

JUDr. Ing. Dalibor Nový

Analýza systému vnitřních předpisů a řídicích aktů v ozbrojených silách

(Část 2.)

Vojenské rozhledy, 2014, roč. 23 (55), č. 1, s. 90–105, ISSN 1210-3292

The Analysis of Internal Regulations and Regulative Acts in Armed Forces

(Part II)

Abstrakt:

Článek rozebírá vztah mezi právními a vnitřními předpisy a jinými řídicími akty ve státní správě se zaměřením na jejich hierarchii, množství a závaznost v ozbrojených silách ČR. Po první části publikované ve Vojenských rozhledech č. 4/2013 se tato část zaměřuje na tvorbu vnitřních řídicích aktů a jejich zpřístupňování adresátům. Zdůrazněna je též potřeba stabilního organizačního zázemí nezbytného pro efektivní naplňování působnosti, řízení personálu a péči o tzv. vnitřní i vnější legislativu.

Abstract:

Article analyses the relation between legal and internal regulations and other management acts in public administration, focusing on their own hierarchy, quantity, liability in specific areas of Czech armed forces. The first part was published in Military Review No. 4/2013; this following section focuses on the creation of internal management acts and their releasing for the recipients. The article also emphasizes the need for a stable organization, which is necessary for the effective implementation of personnel management, personnel control and the so-called internal and external legislations.

Klíčová slova:

Ozbrojené síly ČR, Ministerstvo obrany, právní řád, prameny práva, vnitřní řídicí akty, vnitřní předpisy, rozkazy prezidenta republiky, rozkazy ministra, normativní výnosy, služební pomůcky, tvorba a zveřejňování vnitřních řídicích aktů, slučitelnost a souladnost, stabilní organizační zázemí, jednotné názvosloví.

Key words:

Czech armed forces, Department of Defence, legal code, sources of law, internal management acts, internal regulations, orders of president, orders of minister, normative edict rules, service guidelines, creation and publication of internal management acts, compatibility and harmony, stable organizational base, uniform terminology.

Úvod

V první části analýzy systému vnitřních řídicích aktů v ozbrojených silách ČR, která vyšla ve Vojenských rozhledech č. 4/2013, byla věnována pozornost a) vztahům v rámci jejich hierarchie, b) míře respektování souladu formy a obsahu, c) naplnění požadavku na soulad vnitřních řídicích aktů s prameny práva. Navazující stat' se zaměří na aspekty tvorby a zveřejňování vnitřních řídicích aktů, ale neomezí se pouze na tyto okruhy. Zohledněna budou rovněž organizační, personální a názvoslovná úskalí související s tvorbou vnitřních řídicích aktů. Mezi vnitřní řídicí akty patří především vnitřní předpisy typické svou obecností a normativností (dříve se nazývaly interní normativní akty), jakož i jiné vnitřní řídicí akty, které nemají vlastnosti vnitřního předpisu.

Důležitá otázka zní, zda způsob organizace ozbrojených sil ČR začleněných do dvou organizačních složek státu skýtá příznivé podmínky pro tvorbu jednotného systému vnitřních řídicích aktů? V rámci ozbrojených sil ČR, resp. v rámci tzv. rezortu MO vznikají a existují poměrně komplikované a dynamické organizační vztahy, přičemž ustavičné vnitřní transformace a průvodní názvoslovné změny rozhodně patří mezi nepříznivé faktory stabilní a transparentní organizace a efektivního řízení.

Různorodost řídicích vztahů dále umocňují interpersonální vztahy, resp. odlišnost jejich právních úprav. Klasifikace personálu v ozbrojených silách ČR, Ministerstvu obrany a dalších součástech rezortu obrany je charakterizována podvojností řízení dvou hlavních profesních skupin: vojáků z povolání a občanských zaměstnanců. Soustředěnou pozornost v tomto organizačním, názvoslovném a personálním kontextu bezesporu zasluhují:

- **konzistentní pravidla pro tvorbu a vydávání vnitřních řídicích aktů**, která musejí v zájmu udržování souladu s prameny práva současně obsahovat účinné mechanismy nejen pro aktualizaci (novelizaci) vnitřní úpravy, ale i zásady pro její soustavnou kontrolu,
- **publicita, tj. způsoby zveřejňování a dostupnosti vnitřních řídicích aktů adresátům** jako nezbytný předpoklad, aby mohly být považovány za závazná pravidla chování pro osoby, jichž se týkají.

1. K jednotné vázanosti ozbrojených sil ČR a jejich personálu vnitřními řídicími akty

Interpretačně problematické je již samotné sousloví »ozbrojené síly« v čl. 43 Ústavy (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.). Ve světle zákonů i jiných právně významných aktů se totiž rozplývá do několika významových rovin:

- a) Historický branný zákon č. 92/1949 Sb. de iure až do konce listopadu 1999 koncipoval ozbrojené síly univerzálně jako variabilní aparát různých bezpečnostních složek: základ tvořilo **vojsko** (souhrn vojáků) a součástí ozbrojených sil se dále mohly stát vládou určené veřejné ozbrojené sbory, popř. jejich části nebo jednotliví příslušníci, pokud podléhali vojenskému velení. Totéž se při mimořádných opatřeních týkalo veřejných ochranných sborů a jednotek složených z těchto osob (např. požárníků).
- b) Platný zákon o ozbrojených silách ČR č. 219/1999 Sb. s účinností od 1. 12. 1999 člení ozbrojené síly ČR jen na Armádu ČR, Hradní stráž a Vojenskou kancelář

prezidenta republiky. Vymykají se tedy podřízenosti jednomu ústřednímu orgánu státní správy, neboť spadají do dvou organizačních složek státu, které jsou zároveň kapitolami státního rozpočtu: 301 – Kancelář prezidenta republiky, a 307 – Ministerstvo obrany. Ačkoliv z Ústavy ČR ozbrojené síly podléhají vrchnímu velení prezidenta republiky, řídícím (normotvorným, zabezpečujícím) těžištěm ozbrojených sil ČR je Ministerstvo obrany; úloha Kanceláře prezidenta republiky je zanedbatelná.

- c) Toto pojetí prohlubuje vládou schválená Vojenská strategie ČR z r. 2008, která přestože není obecně závazným právním předpisem, chápe ozbrojené síly ČR odlišně od zákona, resp. protizákonně, poněvadž je člení na Armádu ČR, Vojenskou policii a Vojenské zpravodajství (součásti Ministerstva obrany). Jako by strategie naznačovala, že vedle těchto silových prvků jsou Vojenská kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž nepatřičnými, trpěnými přívěsky.
- d) Obdobný náhled na ozbrojené síly ČR, kolidující tentokrát s limity čl. 39 odst. 3 Ústavy, praktikuje zákonodárce vyslovující souhlas s vysláním ozbrojených sil ČR mimo naše území: např. v usnesení Poslanecké sněmovny č. 120 ze 3. listopadu 2010 je vyslání ozbrojených sil ČR do zahraničí sverázně formulováno jako „působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany“. Tím se tedy platforma ozbrojených sil ČR materiálně rozšiřuje i o složky, které nepatří mezi jejich formální součásti (především Vojenská policie a Vojenské zpravodajství).
- e) Extenzivní výklad pojmu ozbrojené síly ČR podává i judikatura: podle Nejvyššího správního soudu (9 As 16/2008 – 76) je třeba na bývalou Vojenskou akademii v Brně (a každou jinou vojenskou vysokou školu) nahlížet jako na součást Armády ČR, přičemž zaměstnance každé vysoké vojenské školy je zároveň nutno zařadit mezi zaměstnance ozbrojených sil v širším kontextu, a to bez ohledu na to, zda jsou ve služebním poměru přímo k armádě jako takové, nebo zda jsou zaměstnání jako civilní zaměstnanci v pracovním poměru k určité vojenské vysoké škole. Pojem „armáda“ i pojem „ozbrojené síly“ je tedy podle soudu třeba v nastíněném kontextu vnímat v širším smyslu.

