

K některým problémům činnosti teritoria

(Reakce nejen na články ve VR č. 7, 9/93, 2, 3, 5, 6/94.)

Jednou z nejdůležitějších současných doktrinárních změn v předurčení Armády České republiky je skutečnost, že se její použití předpokládá zejména na území České republiky. Z hlediska naší poválečné historie jde o výraznou změnu, která se promítá do všech aspektů obrany ČR a která není doposud plně doceněna. Ve svém důsledku to znamená, že bojová činnost bude vedena v prostoru vlastního státu s jeho obyvatelstvem, přírodním prostředím i celou ekonomickou a sociální infrastrukturou. Na zabezpečení obrany ČR se podílí nejen AČR, ale i ostatní složky ozbrojených sil, orgány státní správy, územní samosprávy, soukromé a právnické osoby.

V posledním období se vyskytuje mnoho názorů jak řešit vztahy mezi těmito prvky obranného systému jak v míru, tak i v době ohrožení a za války. Podle poznatků z provedených cvičení, seminářů a konferencí je zřejmé, že současně přijatá opatření nevyhovují takto široce pojatým potřebám a nejsou tedy konečným řešením. Ve svém důsledku současně neúplné zpracování této problematiky nevytváří ani představy pro její legislativní řešení.

Cílem mého příspěvku je ukázat na některé problémy, které jsou podle mého názoru rozhodující při zkoumání vztahu teritoria a AČR a kterých vyřešení pomůže vytvořit nový, efektivnější systém obrany ČR.

Teritoriem z vojenského hlediska rozumíme území státu nebo jeho části se vzdušným prostorem, obyvatelstvem a celou infrastrukturou, tzn. souborem všech odvětví zajišťujících speciální obranné funkce státu včetně řízení, výstavby a činnosti ozbrojených sil, a dále s ekonomikou, zdroji, zásobami materiálu i jiných prostředků, s politickými, ekonomickými i vojenskými orgány, právníckými a fyzickými osobami a dalšími silami a prostředky působícími na daném teritoriu nebo sloužícími k zajištění jeho životaschopnosti.

Obecně pojato, teritorium je území státu nebo jeho části se vším, co na něm „leží“ a co je „nad ním“.

Z hlediska zkoumání problému lze teritorium rozdělit na část území státu, které je součástí prostoru obrany operačního uskupení (armádního sboru) a na území, které se nachází mimo tento prostor. Některé důležité aspekty činnosti druhů vojsk a složek AČR a ostatních prvků podléhajících se na obraně teritoria ČR jsou vyjádřeny na **schématu 1**.

Ze schématu lze vyvodit některé rozpory, které způsobují obtíže zejména při řešení kompetencí činností jednotlivých druhů vojsk a složek AČR a ve svém důsledku jsou příčinou složitých vazeb mezi orgány řízení obranné operace.

Teritorium při přípravě a vedení strategické obrany státu plní dvě základní funkce:

- **první** spočívá ve vytvoření podmínek pro vedení bojové činnosti Armádou ČR - v zabezpečení činnosti polních vojsk při přípravě a vedení obranné operace;
- **druhá** v zabezpečení ochrany civilního obyvatelstva i v obraně a ochraně objektů hospodářské a sociální infrastruktury státu vojsky AČR.

