové práce obsahuje analýzu jednotlivců, skupin a organizací, které mají na aktivitách SSHR zájem, působení SSHR je ovlivňuje a popř. mají aktivní či pasivní vliv na směřování činností tohoto ústředního správního úřadu. Aktéry můžeme rozdělit do čtyř základních skupin: aktéry veřejného sektoru, aktéry

soukromého sektoru, aktéry stojící na pomezí těchto dvou sektorů a aktéry občanského sektoru.

3.3.1. Aktéři veřejného sektoru

Jedním ze zásadních aktérů veřejného sektoru je byrokracie. Na byrokracii můžeme nahlížet skrze teorii veřejné volby, která u ní jako základní atributy definuje: monopolní postavení úředníků i úřadů a z toho vyplývající informační převahu, snaha o nárůst rozpočtu úřadu a z toho se odvíjející vliv, moc, společenské postavení úředníků. Důsledkem je spontánní růst veřejného sektoru, snaha o zvyšování kompetencí a selhávání efektivní kontroly. (Holman a kol., 2001, s. 489 – 490) Pro dokreslení představitelů byrokracie je možné užít i následující charakteristiku, kdy činnost úředníků nese rysy typické pro fyzickou práci – rutinu, monotónnost a to při absenci tvořivosti, omezených možnostech samostatného rozhodování, výkonu pouze dílčích operací, absenci komplexního nadhledu. Byrokracie nesporně blokuje iniciativu a účinnost, blokuje však také snahu úředníků získat pod svou osobní kontrolu prostředky, jež jim byly svěřeny. A to je jedním z důvodů přetrvávání byrokracie. (Keller, 1996, s. 137 – 140)

Při analýze byrokracie působící na činnost SSHR však nemůžeme zůstat u jednolitěho chápání tohoto pojmu. I v rámci byrokracie se mohou vytvářet účelové koalice prosazující určité zájmy. Asi nejjednodušší uspořádání skupin byrokracie by bylo možné odvodit od úřadů, ke kterým úředníci/byrokraté náležejí. Mohli bychom tedy hovořit o byrokracii SSHR, o byrokracii Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva obrany, Ministerstva financí atd. Můžeme si představit spolupráci byrokratických skupin z těchto jednotlivých úřadů, stejně tak jako jejich vzájemné soupeření (např. o dostupné finanční zdroje). Nelze však vyloučit ani vytváření koalic úředníků napříč úřady, tj. stav, kdy byrokraté ze stejného úřadu mohou být zahrnuti do různých účelových koalic. Cíle těchto koalic se do jisté míry dají zobecnit s využitím Anthony Downsem definovanými typy úředníků: kariéristi (zaměřeni na zvyšování moci, svého příjmu a prestiže), konzervativci (jejich cílem je udržet dosažené pohodlí a bezpečí), zéloti (prosazují dílčí cíle organizace), advokáti (jejich loajalita se upíná na celou organizaci), státníci (jsou loajální vůči společnosti a své poslání spatřují ve službě celku). (Keller, 1996, s. 71 – 72)

Dalším významným aktérem veřejného sektoru je politická reprezentace. Jak již bylo uvedeno výše, SSHR je monokratickým orgánem s celostátní územní působností a specializovanou věcnou působností. SSHR není přímo podřízena žádnému ministerstvu, ale podléhá vládě jakožto vrcholnému orgánu výkonné moci. Vláda je však složena z ministrů, kteří byli do čela svých rezortů jmenováni na základě politických principů a dohod. Vliv ministrů, jejich poradců a příslušných politických stran tak může být vůči SSHR uplatňován jak prostřednictvím jednotlivých ministerstev (rozhodnutí, požadavků, doporučení), tak zejména prostřednictvím rozhodnutí vlády. Jako jeden z příkladů může být proces jmenování a odvolání předsedy SSHR, zde jsou ze zákona hlavními aktéry ministr průmysl a obchodu spolu s ministrem financí. SSHR dále nemůže předkládat samostatně materiály na jednání vlády, ale musí být předloženy ve spolupráci s některým z členů tohoto orgánu. Již tyto příklady demonstrují slabší postavení SSHR vůči ministerstvům, možnost vlivu politické reprezentace stojící v čele ministerstev, ale i potenciální ovlivňování ze strany aparátů politických stran.

Politická reprezentace samozřejmě může uplatňovat svůj vliv i prostřednictvím zákonodárského procesu. Tato možnost je při určitém zjednodušení spojena zejména s působením představitelů politických stran v Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu ČR. Neměl by však být opomenut ani možný vliv prezidenta státu na možnou podobu zákonných norem, ale ani krajských samospráv a případně dalších subjektů. Z hlediska SSHR se jako významní aktéři jeví zejména poslanci – členové Hospodářského výboru Poslanecké sněmovny ČR. Hospodářský výbor je v současné době jedním z 18 výborů, tj. specializovaných pracovních orgánů Poslanecké sněmovny. Právě tímto výborem je projednáván návrh rozpočtu kapitoly 374 – SSHR a po skončení rozpočtového roku její závěrečný účet. Členové Hospodářského výboru jsou tak o činnosti SSHR pravidelně informováni a zároveň mají ve svých rukou formální i neformální vliv.

Mezi mezinárodní organizace zasahující či ovlivňující činnost SSHR je možné zahrnout zejména EU, NATO a IEA při OECD. Ze strany těchto organizací jsou vydávána doporučení či závazné předpisy týkající se působnosti SSHR. Zároveň v některých případech může být plnění úkolů SSHR představiteli těchto organizací kontrolováno. Možnými příklady mohou být úkoly plynoucí pro SSHR z již výše

zmiňované směrnice Evropské rady č. 2009/119/ES, popř. kontrolní činnost NATO prováděná v souvislosti se skladováním pohonných hmot pro Ozbrojené síly ČR.

3.3.2. Aktéři soukromého sektoru

SSHR je jakožto správní úřad orgánem veřejné správy, hospodaří s majetkem státu (čili veřejným majetkem) a její činnost by měla být vykonávána ve veřejném zájmu. Při plnění působnosti dané právním řádem však nezbytně dochází k interakci tohoto veřejného subjektu s aktéry soukromého sektoru. Tyto aktéry můžeme rozdělit do několika skupin.

První z nich jsou výrobci/dodavatelé/dovozci jednotlivých položek zahrnutých do státních hmotných rezerv. Vycházíme-li z předpokladu, že primárním cílem subjektů spadajících do této skupiny je maximalizace zisku, je zřejmé, že jejich zájmem je, aby byly určeny pro jimi dodávané položky státních hmotných rezerv co nejvyšší limity minimálního stavu a orientačního cílového stavu. Tím totiž dojde k zajištěnému odběru jimi dodávaných statků.

Bylo by chybou nahlížet na proces pořizování státních hmotných rezerv jako na jednorázovou činnost. Řada položek podléhá procesu stárnutí a je nezbytné je periodicky obměňovat (např. obilí, ropa a ropné produkty). SSHR tak musí zajišťovat prodej určitých komodit a jejich nahrazování čerstvými. V rámci této činnosti se tak SSHR vyskytuje na trhu nejen v roli kupujícího, ale i prodávajícího. V době, kdy SSHR prodává/obměňuje položky státních hmotných rezerv, se tak vlastně stává pro jejich dodavatele konkurentem na trhu.

Přestože SSHR disponuje vlastními skladovacími kapacitami, není jejich struktura a kapacita dostatečná pro skladování celého rozsahu spravovaných státních hmotných rezerv. Skladování některých rezerv je tak zajištěno u smluvních partnerů. V určitých případech je předmětem smluvních vztahů i správa uskladněných rezerv, tzv. zajištění ochraňování (skladování, ostraha, obměna apod.). Subjekty zajišťující tyto činnosti jsou nazýváni jako ochraňovatelé a v některých případech mohou být identičtí s výrobcem/dodavatelem/dovozcem položek státních hmotných rezerv. I ochraňovatelé tak budou mít zájem na maximalizaci objemu jimi spravovaných položek státních hmotných rezerv.

Výše uvedené subjekty občanského sektoru mohou vytvářet zájmové skupiny, ve kterých se organizují s cílem prosadit své společné zájmy. Členové zájmových skupin se snaží zákonnými prostředky zvyšovat svůj prospěch (tj. své parciální zájmy), jejich aktivita je zpravidla v rozporu se zájmy daňových poplatníků, v důsledku činnosti zájmových skupin dochází k nárůstu přerozdělování ve společnosti a jejich aktivity jsou hodnoceny jako jedna z příčin snižování ekonomické efektivnosti. (Holman a kol., 2001, s. 491 – 492) Tlak zájmových skupin tak prostřednictvím lobování a užívání politických mechanismů zasahuje i do činnosti veřejného sektoru.

Příkladem zájmové skupiny s ohledem na působnost SSHR může být Česká asociace petrolejářského průmyslu a obchodu (ČAPPO), která byla založena petrolejářskými firmami působícími v ČR v roce 1992. Aktivita v prosazování zájmů subjektů sdružených v této asociaci se velmi zřetelně projevovala během kroků směřujících k realizaci úkolů vyplývajících z usnesení vlády ze dne 8. června 2009 č. 726. V tomto vládním usnesení byl vyjádřen souhlas vlády se zřízením státního fondu povinných zásob, který by byl financován z příspěvků právnických nebo fyzických osob, které uvádějí na území ČR do volného daňového oběhu pohonné hmoty, lehké a těžké topné oleje. Od záměru na vytvoření státního fondu se ustoupilo v roce 2011, dále se zvažovalo zapojení podnikatelské sféry do financování vytváření a ochraňování zásob ropy a ropných produktů zavedením nové nepřímé daně, tj. obdobou toho, co je zavedeno na Slovensku. V loňském roce se vláda rozhodla ustoupit i od tohoto záměru.

Do další skupiny soukromého sektoru je možné zařadit určené dodavatele mobilizačních dodávek, dodavatele nezbytných dodávek při vyhlášení stavu ohrožení či válečného stavu a subjekty hospodářské mobilizace. Subjektům této skupiny zajišťuje jejich zařazení do systému hospodářských opatření pro krizové stavy možnost ekonomické činnosti a tedy i možnost ziskovosti při očekávaném narušení fungování trhu, ke kterému by v důsledku krizového stavu (stavu ohrožení státu či válečného stavu) s velkou pravděpodobností došlo. Pro zajištění jejich výrobní činnosti související s mobilizačními dodávkami si mohou nárokovat i nezbytné vstupy pro výrobu.

Dalším aktérem soukromého sektoru mohou být subjekty, do jejichž činnosti spadá zpracování surovin, které jsou součástí státních hmotných rezerv. Příkladem těchto aktérů mohou být např. zemědělské podniky a zpracovatelé zemědělských produktů. Tyto subjekty mohou využívat svého vlivu k tomu, aby bylo se zemědělskými

plodinami ve státních hmotných rezervách nakládáno tak, aby to odpovídalo jejich zájmu. Příkladem spolupráce těchto subjektů s vládou a SSHR může být zápůjčka obilovin ze státních hmotných rezerv, která byla schválena vládou usnesením ze dne 23. ledna 2013 č. 64. Vláda souhlasila s tím, aby předseda SSHR uvolnil ke zmírnění disproporce na domácím trhu s obilovinami formou zápůjčky nejvýše 100 tisíc tun obilovin. Zároveň vláda vyjádřila souhlas s tím, aby do konce letošního roku byl dočasně snížen minimální limit obilovin ve státních hmotných rezervách o 100 tisíc tun. Je zřejmé, že toto uvolnění obilovin může ovlivnit tržní cenu. Nelze vyloučit ani možnost spekulativního chování ze strany příjemců půjčky. V této části je vhodné upozornit, že vytváření i případné uvolňování státních hmotných rezerv zasahuje na straně poptávky či na straně nabídky do procesu tvorby cen jednotlivých položek státních hmotných rezerv. Tomuto tématu se práce věnuje dále.

Do března letošního roku bylo možné mezi významné subjekty občanského sektoru v souvislosti s činností SSHR řadit také finanční instituce. Jak je uvedeno výše, SSHR má k zajištění hospodaření se státními hmotnými rezervami zřízeny mimorozpočtové účty obměn a záměn. Tyto účty mohly být zřizovány i u komerčních bank, díky čemuž mohla být SSHR pro finanční instituce zajímavým partnerem. O zůstatcích na těchto účtech můžeme pouze usuzovat s ohledem na úroky odvedené do státního rozpočtu. Dle údajů z Integrovaného informačního systému Státní pokladny se v roce 2011 jednalo o částku 44 878 tis. Kč, v loňském roce to byla částka 18 797 tis. Kč.

3.3.3. Aktéři stojící na pomezí veřejného a soukromého sektoru

Hospodářství ČR je možné charakterizovat jako smíšenou ekonomiku. V takové ekonomice existují nejen subjekty soukromého a veřejného sektoru, ale i ty, které nelze bez přílišného zjednodušení do jednoho z nich zařadit. V tomto ohledu se jedná především o podnikatelské subjekty vlastněné či spoluvlastněné státem a veřejnoprávními korporacemi. Tyto subjekty jsou zpravidla již zvolenou právní formou určeny k vytváření zisku, na druhou stranu je jejich zakladatelem/vlastníkem subjekt veřejného sektoru, který by je měl řídit s ohledem na veřejný zájem.

Mezi subjekty stojící na pozemí veřejného a soukromého sektoru můžeme s ohledem na vazbu k SSHR označit např. společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. To, co obě tyto akciové společnosti kromě jiného spojuje, je fakt, že jejich stoprocentním vlastníkem je stát a výkonem jeho akcionářských práv je pověřeno Ministerstvo financí.

Společnost MERO ČR, a. s. vznikla v roce 1994 a je jediným přepravcem ropy do ČR. Je vlastníkem a provozovatelem české části ropovodu Družba a ropovodu IKL a nejvýznamnější společností zabývající se skladováním nouzových zásob ropy. Společnost ČEPRO, a. s. také vznikla v roce 1994 a zajišťuje především přepravu, skladování a prodej ropných produktů, dále také ochraňování nouzových zásob ropy a ropných produktů. ČEPRO, a. s. je také provozovatelem čerpacích stanic působících pod obchodním názvem EuroOil.

Obě tyto společnosti jsou tedy ochraňovateli státních hmotných rezerv, konkrétně nouzových zásob ropy a ropných produktů. Právě výdaje SSHR spojené s ochraňováním zásob ropy a ropných produktů dosahují cca 70 % celkových výdajů tohoto úřadu. Výše uvedené společnosti jsou hlavními ochraňovateli těchto hmotných rezerv, a proto většina z těchto výdajů směřuje ze státního rozpočtu do jejich tržeb.

Dá se tedy předpokládat, že i tyto společnosti budou vůči SSHR prosazovat své dílčí zájmy. Předpoklad, že stát prostřednictvím svých zástupců v řídicích orgánech těchto společností dokáže zajistit realizaci kroků k naplňování veřejného zájmu, je do značné míry zpochybňován teorémem neinstitutcionální ekonomie „pána a správce“, jehož existence vede ke zvyšování transakčních nákladů vlastníka. (Mlčoch, s. 35, 2005) Vlastník (stát reprezentovaný politikem – ministrem financí, byrokracií – úředním aparátem Ministerstva financí) určuje své agenty (správce) do orgánů těchto společností. Tito agenti však brzy dosáhnou informační převahy nad vlastníkem a tohoto stavu mohou využívat k prosazování svých zájmů, které však mohou odporovat zájmům vlastníka. Je zřejmé, že uplatnění teorému „pána a správce“ je v tomto případě několikanásobné. Vztah platí pro ministra financí (pán) x úřední aparát Ministerstva financí (správce), občany (pán) x ministra financí (správce), občany (pán) x úřední aparát Ministerstva financí (správce) atd. Tato skutečnost pravděpodobnost zvyšování transakčních nákladů a možného negativního dopadu na efektivitu zvyšuje.

3.3.4. Aktéři občanského sektoru

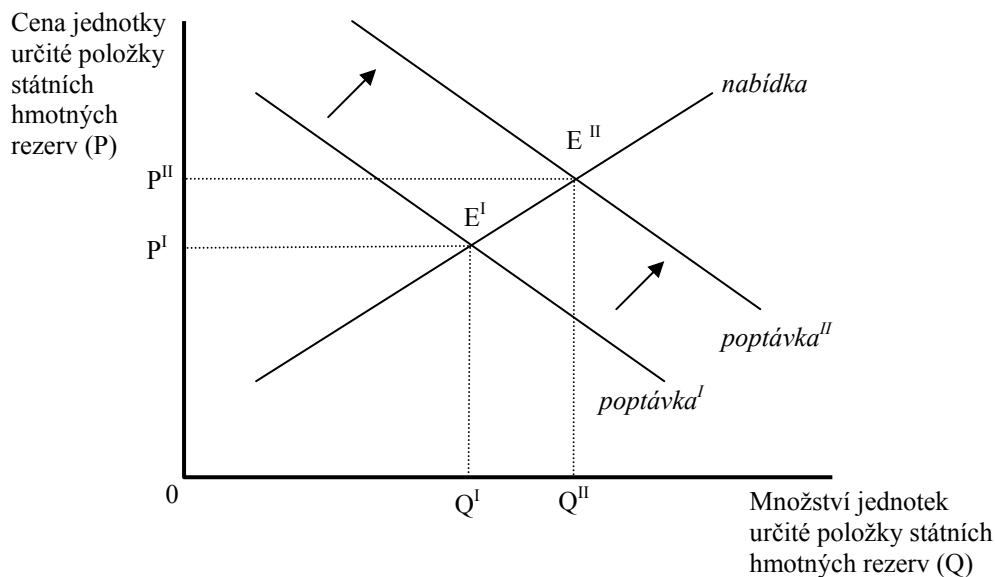
Z aktérů občanského sektoru je možné v souvislosti s činností SSHR jmenovat zejména média. Klasický pohled na roli médií ve společnosti je spojen s konceptem veřejného hlídacího psa. Jedním z poslání médií je dohled nad státem, zejména aby se jeho instituce nedopouštěly zneužívání státní moci. Kromě této role však nelze opomenout informační roli, jejíž nositelem média ve společnosti bezesporu jsou. (Jirák; Říchová eds., 2000, s. 119, 137) Jak bylo uvedeno výše, řada informací o výkonu působnosti SSHR podléhá režimu utajení, neboť tyto informace souvisí se zajištěním bezpečnosti státu.

Vyskytuje se zde tedy riziko, že média mohou být při své činnosti vládními institucemi včetně SSHR odbývána sdělením, že dané informace není možné zveřejnit. Jako zajímavé se v tomto ohledu jeví srovnání informační otevřenosti SSHR s jinými ústředními správními úřady – např. Státním úřadem pro jadernou bezpečnost či partnerským úřadem na Slovensku SŠHR SR. Státní úřad pro jadernou bezpečnost např. každoročně předkládá na jednání vlády zprávu o své činnosti, jaderné a radiační bezpečnosti. Tyto zprávy jsou následně dostupné na internetových stránkách úřadu. SŠHR SR má taktéž na svých webových stránkách zveřejněny výroční zprávy za jednotlivé roky i za střednědobé období. Na internetových stránkách SSHR nic podobného nalézt nelze. Je to možné hodnotit jako jistou informační uzavřenost vůči veřejnosti, čímž by naopak měla vzrůst poptávka po informacích ze strany médií a to z obou výše uvedených důvodů, resp. s ohledem na média jako aktéra občanského sektoru.

3.4. Spravování státních hmotných rezerv a možné ovlivňování tržní ceny

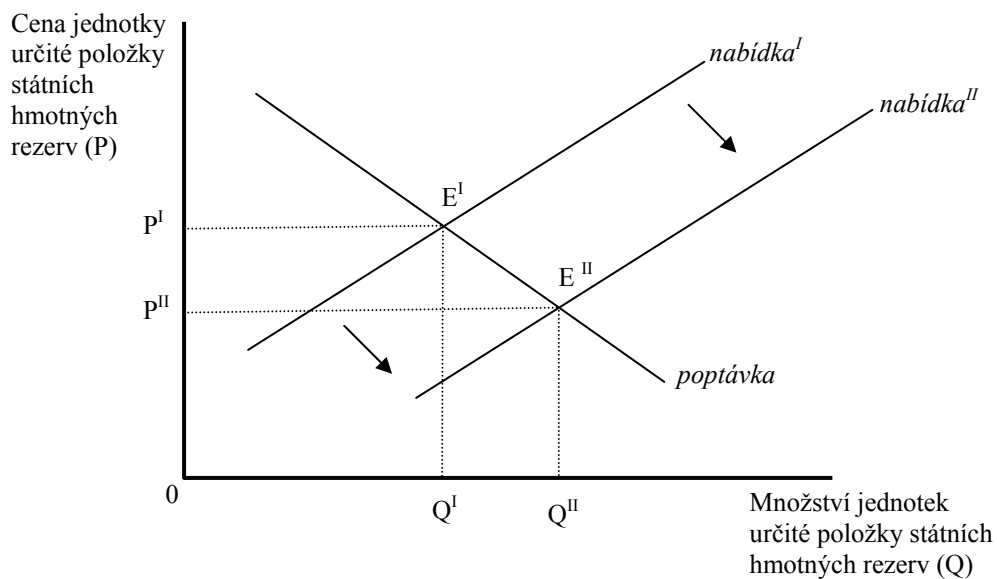
K pořizování, případnému uvolňování a prodeji jednotlivých položek státních hmotných rezerv dochází na trhu. Vyjdeme ze základního axiomu hlavního proudu ekonomické vědy, že trhy směřují ke své rovnováze a utváří se na nich prostřednictvím nabídky a poptávky určitého statku rovnovážná cena. Obrázky č. 3 a 4 zjednodušeně znázorňují dopady základních aktivit SSHR prováděných na trhu: pořizením státních hmotných rezerv a jejich uvolnění (např. formou prodeje).

