

Řízení obrany státu - I

Jak tomu nasvědčují mnohé skutečnosti, *přípravě obrany České republiky není dosud věnována dostatečná pozornost*. Příčinou je, že po ukončení studené války došlo k oživení pacifistických tendencí a k útlumu uvědomění si možných rizik a ohrožení státu. Kromě toho převládá v občanské veřejnosti názor, že obrana republiky je „záležitostí jen armády“.

Řada neřešených otázek řízení obrany České republiky významným způsobem ovlivňuje všechny složky (komponenty) systému obrany státu. Negativně se to projevuje zejména v existující stagnaci přípravy obranné infrastruktury, v problematice zabezpečení válečného hospodářství, v zajištění přechodu státu z mírového na válečný stav a jeho funkčnosti při něm, ale také v rozpracování zásad případného použití ozbrojených sil.

Obranyschopnost České republiky, má-li poskytovat potřebné garance pro suverenitu a územní celistvost, musí být vytvářena politickými, ekonomickými, legislativními, vojenskými, organizačními a dalšími opatřeními a funkcemi strategické úrovně, komplexně chápáné jako *systém obrany státu*.

Hlavními funkcemi v tomto smyslu jsou příprava a realizace opatření k:

- ▲ obraně státní suverenity, územní celistvosti a k odvrácení napadení České republiky,
- ▲ odražení agresora v případě napadení a při pokračující agresi k vedení obranných operací.

K dalším důležitým funkcím patří:

- vytváření potřebné *mezinárodní bezpečnostní garance* pro bezpečnost republiky,
- *ekonomické zabezpečení obrany* státu a v případě nutnosti převedení hospodářství na válečný stav a zajištění jeho fungování,
- *budování ozbrojených sil* a zabezpečení jejich připravenosti,
- *řízení ozbrojených sil* k odstrašení možného agresora, v krizových situacích a k obraně státu,
- zabezpečení *vnitřní bezpečnosti státu*,
- zajištění základních životních *potřeb a ochrany obyvatelstva* i ochrany materiálních a kulturních hodnot,
- vytvoření podmínek pro *ztotožnění se a podporu obyvatelstva* všech opatření nevyhnutelných k řešení krizových situací.

V míru je nezbytnou a závažnou funkcí systému obrany státu zajišťovat bezpečnost, ochranu a záchranu obyvatelstva a materiálních hodnot společnosti před *následky přírodních a průmyslových katastrof*.

Opatření obrany uskutečňovaná v době míru mají preventivní charakter a ve stavu ohrožení charakter varovný. Základními kritérii účinnosti systému obrany státu jsou

přípravenost a pohotovost sil a prostředků obrany k odvrácení války a k vedení obranných operací, komplexnost přijímaných opatření, jejich efektivnost a *spolehlivé i účinné řízení*.

Chceme-li se zabývat otázkami řízení obrany České republiky, je účelné znát a vzít v úvahu zkušenosti z minulých let a znalosti řešení v jiných evropských státech.

Vrcholové řízení obrany státu v historii Československé republiky

V období let 1918 až 1939 řízení obrany Československé republiky prodělalo mnohé změny. Jednou z prvních legislativních norem nového samostatného státu byl *Branný zákon* z roku 1920. Ten tuto problematiku zákonně usměrňoval, i když jen rámcově a neúplně.

Úsilí o komplexní a racionální řízení obrany republiky bylo dovršeno ve třicátých letech. Legislativním pilířem se stal *Zákon o obraně státu č. 131 z roku 1936*. V něm byla definována branná politika státu jako souhrn politických a vojenských činností, kterými byla v míru zabezpečována obranná funkce státu, za války pak organizována obrana země a řízen ozbrojený zápas s nepřítelem. Branná politika zahrnovala přípravu branné moci, diplomacii, mobilizaci lidských a materiálních zdrojů pro vedení války, politickou, osvětovou a morální přípravu.

Prezident republiky byl ze zákona nejvyšším představitelem branné moci a jejím vrchním velitelem s rozsáhlými pravomocemi. Byl mu podřízen hlavní velitel, jmenoval všechny hlavní funkcionáře armády, vyhlášoval mobilizaci, válečný stav a se souhlasem Národního shromáždění vypovídal válku. Jeho vojenská kancelář realizovala bezprostřední styk s ministerstvem národní obrany a armádou.

