

Plukovník ing. Ladislav J a č e k

Základní linie řízení v branném systému státu

Většina prací, úvah a návrhů vojenských teoretiků je zaměřena na řešení problémů ozbrojeného zápasu, který vedou vojska na frontě. Je to zcela oprávněné, protože střetnutí ozbrojených sil tvoří skutečně hlavní a rozhodující článek, který vytváří základní předpoklady vítězství ve válce. Ovšem pojem fronta nabyl v posledních letech na rozmachu ve všech dimenzích. Již dávno ztratil svůj původní v podstatě jednorozměrový význam jako linie dotyku (nebo prostor rozložení vojsk v dotyku). Jestliže se vojevůdci kdysi — a to ne tak zcela dávno — obávali boje na „dvou frontách“, musí dnes zcela bezpodmínečně počítat s tím, že frontu, na níž se vede boj, tvoří celé území státu (lépe řečeno území koalice států) a že tuto frontu ovlivňují podstatně i prostředky, které působí i z třetí dimenze, jejíž hranice do vesmíru jsou prakticky nekonečné a omezené jen současnými technickými podmínkami.

Z toho hlediska je nezbytně nutné, aby pozornost v teoretickém bádání nebyla zaměřována jen na ozbrojený zápas, ale i na otázky války jako celku, to znamená na její vedení i všestranné zabezpečení a aby byla úměrně věnována i problémům, které souvisejí s činností celého státního organismu za války.

Základním cílem veškerého úsilí socialistického státu za války je odrazit spolu se spojenci — to je v rámci koalice — imperialistickou agresi a zvítězit nad nepřítelem. Ke splnění tohoto cíle musí být cílevědomě organizovány a sjednocovány všechny morální, lidské, vojenské, ekonomické a materiální síly k uhájení socialistických vymožeností lidu, suverenity státu a životaschopnosti celé socialistické soustavy. Musí tedy mobilizovat celý válečný potenciál státu.

Vzhledem k tomuto pojetí měli bychom souhrn všech politických, státních a společenských institucí ve státě a jejich činnosti chápat jako jeden celek, a to jako branný systém státu. Do složek branného systému tedy v žádném pří-

padě nepatří jen vojenské a bezpečnostní síly, jednotky vytvářené k ochraně obyvatelstva a případně další útvary, vybavené zbraněmi a vojensky nebo polo-vojensky organizované a vycvičené. Branný systém vedle těchto složek — které mají ovšem prioritní význam tvoří ekonomická i ne hospodářská sféra, vědecké a kulturní instituce, společenské organizace, řídicí i výkonné orgány a tak svým způsobem jsou v něm zahrnuti všichni obyvatelé bez ohledu na své funkční místo a dokonce i věk.

Za válečného stavu je tedy třeba počítat s tím, že socialistický stát jako celek se soustřeďuje k plnění jediného a pro další život lidu rozhodujícího úkolu: postavit a vybavit ozbrojené síly v takové kvalitě, aby ve spolupráci se spojenci byly schopny porazit nepřítele, soustavně tyto ozbrojené síly doplňovat a zásobovat vším potřebným, podstatně ztížit jakékoli nepřátelské působení na vlastní území státu a rychle nahrazovat škody a ztráty, které těmito útoky vzniknou.

Za tím účelem je nutné dosáhnout přísně centralizovaného řízení, které nemůže respektovat obvyklé demokratické prvky, na něž jsou v míru některé složky branného systému navykly a bez nichž by dokonce ani nemohly dobře existovat. Tento centralismus bude mít i za války výrazný politický aspekt, charakteristický právě pro stát socialistického typu. To znamená především, že veškerou činnost bude řídit komunistická strana a že budeme využívat všech předností socialistického státu a jeho morálně politické převahy nad každým státem kapitalistického zřízení.

Složitý způsob politického, vojenského i ekonomického řízení všech složek branného systému nelze zcentralizovat beze zbytku, protože vedle požadavku centralizace musí řízení zabezpečovat i pružné, rychlé a odborně dokonalé plnění úkolů. Proto se zdá vhodné vymezit určité základní linie řízení a charakterizovat, které orgány a s jakými pravomocemi v těchto liniích budou plnit svou řídicí úlohu.