Obrázek 3 – Nárůst poptávky a zvýšení tržní ceny při pořizování položky státních hmotných rezerv



Výše uvedené schéma znázorňuje vliv pořízení určité položky státních hmotných rezerv (např. obilí) na tržní cenu. Výchozí tržní rovnováha (bod E^1) je důsledkem určitého nabízeného a poptávaného množství (Q^1) a tržní ceny (P^1). Při vstupu SSHR na trh s cílem pořídit určité množství státních hmotných rezerv ($Q^2 - Q^1$) dojde k nárůstu tržní ceny této komodity na P^2 .

Obrázek 4 – Nárůst nabídky a pokles tržní ceny při uvolňování položky státních hmotných rezerv



Toto schéma naopak znázorňuje uvolnění určité položky státních hmotných rezerv na trh. Může se jednat např. o uvolnění způsobené tím, že daná komodita byla vyřazena z vytvářených rezerv. Po vstupu SSHR na trh se záměrem nabídnout určitou položku státních hmotných rezerv dochází ke změně tržní rovnováhy z E^I na E^{II} . To je doprovázené poklesem tržní ceny na P^{II} a zvýšením množství na trhu ($Q^{II} - Q^I$). Uvedená schémata jsou značně zjednodušená a předpokládají např. stejné vlastnosti komodity obchodované na trhu. Tato podmínka nemusí být vždy splněna, uvolněné produkty ze státních rezerv např. mohou být starší než běžně poskytované obdobné či stejné statky na trhu.

Přesto uvedená schémata znázorňují, že nakládání s položkami státních hmotných rezerv může mít dopad na tržní podmínky. Existuje zde tedy potenciální riziko, že státní instituce či jejich prostřednictvím zájmové skupiny by mohly chtít využít státních hmotných rezerv k manipulacím s tržní cenou.

3.5. Analýza vývoje výdajů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv a srovnání s vybranými kapitolami státního rozpočtu

V následující části diplomové práce bude analyzován vývoj výdajů kapitoly 374 – SSHR s vývojem výdajů státního rozpočtu jako celkem a v další podkapitole s rozpočty vybraných ústředních správních úřadů.

3.5.1. Dílčí elasticita výdajů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv

Jednou z metod analýzy výdajů je sledování vývoje dílčí elasticity výdajů. Při výpočtu této elasticity dochází ke srovnání vývoje objemu výdajů kapitoly 374 – SSHR s vývojem celkových výdajů státního rozpočtu. Postup výpočtu této dílčí elasticity vychází z níže uvedeného vzorce, pro formulaci dílčího závěru o vývoji výdajů má zásadní význam hodnota 1. Dosáhne-li elasticita (e_V) hodnoty nižší než 1, svědčí to o skutečnosti, že kapitola a její působnost při rozhodování vlády a parlamentu o rozdělení veřejných výdajů nemá prioritu. Je-li naopak hodnota elasticity vyšší než 1, můžeme to pokládat za signál, že při rozdělování výdajů v rámci státního rozpočtu byla kapitole 374 – SSHR dána priorita.

$$e_V = \frac{\frac{\sum V_{n+1}^{SSHR} - \sum V_n^{SSHR}}{\sum V_n^{SSHR}}}{\frac{\sum V_{n+1}^{SR} - \sum V_n^{SR}}{\sum V_n^{SR}}}$$

V^{SSHR} – objem výdajů kapitoly 374 – SSHR v roce n či roce následujícím (n+1)
 V^{SR} – objem výdajů státního rozpočtu v roce n či roce následujícím (n+1)

Tabulka 6 – Dílčí elasticita celkových výdajů kapitoly 374 – SSHR při srovnání s vývojem celkových výdajů státního rozpočtu za roky 2007 až 2015

	2007 - 2008	2008 - 2009	2009 - 2010	2010 - 2011	2011 - 2012	2012 - 2013	2013 - 2014	2014 - 2015
e_v	-10,9	1,3	20,3	55,6	1,2	20,7	0,6	0,0
Priorita	ne	ano	ano	ano	ano	ano	ne	ne

Pozn.: Pro roky 2007 – 2011 výchozími údaji skutečné výdaje, pro roky 2012 a 2013 schválený objem výdajů a pro roky 2014 a 2015 schválený výhled.

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

V tabulce č. 6 uvedené hodnoty dílčí elasticity e_V demonstrují přístup odpovědných autorit při formování rozpočtu výdajů kapitoly 374 – SSHR. Při srovnání rozpočtů let 2008 až 2013 můžeme dojít k závěru, že kapitola patřila mezi rozpočtové priority, neboť poměrné meziroční vyjádření změn výdajů této kapitoly bylo v daném období mírnější, než v rámci celkových výdajů státního rozpočtu. Na druhou stranu z tabulky zároveň vyplývá, že pro období určeného střednědobého výhledu na roky 2014 a 2015 již vývoj pro kapitolu 374 – SSHR není příznivý a při alokaci zdrojů státního rozpočtu jsou tak zřejmě preferovány jiné oblasti.

3.5.2. Srovnání výdajů kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv s vybranými kapitolami státního rozpočtu

Následující část diplomové práce obsahuje komparaci výdajů kapitoly 374 – SSHR se třemi dalšími kapitolami státního rozpočtu za období 2007 až 2015. Pro předmětné srovnání jsem zvolil tři kapitoly státního rozpočtu, jejichž působnost se podobně jako u SSHR dotýká zajištění bezpečnosti ČR. Dvě z nich lze podle výše rozpočtovaných výdajů považovat za velké rozpočtové kapitoly: 307 – Ministerstvo obrany (podíl výdajů kapitoly na celkovém schváleném objemu výdajů státního rozpočtu na rok 2013 činí 3,56 %) a 314 – Ministerstvo vnitra (podíl výdajů kapitoly na celkovém schváleném objemu výdajů státního rozpočtu na rok 2013 činí 4,43 %). Třetí analyzovanou kapitolou je 375 – Státní úřad pro jadernou bezpečnost, který je

podobně jako SSHR ústředním správním úřadem a je možné jej označit za kapitolu malou (podíl výdajů kapitoly na celkovém schváleném objemu státního rozpočtu na rok 2013 činí 0,03 %). Pro úplnost uvádím, že podíl výdajů kapitoly 374 – SSHR na celkovém schváleném objemu výdajů státního rozpočtu na rok 2013 činí 0,15 %.

Vzhledem k rozdílné váze jednotlivých kapitol na celkovém objemu výdajů státního rozpočtu je nezbytné pro srovnání zvolit z absolutních dat odvozené relativní ukazatele. Ke komparaci rozpočtovaných výdajů uvedených úřadů byly vypočteny řetězové a bazické indexy pro jednotlivé kapitoly za období 2007 až 2015 (viz příloha č. 5). Grafy znázorňující vývoj těchto indexů jsou uvedeny v přílohách č. 6 a 7 této práce. Zvolené období zahrnuje jak skutečné, tak i plánované výdaje pro předmětné kapitoly.

Z grafického vývoje řetězových indexů za všechny čtyři kapitoly je poměrně dobře patrné sladění jejich trendů ve zkoumaném období. Tato skutečnost naznačuje, že odpovědnými autoritami není při rozdělování veřejných zdrojů výrazným způsobem žádný ze zkoumaných rezortů preferován nebo naopak opomíjen. Podobný vývoj hodnot řetězových indexů u jednotlivých kapitol je možné vysvětlit převládající metodou rozpočtování užívanou při sestavování státního rozpočtu. Uvedená data svědčí o užívání metody institucionálního financování při alokaci zdrojů státního rozpočtu vycházející do značné míry z indexové metody rozpočtování. Jinými slovy báze výdajů jednotlivých kapitol je upravována meziročně o určitý přírůstek nebo úbytek bez ohledu na cíle stanovené v působnosti jednotlivých úřadů (Ochrana, 2006, s. 36 – 38). Pokles významu cílově-orientovaného programového financování, který tento nedostatek do značné míry eliminuje, byl již pro kapitolu 374 – SSHR komentován výše. Za pozornost jistě stojí i skutečnost, že u všech kapitol je meziroční vývoj značně rozkolísaný a zasahuje jak oblast nad hodnotou jedna (tj. meziroční růst) tak hodnoty nižší než jedna (tj. meziroční pokles).

Za stálou základnu při výpočtu bazických indexů byl určen objem skutečných výdajů v roce 2007. Grafické znázornění vývoje bazických indexů rozděluje analyzované kapitoly do dvou skupin. V první skupině jsou kapitoly 307 – Ministerstvo obrany a 314 – Ministerstvo vnitra, rozpočty obou těchto úřadů od roku 2009 meziročně klesají. Ve druhé skupině jsou kapitoly 374 – SSHR a 375 – Státní úřad pro jadernou bezpečnost, u kterých můžeme vidět nárůst u schváleného rozpočtu na rok 2012.

Vysvětlení tohoto vývoje by mohlo spočívat v tom, že odpovědné autority se snaží hledat potřebné úspory zejména u úřadů s velkými rozpočty, tzv. velkých kapitol státního rozpočtu. Vychází se tak zřejmě z úvahy, že čím větší rozpočet úřadu, tím větší pravděpodobnost, že jsou v něm skryty i zbytné výdaje.

Z podrobnějšího pohledu na získaná data vyplývají také tyto skutečnosti:

- Nejvyšší hodnoty výdajů byly u všech zkoumaných kapitol rozpočtovány v rámci analyzovaného období před rokem 2010. Ministerstvo obrany dosáhlo nejvyššího objemu výdajů v roce 2007, Ministerstvo vnitra v roce 2008 a Státní úřad pro jadernou bezpečnost spolu se SSHR v roce 2009.
- Nejnižších hodnot výdajů dosáhl Státní úřad pro jadernou bezpečnost v roce 2011. U Ministerstva vnitra je plánována nejnižší hodnota výdajů pro rok 2014, pro Ministerstvo obrany a pro SSHR v letech 2014 a 2015.

Záměr vlády snižovat výdaje souvisí s cílem udržet deficit veřejných financí pod hranicí tří procent hrubého domácího produktu. Z tohoto důvodu je plánován pokles výdajů i pro roky 2014 a 2015, ve kterých kapitoly mají dosáhnout nejnižších hodnot svých výdajů. Při vysvětlení skutečnosti, že u Státního úřadu pro jadernou bezpečnost byla minimální hodnota zaznamenána již v roce 2011, je možné využít jako možné vysvětlení záměr vlády a společnosti ČEZ, a. s. na výstavbě dvou nových bloků v jaderné elektrárně Temelín. Mírnější rozpočtová politika vůči tomuto úřadu tak může být spojena s jeho přípravou na nezbytnou dozorovou činnost při realizaci tohoto záměru.

Závěrem je možné uvést, že u všech čtyř kapitol dochází ve sledovaném období ke snižování objemu výdajů. Nejvyšší pokles výdajů oproti výchozí úrovni je plánován pro kapitolu 307 – Ministerstvo obrany, jejíž výdaje by v roce 2014 a 2015 měly být o 31,5 % nižší oproti výši výdajů v roce 2007. Druhý nejvyšší pokles byl zaznamenán právě u kapitoly 374 – SSHR, kde by ve stejném období mělo dojít k poklesu výdajů o 23,7 %. U všech čtyř kapitol je tak z pohledu plánovaného objemu rozpočtu patrný negativní trend. O výši výdajů uvedených úřadů platí bezezbytku následující citace, přestože jejich výdaje nemůžeme vztáhnout pouze k zajištění obrany země. *„Role obranných výdajů je důležitá v oblasti hospodářství, ale změny úrovně výdajů na obranu nejsou výsledkem žádných ekonomických pravidel nebo teorií. Naopak politické diskuse*

a rozhodnutí, která obklopují bezpečnostní politiku a tvorbu obranného rozpočtu, jsou pro vyšší výdajů na obranu podstatně více rozhodující.“ (Šefčík, 1999, s. 82) Pro definování nezbytné výše výdajů mohou být u jednotlivých kapitol užívány různé metody, to však nic nemění na tom, že hlavní vliv na určení jejich rozpočtu má politická diskuse na úrovni vlády a následně v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

3.6. SWOT analýza role a působnosti Správy státních hmotných rezerv

SWOT analýza spočívá v definování vnitřních silných stránek (strengths), vnitřních slabých stránek (weaknesses), příležitostí (opportunities) a hrozeb (threats) pro předmět analýzy (Veselý; Nekola eds., 2007, s. 220). Referenční kategorií, ze které je v níže uvedené analýze vycházeno, jsou zejména role a působnost ostatních ústředních správních úřadů a partnerských institucí SSHR v zahraničí.

3.6.1. Vnitřní silné stránky

Jak již bylo uvedeno výše, počátky existence SSHR se vztahují do dob studené války, roku 1959. Tehdejší role úřadu spočívala především v zabezpečení opatření a materiálových rezerv pro případ vedení válečného konfliktu. Zásadní proměnou prošla SSHR od počátku devadesátých let. Její působnost byla přizpůsobena členství ČR v NATO a EU. Hrozba vojenského ohrožení je v její působnosti nadále zohledněna, nelze ji však s ohledem na množství alokovaných finančních prostředků považovat za prioritní. Zkušenosti za posledních dvacet let prokázaly, že ČR musí být připravena na hrozby související s lidskou činností např. v oblasti průmyslu (havárie) či s působením přírodních vlivů (např. povodně). Právě transformace působnosti SSHR na činnosti pro šíře definované krizové stavy je nyní silnou stránkou tohoto úřadu.

Úkoly definované pro SSHR vychází nejen z národních právních předpisů, ale i z doporučení či závazných předpisů mezinárodních organizací – příkladem může být oblast ropné bezpečnosti. Tato skutečnost vede k tomu, že i v jiných zemích mají zřízeny instituce s podobnou působností, kromě již zmíněného Polska a Slovenska je možné uvést také Slovinsko (Zavod Republike Slovenije za Blagovne Rezerve),

Bulharsko (Državna Agencija Državen Rezerv i Vojennovremenni Zapasi) či mimo uskupení EU např. Rusko (Federalnoje Agentstvo po Gosudarstvennym Rezervam).

Z pohledu struktury veřejné správy lze jistě za silnou stránku považovat skutečnost, že SSHR má postavení ústředního správního úřadu. Financování její činnosti je tak zajištěno prostřednictvím státního rozpočtu, což z určitého pohledu můžeme považovat za předpoklad zajištění financování a tedy i schopnosti plnění svěřených úkolů ve veřejném zájmu.

3.6.2. Vnitřní slabé stránky

Slabou stránkou působnosti SSHR je nedostatečné legislativní vymezení pojmů, procesů a tedy role a působnosti tohoto úřadu jako celku. Tento nedostatek nejenže jistě působí těžkosti samotnému úřadu, ale nejasnosti právní úpravy činnosti SSHR mohou vést i ke zpochybnování postupů při plnění svěřených úkolů.

K této slabé stránce lze přičíst i nedostatečnou informační otevřenost SSHR a to nejen ve srovnání s jinými ústředními správními úřady v ČR, ale i obdobnými institucemi v zahraničí. Přestože řada informací spojených s činností SSHR podléhá stupni utajení, není vhodné rezignovat na informační povinnost subjektu nakládajícího s veřejnými finančními prostředky vůči veřejnosti.

Co může být do budoucna také vnímáno jako slabá stránka je, že nejsou definovány požadavky kladené na vedení SSHR a zároveň není určen proces nezávislého výběru vrcholného představitele SSHR – předsedy. Ze stávající právní úpravy, kdy předseda SSHR je jmenován vládou na základě dohody ministra průmyslu a obchodu a ministra financí, vyplývá, že obsazování této funkce může být předmětem politických dohod. Při těchto dohodách však nemusí být brány v potaz kvalifikační předpoklady potenciálních kandidátů. Tato skutečnost je v příkrém rozporu s legislativní úpravou platnou v Polsku, kde z článku 29, odstavce 2 výše zmiňovaného zákona o strategických rezervách vyplývá, že předseda ARM je jmenován předsedou vlády na základě výsledku výběrového řízení.

3.6.3. Příležitosti

Pro SSHR spočívají příležitosti zejména v oblasti dalšího rozvoje příprav státu na krizové stavy. Zejména nezbytná příprava nového zákona o působnosti SSHR může být využita k pevnějšímu zakotvení zajišťovaných činností ve struktuře veřejné správy i bezpečnostním systému ČR. Redefinování role a působnosti SSHR se může vydat minimalistickou cestou odstraňující pouze uvedené, ale jistě ne jediné nedostatky stávající právní úpravy.

Druhou, nikoliv však méně významnou možností, je provedení zásadnější změny v bezpečnostním systému a zajišťování jeho úkolů. Jednou z možností, jejíž bližší rozpracování by si však samo o sobě zasloužilo být tématem široké analýzy, je varianta možného sloučení SSHR s Hasičským záchranným sborem ČR. Vznikl by tak zcela nový ústřední správní úřad „Záchranný sbor ČR“. Úřad by byl gestorem integrovaného záchranného systému a samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Tento krok by výrazným způsobem přispěl ke zjednodušení organizační struktury Ministerstva vnitra. Pro úplnost uvádím, že struktura Ministerstva vnitra zahrnuje v letošním roce 48 organizačních složek státu a 4 státní příspěvkové organizace. Překryv působnosti mezi SSHR a Hasičským záchranným sborem ČR lze do značné míry vysledovat zejména v těchto činnostech: usměrňování a příprava na mimořádné události, krizové stavy a jejich řešení, provoz a výstavba informačních a komunikačních sítí integrovaného záchranného systému a hospodářských opatření pro krizové stavy, organizace a koordinace humanitární pomoci a hospodaření s materiálem civilní ochrany. Za značnou výhodu navrženého opatření považuji soustředění materiálních i lidských zdrojů pro řešení krizových situací (živelných pohrom, havárií, požárů apod.) v jednom správním úřadě, který by nadále hrát roli gestora civilní obrany obyvatelstva.

Jak vyplynulo z výše uvedeného textu, většina výdajů SSHR směřuje na financování ochraňování státních hmotných rezerv, konkrétněji hmotných rezerv a z nich nouzových zásob ropy. Nejvýznamnějšími ochraňovateli těchto zásob jsou státem vlastněné společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. Tyto společnosti disponují skladovacími kapacitami pro ropu a ropné produkty. Budoucnost a další záměry státu s těmito společnostmi tak může významně ovlivnit postavení SSHR a odpovědné authority by to měly při svých rozhodováních zohlednit.

3.6.4. Hrozby

Financování SSHR prostřednictvím státního rozpočtu bylo označeno za silnou stránku. Na druhou stranu je nezbytné uvést, že snaha o konsolidaci veřejných výdajů zahrnující i snižování výdajů SSHR se může stále výrazněji dostávat do konfliktu se schopností SSHR plnit úkoly stanovené zákony. Již z uvedené analýzy rozpočtové situace SSHR vyplývá v podstatě rezignace na investiční činnost. Provádění tzv. škrťů v oblasti výdajů SSHR tak může být hrozbou pro SSHR, ale přeneseně i bezpečnostním rizikem pro občany.

Vzhledem k výše zmíněným úzkým vztahům mezi SSHR a společnostmi ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. může být případný nepromyšlený postup státu v těchto společnostech hrozbou pro zajištění plnění úkolů SSHR.

Nedostatečně právně vymezené procesy zajišťované SSHR spolu se spravovaným státním majetkem v hodnotě řádu miliard korun, mohou být přitažlivými dispozicemi pro různé zájmové skupiny. Jak již bylo uvedeno, motivy těchto skupin nemusí být v souladu s veřejnými zájmem.

3.7. ***Strom problémů pro Správu státních hmotných rezerv***

Hojně užívanou metodou analýzy je strom problémů neboli „*diagram příčin a důsledků, tj. faktorů, které způsobují určitý problém*“. (Veselý; Nekola eds., 2007, s. 220) Je však tento analytický nástroj vhodný i pro evaluaci působnosti a role SSHR? Z výše uvedených částí diplomové práce vyplynula řada nedostatků, které plnění úkolů tohoto ústředního správního úřadu ovlivňují. Rozdělení stromu problémů je založeno na definování příčin (tj. kořenů stromu), ústředního problému (kmene stromu) a důsledků (větví stromu).

Uvedené uspořádání stromu problémů však pro potřeby této diplomové práce nepovažuji za zcela ideální. Strom problémů obsažený v příloze č. 8 má tedy poněkud jinou strukturu. Jeho kořeny jsou tvořeny hlavními předpoklady, vnějšími faktory, které za posledních dvacet let měly vliv na SSHR. Kmenem stromu je samotná existence, úkoly a role tohoto úřadu. Naopak větve stromu jsou tvořeny dílčími problematickými okruhy, které byly v této práci analyzovány.

Jedná se však tedy vůbec o strom problémů, není chybou, že není definován ústřední problém? SSHR je subjektem veřejného sektoru, státní instituce disponující působností a pravomocí, která by v každém okamžiku měla plněním svých úkolů přispívat k naplnění veřejného zájmu. Ve větvích dále uvedeného stromu problémů jsou znázorněny dílčí problémy, které však mohou snadno přerůst v celkovou neefektivitu, nehospodárnost a neúčelnost vynakládání veřejných finančních zdrojů, rezignaci SSHR na její základní poslání (naplňování veřejného zájmu) a naopak její podlehnutí např. tlakům zájmových skupin.

