

System vrcholového řízení obrany Československa v zákoně o obraně č. 131 z roku 1936

V současné době se velmi intenzivně pracuje na souboru zákonů, který by měl vyřešit nedostatky v právních normách řešících problematiku obrany státu a věci s ní související. Jedním z velmi diskutovaných problémů v rámci tohoto procesu je také forma a způsob organizace a řízení přípravy státu k obraně a jejího zabezpečení za branné pohotovosti státu (BPS), zejména na úrovni vlády a dalších vrcholových státních orgánů.

Myslím si, že v této souvislosti stojí za to si připomenout, jak byla tato problematika legislativně ošetřena v období první republiky. Samotná legislativní úprava je podnětná a inspirující už proto, že instituce na jejím základě zřízené a opatření z ní vyplývající byly plně, a lze říci i úspěšně, uplatněny v rámci válečných příprav před 2. světovou válkou a především v průběhu mobilizace v roce 1938.

* * *

Branná politika meziválečné Československé republiky (ČSR) ve své podstatě představovala souhrn politických a vojenských hledisek a činností, podle nichž byla v míru připravována a za války organizována obrana země a řízen ozbrojený zápas s protivníkem. Do obsahu branné politiky byla zahrnována příprava branné moci, diplomacie a mobilizace lidských a materiálních zdrojů nezbytných pro vedení války. Úkolem státu pak bylo již v míru soustavnou realizací přípravných opatření vytvořit takové podmínky, které by v případě nutnosti umožnily hladký přechod státu a jeho branné moci z mírových podmínek do válečných poměrů. Zabezpečování obranné funkce státu bylo vždy v ČSR chápáno jako existenční záležitost, která je věcí všech občanů státu. Branný systém proto musel zákonitě zasahovat do všech oblastí státní správy a života společnosti.

Legislativním základem, který měl v období před začátkem 2. světové války právně sjednotit doposud platné zákonné a podzákonné normy řešící tuto problematiku, byl zákon o obraně státu č. 131 z roku 1936.

Obrana státu byla v zákoně chápána jako veškerá vojenská nebo jiná opatření (zejména záměrné využití hospodářských aj. sil obyvatelstva), pomocí nichž se mělo čelit jakémukoliv ohrožení nebo útoku na státní svrchovanost, samostatnost, celistvost, ústavní jednotnost a bezpečnost ČSR. Připravená opatření zákon umožňoval použít jednak za branné pohotovosti státu, a jednak, z části nebo zcela, i mimo tuto dobu, pokud došlo ve zvýšené míře k ohrožení nebo útoku na výše zmíněné atributy, nebo pokud to bylo nutné ke splnění mezinárodních závazků ČSR.

Jednotlivá odvětví veřejné správy a obce byly povinny aktivně se účastnit při provádění tohoto zákona a předpisů podle něj vydaných a podle pokynů poskytnutých jim nadřízenými orgány se připravovat na realizaci opatření v rámci obrany státu.

Při zabezpečení obrany státu a k její přípravě bylo možné podle dalších ustanovení tohoto zákona uložit právníkům i fyzickým osobám osobní účast nebo jinou součinnost, podporu či omezení a požadovat po nich věcné prostředky.

Vrchním velitelem branné moci byl dle tohoto zákona prezident republiky, který pro tyto účely disponoval vlastní vojenskou kancelář. Prezident republiky vyhlášoval vstup státu do branné pohotovosti, a to vyhlášením mobilizace, prohlášením válečného stavu nebo vypovězením války. K vyhlášení války byl navíc potřebný předchozí souhlas Národního shromáždění. Ukončení branné povinnosti státu (BPS) pak určovala a vyhlášovala vláda.

Za včasnou a účelnou přípravu a zabezpečení obrany státu v míru a ve válce odpovídala vláda a v oboru své působnosti i její jednotliví členové. Ti nesli podle zákona o obraně za tuto oblast jak politickou, tak i trestní odpovědnost.

Za BPS byla vláda oprávněna vydávat tam, kde by jinak bylo třeba zákona (s výjimkou ústavní působnosti), se souhlasem prezidenta republiky, vládní nařízení. Zároveň však vláda byla povinna předložit tato nařízení dodatečně oběma sněmovnám Národního shromáždění a pokud ty je odmítly schválit, pozbyla nařízení platnost.

