

**Luboš Veselý (ed.)**

# **ZKUŠENOSTI ČESKÉ TRANSFORMACE**

© Společnost Člověk v tísni při ČT, o.p.s.

Praha 2005

Tato publikace vznikla jako součást výzkumného projektu MZV ČR č. RM 02/02/04

## **První dny**

*Petr Pithart*

První dny, týdny a měsíce po 17. listopadu 1989 jsme byli v “Koordinačním centru Občanského fóra” uprostřed Prahy maximálně soustředění, ale zároveň svým způsobem - slepí. Soustředění na vývoj situace v zemi, slepí pokud jde o to, co se dělo za hranicemi, jak se na nás díval svět, jak hodnotil co a jak jsme dělali.

Štáb “centra” byl zprvu doslova v podzemí. Divadlo “Laterna Magika” i s dlouhými chodbami vedoucími k přetopeným šatnám, skladům a zkušebnám, bylo přímo modelem pevnosti. Pevnosti, opevněné vůči vnějšímu nepřátelskému světu moci, ale také izolované vůči vnějším podnětům.

Po patnácti letech už víme, že jsme se v té první době dopustili také nejedné chyby. Jistěže se na tom, které to byly jen obtížně shodneme; spíše bychom se shodli na tom, že jsme všichni více či méně přecenili jedinečnost (neopakovatelnost, originalitu) naší situace. Štáby převratů či revolucí si vskutku zpravidla připadají jako středobody vesmíru, anebo, skromněji a česky, jako pupky světa a chovají se podle toho – poněkud autisticky. Připadat si tak, je právě tak vzrušující, jako nezodpovědné.

Když se revoluce či převrat rozběhne a obsadí nějaké to divadlo, je nejspíše už pozdě. Společnost, zralá na radikální změny směrem k demokracii, by si ve svých budoucích vůdcích měla osvojit zkušenosti těch před nimi. Zobecnitelné zkušenosti existují. Svobodné společnosti jsou totiž daleko rozmanitější než společnosti nesvobodné – společnosti pod autoritářskými či totalitními režimy. Ty jsou si nakonec překvapivě podobné a podobně také reagují na jakýkoli jimi nekontrolovaný pohyb ve společnosti. Nenechme se mýlit rozdílnými kulisami, bizarními charakteristikami jednotlivých diktátorů, zejména těch “našich”.

Pokoušíme se dnes, po patnácti letech, zobecnit příčiny našich úspěchů, ale ještě spíše příčiny našich neúspěchů. Vžíváme se přitom do rozpoložení těch, kteří budou zítra či pozítří nedaleko nás či na druhém konci světa přebírat moc a s ní i odpovědnost za budoucnost země, které vykročí na obtížnou cestu svobody. Budou stát na jevišti, ostře nasvíceni kuželem reflektoru.

Rád bych jim naléhavě řekl, že nebudou ani první, ani poslední, ačkoli právě to se jim bude zdát. Lidé se však nikdy nepoučí z minulosti, říká se ... Není to pravda. Je to pochopitelná výmluva těch, kteří, příliš oslnění světlem chvíle, se poučit odmítli.

Po této privilegované chvíli přijde dlouhých patnáct, třicet, padesát let. My už to víme. Reflektory pak už nesvítí na nás, ale na důsledky všeho toho, co jsme měli udělat lépe, neudělali – oslnění pocitem, že jsme první a že se nemáme kde poučit.

*Petr Pithart se před rokem 1989 podílel na řadě aktivit českého disentu, od února 1990 do července 1992 byl předsedou vlády České republiky. Od podzimu 1992 působil po dva roky na Středoevropské univerzitě v Praze, od roku 1994 přednáší na právnické fakultě Univerzity Karlovy. V listopadu 1996 byl zvolen do Senátu Parlamentu České republiky, jehož prvním předsedou se stal v prosinci téhož roku. Od prosince 1998 byl místopředsedou Senátu, v roce 2000 zvolen do Senátu znovu a stal se jeho předsedou. Po skončení mandátu Václava Havla v roce 2003 neúspěšně kandidoval na funkci prezidenta České republiky. Po senátních volbách v roce 2004 byl zvolen prvním místopředsedou Senátu.*

