

Nevojenská obrana – nový termín v oblasti obranného plánování

Přijetím dokumentu „Bezpečnostní strategie České republiky“ byl do pojmového aparátu v oblasti zajišťování bezpečnosti státu doplněn nový termín – „nevojenská obrana“. Termín vyvolal u odborné veřejnosti řadu otázek, především na jeho obsah a vazby nevojenské obrany na problematiku obranného plánování a civilního nouzového plánování. Tento článek si proto klade za cíl pokusit se, alespoň částečně, na tyto a další otázky odpovědět.



Plánování nevojenské obrany je nedílnou součástí plánování opatření k zajištění bezpečnosti. **Plánování opatření k zajištění bezpečnosti** zahrnuje v podmínkách ČR problematiku obranného plánování, zastřešené ministerstvem obrany, a problematiku civilního nouzového plánování, zastřešené ministerstvem vnitra.

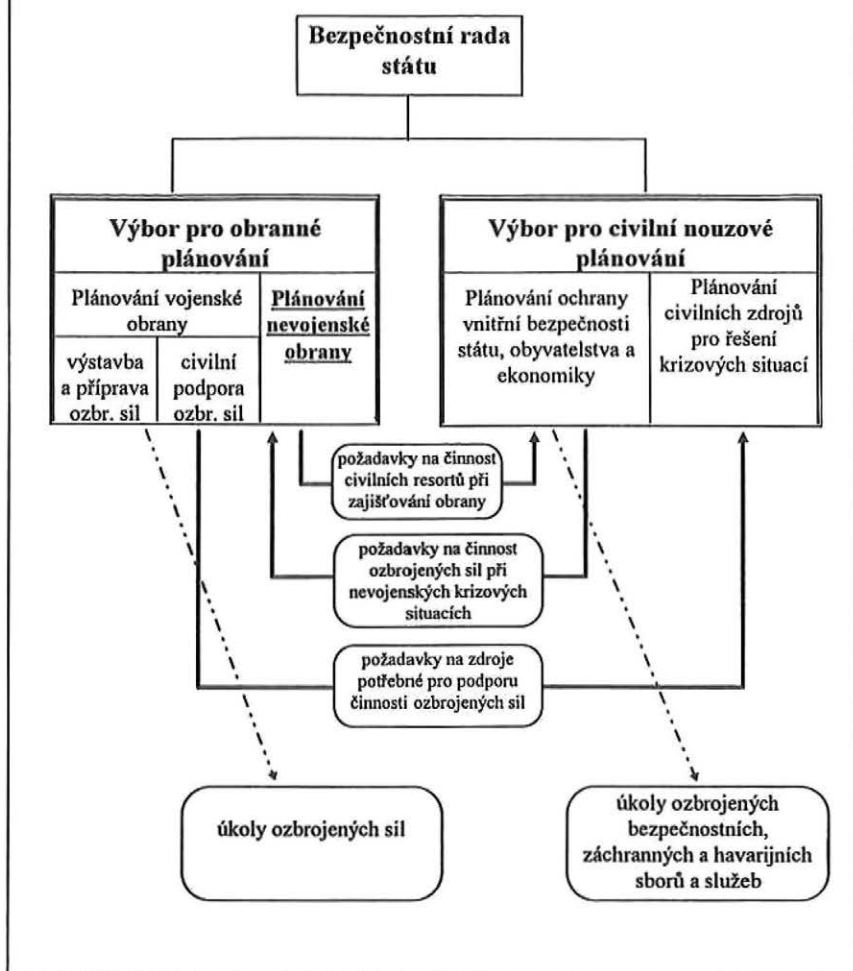
Obranné plánování je procesem plánování opatření k zabezpečení svrchovanosti a územní celistvosti státu, ochrany zdraví a života obyvatel a majetků proti vnějšímu vojenskému ohrožení a zabezpečení mezinárodních závazků. Neoddělitelnou součástí obranného plánování je ale i problematika plánování podpory civilních orgánů při řešení nevojenských krizových situací v míru.

Civilní nouzové plánování je naproti tomu procesem plánování opatření k zajištění ochrany vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku, ochrany obyvatelstva, funkčnosti státní správy, ochrany ekonomiky a civilní podpory ozbrojeným silám v krizových situacích spojených se zabezpečením obrany státu proti vnějšímu vojenskému ohrožení nebo s plněním mezinárodních závazků.