Zmatení pojmů dovršuje účelové sousloví »rezort Ministerstva obrany« (příp. rezort Ministerstva obrany, zkráceně »rezort MO“ / »rezort MO“), které zdomácnělo ve všední vyjadřovací praxi i v oficiálních dokumentech, zřejmě namísto dříve frekventovaného spojení vojenská správa. Srov. k tomu § 73 odst. 3 zákona o zajišťování obrany ČR č. 222/1999 Sb., podle nějž tam, kde dosavadní právní předpisy uvádějí pojem vojenská správa, rozumí se jím ministerstvo. Ministerstvo obrany však zřídil již zákon č. 548/1992 Sb., aby od ledna 1993 plnilo úkoly zaniklého federálního ministerstva obrany, kdežto pojem vojenská správa, s různým obsahem hluboce zakořeněný v mnoha právních i vnitřních předpisech, byl z legislativního užití vyloučen až od prosince 1999. Neurčitost významu sousloví vojenská správa se bohužel týká i nyní používaného spojení »rezort Ministerstva obrany«, které je protimluvné a nesrozumitelné. Lze totiž uvažovat buď o rezortu obrany jako o oboru, gesci (pověření k výkonu, odpovědnosti) čili o množině úkolů příbuzných svým účelem, lhostejno jaký subjekt je má plnit, anebo o Ministerstvu obrany jako ústředním orgánem státní správy, příp. organizační složce státu odpovědné za zabezpečování úkolů rezortu, jenž hranice Ministerstva obrany překračuje do jiných sfér (vláda, prezident, státní a samosprávné orgány, právnické a fyzické osoby).

Z hlediska řízení ozbrojených sil ČR je podstatné, že Ministerstvo obrany řídí z jejich součástí nejpočetnější Armádu ČR, která patří do této organizační složky státu, a prezident republiky řídí Vojenskou kancelář prezidenta republiky, již organizačně podléhá Hradní stráž; obě tyto součásti jsou jako vojenské útvary zahrnuty v organizační složce státu Kancelář prezidenta republiky. Zprostředkovaně skrze Ministerstvo obrany prezident jako vrchní velitel ozbrojených sil ČR ovšem velí i Armádě ČR, resp. vojákům zařazeným v této součásti.

Přestože ozbrojené síly ČR nejsou cele podřízeny Ministerstvu obrany jako organizační složce státu, drtivá většina vnitřních řídicích aktů řešících záležitosti společně celým ozbrojeným silám ČR vychází z Ministerstva obrany. Ve Vojenské kanceláři prezidenta republiky ani v Hradní stráži, vyjma základních řádů a rozkazů vydávaných prezidentem republiky pro celé ozbrojené síly ČR, vlastní systematická vnitřní normotvorba neexistuje, ač by právní úprava připouštěla opak. Pokud totiž § 8 zákona č. 219/1999 Sb. přiznává náčelníkovi Vojenské kanceláře prezidenta republiky vůči podřízeným vojákům této kanceláře a Hradní stráži (ne vůči občanským zaměstnancům) oprávnění ministra obrany, zdálo by se, že zde je vytvářena autonomní a soběstačná, k ministerským předpisům a aktům paralelní soustava vnitřních řídicích aktů. [1] Jelikož tomu tak prakticky není, je třeba si klást otázku, zdali **mohou vnitřní řídicí akty jedné organizační složky státu automaticky zavazovat jinou, vertikálně nepodřízenou organizační složku státu, resp. osoby v ní působící (vojáky a občanské zaměstnance)?**

Pozoruhodnou odpověď dává prezidentem republiky schválený Organizační řád jeho Vojenské kanceláře. Podle něj se tento **vojenský útvar ozbrojených sil, včleněný v Kanceláři prezidenta republiky**, nepodrobuje soustavě vnitřních řídicích aktů vydávaných vedoucím organizační složky státu Kancelář prezidenta republiky, nýbrž se řídí rozkazy a nařízeními prezidenta, Organizačním řádem Vojenské kanceláře prezidenta republiky a **také vojenskými řády a předpisy, rozkazy a nařízeními ministra obrany, jež obecně upravují činnost a povinnosti vojenských institucí a vojenských osob z povolání v ozbrojených silách ČR**. Schvalující projev vůle prezidenta tak pro jeho vojenskou kancelář účelově přejímá a osvojuje **řídicí nástroje přímo nenadřízeného Ministerstva obrany**, čímž v podstatě akceptuje princip horizontálního odborného řízení, kdy tzv. **vztahy odborného řízení** protínají vertikální osu vztahů přímého řízení. Požadavek jednoty ozbrojených sil ČR ovládaných vztahy nadřízenosti a podřízenosti (§ 3 odst. 4 zákona č. 219/1999 Sb.) se tím však nenaplní, poněvadž z organizačního řádu Hradní stráže podřízené Vojenské kanceláři prezidenta republiky obdobná přejímající klauzule nevyznívá. **Právní základ závaznosti vnitřní normotvorby Ministerstva obrany i pro součásti ozbrojených sil ČR** podřízené prezidentu republiky jako jejich vrchnímu veliteli je každopádně mizivý; ministerskými akty se zde řídí spíše zvykově, silou setrvačnosti. K odstranění tohoto rozporu by mohla přispět racionální úvaha o smysluplnosti funkce prezidenta republiky jako vrchního velitele ozbrojených sil, jehož odpovědnost za vydané akty beztak přebírá kontrasignací vláda ČR, a potažmo o opodstatnění existence jemu podřízených součástí ozbrojených sil ČR.

S tím souvisí i otázka jednotného řízení personálu ozbrojených sil ČR, rozpolceného na dvě skupiny nejen právní úpravou v zákonech o vojákách z povolání č. 221/1999 Sb. a v zákoníku práce č. 262/2006 Sb., ale též příslušností k různým organizačním složkám státu – Ministerstvu obrany či Kanceláři prezidenta republiky. Z interních nástrojů řízení těchto osob plnících mnohdy **místně, časově a kvalitativně souměřitelné**

úkoly, zřetelně vyplývá, kterak se **podvojnost zákonné úpravy služebních vztahů vojáků z povolání a pracovněprávních vztahů občanských zaměstnanců** relativizuje, a to bez ohledu, ve které organizační složce státu působí. Právě vnitřní předpisy jsou účelovým svorníkem legislativně oddělených, v prostředcích a cílech příbuzných oblastí regulace: např. bezpečnost a ochrana zdraví, pracovní a služební úrazy, rovné příležitosti, předcházení sociálně nežádoucím jevům, identifikace a prokazování příslušnosti, přístup k utajovaným informacím, personální evidence apod.