Vláda jako celek také určovala (s přihlédnutím ke stanovisku prezidenta a Národního shromáždění) politické (nikoliv operační) cíle, kterých mělo být použitím branné moci dosaženo. Samotné řízení vojenských operací za BPS příslušelo výhradně prezidentem republiky jmenovanému a jemu též odpovědnému hlavnímu veliteli.

Vzhledem k širokému záběru činnosti vlády a k nutnosti zefektivnění její práce byla jako zvláštní výbor vlády pro záležitosti obrany státu tímto zákonem legalizována v té době již existující a fungující **Nejvyšší rada obrany státu (NROS)**. V jejím čele stál předseda vlády a její jednací řád schvalovala vláda.

Členy NROS jmenoval a odvolával na návrh předsedy vlády prezident republiky. Prezident republiky měl také právo NROS svolávat, být přítomen jejího jednání, popř. mu předsedat, a vyžádat si od NROS zprávu ke kterékoliv věci, která patřila do její působnosti.

Co se týče složení NROS, nebyl zákonem určen ani počet jejích členů, ani pro členství v ní požadované politické funkce. Logicky však šlo o ministry rezortů důležitých pro obranu státu. Stálými členy NROS s hlasem poradním byli navíc generální inspektor branné moci a náčelník hlavního štábu, za BPS pak také hlavní velitel. Kromě nich mohl předseda NROS povolovat do rady i další odborníky z jiných oborů.

Úkolem NROS bylo soustavně pečovat o přípravu státu k obraně v míru a o všestranné zabezpečení obrany státu ve válce, mít v evidenci a sledovat všechna připravovaná a realizovaná opatření v oblasti obrany státu, která se dotýkala činnosti více ministerstev, projednávat další navrhovaná opatření a na základě konsenzu k nim přijímat závěry. V těchto závěrech musel být vždy jednoznačně definován podíl jednotlivých odvětví státní správy na realizaci navržených opatření.

Bylo-li pro zabezpečení úkolů vyplývajících ze závěrů dojednaných v NROS potřebné přijmout zákon nebo vládní nařízení, usnášela se NROS na příslušném návrhu, který pak předkládala vládě. K ostatním usnesením NROS neprojednávaným ve vládě mohli její členové vznášet námitky a pokud jim nebylo úpravou nebo doprovodným usnesením NROS vyhověno, mohli požadovat projednání materiálu ve vládě. Jestliže však námitky vzneseny nebyly, bylo usnesení NROS závazné a všichni členové vlády, jejichž působnosti se toto usnesení dotýkalo, byli povinni je realizovat.

Z tohoto hlediska musely NROS projít a být v ní před projednáním ve vládě posouzeny veškeré návrhy týkající se problematiky obrany státu. Zároveň ale vláda mohla jakýkoliv návrh, který jí byl předložen ministerstvem nebo jiným státním orgánem, odevzdat NROS k jeho posouzení z hlediska zájmů obrany státu a branných sil.

Co se týče věcného zaměření, příslušelo jednat, usnášet se a přijímat směrnice a plány týkající se zejména problematiky:

- ◆ přípravy potřebných hospodářských opatření za BPS ve výrobě, oběhu a spotřebě statků, zvláště pak:
 - zajištění potřebných surovin, prvotní a průmyslové výroby,
 - zajištění výživy branné moci a obyvatelstva,
 - rozdělování surovin, výrobků a jiných věcí pro potřeby branné moci a obyvatelstva,
- ◆ zajišťování a přidělování pracovníků za BPS,
- ◆ finančního hospodaření za BPS a zásad cenové politiky za BPS (tzv. Válečný finanční plán),
- ◆ úprav dopravní sítě z hlediska potřeb obrany státu, zajišťování, přidělování a používání dopravních prostředků za BPS,
- ◆ příprav opatření k ochraně proti všemu, co by obranu státu oslabovalo, poškozovalo nebo mařilo,
- ◆ příprav opatření k ochraně obyvatelstva proti zásahům vnějšího útoku, včetně odsunutí (evakuace) obyvatelstva a jeho ochrany proti leteckým aj. podobným nepřátelským útokům,
- ◆ uplatňování zájmů obrany státu ve výchově obyvatelstva.