Z výše uvedeného vyplývá, že systém obranného plánování a systém civilního nouzového plánování se navzájem výrazně podporují. Oba systémy mají vztah jak k problematice řešení vojenských krizových situací, tak k řešení nevojenských krizových situací v míru. Zajištění vzájemné provázanosti obou systémů ale není svěřeno žádnému specializovanému orgánu, který by tyto dva relativně samostatné systémy zastřešoval. Tento úkol je delegován systému obranného plánování, kde je řešen právě v rámci problematiky nevojenské obrany.

Problematiku obranného plánování lze totiž zjednodušeně rozdělit do tří základních problémových okruhů (viz obr.). Tím prvním a bezesporu nejdůležitějším je problematika plánování výstavby a přípravy sil pro jejich použití při zabezpečení obrany státu a při plnění jejich dalších úkolů zejména v rámci mezinárodních a vnitrostátních krizových situací. Tím druhým je problematika plánování podpory těchto sil, tj. zabezpečení všeho potřebného z rezortních i mimorezortních zdrojů pro plnění jejich úkolů v oblasti lidských, finančních, materiálních, informačních a dalších zdrojů a služeb. A posledním, třetím problémovým okruhem je problematika tzv. nevojenské obrany, která má ale v rámci systému obranného plánování, a svým způsobem i v rámci procedur civilního nouzového plánování, zvláštní postavení.

Vazby mezi obranným plánováním a civilním nouzovým plánováním



Obr.

Hlavní náplň plánování nevojenské obrany se nesoustřeďuje na klasický plánovací proces, ale na definování požadavků na fungování státu a plnění jeho klíčových funkcí při zabezpečení obrany státu za válečného konfliktu, to jest **definování požadavků na realizaci opatření v nevojenské oblasti obrany státu při vojenských krizových situacích**. Druhou, doplňkovou náplní je pak definování požadavků na rozsah a způsob nasazení sil a prostředků ozbrojených sil při podpoře činnosti civilních orgánů, tj. **problematika vojensko-civilní spolupráce, zejména při řešení nevojenských krizových**

situací. To podtrhuje význam nevojenské obrany jako důležitého propojovacího článku mezi systémem obranného plánování a systémem civilního nouzového plánování.

Z institucionálního hlediska se problematikou nevojenské obrany v rámci výboru pro obranné plánování zabývá **podvýbor pro plánování nevojenské obrany**, který je jeho stálým pracovním orgánem.

Opatření v nevojenské oblasti obrany státu jsou opatření civilní nouzové připravenosti státu, která jsou za stavu ohrožení státu a za válečného stavu realizována civilními orgány nad rámec opatření prováděných při vzniku nevojenských krizových situací v míru. Opatření v nevojenské oblasti obrany státu mají za cíl zajistit plnění úkolů civilní nouzové připravenosti v podmínkách, kdy dochází:

- * k podstatnému zvýšení rozsahu a ničivosti činností ohrožujících bezpečnost státu vzhledem k jejich cílenému zaměření proti společenským, hospodářským, dopravním a komunikačním centrům, velkým aglomeracím a dalším životně důležitým objektům a zařízením na teritoriu státu,
- * k podstatnému snížení výkonných kapacit státních orgánů, orgánů územní samosprávy, nárůstu úkolů ozbrojených bezpečnostních, záchranných a havarijních sborů a služeb, snížení kapacit pro zabezpečení obnovy vyřazených objektů a zařízení nezbytných pro zajištění bezpečnosti státu za války a snížení produkčních schopností národního hospodářství.

Opatření v nevojenské oblasti obrany státu se člení na opatření k zajištění:

- * vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na teritoriu státu,
- * ochrany obyvatelstva na teritoriu státu,
- * plnění základních funkcí hospodářské soustavy státu,
- * plnění základních správních a dalších funkcí státu.

Opatření k zajištění vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na teritoriu státu jsou opatření prováděná mimo prostor bojové činnosti vojsk k zabezpečení ochrany ústavního zřízení státu, zákonnosti, veřejného pořádku, občanských práv a svobod při jejich ohrožení násilnou činností, zejména v souvislosti s intenzifikací zpravodajské a diverzní činnosti protivníka, s aktivizací nejrůznějších kriminálních, extremistických nebo jinak státu nepřátelských jednotlivců nebo skupin a v souvislosti se sekundárními důsledky bojové činnosti protivníka na teritoriu státu.

