

ŘÍZENÍ STÁTU ZA VÁLKY

Systém velení ozbrojeným silám za války a jeho materiální, technické, kádrové a organizační zajištění patří oprávněně ke skutečnostem, o nichž se nevedou veřejné diskuse. Tím spíše musí mezi utajovaná opatření patřit i způsob řízení státu za války, který je při systémovém členění nadřazen velení vojskům.

Z toho důvodu nevycházejí tyto úvahy ze žádných poznatků ze cvičení, kde by byl systém řízení přezkušován, ani ze žádných konkrétně přijímaných utajovaných opatření. V článku chci přispět k teoretickému zkoumání uvedeného problému nezávisle na tom, jaké závěry tohoto bádání praxe přijme nebo již přijala.

V říjnu 1968 přijalo tehdejší Národní shromáždění zákon číslo 143 o československé federaci, jehož realizace se dotýká mírového stavu, ale bude se plně promítat i do fungování státního organismu za války.

Je obecně známo, že zákon o federaci přinesl kromě řady nesporně kladných prvků i některé záporné jevy, mezi nimiž nejpodstatnějším je složitější mechanismus řízení, rozhodování a součinnosti v řadě oblastí. I když mnohé jsou jen projevem dětských nemocí federace a postupem doby je praxe a zkušenosti vyeliminují, přece jen faktem zůstane, že řada oborů má buď v řízení o jeden stupeň navíc, nebo podléhá pouze národní správě a nemá integrující federální orgán.

Z těchto důvodů je nutné zákon o federaci a jím vyvolané další zákony a zákonná opatření promítnout i do systému řízení státu za války. Přitom bude současně účelné respektovat základní principy známé z vojenského velení, jakými jsou např. jednoduchost, přímá podřízenost a odpovědnost a v některých případech i nedílná pravomoc řídicího činitele.

To také znamená, že základní zásady řízení státu, jakousi metodiku práce a vymezení práv, povinností, kompetencí a součinnostních úkolů bude vhodné zpracovat a experimentálně přezkoušet předem a vydat je jako závaznou normu.

Jako dobrý příklad takové normy mohou sloužit ta zákonná ustanovení, která řeší základní otázku přechodu z mírového do válečného stavu, a to vyhlášení války. Válečný stav na základě návrhu vlády ČSSR vyhláší a válku na základě rozhodnutí Federálního shromáždění vypovíá prezident republiky [čl. 61 odst. 1 písm. l) zák. č. 143/1968 Sb.]. Přitom za normálních podmínek je k usnesení Federálního shromáždění o vypovězení války třeba souhlasu třípětinové většiny všech poslanců Sněmovny lidu a současně souhlasu třípětinových většin poslanců Sněmovny národů zvolených v obou národních republikách [čl. 41 tamtéž].

Avšak v době, kdy Federální shromáždění nezasedá v důsledku mimořádných příčin, může se usnést o vypovězení války předsednictvo Federálního shromáždění opět třípětinovou většinou při uplatnění zákazu majorizace (čl. 58 odst. 2 a 5 tamtéž).

Zákony však umožňují učinit toto závažné rozhodnutí i v případě nenadálého napadení ČSSR vnějším nepřítelem, které znemožní na určitou dobu činnost předsednictva Federálního shromáždění. Za této situace Rada obrany státu je oprávněna činit nezbytná a neodkladná opatření k obraně, přičemž tato rozhodnutí dodatečně schvalují příslušné ústavní orgány (par. 4 zák. č. 10/1969 Sb.).

Přijaté zákony uvažují tedy různé pravděpodobné varianty situace, která může na rozmezí míru a války vzniknout a umožňují jejich zákonné řešení.

Nelze pochopitelně očekávat, že podobné precizně vypracované návody bude možné připravit pro celou složitou problematiku řízení státu za války. Ovšem principiální otázky musíme vyřešit předem.

