

**Jan Malast**

## **Právní úprava demokratizace veřejné správy České republiky po roce 1989<sup>1</sup>**

**Abstract:**

*This paper deals with law regulation involved in re-installing of the democratic principles into the system of public administration of the Czech Republic after so called "Velvet revolution" in November 1989. The state administration during the previous communistic era was characterized by values of the ideology of authoritative socialism, such as centralism of the state power, weak legitimacy, legal and political irresponsibility of the public power or by the execution of state administration not controlled by any external institution(s).*

*After the Velvet revolution, in the process of transition to the democratic political system, it was necessary to establish (or, in some cases, re-establish) most of the traditional and fundamental institutions of the modern, democratic and responsible public administration. Several fields of the mentioned changes in law regulations are described and evaluated in the text, including the right to vote in local and regional self-governmental municipalities, constitutional and administrative justice, as well as independent authorities controlling the public administration or for example the right to petition.*

1) Tento text vznikl v rámci projektu institucionální podpory katedry politologie a mezinárodních vztahů FF ZČU Víceúrovňové vládnutí v Evropské unii

## Úvod

Cílem tohoto článku je zaměřit se na právní úpravy, jimiž došlo ke znovuzavádění demokratických principů do veřejné správy v České republice po změnách, které s sebou přinesly listopadové události roku 1989. Jde bezpochyby o téma, které by sneslo nerosovatelně větší akademický formát, než jaký je mu k dispozici v rámci tohoto drobného příspěvku. Zcela jistě by bylo možno do něj zahrnout analýzu politického systému (nebo dokonce politických systémů) panujícího (panujících) na našem území v letech 1948–1989, v návaznosti na to by pak bylo možné se zabývat podobou veřejné správy tohoto období, následně pak detailně politologicky rozebrat příčiny, projevy i následky hektického přelomu 80. a 90. let minulého století v naší zemi a zaměřit se na – přesně vymezené – demokratické principy, které se v rámci konkrétních institutů začaly nejen v oblasti veřejné správy (znovu)zavádět a procesy, jimiž k tomuto jejich zavádění docházelo. Takové pojetí by zřejmě nejpřesněji odpovídalo nejen všeobecně přijímaným a respektovaným postupům vědeckého bádání vycházejícího z přesně stanovených premis a hypotéz a pracujícího s jasně vymezeným pojmoslovím, ale také by samozřejmě lépe konvenovalo autorově představě o kvalitním odborném textu.

Vzhledem k předpokládané erudici čtenáře tohoto příspěvku však není třeba zdůrazňovat, že výše nastíněný přístup ke zvolenému tématu by nejen že vyžadoval mnohonásobně více stran, než kolik jich je vymezeno jednomu z mnoha příspěvků tohoto svazku (a to nikoliv „bezcitností“ editorů, jako spíše z povahy věci samé), ale navíc by takto široce vymezená koncepce práce ani neodpovídala účelu příspěvku v polytematickém sborníku.

I s vědomím rizik s tím spojených se tedy toto zpracování tématu demokratických reforem veřejné správy proběhnuvších v posledních dvaceti letech v naší zemi vydá cestou poněkud odlišnou. Cestou, která se jistě vyznačuje ne nevýznamnými nevhodami, nicméně cestou, jejíž nezbytnost vychází z podstaty stručného pojednání, jímž má následující text být.

Tento příspěvek bude, s trochou nadsázky řečeno, vycházet z několika předpokladů. Jeden z nich, tj. předpoklad erudovaného čtenáře, byl koneckonců již zmíněn. Dalším – na něj logicky navazujícím – předpokladem pak bude ten, že někomu, kdo má zájem se dozvědět něco blíže o znovuzavádění demokratických principů do naší veřejné správy, není třeba vysvětlovat důvody vedoucí k jejich původnímu potlačení. Zvolená forma nenabízí prostor k obšírnému pojednání o charakteristikách poválečného politického systému v naší zemi, stejně jako neumožňuje detailní popis všech atributů, jimiž se vyznačovala veřejná správa v tomto politickém systému sloužící. Proto zde budou tyto rysy pouze obecně nastíněny, vzhledem k předpokladu poučeného čtenáře spíše však jen stručně „připomenuty“. Ze stejného důvodu pak budou toliko rámcově představeny i pojmy jako veřejná správa či jednotlivé aspekty demokracie a jejich základních principů, které by při podrobném zkoumání samy vystačily na samostatné obsáhlé monogra-

fie či obsáhlé sborníky. V některých případech proto nezbude než vyvozovat závěry ze skutečností či faktů, které zde nebudou podrobně představeny a demonstrovány, neboť i ty, resp. jejich znalosti, se u laskavého čtenáře jednoduše předpokládají...

## Předlistopadová veřejná správa

Přestože období let 1948–1989 nejen z historického, ale ani sociologického, právního, ekonomického či politologického hlediska nelze považovat za vnějškově ucelený, vnitřně homogenní a ani jinak nedělitelný blok československých moderních dějin, bývá vcelku často zjednodušeně označováno za „období komunismu“, „éru vlády jedné strany“ či „epochu totalitárního systému“. A to i přes to, že, jak by se asi většina politologů shodla, o období komunismu nešlo, neboť i komunisté stav, kterého se jim podařilo dosáhnout, spíše označovali jako „socialismus“ s dodatkem, že ke komunismu teprve směřují (přičemž ti realističtější jej dokonce považovali pouze za ideu, ke které sice mohou směřovat, nemohou jí ale nikdy dosáhnout), o éru vlády jedné strany také nešlo, protože vládnoucí národní fronta se sestávala z více stran (byť jedna z nich výrazně převažovala) a o epochu totalitního systému vzhledem k jeho spíše autoritářské charakteristice také nešlo, přinejmenším ne po celé takto vymezené období.

I s vědomím těchto faktů však budeme pro potřeby tohoto příspěvku zmíněné období představující výchozí „před-demokratizační stav“ těmito souslovími označovat. Zjednodušeně řečeno, zaměříme se na podobu veřejné správy v období výrazně omezené politické soutěže, neexistence veřejnoprávní plurality, centralizace moci, nerespektování většiny principů právního státu a uplatňování formalistického přístupu (v lepším případě) k základním lidským právům a svobodám.

Na podobu naší poválečné veřejné správy měly zcela zásadní vliv již kroky činěné v posledních letech druhé světové války. Dne 4. prosince 1944 byl vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Tento dekret se posléze stal legislativním východiskem pro vznik poválečných orgánů veřejné (státní) správy, když byl vyhláškou č. 43/1945 Sb. ze dne 3. srpna 1945 uveden v platnost, resp. zařazen do právního řádu poválečného Československa. Ve svém čl. 1 stanovil, že „Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítele, budtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory budou podřízeny vládě.“ Zároveň ve svém čl. 3 vládu zmocnil k tomu, aby vládními nařízeními s platností zákona stanovila, jak budou národní výbory voleny a jak budou své pravomoci vykonávat.

Jedním z těchto vládních nařízení se stalo nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů. To ve svém § 1 odst. 1 stanovilo, aby se na osvobozeném území Československé republiky vytvořily a v co možná nejkratší možné době volbami

obnovily místní, okresní a zemské národní výbory jakožto orgány zastupitelské a orgány veřejné správy ve všech jejich oborech. Místní národní výbory měly být v každé obci a měly vykonávat působnost a pravomoc obecních starostů, zastupitelstev a rad, podobně byly koncipovány i okresní a zemské národní výbory, na které přecházely pravomoci a působnosti vykonávané orgány politické (tj. státní) správy i samosprávy (ustanovení § 3 vládního nařízení). Pozornému čtenáři jistě neuniklo, že v tomto vládním nařízení již nebyly národní výbory – na rozdíl od předchozího prezidentského dekretu – označeny jako orgány prozatímní. Tím byl v zásadě stanoven jeden ze základních organizačních principů ovlivňujících institucionální podobu veřejné správy – striktní **centralismus moci**. Tehdejší terminologie pracovala s pojmem tzv. demokratického centralismu, který vyplýval „...ze skutečnosti, že národní výbory jako místní orgány státní moci plní, resp. zúčastňují se na plnění celostátních úkolů, ale současně zabezpečují i uspokojování potřeb a zájmů občanů ve své volebním obvodě. Princip demokratického centralismu má zabezpečit sladění obou těchto zájmů. Platí přitom zásada, že celostátní, resp. celospolečenské zájmy jsou nadřazeny místním zájmům“ (Zdobinský; Matoušek a kol., 1983: 290).

V praxi se centralismus kromě striktní subordinace projevoval především neexistencí jakýchkoliv jiných nositelů veřejné moci, než byl sám stát. Neexistovaly samosprávné svazy, ať již územní, profesní či zájmové, stát si podřídil (podřadil) i značnou část zájmových svazů soukromoprávních. V důsledku toho došlo k potlačení prakticky veškerého prostoru, v rámci kterého mohly vznikat instituce tzv. občanské společnosti, tedy instituce na státu nezávislé a zároveň vykonávající určité formy veřejných činností či poskytující některé z veřejných služeb.

Kromě toho však národní výbory (NV) zároveň „... na nižší úrovni podléhaly plně rozhodnutím orgánů vyššího NV. Výkonné orgány těchto NV byly navíc podřízeny jak vedoucímu orgánu svého NV (radě, plénu), tak také příslušnému výkonnému orgánu nadřízeného NV (okresního nebo krajského; princip dvojí podřízenosti)“ (Valeš a kol., 2006: 60–61). Princip dvojí podřízenosti tak „... symbolizoval uskutečnění demokratického centralismu podle Leninových představ. Systémová formule dvojí podřízenosti správních orgánů tvořila spojovací článek mezi ústřední správní mocí, které byly všechny podřízené orgány po vertikální linii subordinovány, a mezi segmenty samosprávy v rozhodovací působnosti místních správních orgánů. Správní orgány národních výborů byly tedy podřízeny jak příslušnému orgánu na vyšší správní úrovni, tak zároveň vedoucímu orgánu na téže – horizontální – úrovni. ... Ve vertikální podřízenosti byl spatřován centralistický prvek, v horizontální odpovědnosti pak demokratická ingerence „demokratického centralismu“. Oba organizační vztahy stály paralelně vedle sebe“ (Vodička; Cabada, 2003: 100–101).