Principiální vazbou při řešení otázek obrany socialistického státu je vztah k politickým a vojenským orgánům koalice, jakými jsou Politický poradní výbor a Spojené velení ozbrojených sil států — účastníků Varšavské smlouvy. Z této vazby vycházejí zásadní podněty, dohovořené účastnickými stranami a státy, které zabezpečují obranu koalice jako celku a tím i každého státu tohoto společenství. V současných podmínkách je pouze koalice garantem obranyschopnosti každého malého a středně velikého státu.

Přitom bereme v úvahu skutečnost, že moderní společnost je prostoupena takřka nekonečnou řadou vzájemných vazeb, které mají nejrůznější charakter, a že její fungování by mohlo být narušeno neuváženým zásahem do tohoto složitého pletiva podřízenosti, nadřízenosti, spolupráce, součinnosti, vzájemné informace, spolupůsobení a dalších více či méně pevných a stálých vazeb.

Za války je však rozhodující cíl, za nímž společnost jako celek spěje a je — muž se bezpodmínečně musí podřídit všechny její prvky, a to i za cenu, že život některých složek společnosti odumře, zastaví se nebo bude udržován jen v nezbytné minimální míře. Toto hledisko bude proto rozhodující i pro vzájemné vazby, reprezentované liniemi řízení, které musí zaručovat cílevědomé využití všech sil a prostředků společnosti.

Rozhodující a určující je **stranickopolitická linie řízení**, v níž se realizuje vedoucí úloha komunistické strany, která je vedoucí politickou silou socialistického státu a řídí a integruje celospolečenské úsilí k obraně. Určuje na principech marxisticko-leninského světového názoru koncepci obrany státu

a vytváří pro ni podmínky ve všech oborech státní a společenské činnosti, aniž by snímala odpovědnost a pravomoc z příslušných státních orgánů za realizaci vojenké politiky.

Touto linií řízení jsou propojeny všechny stranické orgány a organizace a současně tato linie prostupuje horizontálně i vertikálně všechny řídicí orgány státních, společenských i zájmových institucí. Přijatá principiální politická řešení a rozhodnutí o zásadních otázkách řízení státu jsou touto linií dováděna do všech článků společenského organismu a je tak zajištěna jednotna vůle a činu. Tato linie řízení umožňuje i řešení čistě vnitrostranických otázek, ale slouží především k tomu, aby touto cestou byla příslušná rozhodnutí a usnesení transformována do státních norem a aktů. To bude umožněno především cílevědomým rozestavením kádřů, které takový způsob práce a řízení budou zajišťovat a které budou iniciativně v duchu přijatých usnesení pracovat, a to bez nutnosti neustálého usměrňování v podrobnostech. Přitom tato linie řízení zabezpečuje i soustavnou a komplexní kontrolu stanovených úkolů. Počítáme s tím, že stranické směrnice budou obecnější s dlouhodobější platností, neboť sled válečných událostí nedovolí pravidelnost kolektivního projednávání a rozhodování. Zřejmě budou dány širší pravomoci užším řídicím orgánům. Stranickopolitickou linií řízení považujeme za červenou nit, za nosnou součást celé konstrukce řízení socialistické společnosti za války.

Ze zákona o Radě obrany státu [zákon čis. 10/69 Sb.] vyplývá, že za branné pohotovosti státu budou rady obrany páteří státního řízení, a proto je nutné charakterizovat i **linii řízení rad obrany**. Každá rada obrany by měla být komplexně odpovědná za řízení veškerého dění na okrese, v kraji, republice a státu podle svěřené působnosti. Rady obrany musí mít za války právo vydávat závazná rozhodnutí nejen podřízeným radám obrany, ale všem státním i hospodářským řídicím orgánům, které jsou v horizontální rovině příslušné rady obrany. Jedině tímto způsobem je možné dosáhnout skutečně centralizovaného řízení, komplexního posouzení situace na základě jednotného systému sběru informací a přijetí takového řešení, které optimálně využije všech sil a prostředků. Rady obrany budou za války zřejmě permanentně pracovat jako kolektivní rozhodující orgán a budou řídit veškeré vojenské, bezpečnostní, ekonomické a ostatní dění na svěřeném teritoriu. Linie řízení rad obrany bude tedy rozhodující linií v praktickém řízení počínaje státem jako celkem a každou obcí, závodem a zařízením konče.

