

Úvodem

V současné době jsou aktuální úvahy o změně Ústavy ČR. Jsou vyvolány shodou názorů politické reprezentace na změnu ve způsobu volby prezidenta republiky. Shoda panuje v podstatě na požadavku volit prezidenta „přímou volbou“ všemi oprávněnými voliči. Značné rozdíly však trvají v názoru na způsob provedení volby. Dá se proto předpokládat to, že ústava bude středem zájmu ještě v delším časovém úseku.

Právě vůle politické reprezentace ke změně textu Ústavy a čas na jeho upřesnění je příležitostí k širšímu posouzení možných změn i v jiných oblastech, než jen ve způsobu volby prezidenta.

Jednou z takových oblastí je **obrana a bezpečnost**. Zde došlo k zásadním změnám jak ve filosofii této problematiky, jejím smyslu, řešení a organizaci, tak ve vnitřních, i mezinárodních souvislostech.

Považujeme proto za účelné využít čas, který je k dispozici na odbornou diskuzi k jednotlivým otázkám. Je to žádoucí zejména nyní, kdy po radikálních změnách v organizaci AČR bude nutné přistoupit i ke změnám v branné legislativě, která musí být s ústavními ustanoveními v souladu.

Přínosná může být jen diskuze, která bude tematicky usměrňována a redigována tak, aby výstupy, byť polemické, byly hodnotným podkladem pro ty, kteří budou nová stanoviska formulovat a za svá rozhodnutí ponесou odpovědnost.

Samozřejmostí musí být, že názory na řešení nesmí být ovlivňovány současnou personální sestavou na jednotlivých postech a odpovědní funkcionáři budou posuzovat názory odborné i laické veřejnosti bez předpojatosti.

Domníváme se, že jakýmsi moderátorem navrhované diskuze by se měl stát odborný tisk, případně organizace sdružující komunitu dané profese – Asociace pro bezpečnost, obranu a ochranu společnosti a státu (BOOSS).

Jako základ budoucí diskuze uvádíme v článku některé problematické okruhy hodné posouzení.

Prezident republiky – vrchní velitel ozbrojených sil

Podle Ústavy ČR, čl. 63, odst.1, bod c) -... je vrchním velitelem ozbrojených sil, bod g) -... jmenuje a povyšuje generály [1].

Tolik znění ústavy, které bylo prakticky převzato z doby první republiky, kdy také bylo naplněno odpovídajícím obsahem.

V dnešní době a praxi již titul „**vrchní velitel ozbrojených sil**“ svůj původní obsah nemá, ale protože jde o otázku politicky i morálně značně citlivou, stojí za zvážení, zda ho znovu obsahem naplnit, či od něj zcela ustoupit.

Je nesporné, že jde u nás o historicky silně podložený institut. Sahá až k samotnému vzniku československé armády a je spojen se jménem zakladatele státu T. G. Masaryka a jeho spolubojovníka a pokračovatele Edvarda Beneše. Nešlo jen o symboliku. Masaryk byl reálným vrchním velitelem armády, od jejího zakládání, její činnosti v bojích první světové války i mírové výstavby po vzniku samostatné ČSR.

Jako doklad konkrétního a praktického výkonu funkce vrchního velitele Masarykem citujeme z almanachu „Armáda a národ“ [2]:

„V prvních dobách republiky jeví se její prezident Osvoboditel v poměru k armádě jako velký přesívač hodnot. Odstraňuje staré přezítky monarchistické armády, ponechává její vojenské klady. Osvěžuje armádu novým duchem, především ideály legií, ale ochraňuje ji před radikalismem nevhodným pro mravní i organizační zpevnění armády, jež byla předurčena, aby se stala konsolidačním prvkem mladé republiky, ochranou její samostatnosti a jejího míru. V těchto věcech dovedl jít do nejmenších podrobností. Uvidíme, že tehdy, když mocně rozvanutá hesla rovnosti se dostávala do falešných, krajních a neplodných mezí, všímal si i zdánlivě podružných, ale pro ducha a disciplínu armády důležitých věcí, salutování a tykání důstojníkům, společné stravování mužstva a důstojníků atd.“

Šlo samozřejmě o jiné historické podmínky, ale i výjimečné postavení prezidenta Masaryka, který měl velký osobní vliv zejména na tvorbu zahraniční politiky a armádu.