# Návrat Československa k demokracii

Jiří Suk

## “Zázračný rok 1989”

V druhé polovině osmdesátých let 20. století procházelo sovětské komunistické impérium – jež mělo trvat “na věčné časy” – změnami, které vedly k jeho rozpadu a novému rozdělení sil a hodnot ve světě. Někdejší Československo bylo součástí těchto změn, většinou pouze pasivní, avšak na přelomu roku 1989/1990 po krátký čas výrazně spoluúčastovalo jejich tvářností. Sovětská “perestrojka” – spojená se jménem Michaila Gorbačova a znamenající pokus o hlubší reformy zkorumpovaného a strnulého byrokratického systému – nechtěla být strůjcem takového obratu, avšak vytvořila pro něj podmínky – uvolnila železnou obruč obepínající “vnitřní” i “vnější” sovětské impérium a umožnila národům a státům osvobozovat se z tuhých vazalských poměrů. V prvních letech “perestrojky” se vše odehrávalo v rámci těch komunistických stran, které se s novým větrem vanoucím z Moskvy do té či oné míry a s těmi či oněmi motivacemi ztotožnily – v národních státech SSSR, Maďarsku, Polsku, Československu a Bulharsku; Rumunsko a východní Německo zaujaly k “perestrojce” rezervovaný postoj. Od let 1987–1988 však dění přerůstalo možnosti osvícených (či osvícení předstírajících) center a vymykalo se jim z otežlí. Dlouhou dobu tabuizované politické, hospodářské a národnostní problémy se draly na povrch, převratné události se kumulovaly, vzájemně ovlivňovaly a urychlovaly politický vývoj.

Hlavním důvod odstředivého pohybu tkvěl v reformních záměrech sovětského vedení, které proklamovalo svobodu slova (“glasnost”), úmysl zásadním způsobem demokratizovat Komunistickou stranu Sovětského svazu, nahradit nomenklaturní byrokratické řízení ekonomiky řízením manažerským a nově uspořádat vztahy Východu se Západem (“nové myšlení”). Hledaly se způsoby, jak skloubit demokratické, pluralitní a tržní principy s realitou státu ovládaného komunistickou stranou a založeného na marxisticko-leninské ideologii. Liberalizační a demokratizační tendence však vesměs nevedly k očekávaným výsledkům, naopak prohlubovaly sociální, ekonomickou a národnostní krizi. Gorbačov a jeho lidé začali ztrácet popularitu. Ve stranické špičce se ostře polarizovaly názory. Reformy uvízly ve strukturálních rozporech. Sovětský blok překypoval odstředivými silami a jeho vedení z nezbytí proklamovalo svobodu podřízených národů a rezignovalo na roli přísného čteníka. V roce 1989 se rozpadlo vnější impérium zahrnující státy střední a východní Evropy.

## Polsko

Nové “jaro národů” začalo v Polsku. Silná a nezávislá odborová organizace Solidarita – akceptovaná státní mocí jako politický partner, který se měl podílem na odpovědnosti alespoň částečně zdiskreditovat – ustavila už v prosinci 1988 Občanský výbor složený ze 119 zástupců opozičních struktur. Výbor byl rozdělen do patnácti skupin v čele s předsedy odpovědnými za perfektní připravenost Solidarity při náročných rozhovorech u “kulatého stolu”, které se měly týkat stěžejních politických, sociálních a hospodářských témat. Většina požadavků, které chtěla uplatnit, navazovala na původní požadavky z let 1980–1981 (zrušení cenzury, svoboda tisku, přístup opozice do médií, likvidace nomenklatury a organizačních monopolů, svoboda sdružování, nezávislá územní samospráva, ekonomická reforma atd.). Solidarita chtěla u “kulatého stolu” působit jako mocná nátlaková skupina, jež přiměje režim k uvolnění poměrů a uspořádání svobodných voleb v blízké budoucnosti. “Kulatý stůl” začal 6. února 1989. Rokování, která se vedla ve třech základních oblastech – hospodářská a sociální politika, politické reformy a hospodářský pluralismus, skončila 5. dubna dohodou o postupné liberalizaci a demokratizaci režimu. V zájmu budoucího uskutečnění svobodných voleb přistoupila Solidarita na model přechodných voleb, v nichž mohla získat v dolní komoře polského parlamentu – Sejmu maximálně 35% mandátů; volby do druhé komory – Senátu se měly konat bez omezení. Solidarita se rozhodla, že po volbách nebude usilovat o moc, ani se na ní podílet kvůli “prohlubující se hospodářské krizi, reálné síly v podobě armády a bezpečnostního aparátu a také kvůli nejistotě ohledně postoje Moskvy”. Předpokládala, že v přechodném období bude působit jako parlamentní opozice, iniciovat legislativní změny a kontrolovat vládnoucí Polskou sjednocenou dělnickou stranu při výkonu moci. Naprosto jednoznačný a pro vládnoucí stranu zdrcující byl výsledek