Již samotnou aplikací principu demokratického centralismu a principu dvojí podřízenosti se z veřejné správy vytratily mnohé z jejích demokratických prvků. Prezident Beneš sice ještě v roce 1948 připomíná, že „Regionalism, který se několik let před

nyňější krizí a válkou v některých státech evropských začal dobře ujímat, bylo správné heslo demokratické politiky a administrace“ a že „Tuhá centralisace je první a hlavní podmínkou každé diktatury... Místní svobodná samospráva obecní a městská a ... dostatečná decentralisace správy ... je a vždycky bude podmínkou správného fungování opravdu demokratického režimu“ (Beneš, 1948: 293, 295), tím však vlastně nově vzešlým hybatelům dalšího směřování dějinného vývoje Československa naznačil, co vše by se (ne)mělo učinit, aby se poválečná demokracie již nemohla obnovit.

Dalším prvkem tehdejší veřejné správy byla značná **absence legitimacy** k jejímu výkonu. Tento stav vyplýval především z neexistence volebního principu. Legitimita se totiž ve skutečnosti neodvozovala od vůle lidu (přestože to bylo neustále zdůrazňováno), ale od vůle vládnoucí komunistické strany. V roce 1954 sice proběhly první přímé volby do národních výborů (tedy skoro deset let od jejich poválečného ustanovení!), stalo se tak ale s jedinou a jednotnou kandidátkou Národní fronty. „Od konce padesátých let pak došlo ke zvýraznění zásady, že nejzávažnější záležitosti, jejichž řešení spadalo do kompetence národních výborů, byly nejprve projednány příslušnými výbory KSČ, kde se rozhodovalo o způsobu jejich řešení“ (Balík; Hloušek; Holzer; Šedo, 2006: 157).

K. Vodička k tomu uvádí: „Mocenská legitimace byla ... v komunistickém pojetí založena doktrínálně, historickou nezbytností nahradit kapitalismus komunismem v zájmu šťastné budoucnosti. Komunistická strana, která se deklarovala jako dobrovolný, bojový a vysoce aktivní spolek lidí stejného světového názoru – komunistů, zdůvodňovala svůj mocenský monopol tvrzením, že vyjadřuje autentické společenské zájmy, že rozpoznala zákonitosti společenské evoluce a ve svém politickém rozhodování z těchto zákonitostí vychází“ (Vodička; Cabada, 2003: 53).

Příslušné stranické výbory (místní a okresní) zajišťovaly nejen „politické vedení“ jim náležejících národních výborů (tedy jejich dynamickou složku), ale výrazně zasahovaly také do způsobu jejich personálního obsazení (tedy do jakési jejich složky statické). „Protože činnost národních výborů měla bezprostřední vliv na každodenní život občanů, jejichž alespoň relativní spokojenost byla zejména v pozdějších letech alfou a omegou stability komunistického režimu, byla i výběru vedoucích představitelů NV věnována značná pozornost. Zejména v případech městských NV se jednalo o spolehlivé a prověřené straníky, pevně svázané s komunistickou mocí (např. příslušníky StB). Preferencí politického hlediska při výběru vedoucího představitele města ... ale často utrpěla odborná stránka řízení; výsledkem byla stagnace rozvoje příslušného sídla“ (Valeš a kol., 2006: 61).

Přestože tak měl systém národních výborů představovat možnost k tomu, aby si lidé v lidově demokratickém Československu sami rozhodovali o „svých“ záležitostech, tím, že veškerou personální politiku měla v rukách komunistická strana, jim ve skutečnosti bylo reálně bráněno ve svobodné volbě svých představitelů v národních výborech (ať již aktivně či pasivně, tedy jak v možnosti volit, tak být zvolen). Do jisté míry tak z hlediska pojetí demokratické legitimacy (tedy oprávněnosti) k výkonu veřejné

moci můžeme v případě národních výborů hovořit o vykonavatelích nelegitimních. I takové tvrzení, a to je třeba zdůraznit, je však nutno vnímat především doktrinárně, ve vztahu ke zmíněným teoretickým postulátům, neboť bezpochyby nelze vyloučit, že v některých (a možná i mnoha) případech se do místních národních výborů skutečně dostali ti, které tam komunální veřejnost chtěla a kteří by do těchto anebo obdobných orgánů byli zvoleni i v případě, že by k tomu voliči dostali skutečnou svobodnou možnost. Obecně však lze konstatovat, že legitimita k výkonu veřejné moci, jakou umožňovala nejen teoretická konstrukce systémů národních výborů, ale i její praktická aplikace, se vyznačovala svou velmi nízkou úrovní (nízkou nebo také výrazně nestálou a přechodnou – například první MNV „...svou legitimitu odvozovaly z květnových revolučních událostí“ (Balík; Hloušek; Holzer; Šedo, 2006: 124)).

Za další znak typický pro tehdejší veřejnou moc bylo **nerespektování principu zákonnosti** výkonu veřejné správy. Vynecháme-li vykonstruované politické procesy přelomu 40. a 50. let (které sice jistě usvědčují tehdejší režim z mnohého, k veřejné správě jako takové však výraznější vztah nemají), jež představovaly flagrantní porušení nejen základních pravidel civilizované justice, ale i tehdejších právních předpisů, pak hlavní nedostatek v hodnocení tehdejší legality lze vnímat v existenci a hlavně uplatňování značného množství nepravých či mimoprávních nástrojů, kterými se držitelé veřejné moci podíleli na jejím výkonu.

Tyto nástroje (veskrze politického charakteru) se vymykaly všeobecně vnitřnímu principu legality výkonu veřejné moci, neboť přestože bychom je mohli považovat pouze za jakési doplňkové mocenské instrumenty, byly užívány až neúměrně často. Jednalo se především o různé úkolování představitelů národních výborů orgány stranickými, o různá doporučení, přijaté závěry, usnesení atp., jež nepocházely z exekutivy jako takové a od jejich představitelů, ale měly svůj původ ryze politický, neboť byly součástí politického vedení činnosti národních výborů ze strany příslušných „buněk“ a orgánů KSČ.

V neposlední řadě a v návaznosti na výše uvedené lze jako jeden z klíčových prvků tehdejší veřejné správy bezpochyby vnímat i její prakticky úplnou **nekontrolovatelnost**, která se na první pohled dokonce může zdát jako do jisté míry paradoxní. Jak je možné, že striktně centralizovaná soustava orgánů, které byly bez výjimky a v celé své působnosti zcela podřízeny jednomu mocenskému centru, může být nekontrolovatelná? Důležité je uvědomit si hlavní prvek kontroly veřejných záležitostí, jejichž principiální podstatou je to, že tuto kontrolu vykonává někdo jiný, než kdo realizuje výkon správy jako takové. Jinými slovy řečeno, centralizací moci došlo k tomu, že pouze držitel této moci mohl v rámci exekutivy také provádět kontrolu. Tím tak vlastně kontroloval sám sebe. Taková činnost sice nepochybně probíhala (jistě bylo kontrolováno, zda nižší složky plní vůli složek vyšších, resp. složky nejvyšší) a probíhá v každé, i demokratické, veřejné správě, co však naopak zcela absentovalo, byla kontrola externí, tedy taková, jež by porovnávala ne to, co bylo uloženo s tím, co bylo učiněno, ale to, zda bylo něco uloženo

no a učiněno v souladu s předepsanými normami (případně dokonce nepsanými „vyššími“ principy). Je zřejmé, že takovou kontrolu může zajistit pouze orgán stojící mimo oblast, jež je kontrolována, tedy stojící mimo státní moc výkonnou.

V tom však právě spočívá ten problém. Na počátku 50. let u nás po postupném (ale i tak vcelku rychlém) útlumu dochází k úplnému potlačení a následnému zrušení institutu správních soudů, jejichž úkolem je chránit tzv. veřejná subjektivní práva, tedy taková, která má občan jako soukromá osoba ve vztahu k subjektům, které vůči němu vykonávají vrchnostenskou veřejnou moc.<sup>2</sup> Zrušením správního soudnictví překum realizace výkonné moci nezávislou mocí soudní skončil a soudní „dohled“ nad exekutivou se omezil toliko na některé specifické případy, které však s výkonem veřejné moci jako takové souvisely spíše nepřímo.

Stejně jako nelze hovořit o správním soudnictví, není ve vymezeném období možné vysledovat jakoukoliv jinou, ne-li dokonce snad nezávislou, kontrolní instituci, jíž by bylo umožněno posuzovat soulad výkonu veřejné moci s všeobecně danými normami. Zde můžeme uvažovat například o Nejvyšším kontrolním úřadě, jehož předchůdce v podobě Nejvyššího účetního kontrolního úřadu existoval v meziválečném Československu, resp. v podobě Nejvyššího účetního dvora z dob rakousko-uherského soustátí, anebo třeba o Veřejném ochránci práv. Ministerstvo státní kontroly zřízené v roce 1951 ani Ústřední komise státní kontroly a statistiky z roku 1960<sup>3</sup> za takovéto instituce považovat nelze, resp. je možno maximálně je vnímat v onom prvním výše zmíněném pojetí kontroly (tedy kontrola sebe sama).

Za prvek kontroly veřejné správy bývají v neposlední řadě považovány i petice a stížnosti těch, vůči nimž je veřejná správa vykonávána, tedy samotných občanů. I zde však platí, že ve sledovaném období byla tato kontrola více než problematická. Pozitivněprávně sice byly tyto instituty zakotveny a „garantovány“ (například Ústava 9. května, tedy ústavní zákon č. 150/1948 Sb., ve svém ustanovení § 23 stanovila, že „Každý má právo předkládat petice kterémukoliv veřejnému orgánu.“, podobě pak v roce 1958 byla přijata – z hlediska své právní povahy a závaznosti až unikátně kontroverzní – vyhláška vlády č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících), jejich využití k „občanské“ kontrole výkonu veřejné moci však z logiky věci naráželo na samu podstatu **neodpovědného** politického systému jako systému, jehož legitimita nebyla odvozena od vůle občanů vyjádřené ve svobodných volbách. Činitel

2) Za mnohé blíže viz například Hoetzel, 1937: 256; Hendrych a kol., 2009: 91 a násl.; či Vopálka; Mikule; Šimůnková; Šolín, 2004: 3.