4. Dotazníkové šetření u odborníků na obranu a bezpečnost

Pro ověření východisek a závěrů diplomové práce bylo uskutečněno dotazníkové šetření. Při přípravě dotazníku byly zohledněny přístupy metody Delfy, která je považována za vhodný nástroj právě k analýze problémů koncepčního charakteru (Ochrana, 2007, s. 68). Byl sestaven dotazník, který je uveden v příloze č. 9, obsahující jedenáct otázek týkajících se působnosti a role SSHR. U každé otázky byl vyčleněn prostor pro doplnění vlastního komentáře oslovených odborníků.

S pomocí Střediska Bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze byli vytipováni odborníci na bezpečnostní problematiku z praxe a akademické půdy. Dotazník byl zaslán těmto dvanácti expertům:

- PhDr. Miloš Balabán, Ph.D. – *vedoucí Střediska Bezpečnostní politiky Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze;*
- Mgr. Jan Bartoš – *Mezinárodní energetická agentura při Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj;*
- Mgr. František Bublan – *senátor, místopředseda Výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost Senátu Parlamentu ČR;*
- Ing. Peter Bysterský – *ředitel odboru Koncepce a koordinace Správy státních hmotných rezerv;*
- Mgr. Pavel Kavina, Ph.D. – *ředitel odboru Surovinové a energetické bezpečnosti Ministerstva průmyslu a obchodu;*

- Bc. et Bc. Milan Kerber, MBA – *vedoucí oddělení Financování obrany Ministerstva financí;*
- Ing. Pavel Kouřil – *ředitel odboru Financování kapitol státního rozpočtu II Ministerstva financí;*
- Mgr. Martin Linhart – *ředitel Odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra;*
- Ing. Karel Prskavec – *ředitel Odboru obrany a bezpečnosti Úřadu vlády ČR;*
- brig. gen. Ing. Miloš Svoboda – *náměstek generálního ředitele Hasičského záchranného sboru ČR;*
- plk. Ing. Pavel Jan Ťulák – *ředitel Odboru obranných příprav Generálního štábu Armády ČR;*
- plk. Ing. Jarmil Valášek, Ph.D. – *náměstek ředitele Institutu ochrany obyvatelstva Hasičského záchranného sboru ČR.*

Osloveným expertům byla v rámci dotazníkového šetření garantována anonymita jejich názorů jakožto výchozí předpoklad jejich kritických a otevřených reakcí na problematické okruhy. Z dvanácti oslovených expertů zaslalo zpět vyplněný dotazník devět z nich, což znamená 75 % návratnost. Souhrnně jsou výsledky provedeného dotazníkového šetření uvedeny v dalším textu této kapitoly. I s ohledem na časové vytížení oslovených odborníků bylo provedeno pouze jedno kolo dotazníkového šetření.

Jako možnou slabinu provedeného dotazníkového šetření lze spatřovat malý počet oslovených expertů a zejména respondentů, kteří se šetření skutečně účastnili. Avšak vzhledem k poměrně málo početné bezpečnostní komunitě v ČR a značně úzce zaměřené specializaci diplomové práce se reprezentativnější (z hlediska kvantity) vzorek nepodařilo zajistit. Avšak právě prostor pro doplnění vlastních komentářů spolu s vysokou odborností oslovených expertů zajišťuje dostatečnou relevanci výsledků dotazníkového šetření.

4.1. Otázky dotazníku, odpovědi a komentáře oslovených odborníků

V následující jedenácti podkapitolách jsou citovány otázky, ke kterým se oslovení odborníci vyjadřovali. U možných odpovědí jsou uvedeny počty jejich zvolení,

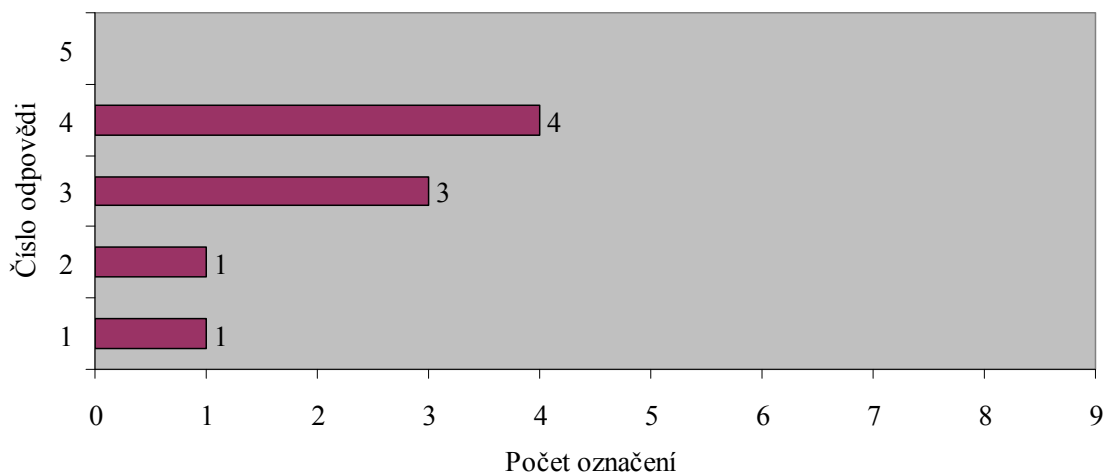
což je následně vyjádřeno i v grafické podobě. Text dále zahrnuje shrnutí komentářů uvedených experty k jednotlivým otázkám dotazníku.

4.1.1. Opodstatnění existence Správy státních hmotných rezerv

První otázka dotazníku směřovala ke smyslu existence SSHR po konci studené války a změně charakteru bezpečnostních hrozeb. Znění této otázky bylo: „*Správa státních hmotných rezerv (dále jen SSHR) byla zřízena již v roce 1959. Jste přesvědčeni, že existence podobného úřadu má smysl i po konci studené války, tj. v době, kdy bezpečnost ČR je garantována zejména jejím členstvím v mezinárodních organizacích EU a NATO?*“ Otázku zodpovědělo všech devět respondentů a sedm z nich doplnilo k odpovědi vlastní komentář. Možné odpovědi na otázku v dotazníku byly:

1. *určitě ne* – odpověď zvolena 1x;
2. *spíše ne* – odpověď zvolena 1x;
3. *spíše ano* – odpověď zvolena 3x;
4. *určitě ano* – odpověď zvolena 4x;
5. *na věc nemám jasný názor* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 5 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 1 dotazníku



Zdroj: autor.

Z komentářů uvedených experty k této otázce vyplynulo, že bezpečnost státu nelze oddělovat od bezpečnosti v euroatlantické oblasti, respektive od globální bezpečnostní situace. Vzhledem k charakteru současného bezpečnostního prostředí nekončí ochrana občanů, obrana státního území na hranicích ČR. Členství

v mezinárodních organizacích však z ČR nesnímá její prvotní odpovědnost za vlastní obranu a bezpečnost. Bezpečnost státu vychází z principu zajišťování bezpečnosti jednotlivce – ochrany jeho života, zdraví a majetku. K úspěšnému naplňování tohoto principu je však nezbytné zajišťovat bezpečnost státních institucí včetně jejich plné funkčnosti, rozvíjet procesy a nástroje sloužící k posilování bezpečnosti a ochrany obyvatelstva. Ačkoli je za zajišťování bezpečnosti primárně odpovědná vláda, pro snižování rizik realizace hrozeb je nezbytná aktivní spolupráce občanů, podnikajících právnických, fyzických osob a orgánů veřejné správy. V bezpečnostním systému ČR pak mají své nezastupitelné místo a úlohu hospodářská opatření pro krizové stavy a státní hmotné rezervy, pro které je ústředním správním úřadem právě SSHR.

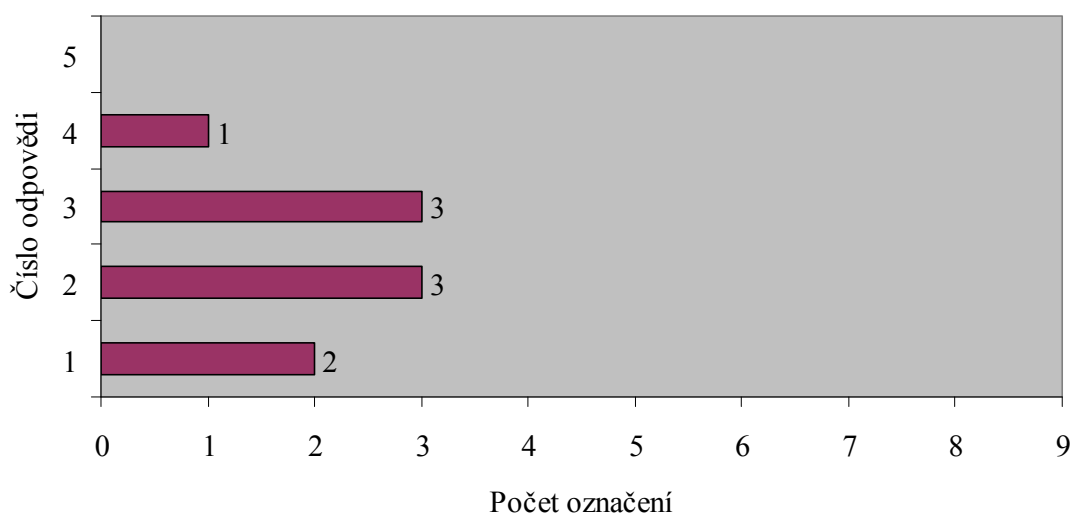
Působnost SSHR se od konce studené války zásadně změnila. Dřívější obsah její činnosti byl zaměřen primárně na podporu vojenských krizových situací, zatímco dnes je tato oblast v působnosti SSHR spíše okrajovou záležitostí. Její hlavní zaměření je v současné době soustředěno na řešení nevojenských krizových situací jakými jsou např. povodně, technologické havárie, nákazy. Řešení těchto typů krizových situací lze považovat za úkol nanejvýš aktuální. Přes výše uvedené je nezbytné zmínit, že řada členských zemí EU a NATO instituci svou působností podobnou SSHR nemá.

4.1.2. Zákonná úprava působnosti Správy státních hmotných rezerv

Druhá otázka se zabývala postojem respondentů k zákoně o působnosti SSHR a možnosti jeho úprav. V dotazníku byla uvedena otázka tohoto znění: „*Působnost SSHR je legislativně upravena zejména zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR. Uvedený zákon má pouze 9 paragrafů a chybí v něm např. definice základních pojmů (minimální stav, orientační cílový stav apod.), nejsou v něm stanoveny požadavky kladené na ochraňovatele státních hmotných rezerv, neupravuje procesy spojené se spravováním státních hmotných rezerv. Obdobné právní předpisy platné na Slovensku i v Polsku upravují nakládání se státním majetkem mnohem podrobněji. Na základě výše uvedeného a Vaší zkušenosti s právní úpravou působnosti SSHR označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.*“ Otázka byla zodpovězena všemi experty, šest z nich své odpovědi doprovodilo komentářem. V dotazníku byly uvedeny tyto možné odpovědi:

1. *zákon o působnosti SSHR je zcela postačující a v praxi je stávající právní úprava zcela dostatečná* – odpověď zvolena 2x;
2. *předmětný zákon vykazuje jisté nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Novelu zákona však není nezbytné připravovat okamžitě* – odpověď zvolena 3x;
3. *předmětný zákon vykazuje nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Práce na novele tohoto zákona by měly být zahájeny co nejdříve* – odpověď zvolena 3x;
4. *předmětný zákon vykazuje závažné nedostatky, které je možné odstranit pouze přijetím zcela nového zákona, což si však vyžádá poměrně dlouhé časové období pro jeho přípravu* – odpověď zvolena 1x;
5. *na věc nemám jasný názor* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 6 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 2 dotazníku



Zdroj: autor.

V odpovědích i komentářích u této otázky se experti názorově značně rozcházel. Jedna skupina odborníků k danému uvedla, že absence některých institutů ve stávající právní úpravě je eliminována ve smluvních vztazích uzavřených mezi SSHR a ochraňovateli státních hmotných rezerv. Tyto smluvní vztahy se řídí zákonem č. 513/1991 Sb., obchodním zákoníkem. Dále připomínají, že další významné právní předpisy z hlediska působnosti SSHR (zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských

opatřeních pro krizové stavy) prošly legislativním procesem poměrně nedávno či do nich byly zapracovány významné úpravy.

Komentáře druhé názorové skupiny expertů je možné shrnout následovně. Zákon o působnosti SSHR vykazuje z dnešního pohledu naprosto zásadní nedostatky. Tento problém je třeba zasadit do historického kontextu, zákon vznikl v hektické době po rozdělení federativního státu a v podstatě na poslední chvíli. V komentářích bylo upozorněno na právní zásadu, že orgán veřejné správy může činit pouze to, co mu zákon výslovně ukládá nebo alespoň připouští. Z tohoto pohledu by si právní úprava obsažená v uvedeném zákonu řadu zpřesnění zasloužila. Experti zároveň upozornili, že z nejasných pravidel může vyplynout problém nereálné objektivní kontroly činnosti SSHR. To, zda jít cestou novely stávajícího zákona či cestou zákona zcela nového, experti vztáhli k problematice existence SSHR jakožto samostatného úřadu. Při přípravě zákonných změn by měla být analyzována možnost převedení stávající působnosti SSHR na jiné úřady. Konkrétně jimi bylo uvedeno Ministerstvo vnitra – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR či Ministerstvo průmyslu a obchodu. Tento krok by dle odborníků vedl k úspoře veřejných prostředků minimálně u obslužných částí činností těchto rezortů (např. personalistika, logistika).

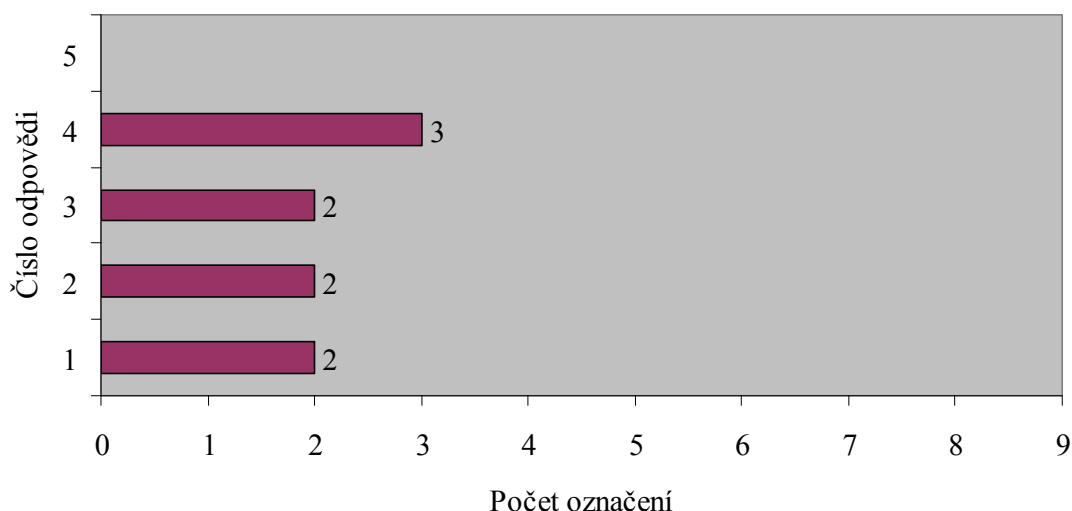
4.1.3. Uvolňování státních hmotných rezerv

Otázka se věnovala charakteru situací, při kterých by vláda měla přistupovat k uvolňování státních hmotných rezerv. Znění otázky v dotazníku bylo „*Státní hmotné rezervy jsou majetkem státu, se kterým je příslušná hospodařit SSHR. Primárním důvodem jejich vytváření je zajištění bezpečnosti ČR. Vláda však může v některých případech rozhodnout o zapůjčení vybrané položky rezerv, příkladem může být schválení zápůjčky maximálně 100 tis. tun obilí ke zmírnění disproporce na domácím trhu s obilovinami (usnesení vlády ze dne 23. ledna 2013 č. 64). Vláda zároveň vyjádřila souhlas s tím, aby do konce letošního roku byl dočasně snížen minimální limit obilovin ve státních hmotných rezervách o 100 tis. tun. Označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.*“ Otázku zodpověděli všichni respondenti a pět z nich ke svým odpovědím doplnilo komentáře. V dotazníku byly k výběru tyto možnosti:

1. *takový krok je v pořádku, vláda má mít právo užívat státní hmotné rezervy i k potřebným intervencím na trhu* – odpověď zvolena 2x;

2. *takový krok vlády je v pořádku, vláda může státní hmotné rezervy využít k intervenci na trhu, vyžaduje-li to tržní situace, ale nesmí dojít k poklesu jejich výše pod stanovené minimální limity* – odpověď zvolena 2x;
3. *vláda může státní hmotné rezervy využít k zásahu na trhu, avšak např. schválení dočasného snížení minimálního limitu by mělo být opatření zcela výjimečné spojené pouze se zcela kritickou tržní situací u dané položky hmotných rezerv* – odpověď zvolena 2x;
4. *vláda by k takovému kroku neměla přistupovat, smyslem státních hmotných rezerv není zasahování do fungování tržních mechanismů mimo období po vyhlášení krizových stavů* – odpověď zvolena 3x;
5. *na věc nemám jasný názor* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 7 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 3 dotazníku



Zdroj: autor.

I tato otázka experty rozdělila v podstatě do dvou názorových skupin. Část expertů zastává názor, že vláda má právo i povinnost vytvářet podmínky pro udržení stability a rozvoj domácí ekonomiky. Je-li nejlepším řešením využití státních hmotných rezerv, aniž by byly ohroženy bezpečnostní zájmy státu, je takovýto způsob státní ingerence namísto. Zásoby obilí jsou ve státních hmotných rezervách, ostatně téměř jako všechny jejich položky, vytvářeny na základě výstupů krizových plánů tzv. věcně příslušných ústředních správních úřadů. V případě zásob obilí konkrétně Ministerstva zemědělství. Pokud toto ministerstvo, které je odpovědné za zajištění potravinové bezpečnosti ČR, rozhodne o nezbytnosti použití strategických rezerv k řešení aktuální

potřeby na trhu s potravinami ČR a současně vyhodnotí, že tento akt nijak neohroží zajištění potravinové bezpečnosti státu, je zcela oprávněno navrhnout vládě řešit problém uvolněním státních hmotných rezerv. Ve smyslu platné legislativy má o uvolnění rezerv s poklesem pod minimální limit právo rozhodnout pouze vláda, což je samo o sobě důkazem toho, že by mělo jít o opatření přijímané skutečně ve výjimečných případech.

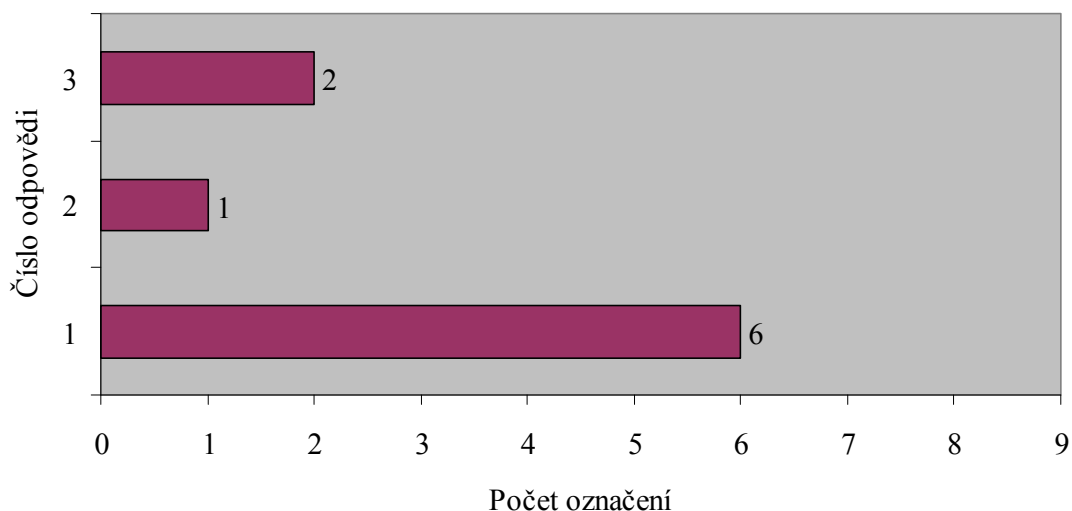
Druhá názorová skupina odborníků naopak odmítla používání státních hmotných rezerv k intervencím na trhu. Takový postup považují za velmi problematický, neboť může vést ke spekulacím s uvolněnými rezervami a v současné době není zajištěna dostatečná transparentnost takového kroku. Samotnou otázkou je hodnocení efektivity podobných zásahů do fungování tržního mechanismu. Stát následně může řešit problém s doplněním zásob na původní úroveň. Základním východiskem této skupiny expertů je, že státní rezervy by obecně měly být určeny pouze k vykrytí fyzických výpadků na trhu při ohrožení bezpečnosti státu.