Nad rámec běžných a za nevojenských krizových situací plněných úkolů vybraných správních úřadů, státních zastupitelství, soudů a ozbrojených bezpečnostních sborů a služeb musí být v rámci nevojenské obrany zabezpečeno:

- * zvýšení zpravodajské ochrany teritoria,
- * zvýšení kapacity ozbrojených bezpečnostních sborů a služeb, včetně válečného systému doplňování a úhrady ztrát,
- * zvýšení dohledu nad veřejným pořádkem a dodržováním zákonnosti, zejména přijetí preventivních opatření proti nárůstu závažných násilných a majetkových trestných činů a zvláštních opatření k zabránění násilnému narušení činnosti v objektech klíčových správních úřadů, soudů a orgánů územní samosprávy, ve skladech strategických zásob, v důležitých hospodářských provozech a ve významných objektech energetické, vodohospodářské, dopravní a komunikační soustavy státu,
- * zvýšení kapacity vyšetřovacích orgánů, státních zastupitelství a soudů,
- * zvýšení kapacity vězeňských zařízení včetně zajištění výstavby a provozu sběrných a internačních táborů.

Opatření k zajištění ochrany obyvatelstva na teritoriu státu zahrnují souhrn opatření k zajištění ochrany životů, zdraví, hmotného a nehmotného majetku správních úřadů, soudů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených bezpečnostních, záchranných a havarijních sborů a služeb, důležitých hospodářských objektů, obyvatelstva a jeho životního prostředí před ničivými projevy válečného konfliktu a sekundárních mimořádných událostí a ke zvýšení jejich odolnosti. Zahrnuje především opatření k varování, ukrytí, záchraně a nouzovému přežití osob, poskytnutí humanitární pomoci a plnění dalších úkolů civilní ochrany.

Nad rámec běžných a za nevojenských krizových situací plněných úkolů vybraných správních úřadů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených bezpečnostních, záchranných a havarijních sborů a služeb a vybraných podnikatelských subjektů musí být v rámci nevojenské obrany zabezpečeno:

- * zvýšení odolnosti a snížení zranitelnosti přehradních nádrží, jaderných zařízení a objektů se zdroji ionizujícího záření, objektů vyrábějících nebo skladujících velká množství výbušných látek nebo chemických látek ohrožujících životy nebo zdraví,
- * zvýšení úrovně zabezpečení ochrany obyvatelstva v objektech správních úřadů, soudů a orgánů územní samosprávy, ve zdravotnických, školských, sociálních a kulturních objektech a zařízeních, ve věznicích, v obcích, důležitých hospodářských provozech a ve skladech strategických zásob, včetně zajištění varování, ukrytí, poskytnutí individuálních a kolektivních prostředků protichemické ochrany, evakuace a humanitární pomoci,
- * zvýšení kapacity záchranných a havarijních sborů a služeb, včetně válečného systému doplňování a úhrady ztrát,
- * vytvoření podmínek pro činnost orgánů a organizací civilní ochrany v obcích, hospodářských aj. objektech,
- * zvýšení kapacity ve zdravotnických a sociálních zařízeních.

Opatření k zajištění plnění základních funkcí hospodářské soustavy státu zahrnují souhrn opatření k zajištění prostředků nezbytných pro činnost správních úřadů, soudů, orgánů územní samosprávy, ozbrojených bezpečnostních, záchranných a havarijních sborů a služeb, pro zajištění nezbytné obnovy objektů a zařízení potřebných pro zajištění bezpečnosti státu za války a pro zajištění nezbytné úrovně života obyvatelstva. Jedná se zejména o opatření hospodářské mobilizace (tj. zahájení válečné výroby), hospodaření se strategickými zásobami životně důležitých komodit, zajištění hospodářského využívání disponibilních zdrojů a regulaci spotřeby, případně přednostní alokaci nedostatkových komodit.

Vybranými správními úřady, orgány územní samosprávy, hospodářskými a jinými subjekty musí být v rámci nevojenské obrany zajištěna:

- * ochrana stability finanční a devizové soustavy státu,
- * válečná výroba nezbytných hmotných a nehmotných prostředků včetně fungování energetické, vodohospodářské, dopravní a komunikační soustavy státu a redukce nepotřebných výrob a služeb,
- * optimalizace využití profesní struktury obyvatelstva a vytvořených strategických zásob z hlediska potřeb válečného hospodářství,
- * regulace spotřeby a poskytování služeb obyvatelstvu a hospodářským subjektům, včetně zajištění nouzového zásobování obyvatelstva základními druhy potravin, pitnou vodou, léčivými a zdravotnickými potřebami, pohonnými hmotami a palivy,

- * obnova zničených nebo poškozených objektů a zařízení nezbytných pro zajištění bezpečnosti státu za války.