Význam armády byl neoddelitelnou součástí státní suverenity a reálnou silou při její obraně. Odpovídaly tomu i početní stavy a organizace, řízení armády a obrany státu.

V roce 1938 tvořilo čs. armádu 17 divizí (51 pluků – z toho 3 horské, 17 dělostřeleckých) a 4 rychlé divize (po 2-3 dragounských plucích a 4 dělostřeleckých oddílech) [3].

Také prezident, jako vrchní velitel, měl v podřízenosti odborné složky v podobě:

- ☐ Vojenské kanceláře prezidenta republiky,
- ☐ Hradní stráž,
- ☐ Armádního poradního sboru,
- ☐ hlavního velitele za branné pohotovosti státu k řízení vojenských operací [3].

Armádní poradní sbor (APS) byl ustaven 1. 12. 1932 a byl reakcí na zásadní změny v mezinárodní situaci, která vyžadovala nově formulovat koncepci strategické obrany země, přizpůsobit organizační schéma armády, dislokaci válečného průmyslu a rozmístění zásob.

Zasedali v něm zemští vojenští velitelé a vedoucí dělostřeleckého a leteckého odboru MNO, případně další dle řešené problematiky. APS předsedal náčelník hlavního štábu.

Připomeňme, že vedle APS byla 6. 10. 1933 zřízena Nejvyšší rada obrany státu (NROS), jejímž hlavním úkolem bylo projednávání všech vojensko-odborných otázek před jejich projednáváním ve vládě. Generální sekretář NROS byl důstojník začleněný do Hlavního štábu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že funkce prezidenta, jako vrchního velitele nebyla formální a prezident měl dostatečné odborné i organizační zázemí pro její výkon.

Konfrontujeme-li současný stav s těmito, dnes již historickými skutečnostmi, nemůžeme nepřiznat, že ústavou přiznávaný titul „vrchního velitele ozbrojených sil“ se časem velice vyprázdnil. Již samotný pojem „velitel“ v sobě obsahuje a předpokládá určité atributy moci, jako rozhodovací pravomoci, odbornost, odpovědnost, případně další, které však ústava českému prezidentu explicitně nedává.

Pravomoci prezidenta republiky směrem k AČR jsou malé a k významu pojmu vrchního velitele nepodstatné a jsou mimo rozhodující oblasti.

Zákon č. 219 ze dne 14. 9. 1999 o ozbrojených silách ČR v § 5. dává prezidentu tyto pravomoci [4]:

- ☐ schvalovat základní vojenské řády,
- ☐ jmenovat a odvolávat náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky (VKPR),
- ☐ propůjčovat čestné a historické názvy vojenským útvarům,
- ☐ propůjčovat bojové prapory.

Toto a některé další vymezené personální pravomoci, spolu s nárokem na poctu vojenskými útvary, z něj vrchního velitele neudělá. Tato skutečnost vyniká dále v porovnání s pravomocemi vlády (§ 6 citovaného zákona) a ministerstva (§ 7) ke kterým prezident nemá žádnou návaznost.

Pravomoci prezidenta se tak v realu redukují na jeho právo provádět pohovory s ministry, zúčastnit se zasedání parlamentu, vlády a Bezpečnostní rady státu (BRS), **což ale vyplývá z výkonu funkce prezidenta a nemá žádnou souvislost se statutem vrchního velitele OS.**

Legislativně nemá danou pravomoc inspekce AČR, spolupodpisu na operačních plánech a další pravomoci, odpovídající obsahu pojmu vrchního velitele.

Je nutno však zároveň zdůraznit, že prezident **nemá** k plnohodnotnému výkonu funkce vrchního velitele potřebné odborné zázemí a aparát, bez kterého by případné nové stanovení a rozšíření jeho pravomocí bylo zřejmě zbytečné, ne-li kontraproduktivní. VKPR je personálně i odborně připravena jen na stávající úkoly dle zákona o ozbrojených silách, tj. zajišťuje úzkou pravomoc vrchního velitele dané tímto zákonem a řídí Hradní stráž (HS).