Souběžně s touto linií řízení lze za války charakterizovat **linii štábů rad obrany**. Rady obrany se za války neobejdou bez kvalifikovaného aparátu odborníků, kteří budou sbírat a vyhodnocovat informace o situaci, připravovat podklady pro rozhodnutí a tato rozhodnutí dovádět k vykonavatelům při zajištění nejnutnější pomoci a současně kontroly. Tato linie řízení se v podstatě kryje s linií řízení rad obrany, je však zvláštní tím, že má svobodný charakter shrnující informace všech podřízených rad obrany a jejich štábů a všech resortů příslušného horizontálního stupně. Zvláštní je také tím, že v míru existuje jen velmi nevýrazně oproti značnému významu a nepřetržité permanenci za války. Podobně jako v armádním organismu rozlišujeme linii velitelskou a štábní v systému velení, je účelné v branném systému za války rozlišit linii řízení rady obrany a jejího pracovního aparátu, které jsou rozdílné pravomoci, vztahy a fungováním.

Jsou zpravidla zabezpečeny i zvláštními spojovacími prostředky. Zatím co linie rad obrany bude charakterizována vydáváním směrnic a pokynů a přijí-

máním stručných nutných informací o situaci, po štábní linii bude uskutečňován podrobnější dohovor a zabezpečení směrnic rady obrany, budou vydávány předběžné a usměrňující pokyny a bude po ní předávána podrobná situační informace.

Rozlišení těchto dvou linií má svůj význam jednak v obsahovém nazírání na úlohu těchto orgánů řízení, jednak při zajišťování těchto linií spojovacími prostředky.

Další linií můžeme charakterizovat jako **vládní linii řízení**. Institucionálními představiteli této linie jsou federální a národní vlády, krajské, okresní, městské a místní národní výbory a národní výbory jím na roveň postavené a do jisté míry Federální shromáždění, prezident republiky, Česká a Slovenská národní rada. Po stručné charakteristice úlohy rad obrany všech stupňů by se mohlo zdát, že tato vládní linie je již duplicitní a tedy snad i zbytečná. Není tomu tak, a to z několika příčin. Předně jsou to některé důvody legislativní a zejména mezinárodně právní, podle nichž je úloha těchto orgánů nezastupitelná. Dále bude zřejmě výhodné, aby rady obrany mohly delegovat část svých pravomocí na některé instituce vládní linie řízení, aby zejména v národně-hospodářské sféře nebyly vázány koordinací a kontrolou řady rutinních úkolů, které by mohly odvádět jejich pozornost od řešení podstatnějších i když možná operativnějších úkolů. Dlouhodobější úkoly ekonomické povahy mohou naopak lépe řešit ty řídicí orgány, které se jimi i v době míru zabývaly, a to podle směrnic o zaměření, které stanoví rada obrany s ohledem na celkové a komplexně posouzené potřeby. Kromě toho mohou být stanoveny resorty, které budou podřízeny pouze radě obrany a oproti mírovému stavu vyňaty z vládní linie, pokud to podmínky jejich pružnějšího řízení budou vyžadovat. Oproti době míru bude tedy mít vládní linie řízení poněkud zúžen svůj okruh působnosti, neboť se bude muset podřizovat řídicí linii rad obrany, což ovšem odpovídá principu centralizace a jednoduchosti při řízení státu za branné pohotovosti. Ani kolektivní orgány v této linii řízení nebudou moci pracovat permanentně a rozhodovací pravomoc budou muset být přeneseny na užší řídicí orgány (zpravidla předsednictva).

I ve federativním uspořádání státu při relativní samostatnosti rozhodování národních orgánů musí v otázkách příprav státu k obraně důsledně platit princip centralizovaného řízení. Pokud jde o ČSSR, je tato zásada zakotvena i pro mírový stav v ústavním zákoně č. 143/68 Sb. Článek 7 stanoví, že obrana ČSSR patří do výlučné působnosti ČSSR a v článku 25 je pak uvedeno, že „správní orgány republik vykonávají působnost ve věcech, spadajících do působnosti federace, jsou povinny řídit se směrnicemi orgánů federální správy“. Tím je velmi striktně formulována centralizace řízení a odpovědnosti ústředních federálních orgánů státní správy i za otázky obrany.