Rozhodování za války se v některých prvcích bude zřejmě diametrálně lišit od mechanismu řízení podobných otázek v míru. Právě tak jako vojenského velitele zavazuje polní řád k povinnosti rozhodnout se včas i při neúplnosti zpráv o situaci (čl. 51 Vševojsk-1-1), budou všechny státní řídicí orgány povinny vzít na sebe odpovědnost za samostatné rozhodnutí, i když nedostanou včas pokyny nadřízeného nebo při náhlé změně situace. Můžeme dokonce předpokládat, že tuto odpovědnost na sebe budou muset vzít i jednotliví funkcionáři, přičemž není vyloučeno, že v době ztráty spojení s nadřízeným někdy i mohou překročit vymezený rámec působnosti. Hranice rozumné iniciativy budou zřejmě dány především včasností a úspěšností rozhodnutí.

Celkem jednoznačně můžeme konstatovat, že budou vyloučeny nekonečné součinnosti, zvažování a připomínkování. Kritika vydaných pokynů a rozhodnutí nebude přípustná a nebude možné dovolit časové nebo věcné neplnění příkazů.

To však znamená, že bude vhodné od hlavy až k výkonným orgánům naprosto přesně rozdělit práva a povinnosti. Zákon o Radě obrany státu (10/1969 Sb.) stanoví, že ROS „za války rozhoduje o opatřeních spojených s vedením války“ [par. 3 odst. 1 písm. h)]. Přitom k provedení svých rozhodnutí je oprávněna stanovit závazné úkoly federálním ministerstvům, federálním výborům a ostatním federálním ústředním orgánům státní správy a radám obrany republik (odst. 2 tamtéž).

Naplnění těchto ustanovení zákona však již vyžaduje ujasnění kompetencí, které bychom měli taxativně stanovit. Jde zejména o působnost Rady obrany státu, vlády, Federálního shromáždění a prezidenta republiky a o vztahy mezi nimi. Na stupni národní republiky půjde o podobný problém: radu

obranu, vládu a národní radu; na ostatních stupních pak jen o vztah rady obrany a rady národního výboru.

Řešení můžeme nalézt jen v maximální jednoduchosti vztahů, ve zcela jednoznačně vyhraněných povinnostech a právech a — pokud je to možné — v přímých podřízenostech. Čím více bude orgánů na jedné úrovni s přesahující se kompetencí, tím hůře pro řízení. Je např. možné i takové řešení, aby za války vlády a národní výbory byly podřízeny příslušné radě obrany a vykonávaly úkoly, stanovené radou. Přitom úřady předsednictva federálních a národních vlád by mohly být částí „štábu“, který pro svůj výkon funkce nutně bude rada obrany potřebovat.

Je samozřejmé, že při řešení této otázky musí být principiálně dodržena zásada vedoucí úlohy strany, znamenající, že veškeré řídicí impulsy budou vycházet z ústředního výboru strany a příslušných stranických orgánů na dalších stupních. Při snaze dosáhnout jednoduchost a cílevědomost řízení a při zachování zákonem stanovené úlohy rad obrany bude pravděpodobně nejúčelnějším řešením, aby předsednictva stranických orgánů jednotlivých stupňů byla personálně totožná (buď zcela nebo téměř zcela) s radami obrany téhož stupně. Toto je ovšem problém, jehož řešení patří stranickému orgánu. Tím by byla zajištěna jednota a principiálnost ve všech zásadních rozhodnutích o všech základních opatřeních politických, vojenských, hospodářských, technických, organizačních i správních.

Pokud zůstanou i za války vlády ve svém dosavadním postavení, pak nutně narazí na základní princip zákona o federaci, podle něhož federální vláda není nadřazena národním vládám a nemá tudíž právo ukládat jim úkoly, které v zákoně 143 nejsou taxativně uvedeny. Rozsah tam uvedených úkolů však rozhodně nestačí pro rychlé a pružné řízení státu za války.