Atypická situace vyvstává ve vztazích subordinace. Má-li voják jako služební orgán v podřízenosti občanské zaměstnance, stává se vedoucím zaměstnancem, který podle § 11 odst. 4 zákoníku práce jménem zaměstnavatele **stanovuje a ukládá podřízeným pracovní úkoly**, organizuje, řídí a kontroluje jejich práci a dává jim k tomu účelu závazné pokyny. Je to historicky přijatelnější konstelace, než když se vlivem **zcivilňování řídicích struktur** vojáci ocitají v podřízenosti civilních osob (postavení prezidenta republiky – civilisty je tradicí, avšak ministr obrany byl do r. 1990 vojákem v činné službě). **Vedoucí občanskí zaměstnanci Ministerstva obrany, příp. ozbrojených sil ČR se tak stávají služebními orgány** buď v rozsahu rozkazu prezidenta republiky, který této možnosti delegovat kompetence aktivně nevyužívá, nebo rozkazu ministra obrany (viz § 2 odst. 5 zákona č. 219/1999 Sb., § 2 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb. a aktuální RMO č. 23/2008 - Působnost služebních orgánů v personální práci). Těmto vedoucím zaměstnancům - služebním orgánům přímo nadřízeným vojákům přiznává Základní řád ozbrojených sil ČR (Zákl-1) schválený v červnu r. 2001 **pravomoc v oblasti vojenského kázeňského práva**. V celém rozsahu mají tuto pravomoc prezident republiky a ministr obrany, leč podrobná úprava přísluší výlučně prezidentovi republiky ve vojenském řádu (viz § 50 zákona č. 221/1999 Sb.). Zákonem předestřený způsob však vyvolává mnohé aplikační pochybnosti. Status orgánu s kázeňskou pravomocí totiž propůjčuje vedoucím zaměstnancům právě prezident republiky, který je vrchním velitelem ozbrojených sil ČR a jejich příslušníků, nikoliv vedoucím organizační složky státu Ministerstvo obrany vystupujícím jako zaměstnavatel v pracovněprávních vztazích. Stěží tedy může vojenským řádem jako vnitřním předpisem závazným pro příslušníky ozbrojených sil ČR, tj. Armády ČR, Vojenské kanceláře prezidenta republiky a Hradní stráž, přenášet kázeňskou pravomoc na vedoucí zaměstnance Ministerstva obrany. Vzhledem k zákonnému členění ozbrojených sil ČR a formulaci v Zákl-1 se tento nesoulad dotýká také možnosti vojáků uplatňovat kázeňskou pravomoc, zastávají-li funkci vedoucího organizačního celku Ministerstvu obrany, anebo působí-li ve vojenských složkách, které jsou součástí Ministerstva obrany, ale ne ozbrojených sil ČR (např. Vojenská policie, Vojenské zpravodajství, Univerzita obrany). Ještě více rozpor vyniká u vojáků vykonávajících službu mimo Ministerstvo obrany i ozbrojené síly ČR (např. ředitelé vojenských nemocnic jako příspěvkových organizací Ministerstva obrany).

2. Organizační a názvoslovná úskalí při vydávání vnitřních řídicích aktů

Mezi nepříznivé faktory stabilní a transparentní organizace řízené pomocí vnitřních řídicích aktů patří ustavičné **transformace** a průvodní **názvoslovné změny** v rezortu MO. Ozbrojené síly ČR a Ministerstvo obrany, resp. rezort MO zejména v uplynulých

dvaceti letech prošly nesčetnými komplexními či dílčími reformami. **Jazyková tvořivost** provázející tyto více či méně odůvodněné, leckdy jen kosmetické změny pak produkovala **názvoslovné i organizační anomálie**. [2] V rozporu s požadavky na jazykovou a terminologickou jednotu, **stručnost a výstižnost názvů organizačních celků** (viz RMO č. 7/2010 - Zásady výstavby a systemizace organizačních celků rezortu MO), existují v rezortu MO rozličné agentury, centra, střediska, základny, aniž by nevšední název měl valného opodstatnění. Často „*je složité a často nepřiliš logicky tvořené terminologie účelově používáno k umělému vytváření iluze o složitosti a důležitosti ve skutečnosti zcela běžných záležitostí. Vyskytují se i případy, kdy tento fenomén slouží buď jako jakýsi způsob obrany odborně méně zdatných, a tudíž méně sebevědomých pracovníků, nebo naopak jako ofenzivní nástroj pracovníků sice odborně stejně málo zdatných, leč nadaných sebevědomím nepřiměřeně vysokým*“. [3]

V právně-vojenské paralele uspořádání ozbrojených sil ČR se navíc směšují pojmy, u nichž není patrné, který je právní, který vojenský a který má slangový či žurnalistický nádech (ministerstvo, rezort MO, vojenský správní úřad, organizační složka státu, organizační celek, organizační jednotka, ústav, vojenský útvar, vojenské zařízení, vakcinační středisko, sekce, správa, rekonstrukční tým, vojenský výcvikový prostor, kontingent, centrum, agentura, divize, vojsko, posádka, vojenská hasičská jednotka, posádková ošetrovna, brigáda, základna, pluk, roj, prapor, úkolové uskupení aj.). Některé pojmy mají legislativní artikulaci, tj. definici či záměrně použití v právním předpise, jiné jsou rodu ryze vojenského a do pramenů práva pronikly spíše náhodou.

Kapitolou sama pro sebe jsou přetrvávající **terminologické archaismy a rezidua v zákonech**, např. základní a náhradní služba (č. 220/1999 Sb.), územní vojenské správy (č. 222/1999 Sb.), Rada obrany ČR (č. 2/1969 Sb.), ministr národní obrany (č. 255/1946 Sb.), federální ministerstvo obrany (č. 87/1991 Sb., č. 334/1992 Sb.), branná pohotovost státu (č. 2/1991 Sb., č. 13/1997 Sb.), služební tajemství (č. 153/1994 Sb., č. 111/1998 Sb.). Tento stav neodpovídá požadavkům na jasnou a přehlednou legislativu poskytující v podobě organizačně-kompetenčních norem jednoznačný právní základ pro naplňování zákonné působnosti. Chaotické prostředí v rezortu MO odráží **příklad** z praxe, konkrétně výňatek z kontrolního protokolu Nejvyššího kontrolního úřadu o kontrole č. 06/19 Letouny taktického letectva Armády ČR ze 7. prosince 2006 (část Legislativní zabezpečení, s. 2-3): „*Provozování a udržování letecké techniky (LT) se řídí v AČR příslušnými ustanoveními zákona č. 219/1999 Sb., vyhláškou č. 276/1999 Sb., technickou dokumentací výrobců LT, řadou interních normativních aktů MO, především základním INA pro inženýrské letecké zabezpečení. Tento předpis s označením Let-1-4 Inženýrská letecká služba byl schválen náčelníkem letectva-zástupcem ministra obrany v roce 1984 a byl novelizován v letech 1990 a 1992. Uvedené novelizace odstranily politické zaměření předpisu a dále řešily pouze některé dílčí odborné problémy. Podstatnou aktualizaci uvedeného předpisu měla představovat Směrnice pro inženýrsko letecké zabezpečení, č.j. 479/15-8, kterou schválil roku 1996 tehdejší inspektor letectva a PVO a která je na základě rozhodnutí zveřejněného ve Věstníku MO, částka 3/2006, v platnosti, i když postrádá příslušné atributy platného INA. Současně pozbyl platnosti předpis Let-1-4 Inženýrská letecká služba. Realizace zabezpečení provozu LT podle ustanovení Let-1-4 představovala a podle Směrnice pro inženýrsko letecké zabezpečení ještě představuje určitá rizika. Většina v ní uvedených názvů funkcí,*