Pomocným orgánem NROS byl **Meziministerský sbor obrany státu (MSOS)**, který rozpracovával podrobněji to, na čem se NROS usnesla, a dále to, co mu NROS ke zpracování přidělila.

Předsedou MSOS byl ministr národní obrany a členy náčelník hlavního štábu, generální sekretář obrany státu a dále zástupci kanceláře prezidenta republiky, úřadu předsednictva vlády, nejvyššího kontrolního finančního úřadu a všech ostatních ministerstev. Povinností zástupců ministerstev, zejména těch, jejichž ministři nebyli členy NROS, bylo informovat je o úmyslech a práci MSOS, o návrzích projednávaných v NROS, a zajišťovat tak stálý styk mezi NROS a MSOS na straně jedné a jednotlivými ministerstvy na straně druhé.

Hlavní pracovní složkou MSOS byly následující pracovní komise:

- | | |
|--|----------------------------|
| ● právní, | ● pracovních sil, |
| ● výživy, | ● finanční a cenová, |
| ● průmyslová, | ● osvěty a branné výchovy, |
| ● dopravní, | ● všeobecná a koordinační. |
| ● ochrany obyvatelstva proti vnějším útokům, | |

Pro zabezpečení sběru informací, jejich analýzy a získávání a pro zpracování věcných podkladů pro potřeby NROS a MSOS byl u ministerstva národní obrany zákonem zřízen **Generální sekretariát obrany státu (GSOS)**, který podléhal přímo náčelníkovi hlavního štábu. V jeho čele stál generální sekretář obrany státu, který byl zároveň členem MSOS. Vojenští a občanskí pracovníci byli ke GSOS přidělováni na dobu potřeby ze státních zaměstnanců existujících úřadů a institucí.

Klíčovou úlohu v oblasti přípravy a zabezpečení obrany státu a tedy i v podílu na realizaci opatření projednávaných v NROS mělo ministerstvo národní obrany, ministerstvo vnitra a hospodářská ministerstva spolu s jejich mezirezortní válečnou složkou, kterou byl **Nejvyšší úřad hospodářský (NÚH)**.

Ministerstvo národní obrany (MNO) odpovídalo plně za problematiku vojenské obrany státu a dále se přímo nebo prostřednictvím mezirezortních institucí podílelo na zabezpečování ostatních činností souvisejících s obranou státu.

Klíčovým pracovním kolektivním orgánem, jakousi obdobou NROS na vládní úrovni, byl na ministerstvu národní obrany rozkazem prezidenta republiky zřízený armádní poradní sbor. V jeho čele stál ministr národní obrany, jehož zástupcem byl generální inspektor branné moci. Řádnými členy sboru byli náčelník a podnáčelník hlavního štábu, všichni zemští vojevodští velitelé, a generálové, u nichž se předpokládalo, že za války budou pověřeni velením operačních uskupení. Kromě nich byli ve sboru zařazeni mimořádní členové, kterými byli dva zástupci náčelníka hlavního štábu a generální sekretář obrany státu. Úkolem sboru bylo projednávat všechny zásadní otázky organizace a výcviku branné moci, mobilizace, operačních a nástupních plánů, výzbroje a výstroje, stavby komunikací a opevnění i výběr nejvyšších velitelů. Duší celého branného systému pak byl fakticky hlavní štáb, v jehož odděleních byly zpracovávány podklady pro řešení prakticky všech otázek souvisejících s obranou státu.

Ministerstvo vnitra (MV) vstupovalo do branného systému svými bezpečnostními orgány, četnictvem, policií a hierarchií politických úřadů. Úkoly pro ně přijímal ministr vnitra jako člen vlády a člen NROS. Nejvýraznější spojení s obranou státu měla v jeho kompetenci v říjnu 1936 zřízená Stráž obrany státu (SOS), která se formovala z příslušníků četnictva, policie, obecních strážníků, příslušníků finanční stráže a ostatních stráží pověřených osob. Její činnost byla řízena přímo ministrem vnitra a podřízena politickým správním úřadům, které zabezpečovaly její vojenskou organizovanost a výcvik. Jejím úkolem byly ochrana nedotknutelnosti státní hranice, státního území a spolupůsobení při ochraně veřejného pořádku. Ministerstvo vnitra řídilo i civilní protiletectvou ochranu.

