



# Krizové řízení ve veřejné správě

---

Cyril Svoboda

Edice učebních textů

---

Odborné nakladatelství Vysoké školy ekonomie a managementu

**VŠEM**  
VYSOKÁ  
ŠKOLA  
EKONOMIE  
A MANAGEMENTU

# KRIZOVÉ ŘÍZENÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Vysoká škola ekonomie a managementu

2022

# Krizové řízení ve veřejné správě

**Seznam autorů:**

**JUDr. Cyril Svoboda, Ph.D.**

Copyright © Vysoká škola ekonomie a managementu 2022

Vydání první. Všechna práva vyhrazena

ISBN: 978-80-88330-62-2

Vysoká škola ekonomie a managementu

[www.vsem.cz](http://www.vsem.cz)

Žádná část této publikace nesmí být publikována a šířena žádným způsobem a v žádné podobě bez výslovného svolení vydavatele.

# Obsah

Značky a symboly v učebním textu	6
Předmluva	7
<b>1. KAPITOLA: POJMY BEZPEČNOST, HROZBA A RIZIKA, CO NÁS OHROŽUJE</b>	<b>9</b>
1.1 Krizové řízení ve veřejné správě – základní vymezení	10
1.2 Hodnoty, které je třeba chránit	11
1.3 Hrozby a rizika, kterým čelíme	13
<b>2. KAPITOLA: KDO NÁS OHROŽUJE – TYPOLOGIE NAŠICH MOŽNÝCH PROTIVNÍKŮ</b>	<b>18</b>
2.1 Gerilové jednotky	19
2.2 Teroristické organizace	20
2.2 Historický nástin terorismu	20
2.4 Kybernetický útok	21
<b>3. KAPITOLA: ÚSTAVNÍ RÁMEC ROZHODOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICE V KRIZOVÉM STAVU</b>	<b>25</b>
3.1 Pravomoc prezidenta republiky	26
3.2 Pravomoc vlády ve vztahu k ozbrojeným silám	27
3.3 Právo Parlamentu vyslat ozbrojené síly mimo území České republiky	28
3.4 Mezinárodní bezpečnostní prostředí	28
<b>4. KAPITOLA: VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA OZBROJENÝCH SIL A OZBROJENÝCH SBORŮ ČESKÉ REPUBLIKY</b>	<b>41</b>
<b>5. KAPITOLA: ZPRAVODAJSKÉ SLUŽBY A UTAJOVANÉ INFORMACE</b>	<b>50</b>
5.1 Společná pravidla pro zpravodajské služby	51
5.2 Poskytování informací od zpravodajských služeb	52
5.3 Právo úkolovat zpravodajské služby a získávat informace	52
5.4 Jednotlivé Zpravodajské služby České republiky	54
5.5 Utajované informace	55
5.6 Osoby určené ze zákona	57
5.7 Nakládání s utajovanými informacemi	57
5.8 Zvláštní skutečnosti	58
5.9 Kontrola zpravodajských služeb Poslaneckou sněmovnou	59
5.10 Národní úřad pro kybernetickou a informační bezpečnost	60
<b>6. KAPITOLA: JEDNOTLIVÉ KRIZOVÉ STAVY</b>	<b>63</b>
6.1 Nouzový stav	64
6.2 Stav ohrožení státu	65
6.3 Stav nebezpečí	66

---

<b>7. KAPITOLA: KRIZOVÉ ŘÍZENÍ NA ÚROVNÍ STÁTU</b>	<b>70</b>
7.1 Integrovaný záchranný systém	71
7.2 Integrovaný záchranný systém jako koordinovaný postup (upraven především Krizovým zákonem)	72
7.3 Státní orgány krizového řízení	73
7.4 Opatření obecné povahy	75
7.5 Ústavní kontrola vlády (výkonné moci)	76
7.6 Činnost dalších ústředních správních úřadů	78
<b>8. KAPITOLA: KRIZOVÉ ŘÍZENÍ NA ÚROVNI ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY</b>	<b>83</b>
8.1 Rozhodování na úrovni kraje	84
8.2 Rozhodování na úrovni obce (obce s rozšířenou působností)	86
8.3 Stav nebezpečí	87
<b>9. KAPITOLA: PRÁVA A POVINNOSTI FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB V KRIZOVÉM STAVU</b>	<b>92</b>
9.1 Oprávnění orgánů krizového řízení požadovat součinnost osob soukromého práva	93
9.2 Náhrada za omezení vlastnického práva, poskytnutí věcných prostředků a vykonání pracovní povinnosti a pracovní výpomoc	96
9.3 Mimořádná právní úprava v souvislosti s řešením dopadů pandemie, epidemie onemocnění COVID-19 v roce 2021	98
<b>10. KAPITOLA: NÁHRADA ŠKODY A POSKYTOVÁNÍ STÁTNÍ PODPORY</b>	<b>103</b>
10.1 Náhrady za krizová opatření	104
10.2 Odpovědnost za vzniklou škodu	105
10.2 Poskytování státní podpory při haváriích nebo živelních pohromách	106
Glosář učebnice	111
Test	115

---

# Značky a symboly v učebním textu

Struktura distančních učebních textů je rozdílná již na první pohled, a to např. v zařazování grafických symbolů – značek.

