

Mobilizační přípravy

Předmětem tohoto článku je vytyčení místa a zhodnocení úlohy mobilizačních příprav v systému obrany státu. V posledních letech totiž došlo k významným změnám v bezpečnostní situaci České republiky. Po zániku bipolárního světa se objevila nová komplexní rizika ohrožující stabilitu euroatlantického prostoru. Jsou to především etnické konflikty, útlak, hospodářské problémy, mezinárodní terorismus, kolaps politického řádu a šíření zbraní hromadného ničení.



Na tuto situaci reagovala nová strategická koncepce Aliance, schválená v dubnu 1999. Naše postavení se po přijetí za člena Aliance významně změnilo. Do popředí vystoupila potřeba účasti naší armády v operacích, které udržují bezpečnostní stabilitu v evropském prostoru. Tím se změnily i faktory, které ovlivňují výstavbu armády. Je připravena koncepce úplné profesionalizace armády. Mezinárodní bezpečnostní situace se však naprosto zásadně změnila po teroristickém útoku na budovu Světového obchodního centra v New Yorku a na budovu Pentagonu. Veškerá bezpečnostní hodnocení a předpoklady dalšího vývoje je třeba revidovat. To platí také pro oblast uvádění ozbrojených sil do vyšších stupňů pohotovosti. Pokusím se popsat jakým způsobem je v současnosti problematika související s mobilizací a mobilizačními přípravami ošetřena v právním řádu České republiky.

Mobilizace

V několika posledních letech se věnovala zvýšená pozornost řešení krizových situací. Jsou zaváděny metody nouzového plánování a krizového řízení, které nejsou zaměřeny pouze na záležitosti spojené s vojenskou konfrontací, ale především na ochranu obyvatelstva za různých mimořádných situací. V současném zákonodárství byla zavedena řada nových termínů, které charakterizují různé stupně ohrožení. Jsou definovány především ústavním zákonem o bezpečnosti ČR a krizovým zákonem. Krizový zákon definuje krizové situace jako mimořádné události při nichž je vyhlášen krizový stav.

Stav nebezpečí. Může se vyhlásit v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí, jsou-li ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí nebo vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek a není je možné odvrátit běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému. Mohou být použity vojenské záchranné útvary, vojenské útvary a vojenská zařízení a vojáci v záloze povolání na výjimečné vojenské cvičení. Vojenské útvary mohou být dočasně použity k záchranným pracím i bez vyhlášení stavu nebezpečí, pouze na základě vyžádání přednosty okresního úřadu nebo velitele zásahu.

Nouzový stav. Vyhláší se pro ohrožení vyplývající z živelních pohrom, katastrof a rozsáhlých havárií nebo jiných nebezpečí, v jejichž důsledku je ve značném rozsahu ohrožen život občanů, majetkové hodnoty nebo vnitřní pořádek a bezpečnost, anebo je-li třeba plnit mezinárodní závazky o společné obraně. Použití vojáků za tohoto stavu je stejně jako za stavu nebezpečí možné zásadně za podmínky, že k řešení situace nebudou postačovat síly a prostředky integrovaného záchranného systému. Opatření v armádě budou přijímána zcela výjimečně, v omezeném rozsahu, který je realizovatelný v mírovém stavu a za předpokladu, že řešení daného ohrožení nebude možno zajistit standardními mírovými prostředky. Tato opatření lze zajistit změnou plnění mírových úkolů a realizací předběžných opatření v AČR.