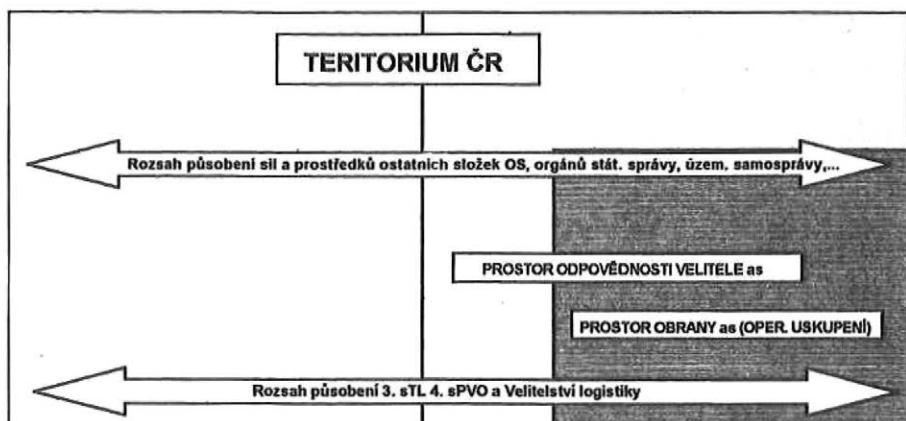


Schéma 1

ZABEZPEČENÍ ČINNOSTI POLNÍCH VOJSK PŘI PŘÍPRAVĚ A VEDENÍ OBRANNÉ OPERACE

Cílem zabezpečení činnosti polních vojsk silami a prostředky teritoria při přípravě a vedení obranné operace je dosažení úspory sil a prostředků polních vojsk při činnostech, které nesouvisí s přímým působením na protivníka a které nevyžadují úzce specializovaně připravené osoby, materiál a techniku. To je jedno ze základních poslání teritoriálních vojsk v zemích jako je Švýcarsko, Švédsko, Norsko a dalších.

Teritoriální síly, které nejsou omezeny lidskými a z určitého hlediska ani materiálními zdroji, nemají tak velké požadavky na kvalitu osob, výzbroje a vybavení. Jejich výhodou je, že vzhledem k připoutanosti na region svého vzniku a činnosti, mohou v součinnosti s nevojenskými organizacemi a místním obyvatelstvem plnit úkoly s daleko větší efektivností.

Síly a prostředky teritoria mohou při zabezpečení činnosti polních vojsk plnit řadu úkolů, z nichž nejvýznamnější jsou opatření:

- ▲ ženíjního zabezpečení,
- ▲ operační přípravy státního území,
- ▲ zabezpečení spojení,
- ▲ zabezpečení přesunů vojsk,
- ▲ logistické podpory,
- ▲ zdravotnického zabezpečení.

Při použití sil a prostředků teritoria k zabezpečení činnosti polních vojsk lze vymezit následující skutečnosti:

- potřeba zahájení činnosti zabezpečovacího systému vzniká až v době ohrožení nebo válečného stavu ČR,

- možnost maximálního využití kapacit všech lidských i materiálních zdrojů teritoria,
- sladčnost využití zdrojů pro zabezpečení ozbrojených sil a pro nutné zabezpečení života obyvatelstva,
- využití výhody znalostí prostředí orgány řízení teritoria,
- efektivní rozvinutí sil a prostředků zabezpečení podle aktuální situace a potřeb,
- svázanost (omezení) činnosti sil a prostředků zabezpečení s vymezenou částí teritoria,
- optimální využití výhod decentralizace a samostatnosti orgánů řízení dílčích částí teritoria, při dodržení nutné míry centralizace.

Příkladem pro zvýraznění uvedené myšlenky jsou některé úkoly vzdušných sil a logistiky, které jsou plněny na stacionárním (teritoriálním) principu. Jedná se zejména o činnost:

- stálých letišť a zřizování polních letišť a přistávacích ploch,
- části navigačního a průzkumného systému vzdušných sil,
- skladů státních hmotných rezerv, centrálních, posádkových a dalších vojenských skladů materiálů,
- výdejních míst na železničních stanicích, na státním produktovodu a rovněž zásobovacích míst,
- civilních i vojenských zdravotnických zařízení,
- části opravářských zařízení,
- sil a prostředků silniční posádkové a regulační služby a další.

V některých evropských státech se osvědčilo předurčit pro plnění úkolů rozvinutí i zabezpečení části činnosti těchto objektů a zařízení síly a prostředky teritoriálního vojska (domobrany).

OBRANA A OCHRANA TERITORIA

Mezi základní úkoly ochrany teritoria patří ochrana zdraví, ochrana proti účinkům zbraní hromadného ničení, konvenčních zbraní (zejména vysoce přesných zbraní), přímá ochrana (střežení) objektů obrany a dalších důležitých objektů, ochrana před nežádoucími účinky činnosti vlastních vojsk, požární ochrana, klamání a utajení.

Na opatřeních ochrany teritoria se v rozsahu své působnosti a odpovědnosti musí podílet všechny orgány státní správy, organizace, občanská sdružení a právnické i fyzické osoby na daném teritoriu. Obrana je souborem aktivních vojenských činností reagujících na vojenská ohrožení a je realizována zejména ozbrojenými silami nebo jejich částí.

Ochrana a obrana z hlediska vzájemného vztahu na sebe bezprostředně navazují, prolínají se, vzájemně spolu souvisí, doplňují se a podmiňují.