Tento nedostatek by bylo možno řešit vhodným kompetenčním napojením prezidenta na BRS, resp. její odborné výbory, případně na nový orgán vytvořený ze stálého stavu GŠ. I tak se však zdá, že nějaká revokace vojenských funkcí prezidenta je zbytečná a praxí překonaná, zejména když v podstatě všechny používané pravomoci směrem k armádě mohou být a jsou odvozeny z funkce prezidenta, jako je tomu i v jiných rezortech (jmenování soudců, velvyslanců apod.). Proto by zřejmě bylo správné ponechat prezidentovi také pravomoc jmenovat a povyšovat generály.

Hodnost generála je zpravidla spojena s významnou funkcí, a je srovnatelně s ostatními rezorty správné, aby do této hodnosti jmenoval a v generálských hodnostech povyšoval prezident, což vážnost této hodnosti jen podtrhne.

Snad jako námět do diskuze stojí za zvážení, zda do hodnosti „brigádní generál“ nejmenovat ministrem obrany. Důvodem je spíše zvýšení prestiže ministra a jeho bezprostřední znalost příslušníků velitelského sboru.

Související otázkou je, zda neupřesnit v jakých ozbrojených sborech prezident generály jmenuje a pokusit se o určité vymezení, což by mohlo být respektováno již v návrzích příslušných ministrů.

V každém případě by bylo žádoucí, aby do Ústavy ČR (čl. 62) byla doplněna pravomoc jmenování náčelníka Generálního štábu. I dnes je NGŠ jmenován prezidentem, nikoliv však na základě ústavního zákona.

Při posuzování kompetencí obecně je nutno mít na zřeteli skutečnost, že v otázkách bezpečnosti a obrany jak při přípravě, tak v realizaci vychází odborné řešení vždy z politických

rozhodnutí. Prezident, jako vrcholový politický představitel moci výkonné, nemůže být v žádné své kompetenci s touto skutečností v kolizi.

Na konec poněkud ilustrativní postřeh. Poslední prezident, který si oblékl vojenskou uniformu, byl Zápotocký (nepočítáme-li Svobodu – vojáka, který se stal prezidentem). Od té doby naši prezidenti jako by na vnější vyjádření funkce vrchního velitele rezignovali, což je v souladu s celosvětovým vývojem v civilizovaných a demokratických zemích, kde takovéto militantní stránky volených funkcí a představitelů ustupují všeobecně do pozadí.

Domníváme se, že zvláštní situací, nově specifikovanou v Ústavě, by mělo být vyhlášení **válečného stavu**, případně finální **vypovězení války**. Za této situace, a tímto aktem, by pod pravomoc prezidenta přešla armáda, povolane zálohy a ozbrojené složky státního aparátu, jakož i další orgány a složky záchranného systému, samozřejmě se svými vrcholnými a velícími orgány a prezident by se stal skutečným **vrchním velitelem branné moci** státu (širší pojem než dosavadní ozbrojené síly).

Takovéto organizační opatření by podtrhlo vážnost situace, potřebu a nutnost celonárodní a všeobecné účasti na obraně země.

Ozbrojené síly

Lze právem očekávat, že především pojem ozbrojené síly dozná podstatných změn. Již dnešní jejich členění na (1) AČR, (2) Vojenskou kancelář prezidenta republiky a (3) Hradní stráž je předmětem kritiky odborníků i veřejnosti pro početní i funkční nevyváženost jednotlivých složek. Současná vážná diskuze o začlenění HS do AČR a zařazení této strážní a ceremoniální služby do rotace činnosti bojových jednotek, zjevná pozitiva takového uspořádání a některé události v HS činí potřebu urychlené změny nanejvýš žádoucí.