Stav ohrožení státu. Vyhláší se pro ohrožení, jejichž cílem je, v souvislosti s přípravou agrese, znehodnotit diverzní činnosti prostředky obrany ČR a narušit přechod ozbrojených sil z mírového na válečný stav nebo pro jiná ohrožení, jimiž jsou bezprostředně ohroženy demokratické zřízení nebo svrchovanost republiky či aliančního spojence. Tato ohrožení jsou takového rozsahu, že vyžadují přijetí souhrnu závažných právních, nevojenských i vojenských opatření. Armáda k překonání vzniklých ohrožení bude uvedena do příslušného stupně pohotovosti, v rámci kterého budou plněna jednotlivá mobilizační opatření. Řešení těchto úkolů vyžaduje součinnost na úrovni rezortní i mezirezortní, a to v několika úrovních. Zahrnuje mobilizační opatření k doplnění vyčleněných svazků, útvarů a zařízení ozbrojených sil mobilizačními zálohami na válečné počty a k jejich rozvinutí na válečnou organizační strukturu a vnitřní opatření zvyšující připravenost k zabezpečení ochrany a obrany objektů důležitých pro obranu státu. Dnem vyhlášení tohoto stavu se všichni vojáci v činné službě stávají **vojáky v mimořádné službě**. Po vyhlášení stavu ohrožení státu může prezident republiky na návrh vlády nařídit, aby byli k mimořádné službě povoláni vojáci v záloze v rozsahu nepřesahujícím počet vojáků v záloze sedmi nejmladších ročníků narození. Prakticky to umožňuje doplnění ozbrojených sil na válečné počty bez vyhlášení mobilizace.

Válečný stav. Vyhláší se pro situaci přímého a bezprostředního ohrožení státu či aliančního spojence vnějším vojenským napadením nebo došlo-li k tomuto napadení. Po vyhlášení válečného stavu prezident republiky na návrh vlády nařizuje mobilizaci ozbrojených sil. Okamžikem vyhlášení válečného stavu jsou vojáci, kteří dříve mimo území České republiky, povinni dostavit se bez zvláštního povolání neprodleně k nastoupení mimořádné služby, kromě těch, kteří mají dočasné úlevy ze služební povinnosti. AČR bude uvedena do příslušného stupně bojové pohotovosti v návaznosti na mobilizační opatření realizovaná za stavu ohrožení státu. Při současném plnění úkolů vyplývajících ze stavu ohrožení státu mobilizuje ostatní síly a připravuje je k plnění bojových (odborných) úkolů. Rozvinutí AČR na válečnou strukturu a počty bude zajišťováno mobilizací, kterou v souladu s příslušnými zákony budou provádět stanovené mírové organizační struktury po linii mobilizační podřízenosti a na její realizaci se budou podílet v rozsahu své působnosti orgány veřejné správy a právnické osoby.

Pojem mobilizace byl v minulosti definován příslušným interním rezortním předpisem jako „hromadné povolání vojáků mimo činnou službu k mimořádné službě, přesahuje-li toto povolání svým rozsahem rozsah mimořádných opatření mimo dobu branné pohotovosti státu“. Tato definice vychází z dříve platného branného zákona. Je

třeba připomenout, že termín „*branná pohotovost státu*“ zanikl zrušením branného zákona a v novém zákoně byl nahrazen termínem „*stav ohrožení státu a válečný stav*“.

V této souvislosti je třeba říci, že mobilizace jako taková v zákonech definována není. V branném zákoně jsou vyjmenována mimořádná opatření, přičemž jedním z těchto opatření je právě „mobilizace ozbrojených sil“. Mobilizaci ozbrojených sil nařizuje po vyhlášení válečného stavu prezident republiky. Dále se uvádí, že „všeobecná mobilizace ozbrojených sil se vztahuje na všechny vojáky v záloze, kromě těch, kteří mají dočasné úlevy ze služební povinnosti, nebo kteří jsou zproštěni mimořádné služby a na celé státní území. Částečná mobilizace ozbrojených sil se vztahuje na část vojáků v záloze nebo na část státního území“.

Mobilizace záloh v ozbrojených silách USA

Pro srovnání uvádím, jak je mobilizace chápána a realizována v ozbrojených silách USA. Zatímco podle právního řádu ČR je mobilizace ozbrojených sil a mobilizace národního hospodářství prováděna až za situace, kdy je vyhlášen stav ohrožení státu, ozbrojené síly USA mohou být mobilizovány bez vyhlášení výjimečného stavu. To umožňuje pružně reagovat na řešení nejrozličnějších krizových stavů.