*Specifické grafické značky umístěné na okraji stránky upozorňují na definice, cvičení, příklady s postupem řešení, klíčová slova a shrnutí kapitol. Značky by měly studenta intuitivně vést tak, aby se již po krátkém seznámení s distanční učebnicí dokázal v textu rychle a snadno orientovat.*

## Definice



*Upozorňuje na definici nebo poučku pro dané téma.*

---

## Příklad



*Označuje příklad praktické aplikace učiva včetně řešení.*

---

## Otázky k procvičení a úkoly



*Označuje otázky a úkoly s postupem řešení na konci kapitoly.*

---

## Klíčová slova



*Upozorňuje na důležité výrazy či odborné termíny nezbytné pro orientaci v daném tématu.*

---

## Shrnutí kapitoly



*Shrnutí kapitoly se zařazuje na konec dané kapitoly. Přehledně, ve strukturovaných bodech shrnuje to nejpodstatnější z předchozího textu.*

---

## Předmluva

„Válka je pouze pokračování politiky jinými prostředky“ je výrok, jehož autorem má být Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1. června 1780–16. listopadu 1831), pruský generál, významný válečný strateg a vojenský teoretik. Můžeme výrok rozšířit, že vyvolání krizového stavu a jeho zvládnutí je pokračování politiky. Vlastní rozhodování, jak postupovat, je rozhodování politické. Proto, aby odpovědné osoby mohly správně rozhodovat, aby krizový stav byly s to krizový stav zvládnout, je nutné, aby vycházely z odborných poznatků. Odborníci nemohou rozhodnout. Poskytují odborné vstupní informace pro rozhodování. Vlastní zvládnutí krizového stavu je sice rozhodnutí manažerské, ale zároveň vrchnostenské, mocenské, tedy politické.

Rozhodovat se má podle předem známých pravidel. Pravidla určují rámec, kdo a za jakých podmínek má rozhodovat, stanoví i rozhodovací postup, co má čemu předcházet. Z pravidel vyplývá odpovědnost za dopady rozhodovacího procesu. Umožňují demokratickou kontrolu rozhodovacího procesu.

Učebnice předkládá objasnění pojmů bezpečnost, hrozba a rizika, a vysvětluje, co nás ohrožuje. Dnes nám nehrozí klasický útok jednoho státu proti druhému. Hrozby dvacátého prvního století jsou dvojího typu. Jde o hrozby „objektivní“, které nejsou primárně iniciovány osobou (zemětřesení, ekologická havárie, pandemie...), a hrozby „subjektivní“, za nimiž je nějaká osoba (právnícká nebo fyzická). Subjektivní hrozby mají také různých charakter: kybernetický útok, teroristický útok, útok para militanční organizace, útok osamělých bojovníků a podobně.

Všechny typy hrozeb, bez ohledu na jejich charakter, mohou zasáhnout širší region (více států), jednotlivý stát nebo jeho část, jeho infrastrukturu, veřejnou dopravu, zdroje vody, energie, klíčové podniky, aglomerace obyvatel a podobně. Potřebu řešit krizové stavy na národní i mezinárodní úrovni prokazuje zkušenost z krizových stavů povodněmi, zemětřesením, haváriemi jaderných elektráren, pandemií COVID-19. Totéž se týká útoků, kterých může být více, mohou na sebe navazovat.

Krizové stavy mají komplexní dopady. Je tedy důležitou výbavou každého manažera porozumět fungování veřejné moci v krizovém stavu jak na národní, tak i na mezinárodní úrovni. Ambicí učebního textu je vést studenta k tomu, aby se orientoval v jednotlivých krizových stavech. Cílem je také to, aby je uměl rozeznat a byl schopen se profesně zapojit do krizového řízení ve veřejném sektoru.

Výklad je doplněn o základy odpovědnosti, kdo může uplatňovat své nároky a vůči komu, o jaký typ nároků jde.

Cyril Svoboda

V Praze srpen 2021

# 1

---

kapitola

---

**Pojmy bezpečnosť,  
hrozba a riziko,  
čo nás ohrožuje**



# 1. kapitola

## Pojmy bezpečnost, hrozba a rizika, co nás ohrožuje

### Úvod

---

Česká republika prošla zkušeností s krizovými stavy, které vznikly objektivně. Zvládla povodně a zvládá pandemii COVID-19. Získané zkušenosti jsou východiskem pro zvládání podobných krizových stavů v budoucnosti. Jak povodně, tak i pandemii COVID-19 bylo možné zvládnout dobře fungující veřejnou správou, orgány krizového řízení. Naštěstí naše země nemá zkušenost s vážnými hrozbami, které by iniciovala nějaká osoba, s teroristickým útokem, s operacemi gerilové armády a podobně.

Česká republika patří mezi nejbezpečnější země na světě, z hlediska bezpečnosti zaujímá desátou pozici<sup>1</sup>. Naším zájmem je udržet svou pozici bezpečné země, případně ji zlepšit. Ale okolní svět v širokém slova smyslu vůbec bezpečný není. Nemůžeme polevit v úsilí zajišťovat naši bezpečnost. Musíme být schopni čelit všemu, co nás ohrožuje a může ohrožovat. Musíme počítat s různými hrozbami a riziky.

Úkolem veřejné moci znát hrozby a rizika, předcházet vzniku krizových stavů a nastanou-li, umět je zvládat a mírnit jejich dopady. Kapitola se věnuje hodnotám, které máme chránit, a definicím pojmů hrozba a riziko.

### Cíle kapitoly

---

- Pochopit, co znamená fungování veřejné správy obecně.
- Vymezení hodnot, které máme chránit.
- Vymezení hrozeb a rizik a jejich vzájemný vztah.