4.1.4. Vymezení hospodářských opatření pro krizové stavy

Otázka se věnuje systému hospodářských opatření pro krizové stavy, jehož fungování SSHR zabezpečuje. Cílem otázky bylo zjištění, zda tato činnost odpovídá současným potřebám a zda-li by nebylo vhodné v systému provést úpravy. Znění otázky v dotazníku bylo: *„Původní působnost SSHR spočívala zejména v přípravě státu na hospodářskou mobilizaci. Přijetím zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy došlo k rozšíření působnosti tohoto úřadu na zajišťování financování systému hospodářských opatření pro krizové stavy (tzv. HOPKS). Systém HOPKS se skládá z pěti prvků: nouzové hospodářství, hospodářská mobilizace, státní hmotné rezervy, výstavba a údržba infrastruktury a regulační opatření. Myslíte si, že by mělo být uvedené vymezení působnosti SSHR, resp. poslání tohoto úřadu, změněno? V případě, že ano, jak?“* Otázku zodpověděli všichni dotazovaní, pět expertů doplnilo vlastní komentář. V dotazníku bylo možné zvolit následující odpovědi:

1. *ne, vymezení působnosti SSHR je vyhovující* – odpověď zvolena 6x;
2. *na věc nemám jasný názor* – odpověď zvolena 1x;
3. *ano, působnost SSHR je vhodné změnit a to zejména...* – odpověď zvolena 2x.

Obrázek 8 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 4 dotazníku



Zdroj: autor.

Odborníci k dané otázce uvedli, že jednotlivé subsystémy systému hospodářských opatření pro krizové stavy jsou podrobně legislativně rozpracovány v zákoně č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy. V zákoně č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR je role tohoto úřadu v rámci daného systému vymezena pouze rámcově. Legislativní vymezení systému hospodářských opatření je tedy dostatečné a ani praxe neodhalila potřebu jeho úprav.

V odlišně laděných komentářích naopak zaznělo, že posouzení možných úprav systému hospodářských opatření úzce souvisí s otázkou, zda je vhodné i do budoucna udržovat SSHR jako samostatný ústřední správní úřad. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy byl dokonce v jednom z komentářů označen za „kočkopsa“, který není obsahově, věcně ani časově sladěn s ostatními plánovacími nástroji pro zajištění bezpečnosti ČR. Konkrétní návrh na úpravu však v komentáři uveden nebyl.

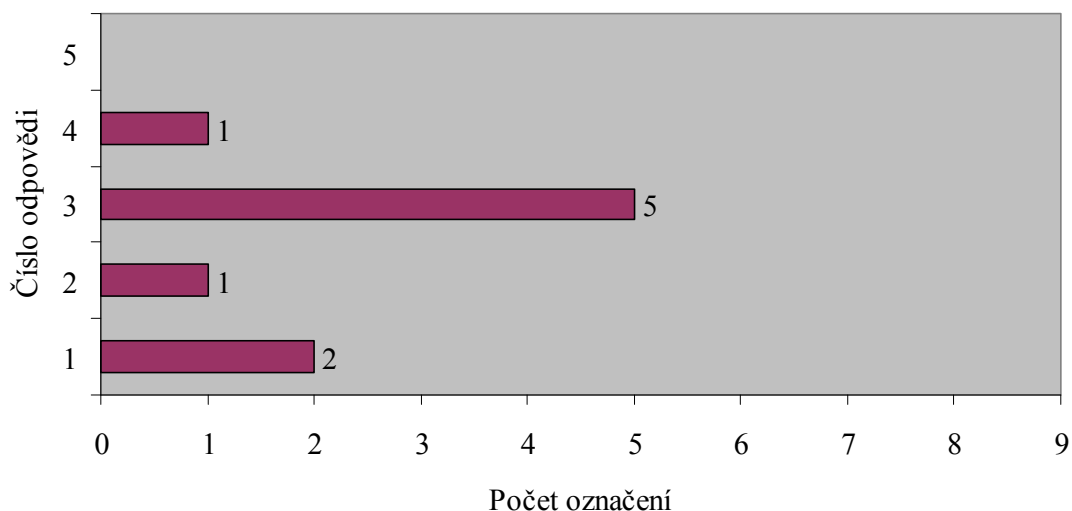
4.1.5. Vytvoření Záchraného sboru ČR

Pátá otázka se věnovala jednomu z možných způsobů transformace SSHR, tj. sloučení SSHR a Hasičského záchraného sboru ČR. V dotazníku byla uvedena tato otázka: „*Pokud by bylo přistoupeno ke změně právní úpravy působnosti SSHR, mohla by být tato příležitost využita k významnějšímu zásahu do bezpečnostního systému ČR. Jednou z možných variant by mohlo být například sloučení SSHR s Hasičským záchraným sborem ČR (dále jen HZS ČR), který by byl vyčleněn ze struktury*

Ministerstva vnitra. Mohl by tak vzniknout zcela nový ústřední správní úřad „Záchranný sbor ČR“. Tento úřad by byl gestorem integrovaného záchranného systému a samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Navržená úprava by výrazným způsobem přispěla ke zjednodušení organizační struktury Ministerstva vnitra. Překryv působnosti mezi SSHR a HZS ČR lze do značné míry vysledovat zejména v těchto činnostech: usměrňování a příprava na mimořádné události, krizové stavy a jejich řešení, provoz a výstavba informačních a komunikačních sítí integrovaného záchranného systému a HOPKS, organizace a koordinace humanitární pomoci, hospodaření s materiálem civilní ochrany. Za značnou výhodu navrženého opatření lze považovat soustředění materiálních i lidských zdrojů pro řešení krizových situací (živelných pohrom, havárií, požárů apod.) v jednom správním úřadě, který by nadále hrát roli gestora civilní obrany obyvatelstva. Vyberte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete.“ Všichni respondenti otázku zodpověděli, šest z nich ke svým odpovědím doplnilo vlastní komentáře. Možné odpovědi u otázky byly:

- 1. jednalo by se o tak významný zásah do bezpečnostního systému ČR, že by mohl vést k jeho destabilizaci, a proto se s uvedeným návrhem ani rámcově neztotožňuji – odpověď zvolena 2x;*
- 2. začlenění SSHR do jiného ústředního správního úřadu je možné, ale uvedený návrh nepovažuji za vhodný – odpověď zvolena 1x;*
- 3. uvedený návrh jistě stojí za podrobnější rozpracování a zvážení jeho pozitiv a negativ – odpověď zvolena 5x;*
- 4. návrh považuji za realizovatelný a vhodný pro budoucí směřování SSHR i HZS ČR – odpověď zvolena 1x;*
- 5. na věc nemám jasný názor – odpověď nebyla zvolena.*

Obrázek 9 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 5 dotazníku



Zdroj: autor.

Část expertů se domnívá, že sloučení SSHR a Hasičského záchranného sboru ČR má logické opodstatnění z hlediska stávající působnosti obou institucí. Přistoupením k tomuto kroku by došlo i k výraznému odlehčení působnosti Ministerstva vnitra. Problémem při realizaci podobných kroků je, že se některé oblasti působnosti mohou „vytratit“ a nikdo se k nim po restrukturalizaci nehlásí. Dalším rizikem při realizaci podobného kroku může být, že v českém prostředí jsou podobné zásadní projekty často prováděny na základě jiných faktorů, než jakými jsou hospodárnost, racionalita a efektivita.

Již v roce 2005 byl učiněn pokus zřídit tzv. Úřad pro mimořádné situace. Tento záměr se v té době dokonce opíral o programové prohlášení vlády. Pokus však skončil neúspěchem zejména z těchto důvodů: nedostatek politické vůle k jeho realizaci a neochota téměř všech ústředních správních úřadů takto zásadním způsobem měnit bezpečnostní systém ČR.

Experti dále upozornili, že jako pozitivum současného postavení SSHR je možné hodnotit komplexnost materiálního zajištění všech typů krizových situací – tedy včetně vojenských krizových situací. Systém hospodářských opatření pro krizové stavy zůstává nadále významnou složkou podpory materiálního zabezpečení obrany státu. Na druhé straně krizový zákon, jehož hlavním protagonistou je Hasičský záchranný sbor ČR, zcela vylučuje ze systému krizového řízení řešení vojenských krizových situací.

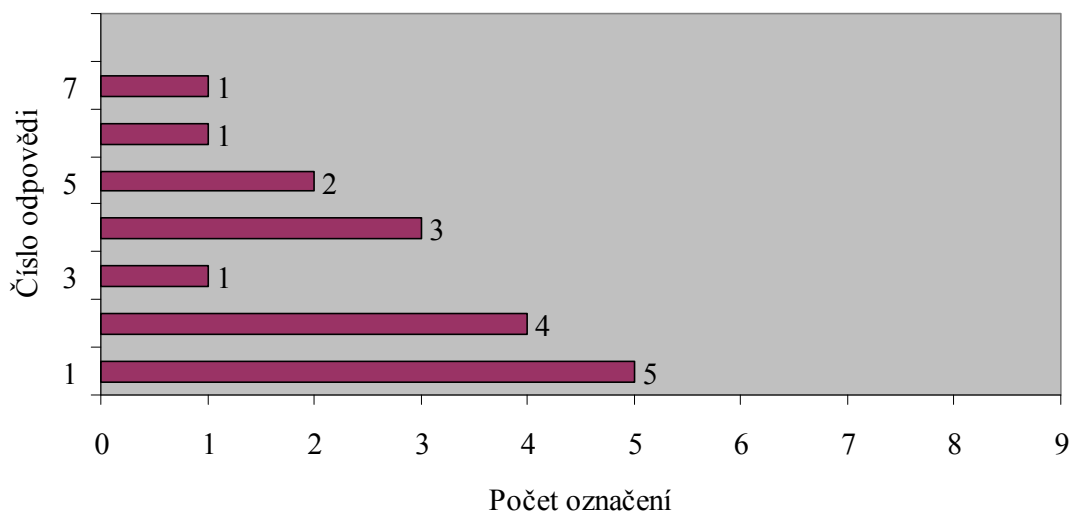
Odborníci se shodují, že před realizací podobného kroku by bylo nezbytné provést podrobnou analýzu obsahující zvážení všech pro a proti. V komentářích byla obsažena i obava, že podobný krok by mohl vést k prosazování parciálních zájmů Hasičského záchranného sboru ČR.

4.1.6. Příčiny přehodnocování úkolů Správy státních hmotných rezerv

Předmětem šesté otázky byla identifikace možných příčin přehodnocování zásadních úkolů SSHR. V dotazníku byla uvedena tato otázka: „*V posledních letech došlo u řady úkolů uložených SSHR v době určené na jejich realizaci k přehodnocení zadání a jejich následnému zrušení. Jako příklady můžeme jmenovat plánované navýšení zásob ropy a ropných produktů na 120 dnů s finančním zapojením podnikatelského sektoru, zamýšlené vytvoření zásob jaderného paliva ve státních hmotných rezervách (v současné době je naopak zvažováno přenesení této povinnosti na provozovatele jaderných elektráren). Myslíte si, že je možné pro tyto změny úkolů SSHR definovat zobecněně příčiny? Pokud ano, pokuste se z níže uvedených vybrat maximálně dvě. Napadne-li Vás jedna či dvě jiné příčiny, které v seznamu postrádáte, můžete je doplnit a vybrat je.*“ Respondenti u této otázky mohli vybrat maximálně dvě odpovědi. V případě, že by se s navrženými příčinami neztotožnili, mohli uvést jiné příčiny. Toho však nikdo nevyužil. Otázka byla zodpovězena všemi experty, tři doplnili i komentáře. Jako možné příčiny byly v dotazníku uvedeny:

1. *omezování finančních prostředků dostupných SSHR ze státního rozpočtu* – odpověď zvolena 5x;
2. *nekoncepční přístup vlády vůči SSHR* – odpověď zvolena 4x;
3. *nekoncepční přístup vedení SSHR* – odpověď zvolena 1x;
4. *úspěšné prosazování vlivu zájmových skupin* – odpověď zvolena 3x;
5. *přehodnocování úkolů jako důsledek dynamických změn prostředí* – odpověď zvolena 2x;
6. *omezená schopnost SSHR reagovat na úkoly ukládané vládou vzhledem k faktické moci ministerstev řízených politiky* – odpověď zvolena 1x;
7. *nedostatečně provedená analytická činnost před zadáním úkolů* – odpověď zvolena 1x;
8. *na věc nemám jasný názor* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 10 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 6 dotazníku



Zdroj: autor.

Experti k této otázce ve svých komentářích uvedli, že omezování rozpočtových prostředků pro činnost SSHR je jedním z důsledků priorit vlády. Omezování rozpočtových prostředků by tedy nemělo být uváděno jako příčina, ale jen jako jeden z možných důsledků jejího nekoncepčního přístupu.

Další komentář upozorňoval na to, že je třeba mít na zřeteli skutečnost, že koncepci dalšího směřování SSHR připravuje pro vládu sama SSHR. V ekonomickém prostředí charakterizovaném razantním snižováním rozpočtových výdajových rámců by mělo vedení SSHR navrhnout vládě takové scénáře, které reálnou situaci dostatečně reflektují. V komentářích se objevila i shoda odborníků nad možným vlivem zájmových skupin na rozhodování managementu SSHR.

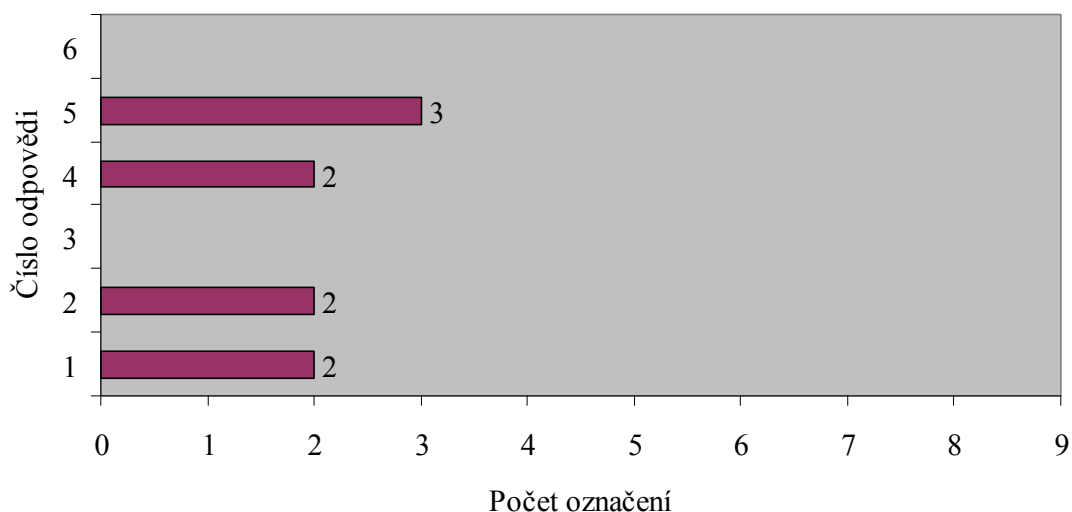
4.1.7. Dostatečnost řídicích dokumentů Správy státních hmotných rezerv

Sedmá otázka dotazníku se zabývala zhodnocením řídicích dokumentů SSHR a jejich dostupností veřejnosti. Znění otázky bylo: „Vláda v letošním roce schválila „Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014“. Z hlediska způsobu zpracování, struktury, časového horizontu, zastávaných funkcí zadavatelů/autorů a samotného smyslu jsou rozlišovány zpravidla následující typy řídicích dokumentů: vize, prognózy, koncepce, realizační plány a metodiky. Výše uvedený dvouletý plán bude svým charakterem zřejmě připadat

do kategorie realizačních plánů. Veřejnosti není předmětný plán, jakožto utajená informace, dostupný. Považujete za vhodné zpracovat pro činnost SSHR i řídicí dokumenty vyšší úrovně – tj. definování vize SSHR a zpracování základního koncepčního dokumentu jejího rozvoje na delší časové období? V případě, že ano, mají být řídicí dokumenty SSHR vyšší úrovně veřejně dostupné či utajené?“ Otázku zodpověděli všichni experti a šest z nich své odpovědi doprovodilo komentáři. Respondenti mohli vybírat z těchto odpovědí:

1. stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné a veřejnosti být přístupné nemohou – odpověď zvolena 2x;
2. stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné, ale veřejnosti by zpřístupněny být měly – odpověď zvolena 2x;
3. SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, ale fungování úřadu to zásadním způsobem neovlivňuje – odpověď nebyla zvolena;
4. SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány, ale ze své podstaty nemohou být přístupné veřejnosti – odpověď zvolena 2x;
5. SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány a měly by být přístupné veřejnosti – odpověď zvolena 3x;
6. na věc nemám jasný názor – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 11 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 7 dotazníku



Zdroj: autor.

Dle expertů zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR (tzv. kompetenční zákon) ve svém § 22 ukládá všem

ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům úkol zpracovat „koncepte rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek“. SSHR svoji koncepci pravidelně v šestiletých intervalech zpracovává, v současné době je platná koncepce na léta 2010 až 2014. V té jsou uvedeny základní koncepční záměry, prognózy a strategické úkoly SSHR pro toto období. Tento dokument však není veřejně přístupný, obdobné dokumenty však nejsou zveřejňovány ani ostatními ústředními správními úřady. Mohlo by tedy být zváženo přijetí obecně platného pokynu, kterým by bylo uloženo všem ústředním správním úřadům zveřejňovat své základní koncepční dokumenty.

Odborníci dále uvedli, že v otázce zmíněný Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR bude SSHR zpracovávat vždy na dvouleté období v úzké součinnosti s příslušnými ústředními správními úřady. Cílem zpracování tohoto plánu je stanovit souhrnný požadavek na civilní materiálové zdroje k zajištění bezpečnosti státu. Na základě tohoto materiálu SSHR zpracovává Plán pořízení, obměn a záměn pohotovostních zásob, zásob humanitární pomoci a mobilizačních rezerv na dané období. Schválený dokument je formou výpisu rozeslán všem dotčeným ústředním správním úřadům, které v daném plánovacím cyklu uplatnily požadavky na tvorbu zásob. Tento plán lze charakterizovat jako dokument „realizační“. SSHR jako ústřední správní úřad zpracovává koncepci hospodářských opatření pro krizové stavy jako součást koncepce rozvoje svěřeného odvětví, která je dokumentem zaměřeným na delší časové období.

K Plánu vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014 odborníci doplnili, že obsahuje mimo jiné i přílohu, ve které je uvedena skladba položek hmotných rezerv, jejich minimální limity a orientační cílové stavy. Vyzrazení těchto informací neoprávněné osobě nebo zneužití by mohlo ohrozit zájmy ČR. Proto je tato příloha, resp. plán jako celek, veden ve stupni utajení „Vyhrazené“.

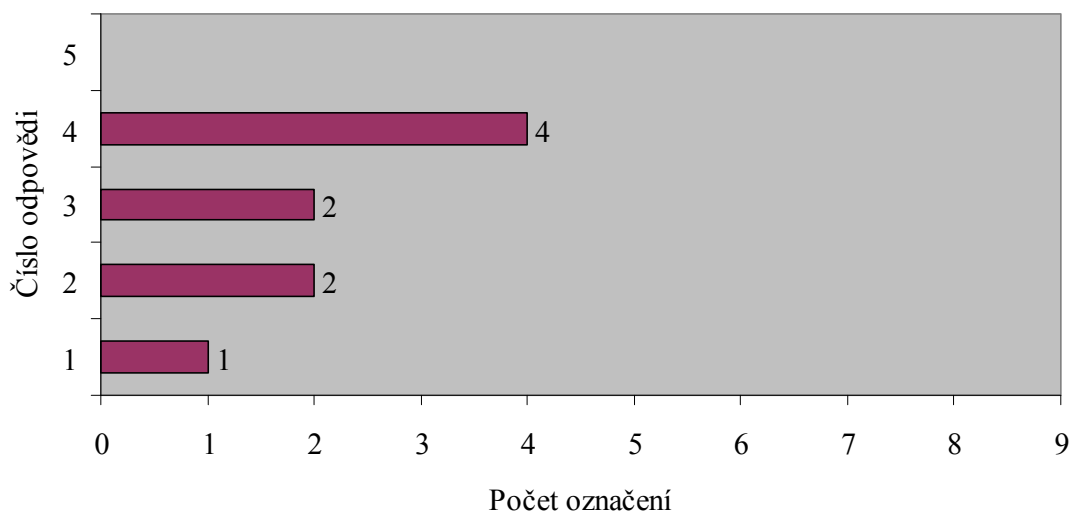
Ta část expertů, kteří se vyjádřili pro dopracování či zveřejnění řídicích dokumentů SSHR, zároveň připustili potřebu určité části dokumentů ponechat neveřejné (resp. utajené).

4.1.8. Zveřejňování výročních zpráv Správy státních hmotných rezerv

Tato otázka vycházela z praxe SŠHR SR, která každoročně zveřejňuje dokument shrnující svou činnost za předcházející období. V dotazníku byla uvedena tato otázka: „*Správa státních hmotných rezerv Slovenské republiky každoročně zveřejňuje výroční zprávy, SŠHR žádné podobné dokumenty nepublikuje. Souhlasíte s tvrzením, že SŠHR by také měla podobné hodnotící zprávy zpracovávat a po projednání Bezpečnostní radou státu a vládou je zveřejňovat?*“ Otázku zodpověděli všichni odborníci a čtyři ke svým odpovědím doplnili komentáře. V dotazníku mohli vybírat z následujících možností:

1. *určitě ne* – odpověď zvolena 1x;
2. *spíše ne* – odpověď zvolena 2x;
3. *spíše ano* – odpověď zvolena 2x;
4. *určitě ano* – odpověď zvolena 4x;
5. *nevím* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 12 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 8 dotazníku



Zdroj: autor.

K dané otázce experti uvedli, že každá instituce financovaná z veřejných prostředků by měla publikovat veřejnosti přístupnou zprávu o své činnosti, nicméně v agregaci neohrožující bezpečnostní a ekonomické zájmy státu. Již nyní některé ústřední správní úřady v ČR každoročně podobné zprávy připravují – např. Národní bezpečnostní úřad či Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

SSHR již přistoupila ke zpracování Vyhodnocení plánu vytváření státních hmotných rezerv za předešlé dvouleté období, které má být předloženo na jednání Bezpečnostní rady státu v letošním roce. Vzhledem k tomu, že Plán vytváření státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na příslušné dvouleté období zahrnuje podstatnou část činnosti SSHR, bude toto vyhodnocení dokumentem s dostatečnou vypovídací schopností o její činnosti za předmětné období.