Opatření k zajištění plnění základních správních a dalších funkcí státu zahrnují souhrn opatření k zajištění plnění základních funkcí správních úřadů, soudů a orgánů územní samosprávy pro zajištění nezbytné úrovně správních činností státu a krizového řízení.

Vybranými správními úřady, orgány územní samosprávy a jinými subjekty musí být v rámci nevojenské obrany zajištěn:

- * provoz vlastních chráněných pracovišť, včetně náhradních zdrojů elektrické energie a vody,
- * provoz vlastních zvláštních a náhradních komunikačních systémů a opatření k zabezpečení telekomunikačních služeb,
- * útlum nebo přerušování vybraných funkcí a činností správních úřadů, orgánů územní samosprávy a dalších organizací, včetně převedení jejich činnosti do objektů náhradních pracovišť,
- * válečný systém finančního zabezpečení a výběru daní,
- * válečný systém politiky zaměstnanosti,
- * válečný systém sociálního a důchodového zabezpečení,
- * válečný systém zdravotnického zabezpečení,
- * provoz školských zařízení.

Plánování nevojenské obrany v těchto čtyřech zmíněných oblastech zahrnuje především definování požadavků a parametrů, jak mají být popsána opatření nevojenské obrany zabezpečena ve složitých podmínkách po vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Samotný proces plánování a příprava jejich realizace ale už není záležitostí systému obranného plánování, ale výhradně systému civilního nouzového plánování. Jeho orgány za zplánování a přípravu realizace těchto opatření po stránce koncepční, legislativní i organizačně technické prostřednictvím věcně příslušných ústředních správních úřadů plně odpovídají.

Problematika vojensko-civilní spolupráce, především vojenské výpomoci při nevojenských krizových situacích v míru, je relativně samostatnou oblastí nevojenské obrany, která s problematikou výše popsaných opatření prováděných při vojenských krizových situacích nijak nespojuje.

Vojenskou výpomocí se rozumí organizované nasazení vojáků a zaměstnanců rezortu obrany s potřebnou technikou k odstranění následků mimořádných a krizových situací řešených civilními orgány. Jedná se přitom zejména o nevojenské krizové situace. Za poskytování vojenské výpomoci se považuje také zapůjčení techniky bez obsluhy, zapůjčení nebo poskytnutí věcných prostředků nebo poskytnutí služeb v souvislosti se řešením takových situací.

Potřeba existence systému vojenské výpomoci se jednoznačně prokázala při povodních v uplynulých dvou letech, ale také v období krize v Kuvajtu. Při těchto událostech se ukázalo, že pro řešení tak rozsáhlých nevojenských krizových situací nemají věcně příslušné ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby dostatek sil a prostředků. Jejich kapacity jsou vzhledem k omezeným finančním prostředkům povětšinou dimenzovány pouze pro plnění jejich běžných, dalo by se říci každodenních úkolů, v důsledku čehož je nutné již při řešení mimořádných nebo méně

závažných krizových situací mobilizovat jejich vnitřní zdroje. Na řešení vážných krizových situací s velkým územním dopadem ani tyto vnitřní zdroje nejsou dostatečné a potřebné síly a prostředky je nutné získat z jiných zdrojů nebo jiným způsobem.

Nutně proto vyvstává otázka, co je ekonomicky efektivnější. Zda vydávat další finanční prostředky na posílení ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb, což zákonitě sníží jejich ekonomickou efektivnost, protože velkých krizových situací našťastí zas tak moc není, nebo zda bez nutnosti vynakládání dalších finančních prostředků vytvořit legislativní a organizační podmínky pro plnění některých jejich činností vyčleněnými silami a prostředky rezortu obrany. Je totiž zřejmé, že působnost ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb zahrnuje nejen vysoce specializované činnosti, které mohou plnit pouze jejich příslušníci, ale i činnosti obecného, pomocného, zabezpečovacího aj. charakteru, na které mohou být s úspěchem nasazeni příslušníci ozbrojených sil, ať již z chodu nebo po krátkém zaškolení. Nevyužití disponibilních sil a prostředků rezortu obrany k účelovému a časově omezenému posílení sil a prostředků ozbrojených bezpečnostních sborů, záchranných sborů a havarijních služeb by za těchto okolností bylo zbytečným plýtváním prostředků státního rozpočtu.