---

1) Institute for Economics & Peace. Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, June 2019. Available from: <http://visionofhumanity.org/reports> (accessed Date Month Year).

# 1.1

## Krizové řízení ve veřejné správě – základní vymezení

### Definice veřejné správy pro účely tohoto textu a vazba mezi veřejným a soukromým sektorem

#### DEFINICE VEŘEJNÉ SPRÁVY



Veřejnou správou rozumíme výkon státní správy (působení státních orgánů) a výkon veřejné správy orgánů územní samosprávy na úrovni krajů a obcí v rámci výlučné nebo svěřené pravomoci. Jiné činnosti patří do oblasti práva soukromého, i kdyby šlo o jednání orgánu veřejné moci.

Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon<sup>2</sup>. Pravidlo znamená, že státní a veřejná moc nemůže jednat, pokud to zákon nepřepokládá, a může postupovat jen tak, jak jí to zákon upravuje. Veřejná moc nemá autonomii vůle. Tím se liší od osob soukromého práva (fyzických a právnických)<sup>3</sup>. Soukromé osoby mají rovné postavení, jedna nemůže druhé vnutit svou vůli. Zajímá nás krizové řízení ve veřejné správě, a to v oblasti, ve které jsou orgány veřejné moci oprávněny vnučovat svou vůli jiným osobám. Orgány veřejné správy musejí být s to plnit svá poslání. Je nutné, aby ústřední orgány státní správy s celostátní působností (například ministerstva), územní orgány státní správy s místní působností (např. krajská ředitelství policie ČR) a ostatní státní orgány (např. státní fondy) jako orgány mocenské dobře fungovaly nejen za běžného stavu, ale i ve stavu krizovém.

Stejný zájem, aby dobře fungovaly nejen za běžného stavu, ale i ve stavu krizovém, je kladen na orgány místní samosprávy (například krajský úřad, magistrát, městský úřad) a na další veřejnoprávní korporace (například zdravotní pojišťovny).

Žádný krizový stav není možné řešit jen v oblasti veřejné správy. Každá vážná krize se totiž nutně dotýká jak osob veřejného práva, tak i osob soukromého práva. Osobami soukromého práva jsou osoby právnické (korporace, fundace a ústav) a osoby fyzické (lidé, jedinci). Je proto prospěšné, aby odpovědné osoby v řídicích funkcích v soukromém sektoru rozuměly krizovému řízení ve veřejné správě. Prospívá sdílená odpovědnost manažerů veřejného i soukromého sektoru. Manažeri soukromoprávních korporací mají rozumět postupu veřejných činitelů. Vedoucí pracovníci veřejného sektoru mají mít znalosti o krizovém řízení v soukromém sektoru.

Text se zabývá krizovým řízením ve veřejném sektoru. Krizové řízení v soukromém sektoru není předmětem tohoto textu.

2) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ust. čl. 2

3) Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ust. čl. 2

# 1.2

## Hodnoty, které je třeba chránit

Operujeme s pojmy hrozby a rizika. Abychom mohli uchopit pojmy hrozba a riziko, je třeba začít u vymezení hodnot, které máme chránit. Budeme-li vědět, co máme chránit, lépe pochopíme, před čím a jakým postupem. Určení hodnot umožní definici hrozeb a rizik. Obecně lze konstatovat, že máme *budovat, chránit a rozvíjet Českou republiku v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody jako vlast rovnoprávných, svobodných občanů, kteří jsou si vědomi svých povinností vůči druhým a zodpovědnosti vůči celku, jako svobodný a demokratický stát, založený na úctě k lidským právům a na zásadách občanské společnosti, jako součást rodiny evropských a světových demokracií, odhodláni společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství, odhodláni řídit se všemi osvědčenými principy právního státu*<sup>4</sup>.

Ústavní pořádek České republiky nám vedle obecné formulace základních hodnot předkládá konkrétnější vymezení hodnot, které je třeba bránit<sup>5</sup>. Ve výčtu sledovaných hodnot je na první místě **svrchovanost** naší země. Svrchovaností státu rozumíme samostatný, na jiné moci nezávislý výkon státní moci.

### DEFINICE STÁTU



Podle mezinárodní úmluvy O právech a povinnostech státu (podepsané 26. 12. 1933 v Montevideu) je stát vymezen jako osoba, která vykonává svou moc nezávisle na jiné moci nad stálým (státním) obyvatelstvem a stálým (státním) územím. K tomu úmluva připočítává mezinárodní uznání od ostatních států a dalších subjektů mezinárodního práva.

**Hodnota státní suverenity.** Naše republika vznikla 1. 1. 1993, byla uznána mezinárodním společenstvím a je suverénním státem nad svým státním územím a nad svými občany. Princip suverenity nenarušuje, jestliže stát svobodně podle ústavních pravidel přeneše část své suverenity na jiný subjekt. Dnešní svět je velmi komplexní, proto i žádný stát není zcela suverénní. Dokonce absolutní suverenity by mu byla ke škodě. Svým členstvím v mezinárodních organizacích a nadnárodních institucích totiž stát přenáší část své suverenity na tyto mezinárodní organizace a nadnárodní instituce. Přenesení části suverenity na druhou stranu přináší jisté výhody státu, například posílenou kolektivní bezpečnost. Jiným státům vzniká povinnost pomoci napadenému spojenci.