voleb ze 4. a 18. června. Solidarita v čele s Lechem Walesou obsadila takřka všechna místa ponechaná ke svobodné volbě – (v Sejmu 260 z celkových 560 (a z 260 možných) a v Senátu 99 ze 100. Jednoznačné vítězství přimělo Solidaritu změnit strategii – ohlásila, že pokud vládnoucí strana obsadí funkci prezidenta republiky, bude opozice požadovat premiérské křeslo. 19. srpna pověřil polský prezident Wojciech Jaruzelski sestavením vlády katolického aktivistu ze Solidarity Tadeusze Mazowieckého. Nová vláda, v níž ze čtyřiaadvaceti křesel obsadila Solidarita polovinu, začala pracovat 12. září 1989.

## **Maďarsko**

Také v Maďarsku se daly věci do prudkého pohybu. Rozhodující impulsy vzešly z vládnoucí Maďarské socialistické dělnické strany (MSDS), která pod silným společenským tlakem uznala politický pluralismus a vzdávala se svého mocenského monopolu. Již v lednu schválil komunisty ovládaný parlament zákon o shromažďovacím a sdružovacím právu, který umožnil legálně zakládat politické strany. Nové strany vytvořily 22. března “kulatý opoziční stůl”, který měl sjednotit a připravit opozici pro vyjednávání s vládnoucí stranou o přechodu k demokratickému systému. Po určitých peripetiích začala 13. června politická vyjednávání u “trojhranného stolu”, kterého se zúčastnily MSDS, strany kulatého opozičního stolu a tzv. třetí strana tvořená oficiálními společenskými organizacemi. Citelnou prohru utrpěli vládnoucí komunisté 16. června, kdy se konal veřejný pohřeb ostatků předsedy maďarské vlády Imreho Nagye a jeho druhů, popravených za podporu protisovětského povstání v roce 1956. Pohřeb se změnil v pokojnou celonárodní tryznu a manifestaci vůle ke svobodě a demokracii. Mimořádný sjezd MSDS (6.–10. října) uzavřel liberalizační období – zrušil Maďarskou socialistickou dělnickou stranu a vytvořil Maďarskou socialistickou stranu jako její nástupkyni, která se vzdala mocenského monopolu a přihlásila se k pluralitní parlamentní demokracii, smíšenému vlastnictví, sociální tržní ekonomice a občanské samosprávě. Ve dnech 17.–20. října schválilo Národní shromáždění ústavní a další zákonné dodatky dohodnuté u “trojhranného stolu” o činnosti a hospodaření politických stran, zrušení Prezidiální rady, volbě poslanců a prezidenta republiky a nápravě rozsudků souvisejících s povstáním v roce 1956. Vypustilo z názvu státu slovo “lidová” a vyhlásilo Maďarskou republiku za nezávislý právní stát. Na přelomu března a dubna 1990 se uskutečnily svobodné parlamentní volby, v nichž výrazně uspělo opoziční pravicové Maďarské demokratické fórum (43%), Maďarská socialistická strana se ziskem 8,5% hlasů nepropadla.

## **Východní Německo**

Vývoj v Německé demokratické republice neměl kompromisní charakter, zdejší komunistický režim – vedený neostalinskými politiky v čele s Erichem Honeckerem – nepřipouštěl jakékoliv změny a trval na realitě dvou německých států s protikladným státním zřízením. Nespokojenost východoněmeckých občanů se vsudypřítomným policejním režimem a nízkou životní úrovní – která především ve srovnání s životní úrovní západních Němců výrazně zaostávala – vyvolávala nálady zmaru. Za jediné východisko považovali mnozí lidé útěk do kapitalistické Spolkové republiky Německo. V květnu 1989 odstranilo Maďarsko zátarasy na své hranici s Rakouskem a umožnilo mnoha východním Němcům útěk na Západ.

Přechod hranice přestal být tolik riskantní a podněcoval další a další nespokojence – počet uprchlíků vzrůstal a začal nabývat podoby exodu. V září se ustavila opoziční formace Nové fórum a vyzvala státní moc k “demokratickému dialogu o úkolech právního státu, hospodářství a kultury”. Na podzim se vládnoucí elitě vymkly věci z rukou a další dění rozhodujícím způsobem ovlivnily masy, které zaplavily ulice a náměstí. Na počátku října demonstrovalo v Lipsku 20 tisíc lidí, o tři týdny později již 300 tisíc. Policie se neodvážila zasáhnout. Demonstrace se rozrostly do dalších měst, lidé požadovali svobodné volby a občanské svobody. 9. listopadu si vynutili otevření hraničních přechodů mezi východním a západním Berlínem, padla “berlínská zeď” jako symbol rozděleného Německa a Evropy. Původní opoziční požadavky liberalizace a demokratizace Německé demokratické republiky přerostly v jednoznačnou touhu demonstřujících občanů po sjednocení obou německých států. V březnu 1990 se v NDR konaly volby, v nichž výrazným způsobem uspěla Křesťanskodemokratická unie (CDU) západoněmeckého kancléře Helmuta Kohla – tedy program sjednocení NDR a SRN. Kandidáti Nového fóra ve volbách propadli. Od 1. července vstoupila v platnost měnová, hospodářská a sociální