Národní shromáždění rozhodovalo o základních otázkách obrany státu, o budování a použití branné moci.

Vláda odpovídala v době míru za včasnou a účelnou přípravu obrany státu a ve válce za její zabezpečení.

Užším orgánem vlády pro řízení přípravy obrany státu byla *Nejvyšší rada obrany státu*. Měla postavení nejdůležitějšího orgánu řízení obrany. V jejím čele stál předseda vlády a členy rady jmenoval a odvolával prezident. Stálými členy rady s poradním hlasem byli generální inspektor branné moci a náčelník Hlavního štábu. Rada měla uloženo v míru i za války pečovat o zabezpečení obrany. Hlavními jejími úkoly pro brannou pohotovost bylo připravovat hospodářská opatření státu, zajišťovat těžbu surovin, průmyslovou výrobu, výživu armády i obyvatelstva a řídit rozdělování surovin, výrobků a jiných věcí. Měla pravomoc vydávat směrnice pro přidělování pracovních sil, pro brannou výchovu, pro součinnost mezi jednotlivými orgány státní správy k přípravě a provádění opatření k obraně, pro válečné finanční hospodaření a stanovovat zásady cenové politiky, zajišťovat dopravní síť, použití dopravních prostředků a další kompetence. Ve věcech ústavního charakteru postupovala své návrhy vládě, ve věcech ostatních byla její usnesení závazná pro všechny členy vlády.

Pomocným orgánem byl *Meziministerský sbor obrany státu*. Předsedal mu ministr národní obrany a jeho členy byli náčelník Hlavního štábu, zástupce Kanceláře prezidenta, zástupce Úřadu předsednictva vlády, zástupci ministerstev a generální sekretář Nejvyšší rady obrany státu. Tento orgán byl předurčen k zajišťování trvalé součinnosti mezi ministerstvy v otázkách obrany prostřednictvím jeho komisí (právní, výživy, průmyslová,

dopravní, pracovních sil, finanční a cenová, osvěty a branné výchovy, ochrany obyvatelstva, všeobecná a koordinační).

K ministerstvu národní obrany byl přidělen *Generální sekretariát obrany státu*. Podléhal náčelníkovi Hlavního štábu a vykonával pomocné služby pro Nejvyšší radu obrany státu a Meziministerský sbor obrany státu.

Zmíněný zákon o obraně státu obsahoval *zvláštní ustanovení pro podniky* důležité z hlediska obrany republiky (tzv. registrované podniky). Vymezoval jejich okruh, určoval požadavky na jejich majitele (majitel musel být plně státně spolehlivý, v jiném případě byl ustanovován provozovatel, který těmto kritériím vyhovoval), upřesňoval povinnosti k udržování určeného výrobního programu, zásob surovin, strojů, výrobků a k zajišťování nezbytného utajení. Provoz těchto podniků trvale podléhal sledování vojenskými orgány.

Zákon také právně definoval opatření v pohraničních oblastech (včetně omezení vlastnických práv), vývoz a dovoz zbraní a munice, vývoz patentů, nedovolené zpravodajství a další opatření související s obranou státu. Důležité bylo i stanovení organizace hospodářství za branné pohotovosti, kde mimo jiného rozšiřoval kompetence zemských, okresních a obecních úřadů a precizoval předání některých pravomocí vojenským velitelům a vojenským správním komisařům. Zákonem byly taktéž určeny a vymezeny pracovní povinnosti a osobní úkony i závaznost veřejných a některých jiných zaměstnanců a činitelů za branné pohotovosti státu.

V období roků 1945 až 1990 byly počáteční názory na řízení obrany poválečné republiky ve značné míře podobné předchozímu období samostatného státu. Později se měnily v závislosti na změnách a vývoji politického systému. Lze konstatovat, že otázkám obrany byla vedením státu věnována značná, v některých obdobích až mimořádná pozornost.

Poválečný *Branný zákon ČSR* přijalo Národní shromáždění v roce 1949. Později byl několikrát novelizován a jeho konečné znění z roku 1978 mělo číslo 121/1978 Sb. Zákon měl charakter právní normy, která definovala úkoly, složení a organizaci ozbrojených sil, brannou a odvodní povinnost občanů, služební povinnosti vojáků a povinnosti příslušníků veřejných ochranných sborů k brannosti státu, jakož i osobní úkony osob povoláných pro potřeby ozbrojených sil a za mimořádných opatření.