Děje se tak v různé míře. Jistě největší přenos části suverenity státu je spojen s členstvím v Evropské unii. Naším vstupem do Evropské unie došlo k přenosu některých pravomocí určitých orgánů státu na Unii. Proces byl demokratický, občané České republiky vstup do Unie schválili v referendu ve dnech 13. a 14. června 2003<sup>6</sup>. Přenos pravomocí není tak zásadní, aby náš stát ztratil charakter suverénního státu. Má tedy smysl chránit suverenity České republiky, i když jsme členským státem EU. Suverenity státu je třeba chránit proti těm, kdo by neústavní cestou narušovali suverénní moci našeho státu.

Další hodnotou je **územní celistvost**. Hranice našeho státu jsou vymezeny ústavními zákony a jsou uznány mezinárodním společenstvím. Jsou potvrzeny mezinárodními smlouvami. Hodnota, kterou musíme hájit, je, aby se výkon státní moci týkal celého území státu. Je nepřijatelné, aby někdo na našem území někdo vyhlášoval nějakou novou republiku nebo jiný „státní útvar“. Naše území musí zůstat jednotné a celistvé.

4) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, preambule

5) Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky čl. 2

6) Ústavní zákon č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Referenda se zúčastnilo 55 % oprávněných voličů, 77,33 % hlasovalo pro a 22,67 % proti. Celkem 103 193 hlasů bylo bílých (neplatných).

Hodnotou jsou též **demokratické základy** České republiky. Především jde posilování principů právního státu, vládu práva. *Je správné, aby to, co je spravedlivé, bylo následováno, je nezbytné, aby to, co je silnější, bylo následováno. Spravedlnost bez síly je bezmocná a síla bez spravedlnosti je tyranská*<sup>7</sup>. Demokracie je významná hodnota. Demokracie není jen abstraktní pojem, jak by se na první pohled mohlo zdát. Demokracie je politický systém založený na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů<sup>8</sup>. Demokracii je třeba bránit proti všem, kteří by usilovali o její narušení nebo nahrazení nějakým autoritativním či totalitním způsobem vládnutí. Součástí demokratických základů České republiky je vláda práva. Podmínkou vlády práva je, aby veřejná moc byla uplatňována legálně a legitimně. Legální hledisko je založeno na principu, že pravidla, podle kterých se postupuje, jsou právní. Jsou vtělena do zákonů a dalších právních norem. Dopředu se tedy ví, jak bude veřejná moc postupovat jak za běžného stavu, tak i ve stavu krizovém. Legitimita výkonu veřejné moci se odvozuje od ovládaných. Ovládaní (fyzické a právnické osoby) jsou v zásadě ztotožnění s tím, jak se jim vládne, nepovažují způsob vládnutí za nepřijatelný.

Ústavní vymezení dále pokračuje výčtem hodnot, jako jsou **vnitřní pořádek a bezpečnost**, ochrana **života a zdraví**, ochrana **majetkových hodnot** nebo **životní prostředí**.

Je tedy více hodnot, které je třeba chránit. Obecně lze konstatovat, že jde o životní zájem České republiky zajistit svou bezpečnost. Pro jeho zajištění musí být naše země připravena využít všech legitimních prostředků a použít všechny dostupné prostředky.

Pro zajištění životního zájmu státu stát sleduje své **strategické zájmy**. Mezi ně zahrnujeme:

- posilování severoatlantické soudržnosti, posilování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU;
- mírnění napětí a řešení konfliktů v místech, kde existuje hrozba s vysokou mírou rizika;
- rozvíjení role OBSE v oblasti prevence ozbrojených konfliktů, demokratizace a posilování vzájemné důvěry a bezpečnosti;
- zajištění energetické, surovinové a potravinové bezpečnosti;
- zajištění kybernetické bezpečnosti a obrany.

Známe tedy obecné vymezení hodnot, které je třeba chránit. Známe životní a strategické zájmy našeho státu. Výčet životních zájmů jen podtrhuje provázanost národní a mezinárodní spolupráce. Náš stát musí být nejen chráněn, ale musí být zajištěna možnost fungování státních orgánů jak v běžném stavu, tak i ve stavu krizovém.

Co může ohrozit správné fungování státních a dalších orgánů, obecně výkon veřejné správy, je předmětem našeho vzdělávacího programu. Je potřeba znát negativní jevy, které nám hrozí a se kterými musíme počítat. Definujeme je jako hrozby a rizika.

## CVIČENÍ Č. 1



Jakým způsobem může stát přenést část své suverenity na nadnárodní (mezinárodní) subjekt?

7) Pacal, Blaise, Myšlenky, 1937, vydavatel Jan Laichter v Praze 1937, str. 179

8) Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 5

# 1.3

## Hrozby a rizika, kterým čelíme

### DEFINICE HROZBY



Hrozba je jev, který je iniciační, primární, je na počátku ohrožení. Existuje sama o sobě a je způsobilá ohrozit nebo poškodit chráněný zájem.

Buď jde o hrozbu, která nevychází z vůle osoby, je daná objektivně. Takou hrozbu označujeme za hrozbu **neintencionální**. Jde například o povodeň, zemětřesení, pandemii, ekologickou havárii. Na věci nic nemění, že může na vznik krizového stavu mít vliv selhání lidského faktoru (například nebalené kontroly v elektrárně), ale osoba (právnícká nebo fyzická) není úmyslným iniciátorem hrozby.

Naopak chtěná, zamýšlená, záměrná hrozba přímým nebo nepřímým úmyslem je **intencionální** hrozba (antropogenní). Stojí za ní osoba (fyzická nebo právnícká). Úmyslně ji osnuje, připravuje ji, podporuje ji, financuje a uskutečňuje. Příkladem jsou síly terorismu, působení para-militantních sil, organizování nelegální migrace a podobně.