útvary, složek i zařízení byla změněna (v některých případech i vícekrát), některé vazby mezi složkami již nebylo možné prakticky realizovat, neboť došlo ke změnám v podřízenosti. Celkově chybí přizpůsobení tohoto INA změněným podmínkám činnosti AČR i vzdušných sil. Samotný pojem Inženýrská letecká služba není použit ani v logistické doktríně z roku 2002, ani v posledním znění Prozatímního organizačního řádu MO, což je přímo v rozporu s názvem Let-1-4 i s jeho ustanoveními. Naopak je však použit např. v návrhu organizačního řádu Velitelství společných sil či v dokumentu Metodika pro provedení sjednocení struktur a počtů personálu Inženýrsko letecké služby č.j.: 6110-6/2004-3042, který schválil dne 26. 6. 2004 ředitel sekce podpory MO. V současné době byl zpracován nový návrh předpisu Let-1-4, zahrnující i specifika, vzniklá v důsledku zahájení provozu JAS 39 Gripen. Do data ukončení kontroly však nebyl vytištěn a distribuován. “

3. Zázemí a pravidla tvorby vnitřních řídicích aktů

Společný procedurální a personální základ pro tvorbu a projednávání jak právních předpisů, tak i vnitřních řídicích aktů spočívá zpravidla na ministerstvech a jiných správních orgánech zastřešujících příslušný odborný rezort. U právního předpisu se obvykle nejedná o instanci konečnou, naopak proces se u příslušného zastřešujícího správního orgánu z vlastního či cizího podnětu zahajuje. V případě vnitřního předpisu nebo jiného vnitřního řídicího aktu však dráha přípravy, schválení a publikace většinou začíná a končí ve sféře příslušného zastřešujícího správního orgánu.

K naplnění smyslu § 24 a 25 kompetenčního zákona č. 2/1969 Sb., podle nichž ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti ČR, připravují dle vymezené kompetence návrhy zákonů a jiných právních předpisů, zabezpečují úkoly související se sjednáváním mezinárodních smluv, dbají o zachovávání zákonnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě, je nezbytné, aby se k takovým činnostem vytvořily náležité organizační, personální a technické podmínky.

3.1 Zázemí legislativní a právní služby v rezortu MO

Na kritiku častých a nepřehledných organizačních změn v rezortu MO nelze než navázat konstatováním, že se v jejich důsledku zázemí pro přípravu vnější i tzv. vnitřní legislativy rozpoltilo, čímž se s vysokou pravděpodobností ještě zhorší péče o přípravu, připomínkování a schvalování především vnitřních předpisů a posuzování jejich souladu s prameny práva. Tradičně byl podle Organizačního řádu MO vrcholným právním útvarem a legislativním gestorem právních a vnitřních předpisů **odbor legislativní a právní**, [4] který se členil na **oddělení vnější legislativy** a **oddělení vnitřní legislativy**, což schematicky odpovídalo dělení předpisů na právní a vnitřní. Přesto však vzájemná koordinace obou oddělení příliš nefungovala, jako *příklad* lze uvést (již neplatný) RMO č. 20/2007 - Zásady tvorby systemizovaných míst, který ministr obrany podepsal 10. srpna 2007 a účinnosti nabyl vyhlášením ve Věstníku MO 27. srpna 2007. V textu se odvolává na vyhlášku č. 270/1999 Sb., kterou se stanoví kvalifikační předpoklady pro služební zařazení vojáků z povolání. Ta však byla k 1. září 2007 zrušena

stejnomenou vyhláškou č. 221/2007 Sb., kterou ministr obrany schválil 14. srpna 2007 s účinností k 28. srpnu 2007.

Nejistou budoucnost kvalitní **péče o vnější a vnitřní legislativu** lze vyvozovat z organizačních změn provedených v r. 2013, kdy byl nejprve k 1. červenci na základě RMO č. 54/2013 legislativní odbor nahrazen odborem správy organizace, a následně dodatkem č. 13 k Organizačnímu řádu MO (čj. 59-3/2011-1070) k 28. srpnu zcela zrušena sekce legislativní a právní MO a nahrazena odborem legislativním a analytickým, jehož oddělení vnější legislativy se má věnovat právním předpisům a oddělení analytické odborně řídit právní podporu v rezortu obrany (a naplnit tak smysl RMO č. 29/2010 - Právní podpora v rezortu MO). Někdejší oddělení vnitřní legislativy, které má stanovovat pravidla tvorby a vydávání vnitřních předpisů a kontrolovat jejich soulad s právními předpisy a dalšími vnitřními předpisy, se jako součást odboru správy organizace přesunulo do podřízenosti prvního náměstka ministra, čímž se nevhodně oddělilo od oddělení vnější legislativy v podřízenosti ředitele Kabinetu ministra. To zajiště neskýtá předpoklady pro žádoucí pružnou a nepřetržitou součinnost mezi oběma úseky. Dlužno doplnit, že úkoly související se sjednáváním a prováděním mezinárodních smluv v gesci MO plní oddělení mezinárodního práva. Nachází se sice v podřízenosti prvního náměstka ministra, ale je začleněno v sekci obranné politiky a strategie, která se tvorbou legislativy primárně nezabývá.

3.2 Tvorba vnitřních předpisů

Pravidla tvorby vnitřních předpisů, dříve nazývaných interní normativní akty, obsahuje **RMO č. 29/2009 o přípravě, schvalování a vyhlásování vnitřních předpisů v působnosti MO a vydávání Věstníku MO** (dotčený je zatím jedinou novelizací v RMO č. 54/2013 o působnosti odboru správy organizace). Návrh vnitřního předpisu, tj. základního vojenského řádu, rozkazu ministra obrany (RMO), normativního výnosu Ministerstva obrany (NVMO) a vojenského předpisu, se podle RMO č. 29/2009 zpracovává přiměřeně v duchu Legislativních pravidel vlády (usnesení vlády č. 188 z 18. března 1998, ve znění pozdějších změn). Návrh každého vnitřního předpisu především musí obsahovat pouze normativní ustanovení a ne opisy a výpisy z existujících právních a vnitřních předpisů, musí být **přehledný, jednoznačný, srozumitelný, jazykově a stylisticky bezvadný a souladný s právním řádem a vnitřními předpisy**. Podrobnosti aplikace Legislativních pravidel vlády měl stanovit ředitel bývalého legislativního a právního odboru, který tak ovšem nikdy neučinil. Nyní tuto povinnost RMO č. 29/2009 ukládá řediteli odboru správy organizace.

Zpracování návrhu vnitřního předpisu a připomínkové řízení k němu má zabezpečovat organizační útvar Ministerstva obrany (navrhovatel) označovaný jako **gestor**, v jehož působnosti se zcela nebo převážně nachází předmět navrhované úpravy a který podle potřeby spolupracuje s organizačními útvary Ministerstva obrany, jichž se návrh vnitřního předpisu dotýká. Sám nebo na základě vnějšího podnětu má gestor povinnost iniciovat **vydání nového vnitřního předpisu, změnu dosavadního nebo zrušení bez náhrady**. Jelikož však navzdory předpokladu v Organizačním řádu MO v Ministerstvu obrany **neexistuje plán legislativních prací (úkolů)**, který by zahrnoval i chystané vnitřní předpisy včetně závazného určení

gestorů pověřených legislativní iniciativou a zodpovědných za předložení návrhu vnitřního předpisu, může zřejmě být gestorem (navrhovatelem) kterýkoliv organizační útvar, který v linii odborného řízení vykonává na základě Organizačního řádu MO nějakou administrativní činnost v míře převažující nad ostatními organizačními útvary. Orientační počet gestorů (vybraných organizačních celků Ministerstva obrany) lze odvodit pouze z elektronické Databáze vnitřních předpisů a ostatních dokumentů Věstníku MO (EPINAV).