Zákon o obraně ČSSR z roku 1961 (zákon číslo 40/1961 Sb.) konkretizoval obecná ustanovení Ústavy o obranné funkci státu a vytvářel zákonné předpoklady k uplatňování požadavků vojenské politiky ve společnosti. Za nejdůležitější principy obrany státu stanovil účast ve Varšavské smlouvě, závislost obrany na rozvíjejícím se národním hospodářství, na politické uvědomělosti lidu a jeho odhodlání bránit vlast. Vymezoval hlavní opatření k zabezpečení obranyschopnosti země na všech stupních hospodářského a společenského života, k budování ozbrojených sil a ke zvyšování jejich bojové připravenosti.

Ústavním zákonem číslo 10/1969 Sb. byla legislativně ustanovena Rada obrany státu. Soustava rad obrany zahrnovala tyto orgány na úrovni republik, krajů a okresů.

Rada obrany státu určovala hlavní směry přípravy a organizace obrany, základní koncepci výstavby branného systému, včetně ozbrojených sil, navrhovala vládě stěžejní proporce ekonomického zajištění branného systému, schvalovala pojetí operačního plánu obrany státu, podávala ústavním orgánům návrhy na mezinárodněprávní zabezpečení obrany a opatření nutná k řízení státu v případě války.

Rada obrany státu přijímala opatření ke zvýšení připravenosti k obraně a za války řídila celý obranný systém státu. Byla oprávněná vydávat závazné úkoly ministerstvům a ostatním ústředním orgánům státní správy a radám obrany republik. Členové rady byli jmenováni prezidentem republiky. Její práci řídil a schůze svolával předseda rady (kdo je tímto předsedou, nebylo konkrétně zákonem stanoveno). Sekretářem Rady obrany státu byl náčelník Generálního štábu ČSLA a odborným pracovním orgánem, který současně vykonával funkci sekretariátu rady, byl Generální štáb ČSLA.

Poznatky z řízení obrany jiných států

Z informací o řízení obrany v jiných evropských státech je zřejmé, že *obrana státu je chápána jako komplex* politických, ekonomických, sociálních, právních a dalších opatření pro zabezpečení připravenosti k obraně proti napadení, k ochraně obyvatelstva a hodnot státu, k nedělitelnosti území, jakož i realizace těchto opatření. Je zajišťována obranným systémem, zahrnujícím ozbrojené síly, infrastrukturu, podíl ostatních resortů, případně i začlenění do systémů kolektivní bezpečnosti.

Podíl *odpovědnosti za řízení obrany a bezpečnosti státu* je stále více přesouván na politiky a nikoli vojáky. Po doktrinné politické bázi obrany státu (tzv. obranné strategii) se požaduje, aby byla komplexní a „čitelná“ pro občany vlastního státu i pro ostatní státy.

Ve většině zemí má bezprostřední odpovědnost za přípravu obrany státu *předseda vlády*. Řídí činnost ministerstev, která se na ní podílejí. Vrchním velitelem je zpravidla hlava státu, tj. *prezident* nebo král. V některých zemích (např. v SRN, Švédsku, Švýcarsku) je tato pravomoc v kompetenci premiéra nebo státního činitele vykonávajícího funkci obdobnou.

Parlamenty stanovují základní principy obrany a schvalují legislativní opatření. Ve vztahu k ozbrojeným silám plní funkci zákonodárnou a kontrolní. K řešení vojenské problematiky jsou vytvářeny instituce jako parlamentní výbory, zmocněnci, kontrolní úřady apod.

K řešení nejdůležitějších otázek obrany jsou ustanovovány orgány složené z čelních představitelů státní moci (ministrů i dalších funkcionářů), které se ve většině států nazývají *radami obrany* nebo mají podobný název (např. v SRN - Spolková bezpečnostní rada, ve Francii - Nejvyšší rada obrany, ve Španělsku - Rada národní obrany, v Polsku - Rada národní bezpečnosti, v Belgii - Výbor pro obranu). V jejich čele je obvykle prezident nebo předseda vlády. **Rady přijímají závazná rozhodnutí a jsou většinou hlavními řídicími institucemi přípravy obrany státu.** V určitých případech plní i poradní funkci pro prezidenta a vládu.

Značný důraz je je kladen na zákonnou eliminaci možností zneužití ozbrojených sil. I z tohoto důvodu *legislativa* vymezuje dosti konkrétní pravomoci právnických i fyzických osob, které se podílejí na obraně státu.