Pro řešení otázek přípravy a realizace obrany a ochrany teritoria lze stanovit následující principy:

- **komplexnost** - znamená, že na přípravě teritoria k obraně a ochraně by se koordinovaně měly podílet všechny resorty státní správy;

- **efektivnost** - znamená, že příprava teritoria k obraně a ochraně by se měla uskutečňovat pouze nezbytnými silami a prostředky v souladu s dostupnými ekonomickými, věcnými a lidskými zdroji, tzn. dosáhnout rovnováhy mezi náklady, vynaloženými na ochranu a obranu, a mezi přijatelnými ztrátami;
- **dvojitelnost** - znamená realizovat taková opatření, která jsou využitelná jak pro zabezpečování mírového života, tak i pro případ ozbrojeného konfliktu (dopravní komunikace, spojovací sítě, produktovody, sklady, systémy vyrozumění a varování atd.);
- **odolnost** - znamená realizovat opatření, zabezpečující účinnou obranu a ochranu, i v případě narušení objektů teritoria činností protivníka;
- **centrální řízení** - předpokládá, že příprava a realizace opatření obrany a ochrany teritoria by v celém rozsahu měly být schvalovány a koordinovány z úrovně vrcholných orgánů řízení státu.

Vymezené požadavky na zabezpečení činnosti teritoria v obou oblastech jsou obecně většinou uznávány, jejich realizace je však problematická. Jednotlivá opatření mohou být účinná jen tehdy, jsou-li legislativně podepřena a organizačně zajištěna u všech resortů. Pomineme-li problematiku řízení, o které se zmiňuji dále, jako *jeden z největších problémů se jeví absence rozhodnutí o územním členění České republiky*. Dalším problémem je akutní potřeba vytvořit podmínky k tomu, aby mohla být stanovena povinnost právníkům i fyzickým osobám zajišťovat v době ohrožení a ve válečném stavu služby a materiál podle požadavků ozbrojených sil.

Důsledkem nedořešení uvedených problémů regulérním způsobem je snaha zabezpečit aktuální i předpokládané potřeby vlastními silami AČR. Projevuje se to jednak vznikem potřeby budovat a udržovat velký počet zabezpečovacích útvarů a zařízení a rovněž tak i plněním řady úkolů a opatření operační přípravy státního území z rozpočtu určeného k zajištění činnosti AČR.

Největším problémem obrany a ochrany teritoria se jeví uplatňování uvedeného požadavku na komplexnost obrany a ochrany. Dosud nejsou vytvořeny legislativní předpoklady pro vzájemnou součinnost řídicích orgánů, ani výkonných sil jednotlivých resortů státní správy při plnění úkolů, které se mohou v jednotlivých situacích na teritoriu vyskytnout.

Ostatní zásady obrany a ochrany teritoria jsou realizovány jednotlivými resorty státní správy (včetně resortu ministerstva obrany) s určitou setrvačností z minulých let, a to podle finančních možností. I zde chybí potřebné legislativní prostředí.

AČR předpokládá plnit úkoly obrany a ochrany teritoria v rozsahu stanoveném jednotlivým jejím složkám (pozemnímu vojsku, vzdušným silám, logistice, druhům vojsk a služeb, samostatným složkám AČR a vojenským územním orgánům státní správy).

Plánování a příprava teritoria k zabezpečení jeho obrany a ochrany se z větší části provádí v míru realizací komplexu opatření, která lze rozdělit na obecná opatření, prováděná ve

prospěch celé infrastruktury teritoria a jeho obyvatel, a na **speciální** opatření, zabezpečovaná ve prospěch ozbrojených sil. Realizace uvedených opatření je v současnosti plánována GŠ AČR a smluvně zajišťována ministerstvem obrany ve spolupráci s ostatními resorty státní správy.

Obecná opatření zahrnují především:

- ◆ opatření k zajištění obrany a ochrany státních hranic ČR,
- ◆ opatření k zajištění obrany a ochrany vzdušného prostoru ČR,
- ◆ opatření k zajištění obrany a ochrany nejdůležitějších dopravních komunikací,
- ◆ ochranu celostátní spojovací sítě,
- ◆ opatření k zajištění obrany a ochrany energetické základny,
- ◆ ochranu a obranu sítě skladů státních hmotných rezerv a centrálních skladů AČR,
- ◆ ochranu a obranu opravárenských závodů, základen a dílen,
- ◆ ochranu sítě zdravotnických zařízení,
- ◆ ochranu systému zásobování vodou,
- ◆ podíl na opatřeních k ochraně obyvatelstva,
- ◆ ochranu havarijního informačního systému,
- ◆ opatření k záchraně (ochraně) nejdůležitějších kulturních památek, sbírek, vědeckých objevů a dalších cenností, představujících národní bohatství ČR.