Intencionální hrozby můžeme podle dopadu dělit na teritoriálně přímé a nepřímé. Z historie lze uvést vpád armád Varšavské smlouvy do Československa dne 21. srpna 1968 jak příklad přímé hrozby. Dnešní válka s DAESH (teroristická organizace Islámský stát) mimo naše území je pro náš stát hrozbou nepřímou. Z hlediska času je můžeme dělit na latentní (možné, potenciální, ale dosud neprojevené), imanentní (zůstávající, trvalé, zahrnuté) a naléhavé, bezprostředně hrozící.

Hrozby jsou dnes stále komplexnější. Nejde jen o hrozby vojenské, ale jsou často zároveň ekonomické, politické, zasahující životní prostředí, civilizační, ideologické, kulturní.

### DEFINICE RIZIKA



Riziko je míra reálnosti hrozby. Vyjadřuje míru poškození chráněného zájmu.

Riziko vyplývá, odvozuje se z reálně existující hrozby. Riziko je vyjádřením pravděpodobnosti dopadu hrozby. Riziko je mírou poškození chráněného zájmu, chráněné hodnoty. Hrozeb je hodně, ale ne všechny představují stejnou míru rizika. Některé znamenají vysokou míru rizika.

Jako příklad hrozby s vysokou mírou rizika lze uvést povodeň. Českou republiku zasáhly rozsáhlé povodně. Povodeň v roce 2002 je jedna z největších událostí svého druhu v našich dějinách. Spolu s povodněmi na Moravě v roce 1997 patří k nejtěžším přírodním katastrofám moderní české historie. Byla to největší povodeň od ničivé velké povodně v roce 1845. Další povodeň byla v roce 2013. Krizové stavy způsobené povodněmi vyžadovaly efektivní řízení, znamenaly jedinečnou zkušenost, která se výrazně promítla do české právní úpravy. Naštěstí náš stát v nedávné minulosti nemusel řešit jiný krizový stav typu ekologické nebo jaderné havárie. Hrozby neintencionální nepředstavují vysokou míru rizika. Mnohé hrozby tohoto typu lze předvídat, některé jsou u nás s minimálním rizikem, kupříkladu zemětřesení.

V průběhu dějin se mění hrozby intencionální, antropogenní, ale především se měnilo a mění jejich riziko. Sice stále hrozí přímá hrozba, konflikt mezi státy, že by nás mohl nějaký stát napadnout svými ozbrojenými silami, ale faktické riziko napadení ze strany jiného státu je nyní minimální. Nevidíme žádný stát, který by nás měl napadnout. To ale vůbec neznamená, že náš svět je bezpečnější. Naopak čelíme hrozbám s vysokou mírou rizika. Mnohem vážnější jsou hrozby latentní. Společnost je má za vzdálené téma jak geograficky, tak i politicky, někdy tisíce kilometrů od našich hranic v prostředí muslimských států. Jejich latentnost neznamená jejich neexistenci. Moderní technologie, komunikační prostředky zkracují vzdálenosti, ale nevytvářejí blízkost. Co se děje na jednom místě planety, má

v jisté míře dopad regionální nebo dokonce globální. Lidé mají vzhledem k moderním komunikačním prostředkům zdánlivě nezprostředkovanou (přímou) informaci o celém světě. Chudí i bohatí vidí propastné rozdíly mezi svou (jejich) chudobou a svým (jejich) bohatstvím. Lidé, kteří žijí v místech, kde je nedostatek vody (a dalších životních potřeb), vidí svět s nadbytkem všeho. Lidé žijící v rozpadlých (nefunkčních) státech vidí země velkých příležitostí pro každého. Lidé žijící ve světě nesvobody, nesnášenlivosti, náboženského nebo ideologického fundamentalismu vidí svět otevřený a svobodné společnosti. Civilizační rozdíly, rozdíly náboženské a kulturní jsou příliš zjevné.

Všechny propastné rozdíly mohou být zneužity, stát se důvodem pro intencionální hrozbu s vysokou mírou rizika. Chudí chtějí změnu k lepšímu, někdy i radikálně na úkor bohatých a bohatí se takové hrozby oprávněně obávají. Hrozby jsou motivací, která láká, táhne jedince, aby hledali své štěstí jinde (důvody „pull“). Mohou být motivací k úteku z těžkých podmínek (důvody „push“).

Motivací k migraci je vůle uspokojit základní potřeby, od nejzákladnějších. Potřeby jedince tvoří pomyslnou pyramidu, jak ji známe od Abrahama Herolda Maslowa:

1. základní tělesné, fyziologické potřeby;
2. potřeba bezpečí, jistoty;
3. potřeba lásky, přijetí, sounáležitosti;
4. potřeba uznání, úcty;
5. potřeba seberealizace.