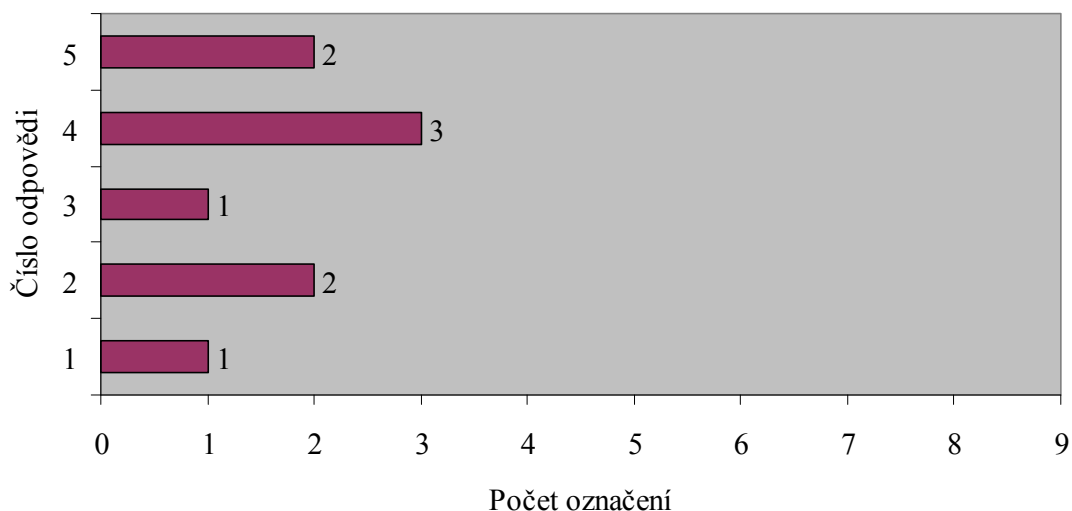
Kromě toho SSHR každoročně zpracovává a vydává Zaměření činnosti v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy pro ústřední správní úřady, územní samosprávné orgány a ochraňovatele rezerv na příslušný kalendářní rok. Realizace plnění úkolů uložených v tomto dokumentu je SSHR na konci roku vyhodnocována. Výstupem této činnosti je Zpráva o plnění Zaměření v oblasti hospodářských opatření pro krizové stavy na daný kalendářní rok. Povinnost automaticky zveřejňovat tyto zprávy SSHR nemá. Není jí ani stanovena povinnost tyto dokumenty předkládat ke schválení vládě. Experti dále doplnili, že informace o činnosti SSHR lze získat na základě žádosti podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

4.1.9. Postup výběru předsedy Správy státních hmotných rezerv

Otázka se zabývala problematikou výběru předsedy SSHR a praxí výběru vrcholného představitele obdobné instituce v Polsku. Otázka zněla: „*V Polské republice je obdobou SSHR Agencja Rezerw Materialowych. Prezident této agentury je jmenován předsedou polské vlády na základě výsledku výběrového řízení. V ČR je předseda SSHR jmenován a odvoláván vládou na návrh ministra průmyslu a obchodu v dohodě s ministrem financí. Myslíte si, že by bylo vhodné pro obsazování postu předsedy SSHR převzít stejnou právní úpravu, která je platná v Polsku?*“ Otázku zodpověděli všichni odborníci a pět doplnilo své komentáře. Mohli vybírat z následujících odpovědí:

1. *určitě ne* – odpověď zvolena 1x;
2. *spíše ne* – odpověď zvolena 2x;
3. *spíše ano* – odpověď zvolena 1x;
4. *určitě ano* – odpověď zvolena 3x;
5. *nevím* – odpověď zvolena 2x.

Obrázek 13 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 9 dotazníku



Zdroj: autor.

I odpovědi na tuto otázku rozdělily experty do dvou skupin. První skupina se s polským modelem ztotožnila a doplnila jej těmito komentáři. Průběh posledních personálních změn na postu předsedy SSHR ukázal, že způsob výběru předsedy by bylo vhodné změnit. Ať už se jedná o dobu potřebnou pro výběr nového předsedy, která se v minulosti neúměrně protahovala, nebo o nejednoznačnost postavení Ministerstva financí a Ministerstva průmyslu a obchodu ve vztahu k SSHR. Vliv těchto rezortů na personální obsazení SSHR i její činnost je často dán spíše jednotlivými osobnostmi ministrů, jejich osobními vztahy s vedením SSHR než jasnými pravidly. Polský přístup je zcela přirozený, u funkce předsedy SSHR by měl být minimalizován politický vliv na jeho výběr. Ani ministru financí ani ministru průmyslu a obchodu, stejně tak jako žádné politické straně, by nemělo vadit, že do čela SSHR bude jmenován na základě výsledků výběrového řízení odborník.

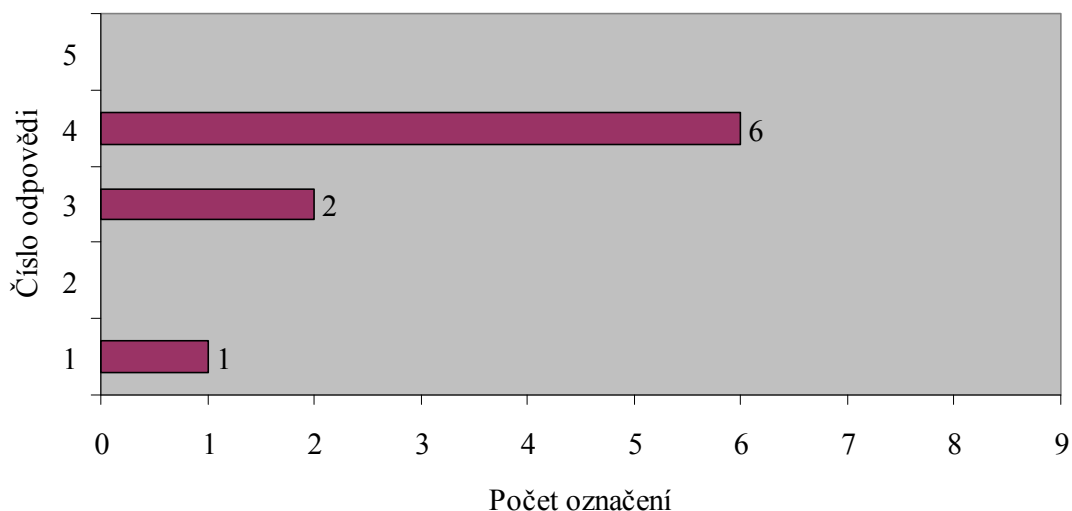
Druhá skupina expertů, která nespatřuje nutnost změny, svůj názor zdůvodnila těmito komentáři. Způsob jmenování předsedy SSHR je upraven zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR. Změna systému jmenování by proto musela být spojena s novelizací tohoto právního předpisu. Není tak důležité, jakým způsobem je předseda jmenován do funkce. Mnohem významnější roli hraje to, aby předseda SSHR byl osobou, která zná problematiku působnosti SSHR a hospodářských opatření pro krizové stavy. Zároveň musí být osobou mající manažerské dovednosti a zkušenosti.

4.1.10. Správa státních hmotných rezerv a společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s.

Uvedená otázka se zabývala vazbou SSHR na státem vlastněné společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. a jejich významem pro zajištění bezpečnosti ČR. Znění otázky bylo: *„V roce 2012 bylo z rozpočtu SSHR na financování ochraňování státních hmotných rezerv vynaloženo 1 729 397 tis. Kč, to odpovídá 85 % celkových skutečných výdajů této kapitoly a 88 % běžných výdajů. Hlavní podíl výdajů na ochraňování souvisel s nouzovými zásobami ropy a ropných produktů. Výdaje na zajištění ochraňování těchto zásob činily v loňském roce 1 416 128 tis. Kč. Z toho vyplývá, že z celkových skutečných výdajů kapitoly 374 – SSHR plyne na zajištění ochraňování pouze tohoto typu zásob 68 %. Hlavními ochraňovateli těchto zásob jsou státem vlastněné společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. To svědčí o tom, že SSHR nedisponuje dostatečnou vlastní skladovací kapacitou pro skladování ropy a ropných produktů. Souhlasíte s tvrzením, že při rozhodování státu o dalším směřování společností ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. musí být kladen důraz na jejich roli strategických ochraňovatelů státních hmotných rezerv, aby nedošlo k ohrožení bezpečnostních zájmů státu?“* Otázka byla zodpovězena všemi odborníky, tři z nich doplnili vlastní komentáře. Možné odpovědi byly:

1. *určitě ne* – odpověď zvolena 1x;
2. *spíše ne* – odpověď nebyla zvolena;
3. *spíše ano* – odpověď zvolena 2x;
4. *určitě ano* – odpověď zvolena 6x;
5. *nevím* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 14 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 10 dotazníku



Zdroj: autor.

Z komentářů expertů vyplynulo toho shrnutí. Cílem a smyslem obchodní společnosti je hospodařit co nejefektivněji, aby její činnost generovala zisk. Avšak obchodní společnosti s majoritní majetkovou účastí státu, zřízené k plnění specifických činností musí respektovat bezpečnostní zájmy státu. Tuto povinnost by měli dozorovat zástupci státu v orgánech daných společností a měla by být akcentována i v uzavíraných smluvních dokumentech.

Role společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. je v systému ropné bezpečnosti ČR nezpochybnitelná. Význam společnosti ČEPRO, a. s. spočívá zejména v jejím unikátním propojení skladů produktovody, robustností a pružností celé sítě. Obměnu zásob ropy a ropných produktů usnadňuje také její propojení se sítí čerpacích stanic. Společnost MERO ČR, a. s. je pak úzce provázána se zachováním provozu českého rafinérského průmyslu, což je při současném stavu tohoto odvětví v celé Evropě faktor velice významný. Z pohledu ropné bezpečnosti ČR je tedy nezbytné nahlížet na roli těchto společností v širších souvislostech a ty by následně měly být zohledněny při přijímání rozhodnutí představiteli státu.

Na druhou stranu většina členských zemí EU či IEA při OECD ke skladování svých nouzových zásob ropy a pohonných hmot státem vlastněné velké strategické firmy nepotřebuje, přesto s plněním svých závazků nemá problém. Je však zřejmé,

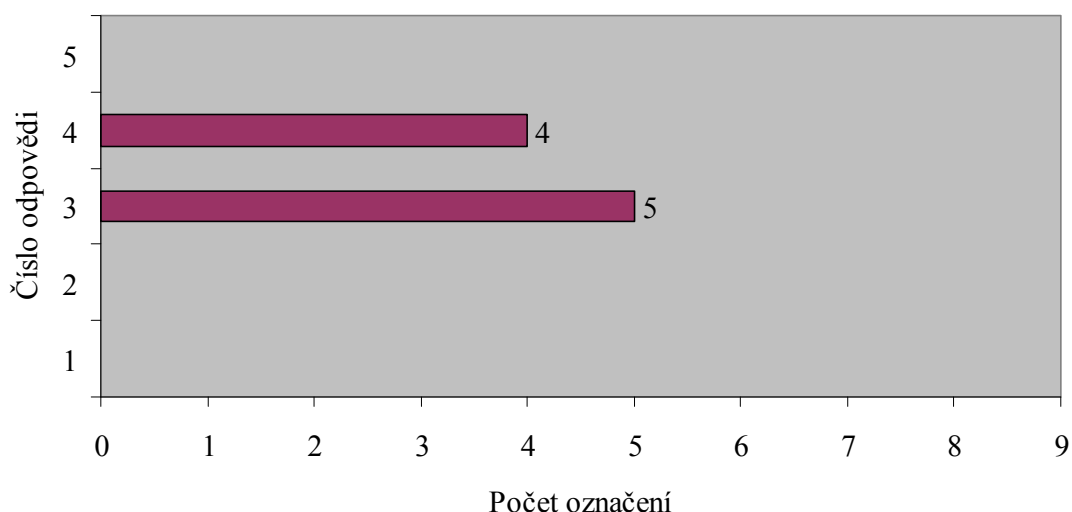
že výhoda stávajícího stavu, kdy obě společnosti (významní ochraňovatelé státních hmotných rezerv) jsou pod plnou kontrolou státu, by neměla být bezdůvodně ztracena.

4.1.11. Vývoj rozpočtu Správy státních hmotných rezerv

Poslední otázka dotazníku se věnovala problematice rozpočtu SSHR a jeho klesajícímu trendu. Otázka zněla: „Srovnáme-li celkové plánované výdaje rozpočtu SSHR pro rok 2015 se skutečnými výdaji v roce 2007, zjistíme, že by mělo dojít k jejich poklesu o 24 %. Uděláme-li stejné srovnání pouze pro kapitálové výdaje, tak zjistíme jejich plánovaný pokles o 83 %. SSHR tak v podstatě rezignuje na investiční činnost. Myslíte si, že podobný vývoj rozpočtovaných prostředků SSHR může do budoucna ohrožovat bezpečnost ČR?“ Otázku zodpověděli všichni odborníci a tři z nich doplnili vlastní komentáře. U otázky byly k výběru tyto odpovědi:

1. *určitě ne* – odpověď nebyla zvolena;
2. *spíše ne* – odpověď nebyla zvolena;
3. *spíše ano* – odpověď zvolena 5x;
4. *určitě ano* – odpověď zvolena 4x;
5. *nevím* – odpověď nebyla zvolena.

Obrázek 15 – Grafický přehled rozložení odpovědí na otázku č. 11 dotazníku



Zdroj: autor.

Odborníci k této otázce uvedli, že je nezbytné zmínit přetrvávající ekonomickou krizi i tu skutečnost, že vláda přijala přísná restriktivní opatření ke snižování deficitů

státních rozpočtů. Nelze dle nich přijmout tvrzení, že zajištění ochraňování státních hmotných rezerv je závislé pouze na míře investiční angažovanosti SSHR. Skladovací kapacity je možné zajistit i na smluvním základě (jestliže jsou na trhu k dispozici).

V jiném komentáři bylo uvedeno, že oblast bezpečnosti ČR jako celek je v současné době podfinancovaná. Jako příklad lze uvést neplnění závazku ČR jako členského státu NATO v oblasti výdajů na obranu. SSHR tedy v tomto ohledu není výjimkou a v současné době vedení SSHR vynakládá značné úsilí, aby se podařilo zabezpečit alespoň mandatorní výdaje na pokrytí zákonem předepsaných úkolů SSHR. Na druhé straně úřad činí řadu kroků k zefektivnění své činnosti, aby s přidělenými finančními prostředky nakládal maximálně hospodárně. Aktuálním příkladem může být optimalizace skladování státních hmotných rezerv.

4.2. Shrnutí výsledků dotazníkového šetření

Z výše uvedených odpovědí expertů vyplývá, že se v zásadě shodují na potřebě zajištění činností, které jsou vykonávány SSHR. Ani členství ČR v mezinárodních organizacích z ní nesnímá primární odpovědnost za zajištění vlastní obrany a bezpečnosti. Naopak SSHR plněním svých stávajících úkolů vyplývajících z její působnosti dané právním řádem přispívá k plnění mezinárodních závazků ČR vůči těmto organizacím.

Odborníci se většinou shodli na tom, že zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR vykazuje nedostatky. Přístup expertů k případné změně tohoto zákona je však ovlivněn jejich postojem k budoucí existenci SSHR ve struktuře státní správy a bezpečnostního systému ČR jako samostatného prvku. Většina expertů připustila možnost sloučení SSHR s jiným ústředním správním úřadem. Nezbytným předpokladem však pro tento krok je provedení podrobné analýzy hodnotící všechna rizika a výhody takového kroku. Řada z odborníků účastnících se šetření se ztotožnila s jedním z možných návrhů na další zajištění stávající působnosti SSHR, tj. sloučení tohoto úřadu s Hasičským záchranným sborem ČR, který by byl zároveň vyčleněn ze struktury Ministerstva vnitra.

Jako hlavní příčiny přehodnocování dříve uložených úkolů SSHR byly experty identifikovány: nekoncepční přístup vlády k řízení a úkolování SSHR, nedostatečné

financování činnosti úřadu. Odborníci se zároveň shodli na tom, že objem prostředků vyčleňovaných ve státním rozpočtu pro SSHR lze hodnotit jako nedostatečný. V budoucnu by při přetrvávání tohoto stavu mohlo být jedním z důsledků neplnění zákonných povinností úřadu a tedy i ohrožení bezpečnostních zájmů státu.

V podstatě k jednoznačné shodě došli experti v otázce hodnocení významu společností ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. pro zajištění nejen ropné bezpečnosti ČR. Další směřování těchto společností musí být státem hodnoceno i z hlediska jejich role významných ochraňovatelů státních hmotných rezerv.

Naopak názorový rozpor odborníků byl zaznamenán u otázky týkající se podmínek užití státních hmotných rezerv. Zatímco část expertů nesouhlasí s uvolňováním rezerv mimo krizové stavy, druhá názorová skupina připouští i možnost použití státních hmotných rezerv vládou k intervencím na trhu. Podobně se nepodařilo nalézt shodu expertů na hodnocení stávajících řídicích dokumentů SSHR a otázky jejich zveřejňování. Je zřejmé, že veškeré podrobnosti týkající se činnosti SSHR zveřejňovat s ohledem na chráněné bezpečnostní zájmy státu nelze. Většina odborníků podpořila pravidelné zveřejňování výročních zpráv SSHR i s ohledem na to, že podobná praxe je realizována nejen obdobnými úřady v zahraničí, ale i jinými ústředními správními úřady v ČR.

Nejednoznačnost postoje expertů byla také k otázce povinnosti vyhlášení výběrového řízení na post předsedy SSHR. Zatímco část odborníků vidí v tomto přístupu nejen garanci výběru vhodného kandidáta, ale i eliminaci rizika politizace vedení SSHR. Druhá část expertů nepovažuje takovou úpravu za nezbytnou s poukazem, že vhodného předsedu SSHR lze vybrat i na základě stávající úpravy.

Závěr

Z práce vyplývá, že SSHR je, jakožto ústřední správní úřad, nadaný celostátní územní působností a specializovanou věcnou působností v oblasti: financování hospodářských opatření pro krizové stavy, činností souvisejících s nakládáním se státními hmotnými rezervami a zajišťováním ropné bezpečnosti. Diplomová práce na přehledu vývoje právních předpisů a souvisejících dokumentů dokazuje, že působnost SSHR byla v posledních dvaceti letech přizpůsobena změnám

politickým, hospodářským a bezpečnostním podmínkám. Dřívější zaměření činnosti SSHR zejména na podporu vojenských krizových situací bylo postupně utlumeno a v současné době jsou aktivity SSHR směřovány především do příprav na řešení krizových nevojenských stavů. SSHR je zakotvena nejen ve struktuře veřejné správy, ale také je jedním z významných subjektů bezpečnostního systému. Podílí se na činnosti Bezpečnostní rady státu a je zastoupena v jejích poradních orgánech.

Diplomová práce se podrobně věnuje také roli SSHR v rozpočtovém procesu. Z provedené analýzy základních rozpočtových ukazatelů kapitoly státního rozpočtu 374 – SSHR je možné dojít závěru, že v analyzovaném období let 2007 až 2015 je předpokládán nejen výrazný pokles příjmů, ale i výdajů této kapitoly. Při bližší analýze dat je zřejmý závěr, že u SSHR v posledních letech dochází k významnému poklesu investiční činnosti. Tato skutečnost doprovázená klesajícím významem programového financování může být do budoucna vnímána jako prvek ohrožující zajišťování bezpečnosti ČR. Je nezbytné si uvědomit, že činnost SSHR není spojena jen se státními hmotnými rezervami. Tyto rezervy jsou jen jedním z prvků systému hospodářských opatření pro krizové stavy, jehož financování má SSHR zajišťovat. Kromě tohoto prvku tento systém dále obsahuje nouzové hospodářství, hospodářskou mobilizaci, výstavbu a údržbu infrastruktury a regulační opatření. Mimoto se SSHR podílí na informační podpoře systému, kontrolní činnosti a podpoře vzdělávání v oblasti krizového řízení. Finanční zdroje SSHR by tak měl měly být dostatečné pro plnění všech těchto zákonných úkolů.

Ze srovnání rozpočtového vývoje SSHR s vývojem rozpočtu Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra a Státního úřadu pro jadernou bezpečnost vyplynulo, že u všech těchto rezortů dochází ve sledovaném období let 2007 až 2015 ke snižování rozpočtovaných výdajů. Z analýzy vypočtených řetězových a bazických indexů pro tyto kapitoly plyne, že při sestavování státního rozpočtu převládá institucionální metoda financování založená na indexování. Klesající trend výdajů předmětných kapitol je důsledkem rozpočtové politiky vlády, bazické indexy však odhalují, že rozpočtové úspory jsou razantněji vyžadovány spíše od velkých rezortů – zde konkrétně od Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra.

ČR je pevnou součástí mezinárodních struktur, za všechny je možné jmenovat EU a NATO. Příslušnost k těmto mezinárodním organizacím však z členských zemí

nesnímá primární odpovědnost za vlastní bezpečnost. Naopak členské státy jsou na základě rozhodnutí přijatých v těchto organizacích vázány k realizaci kroků zvyšujících úroveň jejich vlastní bezpečnosti a tedy i členských zemí jako celku. Příkladem mohou být v práci zmíněná opatření v oblasti ropné bezpečnosti. Diplomová práce obsahuje srovnání činnosti SSHR s obdobnými institucemi na Slovensku a v Polsku. Představuje základní rozdíly v legislativním rámci těchto institucí, ale i odlišnosti v jejich působnosti. Je však nezbytné uvést, že úřady s podobnou věcnou působností v řadě členských zemích EU a NATO nenalezneme.