unie obou států, 23. srpna rozhodl východoněmecký parlament velkou většinou hlasů o přistoupení NDR ke Spolkové republice Německo. Německá demokratická republika zanikla 3. října po téměř 41 letech existence.

Změny se nevyhnuly zbývajícím státům vnějšího sovětského impéria. Bulharský “palácový převrat” v listopadu a rumunská “krvavá revoluce” v prosinci 1989 vyjevily obě krajní možnosti – buď se vše podstatné odehraje jen v rámci vládnoucí strany anebo se o moc bude bojovat na ulicích. Československo se nevydalo ani jednou z těchto cest. V první fázi “sametové revoluce” připomínalo spíše německý obraz – zaplněná náměstí požadující konec komunistické hegemonie a svobodné volby, aby se pak přiklonilo k polsko-maďarskému vlivu, představujícímu historický kompromis mezi opozicí a státní mocí dojednaný u “kulatého stolu”.

## **“Sametová revoluce” v Československu**

Pokojná studentská manifestace 17. listopadu 1989 v Praze – tvrdě potlačená policejními jednotkami – se stala příslovečným spouštěčem revolučních dějů. Vysokoškolští studenti bezprostředně po policejním zásahu kontaktovali intelektuály, umělce, divadelní a filmové herce a v návalu rozhořčení vytvářeli první aktivní ohniska občanské nespokojenosti. Zrodilo se stávkové hnutí. Dva dny poté vzniklo v Praze Občanské fórum (OF) jako politické hnutí zahrnující nejen disidentské skupiny, ale všechny nespokojené a pobouřené občany, mezi nimiž se ocitli dokonce i někteří komunisté a členové stran Národní fronty. Všeobecně respektovanou vůdčí osobností OF byl nejznámější středoevropský disident Václav Havel. Ve stejných chvílích se v hlavním městě Slovenska Bratislavě ustavilo obdobné občanské hnutí Veřejnost proti násilí – tribuny VPN se staly disidentský kulturní aktivista Ján Budaj a populární herec Milan Kňažko. Cílem OF a VPN byl dialog se státní mocí o liberalizaci a demokratizaci Československa. Pod silným tlakem zaplněných ulic a náměstí – který vyvrcholil 27. listopadu masovou generální stávkou – zahájila komunistická moc, reprezentovaná předsedou federální vlády Ladislavem Adamcem, na sklonku prvního revolučního týdne rozhovory s opozicí.

Bezprostředním důsledkem rozhovorů byly první liberalizační kroky – propuštění politických vězňů, odstranění ústavních článků o vedoucí úloze komunistické strany ve společnosti a v uzavřeném politickém systému Národní fronty, legalizace opozičních seskupení, jejich přístup do médií atd. Občanské fórum a Veřejnost proti násilí požadovaly zásadní změny ve složení a programovém zaměření vlády, avšak samy nebyly ochotné se v tomto procesu angažovat. Neochota uchopit moc, či se na ní alespoň podílet vyplývala z toho, že občanská hnutí vznikla příliš překotně, vlastně až po 17. listopadu 1989, a potřebovala čas na zformování svých organizačních, programových a politických struktur. Premiér Adamec využil poskytnutého prostoru a 3. prosince sestavil vládu, v níž nadále dominovali komunisté, kteří obsadili 15 z 20 funkcí. Nejdůležitějším faktorem ovšem zůstávala nespokojená masa, která ještě zdaleka nevydala všechnu akumulovanou energii a federální vládu prudce odmítla. Protesty měly bouřlivý, ale kultivovaný charakter a nepřerostly v násilí. Opoziční hnutí si v následujících dnech uvědomilo, že – nechce-li se propadnout – musí usilovat o moc. Premiér Adamec, jehož OF nikdy nevyzvalo k rezignaci, ztratil manévrovací prostor a pod silným tlakem zdola odstoupil. OF prosadilo do “vlády národního porozumění”, vedené vstřícným komunistou Mariánem Čalfou, sedm ministrů do klíčových hospodářských a legislativních resortů, neobsadilo však ministerstvo vnitra a ministerstvo národní obrany, a navíc VPN ve vládě nezastupoval žádný ministr.