USA mají ozbrojené síly doplňované na základě *dobrovolnosti od roku 1973*. Zálohy, které jsou také dobrovolné, jsou velmi početné, tvoří 54 % celkových počtů ozbrojených sil. Odhaduje se, že v současné době pouze asi 10 % populace má zkušenost s vojenskou službou a toto procento se dále snižuje. Mobilizační systém se značně liší od mobilizačních systémů většiny evropských států. Mobilizace záloh může proběhnout v různém rozsahu, podle okamžité situace. První stupeň je proveden bez vyhlášení výjimečného stavu, pouze na základě rozhodnutí prezidenta s povinností následného informování Kongresu.

Povolání záloh prezidentem (Presidential Reserve Call-up, dále jen **PR**). Prezident může povolat výběrovou zálohu (Selected Reserve) do vojenské operace v zahraničí. Tato skupina zálohy je pravidelně cvičena a její příslušníci dostávají pravidelný plat. V rámci PR může prezident povolat až 200 tisíc záloh na dobu nepřesahující 270 dnů. Tyto zálohy nemohou být nasazeny pro řešení domácích krizí, ať už přírodních katastrof, průmyslových havárií nebo pro nastolení vnitřního pořádku. Jedinou výjimkou může být jejich povolání při hrozbě použití zbraní hromadného ničení na území USA.

Částečná mobilizace. Po vyhlášení výjimečného stavu prezidentem nebo Kongresem může prezident povolat do aktivní služby jeden milion příslušníků pohotovostní zálohy na dobu dvou let. Je možné povolat 200 tisíc záloh v rámci PR a potom další jeden milion v rámci částečné mobilizace. Před částečnou mobilizací nemusí být provedeno PR, ale nejpravděpodobnější je takové řešení, že zálohy povolání v rámci PR budou zahrnuty do počtů částečné mobilizace. To byl případ operace *Desert Storm*, kdy bylo povoláno celkem 225 tisíc záloh.

Plná mobilizace. Poté co Kongres vyhlásí výjimečný stav nebo válku jsou všichni vojáci v záloze povoláni do aktivní služby. Povolání platí na dobu trvání výjimečného stavu plus šest měsíců a vztahuje se na všechny kategorie záloh.

Totální mobilizace. Pro zálohy není rozdíl mezi plnou mobilizací a totální mobilizací. Totální mobilizace je vyhlášena prezidentem a Kongresem v případě, že nastane potřeba dalšího doplňování ozbrojených sil a prakticky představuje zavedení branné povinnosti.

V právním řádu USA neexistuje žádné pravidlo o tom, že by vyhlášení určitého stupně musel předcházet nižší stupeň a na druhé straně je možné, že mohou být vyhlášena dvě nebo více opatření současně.

Povinnosti fyzických osob

Všichni státní občané České republiky (dále jen občané) mohou mít z hlediska zabezpečování obrany stanoveny určité povinnosti. Občan ve věku 18 až 60 let má brannou povinnost. Ženy mají tuto povinnost pouze za válečného stavu. Branná povinnost zaniká občanům, kteří jsou trvale neschopní ze zdravotních důvodů, a občanům, kteří nastoupili k výkonu civilní služby, nebo byli výkonu této služby zproštěni, případně jim byla prominuta. Branná povinnost je povinnost občana připravovat se k obraně státu, osobně se účastnit plnění úkolů ozbrojených sil, a spočívá v odvodní povinnosti, služební povinnosti a dalších povinnostech stanovených branným zákonem.

Odvodní povinnost vzniká občanům dnem, v němž dosáhnou věku 18 let, a zaniká dosažením věku 60 let. Služební povinnost je povinnost včas nastoupit a vykonávat vojenskou činnou službu a vzniká dnem, kdy nabývá odvodní rozhodnutí o schopnosti k vojenské činné službě právní moci. Vojenská činná služba zahrnuje základní službu, náhradní službu, vojenská cvičení, mimořádnou službu a službu vojáka z povolání jako zvláštní druh vojenské činné služby.