K tomu, aby státní organismus fungoval až do nejnižších výkonných prvků, je nezbytně nutná další linie řízení, jejímiž institucionálními představiteli jsou jednotlivá ministerstva, úřady, organizace, ředitelství podniků, závodů a dalších výrobních i nevýrobních zařízení, odbory národních výborů, jednotlivé stupně vojenských a bezpečnostních složek a dalších ozbrojených orgánů atd. Obsahem této linie řízení jsou otázky odborného charakteru a metodického usměrňování specifické problematiky jednotlivých oblastí. Protože tato linie řízení začíná v jednotlivých resortech státní správy na federálním stupni (a samozřejmě také ve vrcholných orgánech dalších institucí, společenských

a zájmových organizací] a probíhá v těchto resortních oblastech až na nejnížší stupně řízení, můžeme ji stručně nazvat **resortní linií řízení**.

Informace pulsující po resortní linii řízení mají výrazný odborný a metodický charakter a v tomto smyslu je omezena i rozhodovací pravomoc resortně nadřízeného orgánu. Z popisu linie řízení rad obrany vyplývá, že každý řídicí orgán jakékoli oblasti a jakéhokoli stupně je především a plně odpověden radě obrany, která je na horizontále příslušného stupně řízení, a tato rada ho především řídí. Odborně a metodicky ho však usměřňuje příslušný nadřízený resortní orgán. Protože tento nadřízený orgán ve své činnosti vychází rovněž ze směrnic a pokynů rady obrany svého stupně řízení, nemůže — nebo lépe řečeno nemělo by dojít k rozporům v linii řízení rad obrany a v resortní linii řízení. V případě, že tento ideální stav nebude zcela dosažen, bude rada obrany nadřízeného stupně tím kompetentním orgánem, který případný rozpor rozhodne. Při správném naladění i neformálních vztahů by však měl být tento případ výjimkou a vedoucí řídicích orgánů by se měli vyvarovat volby takového řešení, když je možná dohoda splňující jak pokyny rady obrany, tak odborné resortní směrnice.

V rámci resortního řízení uplatňují nadřízené orgány řešení výlučných odborných otázek, jejichž rozhodnutím není třeba zatěžovat radu obrany a kdy ani součinnost při plnění úkolů nevyžaduje koordinujícího vlivu této rady.

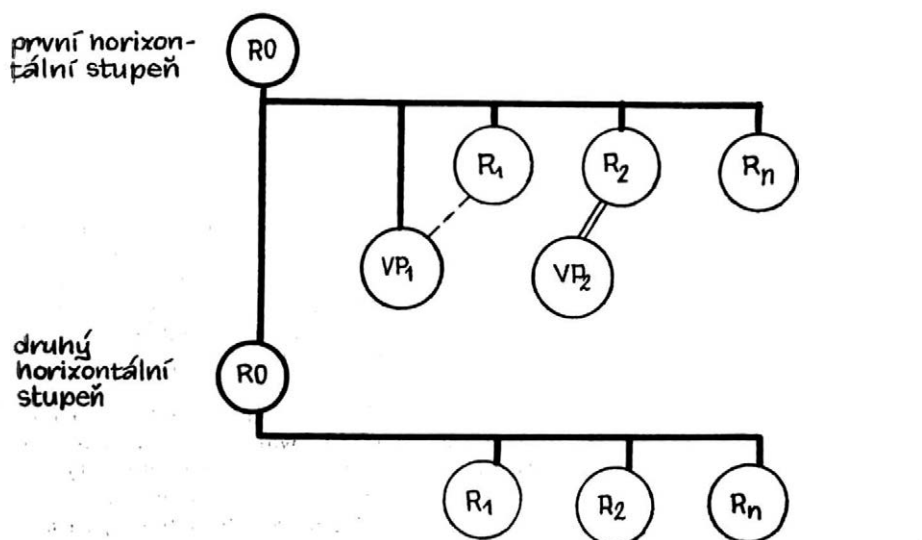
Resortní řízení se projevuje formou ukládání perspektivních cílů činnosti v odborné problematice, pracovních plánů a úkolů, ukazatelů a limitů, zásad, odborných směrnic, metodických pokynů pro plnění specializovaných úkolů oboru (resortu), směrnicemi pro kádrové, materiální, technické, finanční a jiné zabezpečení těchto úkolů pokud je v pravomoci příslušného resortního řídicího orgánu.

Zvláštním typem resortní linie je resortní řízení s plnou rozhodovací pravomocí. To uplatňuje příslušný resort vůči řídicímu orgánu přímo podřízeného výkonného prvku tehdy, kdy tento prvek je už konečným stupněm a kdy si rada obrany nevyhradí právo vydávat mu pokyny k činnosti přímo.