## **Kdo bude novým prezidentem?**

10. prosince, v den jmenování federální vlády a rezignace komunistického prezidenta Gustáva Husáka, oznámily OF a VPN, že jejich společným kandidátem do funkce prezidenta je Václav Havel. Proti této kandidatuře se však postavili komunisté. Federální shromáždění jako nejvyšší zákonodárný sbor československé federace byl složen z převážné většiny právě z komunistů a ti se rozhodli prosazovat přímou volbu prezidenta, v níž očekávaly vítězství svého kandidáta – odstoupivšího premiéra Ladislava Adamce. Rovněž slovenské politické strany a společenské organizace odmítaly Havla ve prospěch politického symbolu roku 1968 Alexandra Dubčeka. Nastala paradoxní situace: OF jako revoluční politické hnutí chtělo, aby prezidenta v souladu s komunistickou ústavou zvolilo komunisty

ovládané Federální shromáždění, naproti tomu komunistická strana se chystala provést zásadní ústavní změnu účelovým nastolením prezidentského systému. Tomu chtělo OF zabránit, ale nevědělo jak. Poněvadž proklamovalo svoji státnost a vůli převzít všechny ústavní a státní struktury, nedokázalo zpacifikovat parlament, v němž nedisponovalo ani jedním poslaneckým mandátem. Nemělo k dispozici žádné formální nástroje, jen mobilizaci veřejnosti. Zdráhalo se však uvést ji znovu do chodu, mohla vyvolat rozklad Federálního shromáždění a vrátit společnost na revoluční stezku, a to Občanské fórum rozhodně nechtělo.

Východisko z patové situace nabídl tápajícím demokratům premiér Čalfa. Na schůzce mezi čtyřma očima, která se uskutečnila na jeho podnět 15. prosince na Úřadu předsednictva vlády, se domluvil s Václavem Havlem na řešení. Cílem jejich společného plánu bylo, aby Federální shromáždění ve stávajícím složení ještě v roce 1989 zvolilo Havla československým prezidentem. Čalfova rychlá a důrazná intervence v parlamentu rozhodla, komunističtí poslanci se už na schůzi 19. prosince vzdávali svých plánů na přímou volbu a bez výjimky se podrobovali vůli demokratického hnutí. Aby při volbě prezidenta nepropukla krize v česko-slovenských vztazích, bylo nutné oboustranně uspokojivých způsobem odstranit napětí mezi oběma konkurenty na prezidentskou funkci – Havlem a Dubčekem. Oba nejvážnější kandidáti se několikrát za tímto účelem setkali. Výsledkem komplikovaných rozhovorů, paralelně doprovázených jednáními politických stran u “kulatého stolu” byla dohoda o rozdělení nejvyšších státních funkcí – Alexander Dubček byl 28. prosince zvolen předsedou Federálního shromáždění a Václav Havel o den později československým prezidentem, oba jednomyslně. Až po těchto slavnostních aktech ukončili vysokoškolští studenti – kteří byli od 17. listopadu hybnou silou a symbolem protestního hnutí – svou stávkou, když považovali další vývoj za nezvratný.

## Prvních šest měsíců

Odstranění ústavních článků o vedoucí roli Komunistické strany Československa – ve společnosti a ve státě, obsazení klíčových ministerstev ve federální vládě a zvolení Václava Havla prezidentem republiky zlomily moc KSČ jako politického hegemonu. Na přelomu ledna a února 1990 přestala být komunistická strana dominantní silou i v nejvyšších zákonodárných sborech, nicméně až do svobodných voleb si v politice udržela velmi silné a strategické postavení. Konkrétní představu poskytnou základní čísla, dokumentující výsledky kooptací do nejvyšších zákonodárných sborů. Na rozsahu a způsobu kooptací se dohodly tzv. rozhodující politické síly scházející se od 8. prosince 1989 u “kulatého stolu”. “Rozhodující politické síly” tvořily velmi nesourodý konglomerát složeného *ad hoc* a improvizovaně z politických stran, hnutí a organizací velkého, menšího i zcela zanedbatelného významu. V podstatě je tvořily strany předlistopadové Národní fronty doplněné o OF a VPN.