Zejména jsou-li vážně ohroženy základní tělesné, fyziologické potřeby a jde-li o potřebu bezpečí a jistoty, jsou lidé s to risknout mnoho. Mají málo co ztratit a naději lepší získat. Tomu odpovídá hierarchie naléhavosti potřeb zajištění bezpečnosti ve vztahu ke kvalitě života

1. hard security (zajištění přežití a existenčních potřeb);
2. soft security (zajištění základních životních potřeb);
3. uspokojivé sociální a materiální podmínky;
4. všestranná životní realizace a úplný blahobyť;
5. luxus a privilegia.<sup>9</sup>

Hrozeb s vysokou mírou rizika je mnoho, mohou působit značné škody s dlouhodobými dopady. Navzájem se podmiňují. Například nestabilita v regionu je živnou půdou pro působení teroristických organizací a podněcuje migraci. Nelze předložit přesný výčet hrozeb, seznam bude vždy jen demonstrativní. Naše bezpečnostní strategie počítá s následujícími hrozbami s vysokou mírou rizika:

- oslabování mechanismu kooperativní bezpečnosti i politických a mezinárodněprávních závazků v oblasti bezpečnosti;
- nestabilita a regionální konflikty v euroatlantickém prostoru a jeho okolí;
- terorismus, hrozba terorismu jako metody násilného prosazování politických cílů;
- šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů;
- kybernetické útoky;
- negativní aspekty mezinárodní migrace;
- extremismus a nárůst internetnického a sociálního napětí;
- organizovaný zločin, zejména závažná hospodářská a finanční kriminalita, korupce, obchodování s lidmi a drogová kriminalita;
- ohrožení funkčnosti kritické infrastruktury;
- přerušování dodávek strategických surovin nebo energie;
- pohromy přírodního a antropogenního původu a jiné mimořádné události<sup>10</sup>.

Z uvedených intencionálních hrozeb hrozba s nejvyšší mírou rizika je hrozba terorismu, kybernetického útoku a velké vlny nelegální migrace.

Pro Českou republiku jsou hrozby s vysokou mírou rizika hrozby intencionální, antropogenní, ani nelze vyloučit vysoké riziko hrozby neintencionální. Krizový stav vyvolaný pandemií COVID-19 v roce 2020 je příkladem krizového stavu založeného na neintencionální hrozbě. Pandemie zasáhla všechny kontinenty, všechny státy. To se ještě v dějinách lidstva nestalo. Žádná země nebyla vyloučena

9) Srov.: Vladimír Karafa, Martin Hrinko, Jaromír Zůna a kol.: Vybrané kapitoly o bezpečnosti, Vysoká škola CEVRO Institut v Praze, 2022, ISBN:978-80-87125-35-9, str. 36

10) Viz Bezpečnostní strategie České republiky 2015, str. 11–12

z dopadu pandemie. Schopnost zvládnout krizový stav byla v různých stádiích a v různých zemích rozdílná. Téměř každé rozhodnutí, krizové opatření mělo mezinárodní dopad. Pandemie COVID-19 je příkladem potřeby mezinárodního a komplexního řešení. Žádný stát není s to řešit pandemický krizový stav izolovaně, ani velmoci. Většina rozhodnutí má dlouhodobý dopad na národní a mezinárodní úrovni, protože jde o rozhodnutí ekonomická, politická, tedy mocenská. Ze zkušeností z pandemie COVID-19 je zřejmé, že dochází k politizaci všech kroků. Všechna rozhodnutí (opatření) se přímo nebo nepřímo dotýkají všech. I volba vakcíny se stala strategickou, politickou. Sice lídři tvrdili, že vakcína není ideologie, je politicky neutrální. Ale volba, od koho a za jakých podmínek se vakcína pořizovala a jak se distribuovala, byla a musela být politická. Je třeba umět zvládat krize ve veřejné správě nejen na místní, ale také na národní a mezinárodní úrovni.

## Shrnutí kapitoly



- Svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy, vnitřní pořádek, bezpečnost, ochrana života a zdraví, ochrana majetkových hodnot nebo životního prostředí jsou základní hodnoty, které je třeba chránit.
- Hrozby jsou intencionální nebo neintencionální, ohrožují nás v různé míře rizika.
- Hrozby jsou různorodé, působí komplexně, navzájem se podmiňují. Hrozby přímé, imanentní a latentní.
- Terorismus, kybernetické útoky a nelegální migrace jsou hrozby s nejvyšší mírou rizika.

## Klíčová slova



- svrchovanost
- územní celistvost
- demokratické základy
- hrozby intencionální
- hrozby neintencionální
- hrozby přímé
- hrozby imanentní
- hrozby latentní
- riziko
- terorismus
- kybernetické útoky

## Řešení ke cvičení



Cvičení č. 1

Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci. K ratifikaci takové mezinárodní smlouvy je třeba souhlasu obou komor Parlamentu. Ústavní zákon může stanovit, že k ratifikaci je třeba souhlasu daného v obecném referendu.

## Otázky s možností výběru odpovědí



1. Mezi základní hodnoty, které je třeba chránit, patří:
  - a) suverenita státu,
  - b) demokratické základy státu,
  - c) jednotný postoj politických představitelů,
  - d) právo na sebeurčení,
  - e) vnitřní pořádek.

2. Mezi strategické zájmy státu patří:
  - a) posilování severoatlantické soudržnosti,
  - b) zajištění potravinové bezpečnosti,
  - c) posilování společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU,
  - d) rozvíjení role OBSE v oblasti prevence ozbrojených konfliktů,
  - e) rozvíjení role Rady Evropy v oblasti prevence ozbrojených konfliktů.
  
3. Hrozby dělíme na:
  - a) intencionální,
  - b) antropogenní,
  - c) reálné,
  - d) nereálné,
  - e) fiktivní.

Správné odpovědi: 1 a) b) e), 2 a) b) c) d), 3 a) b) c).