Aniž bychom nějak snižovali význam a roli AČR, ale při plánovaném minimálním počtu asi 30 000 osob bude případná obrana státu nutně vyžadovat úzkou a předem připravenou spolupráci s dalšími a mnohdy početnějšími ozbrojenými složkami státu, jako je Policie ČR, Lesní stráž, Celní správa, Vězeňská stráž a dalšími, případně nestátními, jako municipální policie, agentury ostrahy, střelecké a myslivecké spolky, i neozbrojenými, jako profesionální a dobrovolné hasičské záchranné sbory (HZS), případně dalšími.

I když aktivizace těchto složek a jejich začlenění do obranných operací bude kaskádovitě a bude se odvíjet od charakteru ohrožení, jejich použitelnosti, dovedností a výzbroje je nesporné, že jejich **zařazení do ozbrojených sil (branné moci státu)** je nezbytností a je dáno požadavkem komplexního řízení obrany a bezpečnosti státu při prevenci a likvidaci vojenských i nevojenských ohrožení.

Zřejmě bude vhodné a odpovídá to modernímu pojetí velení a řízení operací účelově vytvářet společné štáby s dominancí vojáků při vojenském ohrožení a dominancí vnitra při ohrožení nevojenském a katastrofách. V každém případě se ukazuje že pojem ozbrojené síly tak, jak ho definuje současný zákon, je překonaný a nadále nevyhovuje.

Ústavní zákon č. 110 ze dne 22. dubna 1998 o bezpečnosti České republiky

Tento ústavní zákon (zjednodušeně řečeno) řeší:

- ☐ pohotovostní stupně v případě nevojenských a vojenských ohrožení ČR,
- ☐ definuje složení a úkol Bezpečnostní rady státu (BRS).

Svým obsahem nemá charakter ústavních opatření. Jde o relikt po návrhu ústavního zákona, který po připomínkách při schvalování v parlamentu tento charakter ztratil. Tím spíše je žádoucí se k této problematice znovu v klidu a bez časové tísně vrátit.

Je nesporné, že opatření dle tohoto zákona fungují a jsou prověřena úspěšnou praxí, a proto hlavní slovo při případné novelizaci by měli mít funkcionáři z praxe.

Chceme se na řešení podívat jako lidé zvenčí a posoudit, jak se nám jeví dostupná znalost praxe v konfrontaci s literou zákona

Opatření vyplývající z jednotlivých stupňů ohrožení jsou uvedena v navazujících právních normách. Především jejich vykonavatelé měli možnost získat praktické zkušenosti a mohou posoudit jejich komplexnost. Oni poznali problémy s evakuovanými občany, kteří evakuaci odmítli a mnohdy následně způsobili řadu problémů řešených na hranici ohrožení života zachránců i zachraňovaných. Oni se setkali s problémy, které způsobili „povodňoví turisté“ a mají zkušenosti s uzavírkami prostorů.

I stupně pohotovosti stojí za posouzení. Tak jako Jiří Vaníček v článku Činnost ústavních orgánů za krizových situací [6] se i my domníváme, že je účelné zavést institut „vypovězení války“. Současný institut „vyhlášení válečného stavu“ (Ústava čl. 39, odst.3) definuje delší časové období a nemusí, ani zpravidla nebude znamenat vstup do přímého válečného konfliktu. Přijetí takového uspořádání by vyžadovalo i obsahové upřesnění těchto institutů a řešení pravomocí a odpovědnosti jednotlivých ústavních orgánů, státních institucí a orgánů samospráv.

Relativně novým orgánem, který si teprve v posledních letech dobývá své místo na slunci, je **Bezpečnostní rada státu (BRS)**. Naše poznatky a znalosti výstupů z jednání BRS jsou vesměs pozitivní a svědčí o dobré práci a fungování tohoto orgánu a o oprávněnosti jeho existence. Přesto náš pohled zvenčí vzbuzuje některé pochybnosti. Pro jejich pochopení a vyjádření uvádíme argumentaci s vědomím, že jde o záměrnou nadsázku.

Dle ústavního zákona o bezpečnosti ČR čl. 9(4) tvoří Bezpečnostní radu státu předseda vlády a další členové vlády, podle rozhodnutí vlády [5].