Návrh vnitřního předpisu gestor předkládá k posouzení odboru správy organizace, jehož ředitel **rozhodne o připomínkovém řízení (úplném nebo zjednodušeném)** včetně lhůty pro doručení připomínek (min. 10 pracovních dnů). Po připomínkovém řízení předloží gestor čistopis návrhu vnitřního předpisu služebním postupem řediteli odboru správy organizace k vyjádření souhlasu a ten poté příslušnému orgánu ke schválení: základní vojenský řád prezidentovi republiky, RMO ministrovi obrany, NVMO náměstkovi ministra a vojenský předpis náčelníkovi GŠ AČR.

Zmíněný **Organizační řád MO jako klíčový vnitřní řídicí akt**, který dříve měl podobu vnitřního předpisu, [5] se má podle nového RMO č. 112/2013 - Pravidla pro zpracování organizačních řádů opět vydávat formou RMO. Při tvorbě Organizačního řádu MO i organizačních řádů útvarů či subjektů podřízených Ministerstvu obrany se v souladu s RMO č. 112/2013 přiměřeně použijí příslušná ustanovení RMO č. 29/2009 nebo NVMO č. 36/2009.

RMO č. 29/2009 již neobsahuje způsob přípravy rozkazů prezidenta republiky, což byly interní normativní akty podle předchozího RMO č. 56/1993 - Zřízení Věstníku MO a vydávání interních normativních aktů v působnosti MO. RMO č. 29/2009 je však mezi vnitřní předpisy bez bližšího vysvětlení nepřevzal, ačkoliv jde nesporně o významné vnitřní řídicí akty, jimiž jedine podle zákona může prezident republiky určovat služební orgány. Přinejmenším z tohoto důvodu by procedura vydávání rozkazů prezidenta republiky měla být jasně upravena.

Tvorba vojenských předpisů je řešena polovičatě: RMO č. 29/2009 na ně vztahuje práva a povinnosti gestora vnitřního předpisu, avšak postup a způsob přípravy a schvalování vojenských předpisů má určit náčelník GŠ AČR.

Určité regule v tomto směru vyplývají z NVMO č. 36/2009 - Pravidla pro zpracování vnitřního předpisu a jeho vyhlásování ve Věstníku MO, který je prováděcím předpisem k RMO č. 29/2009. Neschválil jej však náčelník GŠ AČR, ale náměstek ministra. NVMO č. 36/2009 pro vojenské i jiné vnitřní předpisy převzal hlavní zásady ze zrušeného předpisu Vševojsk-15-1 z r. 1994 vyžadujícího **užívání jednotné terminologie** z právních předpisů, názvoslovných norem, ostatních vnitřních předpisů a českých technických norem, **systematické a logické uspořádání**, normativní stylizaci a jednotnou formální úpravu, **stručnost, věcnou správnost a srozumitelnost** formulací. Na rozdíl od docela strohého NVMO č. 36/2009 charakterizoval Vševojsk-15-1 i **názvoslovné normy MO** sjednocující všeobecnou i speciální terminologii, která se v odborném ústním i písemném dorozumívacím styku musí dodržovat.

Pokud závazná terminologie nevyplývá přímo z právního řádu, měli by názvoslovné normy zpracovávat gestoři vnitřních předpisů jako nedílnou součást a východisko tvorby vojenských předpisů i jiných řídicích aktů.

3.3 Tvorba jiných vnitřních řídicích aktů

Co v RMO č. 29/2009 schází především a od samého počátku jeho účinnosti, je směrodatné přechodné ustanovení, resp. ukazatel, jak nakládat s dosud vydanými a nezrušenými písemnými pokyny, jakož i s ostatními vnitřními řídicími akty, které nerespektují formu vnitřního předpisu ve smyslu RMO č. 29/2009 a představují nepřijatelnou, pravidlům přípravy vnitřního předpisu odporující tzv. šedou legislativu. Týká se to zejména kategorie **služební pomůcky**, které podle Organizačního řádu MO nejsou vnitřními předpisy, ale jinými řídicími akty v podobě doporučení, metodických návodů, komentářů, výkladů k realizaci určité odborné činnosti apod. RMO č. 29/2009 ani NVMO č. 36/2009 žádná **vodítka k přípravě služebních pomůcek** neposkytují, pouze z Organizačního řádu MO vyplývá, že jejich vydání (změna, zrušení) se vyhláší ve Věstníku MO podle zásad stanovených ministrem obrany. Není však zjevné, že by takové zásady byly kdy stanoveny.

Oproti předchozímu RMO č. 56/1993 v RMO č. 29/2009 rovněž chybí **pravidla pro uzavírání správních a součinnostních dohod**. Stimuly k jejich uzavírání mohou vyvěrat přímo ze zákona, kdy správní dohoda de facto supluje prováděcí právní předpis, [6] většina jich ovšem vzniká bez adresného impulzu v zákoně, jen z obecného předpokladu účelné vzájemné spolupráce mezi organizačními složkami státu, součástmi rezortu MO či s jinými subjekty. Vnitřní úprava neřeší, kdo a v jakých věcech je zmocněn takové dohody, jakož i veřejnoprávní smlouvy, k nimž je potřeba výslovného zákonného zmocnění, jménem Ministerstva obrany či ozbrojených sil ČR uzavírat. RMO č. 56/1993 světoval tuto pravomoc buď ministrovi obrany, nebo náčelníkovi GŠ AČR, kteří mohli k uzavření správní dohody nebo k uzavírání určitých správních dohod zmocnit svého náměstka (zástupce) a přitom vzít v úvahu, na jaké úrovni správní dohodu uzavírá druhá smluvní strana. Snáze se tak rozptylovaly nejasnosti ohledně platnosti a závaznosti konkrétního smluvního aktu. Jako **příklad** lze zmínit odpověď ze 6. ledna 2005 tazatelů podle zákona č. 106/1999 Sb., z níž vyplývá, že Dohodu o provozu Vojenského útvaru 1837 Chrudim na pozemcích v k. ú. Chrudim uzavřenou mezi občanským sdružením Zóna klidu – Chrudimsko a VÚ 1837 Chrudim považuje ČR – MO na základě právního rozboru za neplatnou a neúčinnou a v budoucnu se jí nebude řídit.

Zvláštnímu obsahu některých správních úkonů neodpovídá žádná forma vnitřního předpisu či jiného řídicího aktu a postup jejich tvorby nemá oporu v RMO č. 29/2009 nebo NVMO č. 36/2009. Jde kupř. o **výnosy újezdního úřadu**, které podle čl. 12 NVMO č. 15/2010 - Činnost ve vojenských újezdech vydává přednosta újezdního úřadu ve věci režimových a bezpečnostních opatření, doporučení, výzev, sdělení a organizačních opatření na území vojenského újezdu. Výnosy rozhodně nejsou místní právní předpisy jako obecně závazné vyhlášky či nařízení územních samosprávních celků, nýbrž jen vnitřní řídicí akty s lokální působností.

Specifickým autonomním subsystémem vnitřních řídicích aktů v rezortu MO jsou **statutární předpisy Univerzity obrany**, která není právnickou osobou ani organizační složkou státu, nýbrž pouze organizační jednotkou v rozpočtové kapitole Ministerstva obrany. Přesto její organizaci, činnost i postavení členů akademické obce musí ze zákona o vysokých školách č. 111/1998 Sb. upravit zvláštní vnitřní předpisy (§ 6 odst. 2). Vyjma vnitřního mzdového předpisu je UO povinna vydat statut, volební a jednací řád akademického senátu, jednací řád vědecké rady, řád výběrového řízení pro obsazování míst

akademických pracovníků, studijní, zkušební, stipendijní a disciplinární řády pro studenty a další předpisy, stanoví-li tak statut. Rektor UO nadto podle čl. 10 statutu vydává tzv. Vnitřní normy UO, jimiž jsou zejména Organizační řád, směrnice a rozkazy.