Z hlediska působnosti územních orgánů MV za BPS měla velký význam ustanovení zákona umožňující přenesení jejich působnosti na určitém území ve prospěch místně příslušných vojenských velitelů. Z tohoto pohledu bylo za BPS důležité, zda se část nebo celý územní celek nacházel v prostoru tzv. pole nebo v zápolí. Zatímco v zápolí v plném rozsahu za řízení obrany, bezpečnost obyvatelstva, klid a pořádek odpovídaly územně příslušné zemské a okresní úřady, umožňoval zákon odpovědnost za tuto problematiku v prostoru pole zcela nebo alespoň zčásti přenést na vojenské velitele.

V pojetí zákona bylo přitom pole chápáno jako území, na němž byly rozloženy útvary operujících armád, jež náležely do pravomoci hlavního velitele. Zbytek území státu pak byl považován za zápolí. Rozhraní mezi polem a zápolím stanovovalo MNO, které také tuto skutečnost bylo povinno vhodným způsobem sdělit úřadům, soudům a dalším institucím nebo osobám, jichž se dotýkala. Samotné pole se pak dělilo na operační pásmo, které bylo chápáno jako ta část pole, v níž byly do boje zasazeny jednotky, a na zbylou část, tzv. etapu. Rozhraní mezi operačním pásmem a etapou stanovovali velitelé armád.

Na území operačního pásma se za BPS automaticky, tj. ze zákona, přenášela na hlavního velitele působnost místních politických a státních policejních úřadů, spadajících za normálních podmínek do pravomoci MV a jiných ústředních úřadů. Politické a státní

policejní úřady se v těchto věcech automaticky podřizovaly hlavnímu veliteli a pokud pro válečné události musely zastavit svou činnost, byly jí povinny vykonávat místo nich v plném rozsahu příslušná vojenská velitelství. Odpovědnost vůči vládě pak nesl místo ministra vnitra a představitelů ostatních dotčených ústředních státních úřadů hlavní velitel.

Zákon navíc umožňoval, aby se tato opatření na základě dohody ministra vnitra s ministrem národní obrany vztahovala nejen na operační pásmo, ale i na pásmo etapní. Tato skutečnost však musela být na rozdíl od operačního pásma, kde se tak dělo automaticky, řádně vyhlášena.

Zákon dále umožňoval vládě omezit a znovu obnovit výlučné pravomoci zemských prezidentů ve prospěch hlavního, popř. i armádního velitele. Ti pak byli oprávněni ve vládou stanovených zemích nebo jejich částech v poli, ale i v zápolí, vydávat v mezích úřední působnosti zemských úřadů a místo nich příkazy a zákazy k zabezpečení vojenských zájmů, zejména v oblasti veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti, i pro zajištění různých potřeb armády v poli. Tyto zákazy a příkazy mohly mít jak charakter všeobecných nařízení, tak mohly být určeny pro řešení jednotlivých případů.

Zákon rovněž umožňoval na základě dohody ministra vnitra s ministrem národní obrany omezit a znovu obnovit výlučné pravomoci představitelů okresních úřadů a obcí ve prospěch tzv. **vojenských správních komisářů**. Jednalo se o vojenské velitele, kteří byli oprávněni v příslušných okresech nebo jejich částech v poli či zápolí vydávat obdobně jako hlavní velitel na úrovni zemí v mezích úřední působnosti okresních a státních policejních úřadů nebo obcí a místo nich příkazy a zákazy.

Hlavní nebo armádní velitel a vojenští správní komisáři byli oprávněni v případech, kdy nehrozilo nebezpečí z prodlení, požadovat vydání a vyhlášení potřebných příkazů a zákazů po příslušném zemském prezidentovi nebo představiteli okresního úřadu. Pokud ale nebezpečí z prodlení hrozilo, byli tyto příkazy a zákazy ze zákona oprávněni vydávat sami a zároveň byli povinni je obvyklým způsobem vyhlásit v místních obvodech a obcích.

A konečně, pokud to vyžadovala obrana státu, mohl zemský úřad nebo s jeho zmocněním i okresní úřad určit na dobu potřeby funkcionáře, který zcela nebo zčásti převzal působnosti obce v oboru bezpečnostní policie, včetně působnosti trestní. Se schválením téhož úřadu mohl zmíněný funkcionář zřídit na dobu potřeby, a to i místo dosavadních zaměstnanců obce, pro výkonnou službu zvláštní výkonné orgány.