Naopak, jsou-li tyto podřízené síly a prostředky plánem nebo jiným rozhodnutím příslušné rady obrany vyčleněny do přímé podřízenosti této rady a rada jimi disponuje, jsou povinny resortní orgány všestranně tyto síly a prostředky zabezpečovat a v tomto smyslu jim mohou vydávat i odborná nařízení (schématické vyjádření viz příloha 1).

Resortní linie řízení je tedy v každém směru řádově nižší, než linie řízení rad obrany. Na tomto faktu nic nemění skutečnost, že frekvence informací, a to oboustranná, jak formou směrnic, tak hlášení, bude v resortní linii převážovat, a to možná podstatně, nad frekvenci linie rad obrany. Je dokonce pravděpodobné, že některé resorty budou řízeny prakticky jen po linii resortní a rada obrany nebude v horizontální rovině jejich činnost praktickými zásahy příliš ovlivňovat: ovšem za předpokladu, že činnost resortu bude v souladu s určenými cíli, zaměřením a zámyslem rady obrany.

Resortní linie řízení umožňuje daleko rychlejší a pružnější pronikání vůle nadřízené rady obrany a vytváří možnost i neformálních vztahů, na nichž především v mnohém závisí kvalitnější plnění úkolů, neboť rozvíjí iniciativu a akceschopnost vykonavatelů, což stanovené formální vztahy nejsou vždy schopny podnítit a zajistit. Bylo by vhodné již v míru vypěstovat soudružské neformální vztahy, které nejsou založeny jen na písemných rozkazech, směrnicích a usneseních — i když se nesmí rozrůst do živelnosti např. v prozrazo-



R0 = rada obrany

R1 - Rn = instituce resortů

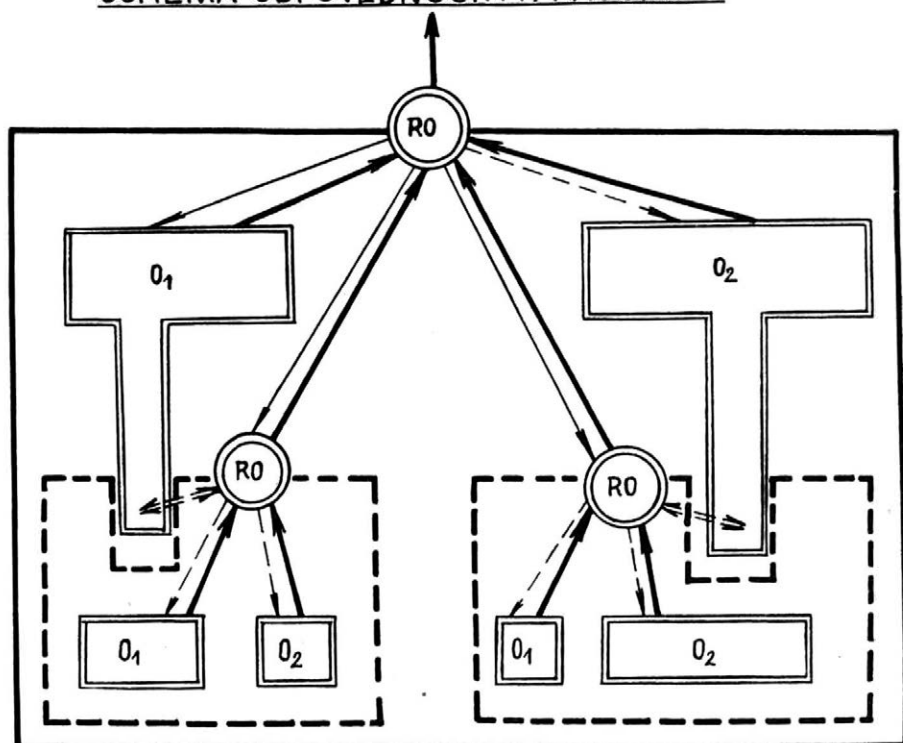
VP1, VP2 = výkonné prvky (síly a prostředky)

- linie řízení rad obrany
- resortní linie řízení
- == resortní linie s plnou rozhodovací pravomocí
- - - resortní linie řízení s povinností zabezpečovat výkonný prvek

vání připravených opatření, které potom příslušný rozkazovací orgán ani nemusí schválit. Zachová-li se však rozumná míra a budou-li všechny řídicí orgány vedeny snahou co nejrychleji a nejdokonaleji splnit úkoly, mohou neformální vztahy podstatně přispět k řešení složitého problému řízení.