V rámci diplomové práce byly identifikovány nejvýznamnější právní předpisy upravující činnost SSHR. Jedná se zejména o zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, ve znění pozdějších předpisů. Hlavní pozornost byla věnována zákonu o působnosti SSHR, u kterého byly shledány závažné nedostatky. Ty spočívají zejména v nedostatečném definování pojmů užívaných v zákoně a nevyhovující právní úpravě procesů týkající se nakládání se státními hmotnými rezervami. Tyto nedostatky mohou nejen snižovat právní jistotu vedení SSHR při realizaci přijímaných opatření, ale také mohou znesnadňovat kontrolní činnost v tomto úřadu spravujícím majetek státu v hodnotě řádů miliard korun.

Možné negativní důsledky nedostatečné právní úpravy procesů realizovaných SSHR mohou být zesíleny skutečností, že na činnosti SSHR je zainteresována řada aktérů. Jedná se o aktéry veřejného, soukromého sektoru, sektoru stojícího na pomezí těchto dvou i občanského sektoru. Tito aktéři se mohou z hlediska veřejného zájmu snažit příznivým i nepříznivým způsobem pokoušet zasahovat do procesů týkajících se činnosti SSHR. Právě odpovídající právní úprava by měla zamezit tomu, aby jejich případné kroky nebyly v rozporu nejen s bezpečnostními zájmy ČR, ale i s nároky kladenými na řízení SSHR z pohledu efektivity, hospodárnosti a účelnosti.

Práce upozorňuje na skutečnost, že hospodaření se státními hmotnými rezervami by mělo být jednoznačně legislativně upraveno i s ohledem na to, že vládní autority mohou s jejich prostřednictvím zasahovat do fungování tržního mechanismu i mimo krizové stavy. Nakládání s dostatečným množstvím státních hmotných rezerv může ovlivnit tržní rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou a přispět tak ke změně tržní ceny.

Z dotazníkového šetření provedeného v rámci diplomové práce vyplynulo, že u otázky uvolňování rezerv mimo krizové stavy nejsou jednotní ani experti na bezpečnostní problematiku. Otázka týkající se užívání státních hmotných rezerv k intervencím na trhu v době mimo krizové stavy vedla k nejvýznamnějšímu názorovému rozkolu odborníků, kteří se šetření účastnili. Závěrem je tedy možné uvést, že užití státních hmotných rezerv k tržnímu zásahu by měl být krok zcela výjimečný a měla by jej doprovázet analytická činnost (ex ante, interim, ex post).

Analýza základních řídicích dokumentů činnosti SSHR byla ztížena skutečností, že podléhají režimu utajení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Avšak i s ohledem na období zahrnutá v řídicích dokumentech Zaměření činnosti SSHR v letech 2010 až 2014 a Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014 lze usuzovat, že se jedná o střednědobé realizační plány. Z toho lze vyvodit závěr, že pro SSHR nebyly doposud zpracovány dlouhodobé plány její činnosti, koncepce vycházející z dlouhodobé prognózy a především vize dalšího směřování působnosti a činností úřadu. Tento nedostatek se již nyní projevuje v nesystémovém přístupu k financování SSHR z prostředků státního rozpočtu a i přehodnocováním úkolů uložených SSHR vládou. Je tedy nezbytné, aby SSHR ve spolupráci s relevantními rezorty připravila soubor svých řídicích dokumentů, které budou následně posouzeny Bezpečnostní radou státu a schváleny vládou.

V této souvislosti je nezbytné upozornit na nízkou úroveň informační otevřenosti SSHR vůči veřejnosti. SSHR nezpracovává a nezveřejňuje dostatek informací o své činnosti. Její přístup k informování veřejnosti se tak dostává do rozporu nejen s praxí jiných ústředních správních úřadů (např. Státním úřadem pro jadernou bezpečnost), ale i přístupem obdobných úřadů v zahraničí (např. SŠHR SR). Vzhledem k tomu, že SSHR nakládá při své činnosti s veřejnými prostředky (prostřednictvím své kapitoly státního rozpočtu i prostřednictvím mimorozpočtových účtů pro financování obměn a záměn státních hmotných rezerv), měla by každoročně o způsobu hospodaření a o své činnosti informovat v dostupném dokumentu veřejnost. Je však zřejmé, že některé informace budou muset být zveřejněny v agregované podobě tak, aby neohrožily bezpečnostní zájmy ČR.

Při zpracování diplomové práce a při hodnocení výsledků dotazníkové šetření vyplynula otázka, která může být pro budoucnost SSHR zásadní. Je nezbytné, aby činnosti SSHR byly vykonávány v rámci samostatného ústředního správního úřadu? Tato otázka se opakovaně objevuje i ve SWOT analýze, kterou diplomová práce obsahuje. Z názorů oslovených odborníků vyplynulo, že již v minulosti byla na úrovni vlády zvažována možnost transformace SSHR a vytvoření Úřadu pro mimořádné situace. Řada expertů podpořila návrh na provedení analýzy možného sloučení SSHR s Hasičským záchranným sborem ČR. Tento krok by byl významným zásahem do bezpečnostního systému ČR, mohl by však vést ke zvýšení jeho efektivity tím, že by soustředil finanční, materiální, personální zdroje do jednoho nově zřízeného ústředního správního úřadu. Rozpracování tohoto návrhu by bylo jistě zajímavým námětem pro odborníky z praxe i akademické sféry.

Diplomová práce tedy upozorňuje na jisté nedostatky týkající se právní úpravy SSHR a její činnosti. Potvrdila však potřebu a opodstatněnost věcné působnosti, která je tímto úřadem vykonávána. Na druhou stranu se nepodařilo vzhledem k nevěřejnosti zásadních dokumentů, ale i náročnosti a komplexnosti otázky plně potvrdit či vyvrátit nezbytnost existence SSHR jako samostatného ústředního správního úřadu.

Použité prameny a ostatní informační zdroje

Literatura

Aktualizace Státní energetické koncepce České republiky. 2012, 97 s. (pozn. jedná se o doposud neschválený návrh)

BALABÁN, Miloš; DUCHEK, Jan; STEJSKAL, Libor ed. *Kapitoly o bezpečnosti*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007. 428 s. ISBN 978-80-246-1440-3

BYSTERSKÝ, Peter. Místo a úloha hospodářských opatření pro krizové stavy při zajišťování bezpečnosti České republiky. *Vojenské rozhledy*. 2002, 11 (43), 1, s. 27 - 34. ISSN 1210-3292

Bezpečnostní strategie České republiky. 2011, 21 s. Dostupné také z WWW: http://www.mzv.cz/file/699914/Bezpecnostni_strategie_CR_2011.pdf

GAWDAT, Bahgat. Europe's Energy Security: Challenges and Opportunities. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*. 2006, Vol. 82, No. 5, pp. 961-975. Dostupný také z WWW: <http://www.jstor.org/stable/3874209>

HOLMAN, Robert a kol. *Dějiny ekonomického myšlení*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2001, 541 s. ISBN 80-717-9631-X.

JIRÁK, Jan; Blanka ŘÍCHOVÁ (eds.) *Politická komunikace a média*. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 2000, 163 s. ISBN 80-246-0182-6.

JURENKA, Miroslav. Vzdělávání v oblasti krizového řízení. *Vojenské rozhledy*. 2005, 14 (46), 2, s. 99 - 102. ISSN 1210-3292

KELLER, J.: *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. ISBN 80-85850-15-X

KLIKOVÁ, Christiana; KOTLÁN, Igor: *Hospodářská politika*. Ostrava: SOKRATES, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8

KUKLIN, Alexandr; ZEMSKOV, Alexandr; NIKULINA, Natalya. Theoretical and Methodological Approaches to the Diagnosis of the Region's State Material Reservation System Status. *Ekonomika regiona*. 2011, No. 3, pp. 277 – 280. ISSN 2072-6414. Dostupný také z WWW:

<<http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=material%20reserves%20and%20state%20security&source=web&cd=7&cad=rja&ved=0CF8QFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.economyofregion.com%2Farhive%2F2011%2F37%2F1308%2Fpdf%2F&ei=i7wYUd2OO4iH4AStxYDwDw&usg=AFQjCNFOqdhW3htcLwxOBxuprjObD19kkg>>.

MLČOCH, Lubomír. *Institucionální ekonomie*. Vyd. 2. Praha: Univerzita Karlova, 2005, 189 s. ISBN 80-246-1029-9.

NĚMEC, Ivan; ŽILÍNEK, Milan; LUŽNÝ, Jaroslav. Přejchod státu z mírového na válečný stav. *Vojenské rozhledy*. 2007, 16 (48), 4, s. 59 - 67. ISSN 1210-3292

NOVÁK, Miloslav. Hospodářská opatření pro krizové stavy v systému obranného plánování. *Vojenské rozhledy*. 2001, 10 (42), 1, s. 126 - 132. ISSN 1210-3292

OCHRANA, František. *Manažerské metody ve veřejném sektoru: teorie, praxe a metodika uplatnění*. 2. upravené a rozšířené vydání. Praha: Ekopress, 2007. 178 s. ISBN 80-86929-23-X.

OCHRANA, František. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů – Teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2006. 189 s. ISBN 80-86929-13-2

OCHRANA, František. Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroj řízení rezortu. *Vojenské rozhledy*. 2008, 17 (49), 4, s. 3 - 12. ISSN 1210-3292

OCHRANA, František; PAVEL, Jan; VÍTEK, Leoš a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance – Financování nepodnikatelských a podnikatelských aktivit*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2

PERNICA, Bohuslav. Rozpočtová politika české vlády ve věcech vnitřní a vnější bezpečnosti po roce 1998. *Vojenské rozhledy*. 2011, 20 (52), 3, s. 66 - 75. ISSN 1210-3292

REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Krizový management ve veřejné správě: teorie a praxe*. Vydání 1. Praha: Ekopress, 2004, 249 s. ISBN 80-861-1983-1.

ŠEFČÍK, Vladimír. *Ekonomika a obrana státu*. Praha: Ministerstvo obrany České republiky - AVIS, 1999. 204 s. ISBN 80-7278-014-X.

VESELÝ, Arnošt; Martin NEKOLA (eds.). *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. 1. vydání. Praha: SLON, 2007. 407 s. ISBN 978-808-6429-755.

Výročná správa kapitoly Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky – strednodobý štvorročný komponent 2011 [online]. 2013 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z: http://www.reserves.gov.sk/sk/system/files/file/cinnost/vyroczna_sprava_kapitoly-strednodoby_komponent.pdf

Závěrečný účet kapitoly 374 – Správa státních hmotných rezerv státního rozpočtu ČR za rok 2012. 2013

ZÁVĚŠICKÝ, Jan. Postavení a role Bezpečnostní rady státu jako součásti bezpečnostního systému České republiky. *Vojenské rozhledy*. 2004, 13 (45), 2, s. 92 - 108. ISSN 1210-3292

Právní předpisy ČR, jejich návrhy, řídicí akty vlády a jejích poradních orgánů

Sněmovní tisk č. 767. *Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.*

Dostupné také z WWW:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=767>

Usnesení Bezpečnostní rady státu ze dne 5. 1. 2010 č. 3 *k Zaměření činnosti Správy státních hmotných rezerv v letech 2010 až 2014.* Dostupné také z WWW:

<http://www.vlada.cz/assets/ppov/brs/cinnost/zaznamy-z-jednani/usneseni-c--3.pdf>

Usnesení vlády ze dne 3. 12. 2001 č. 1293 *o Statutu Správy státních hmotných rezerv.* Dostupné také z WWW:

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/B00FC9FD524703AEC12571B6006F6813

Usnesení vlády ze dne 13. 11. 2002 č. 1128 *o změně usnesení vlády z 24. července 2002 č. 740, o pověření členů vlády koordinační a informační funkcí vůči některým ústředním orgánům státní správy, v jejichž čele není člen vlády a vůči Bezpečnostní informační službě.* Dostupné také z WWW:

http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/C9277DA3CB8D331BC12571B6006EC9A8

Usnesení vlády ze dne 23. 7. 2008 č. 910 *k Analýze možností zařazení jaderného paliva do systému státních hmotných rezerv.* Dostupné také z WWW:

http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs?Open&2008&07-23

Usnesení vlády ze dne 24. 11. 2008 č. 1500 *ke statutu Ústředního krizového štábu.* Dostupné také z WWW:

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv081124.1500.doc/\\$File/uv081124.1500.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv081124.1500.doc/$File/uv081124.1500.doc)

Usnesení vlády ze dne 23. 1. 2013 č. 64 *o dočasném snížení minimálního limitu obilovin ve státních hmotných rezervách.* Dostupné také z WWW:

[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/F182E9D6B40C418BC1257AFB0037DF67/\\$FILE/64%20uv130123.0064.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/F182E9D6B40C418BC1257AFB0037DF67/$FILE/64%20uv130123.0064.pdf)

Usnesení vlády ze dne 27. 3. 2013 č. 223 *k řešení nedostatku finančních prostředků kapitoly státního rozpočtu České republiky 374 – Správa státních hmotných rezerv na ochraňování, nakládání a pořízení státních hmotných rezerv v roce 2013.* Dostupné také z WWW:

[http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv130327.0223.doc/\\$File/uv130327.0223.doc](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web_file/uv130327.0223.doc/$File/uv130327.0223.doc)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.*

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., *o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.*

Vládní nařízení č. 43/1959 Sb., *o Správě státních hmotných rezerv.*

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., *o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákonné opatření Předsednictva Národního shromáždění č. 69/1964 Sb., *o Správě státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 170/1968 Sb., *o některých opatřeních souvisejících s federativním uspořádáním státu, , ve znění pozdějších předpisů.*

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

Zákon č. 194/1988 Sb., *o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 526/1990 Sb., *o cenách, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 513/1991 Sb., *obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 21/1993 Sb., *kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a kterým se provádějí další opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky.*

Zákon č. 97/1993 Sb., *o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 90/1995 Sb., *o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 272/1996 Sb., *kterým se provádějí některá opatření v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a mění a doplňuje zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.*

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

Zákon č. 189/1999 Sb., *o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových zásobách ropy), ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 240/2000 Sb., *o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.*

Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 419/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 174/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 151/2010 Sb., o zahraniční rozvojové spolupráci a humanitární pomoci poskytované do zahraničí a o změně souvisejících zákonů.

Zákon č. 501/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013.

Evropské, slovenské a polské prameny práva

Act on Stock or Crude Oil, Petroleum Products and Natural Gas, the Principles of Proceeding in Circumstances of a threat to the Fuel Security of the State and Disruption on the Petroleum Market. In: Dz. U. z 2007 r. Nr 52, poz. 343.

Act on Strategic Reserves. In: Dz. U. z 2010 r. Nr 229, poz. 1496.

Směrnice Rady ze dne 14. září 2009 č. 2009/119/ES, kterou se členským státům ukládá povinnost udržovat minimální zásoby ropy nebo ropných produktů.

Zákon č. 373/2012 Z. z., o núdzových zásobách ropy a ropných výrobkov a o riešení stavu ropnej núdze.

Zákon č. 372/2012 Z. z., o štátnych hmotných rezervách.

Internetové odkazy

AGENCJA REZERW MATERIAŁOWYCH. [online]. 2013 [cit. 2013-01-15].
Dostupné z: <http://www.arm.gov.pl>

ČEPRO, a. s. [online]. 2013 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.ceproas.cz>

ČESKÁ ASOCIACE PETROLEJÁŘSKÉHO PRŮMYSLU A OBCHODU. [online].
2013 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.cappo.cz>

MERO ČR, a. s. [online]. 2013 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.mero.cz>

SPRÁVA STÁTNÍCH HMOTNÝCH REZERV. *ARGIS* [online]. 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.argis.cz>

SPRÁVA STÁTNÍCH HMOTNÝCH REZERV. *KISKAN* [online]. 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.kiskan.sshr.cz>

SPRÁVA STÁTNÍCH HMOTNÝCH REZERV. Kontakty na závody SSHR [online].
2012 [cit. 2012-10-23]. Dostupné z:
http://www.sshr.cz/stranky/kontakty_zavody.aspx

SPRÁVA STÁTNÍCH HMOTNÝCH REZERV. *Informační systém krizové komunikace – KRIZKOM* [online]. 2013 [cit. 2013-02-12]. Dostupné z: <http://www.krizkom.cz>

SPRÁVA STÁTNÍCH HMOTNÝCH REZERV. Organizační schéma SSHR [online].
2013 [cit. 2012-03-17]. Dostupné z:
<http://www.sshr.cz/info/stranky/struktura.aspx>

SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV SLOVENSKEJ REPUBLIKY.
[online]. 2013 [cit. 2013-01-15]. Dostupné z: <http://www.reserves.gov.sk>

SPRÁVA ŠTÁTNYCH HMOTNÝCH REZERV SLOVENSKEJ REPUBLIKY.
Výročná správa za rok 2011 [online]. 2013 [cit. 2013-01-16]. Dostupné z:
<http://www.reserves.gov.sk/sk/system/files/file/cinnost/vs2011-2.pdf>

STÁTNÍ ÚŘAD PRO JADERNOU BEZPEČNOST. Výroční zprávy za roky 1995 –
2012. [online]. 2013 [cit. 2013-04-19]. Dostupné z:
<http://www.sujb.cz/dokumenty-a-publikace/vyrocní-zpravy/vyrocní-zpravy-sujb/>

SYSCOM SOFTWARE SPOL. S R. O. *Evidenční dotační systém a systém Správy majetku ve vlastnictví státu* [online]. 2013 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z:
<http://www.edssmvs.cz>

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE. *Institut krizového managementu*
[online]. 2012 [cit. 2012-11-15]. Dostupné z: <http://ikm.vse.cz>

Seznam příloh

Příloha č. 1: Organizační struktura SSHR (schéma)

Příloha č. 2: Zastoupení SSHR v orgánech bezpečnostního systému ČR (schéma)

Příloha č. 3: Procesní schéma rozpočtových prací s důrazem na úkony správce rozpočtu kapitoly 374 - SSHR (schéma)

Příloha č. 4: Schválené závazné ukazatele kapitoly 374 – SSHR pro rok 2013 (tabulka)

Příloha č. 5: Přehled výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (v tis. Kč) a z nich vycházejících bazických a řetězových indexů (tabulka)

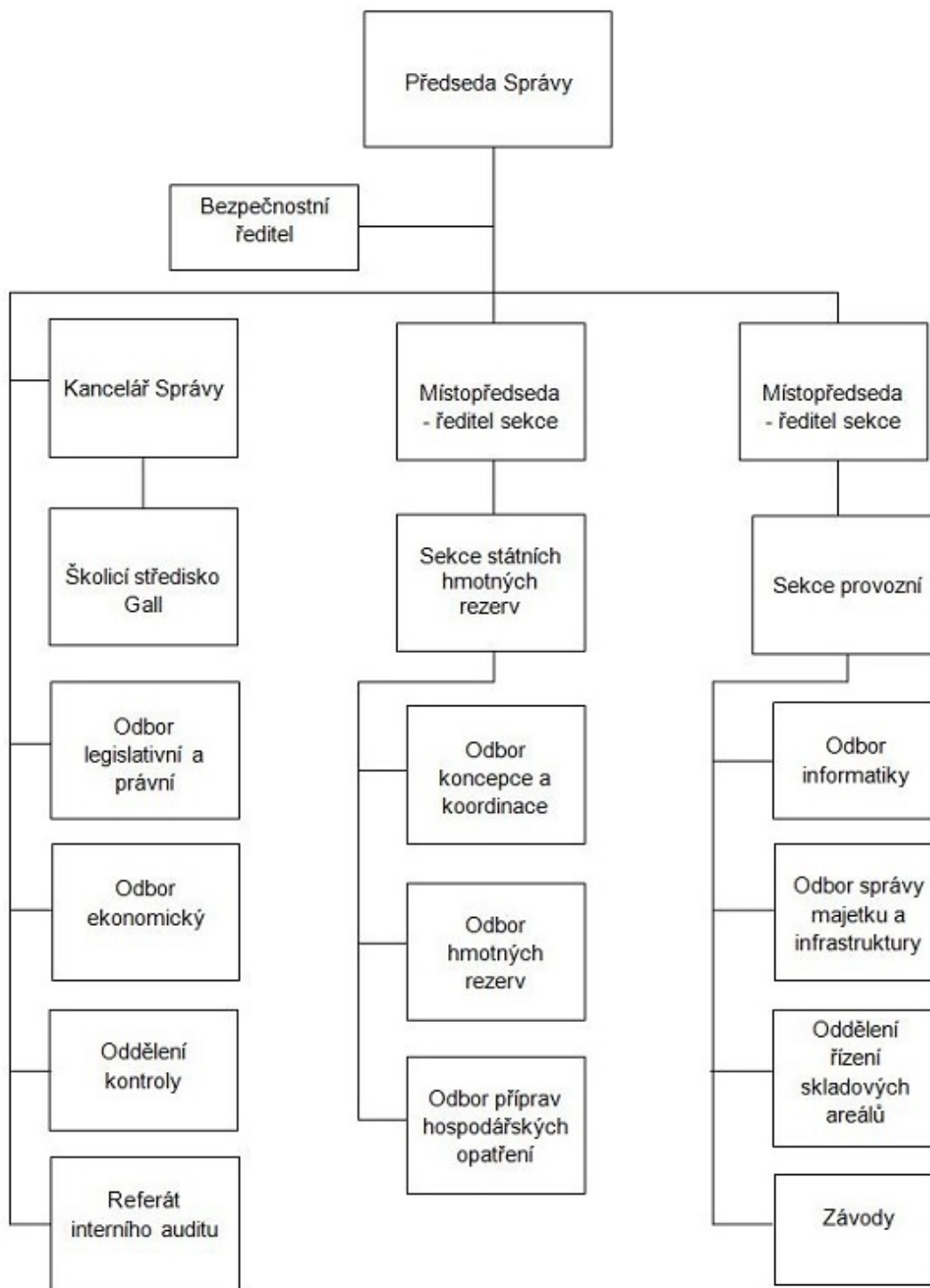
Příloha č. 6: Vývoj bazických indexů výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (graf)