3) Nejvyšší kontrolní úřad – Historie kontroly v našich zemích. Zdroj: <http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>.

4) K tomuto blíže viz zejména Bárta, 2006: 193 a násl. či Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96. Zdroj: [nalus.usoud.cz](http://nalus.usoud.cz).

provinivší se při výkonu veřejné moci (veřejné správy) tak nejen že prakticky nebyl postihován orgány soudními, ale nebyl „sankcionován“ ani voliči v jejich periodicky se opakující možnosti zasáhnout do personálního obsazení politického systému realizací volebního práva. Jednání takového „hříšníka“ bývalo mnohem častěji než občany či orgány soudními hodnoceno a případně postihováno orgány partajními, což sice nutně nemusí znamenat pro onoho provinilce zřejmou výhodu (i strana dokázala trestat velmi tvrdě), nicméně vzhledem k provázanosti stranických a veřejnosprávních struktur jde stále jen o kontrolu vnitřní, tedy vykonávanou tím, kdo je zároveň realizátorem kontrolované činnosti a kdo je za ni odpovědný. V neposlední řadě nelze zapomínat ani na tu skutečnost, že aplikace petičního (či obdobného) práva byla zejména na počátku 50. let výrazně opakovaně zneužita mocensky organizovanými masovými peticemi pracujících volajících po „spravedlivých, ale tvrdých“ (rozuměj absolutních) trestech pro obžalované ve vykonstruovaných politických procesech (Hálová; Kramář; Rajchl, 2007: 41).

Mocenský centralismus (byť proklamativně „demokratický“), nízký stupeň legitimacy a nejasná úroveň legality veřejné moci, její prakticky absolutní nekontrolovatelnost a jen velmi těžko uplatnitelná právní i politická odpovědnost těch, kdo ji drželi a vykonávali, to jsou sice jen některé, bezpochyby však klíčové znaky, jimiž se vyznačovala veřejná správa v období let 1948–1989. Jde o atributy, na jejichž základě si můžeme učinit představu o míře, v jaké takový systém respektoval a naplňoval předpoklady civilizovaných demokracií, resp. moderních právních států. Jak si dále ukážeme, jsou to v zásadě tytéž vlastnosti, jejichž popření, nebo snad lépe řečeno odmítnutí, bylo v době návratu k demokracii u nás na prvním místě v procesu reformy veřejné správy.

### Krátkodobé i dlouhodobější projevy událostí roku 1989 do české veřejné správy

Stejně jako ve výše uvedených odstavcích nebyla věnována zvláštní pozornost samotnému politickému systému let 1948–1989 v Československu, ani podobě tehdejší veřejné – potažmo spíše státní – správy, nepovažujeme za nutné zde čtenáře obsírně seznamovat ani s událostmi přelomu let 80. a 90. v Československu. Takový krok by sice nebyl mimo stanovené téma a nevybočoval by z koncepce tohoto příspěvku, možno však (opět) předpokládat, že není nezbytný – znalost tohoto období a alespoň rámcové povědomí o událostech v něm proběhnuvších je jistě imanentní každému čtenáři tohoto spisu (a pokud není, lze s trochou laskavého sarkasmu konstatovat, že to nutně neznamená chybu na straně publikace).

Po listopadových a prosincových událostech roku 1989 dochází k radikální, a možno říci, že v některých oblastech i překotné, reformě politických, společenských, právních i ekonomických poměrů. V oblasti soukromých (zejm. rodinných) vztahů každého jednotlivce se toho či onoho dotkly velmi individuálně, resp. ve velmi individuální míře a intenzitě, přičemž s jistou dávkou zjednodušení platí, že intenzita a charakter

takovéhoto zásahu vyplývaly především z „předreformních“ postojů, názorů a pozic každého člověka.

Ne tak to již ale platí pro správu věcí veřejných. Veřejná správa jako institucionální systém, jehož náplní práce je výkon veřejné moci, z logiky věci kopírovala politické trendy dané doby, resp. politické centrum si její podobu a procesy v ní probíhající přizpůsobovalo svým potřebám a zájmům.<sup>5</sup> A neboť tyto potřeby a zájmy se v důsledku událostí konce roku 1989 diametrálně změnily, stala se veřejná správa, její podoba, systematická, fungování (ale například i personální obsazení a způsob dosazování do veřejných funkcí, vzájemná kontrola atd.) jednou z prvních oblastí, v níž došlo ke zcela zásadním změnám.

Jedním z nejmarkantnějších projevů většiny procesů, které v průběhu 90. let ve veřejné správě proběhly, je proces **decentralizace**, resp. deetatizace veřejné správy. Je bezpochyby jedním ze znaků demokratického právního státu, je-li „státní moc v horizontální i vertikální rovině rozdělena“ (Gerloch, 1996: 41), čehož si byli vědomi i členové tehdejšího zákonodárského sboru, kde bylo zavedení samosprávy jako přímého projevu decentralizace považováno za „...velmi závažnou událost v procesu přeměny naší československé společnosti na společnost demokratickou a všeobčansky samosprávnou“, neboť „...centralismus je jedním ze znaků totality“.<sup>6</sup> Příslušné úpravy znovuzakotvující decentralizovanou podobu veřejné správy do našeho právního řádu proto začaly být přijímány velmi záhy po politických změnách.

Mezi prvními lze jmenovat zejména ústavní zákon č. 294/1990 Sb. přijatý již létě 1990, který zrušil, respektive od základů změnil, ustanovení hlavy sedmé Ústavy Československé socialistické republiky (ústavního zákona č. 100/1960 Sb.). Tato hlava, která původně po téměř 30 let vymezovala ústavní základy pro strukturu a fungování národních výborů, tak po změně obsahovala ustanovení čl. 86 a čl. 87 hovořící o tom, že základem místní samosprávy je obec, která je právní osobou s právem vlastního hospodaření a správy majetku, do jejíhož zastupitelstva se konají volby na základě obecného, tajného, rovného a přímého volebního práva a která může ve věcech místní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky. Tím byl uskutečněn první krok ke znovuvybudování územní samosprávy po více než 40 letech její neexistence. Změnou ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o Československé federaci, pak bylo zároveň zkráceno volební období dosavadních národních výborů, jejichž mandát měl být ukončen volbami do zastupitelstev samosprávných obcí.

5) Z novějších zdrojů k tomuto blíže viz například Gábriš, 2009: 150.

6) Stenoprotokol jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/sln/stenprot/005schuz/s005003.htm>.

Ústavní úprava však znamenala sice nezbytný, ale pouze obecný základ právní úpravy územní samosprávy. Podrobnější úpravu představoval soubor zákonů, jejichž vydání výše zmíněné ústavní změny následovalo. Tím prvním v řadě byl zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ten jako *lex generalis* obecní samosprávy charakterizoval obce, města a statutární města, upravoval práva občanů vůči obci, územní změny (sloučení a rozdělení obcí), samostatnou a přenesenou působnost obcí a jednotlivé obecní orgány. Co se týče organizační struktury obcí, počítal obecní zákon s obecním zastupitelstvem, obecní radou, starostou a obecním úřadem. Za vrcholný orgán obce bylo považováno přímo volené zastupitelstvo (pokud nerozhodovali občané přímo) jako hlavní orgán řešící záležitosti samostatné působnosti samosprávného celku. Lze konstatovat, že tento model byl výrazně inspirován předchozími právními úpravami, jimiž bylo „prozatímní“ obecní zřízení z roku 1849 a zejména pak obecní zřízení z roku 1864, které bylo zrušeno vlastně až na přelomu 40. a 50. let 20. století. Zákon č. 367 tak byl v pořadí teprve třetím zákonem upravujícím obecní samosprávu za více než 150 let.

Již od počátku samosprávných renesančních snah mělo mezi obcemi zvláštní postavení hlavní město Praha. V říjnu 1990 přijala Česká národní rada zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, který upravoval a zakotvoval zvláštnosti vycházející z výsadního postavení hlavního města. Jeho pozitivněprávní úprava tak vlastně byla dvojitá. Vztahoval se na něj zákon o obcích jako obecný předpis, na rozdíl od „běžných obcí“ však pouze v případě, kdy zvláštní zákon nestanovil jinak (§ 71). Zvláštním zákonem zde pak byl právě zákon o hlavním městě Praze, který se jako *lex specialis* uplatňoval v případech záležitostí odlišných od obecné úpravy obecního zřízení.

Novela ústavy, jíž se zrušil ústavní základ soustavy národních výborů, s sebou přinesla ještě jednu nikoliv nepodstatnou skutečnost – zrušení krajských národních výborů a jejich (alespoň prozatímní) nahrazení adekvátním administrativním stupněm demokratického charakteru s všeobecnou věcnou působností, ať by se již jednalo o dekoncentrát státní správy či decentralizovaný samosprávný subjekt. Došlo tak k zajímavému jevu. Kraje jako správní jednotky (obvody) zůstaly zachovány, neboť zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, který člení Č(SF)R na kraje, okresy, obce a vojenské újezdy<sup>7</sup> zrušen nebyl, krajské národní výbory jako jejich hlavní „správci“ však bez náhrady přestaly existovat.

Vykonavatelem státní správy na místní úrovni a částečně snad též prozatímní náhražkou za neexistující další stupeň samosprávy se měly stát okresní úřady. V při-

bližně stejné době jako zákon o obcích Česká národní rada přijala zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, upravující výkon státní správy v územních obvodech okresů. Zřizoval okresní úřady, které sice primárně představovaly vykonavatele státní správy s všeobecnou věcnou a regionální místní působností, v některých případech ale také fungovaly jako jakési nadřazené orgány obcí a to zejména v rámci jejich přenesené působnosti (§ 5 písm. c) a e)). Okresní úřady tak fungovaly například jako odvolací orgány přezkoumávající rozhodnutí obcí či kontrolovaly činnost pověřených obecních úřadů na úseku přenesené působnosti.