Za stavu ohrožení státu a válečného stavu vykonávají vojáci v činné službě mimořádnou službu. Jsou to především vojáci z povolání, vojáci, kteří dnem vyhlášení stavu ohrožení státu byli v základní nebo náhradní službě a vojáci v záloze, kteří byli v míru předurčeni na funkce v rozvíjených ozbrojených silách a potom povoláni pro jejich doplnění. Ženy, především některých speciálních profesí, budou za válečného stavu povolány k mimořádným odvodům a po svém odvedení budou vykonávat mimořádnou službu jako vojákyně. Část vojáků v záloze může být zproštěna povinnosti nastoupit mimořádnou službu.

O toto zproštění žádají zaměstnavatelé pro své zaměstnance, u nichž je v důležitém zájmu bezpečnosti České republiky třeba, aby mohli dále vykonávat civilní zaměstnání. Zproštění lze provést předem v míru nebo za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu. Zproštění, provedené v míru, nabývá platnosti až za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu a může být omezeno na určitou dobu, zpravidla na šest měsíců. Za mimořádných opatření může být část vojáků v záloze povolána k osobním úkonům pro potřeby ozbrojených sil. Tito vojáci nejsou po dobu plnění osobních úkonů vojáky v činné službě, ale podléhají vojenské kázeňské pravomoci a mají trestní odpovědnost i za trestné činy vojenské.

Mimo brannou povinnost, kterou mají pouze občané, mají všechny fyzické osoby za krizových situací nebo za stavu ohrožení státu a válečného stavu pracovní povinnost. Pracovní povinnost je povinnost fyzických osob vykonávat po nezbytně nutnou dobu určené práce, které jsou nutné pro řešení krizové situace, případně k zajišťování

obranu státu. Práce jsou povinny konat v určeném místě a podle potřeb i nad rámec pracovní doby stanovené v pracovněprávních předpisech. Dnem vyhlášení stavu ohrožení státu nebo válečného stavu mají ze zákona pracovní povinnost osoby zaměstnané u orgánů státu a dalších organizací určených k zajišťování životně důležitých funkcí. K plnění pracovních povinností u ostatních organizací jsou osoby povolány povolávacím příkazem, který vydává příslušný okresní úřad. Dále mohou být fyzické osoby povolány k pracovní výpomoci. Pracovní výpomoc je povinnost fyzických osob vykonávat jednorázové a mimořádné úkoly nezbytné pro řešení krizové situace, případně k zajišťování obrany státu. Instituty pracovní povinnosti a pracovní výpomoci je možno využít nejen k zajištění obrany státu, ale také k řešení krizových situací.

Věcné prostředky

Věcnými prostředky jsou podle zákona movité a nemovité věci ve vlastnictví státu, územních samosprávních celků a právnických a fyzických osob nebo jimi poskytované služby, které lze využít při řešení krizových situací nebo v zájmu zajišťování obrany státu. Nepostačují-li věcné prostředky ve vlastnictví státu může okresní úřad vlastníkovi (právnické nebo fyzické osobě) uložit povinnost prostředky poskytnout. Movité a nemovité věci a služby se stávají věcnými prostředky rozhodnutím příslušného okresního úřadu. Na rozhodnutí se nevztahuje správní řád a není proti němu přípustné odvolání. Rozhodnutí o dodání věcného prostředku provede příslušný okresní úřad dodávacím příkazem. O věcných prostředcích pro potřeby ozbrojených sil rozhodne okresní úřad na základě návrhu příslušné územní vojenské správy, zpracovávaného ve formě vyplněného dodávacího příkazu. Věcné prostředky jsou poskytovány především pro potřebu ozbrojených sil a dále pro všechny subjekty (ministerstva, správní úřady a subjekty hospodářské mobilizace), které se podílejí na řešení krizových situací nebo na zajištění obrany státu, pokud o poskytnutí požádají. Okresní úřady vedou evidenci vhodných věcných prostředků.