Hlavní změna ve složení třísetpadesátičleného *Federálního shromáždění ČSSR* (FS) byla provedena v lednu 1990. Z 242 poslanců Komunistické strany Československa rezignovalo nebo bylo odvoláno 122 poslanců; Občanské fórum a Veřejnost proti násilí obsadily 114 míst (šest jich zůstalo neobsazeno); bezpartijním poslancům bylo z 64 ponecháno 41 míst; české a slovenské strany bývalé Národní fronty si podržely dosavadní počet křesel – Československá strana lidová a Československá strana socialistická po 18 a Demokratická strana a Strana slobody po 4. Počátkem února 1990 byla rekonstruována dvousetčlenná *Česká národní rada* (ČNR). Komunistická strana, která měla 133 mandátů, odvolala 51 svých poslanců; na jejich místa kooptovalo své poslance Občanské fórum; 33 křesel si ponechali bezpartijní a po 17 mandátech zůstalo Československé straně lidové a Československé straně socialistické. O několik dní později byla provedena hlavní změna ve složení stopadesátičlenné *Slovenské národní rady* (SNR): z původního počtu 106 komunistických poslanců jich 21 rezignovalo a dalších 20 jich Komunistická strana Slovenska sama odvolala. O zbývajících 85 mandátů se zhruba půl na půl podělily ostatní politické strany a společenské organizace s poslanci bez politické příslušnosti.

V únoru 1990 přešlo politické rozhodování od “kulatého stolu” do zákonodárných sborů; v Československu tak byla formálně obnovena *parlamentní demokracie*. Dosavadní Ústava a struktura státních orgánů zůstaly v platnosti. Občanskému fóru se v lednu – kvůli nejednotnosti ve vlastních

řadách a posléze nesouhlasu VPN – nepodařilo prosadit restrukturalizaci federativního státního uspořádání. Cílem bylo zajistit větší a účelnější komunikační propojenost a zlepšit funkčnost státních orgánů v nadcházejících podmínkách svobody a politické plurality. Nad pokusem o výraznější změnu však zvítězila setrvačná koncepce ústavní kontinuity, obhajovaná funkcionáři Federálního shromáždění a slovenskými politiky, kteří federativní uspořádání státu z roku 1968 považovali za největší politický zisk a nechtěli připustit žádné změny.

V částečně rekonstruovaných vládách a parlamentech – složených z politiků a poslanců nejrůznějších zkušeností, orientací a zájmů – zavládly svérázné poměry. Ráz politiky přechodného období ovlivňovaly určité, v jistém smyslu vyhraněné politické typy. Dominovali politici více či méně spjatí s komunistickou stranou a zpravidla i s komunistickou či socialistickou ideologií: a) *exkomunisté* (bývalí reformní komunisté), kteří se do veřejného života vrátili po dvacetileté nucené odmlce (předseda Federálního shromáždění Alexander Dubček, místopředseda FS Zdeněk Jičínský ad.); b) *neokomunisté* jako reprezentanti “nové” polistopadové KSČ; c) *starokomunisté*, zachovávající si své přesvědčení i politický styl, většinou z nejvyšších míst odešli nebo byli odvoláni; d) *postkomunisté* – političtí pragmatici, kteří se od komunistické strany a jejího učení odklonili, zpravidla ve prospěch jiné politické doktríny (předseda federální vlády Marián Čalfa, místopředseda federální vlády Vladimír Dlouhý, předseda SNR Rudolf Schuster, předseda slovenské vlády Milan Čič ad.). Jistou protiváhu k vyjmenovaným čtyřem typům tvořily dva základní typy, reprezentující *občanskou politiku*: e) nekomunističtí občanští aktivisté vzešli z *disentu* a *šedé zóny* (prezident Václav Havel, předseda české vlády Petr Pithart, první náměstek federálního ministra vnitra Jan Ruml ad.); f) *pragmatictí aktivisté*, kteří do politiky vstoupili v okamžiku revoluce. V politice dále působilo několik vlivných funkcionářů ze čtyř politických stran bývalé, komunisty ovládané, Národní fronty.