Okresním úřadům pak byl připisován charakter jakýchsi „quasi-samosprávných institucí“ a to zejména na základě některých oprávnění okresních shromáždění. Ta však byla volena nepřímo obecními zastupitelstvy a jejich činnost neměla příliš kontinuální povahu (scházela se zpravidla 4x ročně) a i přes některé náznaky zde proto o územní samosprávě prakticky nelze hovořit. Namísto nich se v praxi jako náhrada středního stupně (samo)správy vytvářely dobrovolné svazy obcí, vzniklé na základě novely obecního zřízení z roku 1992, to však bylo spíše provizorní a nedostatečně řešení „uvolněného místa“ po krajském stupni správy.

K 1. lednu 1993 zaniká Československá federace s nástupnickými zeměmi Českou republikou a Slovenskou republikou, což bylo spojeno i s nutností přijetí nové ústavy. Ta byla v České republice přijata dne 16. prosince 1992, tedy pouhých 15 dnů před zánikem federace. A právě tato ústava se stala dokumentem, který vytyčil další vývoj podoby (nejen) územní samosprávy.

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, garantuje právo na samosprávu v jednom ze svých úvodních ustanovení a to v čl. 8, které dále rozvíjí zejména ve své hlavě VII., tedy v čl. 99 a následujících. Těmito ustanoveními byla založena jistá nerovnost mezi jednotlivými typy samospráv. Ústava totiž garantuje toliko právo na samosprávu územní a výslovně se nezmiňuje o samosprávě zájmové (profesní) či například akademické. Ústavodárce tímto vlastně naznačil zvláštní důraz, jenž je na územní samosprávu v demokratické veřejné správě kladen.

Kromě deklarací o samosprávě obcí však s sebou nová ústava přinesla zřejmě nejvýraznější změnu oproti předchozímu stavu a to v podobě ustanovení o tzv. „vyšších územních samosprávných celcích“ (dále jen VÚSC), jimiž se podle čl. 99 *in fine* měly stát země nebo kraje, přičemž podle čl. 103 o názvu konkrétního VÚSC mělo rozhodovat jeho zastupitelstvo. Téměř čtyři roky však trval stav nenaplnění těchto článků a to až do doby, kdy Parlament ČR ve druhé polovině roku 1997 projednal a posléze přijal vládní návrh ústavního zákona o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. Tento zákon konstruuje 14 vyšších územních samosprávných celků (13 krajů + hlavní město Praha) pak obsahoval také novelu čl. 99 a čl. 103 Ústavy ČR spočívající v tom, že pro VÚSC definitivně zavedl označení „kraj“ a právo zastupitelstva rozhodnout o jeho názvu zrušil. Účinnost tohoto zákona přijatého v prosinci 1997 byla stanovena na symbolické datum 1. ledna 2000.

<sup>7) Po zrušení okresních úřadů právě vojenské újezdy, resp. újezdní úřady, představují jeden z mála příkladů dekoncentrovaného orgánu státní správy vykonávajícího všeobecnou věcnou působnost na místní úrovni, neboť tyto jsou přímo podřízeny Ministerstvu obrany ČR. Blíže viz § 35 a násl. zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, v platném znění.</sup>

Dne 12. listopadu 2000 se tak mohly konat historicky první volby do krajských zastupitelstev v naší moderní historii, čímž byla završena konstituce dvouúrovňové územní samosprávy v demokratické veřejné správě. V této době již platil nejen nový zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, který upravil právní postavení VÚSC, ale také nový zákon o obcích č. 128/2000 Sb. a nový zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, které nahradily již nevyhovující právní úpravy z počátku 90. let. Obě úpravy byly provedeny v rámci tzv. reformy veřejné správy, která probíhala přibližně od roku 1999, kdy byla vládou schválena Koncepce reformy veřejné správy, jejímž garantem se stalo Ministerstvo vnitra. Tato koncepce byla postavena na další decentralizaci veřejné správy a posilování vlivu a významu místních samospráv. Institucionálně lze tuto reformu považovat za naplněnou k 1. lednu 2003, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů a k definitivnímu přesunu kompetencí na územní samosprávné celky.

Co se týče vztahu krajů a obcí, byla zavedena důležitá zásada respektování „autonomie“ samosprávného postavení obcí, která znamená, že „...krajům a jejich orgánům je sice přiznáno postavení „vyšší“, nikoliv však „nadřízené“ úrovně samosprávy“ (Průcha, 2004b: 48), což lze považovat i za aplikaci principu subsidiarity a kooperace. Přestože se zcela jistě nepodařilo vyvarovat se některých, někdy i docela zásadních, chyb a „přehmatů“, lze znovuvybudování decentralizované územní samosprávy považovat za úspěšně zvládnutý klíčový krok, který bylo třeba v rámci transformačních procesů provést.

Decentralizační procesy se však samozřejmě neomezily pouze na územní samosprávu, přestože tu jako jedinou ústavně garantovanou můžeme především považovat za esenciální znak demokracie, resp. právního státu. Za relevantní výsledek těchto procesů je třeba považovat i samosprávu zájmovou, resp. profesní či například akademickou. (V otázce typologie samosprávy coby projevu decentralizace neexistuje v teorii jednotný názor. J. Hoetzel dělil samosprávu na územní a zájmovou, jako samosprávu *sui generis* pak připouští i samosprávu národnostní (Hoetzel, 1937: 176). Podobně D. Hendrych hovoří o samosprávě územní, zájmové a o institucích, které „vykazují jen některé samosprávné znaky“ (Hendrych a kol., 2009: 178), anebo V. Sládeček uvádí vedle územní a zájmové samosprávy samosprávu „ostatní“ (Sládeček, 2004a: 261; 2004b: 522). Z tohoto trendu nijak výrazně nevystupuje ani P. Průcha, který vedle samosprávy územní hovoří o „profesní a zájmové samosprávě“ (Průcha, 2004a: 164). Lze přitom konstatovat, že tito autoři tak činí bez podrobnějšího vyjasnění kritérií dělení samosprávy či hledisek, podle nichž by vůbec mělo být možno ji členit. Dokonce ani Z. Koudelka ve své publikaci na samosprávu výslovně zaměřené (Koudelka, 2007) se kritérii jejího členění nijak nezabývá a bez jakéhokoliv obecného úvodu rovnou (jaksi „automaticky“) se nejprve zabývá charakteristikou samosprávy územní a následně pak samosprávy zájmové.) Ať však tuto „neúzemní“ samosprávu označíme jakkoliv, je třeba zdůraznit, že i v této oblasti dochází v zápětí po pádu komunistického režimu k výrazným proměnám.

V květnu 1990 je například přijat zákon č. 209/1990 Sb., o komerčních právnících a právní pomoci jimi poskytované, který ve svém § 33 zřídil Komoru komerčních právníků České republiky, která se stala jednou z prvních samosprávných profesních organizací vzniklých po pádu komunistického režimu. Do té doby jednu z mála institucí ne nepodobných samosprávným komorám upravoval například zákon č. 42/1980 Sb., o hospodářských stycích se zahraničím, který ve svých ustanoveních § 43 a následujících upravoval činnost Československé obchodní a průmyslové komory. Tu však – přes mnohé znaky svědčící o opaku – není možné považovat za plnohodnotný samosprávný subjekt a to mimo jiné i z toho důvodu, že ustanovení § 46 *in fine* zakládalo právo federálního ministerstva zahraničního obchodu přímo zasahovat do její činnosti.

O rok později pak Komoru komerčních právníků následovaly i Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora zřízené zákonem č. 220/1991 Sb., Komora patentových zástupců upravená zákonem č. 237/1991 Sb. a Komora veterinárních lékařů zřízená zákonem č. 381/1991 Sb. V květnu roku 1992 jsou pak zřízeny Hospodářská a Agrární komora (zákonem č. 301/1992 Sb.), Notářská komora České republiky (zákon č. 358/1992 Sb.) a Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě (obě upraveny zákonem č. 360/1992 Sb.), následované v říjnu téhož roku Komorou daňových poradců (zákon č. 523/1992 Sb.).

Tento „decentralizační boom“ v oblasti profesní samosprávy následně poněkud ustal, když vlastně až v roce 1996 dochází zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii k vytvoření České advokátní komory (jejíž počátky můžeme nicméně zaznamenat již od roku 1990, kdy byla na celostátní konferenci advokátů přijata organizační pravidla České advokátní komory (organizační řád)), přičemž touto úpravou dochází ke zrušení Komory komerčních právníků, resp. k jejímu sloučení s Českou advokátní komorou. Po další pauze je pak až v roce 2000 zákonem č. 254/2000 Sb. zřízena Komora auditorů České republiky a roce následujícím pak přijetím zákona č. 120/2001 Sb. dochází k založení Exekutorské komory České republiky. Jednou z posledně zřízených se pak v roce 2004 stává Komora patentových zástupců (zákon č. 417/2004 Sb.).

Podobný „odstátňovací“ proces proběhl i v oblasti vysokoškolského vzdělávání. Vysoké školy mající původně charakter státních rozpočtových organizací (dle ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 39/1980 Sb., o vysokých školách), tedy vlastně nesamostatných a státem řízených institucí, se na základě vysokoškolského zákona č. 172/1990 Sb. (zejm. ustanovení § 1 odst. 2) staly samosprávnými vzdělávacími, vědeckými a uměleckými institucemi. Je však nutno zdůraznit, že na rozdíl třeba od profesních komor se univerzity již nikdy (resp. dosud) zcela nevymanily ze „státního područí“. Vliv, který na jejich fungování v různých historických etapách stát měl, se definitivně promítl to jejich podoby a projevil se mimo jiné v tom, že univerzita (a to nejen v posledních letech) (Dominik, 1937: 25 a násl., zejména pak s. 31 a násl.) není teorií chápána pouze jako veřejnoprávní korporace, ale spíše jako – přinejlepším – jakýsi hybridní útvar vyznačující se

jak znaky veřejnoprávní korporace, tak veřejného ústavu (Beran, 2006: 107 a násl.; Staša, 1997: 139 a násl.). Na tomto trendu nic výrazného nezměnila ani nová (potažmo stávající) právní úprava zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, byť také vycházející z respektu k akademické samosprávě.