Bezpečnostní rada státu v rozsahu pověření, které stanovila vláda, připravuje vládě návrhy opatření k zajišťování bezpečnosti České republiky.

Složení a činnost BRS je upřesněna usnesením vlády ČR ze dne 10. 6. 1998 č. 391, viz znění usnesení z 3. 5. 2000, č. 423.

Z toho vyplývá, že předsedou BRS je předseda vlády, místopředsedou místopředseda vlády a ministr zahraničních věcí, členy pak jsou první místopředseda vlády, ministr práce a soc. věcí, ministr financí, ministr obrany, ministr vnitra, ministr průmyslu a obchodu, ministr dopravy a spojů a přizvaní. To znamená devět ministrů z celkového počtu 15.

Protože závěry BRS musí schválit vláda a realizovat je svými instrumenty, lze z výše uvedeného dovodit že:

- ☐ vláda (její větší a asi rozhodující část) radí vládě,
- ☐ vláda (opět její větší část) zasedá k témuž problému dvakrát,
- ☐ vláda maří nejen svůj čas, ale v některých případech může docházet k prodlení v řešení akutních situací.

Tento problém se již pokusila vláda řešit svým usnesením z 3. 5. 2000 č. 423, když rozhodla, že BRS může v oblasti zajištění bezpečnosti ČR žádat informace a analýzy od všech členů

vlády a vedoucích ústředních správních úřadů a ukládat jim úkoly spojené se zajišťováním bezpečnosti ČR.

Ačkoliv účel je pochopitelný a opatření zřejmě správná, domníváme se, že jde o **neoprávněné překročení pravomoci** dané BRS ústavním zákonem č. 110/1998, kterým je zmocněna pouze předkládat vládě návrhy. Kromě tohoto evidentního porušení ústavního zákona je patrně porušována i samotná Ústava, která v čl. 76 stanovuje, že vláda rozhoduje ve sboru a usnesení je platné při souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.

Při revizi Ústavy by bylo žádoucí, tyto nepřesnosti ve formulacích a praxi upravit.

K diskuzi předkládáme i problematiku tzv. stálých pracovních orgánů BRS, které tvoří:

- ☐ výbor pro zpravodajskou činnost,
- ☐ výbor pro koordinaci zahraniční a bezpečnostní politiky,
- ☐ výbor pro obranné plánování,
- ☐ výbor pro civilní nouzové plánování,
- ☐ a Ústřední krizový štáb.

Vývoj dospěl k tomu, že v čele těchto výborů jsou příslušní ministři a původní předsedové těchto výborů byli určení do funkcí výkonných místopředsedů. Ale i tato organizační struktura a její fungování vyvolává některé otázky [7].

Jistě by prospělo, kdyby jednotlivé výbory měly společný výstižný název a jednoznačné zodpovědné vedení. Současná organizace navozuje dojem, že nejde o komplexní odborný orgán, ale svým způsobem o tzv. *podvěsy* příslušných ministerstev, s formálním řízením ministry a skutečným řízením výkonnými místopředsedy. Přitom politická zadání, a zejména pak rozhodování, by mělo mít za základ objektivní odborné analýzy a doporučení.

Pokud tomu tak skutečně je, jak mohl výbor pro zpravodajskou činnost dopustit, že ministr Tvrdík na pět let ochromil (jeho vlastní slova) v této kritické době Vojenskou zpravodajskou službu, a jak to, že výbor nezakročil, když v médiích byly přetřásány skutečnosti, které byly a jsou součástí státního tajemství a zásadně narušily zpravodajskou činnost a zájem státu a spojenců?

Zatím se zdá, že tyto výbory nejsou platnými pracovními orgány BRS a neplní roli, kterou by mohly a měly plnit. Měla by to být především analytická pracoviště odkud by měla vycházet věcná a aktuální doporučení, která po projednání v BRS by se stala závaznou směrnicí pro činnost v dané oblasti a v dalším by pak plnila funkci „zpětné vazby“.