Příloha č. 7: Vývoj řetězových indexů výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (graf)

Příloha č. 8: Strom problémů související s působností a rolí SSHR ve veřejném sektoru (schéma)

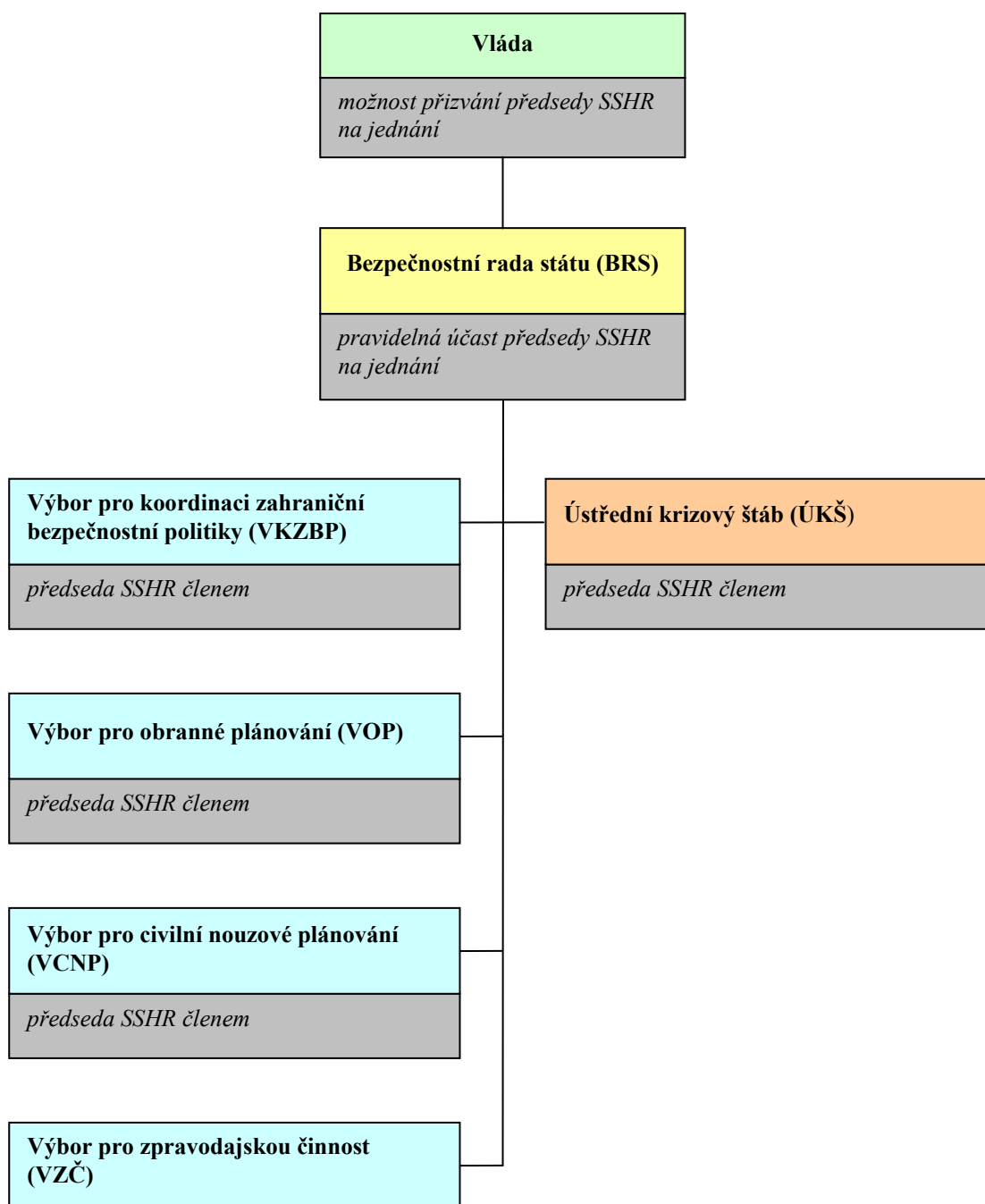
Přílohy

Příloha č. 1: Organizační struktura SSHR (schéma)



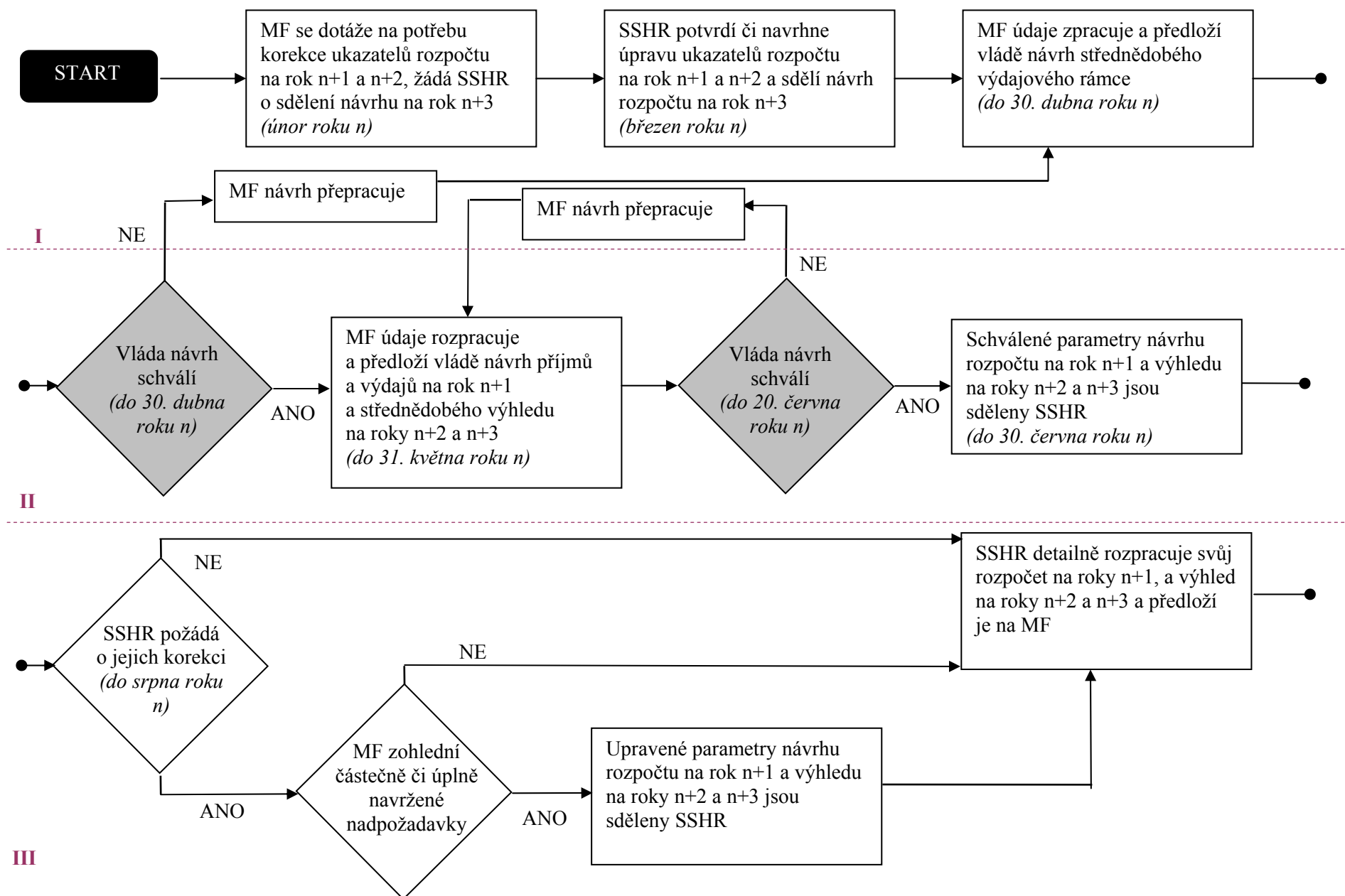
Zdroj: SSHR.

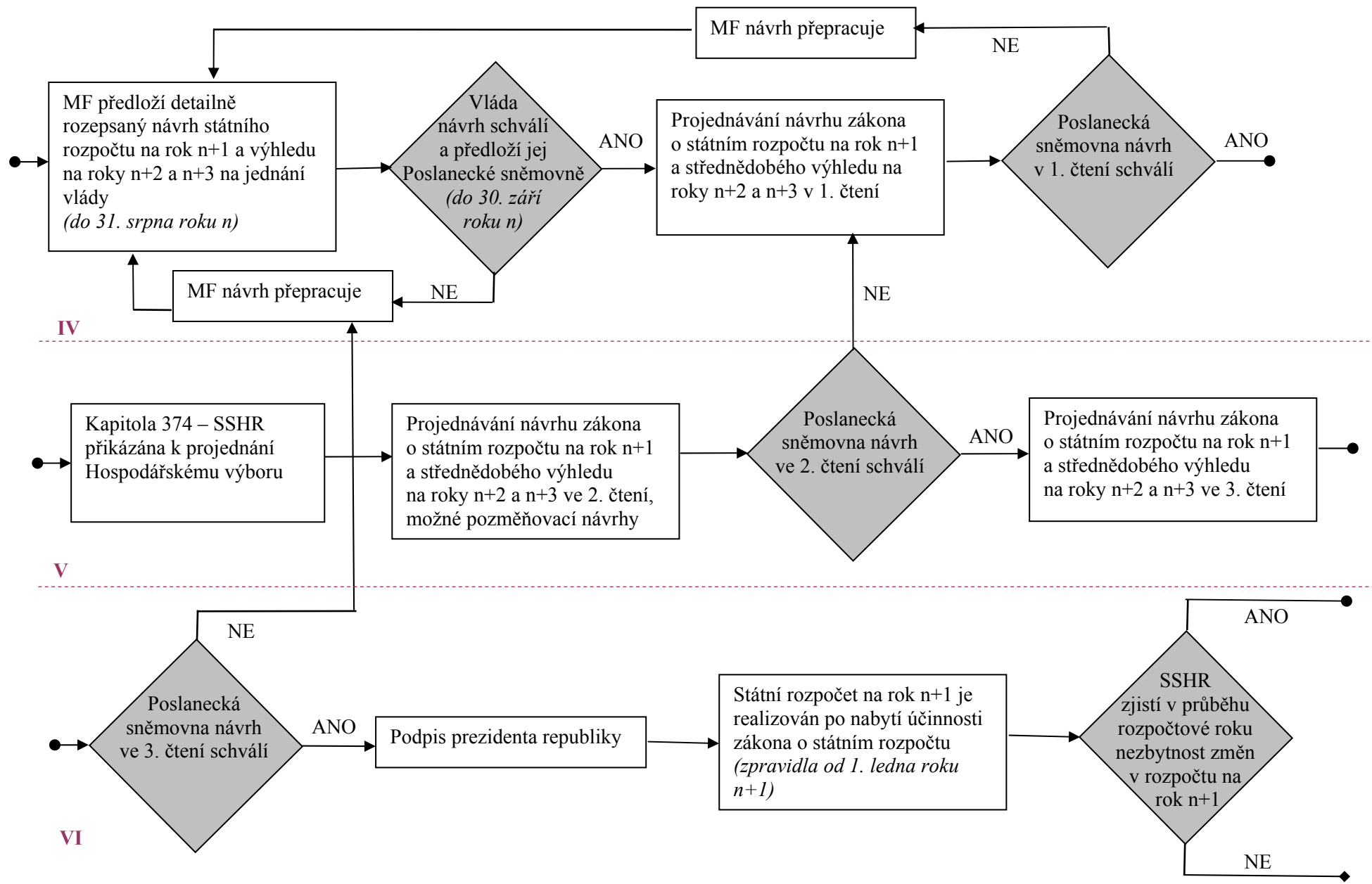
Příloha č. 2: Zastoupení SSHR v orgánech bezpečnostního systému ČR (schéma)

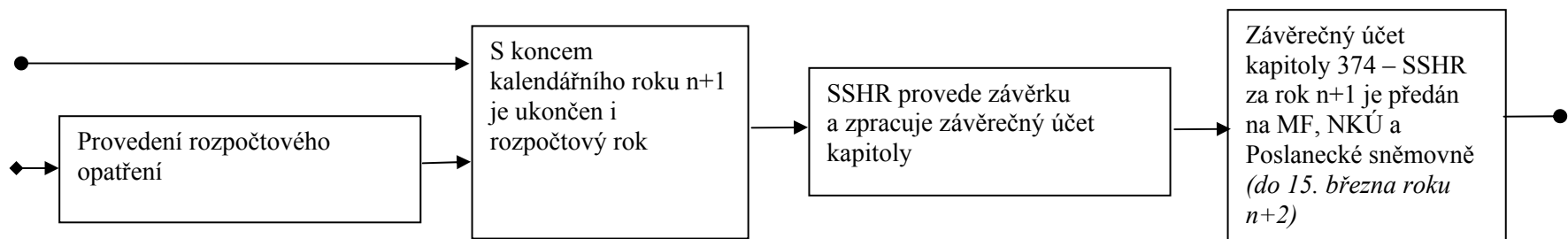


Zdroj: autor.

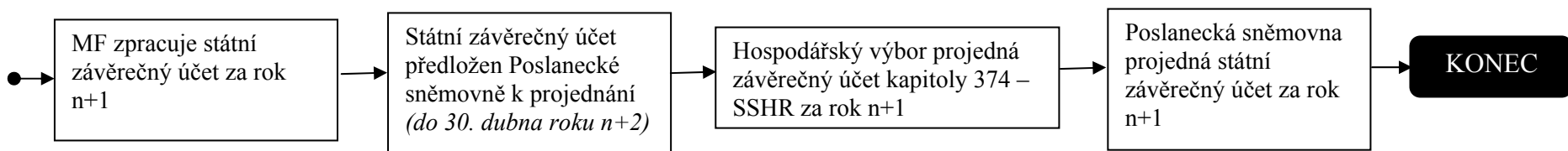
Příloha č. 3: Procesní schéma rozpočtových prací s důrazem na úkony správce rozpočtu kapitoly 374 - SSHR (schéma)







VII



VIII

Zdroj: autor.

Příloha č. 4: Schválené závazné ukazatele kapitoly 374 – SSHR pro rok 2013 (tabulka)

		Příloha č. 4 k zákonu č. 504/2012 Sb.
		strana 43
Ukazatele kapitoly 374 Správa státních hmotných rezerv		
		v Kč
Souhrnné ukazatele		
	Celkové příjmy	130 000 000
	Celkové výdaje	1 761 799 000
Specifické ukazatele - příjmy		
	Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	130 000 000
	v tom: příjmy z rozpočtu Evropské unie bez společné zemědělské politiky celkem	0
	ostatní nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	130 000 000
Specifické ukazatele - výdaje		
	Civilní připravenost na krizové stavy	1 742 009 000
	Zabezpečení potřeb ozbrojených sil	19 790 000
Průřezové ukazatele		
	Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	119 651 000
	Povinné pojistné placené zaměstnavatelem ¹⁾	40 388 000
	Převod fondu kulturních a sociálních potřeb	1 184 000
	Platy zaměstnanců v pracovním poměru	118 421 000
	Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.	1 742 309 000
	Výdaje spolufinancované z rozpočtu Evropské unie bez společné zemědělské politiky celkem	0
	v tom: ze státního rozpočtu	0
	podíl rozpočtu Evropské unie	0
	Výdaje vedené v informačním systému programového financování EDS/SMVS celkem	75 000 000

¹⁾ povinné pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na veřejné zdravotní pojištění

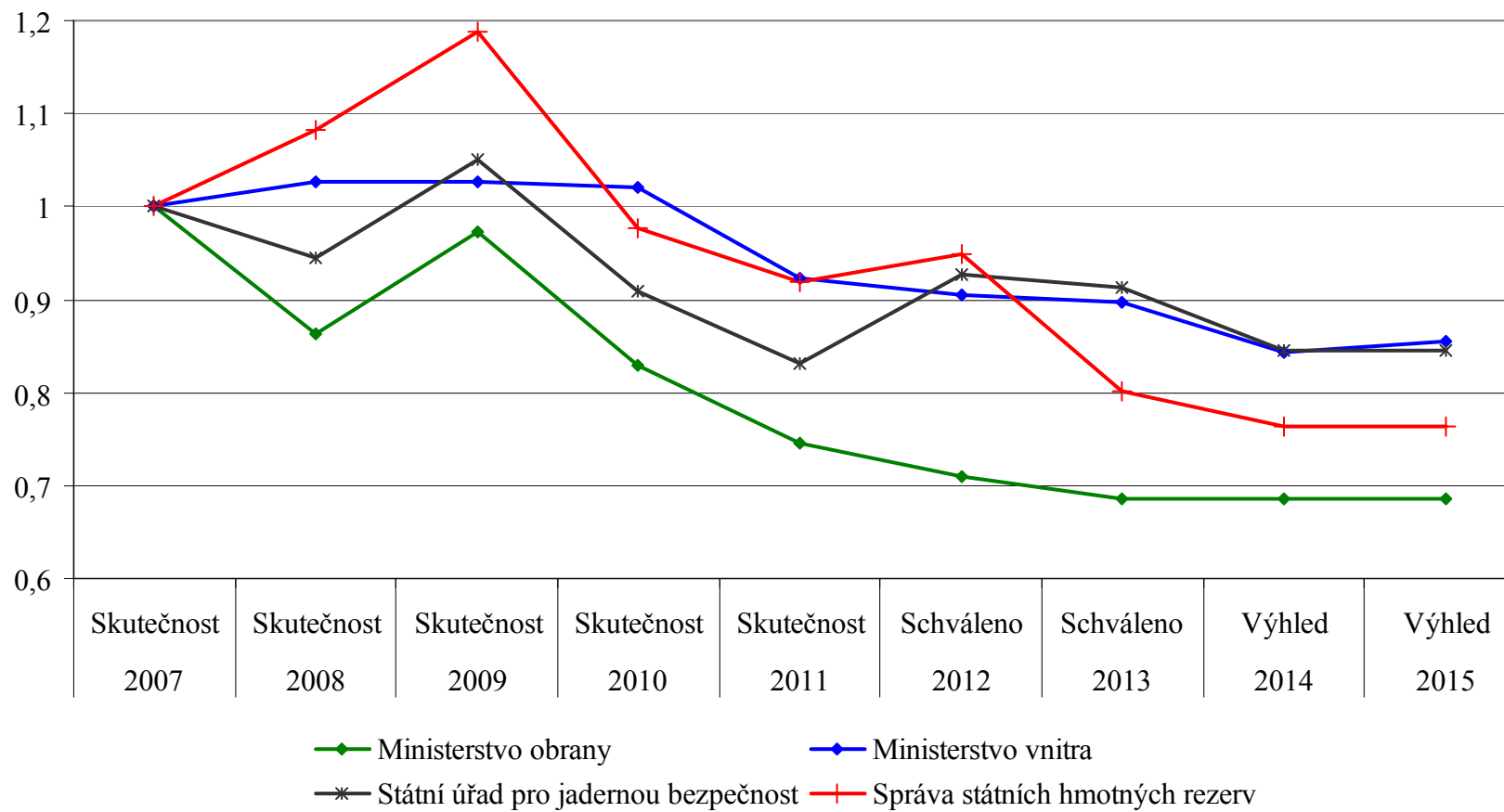
Zdroj: Zákon č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2013.