Dalším ze zmíněných aspektů, kterým bylo nutno se po roce 1989 výrazně zabývat, bylo **zvýšení legitimacy** výkonu veřejné moci (vzhledem k tématu tohoto příspěvku se zaměříme toliko na oblast moci výkonné a opomineme proto například změny, k nimž došlo ve volebních modelech do zákonodárných orgánů). Dosavadní úprava představovaná zákonem č. 54/1971 Sb., o volbách do národních výborů v České socialistické republice, podle níž „pracující lid volí za poslance národních výborů občany oddané věci socialismu, politicky i odborně vyspělé s vysokými morálními vlastnostmi, schopné zabezpečovat úkoly národních výborů a organizovat a sjednocovat tvůrčí síly pracujících v úsilí o všestranný rozvoj socialistické společnosti“ (§ 1) pochopitelně svou koncepcí nemohla odpovídat požadavkům nově vznikající demokratické společnosti a to bezesporu i z toho důvodu, že podle § 24 odst. 2 tohoto zákona mohly kandidáty pro volby do národních výborů navrhnout toliko KSČ a jiné politické strany sdružené v Národní frontě.

Bylo tedy třeba přijmout úpravu voleb do orgánů veřejné správy ustavovaných na základě principu přímé volby. V oblasti státní správy se volební princip prakticky nepoužívá (téměř zcela zde převládá princip jmenovací), jedněmi z mála volených orgánů jsou toliko zastupitelstva územních samosprávných celků. První právní úpravou voleb do obecních zastupitelstev se stal zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, podle něhož proběhly v roce 1990 první volby do zastupitelstev všech obcí, tedy „vesnických“ obcí, měst, statutárních měst, hlavního města Prahy a do obvodních a místních zastupitelstev Prahy a územně členěných statutárních měst. Volby se konaly na základě obecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Volební systém byl proporční, voliči měli možnost preferenčních hlasů i v případě jednotlivých kandidátů všech kandidujících stran, i preferenčních hlasů celých politických stran (§ 31 odst. 3 a 4 zákona).

Tento zákon o volbách do obecních zastupitelstev však neměl dlouhého trvání. Již za necelé dva roky byl zrušen zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu, který byl podrobnější co do úpravy i rozsáhlejší co do své věcné působnosti – mimo jiné zaváděl místní referendum, a to poté, co již zmíněný ústavní zákon rušící soustavu národních výborů upravil jako zvláštní orgán obce tzv. shromáždění občanů, které však nikdy nebylo uvedeno do praxe. Základní pravidla a systém ani způsob hlasování při volbách do obecního zastupitelstva však nedoznaly výraznějších změn (viz například § 55).

Podle tohoto zákona (alespoň v jeho původní podobě) však neproběhly žádné řádné komunální volby, nýbrž pouze několik voleb doplňovacích. O dva roky později – ještě před řádnými volbami v roce 1994 – totiž přišla jeho novela provedená zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, která z něj odebrala úpravu voleb

do zastupitelstev a ponechala v něm toliko řešení problematiky místního referenda. Obě normy tedy platily současně s tím, že každá upravovala rozdílné záležitosti.

Tento zákon o volbách do obecních zastupitelstev platil zatím ze všech zmíněných předpisů nejdéle, respektive jeho rezidua jsou platná dodnes. V prosinci 2001 byl totiž sice přijat nový zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ten však předchozí právní úpravu nezrušil jako celek, ale zachoval v platnosti jím provedená doplnění občanského soudního řádu pro řízení o věcech volebních (ta se však po reformě správního soudnictví a převedení této agendy do působnosti správních soudů (o tomto podrobněji dále v textu) stala fakticky obsoletní). Podle této právní úpravy vyhláší volby prezident republiky nejpozději 90 dnů před jejich konáním a právo aktivně se jich zúčastnit (tj. právo volit) má každý občan České republiky, který alespoň ve druhém dni voleb dosáhl věku 18 let a je k tomuto dni přihlášen v obci k trvalému pobytu (totéž právo má pak občan jiného státu splňující tyto podmínky, jemuž toto právo přiznává mezinárodní smlouva). Pasivní volební právo (právo být volen) pak náleží každému tyto podmínky splňujícímu voliči, u něhož neexistuje některá z překážek pro výkon volebního práva (výkon trestu odnětí svobody, zbavení způsobilosti k právním úkonům). Kandidátní listiny pro volby do obecních zastupitelstev mohou podávat politické strany a politická hnutí a jejich koalice, dále také nezávislí kandidáti a jejich sdružení anebo sdružení politických stran a politických hnutí a nezávislých kandidátů. Volby jsou přímé, rovné a tajné a pro přepočítání hlasů na jednotlivé zastupitelské mandáty je použit poměrný systém volebního dělitele d'Hondt s 5% uzavírací klauzulí.<sup>8</sup>

Na prakticky totožném volebním modelu jsou postaveny i volby do zastupitelstev krajů (vyšších územních samosprávných celků) upravené zákonem č. 130/2000 Sb., který v porovnání s právní úpravou voleb do obecních zastupitelstev vykazuje v zásadě jen minimální odchylky (podrobněji mj. Cogan, 2004: 102 a násl.) (i když některé z nich, jako například nemožnost kandidatury nezávislých kandidátů a jejich sdružení v krajských volbách, mohou být z hlediska politologického zajímavé a z hlediska politického dokonce zásadní). Za rozdíl poměrně výrazný mezi legitimitou výkonu obecní a krajské správy však lze považovat neexistenci institutu krajského referenda. Zatímco referendum místní bylo do našeho právního řádu zavedeno již zmíněným zákonem č. 298 v roce 1992, na úrovni vyšších územních samosprávných celků existujících již bezmála 10 let se o jeho přijetí dosud diskutuje pouze v teoretické rovině. Na půdě zákonodárného sboru sice již byla předložena a projednávána konkrétní paragrafová znění ně-

8) Podrobněji viz například Vedral; Váňa; Břeň; Pšenička, 2008: 320 a násl., či Koudelka; Ondruš; Průcha, 2009: 222.



kterých návrhů (například sněmovní tisk č. 1166 z roku 2005<sup>9</sup> nebo aktuálně sněmovní tisk č. 737 z roku 2009<sup>10</sup>), žádná z nich však dosud přijata nebylo.

Respektování **principu zákonnosti** při výkonu veřejné moci se pochopitelně stalo dalším z hledisek, které bylo po roce 1989, když ne rovnou nastaveno či založeno, pak zcela jistě výslovně zdůrazněno. Je pravda, že i ústava socialistického Československa, tedy již zmíněný ústavní zákon č. 100/1960 Sb., princip legality znala a obsahovala a to nejen „obecně“ (zejm. v čl. 17 odst. 1: „Všichni občané a všechny organizace státní a společenské se ve všem svém počínání řídí právním řádem socialistického státu a dbají o plné uplatnění socialistické zákonnosti v životě společnosti.“), ale i „zvláště“ v některých oblastech (například při ukládání trestů za trestné činy, viz čl. 30 socialistické ústavy, který stanovil, že: „Nikdo nemůže být stíhán jako obviněný jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč v případech zákonem stanovených a na podkladě rozhodnutí soudu nebo prokurátora. Tresty lze ukládat jen na základě zákona.“). Jinak ale ústava hovořila toliko o povinnosti občanů dodržovat zákony („zachovávat ústavu i ostatní zákony“, dle čl. 34), k čemuž (vedle dodržování pracovní kázně i pravidel socialistického soužití) je měly vést „společenské organizace, plníce své poslání“ (čl. 17 odst. 2).

Problém však spočíval v tom, že dodržování principu legality a to především při výkonu veřejné moci (veřejné správy), v zásadě nebylo kontrolováno – přinejmenším ne takovou **kontrolou**, kterou by bylo možno označit za **nezávislou** (jak o ní bylo pojednáno výše). Podle čl. 104 socialistické ústavy byly k „dozoru nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů“ příslušné orgány prokuratury, tedy součástí moci výkonné, jejíž zákonnost by zároveň měla být dozorována. Přestože principiálně nelze, jak již bylo zmíněno, proti takové kontrole nic namítat a jistě má mezi kontrolními činnostmi ve veřejné správě své nezastupitelné místo, sama o sobě však nemůže jako strážce zákonnosti, zejména výkonu veřejné moci, stačit.

Toho si byl vědom i režim panující v Československu před rokem 1989, který – zřejmě s cílem zvýšení dojmu své demokratičnosti – do zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, zakomponoval i ustanovení čl. 86 a násl. upravující federální Ústavní soud Československé socialistické republiky a ustanovení čl. 101, kterým byl vyjádřen i předpoklad zřízení ústavních soudů obou republik. I přes indikativ citované normy, podle níž v ČSR a SSR „působí ústavní soudy republik“, jejichž „působnost a zásady organizace stanoví zákony národních rad“, však republikové ústavní soudy nebyly nikdy zřízeny, resp. zmíněné zákony nebyly národními radami republik nikdy přijaty. To

též pak platí i o uvedení do praxe zmíněných ustanovení čl. 86–100, jimiž byl stanoven základní rámec pro fungování federálního ústavního soudu – ani ten nebyl nikdy za tohoto politického režimu fakticky konstituován.