Finanční opatření

Česká národní banka stanoví a uskutečňuje opatření v oboru své působnosti včetně plánování prostředků k zajištění obrany státu. Zákon stanoví, že stát hradí výdaje spojené s přípravou k obraně státu a s obranou státu za stavu ohrožení státu a za válečného stavu. Dále stanoví rozsáhlá měnová opatření za stavu ohrožení státu a válečného stavu. Umožňuje vládě na základě návrhu guvernéra České národní banky omezit nebo zakázat nakládání s prostředky v českých korunách na účtech bank. Guvernérovi České národní banky umožňuje rozhodnout o zásadních měnových opatřeních České národní banky, stanovit kurz české koruny vůči cizím měnám, omezit nebo zakázat převody mezi bankami, poskytování úvěrů, vývoz české měny, případně omezit nebo zakázat nákup a vývoz devizových prostředků, čerpání prostředků z devizových účtů, zavést nabídkovou povinnost devizových prostředků a omezit devizová povolení a licence.

Mobilizace veřejné správy, hospodářství a rezerv

Úkoly veřejné správy v oblasti zajištění obrany jsou rozsáhlé. Zákon stanoví úkoly vládě, ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a České národní bance,

okresním úřadům a krajským úřadům a obcím v přenesené působnosti. Pro posílení svých sil a prostředků pro splnění úkolů při zajišťování obrany mohou ministerstva a jiné správní úřady v souladu se svými plány obranného plánování požádat o určení věcných prostředků. Dále mohou požádat pro své zaměstnance o zproštění povinnosti nastoupit mimořádnou službu. O zproštění mohou ministerstva a jiné správní úřady požádat i pro vojáky v záloze, kteří nejsou jejich zaměstnanci, ale jsou potřební pro zabezpečení činností v souladu s plány obranného plánování. Toto zproštění musí být projednáno s jejich zaměstnavatelem.

Na základě požadavků ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů jsou zpracovány plány hospodářské mobilizace a uzavřeny dohody mezi objednatelem, kterým je ústřední správní úřad a dodavatelem mobilizační dodávky. Dodavatel je oprávněn požadovat zajištění nezbytných materiálních prostředků, případně finanční úhradu přípravy mobilizační dodávky, včetně úhrady za uchování výrobních schopností. Dodavatel mobilizační dodávky zpracovává plán opatření hospodářské mobilizace a stává se subjektem hospodářské mobilizace. Subjektu hospodářské mobilizace vydá správa státních hmotných rezerv osvědčení o jmenování, které je veřejnou listinou a slouží k prokazování třetím osobám při uplatňování práv. Subjekt hospodářské mobilizace je osvobozen od povinnosti poskytnout věcné prostředky pro potřeby ozbrojených sil, ale jen v takovém rozsahu, který je nezbytný pro plnění jeho úkolu při zajištění mobilizační dodávky. Je oprávněn požadovat pro své zaměstnance zproštění povinnosti nastoupit mimořádnou službu. Je oprávněn požadovat u příslušného okresního úřadu zajištění pracovních sil a věcných prostředků nezbytných pro splnění mobilizační dodávky.

Pro zajištění mobilizačních dodávek jsou určeny mobilizační rezervy, které tvoří vybrané základní suroviny, materiály, polotovary, výrobky, stroje a jiné majetkové hodnoty. K zajištění hospodářské mobilizace může vláda nařídit celou řadu omezujících a regulačních opatření. Podnikatelům může uložit povinnost dodávat stanovené výrobky, práce nebo služby, případně přemístit dopravní, mechanizační, výrobní nebo provozní prostředky na určené místo. Může být zavedena regulace zboží prodávaného v obchodní síti. Může být omezena nebo zakázána doprava nebo telekomunikační služby. Další regulační opatření mohou být přijata v oblasti obchodování s cennými papíry, v oblasti distribuce léčiv, pitné vody nebo vybraných druhů zboží.