Účast AČR na zajištění těchto obecných opatření plněných s výraznou účastí složek civilní obrany, vyžaduje konkrétní rozpracování a stanovení odpovědnosti jednotlivých orgánů velení a řízení na všech velitelských stupních.

Speciální opatření prováděná AČR především zahrnují:

- ◆ ochranu a obranu komunikační sítě v prostorech obrany armádních sborů (operačních uskupení),
- ◆ ochranu a obranu míst velení a jejich zabezpečení prostředky automatizace velení,
- ◆ ochranu a obranu armádního systému vyzkoušení a varování,
- ◆ ochranu a obranu opěrné spojovací sítě a její propojení se státním spojovacím systémem,
- ◆ ochranu a obranu základen a skladů materiálu,
- ◆ ochranu a obranu zdrojů pro zásobování vodou,
- ◆ střežení vodních nádrží a důležitých objektů silniční, železniční a produktovodní sítě,
- ◆ účast na klamání,
- ◆ údržbu lehkých a středních opevnění v příhraničním pásmu a další opatření.

SÍLY A PROSTŘEDKY PRO ZABEZPEČENÍ ČINNOSTI TERITORIA

Činnost teritoria z AČR zabezpečují *vojenské územní orgány státní správy* (vyšší doplňovací velitelství (VDV), místní vojenské správy, posádkové správy, vojenské ubytovací a stavební správy, správy vojenské dopravy, orgány logistiky a další) a *vojsko územní obrany* (brigády územní obrany, svazky a útvary PVO, pohotovostní oddíly, strážní pluky a prapory, silniční pořádkové prapory, ženijní technický útvar a další).

Úkoly obrany a ochrany teritoria mohou plnit zejména síly a prostředky začleněné ve vojscích územní obrany (VÚO). Na jejich řízení se kromě štábů armádních sborů podílí i podřízené vojenské orgány státní správy: vyšší doplňovací velitelství, místní vojenské správy, posádkové správy, správy vojenské dopravy, velitelství vojenské policie a orgány logistiky.

O úkolech VÚO bylo na stránkách našeho časopisu vyjádřeno již mnoho názorů (VR č. 7, 9/93, 2, 3, 5, 6/94). S řadou z nich lze souhlasit, s některými je možno polemizovat. Podstatné však je, že autoři (Novotný K., Vlasák J., Kubeša, M., Hodboď, L.) projevili zřejmou snahu přispět k řešení některých aktuálních problémů činnosti AČR, a nelze je proto ignorovat.

Nechci zde zbytečně rozšiřovat diskusi nebo zaujímat stanoviska. Myslím si však, že stále více **převládá tendence předurčovat VÚO pro obranu a ochranu teritoria a ustupuje jeho předpokládané použití k bojovým úkolům** (ničení protivníka v rámci obranné operace). Proto vyvstává otázka, zda brigádní organizace VÚO i současné organizační začlenění brigád územní obrany vyhovuje plnění výše uvedených opatření obrany a ochrany. Po zkušenostech z posledních cvičení se lze přiklonit k názoru, že nikoliv. Jednotlivé úkoly budou plněny decentralizovaně, s vlastní specifikou, a často za přímého řízení orgánů státní správy a územní samosprávy na úrovni okresů.

VELENÍ A ŘÍZENÍ

Snaha o efektivní způsob plnění úkolů obrany a ochrany teritoria vyvolává v zainteresovaných složkách AČR trvale sílící diskusi o struktuře orgánů řízení teritoria.