I přes to však tato ustanovení zůstala v platnosti až do roku 1991, kdy byla zrušena ústavním zákonem č. 91/1991 Sb. o Ústavním soudu České a Slovenské Federativní republiky, na jehož základě a základě zákona č. 491/1991 Sb., o organizace Ústavního soudu České a Slovenské Federativní republiky a o řízení před ním, začal probíhat první nezávislý přezkum ústavnosti výkonu veřejné moci. Činnost tohoto federativního orgánu byla samozřejmě omezena na dobu trvání federace, a ten proto ke dni jejího rozpadu zaniká. Krátce po vzniku samostatné České republiky, jejíž ústava obecně vymezuje fungování ústavního soudu ve svých čl. 83–89, je v červnu 1993 přijat zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu a v polovině července 1993 je prezidentem republiky jmenováno prvních 12 z celkových 15 soudců Ústavního soudu České republiky.<sup>11</sup> Náplní jeho činnosti je ochrana ústavnosti a základních práv a svobod. Ústavní soud rozhoduje o rušení protiústavních právních předpisů, protiústavních zásahů státu do práva na územní samosprávu, o ústavních stížnostech adresátů výkonné moci proti neústavnímu způsobu tohoto výkonu spočívajícímu v zásahu do ústavně garantovaných práv a svobod, do jeho působnosti pak patří i řešení některých otázek volebních (rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci ověření volby poslance či senátora, rozhodování o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí poslance a senátora) či mezinárodních (posouzení mezinárodní smlouvy či provedení pro ČR závazného rozhodnutí mezinárodního soudu).<sup>12</sup>

Již v březnu 1990 byl také přijat zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, upravující způsob realizace petičního práva (jednoho „z (nejstarších) klasických politických práv“), tedy podávání a vyřizování petic, jež představují „jednu z významných forem komunikace veřejnosti s orgány veřejné moci ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu“ (Jemelka; Břeň, 2007: 115-116). Právo petiční bylo posléze zařazeno mezi základní lidská práva a svobody (čl. 18 Listiny základních práv a svobod). Nicméně až 1. ledna 2006 nabyl účinnosti zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, jehož ustanovení § 175 upravující podávání stížností, které v teorii bývají spolu s peticemi řazeny do stejné pojmové kategorie kontrolních institutů, umožnilo zrušení zmíněné problematice vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. (k čemuž došlo vládním nařízením č. 370/2005 Sb.). Oba tyto instituty (zejm. právo petiční) pak přispěly k posílení kontrolní funkce občanské společnosti vůči veřejné správě.

9) Návrh Zastupitelstva Jihomoravského kraje. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1166&CT1=0>.

10) Návrh posl. B. Sobotky, J. Paroubka, M. Vlčka a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=737&CT1=0>.

11) Ústavní soud: Historie ústavního soudnictví. Zdroj: <http://www.usoud.cz/pages/historie.html>.

12) K tomuto blíže viz také například předmluva in Filip; Holländer; Šimíček, 2007: 5 a násl.

Další nezávislou kontrolní institucí, jejíž rekonstrukce po roce 1989 proběhla, se stal Nejvyšší kontrolní úřad. V listopadu 1991 byl přijat velmi stručný (pouhé dva články obsahující) ústavní zákon ČNR č. 481/1991 Sb., kterým se k 1. lednu 1992 zřídil Nejvyšší kontrolní úřad České republiky a na něj navázal ještě v lednu přijatý zákon ČNR č. 61/1992 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadě České republiky. Tato úprava však vydržela pouze do dalšího roku, ve kterém byla nahrazena zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, jenž platí dodnes. Úkolem této instituce je – obecně řečeno – kontrola hospodaření se státním majetkem, kontrola státního závěrečného účtu a státního rozpočtu ČR, kontrola vydávání státních cenných papírů atp. (podrobněji viz například § 3 zákona o NKÚ). Obecně řečeno tedy nejde o dohled nad výkonem veřejné moci v podobě „klasického“ autoritativního a jednostranného určování práv a povinností jí nepodřízených adresátů, ale o vnější a nezávislou kontrolu nakládání se státními prostředky při jejím výkonu. Toto zaměření je koneckonců tradiční a bylo typické i pro prakticky všechny instituce, které byly předchůdcem současného NKÚ. Je proto otázkou, zda by nebylo vhodné například do názvu tohoto úřadu vrátit slovo „účetní“, které v něm bývalo (Dvorská účetní komora, Hlavní státní účtárna, Nejvyšší účetní kontrolní úřad atp.),<sup>13</sup> objevuje se i v označení obdobných orgánů v zahraničí (německý Spolkový účetní dvůr, francouzský a italský Účetní dvůr atp.) (Hendrych a kol., 2009: 538) a které by vhodně zdůraznilo jeho věcnou specializaci.

Za pravděpodobně nejdůležitější institut kontroly výkonu veřejné správy, k jehož znovuzavedení do našeho systému po revolučním období přelomu 80. a 90. let došlo, je možno považovat správní soudnictví. Jak uvádí teorie, jde o pojem mnohoznačný, který může v různých souvislostech a systémech nabývat různých významů (blíže např. Hendrych a kol., 2009: 542–543). Jeho úkolem je v nejobecnějším smyslu přezkoumání legality výkonu veřejné moci z pozice nezávislé, od státní exekutivy oddělené, složky. Poskytuje tak nejen ochranu již výše zmíněným veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob, ale rozhoduje i o dalších záležitostech, které jsou správnímu soudnictví zákonem svěřeny do působnosti (kompetenční spory, řízení ve věcech volebních, ve věcech politických stran a hnutí atp.).

Správní soudnictví má v naší právní historii výraznou tradici. Existuje u nás již od roku 1876, kdy svou činnost započal Správní soudní dvůr, zřejmě největší „juristické slávy“ však dosáhlo v souvislosti s Nejvyšším správním soudem meziválečné „první“ Československé republiky. Přestože je v obecném povědomí tato instituce spojována

především s osobou Dr. Emila Háchy, jeho druhého prvního presidenta<sup>14</sup> a pozdějšího prezidenta republiky i státního prezidenta Protektorátu Čechy a Morava, v důsledku čehož je nazírání na ni přinejmenším rozporné, nelze popřít, že rozhodovací činnost tehdejšího Nejvyššího správního soudu byla svou kvalitou na (nejméně) evropské úrovni. Svědčí o tom i tzv. Bohuslavova sbírka, čítající desítky tisíc rozhodnutí ve věcech administrativních a finančních, která dodnes, zejména po návratu k tradičnímu demokratickému pojetí veřejné správy a jejího soudního přezkumu, představuje nedocenitelný a opakovaně využívaný zdroj správně-soudní judikatury.

Pouónorový režim samozřejmě nezávislou soudní kontrolu výkonu veřejné moci nemohl při realizaci svých cílů potřebovat. Jeho krokům vedoucím ke zrušení správního soudnictví napomohly nejen poválečné problémy s personálním obsazením soudu, ale i fakt, že v Bratislavě byl v době samostatného Slovenského štátu zřízen Správní soud, jehož kompetence se s tím původním celostátním (nejvyšším) soudem překrývaly, resp. jejichž vztahy zůstávaly velmi nejasné. Správní soud pak byl v roce 1949 zákonem č. 166 do Bratislavy přesídlen zcela a v roce 1952 bylo správní soudnictví definitivně zrušeno.<sup>15</sup> Soudní přezkoumání se omezil na tak malou část správních rozhodnutí, že nebylo možno o správním soudnictví vůbec hovořit. V roce 1969 bylo sice soudní přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správních orgánů povýšeno na ústavní princip (čl. 98 odst. 4 Ústavy ČSSR), prováděcí zákon Federálního shromáždění, jenž měl tuto činnost podrobněji upravit, však nikdy vydán nebyl (Hendrych a kol., 2009: 549). Ve správním soudnictví tak nastala situace ne nepodobná té, v níž se nacházelo tehdejší soudnictví ústavní.

Po roce 1989 se pochopitelně situace zcela mění. „Potřeba správního soudnictví byla pocitována tak naléhavě, že nově přijímané zákony vesměs připouštěly možnost soudního přezkoumání, aniž by však upravily procesní postup při jejich projednání“ (Winterová, 1999: 430). Vzhledem k přerušení mnohaleté tradice a s ohledem na nedostatek času pro vypracování komplexního návrhu na vybudování nového systému správního soudnictví bylo přijato „dočasné“ řešení v podobě vtělení „nepravého správního soudnictví“ do obecné úpravy soudnictví civilního.

Zákonem č. 519/1991 Sb., jímž s účinností 1. ledna 1992 došlo k velké novele zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, byla nově upravena pátá část OSŘ, podle níž probíhalo soudní přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy. Tuto činnost

13) NKÚ – Historie kontroly v našich zemích. Zdroj: <http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>.

14) Obecné povědomí zpravidla nebývá obeznámeno s tím, že číslková v pojmu „první prezident“ znamená označení funkce (první prezident, tedy předseda soudu) a nikoliv pořadí v časové souslednosti (blíže viz § 1 zákona č. 3/1918 Sb. a § 10 odst. 1 zákona č. 164/1937 Sb.). Časově prvním „prvním prezidentem“ Nejvyššího správního soudu meziválečné republiky byl Ferdinand Pantůček.

15) Nejvyšší správní soud – Historie. Zdroj: [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

vykonávaly obecné (civilní) soudy v rámci občanského soudního řízení a to buď přezkoumem pravomocných rozhodnutí správních orgánů na základě žaloby, anebo přezkoumem nepravomocných rozhodnutí správních orgánů na základě opravného prostředku (stanovil-li tuto možnost zvláštní zákon). Řízení bylo zásadně jednoinstanční, jediným možným – a pohříchu nezřídka užívaným – nástrojem, jímž bylo možno proti rozhodnutí soudu brojit, byla ústavní stížnost k Ústavnímu soudu s odkazem na čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR (stížnost proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod).