V souvislosti s určením základních linií řízení v branném systému státu je vhodné zmínit se o vzájemném **vztahu odpovědnosti a pravomoci**, protože jednotné chápání této otázky a hlavně její praktické uplatnění ve shodném duchu v celém systému vytváří jednu z podmínek dobrého fungování (viz příloha 2). V odstavci o liniích řízení rad obrany jsem uvedl, že „rada obrany by měla být komplexně odpovědná za řízení veškerého dění“ v příslušném teritoriálním obvodu své působnosti. Z toho vyplývá, že odpovědnost této rady za splnění úkolů všemi složkami branného systému daného stupně řízení je absolutně nedělitelná. S odpovědností však musí být v souladu i pravomoce. Rada obrany

SCHÉMA ODPOVĚDNOSTI A PRÁVOMOCI



RO - rada obrany

O₁ - oblast řízená přímo

O₂ - oblast, v níž pravomoc řízení byla delegována na podřízené řídicí orgány

□ hranice odpovědnosti rady obrany prvního horizontálního stupně řízení

□ hranice odpovědnosti rady obrany druhého horizontálního stupně řízení

□ hranice podřízených oblastí

— odpovědnost

→ úplná pravomoc

- - - delegovaná pravomoc

⇔ součinnostní vztahy

je může komplexně zcentralizovat ve svých rukou, ovšem tím by se zavalila řešením dílčích a méně podstatných problémů a přestala by postupně plnit své hlavní úkoly. Proto je nezbytné, aby uvážila rozdělení svých pravomocí na své podřízené řídicí orgány, aby vhodně svou pravomoc delegovala. Možný příklad je uveden v odstavci o vládní linii řízení — delegace pravomocí rady obrany na instituci vládní linie řízení v národohospodářské oblasti. Tento systém řízení by však měl být promyšlen již v míru a měl by být zakotven v příslušných plánech, aby se všechny řídicí orgány na plnění funkcí, vyplývajících z delegované pravomoci, připravily. To ovšem nikterak neznamena, že v průběhu řízení za války by nemohlo dojít ke změnám podle získaných zkušeností a potřeb. Důležitý je však ten princip, že delegování pravomocí nesnímá z příslušné rady obrany její odpovědnost — ta je nedělitelná a rada obrany v plném rozsahu odpovídá za činy a rozhodnutí své vlastní i toho orgánu, s nímž se o svou pravomoc podělila.

Protože některé instituce nečlení své součásti podle teritoria politicko-správního rozdělení státu, bude nutné v plánu předvídat řízení, odpovídající této zvláštní struktuře. Bude se jednat především o některé závody a podniky hospodářské sféry, které bude v důsledku toho řídit přímo centrum (federální nebo republikové úrovně řízení) jako jeho výkonné prvky. V takovém případě rady obrany, na jejichž teritoriu tyto výkonné prvky budou umístěny, je budou ovlivňovat jen ve vyhraněných sférách činnosti podle plánu, stanoveného předem a určujícího tyto sféry podle konkrétní situace. Budou to např. otázky civilní obrany, použití jednotek Lidových milicí, zásobování, dislokace apod.; nebudou to však hlavní problémy řízení tohoto prvku, např. výrobní program a jeho plnění.

Je pochopitelné, že každé zobecnění a zjednodušení nese s sebou nebezpečí nedokonalosti a nepostižitelnosti všech zvláštností, výjimek a případů s nižší důležitostí a frekvencí. To lze očekávat zejména u zvláště složitých dynamických systémů, jakým nesporně branný systém je a u zvláště obtížných problémů, jakým je zřejmě řízení tohoto systému za války.

Ovšem jen kvalifikovaná výměna názorů na takové otázky může přinést neoptimálnější řešení, zejména proto, že modelování uvedeného problému a jeho přezkoušení v laboratorních podmínkách v míru není realizovatelné. Ani přezkoušení navrhovaných zásad při cvičeních nemůže přinést zcela jednoznačné závěry, protože nelze vytvořit takový model válečného střetnutí, který by v plném rozsahu a do všech důsledků odpovídal skutečným podmínkám války.

Článek má sloužit jako vklad do diskuse k této problematice.