Navíc může vzniknout otázka, co vlastně spadá pod pojem „národní obrana“, která podle čl. 7, zákona č. 143/1968 Sb. patří do výlučné působnosti Československé socialistické republiky. Za války — a dokonce ani v míru — nemůžeme do „obranu“ v žádném případě zahrnovat jen ozbrojené síly, ale naopak, národní obrana by měla mít maximálně široký obsah, zahrnující prakticky celý stát se všemi jeho orgány, institucemi a jejich fungováním.

Je zřejmé, že do národní obrany musí např. nutně patřit i zdravotnická opatření, zařazení a celé zdravotnické zabezpečení vojsk i obyvatel státu. Ovšem podle čl. 8 a 9 citovaného zákona patří zdravotnictví do výlučné působnosti obou národních republik. Uvádím jen jeden příklad za všechny.

I z tohoto značně zjednodušeného pohledu vyplývá, že zákon o federaci bychom měli doplnit o variantu respektující válečné podmínky. Tato by neměla lámat přijaté zásady (nemusela by zřizovat ani federální ministerstvo zdravotnictví, když právě tento obor byl demonstrován), ale měla by umožnit přímé, pružné a rychlé řízení monokratickou formou, neboť jedině tak můžeme za válečných podmínek řídit stát. To dokazují i zkušenosti např. Sovětského svazu z doby Velké vlastenecké války, kdy jedině přísně centralizované řízení umožnilo dosáhnout známých grandiózních výsledků.

Nejjednodušší by bylo podřídit vlády a rady národních výborů za branné pohotovosti státu příslušným radám obrany, protože každá nadřazená rada obrany má právo ukládat radám nižšího stupně (a dokonce Rada obrany státu a rady obrany republik mají právo úkolovat jednotlivá ministerstva — čili stejně zasahují do kompetence vlád).

Řízení státu v míru vychází ze zásady stacionárnosti řídicích orgánů. Za války bude pravděpodobně obtížné udržet místní stabilitu přijatého rozmístění. Nemusíme ani připouštět nejhorší eventualitu, v níž by nás nepřítel mohl donutit opustit část území, na němž jsou řídicí orgány etablovány. K nutnosti opustit stanoviště a přejít na jiné — k principu mobility orgánů řízení — nás může přimět i např. vzniklá radiační situace, následky bombardování, činnost nepřátelských výsadek či diverzantů, stav spojení, popřípadě i jiná situace.

Vzhledem k množství těchto podmínek se zdá nezbytné připravit všechny řídicí orgány na eventualitu jejich přemístění. To si ovšem nelze představovat pod stejným zorným úhlem jako přemístění velitelského stanoviště v armádě. Především závislost na dopravních prostředcích bude limitujícím činitelem, proto tato činnost bude pravděpodobně dlouhodobá. Tím spíše bychom měli připravit aparát tak, aby byl schopen zajišťovat stanovené úkoly ve zkrácených počtech, protože rozdělení do dvou sledů nezávisle a sladěně pracujících asi nebude realizovatelné. Bude proto především záležet na účelném rozdělení funkcí řídicího aparátu.

Ovšem právě tak jako v armádě přemístění velitelského stanoviště podléhá schválení nadřízeného velitele, může dojít k přesunu řídicích orgánů na teritoriu jen se souhlasem příslušného vyššího orgánu a toho orgánu, který v daném prostoru je jeho „hospodářem“ a přiděluje objekty či místa jednotlivým uživatelům. Bude tedy nutné vést přesnou dislokační mapu na jednotlivých stupních řízení, mít přehled o dalších možnostech, a to nejen z hlediska kapacity rozmístění, ale i s přihlédnutím k možnostem spojení a komunikačním podmínkám.