Skupinu aktů, jejichž vznik vyplývá z členství ČR v NATO a patrně je nelze považovat za obecně závazné prameny práva, reprezentují **dohody a smlouvy v oblasti obranné standardizace a státního ověřování jakosti**. Podle způsobu vzniku se totiž vymykají jak pravidlům v RMO č. 5/2005 - Sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv v gesci MO, tak i klasifikaci dle Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (usnesení vlády č. 131 z 11. února 2004).

Uzavírat **smlouvy k zajištění státního ověřování jakosti** smí přímo Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, který je organizační součástí Ministerstva obrany, na základě zmocnění § 18 zákona o obranné standardizaci, katalogizaci a státním ověřování jakosti výrobků a služeb určených k zajištění obrany státu č. 309/2000 Sb. Ředitel zmíněného Úřadu tak jménem státu může uzavírat dohody o uznávání a provádění státního ověřování jakosti s příslušnými orgány NATO, obdobnými úřady či orgány členských států NATO nebo jiných států, a není-li takových dohod, také dohody o provádění státního ověřování jakosti na konkrétní výrobky nebo služby s odběrateli.

Do agendy obranné standardizace náleží **přístupování ČR ke standardizačním dohodám a tvorba českého obranného standardu** podle § 2 až 8 zákona č. 309/2000 Sb., Pravidel připomínkového řízení k návrhu na přistoupení ke standardizační dohodě NATO a způsobu vypořádání připomínek (usnesení vlády č. 1194 z 27. listopadu 2000) a podle RMO č. 26/2004 - Zabezpečení obranné standardizace v rezortu MO. **Přístupování ke standardizačním dohodám** probíhá formou prohlášení, které za ČR podepisuje ředitel Úřadu, čímž přijímá obsah dohody zcela nebo s výhradou k některé části. **Český obranný standard** se vytváří buď přijetím požadavků standardizační dohody, nebo na návrh Ministerstva obrany či jiného správního úřadu. Odpovídá-li návrh požadavkům na tvorbu standardu a jsou-li získána potřebná stanoviska a vypořádány případné připomínky, ředitel Úřadu jej schválí. Český obranný standard musí být podle zákona č. 309/2000 Sb. uplatněn ve státě uzavírané smlouvě, vyplývá-li to z přijaté standardizační dohody. Je tedy aplikován ad hoc, kdežto česká technická norma může podle zákona o technických požadavcích na výrobky č. 22/1997 Sb. získat všeobecnou závaznost, odkáže-li na ni výslovně právní předpis.

Vlastní proceduru vzniku mají dokumenty relativně samostatné, standardizaci příbuzné, a to **vojenské doktríny** (Doktrína Armády ČR, operační a taktické doktríny). Jak stanovuje NNGŠ č. 10/2009 - Vydávání vojenských doktrín a zřízení výboru pro koordinaci tvorby vojenských doktrín, vojenských předpisů a služebních pomůcek, [7] vojenské doktríny mají jako jeden z hlavních zdrojů vojenských znalostí a zkušeností informativní a doporučující charakter a nemohou obsahovat normativní ustanovení. Základ jejich tvorby obsahuje NNGŠ č. 10/2009, ale podrobnější metodika o připomínkovém řízení, schválení, tisku, distribuci a uveřejňování neexistuje, neboť byla v podobě služební pomůcky Vševojsk-51-10 Vydávání vojenských publikací v působnosti Armády ČR zrušena. Z hlediska požadavku na přehlednost vnitřních řídicích aktů šlo o správný krok, neboť tato služební pomůcka nevycházela z platného NNGŠ č. 10/2009, ale z jím zrušeného NNGŠ č. 3/2006.

4. Způsoby publikace vnitřních řídicích aktů

Více než zkoumání jednotlivých procedur vzniku je pro vnitřní řídicí akty, zejména však pro vnitřní předpisy zásadní, aby všichni adresáti, které mají zavazovat a ovlivňovat jejich chování (nejmň vojáci, občanští zaměstnanci, ale i jiné osoby), měli prokazatelnou možnost seznámit se nejen s vydáním a publikací, ale i s autentickým celým zněním příslušného vnitřního řídicího aktu. Především zaměstnavatel musí v souladu s § 305 odst. 4 zákoníku práce **seznámit zaměstnance s vydáním, změnou nebo zrušením vnitřního předpisu nejpozději do 15 dnů**. Informační povinnost služebních orgánů vůči vojákům stran vnitřních služebních předpisů je úsečná a nekomplexní, ale lze ji dovést např. z § 49 písm. e) zákona o vojácích z povolání.

Publikace vnitřních předpisů a jiných vnitřních řídicích aktů sdílí obdobné rysy jako publikace pramenů práva: listinné zdroje poznávání právně významných informací se nezadržitelně odcizují od praktičtějších, leč zpravidla neautentických elektronických médií. Obzvláště pro vnitřní řídicí akty platí, že množství procedur jejich vzniku se odráží v roztržitosti informačních zdrojů, jejichž prostřednictvím jsou publikovány a zpřístupňovány adresátům.

Rezortním **periodickým publikačním prostředkem pro vyhlásování vnitřních předpisů** a dokumentů důležitých pro činnost Ministerstva obrany je **Věstník Ministerstva obrany**. Režim jeho vydávání udává RMO č. 29/2009, podle nějž Věstník MO vychází zpravidla dvakrát měsíčně v listinné a elektronické podobě a každá částka se uveřejňuje elektronicky v intranetovém Informačním systému Ministerstva obrany. Uživatelsky přijatelnější alternativou pro **vyhledávání a seznamování se s platnými i neplatnými vnitřními předpisy** a jinými dokumenty nepochybně však je elektronická **Databáze vnitřních předpisů a ostatních dokumentů Věstníku MO (EPINAV)** zprovozněná 23. ledna 2006.

Ve Věstníku MO se v plném znění obligatorně vyhláší vnitřní předpisy podle RMO č. 29/2009, tj. základní vojenský řád, RMO, NVMO, vojenský předpis, ale i rozkaz prezidenta republiky, byť již formálně není chápán jako vnitřní předpis. Okamžikem vyhlášení ve Věstníku MO vnitřní předpis **nabývá platnosti**, resp. i účinnosti, není-li v něm určeno pozdější datum. Vyhlášení se podle RMO č. 29/2009 považuje za **seznámení vojáka v činné službě a občanského zaměstnance s vnitřním předpisem**. Další akty se ve Věstníku MO publikují dle rozhodnutí ředitele odboru správy organizace. V tomto fakultativním režimu jsou pravděpodobně oznamovány uzavřené správní dohody, jejichž způsob publikace není direktivně předepsán.

Až do přijetí RMO č. 112/2013 - Pravidla pro zpracování organizačních řádů, byl nejasný způsob **publikace Organizačního řádu MO**. Podle RMO č. 56/1993 byly Statut MO a Organizační řád MO zvláštní předpisy vnitřního řízení, které se v plném znění měly vyhlásit ve Věstníku MO. Platný RMO č. 29/2009 se o publikaci Organizačního řádu MO nezmiňuje, přesto je od září r. 2013 v elektronické databázi, nikoliv v tištěné částce Věstníku MO, evidován (patrně omylem) jako Stanovisko. Zveřejňován v plném znění včetně aktualizací je pouze elektronicky v Informačním systému Ministerstva obrany. Jelikož podle RMO č. 112/2013 má mít Organizační řád MO i jeho případné novely podobu RMO, měl by být jako kterýkoliv jiný vnitřní předpis publikován ve Věstníku MO.