# 2

---

kapitola

---

## **Kdo nás ohrožuje – typologie našich možných protivníků**

## 2. kapitola

# Kdo nás OHROŽUJE – TYPOLOGIE našich možných protivníků

### Úvod

V našem století čelíme novým typům hrozeb. Probíhají války asymetrického a hybridního charakteru v míře, v jaké v minulosti neprobíhaly. Naopak klasické války mezi státy nebo koalicemi států jsou řídkým jevem. Dalším novým rysem války světa je její komplexnost. Nejen útočníci, ale i obránci proti útokům potřebují mezinárodní spolupráci a podporu. Jak ohrožené státy, tak i útočníci si deklarují vzájemnou podporu. Například teroristická organizace Al-KAIDA vytváří celou mezinárodní síť<sup>11</sup>. Nový typ protivníků může náš stát ohrozit s úmyslem způsobit vážnou újmu. Není zřejmá frontová linie mezi soupeřícími stranami, fyzicky neexistuje válečná fronta. Útočník může zasáhnout svůj cíl na velkou vzdálenost.

### Cíle kapitoly

- Pochopit základní typologii konfliktů dvacátého prvního století (proxy válka a hybridní válka).
- Získat znalost charakteru našich protivníků.
- Popis vývoje terorismu k jeho dnešní podobě.
- Uchopení pojmu kyberprostor.

#### DEFINICE ASYMETRICKÉ VÁLKY



Asymetrickou válkou rozumíme ozbrojený konflikt mezi státním a nestátním aktérem, přičemž přímo nebo nepřímo jsou do konfliktu zapojeny jiné subjekty, které válčící strany v konfliktu financují nebo jinak podporují. Označujeme ji také za válku asymetrickou, protože válčící strany nejsou ve vzájemném vztahu symetrické (symetrický vztah je například vztah stát proti státu).

#### DEFINICE PROXY VÁLKY



Proxy válka je válka zástupná. Za zájmy alespoň jedné strany vede válku někdo jiný. Například v zájmu Ruské federace vedou válku gerilové jednotky na území Ukrajiny. Proxy válka je zároveň válkou asymetrickou.

11) Srov.: <https://en.wikipedia.org/wiki/Al-Qaeda>: Group(s):Al-Qaeda Central (1988–present),Al-Qaeda in Iraq (2004–2013, became Mujahideen Shura Council in January 2006),Mujahideen Shura Council (January 2006 October 2006, became Islamic State of Iraq in October 2006), Islamic State of Iraq (2006–2013), Islamic State of Iraq and the Levant (2013–2014), Al-Qaeda in the Islamic Maghreb (2007–present), Tawhid al-Jihad (2008–present), Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (2009–present), Ansar al-Sharia, Al-Shabaab (2010–present), Al-Nusra Front (2012–2017, became Tahrir al-Sham in January 2017), Tahrir al-Sham (alleged, 2017–present) Al-Mourabitoun (2013–2015, joined AQIM in December 2015), Jund al-Aqsa (2014–2017), Al-Qaeda in the Indian Subcontinent (2014–present), Khorasan Group Al-Qaeda in Sinai Peninsula, mam Shamil Battalion, Guardians of Religion Organization (2018–present), Ansar Bait al-Maqdis (2011-2014) Al-Qaeda Kurdish Battalions, Ansaru, Al-Qaeda in Bosnia and Herzegovina, Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin, Abu Hafs al-Masri Brigades Tanzim Qaedat al-Jihad

## DEFINICE HYBRIDNÍ VÁLKY



V hybridních válkách útočník kombinuje konvenční s nekonvenčními prostředky, aby dosáhl synergický efekt. Hlavní roli hrají nevojenské nástroje (prostředky).

Jak je uvedeno výše, nelze vyloučit, že by nás napadl nějaký stát. Přímá hrozba takového útoku existuje a jeho riziko je velmi nízké. Z tohoto důvodu patří do typologie protivníků také stát, dnes spíše jen teoreticky. Reální protivníci jsou nestátního charakteru. I když jsou nestátní, mohou se často těšit podpory ze strany některých států. Nedemokratické, autoritativní a totalitní státy podporují nestátní aktéry, protože jejich činnost konvenuje jejich státním zájmům. Děje se tak skrytě. Veřejně se žádný stát nehlásí ke své podpoře protivníků otevřeně, demokratické společnosti.

Nacházíme se v čase asymetrických válek, proxy-válek. Na jedné straně jsou státy se svými řádnými ozbrojenými silami nebo ozbrojenými sbory. Na jejich území probíhají útoky a nepřátelské akce nestátních aktérů. Nejde tedy o symetrický konflikt, že by proti sobě stály státy.

Znepřátelené strany v asymetrických konfliktech nepoužívají pouze konvenční ozbrojené prostředky. Mluvíme proto o **hybridní válkách** (alternativní či nelineární). V hybridních válkách útočník různé využívá a kombinuje jak konvenční, tak i nekonvenční prostředky, aby dosáhl synergický efekt. Hlavní roli hrají nevojenské nástroje. Jako příklad nevojenských nástrojů lze uvést informační válku a politickou a psychologickou propagandu, kybernetické útoky, teroristické aktivity, ekonomické sankce. Jsou vedeny především nepravidelnými silami a kombinují symetrické a asymetrické způsoby vedení bojových akcí proti celé cílové společnosti.

Pro naše účely je důležitá typologie intencionálních protivníků v takzvané proxy válce a válce hybridní.

V proxy a hybridní válce se setkáváme především se dvěma typy nestátních aktérů – **Gerilová uskupení a teroristické organizace**.

## CVIČENÍ Č. 2



O jaký typ války jde?