## **Základní reformní zákony**

V této ústavní a mocenské konstelaci byla zahájena postupná liberalizace a demokratizace politického, společenského a hospodářského života. 23. ledna 1990 přijalo Federální shromáždění “malý zákon o politických stranách” umožňující vznik pluralitního politického systému. Výhody se dostalo etablovaným stranám předlistopadové Národní fronty, jež se bez omezení staly součástí rodícího se politického systému (včetně KSČ); nový prvek v systému představovaly politická hnutí Občanské fórum a Veřejnost proti násilí. Vedle těchto parlamentních formací vznikaly četné další politické strany s ambicí, že uspějí v lednových a únorových kooptacích nebo pak v červnových volbách. Nový volební zákon, přijatý 27. února, stanovil, že se bude volit podle systému poměrného zastoupení, ve 12 obvodech, s 5% omezovací klauzulí (v SNR 3%); volební období bude dvouleté a klíčovým úkolem poslanců a politiků bude vypracovat a přijmout nové ústavy. Důležité zákony zakotvující základní občanské svobody – o sdružování občanů, o právu shromažďovacím, o právu petičním, novelu tiskového zákona a občanského zákoníku – přijal parlament 27.–29. března 1990. Základní podmínky pro nadcházející změny v ekonomické oblasti měly vytvořit zákony o zrovnoprávnění všech forem vlastnictví, o akciových společnostech, o individuálním podnikání fyzických osob, o státním podniku, schválené v druhé polovině dubna. Parlamety přijaly nové názvy státu a státní symboly – z názvů obou republik bylo vypuštěno slovo “socialistická” – Česká republika (ČR), Slovenská republika (SR) a společný stát byl pojmenován Česká a Slovenská Federativní republika (ČSFR). Na počátku května zrušil parlament trest smrti, přijal novelu zákona o soustavě základních a středních škol a nový vysokoškolský zákon poskytující akademickým obcím svobodu a autonomii.

Také změny v zahraničně-politické orientaci měly být velmi dynamické a naznačovat, že Československa opouští “svět včerejška” a vydává se novou cestu. Tuto tendenci symbolicky podtrhly dvě neobvyklé zahraniční návštěvy – 2. února přijel 14. tibetský dalajláma Tändzin Gjamccho, čerstvý držitel Nobelovy ceny míru, a 21.–22. dubna navštívil Čechy, Moravu a Slovensko papež Jan Pavel II. Prezident Václav Havel – vítaný a oceňovaný ve světě jako symbol rychlého a klidného předání moci – navštívil již 2. ledna oba německé státy, podpořil jejich sjednocení a vyjádřil politování nad divokým odsunem Němců z poválečného Československa. Triumfálním přijetím v Kongresu vyvrcholila návštěva Česko-slovenské delegace vedené prezidentem Havlem ve Spojených státech amerických ve dnech 19.–23. února. O tři dny později byla v Moskvě uzavřena dohoda mezi vládami



ČSSR a SSSR o odchodu sovětských vojsk z Československa (27. června 1991 odešel poslední sovětský voják). V Moskvě 6. června bylo na setkání členských států Varšavské smlouvy dohodnuto postupné rozpuštění paktu ve prospěch budování kolektivní bezpečnosti. Československo projevilo zájem o spolupráci se západoevropskými strukturami. Rada Evropy mu 7. května udělila statut zvláštního hosta, týž den byla v Bruselu podepsána dohoda o obchodní a hospodářské spolupráci s Evropským společenstvím.

Politický proces byl mnohem složitější, než by se mohlo zdát z prostého výčtu schválených zákonů, triumfálních zahraničních cest, smělých projevů a překvapivých návrhů. Ve všech sférách hierarchie se formovaly různé mocenské a zájmové koalice, v nichž se *ad hoc* podle situačních parametrů spojovaly či diverzifikovaly jednotlivé politické typy. Obecně lze říci, že v českých zemích se vytvořily tyto základní polarizace: mezi exkomunisty a neokomunisty a mezi občanskými politiky a oběma předchozími typy. Vytvořilo se několik polí, na nichž se odehrávaly mocenské střety – ekonomická reforma (spor stoupců radikální “šokové” terapie s gradualisty), politická ideologie (levice vs. pravice, etatismus vs. neoliberalismus) atd.

V českých zemích se do centra pozornosti přesunula ekonomická reforma a vyrovnání se s Komunistickou stranou Československa a jejími zločiny. Na Slovensku se neokomunisté a exkomunisté spojily v odporu proti občanským politikům, jejichž předpokládaným nástupem se cítili ohroženi. Dalším polem mocenského střetu se záhy stal spor o slovenské národní zájmy (umírnění i radikální slovenští nacionalisté versus stoupcem obecně demokratických a občanských hodnot). Klíčovým tématem politické diskuse bylo postavení Slovenska v Československu a záhy i slovenská státní samostatnost.