Ústava samostatné České republiky od 1. ledna 1993 pak ve svém čl. 91 zařadila do soustavy soudů i tehdy ještě neexistující Nejvyšší správní soud, čímž zintenzivnila debatu o budoucím charakteru a podobě našeho správního soudnictví. Diskuse nad institucionální podobou soustavy správních soudů se vyvrcholila poté, co Ústavní soud, opakovaně kritizující „dočasnou podobu“ a neúplnost správního soudnictví, stávající úpravu OSŘ nálezem ze dne 27. června 2001 ke dni 31. prosince 2002 zrušil a „zaúkoloval“ tak zákonodárce, aby urychleně přijal novou úpravu. K důvodům svého rozhodnutí pak Ústavní soud výslovně uvedl: „Současná úprava správního soudnictví vykazuje závažné ústavněprávní deficit. Především nejsou některé aktivity veřejné správy, stejně jako její případná nečinnost, pod kontrolou soudní moci vůbec. Dále pak ne každý, kdo může být ve svých právech dotčen správním rozhodnutím, má právo obrátit se na soud. Pokud pak i takové právo má, není stranou v plnohodnotném fair procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ač by tomu tak v řadě věcí býti mělo. Vydané soudní rozhodnutí je pak konečné a (s výjimkou ústavní stížnosti) nereformovatelné, což vede k nejednotné judikatuře, jakož i k nerovnému postavení správního úřadu, tedy ke stavu rozpornému s požadavky právního státu. Konečnost některých rozhodnutí (zastavení řízení) pak může vést i k odmítnutí spravedlnosti. Konečně pak výkon správního soudnictví je organizován způsobem, který ignoruje skutečnost, že Ústava v čl. 91 uvádí jako součást soustavy soudů Nejvyšší správní soud.“<sup>16</sup>

Vláda se proto obrátila na poslaneckou sněmovnu se žádostí o stanovisko k budoucí organizaci správního soudnictví. Diskuse se nakonec ustálila nad třemi koncepcemi – obecné soudy a Nejvyšší soud, obecné soudy a Nejvyšší správní soud a nakonec speciální správní soudy a Nejvyšší správní soud. Varianta první byla zamítnuta z důvodu nezbytnosti novely Ústavy, která již o Nejvyšším správním soudu hovořila, varianta třetí by představovala výrazný zásah do státního rozpočtu, poslanecká sněmovna tak nakonec zvolila variantu druhou, do jisté míry kompromisní, která počítala s obecnými soudy jako první instancí správního soudnictví (na úrovni krajských soudů) a se zřízením Nejvyššího správního soudu jako vrcholné instance správního soudnictví.

16) *Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb. Zdroj: nalus.usoud.cz.*

Tento model pak byl promítnut i do nové úpravy správního soudnictví zakotvené zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2003.

Podle této právní úpravy správní soudy přezkoumávají pravomocná rozhodnutí, opatření obecné povahy, ale i jiné zásahy, pokyny či donucení správních orgánů vůči jejich adresátům, rozhodují o nečinnosti správního orgánu (resp. poskytují adresátovi ochranu před nečinností tím, že tuto nečinnost konstatují a rozhodují o povinnosti úřadů konat), vykonávají soudnictví ve věcech volebních a místního referenda, politických stran a politických hnutí či provádějí řízení o některých kompetenčních sporech. Jak je patrné, správní soudnictví přezkoumává v zásadě všechny vrchnostenské formy činnosti veřejné správy, v zásadě s jedinou výjimkou, jíž jsou podzákoné právní předpisy (nařízení a vyhlášky vydávané v rámci nařizovací pravomoci státní správy a obecně závazné vyhlášky realizované ve sféře autonomní normotvorby územních samosprávných celků) přezkoumávané Ústavním soudem (od kterého správní soudnictví převzalo některé úkoly a některé „typově obdobné“ s ním vykonává paralelně).

O současném správním soudnictví lze prohlásit, že nejen svou koncepcí a sledovanými cíli, ale především způsobem, jakým je realizováno, se snaží pokračovat v dobré, zejména prvorepublikové, tradici tohoto oboru. Jeho rozhodovací činnost (zejména Nejvyššího správního soudu) bývá ceněna pro svou kvalitu a čím dál tím víc se stává vyhledávaným pomocníkem při interpretaci předpisů upravujících hmotněprávní i procesněprávní aspekty veřejné správy.

Na existenci funkčního správního soudnictví je pak v neposlední řadě úzce navázán i další ze sledovaných aspektů demokratické veřejné správy, jímž je její **odpovědnost**. Po odpovědnosti politické, vyjádřené v demokratických volbách, je nutno alespoň stručně pojednat i o její odpovědnosti právní. Nelze popřít, že veřejná správa svou činností výrazně ovlivňuje právní postavení svých adresátů (je to koneckonců jedna z jejích základních funkcí), přičemž stejně tak nelze popřít, že ani sebelepší veřejná správa nemůže být ve svém jednání vždy zcela neomylná. Součástí její úpravy by tak kromě přesného stanovení jejích kompetencí a kontroly nad výkonem těchto kompetencí měl být i systém uplatnění odpovědnosti za chyby, které se mohou při výkonu veřejné správy objevit a které může její vnější kontrola odhalit. Nezbytnost tohoto systému pak vychází i z té skutečnosti, že výkon veřejné správy je činností natolik specifickou, že si nevystačí s obecnou úpravou odpovědnosti vztahující se na subjekty soukromoprávních vztahů, jejichž účastníci do nich vstupují dobrovolně a na bázi vzájemné rovnosti.

Jednou z nejdůležitějších odpovědností, které je vůči veřejné správě třeba upravit, je především odpovědnost za škodu, kterou může správní orgán při výkonu veřejné moci způsobit. Je nutno přiznat, že i ve veřejné správě nedemokratického Československa takováto úprava (alespoň po určitou dobu) existovala. Byl jí zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím správního orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. Podle tohoto předpisu, jak koneckonců vyplývá i z jeho názvu, odpovídaly správní (resp. státní) orgány za škodu, kterou způsobily vydá-

ním nezákonného správního rozhodnutí nebo nesprávným, tedy v zásadě opět především nezákonným, správním postupem. Problém – kromě jiného – však spočíval v tom, že takovou odpovědnost bylo možno uplatnit až poté, co bylo rozhodnutí, jímž byla škoda způsobena, pro svou nezákonnost zrušeno (§ 4 odst. 4). Nelze samozřejmě vyloučit možnost, že sám správní orgán, resp. orgán jemu nadřízený, konstatuje nezákonnost vydání „vlastního“ správního rozhodnutí a umožní tak uplatnění odpovědnosti za škodu tím adresátovi způsobenou. Je však logické, že za existence vnější kontroly legality výkonu veřejné správy například v podobě nezávislého správního soudnictví bude tato možnost výrazně vyšší a uplatnění odpovědnosti tak snazší a efektivnější.

Porevoluční právní úprava zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, pak reagovala nejen na to, že výkon veřejné moci se dostal pod dohled nezávislých institucí, ale reflektovala především změny, k nimž došlo nejen ve veřejné správě samotné, ale také v principech ovládajících její činnost. V první řadě se přizpůsobila znovu-zavedené veřejnosprávní dualitě státní správy a samosprávy, přičemž odpovědnost každé z nich je uplatňována odlišně, v druhé řadě (byť až poměrně nedávno, po novele provedené zákonem č. 160/2006 Sb.) pak nově připouští odpovědnost veřejné moci i za nemajetkovou újmu, tedy za takové jednání veřejné správy, při němž sice nevznikla materiální škoda, došlo k jinému negativnímu dopadu do sféry adresáta správy (nepřiměřeně dlouhé řízení, zásah do osobní integrity poškozeného) (Vojtek, 2007: 177–178). Tím dochází k nespornému rozšíření odpovědnosti za výkon veřejné moci a to zejména s ohledem na princip tzv. dobré správy, který by měl být při této činnosti – vedle všech dalších – také respektován.

Jedním z posledních (a zároveň pro náš právní a politický systém nejméně tradičních) institutů, které byly zavedeny a jejichž úkolem je kontrola veřejné správy, je zřejmě tzv. ombudsman neboli veřejný ochránce práv. Přestože se o jeho zavedení v průběhu 90. let v rámci zákonodárského sboru několikrát diskutovalo (například v roce 1995 byl předložen sněmovní tisk č. 2007,<sup>17</sup> o rok později pak sněmovní tisk č. 25<sup>18</sup>), nakonec byla právní úprava, již se tato instituce zřídila, přijata až v roce 1999 zákonem č. 349 a to s účinností k 28. únoru 2000.

Veřejný ochránce práv je v nejobecnější rovině kontrolní orgán *sui generis*, který je zpravidla monokratický, není součástí žádné z tradičních státních mocí a legitimita k jeho výkonu se odvozuje od legitimacy demokraticky zvolených zákonodárců, kteří ochránce volí do funkce a jímž se také ze své funkce odpovídá. Jeho úkolem je kon-

trolovat především legalitu (ale nejen tu) výkonu veřejné moci a to zejména s ohledem na základní principy, jimiž se má taková činnost řídit – vedle principu legality je to například proporcionalita, zásada dobré správy, součinnosti s adresátem, právní jistoty a předvídatelnosti práva, vyřízení věci bez zbytečných průtahů atp. Je přitom typické, že ochránce sám zpravidla nedisponuje výraznými (anebo dokonce žádnými) autoritativními či dokonce sankčními pravomocemi, jimiž by mohl dodržování těchto principů přikázat, resp. vynucovat a jejich nedodržování trestat. Jeho činnost vychází z všeobecně přijímaného respektu k osobě ochránce, jímž by měla být uznávána morální i odborná autorita, jejíž kredit takovou činnost vůbec umožní (blíže např. Hendrych a kol., 2009: 635 a násl., podrobněji též Sládeček, 2000).