Příloha č. 5: Přehled výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (v tis. Kč) a z nich vycházejících bazických a řetězových indexů (tabulka)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
		Skutečnost	Skutečnost	Skutečnost	Skutečnost	Skutečnost	Schváleno	Schváleno	Výhled	Výhled
Ministerstvo obrany	Výdaje (v tis. Kč)	61 338 073	52 896 323	59 725 830	50 844 962	45 708 219	43 474 131	42 053 375	42 026 968	42 026 968
	Bazický index	1,000	0,862	0,974	0,829	0,745	0,709	0,686	0,685	0,685
	Řetězový index	-	0,862	1,129	0,851	0,899	0,951	0,967	0,999	1,000
Ministerstvo vnitra	Výdaje (v tis. Kč)	58 233 846	59 828 401	59 756 109	59 464 345	53 783 098	52 656 658	52 292 118	49 153 430	49 786 864
	Bazický index	1,000	1,027	1,026	1,021	0,924	0,904	0,898	0,844	0,855
	Řetězový index	-	1,027	0,999	0,995	0,904	0,979	0,993	0,940	1,013
Státní úřad pro jadernou bezpečnost	Výdaje (v tis. Kč)	387 438	365 736	406 676	351 900	322 302	359 092	353 920	327 756	327 756
	Bazický index	1,000	0,944	1,050	0,908	0,832	0,927	0,913	0,846	0,846
	Řetězový index	-	0,944	1,112	0,865	0,916	1,114	0,986	0,926	1,000
Správa státních hmotných rezerv	Výdaje (v tis. Kč)	2 197 565	2 380 577	2 610 946	2 148 036	2 017 258	2 086 248	1 761 799	1 676 269	1 676 269
	Bazický index	1,000	1,083	1,188	0,977	0,918	0,949	0,802	0,763	0,763
	Řetězový index	-	1,083	1,097	0,823	0,939	1,034	0,844	0,951	1,000

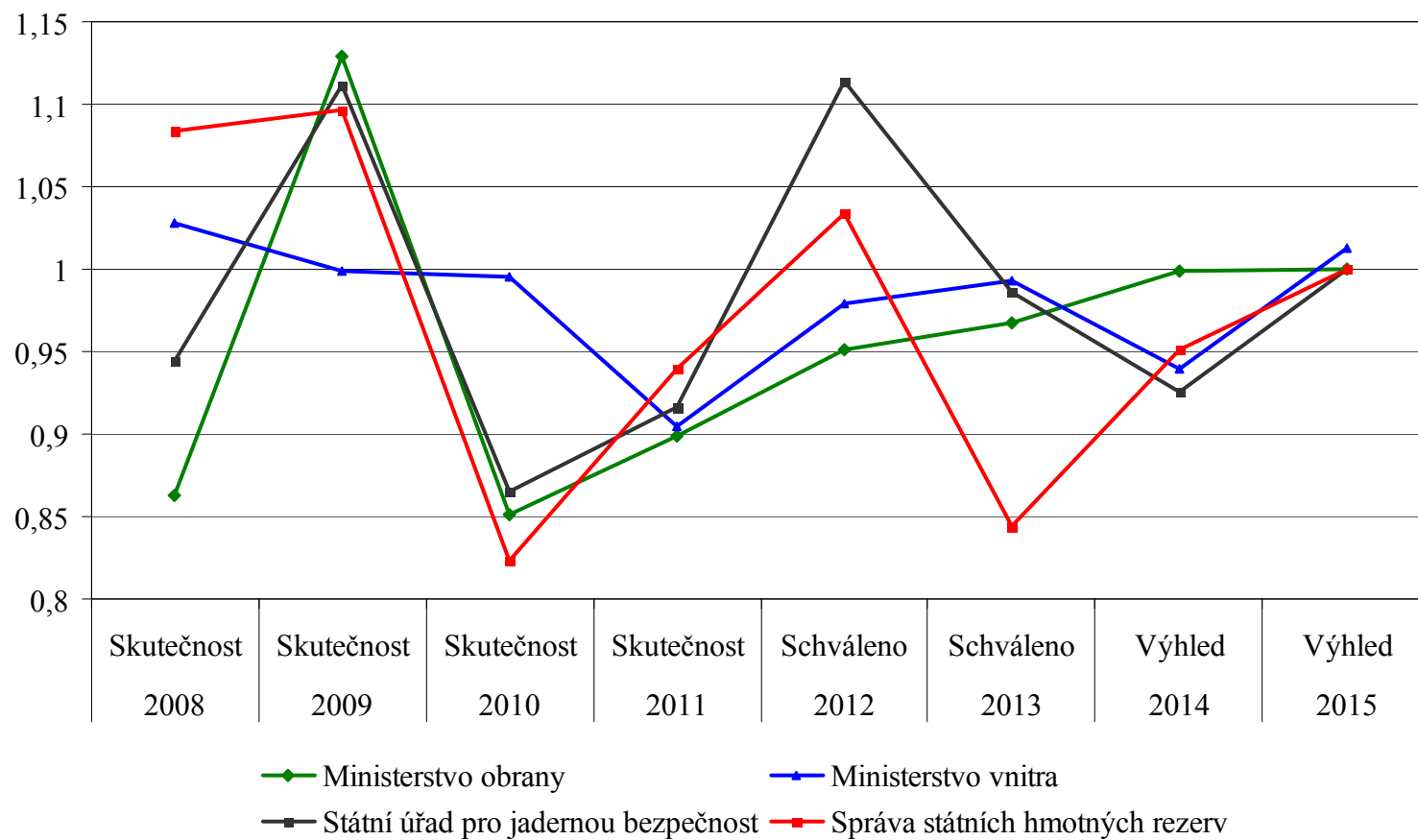
Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Příloha č. 6: Vývoj bazických indexů výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (graf)



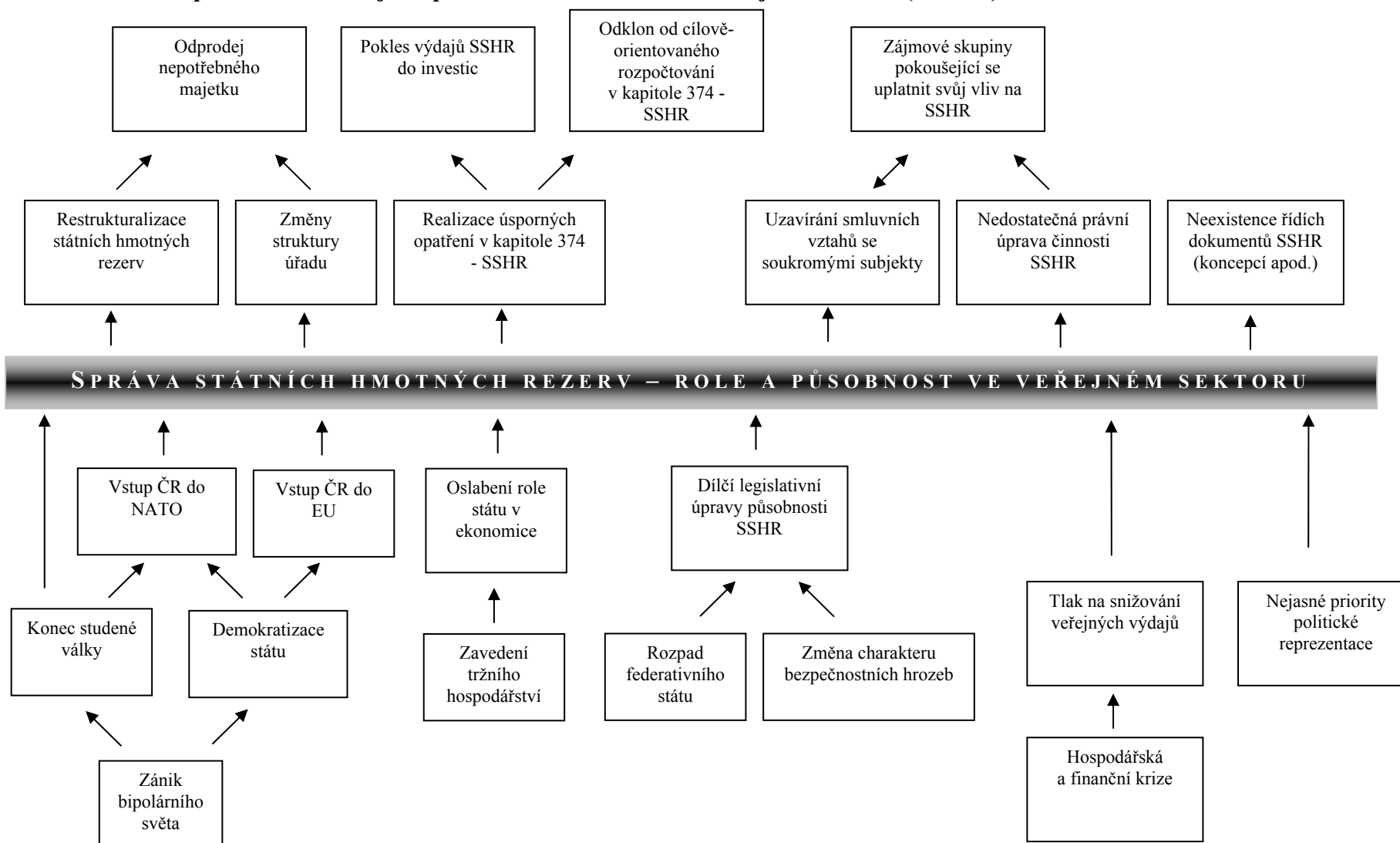
Zdroj: autor na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Příloha č. 7: Vývoj řetězových indexů výdajů vybraných kapitol státního rozpočtu za léta 2007 – 2015 (graf)



Zdroj: autor na základě údajů Ministerstva financí, Integrovaný informační systém Státní pokladny.

Příloha č. 8: Strom problémů související s působností a rolí SSHR ve veřejném sektoru (schéma)



Zdroj: autor.

Příloha č. 9: Dotazník zasláný expertům na bezpečnostní politiku v ČR (text)

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD
Institut sociologických studií

Dotazníkové šetření k diplomové práci na téma

Správa státních hmotných rezerv – role a působnost ve veřejném sektoru

Diplomant:

Stanislav Kulhánek

e-mail: stanislav.kulhanek@seznam.cz

Vedoucí diplomové práce:

prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

e-mail: ochrana@fsv.cuni.cz

Vážený pane _____,

dovoluji si Vás oslovit s žádostí o zodpovězení jedenácti otázek obsažených v tomto dotazníku. Jeho vyplnění Vám **nezabere více než 15 minut**, ale významně tím přispějete k ověření východisek a dílčích závěrů mnou zpracovávané diplomové práce na téma: „*Správa státních hmotných rezerv – role a působnost ve veřejném sektoru*“.

Vámi zvolené odpovědi stačí označit symbolem „x“, dále můžete u kterékoliv otázky využít možnosti doplnění Vaší odpovědi komentářem. Považuji za nutné zdůraznit, že veškeré Vámi poskytnuté odpovědi i komentáře, budou v diplomové práci **zpracovány zcela anonymně!** Předpoklad důvěry mezi Vámi a mnou pokládám za základní podmínku k otevřeným a kritickým reakcím na níže uvedené problematické okruhy.

Věřím, že si pro vyplnění dotazníku najdete čas a přispějete svými znalostmi a zkušenostmi k maximálně objektivním výsledkům výběrového šetření. Budu velmi rád, pokud mi vyplněný dotazník na e-mailovou adresu: stanislav.kulhanek@seznam.cz **zašlete do 24. dubna 2013.**

Předem děkuji za Vaši ochotu a jsem s pozdravem

Stanislav Kulhánek
student FSV UK v Praze

2. **Působnost SSHR je legislativně upravena zejména zákonem č. 97/1993 Sb., o působnosti SSHR. Uvedený zákon má pouze 9 paragrafů a chybí v něm např. definice základních pojmů (minimální stav, orientační cílový stav apod.), nejsou v něm stanoveny požadavky kladené na ochraňovatele státních hmotných rezerv, neupravuje procesy spojené se spravováním státních hmotných rezerv. Obdobné právní předpisy platné na Slovensku i v Polsku upravují nakládání se státním majetkem mnohem podrobněji. Na základě výše uvedeného a Vaší zkušenosti s právní úpravou působnosti SSHR označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete:**

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> zákon o působnosti SSHR je zcela postačující a v praxi je stávající právní úprava zcela dostatečná	
<input type="checkbox"/> předmětný zákon vykazuje jisté nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Novelu zákona však není nezbytné připravovat okamžitě.	
<input type="checkbox"/> předmětný zákon vykazuje nedostatky, které by bylo možné odstranit jeho novelizací. Práce na novele tohoto zákona by měly být zahájeny co nejdříve.	
<input type="checkbox"/> předmětný zákon vykazuje závažné nedostatky, které je možné odstranit pouze přijetím zcela nového zákona, což si však vyžádá poměrně dlouhé časové období pro jeho přípravu	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

3. Státní hmotné rezervy jsou majetkem státu, se kterým je příslušná hospodařit SSHR. Primárním důvodem jejich vytváření je zajištění bezpečnosti ČR. Vláda však může v některých případech rozhodnout o zapůjčení vybrané položky rezerv, příkladem může být schválení zápůjčky maximálně 100 tis. tun obilí ke zmírnění disproporce na domácím trhu s obilovinami (usnesení vlády ze dne 23. ledna 2013 č. 64). Vláda zároveň vyjádřila souhlas s tím, aby do konce letošního roku byl dočasně snížen minimální limit obilovin ve státních hmotných rezervách o 100 tis. tun. Označte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete:

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> takový krok je v pořádku, vláda má mít právo užívat státní hmotné rezervy i k potřebným intervencím na trhu	
<input type="checkbox"/> takový krok vlády je v pořádku, vláda může státní hmotné rezervy využít k intervenci na trhu, vyžaduje-li to tržní situace, ale nesmí dojít k poklesu jejich výše pod stanovené minimální limity	
<input type="checkbox"/> vláda může státní hmotné rezervy využít k zásahu na trhu, avšak např. schválení dočasného snížení minimálního limitu by mělo být opatření zcela výjimečné spojené pouze se zcela kritickou tržní situací u dané položky hmotných rezerv	
<input type="checkbox"/> vláda by k takovému kroku neměla přistupovat, smyslem státních hmotných rezerv není zasahování do fungování tržních mechanismů mimo období po vyhlášení krizových stavů	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

4. **Původní působnost SSHR spočívala zejména v přípravě státu na hospodářskou mobilizaci. Přijetím zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy, došlo k rozšíření působnosti tohoto úřadu na zajišťování financování systému hospodářských opatření pro krizové stavy (tzv. HOPKS). Systém HOPKS se skládá z pěti prvků: nouzové hospodářství, hospodářská mobilizace, státní hmotné rezervy, výstavba a údržba infrastruktury a regulační opatření. Myslíte si, že by mělo být uvedené vymezení působnosti SSHR, resp. poslání tohoto úřadu, změněno? V případě, že ano, jak?**

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> ne, vymezení působnosti SSHR je vyhovující	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<input type="checkbox"/> ano, působnost SSHR je vhodné změnit a to zejména...	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

5. Pokud by bylo přistoupeno ke změně právní úpravy působnosti SSHR, mohla by být tato příležitost využita k významnějšímu zásahu do bezpečnostního systému ČR. Jednou z možných variant by mohlo být například sloučení SSHR s Hasičským záchranným sborem ČR (dále jen HZS ČR), který by byl vyčleněn ze struktury Ministerstva vnitra. Mohl by tak vzniknout zcela nový ústřední správní úřad „Záchranný sbor ČR“. Tento úřad by byl gestorem integrovaného záchranného systému a samostatnou kapitolou státního rozpočtu. Navržená úprava by výrazným způsobem přispěla ke zjednodušení organizační struktury Ministerstva vnitra. Překryv působnosti mezi SSHR a HZS ČR lze do značné míry vysledovat zejména v těchto činnostech: usměrňování a příprava na mimořádné události, krizové stavy a jejich řešení, provoz a výstavba informačních a komunikačních sítí integrovaného záchranného systému a HOPKS, organizace a koordinace humanitární pomoci, hospodaření s materiálem civilní ochrany. Za značnou výhodu navrženého opatření lze považovat soustředění materiálních i lidských zdrojů pro řešení krizových situací (živelných pohrom, havárií, požárů apod.) v jednom správním úřadě, který by nadále hrát roli gestora civilní obrany obyvatelstva. Vyberte, prosím, tvrzení, se kterým se nejvíce ztotožňujete:

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> jednalo by se o tak významný zásah do bezpečnostního systému ČR, že by mohl vést k jeho destabilizaci, a proto se s uvedeným návrhem ani rámcově neztotožňuji	
<input type="checkbox"/> začlenění SSHR do jiného ústředního správního úřadu je možné, ale uvedený návrh nepovažuji za vhodný	
<input type="checkbox"/> uvedený návrh jistě stojí za podrobnější rozpracování a zvážení jeho pozitiv a negativ	
<input type="checkbox"/> návrh považuji za realizovatelný a vhodný pro budoucí směřování SSHR i HZS ČR	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

6. V posledních letech došlo u řady úkolů uložených SSHR v době určené na jejich realizaci k přehodnocení zadání a jejich následnému zrušení. Jako příklady můžeme jmenovat plánované navýšení zásob ropy a ropných produktů na 120 dnů s finančním zapojením podnikatelského sektoru, zamýšlené vytvoření zásob jaderného paliva ve státních hmotných rezervách (v současné době je naopak zvažováno přenesení této povinnosti na provozovatele jaderných elektráren). Myslíte si, že je možné pro tyto změny úkolů SSHR definovat zobecněně příčiny? Pokud ano, pokuste se z níže uvedených vybrat maximálně dvě. Napadne-li Vás jedna či dvě jiné příčiny, které v seznamu postrádáte, můžete je doplnit a vybrat je.

	<i>Označte maximálně dvě možnosti</i>
<input type="checkbox"/> omezování finančních prostředků dostupných SSHR ze státního rozpočtu	
<input type="checkbox"/> nekoncepční přístup vlády vůči SSHR	
<input type="checkbox"/> nekoncepční přístup vedení SSHR	
<input type="checkbox"/> úspěšné prosazování vlivu zájmových skupin	
<input type="checkbox"/> přehodnocování úkolů jako důsledek dynamických změn prostředí	
<input type="checkbox"/> omezená schopnost SSHR reagovat na úkoly ukládané vládou vzhledem k faktické moci ministerstev řízených politiky	
<input type="checkbox"/> nedostatečně provedená analytická činnost před zadáním úkolů	
<input type="checkbox"/> jiné: <i>prosím, vyplňte</i>	
<input type="checkbox"/> jiné: <i>prosím, vyplňte</i>	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

7. Vláda v letošním roce schválila „Plán vytváření a udržování státních hmotných rezerv k zajištění bezpečnosti ČR na léta 2013 a 2014“. Z hlediska způsobu zpracování, struktury, časového horizontu, zastávaných funkcí zadavatelů/autorů a samotného smyslu jsou rozlišovány zpravidla následující typy řídicích dokumentů: vize, prognózy, koncepce, realizační plány a metodiky. Výše uvedený dvouletý plán bude svým charakterem zřejmě připadat do kategorie realizačních plánů. Veřejnosti není předmětný plán, jakožto utajená informace, dostupný. Považujete za vhodné zpracovat pro činnost SSHR i řídicí dokumenty vyšší úrovně – tj. definování vize SSHR a zpracování základního koncepčního dokumentu jejího rozvoje na delší časové období? V případě, že ano, mají být řídicí dokumenty SSHR vyšší úrovně veřejně dostupné či utajené?

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné a veřejnosti být přístupné nemohou	
<input type="checkbox"/> stávající řídicí dokumenty SSHR jsou dostatečné, ale veřejnosti by zpřístupněny být měly	
<input type="checkbox"/> SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, ale fungování úřadu to zásadním způsobem neovlivňuje	
<input type="checkbox"/> SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány, ale ze své podstaty nemohou být přístupné veřejnosti	
<input type="checkbox"/> SSHR nemá odpovídající soustavu řídicích dokumentů, měly by být zpracovány a měly by být přístupné veřejnosti	
<input type="checkbox"/> na věc nemám jasný názor	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

9. V Polské republice je obdobou SSHR Agencja Rezerw Materialowych. Prezident této agentury je jmenován předsedou polské vlády na základě výsledku výběrového řízení. V ČR je předseda SSHR jmenován a odvoláván vládou na návrh ministra průmyslu a obchodu v dohodě s ministrem financí. Myslíte si, že by bylo vhodné pro obsazování postu předsedy SSHR převzít stejnou právní úpravu, která je platná v Polsku?

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> určitě ne	
<input type="checkbox"/> spíše ne	
<input type="checkbox"/> spíše ano	
<input type="checkbox"/> určitě ano	
<input type="checkbox"/> nevím	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

10. V roce 2012 bylo z rozpočtu SSHR na financování ochraňování státních hmotných rezerv vynaloženo 1 729 397 tis. Kč, to odpovídá 85 % celkových skutečných výdajů této kapitoly a 88 % běžných výdajů. Hlavní podíl výdajů na ochraňování souvisel s nouzovými zásobami ropy a ropných produktů. Výdaje na zajištění ochraňování těchto zásob činily v loňském roce 1 416 128 tis. Kč. Z toho vyplývá, že z celkových skutečných výdajů kapitoly 374 – SSHR plyne na zajištění ochraňování pouze tohoto typu zásob 68 %. Hlavními ochraňovateli těchto zásob jsou státem vlastněné společnosti ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. To svědčí o tom, že SSHR nedisponuje dostatečnou vlastní skladovací kapacitou pro skladování ropy a ropných produktů. Souhlasíte s tvrzením, že při rozhodování státu o dalším směřování společností ČEPRO, a. s. a MERO ČR, a. s. musí být kladen důraz na jejich roli strategických ochraňovatelů státních hmotných rezerv, aby nedošlo k ohrožení bezpečnostních zájmů státu?

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> určitě ne	
<input type="checkbox"/> spíše ne	
<input type="checkbox"/> spíše ano	
<input type="checkbox"/> určitě ano	
<input type="checkbox"/> nevím	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	

11. Srovnáme-li celkové plánované výdaje rozpočtu SSHR pro rok 2015 se skutečnými výdaji v roce 2007, zjistíme, že by mělo dojít k jejich poklesu o 24 %. Uděláme-li stejné srovnání pouze pro kapitálové výdaje, tak zjistíme jejich plánovaný pokles o 83 %. SSHR tak v podstatě rezignuje na investiční činnost. Myslíte si, že podobný vývoj rozpočtovaných prostředků SSHR může do budoucna ohrožovat bezpečnost ČR?

	<i>Označení zvolené varianty (pouze jedné)</i>
<input type="checkbox"/> určitě ne	
<input type="checkbox"/> spíše ne	
<input type="checkbox"/> spíše ano	
<input type="checkbox"/> určitě ano	
<input type="checkbox"/> nevím	
<i>Doplnění vlastního komentáře:</i>	