Výrazná je snaha mít stejnou základní strukturu orgánů řízení obrany v míru, ve stavu ohrožení či ve válečném stavu, a to i při změně priorit v zaměření jejich činnosti. V řadě států (SRN, Francie, Švýcarsko aj.) dochází s vyhlášením ohrožení státu a válečného stavu k částečné decentralizaci pravomocí. Princip centrálního řízení je ale i v těchto případech plně zachován.

V posledních letech je řízení obrany státu rozšiřováno o *problematiku nevojenských ohrožení* a úkolů souvisejících s použitím části ozbrojených sil k řešení krizí v zahraničí.

K řízení obrany České republiky v současné době

Místo a úloha orgánů pro řízení obrany státu, zejména ústředních státních orgánů, je nutno odvozovat od celkové obranné a bezpečnostní politiky, jejichž hlavními součástmi jsou zahraniční, ekonomická, vnitřní bezpečnostní a vojenská politika. Vztah této „národní bezpečnostní strategie“ a řízení obrany státu je velmi úzký, neboť se vzájemně podmiňují. Nelze ale souhlasit s názory, že je nutno nejprve vypracovat a přijmout koncepci obranné a bezpečnostní politiky a teprve následně budovat ucelený systém obrany státu. Když dostatečně nefungují vrcholové řídicí orgány, pak je otázkou, kdo se vůbec bude touto problematikou kvalifikovaně a kompetentně zabývat. Dosavadní stav „mlhavé“ legislativy v odpovědích a pravomocích v řešení problémů obrany republiky je toho důkazem.

Ze základních funkcí systému obrany státu vyplývají určitá *specifika*, která ovlivňují strukturu, způsoby i metody jeho řízení. Z těchto specifíků je potřebné podtrhnout následující:

Na efektivním fungování systému obrany závisí existence státu. Je to komplexní systém, zahrnující všechny důležité oblasti činnosti státu. Obrannost a její udržování je dlouhodobá záležitost, zatímco aktivace všech nebo jen některých funkcí musí být uskutečňována v krátkých časových lhůtách. Obranný systém musí být úměrný reálnému ohrožení a ekonomickým možnostem státu a mít schopnost plnit úlohu preventivně odstrašující i obrannou.

K dosažení efektivního fungování funkcí systému obrany státu je potřebné uplatnit v jeho řízení *tyto hlavní zásady (principy)*:

- ◆ **Centrální řízení.** Je třeba, aby obranný systém byl řízen z jediného ústředního státního orgánu, který usměrňuje další řídicí složky. Princip centrálního řízení je nutné uplatňovat tím více, čím větší je rozsah decentralizace kompetencí. Historické zkušenosti i poznatky z jiných států ukazují, že je vhodné, aby tento orgán tvořila skupina ministrů nejdůležitějších resortů v čele s předsedou vlády. Název takového orgánu je druhořadý, prvořadý je jeho faktická a právně zakotvená existence a jeho aktivní činnost.
- ◆ **Shodnost struktur řídicích orgánů.** Je účelné, aby organizační struktura řídicích orgánů byla v době míru v co největší míře shodná se strukturou těchto orgánů po rozvinutí válečného systému. Vytváření zcela nových řídicích orgánů a jejich systémových vazeb současně se vznikem ohrožení bezpečnosti státu se může stát příčinou selhání obranného systému.
- ◆ **Komplexnost řízení.** Provázanost a úzká vzájemná závislost jednotlivých složek systému obrany může způsobit, že nedostatky v jedné vyvolají problémy u jiných, což ve svém důsledku může vést k narušení celého systému obrany. Řízení obrany musí

proto zahrnovat ovlivňování a usměrňování všech komponentů, které zabezpečují plnění funkcí systému v míru, ve stavu ohrožení a ve válečném stavu.