Publikaci ve Věstníku MO naproti tomu dodnes nepodléhá **Pracovní řád**, přestože se také jedná o klíčový vnitřní předpis, a to povinně vydávaný na základě § 306 odst. 3

zákoníku práce. Pracovní řád, který dříve měl formu vnitřního předpisu (Všeob-P-10), se včetně doplňků publikuje elektronicky v Informačním systému Ministerstva obrany.

Mimo Věstník MO se elektronicky i tiskem **zveřejňují vojenské doktríny**, které eviduje, přiděluje jim publikační značky, zajišťuje tisk a distribuci **odbor doktrín**. Vydání pro rezort MO důležité vojenské doktríny lze ve Věstníku MO sdělit na návrh náčelníka GŠ AČR a se souhlasem ředitele odboru správy organizace. Pokud se ve Věstníku MO objevil např. názvem matoucí NVMO č. 61/2013 - Spojenecká společná zdravotnická doktrína ochrany zdraví vojsk, nejedná se o vojenskou doktrínu ve formě vnitřního předpisu, nýbrž o písemný rozkaz, resp. pokyn náčelníka GŠ AČR vojákům z povolání a občanským zaměstnancům působícím ve strukturách NATO, aby se pro účely plnění standardizační dohody seznámili s příslušnou spojeneckou publikací a ke své práci ji využívali podle vlastního uvážení, nejsou-li její ustanovení v rozporu s právním řádem ČR nebo vnitřními předpisy Ministerstva obrany.

Přistoupení ke standardizační dohodě nebo přijetí českého obranného standardu se podle zákona č. 309/2000 Sb. oznamuje názvem, číslem a stručnou charakteristikou příslušného dokumentu ve **Věstníku Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví** vydávaném měsíčně a přístupném elektronicky na webových stránkách tohoto Úřadu. Ve Věstníku se s jistou časovou prodlevou přetiskují měsíční sdělení ředitele Úřadu pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, která se předtím publikují i ve Věstníku MO. Obsahují nejen údaje podle zákona, ale navíc např. seznamy návrhů nových vydání standardizačních dohod či doporučení NATO, návrhů českých obranných standardů, informace o doplňcích, opravách nebo zrušení standardizačních dokumentů aj. Publikační platforma nasvědčuje, že se nejedná o obecně závazné prameny práva, nýbrž o standardy, které se mají uplatnit např. ve smluvních vztazích mezi státem a dodavateli. Tomu odpovídá i způsob zpřístupňování standardizačních dokumentů v úplném znění, které na objednávku poskytuje Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti systémem tzv. řízené (kontrolované) distribuce.

Nejednoznačný způsob **publikace smluv k zajištění státního ověřování jakosti** vyvolává bez ohledu na jejich název (např. memorandum o porozumění, protokol, ujednání, dohoda) pochybnosti, zdali se jedná o mezinárodní smlouvy jako závazné prameny práva anebo jen o správní dohody s mezinárodním prvkem. Smlouvy, které uzavírá Úřad pro obrannou standardizaci, katalogizaci a státní ověřování jakosti, jsou totiž uvedeny pouze soupisem názvů a dat uzavření na webových stránkách Úřadu, což není publikační médium pro vyhlášení pramenů práva. Kromě nich ovšem existují i dohody o spolupráci v oblasti státního ověřování jakosti, které jménem státu uzavřela buď vláda ČR (č. 97/2006 Sb. m. s.) nebo Ministerstvo obrany (č. 96/2013 Sb. m. s.) a ty jsou náležitě vyhlášeny sdělením Ministerstva zahraničních věcí ve Sbírce mezinárodních smluv.

Ze zákona o vysokých školách povinně vydávané **vnitřní předpisy Univerzity obrany** nabývají platnosti okamžikem registrace Ministerstvem obrany (po vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy), ale způsob jejich publikace ze zákona nevyplývá. Z povahy vnitřních předpisů lze usuzovat, že musejí být dostupné minimálně těm, jichž se týkají, tedy stávajícím, popř. i budoucím členům akademické obce. To je splněno, protože jsou kdykoliv a komukoliv přístupné dálkově na webových stránkách univerzity.

Výnosy přednosty újezdního úřadu jsou vydávány bez jakéhokoliv zákonného zmocnění, jen na základě úpravy ve vnitřním předpisu jako odvozené vnitřní řídicí akty. Podle NVMO č. 15/2010 se evidují ve sbírce výnosů za každý kalendářní rok a zveřejňují se na informační tabuli (úřední desce) příslušného újezdního úřadu a elektronicky na jeho internetové adrese, tzn. způsobem technicky srovnatelným např. s vyhlášováním místních právních předpisů obcí. Pokud si však výnosy nad rámec svého vesměs informativního účelu přivlastňují nařizovací funkce, resp. ukládají povinnosti adresátům, vzniká protiústavní situace, neboť se jimi upravují záležitosti vyhrazené právním předpisům. Jako názorný **příklad** této »šedé legislativy« slouží výnosy o evidenci chovatelů psů, evidenci psů a jejich označování, inspirované zřejmě normotvornými možnostmi obcí v samostatné působnosti, leč nemající oporu v zákoně. [8]

Tzv. šedou legislativou v rezortu MO se rozumí rovněž ty vnitřní řídicí akty, které vznikají v působnosti mnoha organizačních celků, obcházejí předepsanou soustavu a proceduru tvorby vnitřních předpisů a nepřípustně si присvojují závaznost i pro adresáty přímo nepodřízené schvalujícímu funkcionáři. Dostupnost těchto dokumentů je nejsložitější. Jde o rozličné směrnice, odborná nařízení, prozatímní zásady, instrukce apod., které obsahově supluje vnitřní předpisy, když upravují problematiku týkající se komplexně Ministerstva obrany či ozbrojených sil ČR. Ve struktuře vnitřních řídicích aktů podle Organizačního řádu MO nelze tyto akty ztotožnit jinak, než jako doporučující, metodické, tj. **nezávazné služební pomůcky**. Podle Organizačního řádu MO se mají publikovat ve Věstníku MO podle zásad stanovených ministrem obrany, avšak žádné takové zásady dodnes nebyly vydány. Způsob zpřístupnění služebních pomůcek tedy víceméně záleží na jejich původci, který by o nich měl přinejmenším vést aktuální, úplnou a přesnou evidenci a zveřejňovat je **elektronicky v Informačním systému Ministerstva obrany**. I tehdy však jejich dostupnost může být svízelná, neboť parciálních informačních systémů, datových struktur a diskových úložišť je celá řada, nejsou vždy interaktivně propojené a bez zvláštních uživatelských oprávnění přístupné všem, jejichž práci nebo službu mohou tam uložené dokumenty ovlivňovat.

Závěr

Níže vyvozené závěry je potřeba vnímat v kontextu úsudků v první části příspěvku pojednávajícího o vztazích v rámci hierarchie vnitřních řídicích aktů, míře respektování souladu jejich formy a obsahu a konečně o nezbytnosti souladu vnitřních řídicích aktů s prameny práva.