Lze konstatovat, že forma i obsah tohoto institutu tak, jak byl zaveden do českého právního řádu, tyto obecné charakteristiky splňuje. Podle typologie ombudsmanů jde v našem případě o ochránce pravého (tedy takového, jehož legitimita je odvozena od moci zákonodárné a nejedná se tak pouze o orgán kontrolního charakteru v rámci exekutivy) a všeobecného (zabývajícího se veškerou, nijak konkrétněji neomezenou agendou, jak činí například ombudsmani na otázky vězeňství, vojenství, ochrany práv dětí atp.) (Hálová; Kramář; Rajchl, 2007: 29). O důležitosti této instituce svědčí nejen počet podnětů, s nimiž se na něj adresáti veřejné správy obrací (v roce 2008 jich bylo více než 7000),<sup>19</sup> ale i to, že instituty „ombudsmanského typu“ se postupně objevily nejen v ne zcela typických organizacích veřejné moci (například ve strukturách institucí Evropské unie či Rady Evropy), ale dokonce i v organizacích soukromých, resp. soukromoprávních (nejznámější jsou zřejmě „bankovní ombudsmani“ zřízení samotnými finančními domy k řešení stížností svých klientů).

Přestože výše zmíněné instituty jsou vlastně zakotveny mimo veřejnou správu jako takovou (což je nezbytné, mají-li vykonávat činnost, k níž byly zřízeny), jsou s ní velmi úzce spojeny a tvoří komplementární součásti soustavy orgánů realizujících výkon veřejné moci v jejím nejobecnějším smyslu. V neposlední řadě pak reprezentují mnohé do praxe realizované principy demokratického právního státu.

## Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo stručně poukázat na některé z demokratických prvků či vlastností, jimiž se vyznačuje soustava institucí vykonávajících veřejnou moc, tedy takovou moc, která umožňuje autoritativně a zpravidla jednostranně určit práva či povinnosti svých nepodřízených externích adresátů.

17) Návrh posl. J. Pavely a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200700.htm>.

18) Návrh posl. P. Buzkové a dalších. Zdroj: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t002500.htm>.

19) Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008, str. 29. Zdroj: <http://www.ochrance.cz/documents/doc1239792209.pdf>.

Výchozím předpokladem byla ta skutečnost, že takovéto atributy nenalezneme v soustavě veřejných orgánů předrevoluční veřejné správy (tj. správy existující mezi lety 1948–1989) a naopak že bude možné sledovat jejich vznik a vývoj po roce 1990. Protože potvrzení takového předpokladu bylo vcelku očekávatelné, bylo zároveň cílem tohoto příspěvku na tyto vybrané znaky upozornit a (v rámci daného prostoru) je vymezit a charakterizovat.

Je pochopitelné, že výčet těchto vlastností nemůže být kompletní a jejich konkrétní výběr bude vždy do značné míry reflexí subjektivních preferencí autora každého takového textu. O tom koneckonců svědčí kromě jiného i výběr témat zpracovaných v jiných příspěvcích (např. Mikule, 2004: 455) na obdobné téma. Proto tak lze tento text vnímat především jako další příspěvek k diskusi o veřejné správě a prvcích, které by měla splňovat, chce-li být označována jako správa demokratická. Komplexní zpracování tématu demokratičnosti a nedemokratičnosti výkonu veřejné správy, resp. veřejné moci jako takové, je však samozřejmě nutno hledat především v rozsáhlejších monografiích.

#### Literatura:

- BALÍK, S.; HLOUŠEK, V.; HOLZER, J.; ŠEDO, J. (2006): *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Mezinárodní politologický ústav, Brno.
- BÁRTA, J. (2006): *K otázce vyřizování stížností za platnosti nového správního řádu*. Správní právo č. 4/2006.
- BENEŠ, E. (1948): *Demokracie dnes a zítra*. ČIN, Praha.
- BERAN, K. (2006): *Právnícké osoby veřejného práva*. Linde, Praha.
- COGAN, R. (2004): *Krajské zřízení*. ASPI, Praha.
- DOMINIK, R. (1937): *O autonomii university*. Nakladatelství Šolc a Šimáček, Praha.
- FILIP, J.; HOLLÄNDER, P.; ŠIMÍČEK, V. (2007): *Zákon o Ústavním soudu, komentář*. C. H. Beck, Praha.
- GÁBRIŠ, T. (2009): *Posilňovanie roly štátu a verejného práva v Československu v rokoch 1948–1989*. In: BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) (2009): *Komunistické právo v Československu*. Kapitoly z dějin bezpráví. Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 145–166.
- GERLOCH, A. (1996): *Právní stát v minulosti a současnosti*. In: KUNC, J. (ed.) (1996): *Demokracie a ústavnost*. Karolinum, Praha, 49–61.
- HÁLOVÁ, M.; KRAMÁŘ, K.; RAJCHL, J. (2007): *Kontrola ve veřejné správě, Díl III*. Vysoká škola Karlovy Vary o.p.s., Karlovy Vary.
- HENDRYCH, D. a kol. (2009): *Správní právo, obecná část, 7. vydání*. C. H. Beck, Praha.
- HOETZEL, J. (1937): *Československé správní právo, část všeobecná*. Melantrich, Praha.
- JEMELKA, L.; BŘEŇ, J. (2007): *Zákon o sdružování občanů, zákon o právu shromažďovacím, zákon o právu petičním s komentářem*. ASPI, Praha.
- KOUDELKA, Z. (2007): *Samospráva*. Linde, Praha.

- KOUDELKA, Z.; ONDRUŠ, R.; PRŮCHA, P. (2009): *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. Linde, Praha.
- MIKULE, V. (2004): *Demokratický právní stát a veřejná správa*. In: JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.) (2004): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha, 455–469.
- PRŮCHA, P. (2004a): *Správní právo, obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání*. Doplněk, MU, Brno.
- PRŮCHA, P. (2004b): *Veřejná správa a samospráva*. Vysoká škola aplikovaného práva, Praha.
- SLÁDEČEK, V. (2000): *Zákon o Veřejném ochránci práv, komentář*. C. H. Beck, Praha.
- SLÁDEČEK, V. (2004a): *Obecné správní právo*. ASPI, Praha.
- SLÁDEČEK, V. (2004b): *O (neúzemní) samosprávě*. In: JIRÁSKOVÁ, V.; SUCHÁNEK, R. (eds.) (2004): *Pocta Prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám*. Linde, Praha, 522–542.
- STAŠA, J. (1997): *Vysoká škola a její postavení*. In: VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; SLÁDEČEK, V. (eds.) (1997): *Veřejná správa a právo*. Pocta Dušana Hendrychovi k 70. narozeninám. C. H. Beck, Praha, 139–154.
- VALEŠ, L. a kol. (2006): *Politologické aspekty veřejné správy*. Aleš Čeněk, Plzeň.
- VEDRAL, J.; VÁŇA, L.; BŘEŇ, J.; PŠENÍČKA, S. (2008): *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. C. H. Beck, Praha.
- VODIČKA, K.; CABADA, L. (2003): *Politický systém České republiky*. Portál, Praha.
- VOJTEK, P. (2007): *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci, komentář*. C. H. Beck, Praha.
- VOPÁLKA, V.; MIKULE, V.; ŠIMŮNKOVÁ, V.; ŠOLÍN, M. (2004): *Soudní řád správní, komentář*. C. H. Beck, Praha.
- WINTEROVÁ, A. (1999): *Civilní právo procesní*. Linde, Praha.
- ZDOBINSKÝ, S.; MATOUŠEK, S. a kol. (1983): *Státní právo ČSSR*. Panorama, Praha.

#### Elektronické zdroje:

- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, vyhlášen pod č. 276/2001 Sb.* ([www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)).
- Nejvyšší kontrolní úřad – Historie kontroly v našich zemích* (<http://www.nku.cz/pages/cs/urad/historie-kontroly.htm>).
- Nejvyšší správní soud – Historie* ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).
- Sněmovní tisk č. 25 z roku 1996. Návrh poslankyně P. Buzkové a dalších* (<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/too2500.htm>).
- Sněmovní tisk č. 737 z roku 2009. Návrh poslanců B. Sobotky, J. Paroubka, M. Vlčka a dalších* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=737&CT1=0>).
- Sněmovní tisk č. 1166 z roku 2005. Návrh Zastupitelstva Jihomoravského kraje* (<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=1166&CT1=0>).
- Sněmovní tisk č. 2007 z roku 1995. Návrh poslance J. Pavely a dalších* (<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t200700.htm>).

*Souhrnná zpráva o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2008*  
(<http://www.ochrance.cz/documents/doc1239792209.pdf>).

*Stenoprotokol jednání Federálního shromáždění Československé federativní republiky ze dne 18. července 1990* (<http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/005schuz/5005003.htm>).

*Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 5. 1996, sp. zn. III. ÚS 28/96*  
([www.nalus.usoud.cz](http://www.nalus.usoud.cz)).

*Ústavní soud: Historie ústavního soudnictví*  
(<http://www.usoud.cz/pages/historie.html>).

**Beate Neuss**

## **Rozšiřování a prohlubování: Východiska z cílového konfliktu<sup>1</sup>**

### **1. Co dál s prohlubováním a rozšiřováním?**

Problém, jak by se dalo rozšíření a prohloubení zvládnout zároveň, doprovázel proces evropské integrace od samého začátku. Velká Británie požádala o přijetí v roce 1961, od roku 1973 došlo k rozšíření Evropského společenství v několika etapách – poslední velká vlna proběhla v letech 2004–2007. Zatímco rozšíření bylo úspěšně praktikováno, nezbytné prohloubení zůstává stále stranou.

V současné době se ale zdá, že EU je už z rozšiřování „unavená“. A zda budou v dohledné době do EU přijaty další státy coby její plnohodnotné členské země, zatím není jisté. Ve Francii musí být od roku 2007 vstup každého nového členského státu schválen v referendu. Některé potenciální členské země Balkánu nebo i Turecko s sebou z pohledu členských států EU přinášejí problémy v politické nebo ekonomické oblasti. Prohloubení Unie se stává ještě problematičtější. V Polsku a České Republice závisela ratifikace Lisabonské smlouvy dlouho na podpisu prezidenta. Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu o průvodním zákonu Lisabonské smlouvy<sup>2</sup> zužuje pravomoci spolkové vlády, protože soud zdůrazňuje svoje vlastní kontrolní pravomoci. Zdá se,

1) Z němčiny přeložila Bohuslava Golčáková.

2) Rozsudek 2. senátu ze dne 30. června 2009, Spolkový ústavní soud, 2BvE 2/08.