To pak také znamená, že orgány řízení státu by měly být ve své organizační struktuře přiblíženy systému vojenských štábů, neboť válečný stav zákonitě vnese prvky militarizace do všech článků státu. Každý takový orgán by měl např. mít funkcionáře, který by byl ve výkonu funkce adekvátní náčelníkovi štábu, jako ústřední koordinující osobě, která má přehled o všech činnostech a vazbách a která má i potřebný respekt a autoritu. Obdobně by měl někdo plnit úkoly operačního oddělení, plánujícího a sladujícího vlastní výkonné úkoly, dále by měl někdo mít povinnosti spojaře, týlaře, technika, správce štábu apod. Osvědčené vztahy a povinnosti vojenských štábů mohou jen pomoci ke zvládnutí náročných úkolů civilních orgánů a neměli bychom se obávat tuto zkušenost vhodně aplikovat v organizační struktuře i v působnosti.

Značně složitá bude situace v těch okresech a krajích, v nichž se bude překrývat působnost teritoriálních státních — tedy i vojenských — orgánů a příslušných činitelů polních vojsk. Problémy lze očekávat především v počátečním období války, kdy budou přežívat zvyklosti mírových podmínek a současně se bude plně uplatňovat válečný stav. Proto je vhodné zpracovat pevná kompetenční pravidla pro jednotlivé stupně řízení obou sfér a soustavně je procvičovat tak, aby příslušným funkcionářům „vešla do krve“ a stala se neporušitelnou samozřejmostí.

Pro stav branné pohotovosti bude charakteristická značná složitost a nepřehlednost situace, nutnost rychlých a operativních zásahů a měla by se projevit i snaha zachovat sladěnost všech prvků celé soustavy. Úkoly tedy budou rozsáhlejší a komplikovanější než v míru. Při tom však obecně platná zákonitost spočívá v tom, že pro větší rozsah úkolů se stanoví větší množství

pracovníků, nemůže platit, respektive bude uplatňována zcela obráceně. Jestliže se nám v míru nedostává pracovníků, tím méně jich bude k dispozici ve válce.

Proto již dnes musíme hledat účinné metody práce, které zabezpečí, abychom mohli přece jen úkoly splnit. Hlavní rezervu pracovní kapacity zřejmě najdeme v pracovní době, kterou budeme regulérně prodlužovat podle potřeby tak, že odpočinek snížíme na zcela nezbytné minimum. Další zálohy můžeme hledat v uplatnění principu jediného rozhodujícího činitele s právem nekritizovatelného rozhodnutí při zachování zásad revoluční zákonnosti. Tím ušetříme čas spotřebovaný na řadu součinností, porad, připomínek, na nové zpracování materiálů apod. Navrhovanou zásadu si ovšem nepředstavujeme tak, že bez spolupráce a sladění můžeme ve válce řídit. Naopak i součinnost bude bezpodmínečně nutná, ale musíme ji omezit jen na rozhodující úseky a vést ji věcně, rychle a stručně.

Rezervy můžeme hledat i v metodách práce, ve způsobu zpracování, evidence, předávání a zachování materiálů. Tyto úkony musíme podřídít novým podmínkám, i když ani v administrativě nemůžeme připustit nezávaznou volnost, která by ve svém důsledku řízení podstatně ztížila.

S přihlédnutím k uvedeným okolnostem bude účelné stanovit působnosti a metody práce již v míru a procvičovat je. Bude vhodné podřídít organizační struktury orgánů a jejich početní stavy požadavku maximální úspěšnosti, ovšem při zachování schopnosti plnit rychle a pružně dané úkoly.

Řízení se stalo postupem doby vědeckou disciplínou. I když jsme teprve v počátcích uplatňování moderních vědeckých principů v mírových podmínkách řízení, měli bychom se již dnes snažit o jejich vhodnou aplikaci na válečné podmínky. Zatím tuto oblast intenzivně studujeme ve velení, v armádě. Ovšem novodobá válka nemůže být vedena bez organizovaného zápolí a správnou činnost teritoria nelze dosáhnout bez odpovídajícího řízení. Proto bychom měli úměrnou část pozornosti věnovat systému řízení teritoria za války, a to jak na poli teoretického bádání, tak i občasným přezkušováním zvolených principů a zdokonalováním určených osob. Takové předpoklady nám pak mohou zajistit větší pevnost zápolí, jako jednu z podmínek celkového vítězství ve válce.