Zdůrazněte základní znaky popsané války.

Rusko v roce 2014 využilo svržení proruského prezidenta Viktora Janukovyče na sousední Ukrajině, obsadilo a anektovalo část jejího území a nepřiznaně, leč velmi aktivně vojensky, materiálně i diplomaticky podporovalo federalizaci Ukrajiny, čímž ji dále oslabovalo. Jen v listopadu 2014 mělo Rusko na Ukrajině mimo Krymu údajně 7 tisíc regulérních vojáků a velké množství techniky. Kromě toho nasadilo nástroje ekonomické, informační a kybernetické války, a to jak v kyberprostoru Ukrajiny a Ruska, tak i Západu. Rusko využívalo v tomto konfliktu tzv. novou propagandu.

## 2.1

## Gerilové jednotky

Gerilové jednotky mají své základny mimo společnost, vně obydlí center. Velmi často mají základny v těžko dostupném terénu. Jsou jednotkami, jejichž příslušníci nosí uniformu a jsou organizovány do útvarů podle vojenského vzoru (četa, rota, prapor...). Ve své válce neútočí primárně na civilní cíle, předmětem jejich útoků jsou zejména zařízení státních ozbrojených sil a ozbrojených sborů, obranná infrastruktura státu (velitelská stanoviště, kasárny, letiště, sklady výzbroje a výstroje a podobně). I když primárním cílem není občanská společnost, dochází i k útokům na civilisty. Válku z vůle gerilových sil označujeme za válku partyzánskou, záškodnickou.

Zájem válčící gerily je mít na své straně alespoň část obyvatelstva. Gerily se opírají o část společnosti, která minimálně s jejich bojem sympatizuje, nebo je dokonce podporuje. Motivy gerilových jednotek mohou být „podnikatelsko-obchodní“ (výroba a distribuce drog v Kolumbii), tak i politické (válka mezi centrální vládou v Kyjevě a proruskými separatisty v Donbasu na východě Ukrajiny). Jako příklad lze uvést Wagnerovu skupinu (Wagnerovu armádu). Jde o ruskou paramilitární organizaci (gerilu). Ta se zúčastnila nebo účastní rozličných ozbrojených konfliktů v Sýrii, ve válce na východní Ukrajině, nebo občanské války v Libyi. Skupina je spojována s blízkým spolupracovníkem ruského prezidenta Vladimira Putina, miliardářem Jevgenijem Prigožinem, který vlastní síť restaurací a cateringovou firmu Concord Catering.

## 2.2

### Teroristické organizace

Pro terorismus je charakteristické použití násilí k **dosažení politického cíle**. Tím se zásadně terorismus liší od jiné (obecné) kriminality. Politickým cílem teroristů je radikální (revoluční) změna společenských a mocenských sil ve společnosti. Na mezinárodní úrovni neexistuje právně závazná definice terorismu. Existuje právní uchopení jednotlivých teroristických aktů jako trestných činů. Nenachází se shoda na právní definici terorismu, protože propojení zločinné aktivity a politiky nalézá podporu různých politických sil. Jeden a týž útok může být pojímán jedněmi jako teroristický čin, jinými za „oprávněný, spravedlivý“ akt.

Teroristé používají násilí jako „oprávněný“ prostředek k dosažení vytyčeného cíle. Teroristé vycházejí z určité ideologie, kterou účelově šíří tak, aby „posvěcovala jimi použité prostředky“. Účel a ideologie světlí prostředky, použití násilí je z jejich pohledu „legitimní“. Nejde a nemůže jít o násilí legitimní, protože se neopírá o svobodně vyjadřovaný souhlas ovládaných.

Pojem terorismus je spojován s Velkou francouzskou revolucí, obdobím jakobínského teroru. Teror (francouzsky la Terreur – děs, hrůza) se projevil v činnosti **Výboru veřejného blaha** (Comité de salut public). Tento orgán výkonné moci byl na začátku Velké francouzské revoluce ustanovený Národním konventem z devíti jeho členů. Měl moc (v počtu pouze 9 lidí) přijímat všeobecná opatření pro zajištění vnější i vnitřní bezpečnosti ve jménu revoluce. Dohlížel na veřejné žaloby, soudy a popravy skutečných i domnělých nepřátel revoluce. Výbor pro obecné blaho nesl odpovědnost za hrůzovládu (1793–1795), za tisíce poprav, včetně poprav vysokých šlechticů a bývalých vládních činitelů, které posílal pod gilotinu. Nejčastějším důvodem pro popravu bylo obvinění z podporování monarchie a kontrarevoluce. Vláda výboru vešla do dějin jako vláda teroru.

## 2.2

### Historický nástin terorismu

V dějinách terorismu po Velké francouzské revoluci jsou patrné čtyři vlny.

První vlnu tvořili **ruští anarchisté**. Jedinci nebo nacionalistické organizace jako například Narodnaja Volja se soustředili na zabíjení nenáviděných představitelů carského režimu. Sergej Načajev, představitel této vlny, formuloval teoreticky v textu *Revoluční katechismus* profil teroristy<sup>12</sup>. Popis charakteru a poslání teroristy Sergej Načajev popsal přesně. Jeho text je stále aktuální. Ve své podstatě se profil teroristy, jak ho popsal Sergej Načajev, dodnes nezměnil. Změnily se pouze prostředky, strategie teroristů, jejich metody, a především se zásadně proměnily vnější okolnosti.

12) Srov.: <https://www.marxists.org/subject/anarchism/nechayev/catechism.htm>