Samostatným problémem řešeným v zákoně o obraně státu byla také problematika zabezpečování a řízení chodu hospodářství, respektive **problematika státně řízeného hospodaření s věcnými prostředky**. Věcnými prostředky se přitom rozumělo vše, čeho bylo možné využít pro potřeby branné moci, obyvatelstva nebo k jiným účelům obrany. Výroba, oběh a spotřeba věcných prostředků mohla být na základě tohoto zákona podrobena zvláštní úpravě a doзору, jehož cílem mělo být náležité zabezpečení zásobování branné moci a obyvatelstva i uspokojení jiných potřeb obrany státu. V rámci této oblasti řešil zákon také problematiku pracovní povinnosti pro vybrané skupiny zaměstnanců, rozšíření pracovní náplně a povinností veřejných zaměstnanců za BPS, problematiku poskytování osobních úkonů, věcných prostředků nebo jiné účasti za BPS, otázky spojené s tzv. registrovanými podniky a podniky důležitými pro obranu státu, finanční zabezpečení činnosti za BPS apod.

Zákon o obraně státu dával vládě právo svým nařízením zřídit za BPS **Nejvyšší úřad hospodářský (NÚH)** jako orgán pro ústřední správu státního hospodaření s věcnými

prostředky za BPS. NÚH měl řídit válečné hospodářství a bdít nad cenovou politikou, měl spravovat problematiku zásobování složek branné moci, průmyslu a obyvatelstva předměty denní potřeby, surovinami apod., soustřeďovat předměty věcné potřeby, rozdělovat je a regulovat jejich dovoz z ciziny. NROS pak měla svými směrnici právo stanovit rozsah přípravných opatření realizovaných již v míru, především pak zřízení potřebných složek u jednotlivých ministerstev jako základů pro plynulé vytváření NÚH za BPS. Problematika přípravy a realizace hospodářské a finanční soustavy státu za branné pohotovosti a za válečného stavu je však v zákoně natolik rozsáhlá, že si zaslouží podrobnější rozvedení v samostatném článku.

Zákonodárce si za první republiky také jasně uvědomoval, že na části nebo celém území státu (např. v pohraničí) může dojít k situaci, která si sice svým rozsahem a závažností nevyžaduje vyhlášení BPS, ale při které je natolik ohrožena celistvost státu, ústavní stav, veřejný klid a pořádek, že si může vyžádat přijímání řady obdobných opatření, jaké byly plánovány a připravovány pro případ BPS.

Zákon na obranu státu proto vládu opravňoval zavést se souhlasem prezidenta republiky na části nebo celém území státu svým nařízením podle paragrafů tohoto zákona:

- a) pracovní povinnost pro vybrané skupiny zaměstnanců,
- b) rozšíření pracovní náplně a povinností veřejných a jiných zaměstnanců,
- c) povinnost poskytovat osobní úkony nebo jinou osobní účast,
- d) poskytování věcných prostředků,
- e) státně řízené hospodaření s věcnými prostředky a aktivovat hospodářské organismy, hospodářské úřady a pomocná hospodářská zařízení,
- f) úpravu státních výdajů a takto uvolněné prostředky využívat pro řešení vzniklé situace,
- g) uplatňování zvláštního provozního režimu u tzv. registrovaných podniků a podniků důležitých pro obranu státu,
- h) zmocnění zemských a okresních úřadů k pozastavení působnosti orgánů obcí v oboru bezpečnostní policie a ke jmenování zvláštních funkcionářů pro zabezpečení této problematiky.

Tato vládní nařízení byla ale vláda povinna předložit ve stanovené lhůtě oběma sněmovnám Národního shromáždění a pokud jimi nebyly schváleny, pozbývaly platnost.

* * *

Tolik tedy k některým otázkám přípravy a zabezpečení obrany státu, jak ji upravoval prvorepublikový zákon. Myslím si, že rozhodně stojí za to se jím nechat minimálně inspirovat při dalších úvahách o obsahu zákonů, které mají upravit tuto problematiku v současnosti.

Mjr. Ing. Lubomír Spáčil, CSc.