Z provedených analýz vyplývá, že rozsáhlejší použití sil a prostředků rezortu obrany se dá předpokládat:

- * *při vzniku přírodních pohrom velkého územního rozsahu způsobených:*
 - rozsáhlými a ničivými povodněmi nebo záplavovými vlnami při protržení rybníků nebo přehrad,
 - rozsáhlými požáry v zalesněných a obtížně přístupných oblastech,
 - nebezpečnými nákazami postihujícími lidi nebo hospodářská zvířata,
- * *při vzniku antropogenních pohrom velkého územního rozsahu způsobených:*
 - haváriemi v jaderných energetických zařízeních,
 - haváriemi ve velkých chemických provozech a skladech,
- * *při destabilizaci ekonomické, sociální nebo politické situace ve státě v důsledku:*
 - kritického narušení zásobování obyvatelstva nebo hospodářství životně důležitými produkty (energie, potraviny, pitná voda, pohonné hmoty apod.),
 - kritického nárůstu nelegální migrace osob nebo přepravy zboží přes státní hranici,
 - kritického nárůstu násilné kriminality, organizované zločinnosti a terorismu spojeného zejména s násilnou činností zločineckých a polovojskových skupin,
 - vyhocení politických, národnostních, etnických nebo sociálních rozporů ve společnosti spojených s ozbrojeným násilím.

Síly a prostředky rezortu obrany mohou být v rámci vojenské výpomoci nasazovány:

- * k plnění samostatných úkolů, kdy bude vojenská jednotka jako celek přidělena na základě požadavku velitele zásahu k plnění samostatného úkolu,
- * k asistenci, kdy budou vojáci jednotlivě nebo v menších skupinách začleňováni mimo své organické jednotky do organizačních struktur zasahujících nevojenských složek.

Nasazených sil a prostředků rezortu obrany může být přitom použito:

- * *jako posilového prostředku v rámci asistenční činnosti:*
 - pro posílení PČR při zajišťování ostrahy státních hranic, při udržování veřejného pořádku, při ochraně zastupitelských úřadů cizích zemí, sídelních objektů ústavních institucí a dalších objektů zvláštního významu, při zajišťování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, u doprovodů důležitých silničních zásilek a vlakových spojů, při zásazích proti

těžce ozbrojeným pachatelům v případě únosů, teroristických útoků a dalších závažných trestných činů,

- pro posílení složek integrovaného záchranného systému (IZS) k provádění prvotních záchranných prací v prostorech živelních nebo antropogenních pohrom,
- pro posílení civilních orgánů k provádění likvidace následků přírodních nebo antropogenních pohrom,

* *jako posilového prostředku MV vyčleněného na plnění samostatných úkolů:*

- k zajištění ostrahy státní hranice mimo hraniční přechody,
- k zajištění uzávěry státní hranice v celém příhraničním pásmu nebo kombinovaným způsobem posílením hlídek cizinecké a pohraniční policie na státní hranici a samostatnou ostrahou na krycích čarách hlouběji ve vnitrozemí,
- k zajištění ochrany vybraných sídelních objektů ústavních institucí a dalších objektů zvláštního významu,
- k zajištění omezení nebo vyloučení práva vstupu osob do stanovených prostorů v rámci udržování veřejného pořádku,
- při lokalizaci a likvidaci ozbrojených zločineckých a polovojenských skupin v řídké obývaném, zalesněném a obtížně přístupném terénu,

* *vyjimečně při zabezpečování zbudování, popř. provozu provizorních vězeňských, uprchlických, humanitárních nebo zdravotnických zařízení vyčleněnými silami a prostředky AČR.*

S ohledem na tyto skutečnosti je vojenská výpomoc členěna:

- * na podporu policejních bezpečnostních akcí,
- * na podporu záchranných akcí,
- * na podporu humanitárních akcí.

Podporou policejních bezpečnostních akcí se rozumí organizované nasazení ozbrojených vojáků s potřebnou technikou k plnění úkolů Policie ČR podle zvláštních zákonů.

Podporou záchranných akcí se rozumí organizované nasazení neozbrojených vojáků a zaměstnanců s potřebnou technikou na provádění bezodkladných záchranných prací v rámci IZS. Za podporu záchranných prací se rovněž považuje zajištění evakuace obyvatelstva, zajištění očisty území od nebezpečných látek, zabezpečení letecké a pozemní pátrací a záchranné služby, zabezpečení přepravy raněných a nemocných a zabezpečení přepravy zdravotnické, humanitární nebo jiné pomoci potřebné k provádění záchranných prací.

Podporou humanitárních akcí se rozumí organizované nasazení neozbrojených vojáků a zaměstnanců s potřebnou technikou na provádění likvidačních prací a poskytování humanitární pomoci obyvatelstvu postiženému následky mimořádných událostí v rámci působnosti územních správních úřadů nebo orgánů územní samosprávy.