Obecně lze konstatovat, že organizace a způsoby řízení ozbrojených sil ČR a Ministerstva obrany vycházejí z organizačně-kompetenčních norem v právních předpisech, a skutečný obraz o vnitřním uspořádání podávají až vnitřní řídicí akty jako prodloužené nástroje dotvářející právní úpravu.

1. Pro tvorbu transparentního a účinného systému vnitřních řídicích aktů a jednoznačně definované vztahy řízení v ozbrojených silách ČR i Ministerstvu obrany chybí jasné a konzistentní organizačně-kompetenční právní normy i organizačně a terminologicky stabilní administrativní prostředí. Nedokonalé, zejména neaktualizované právní a vnitřní předpisy jsou v kombinaci s neustálými názvoslovnými a organizačními změnami praktickou překážkou vzniku jednotného,

přehledného a srozumitelného systému vnitřních řídicích aktů, jakož i ustálené aplikace a jednoznačného výkladu z nich vyplývajících pravidel chování a kontroly jejich dodržování.

2. Do způsobů řízení Ministerstva obrany, jehož správní struktury se překrývají s vojenskými, nevyhnutelně zasahují způsoby řízení ozbrojených sil ČR. Ministerstvo obrany naopak ovlivňuje řízení ozbrojených sil ČR, avšak i těch jejich součástí, které nejsou podřízeny Ministerstvu obrany, ale prezidentovi republiky a nacházejí se v jiné organizační složce státu. Jestliže tyto součásti ozbrojených sil ČR setrvačně, zvykově postupují podle řídicích aktů vydávaných Ministerstvem obrany, naplňuje to sice charakter odborného horizontálního řízení, ale tato nepřímá podřízenost nemá oporu v právních předpisech. Smíšeným civilně-vojenským strukturám ve dvou navzájem nepodřízených organizačních složkách státu odpovídá atypické řízení personálu, kdy funkci zaměstnavatele a služebního orgánu plní vojáci z povolání i vedoucí zaměstnanci se sporně propůjčenou kázeňskou pravomocí.
3. Při tvorbě vnitřních předpisů se přiměřeně aplikují Legislativní pravidla vlády, pro ostatní vnitřní řídicí akty jsou způsoby tvorby popsány buď v jiných dokumentech anebo vůbec. Negativním jevem je, že interní normotvorba není a při současném organizačním zázemí ani nemůže být pohotově koordinována s přípravou právních předpisů. Úseky tzv. vnitřní a vnější legislativy totiž byly odtrženy a převedeny do organizačních celků Ministerstva obrany v odlišné podřízenosti. Chronickým nedostatkem je neexistence rezortního plánu legislativních prací, který by pro konkrétní oblasti regulace závazně přiděloval odborné gestory.
4. Vnitřní řídicí akty jsou podle své povahy a způsobu vzniku publikovány v různých tištěných i elektronických informačních zdrojích, což ztěžuje jejich dostupnost. Ve Věstníku MO se zveřejňují jen vnitřní předpisy, naopak pro některé vnitřní řídicí akty není způsob publikace a distribuce vůbec určen. Jedná se především o vnitřní řídicí akty spontánně a chaoticky vznikající v různých organizačních celcích, jejichž vedoucí obcházejí předepsanou soustavu vnitřních předpisů i proceduru jejich tvorby. Jde o tzv. šedou legislativu zpřístupňovanou nahodile (podle uvážení původce) zpravidla elektronickou formou v různých datových úložištích intranetového Informačního systému Ministerstva obrany.

Doporučení pro praxi

Jelikož stávající prostředí ozbrojených sil ČR, resp. rezortu MO, není pro tvorbu a působení jednotného a s prameny práva souladného systému vnitřních řídicích aktů ideální, lze v zájmu zahájení nápravy neuspokojivého stavu formulovat tato systémová doporučení:

1. **Zřídit útvar legislativy a právní služby**, tzn. do jednoho organizačního celku (např. odboru) sdružit působnosti rozptýlené v současné době do různých organizačních celků v oblastech tvorby vnitřních předpisů, návrhů právních předpisů i mezinárodních smluv; s cílem eliminovat tzv. šedou legislativu pověřit útvar kontrolou (periodickým auditem) vnitřních řídicích aktů z hlediska jejich potřebnosti, souladu s prameny práva a předepsaných postupů vzniku.

2. **Revidovat pravidla tvorby a publikace**, tzn. pokud možno v jednom vnitřním předpisu shrnout obecné zásady a postupy pro tvorbu a publikaci vnitřních předpisů i jiných vnitřních řídicích aktů; tímto vnitřním předpisem závazně určit gestory zodpovědné za svěřené oblasti úpravy a sestavit rezortní plán legislativních prací; ve Věstníku MO povinně oznamovat i vnitřní řídicí akty, které nejsou vnitřními předpisy, a odkázat na možnost dálkového přístupu k jejich plnému znění.
3. **Poskytovat právní pomoc a vzdělávání**, tzn. koncipovat právní službu v rezortu obrany jako instituci garantující metodickou podporu organizačním celkům i gestorům při řešení složitých právních situací a pečující o soustavné zvyšování právního vědomí personálu Ministerstva obrany a ozbrojených sil ČR; k tomu by měla podle potřeby probíhat školení organizovaná v součinnosti s gestory a zaměřená na očekávané změny v právním řádu a jejich eventuální dopady na vnitřní řídicí akty.

Poznámky k textu a literatura:

- [1] Napovídal by tomu např. rozkaz náčelníka Vojenské kanceláře prezidenta republiky č. 2/2004 - Kritéria a požadavky pro výkon služby vojáků z povolání Hradní stráže.
- [2] Dodnes je legislativně-organizační kuriozitou např. Vojenský úřad sociálního zabezpečení zřízený zákonem o organizaci a provádění sociálního zabezpečení č. 582/1991 Sb., který však ve struktuře Ministerstva obrany je součástí odboru sekce personální; organizačním unikátem je také Vojenský obor při Fakultě tělesné výchovy a sportu Univerzity Karlovy v Praze.
- [3] KRULÍK, V. Terminologie používaná v rezortu MO, praxe slovem i písmem. *Vojenské rozhledy*, 2/2008, s. 95.
- [4] Původně odbor vymezoval RMO č. 12/1994 - Působnost odboru legislativy a právní služby MO.
- [5] Viz RMO č. 35/1992 - Vydání Prozatímního organizačního řádu federálního ministerstva obrany v míru.
- [6] Např. zajištění dopravní obslužnosti pro potřeby obrany státu podle zákona o veřejných službách v přepravě cestujících č. 194/2010 Sb., podíl na zajištění letecké služby pátrání a záchrany podle zákona o ozbrojených silách ČR č. 219/1999 Sb., koordinace vojenského a civilního letového provozu podle zákona o civilním letectví č. 49/1997 Sb. apod.
- [7] Podle přechodných ustanovení RMO č. 29/2009 se NNGŠ považuje za NVMO.
- [8] Srov. např. Výnos č. 1/2010 Újezdního úřadu vojenského újezdu Libavá a Výnos č. 7/2011 Újezdního úřadu vojenského újezdu Boletice ve světle § 13b odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání č. 246/1992 Sb.

Přehled některých zkratk užitých v článku:

RMO	rozkaz ministra obrany
EPINAV	databáze vnitřních předpisů a ostatních dokumentů Věstníku MO
INA	interní normativní akt MO
k. ú.	katastrální území
LT	letecká technika
MO	Ministerstvo obrany
NNGŠ	nařízení náčelníka GŠ
NVMO	normativní výnos MO
PVO	protivzdušná obrana
UO	Univerzita obrany