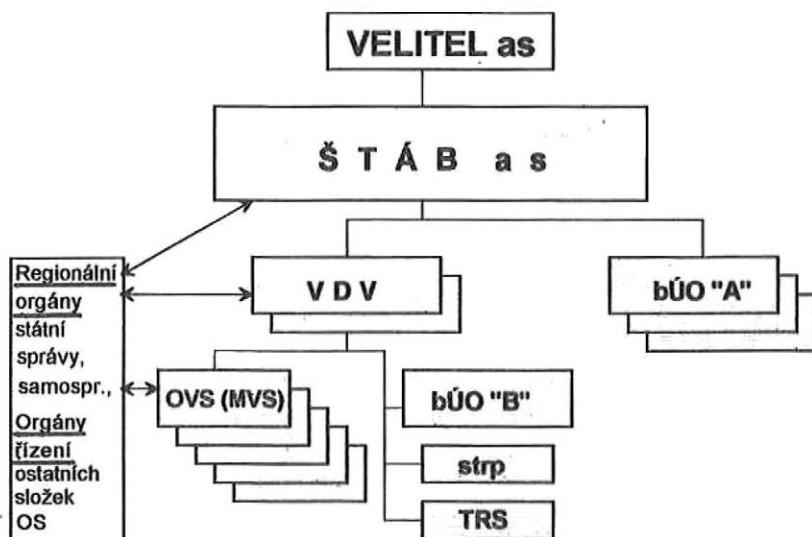


Schéma 2

Z vojenského pohledu je teritorium ČR rozděleno na dvě části, vymezené hranicemi odpovědnosti velitele 1. a 2. as. Prozatím je prosazována zásada, aby pro velení polním vojskům i vojskům územní obrany bylo zachováno jednotné velení. Velitel armádního sboru by tedy podle těchto názorů řídil činnost vojsk územní obrany a současně velel polním vojskům (operačnímu uskupení).

Schéma systému velení a řízení teritoria a předurčeným silám a prostředkům k jeho obraně a ochraně je uvedeno na schématu 2.

V každém okrese je civilní a vojenský orgán státní správy představován okresním úřadem, který zabezpečuje požadavky ochrany obyvatelstva a podniků na svém území, a okresní vojenskou správou, která prostřednictvím okresního úřadu ale i orgánu samosprávy v obcích zabezpečuje v souladu s branným zákonem požadavky armády. Orgány samosprávy, představované volenými zastupitelstvy obcí, mají na základě zákona č. 410/1992 Sb. o obcích rovněž povinnost zabezpečovat ochranu obyvatelstva. Doposud však v některých případech nejsou správně chápány jejich kompetence z hlediska ochrany svého území při vojenském nebo nevojenském ohrožení.

Přednosta okresního úřadu má ze zákona č. 425/1990 Sb. právo stanovovat obecním úřadům úkoly k ochraně obyvatelstva. Tyto úkoly má právo stanovit i podnikům a dalším organizacím na okrese. K řešení vojenských otázek má odborný vojenský orgán představený okresní vojenskou správou. Tyto okresní vojenské správy jsou prostřednictvím Vyšších doplňovacích velitelství podřízeny armádním sborům, které plní podle branného zákona úlohu územního orgánu druhého stupně.

V dosavadní teorii a praxi při řešení obrany a ochrany teritoria se projevují následující tendence a zkušenosti:

1. Řízení obrany a ochrany teritoria velitelem armádního sboru, zejména, plní-li armádní sbor bojový úkol mimo své teritorium, je problematické. Nelze předpokládat, že velitel se bude plně věnovat řízení bojové činnosti a zároveň sledovat vývoj situace na teritoriu.
2. Jedním z frekventovaných návrhů je zřídit účelový řídicí orgán na operační úrovni. Tím vznikne další řídicí článek, který má vzhledem k rozsahu řešených problémů své opodstatnění; vyvstává zde otázka, zda část, nebo všechny úkoly VDV nemůže převzít tento orgán.
3. Pro koordinaci jednotlivých opatření, zejména mezi vojenskými a nevojenskými složkami, citelně chybí specializovaný řídicí orgán na strategické úrovni (na úrovni generálního štábu).
4. Hlavní těžiště úkolů ochrany a obrany teritoria je na výkonném stupni, při plnění jednotlivých úkolů (na úrovni okresů), které mohou být značně různorodé. Řízení plnění těchto úkolů však není na úrovni okresů zajištěno příslušným velitelským orgánem.

Zkoumání účinnosti řídicích prvků v organizačních strukturách sil a prostředků teritoria (armádního sboru) je velmi citlivou otázkou, která by měla být podložena zdůvodněnými argumenty. Jsem si vědom, že jsem je doposud plně neuvedl.

Mým cílem bylo poukázat na některé názory, které se na stránkách tohoto časopisu doposud nevyskytly a které se v teorii a praxi vojenského umění stále více projevují. Tím přispět k diskusi o problematice činnosti teritoria a zároveň inspirovat při přijímání praktických opatření.