Prověření opatření pro zajištění obrany státu

Mobilizační přípravy jsou celým komplexem opatření, která zabezpečují přechod státu z mírového na válečný stav. Týkají se nejen ozbrojených sil, ale také veřejné správy, národního hospodářství a života celé společnosti. Vzhledem k rozsáhlosti mobilizačních příprav je třeba, aby byly plánovány a připravovány již v míru. K tomu slouží mobilizační plány, které jsou prakticky nejvyšším stupněm krizových plánů a jsou zpracovávány všemi zainteresovanými subjekty. Mobilizace ozbrojených sil je proces, kterým ozbrojené síly přecházejí z mírové na válečnou organizaci. Hlavním cílem je provést doplnění části nebo celých ozbrojených sil osobami a věcnými prostředky na válečné počty. V návaznosti na mobilizační opatření prováděná v ozbrojených silách probíhají odpovídající opatření v národním hospodářství a ve veřejné správě.

Veškeré mobilizační plány mohou být přezkoušeny, k tomu slouží prověření opatření pro zabezpečení obrany státu. Rozumí se jím praktické ověření nebo realizace úkolů uložených jednotlivým subjektům a provádí je ministerstvo obrany. Přesahuje-li rozsah prověření působnost ministerstva obrany, kterou stanoví zákon, uloží vláda svým usnesením provést prověření většího rozsahu a oznámí to předem parlamentu a prezidentovi republiky. Prověření většího rozsahu se nazývá v praxi mobilizační cvičení, a účastní se ho ozbrojené síly, povolávají se vojáci mimo činnou službu a použijí se i věcné prostředky ve vlastnictví právnických a fyzických osob.

Závěr

Problematika zajišťování obrany České republiky prošla v uplynulých letech významnými změnami a nově se formovala celá oblast civilního nouzového plánování. Tento proces byl zahájen v roce 1998 přijetím ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, kterým je ustanovena Bezpečnostní rada státu jako vrcholný orgán plánování bezpečnosti České republiky. Na něj navázaly v roce 1999 další zákony řešící problematiku branné povinnosti, ozbrojených sil, průběhu služby vojáků a především zákon o zajišťování obrany České republiky, který ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti při zajišťování obrany. Celý proces byl završen v roce 2000 přijetím krizového zákona a zákona o hospodářských opatřeních pro krizové stavy.

V současné době probíhá novelizace příslušných zákonů. Je třeba zapracovat zkušenosti získané při jejich realizaci, reagovat na změny veřejné správy v souvislosti s rušením okresních úřadů a na nové poznatky z posledního vývoje mezinárodní situace. Tento proces bude dále pokračovat v návaznosti na realizaci reformy ozbrojených sil, která předpokládá vytvoření nového právního prostředí, systémově zcela odlišného od současného stavu. Změny se budou týkat způsobu realizace branné povinnosti, tvorby a použití záloh, průběhu vojenských cvičení, mimořádných opatření a mobilizace. Dále půjde o vymezení obsahu jednotlivých stavů, ve kterých se ozbrojené síly a stát mohou nacházet při ohrožení ČR nebo při plnění mezinárodních závazků, a o stanovení kompetencí orgánů veřejné správy při zajišťování obrany státu. Na to bude navazovat zpracování prováděcích předpisů v této oblasti, což v rezortu obrany představuje především novelizace předpisu „Mobilizační přípravy armády České republiky“.

Literatura:

1. Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Zákon č. 218/1999 Sb., o rozsahu branné povinnosti a o vojenských správních úřadech (branný zákon), ve znění zákona č. 238/2000 Sb.
3. Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.
4. Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.
5. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).
6. Zákon č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů.
7. Zákon č. 92/1949 Sb., branný zákon, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 18/1992 Sb., o civilní službě, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.
10. Zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv.
11. Vyhláška MO č. 280/1999 Sb.
12. The Reserve Components of the United States Armed Forces. (Zpráva zástupce ministra obrany USA pro záložní síly), Pentagon 2000.