Jak již bylo uvedeno, přijetí ústavního zákona č. 110/1998 bylo provázeno širokou diskuzí s protichůdnými názory, což se projevilo v jeho zřejmé nedokonalosti. Nyní je příležitost to napravit. Není přece důvod, aby poměrně úspěšná praxe nebyla v souladu s legislativním zajištěním.

Podle našeho názoru se již nyní nabízejí některá možná řešení:

1. Ponechat stávající stav s tím, že se vyloučí pravomoc BRS ukládat ministrům úkoly a zracionalizovat organizaci a činnost „pracovního orgánu BRS“ (tj. výborů).
2. Návrat k některým dříve zavrhnutým návrhům, např. dát vládě ČR v Ústavě pravomoc rozhodovat v určitých podmínkách ve věcech bezpečnosti a obrany „v užším složení“ (BRS, krizový kabinet ap.)
3. Jako odborný orgán ponechat současné výbory, např. jako bezpečnostní poradní orgán vlády, s centrálním vedením pod patronací místopředsedy vlády. Zároveň zvážit, zda Ústřední krizový štáb zařazovat do tohoto orgánu.

Jde o námět, který teprve detailnějším rozpracováním může prokázat životaschopnost a legislativní zvládnutelnost.

Samozřejmě, existuje i řada dalších a zcela odlišných řešení a bylo by i žádoucí zhodnotit i zkušenosti jiných států s obdobnými podmínkami.

Závěr

Tematika bezpečnosti a obrany je vedle hospodářské problematiky mimořádně aktuální. Odpovídající organizace a řídicí činnost v této oblasti je podmínkou efektivnosti přijímaných opatření, která vyžadují značné počty osob, prostředků, složitou technologii, a proto i značné finanční prostředky. O tom všem se rozhoduje na nejvyšší úrovni, a proto je žádoucí vytvořit na stupni ústavních orgánů účinný systém jako východisko pro stejně efektivní systém na stupních nižších.

Využijme proto současnou šanci k ověření, zda na základě dosavadních, mnohdy krajních situací, je již dosaženo požadovaného cíle. Kromě námi v tomto příspěvku nadhozených problémů je jistě celá řada dalších úkolů a problémů hodných kritického posouzení. Současný, i když fungující systém a přiměřené výsledky nás nemohou uspokojit, protože vývoj nás denně konfrontuje s novými skutečnostmi a je jen na nás, jak se s nimi vyrovnáme.

Prameny:

- [1] *Ústava České republiky*. HL. 3. Ústavní zákon České národní rady, ze dne 16. prosince 1992.
- [2] *Armáda a národ*. Národní rada československá. Praha: nakladatelství L. Mazač, 1939.
- [3] *Československá armáda 1918-1938*. Pokorná, Hofman, Stehlík. Praha: Správa sociálního řízení FM0, 1991.
- [4] *Zákon č. 219/1999 Sb.*, o ozbrojených silách České republiky, ze dne 14. 9. 1999.
- [5] *Zákon č. 110/1998 Sb.*, o bezpečnosti České republiky, ze dne 22. 4. 1998.
- [6] Jiří VANÍČEK. „Činnost ústavních orgánů za krizových situací.“ MV ČR <http://www.mvcr.cz/odbor/bezp>
- [7] O. ŠESTÁK, K. PRSKAVEC. „Struktura a dosavadní činnost Bezpečnostní rady států“, *Vojenské rozhledy* 2/2001.

Naše bezpečnostní strategie, která s naší zahraniční politikou úzce souvisí, říká, že jsme oddaní myšlence multilateralismu, chceme vždy vyčerpávat veškeré prostředky mezinárodního práva. Dojde-li ale k jejich vyčerpání, anebo pokud tyto prostředky selžou, musíme najít v našem společenství odvahu, že se rozhodneme jít cestou preventivních akcí. Takováto schopnost musí existovat a je vlastně jedinou cestou k jistému očištění a aktivizaci multilateralismu.

Cyril Svoboda,
ministr zahraničních věcí ČR
Perspektivy české zahraniční politiky
Mezinárodní politika 1/2004