- ◆ **Jednotnost a cílovost.** Řízení přípravy obrany je nutné uskutečňovat podle jednotného záměru. K dosažení vytyčeného cíle musí být i v případě personálních změn zabezpečena kontinuita.
- ◆ **Konkrétnost a zákonnost kompetencí.** Nezbytným předpokladem přípravy a realizace funkcí systému je legislativní zabezpečení. To musí jednoznačně vymezovat práva a povinnosti jednotlivých orgánů řízení systému tak, aby umožňovalo uskutečňovat hospodářská, vojenská a jiná opatření v daných oblastech společenského života v době míru, za krizových situací i za branné pohotovosti státu.
- ◆ **Kontrolovatelnost.** K efektivnímu plnění úkolů vyplývajících z funkcí systému a k zamezení možnosti případného zneužití kompetencí je potřebné uskutečňovat kontrolu. „Bezpečnostní rada státu“ by měla být kontrolována parlamentem, ostatní řídicí orgány obranného systému svými nadřízenými orgány. Tato kontrola by měla být průběžná a závislá na plnění úkolů i konkrétní situaci.



Závěrem je vhodné zdůraznit následující: **Obranu státu nelze zužovat pouze na vojenská opatření.** Tento rozsáhlý soubor příprav a činností k zachování existence státu musí být záležitostí všech občanů, kteří v něm žijí, využívají jeho vymožeností a mají zájem na jeho prosperitě.

Příprava obrany je prvořadou záležitostí orgánů jeho řízení. Je nezbytné, aby obrana byla připravována cílevědomě a komplexně, podle dlouhodobě ujednocené koncepce v mírové době. V případě stavu ohrožení nebo dokonce ve válečném stavu je na vytváření účinné a úplné obrany již pozdě. Na potřebě připravenosti státu k obraně proti napadení nic nemění ani jeho případné začlenění do systému kolektivní obrany (aliance).

Základem funkčnosti demokratických států je odpovídající legislativa, která svými zákony vymezuje práva a povinnosti občanů, právnických i fyzických osob, a to jak v době míru, tak i ve stavu ohrožení a za války. **Pro účinné fungování obrany státu je legislativa nezbytná a nenahraditelná.**

Precizně stanovené **vrcholové orgány řízení** s odpovídajícími podřízenými stupni, jasně vymezenými pravomocemi a odpovědnostmi jsou dalším důležitým předpokladem úspěšnosti obrany. Na jejich vzájemné sladěnosti, spolu s materiálním zabezpečením, závisí efektivnost obrany státu jako celku i jednotlivých jejích funkcí. Závažné přitom je i to, aby se struktura a složení těchto orgánů příliš nelišila v míru a za války.

Každý stát má své, od jiných států se více či méně lišící, tradice a zvyklosti. Není proto vhodné přesně kopírovat systémy obrany jiných států, je ale účelné a výhodné je znát, jakož i zkušenosti z vlastní historie a využívat a aplikovat je na současné podmínky.

Pro Českou republiku je v současné době **především nutné překonat současnou stagnaci** v přípravě státu k obraně a tuto oblast začít posuzovat tak, jak ji z hlediska celospolečenské závažnosti přísluší. A jaký postup volit? Je zřejmé, že prvořadou nutností je legislativně zakotvit postavení a vymezit pravomoci i odpovědnosti všech orgánů řízení obrany státu, včetně jejich existence a kompetencí ve stavu ohrožení a válečném stavu.

Pro stávající, to je mírový stav, souběžně s tím tyto orgány vytvořit tam, kde chybí, nebo kde to bude potřebné, jejich organizační složení pozměnit.

Dále pak na různých úrovních zahájit realizaci věcně příslušných opatření, která postupně rozšiřovat a upravovat s vytvářením a přijetím „národní bezpečnostní strategie“. Na základě poznatků z ověřování součinností, reálností a funkcí přijatých i zamýšlených opatření provést úpravy, včetně úprav zákonných.

Použité podklady:

Kolektiv autorů: *Systém řízení obrany státu - účelová studie*, ÚOS AČR, Praha 1996.

Za jednu ze svých zásadních priorit považuje vláda zajištění vnější bezpečnosti státu, což také vyžaduje vyčlenění náležité výše výdajů na obranu. Vláda si je vědoma, že základem obrany je její věrohodnost a především jasně vyjádřená vůle se bránit. Obrana státu je proto záležitostí jak armády, tak i celé společnosti a každého občana v ní. Vláda proto bude věnovat mimořádnou pozornost schválení strategického, koncepčního a legislativního rámce, nezbytného pro další budování systému naší obrany. Při budování tohoto systému je zásadní strategickou orientací plná integrace se Severoatlantickou aliancí a spolupráce se Západoevropskou unií.

*(Z programového prohlášení vlády ČR,
MF DNES 26. 8. 1996.)*