Půlstoletá césura oddělila českou a slovenskou společnost od zkušenosti se svobodnou politikou. Listopadová revoluce probudila k životu mnoho problémů a otázek dlouhá léta neřešených, odkryla staré animozity, vyvolala očekávání, naděje a nové spory. Předpoklad, že ústavní kontinuita zaručí klidný a uspořádaný přechod k parlamentním volbám, se ukázal být nereálným. Široce pojatá kontinuita společně s absencí vyprofilované strategie umožnily rozehrát hru protichůdných zájmů, a tak se to, co mělo být zárukou stability, paradoxně stávalo matricí mocenské dezintegrace a paralelizace. Politice nevládla žádná dominantní idea, žádný tradiční či nový legitimizační rámec v ní nenabyl vrchu (svrchovanost lidu apod.). Je velmi sporné, zda to bylo plodné obnovení chaosu a počátek cesty do říše plurality, jak tvrdí někteří postmoderně orientovaní sociální vědci.

## První problémy s minulostí

Parlament, složený převážně z komunistických poslanců, zvolil na samém konci roku 1989 Václava Havla prezidentem a Občanské fórum respektovalo komunistickou stranu jako plnoprávnou součást nově se rodící politické plurality. I přesto se stal *antikomunismus* jedním ze základních problémů nadcházejícího období. V lednu, únoru a březnu 1990 se probudil k životu v druhém největším českém městě, v moravské metropoli Brně. Zdejší Občanské fórum, vedené exkomunistou a pozdějším signatářem Charty 77 Jaroslavem Šabatou, ponechalo prestižní a reprezentativní funkci brněnského primátora komunistovi Josefu Pernicovi. Proti tomu se zdvihla vlna odporu části brněnské veřejnosti a místních fór, v jejímž čele stál disident a bývalý politický vězeň Petr Cibulka. Přestože se podařilo brněnskou jakobínskou herezi utlumit, antikomunismus nezadržitelně pronikl do politiky Občanského fóra a začal v ní fungovat jako jedno z dělítek. Jako vhodný nástroj boje o vliv a moc si ho přisvojili především “revolucionáři poslední hodiny”; okresní a krajská Občanská fóra v něm našla jednoduchý a pádný instrument pro boj s místními “komunistickými mafiemi” a “nomenklaturními bratrstvy”, jež převáděly svůj politický a sociální kapitál do oblasti soukromého podnikání.

V polovině dubna 1990 vystoupil pražský městský prokurátor Tomáš Sokol (OF) s návrhem postavit KSČ mimo zákon; návrh zdvihl poslední závoru a vyvolal silné pnutí mezi kompromisem nakloněným vedením Občanského fóra a radikalizujícími místními občanskými fóry. S blížícími se volbami nabýval antikomunismus na síle a postavení komunistické strany mimo zákon požadovaly dokonce politické strany, které s ní dlouhá desetiletí kolaborovaly v Národní frontě. Byli tu ovšem také ti,

jejichž legitimita (právo promluvit nejdříve a nejněžeji) pro vyrovnání s komunistickou minulostí byla nezpochybnitelná – političtí vězňové 50. let. Jejich menšinový hlas se ztrácel ve vřavě doby, málokdo mu naslouchal. Nicméně z jejich podnětu přijalo Federální shromáždění 24. dubna zákon o soudní rehabilitaci, jenž do značné míry kopíroval podobný zákon z roku 1968; tím byly také dány jeho meze – rušil nespravedlivě vynesené rozsudky a umožňoval odškodnění obětí komunistické justiční zvrůle, aniž ovšem charakterizoval komunistický režim jako zločinný a protiprávní. Právě o tomto aspektu se v následujících letech bouřlivě diskutovalo.

Problém Státní bezpečnosti otrásal politikou po celé přechodné období. Ministerstvo vnitra se okamžitě stalo centrem pozornosti těch zájmových skupin, jejichž představitelé se buď shodou okolností nebo cílevědomě ocitli v jeho magnetickém poli. Potkávalo se tu více, rozličně motivovaných záměrů a úmyslů, přičemž OF a VPN neměly až do červnových voleb na dění v resortu rozhodující vliv. Vítězové revoluce rezignovali na ovládnutí klíčové mocenské instituce, v níž si udrželi vliv předlistopadoví funkcionáři. Leitmotivem neveřejných či poloveřejných aktivit na vnitru bylo přivlastnit si mocenský kapitál, jenž se skrýval v archivech ministerstva. Za dveřmi spisoven a sekretariátů se začaly provádět první, neoficiální “lustrace” (prověřování kontaktů a vazeb politika se strukturami ministerstva vnitra, především se Státní bezpečností), které nebyly spojeny jen s ideou očisty veřejného života od konfidentů, ale také s pokusy prefabrikovat a účelově používat kompromitující spisy na osobnosti z řad státních struktur i demokratického hnutí. Nekontrolovaný a pochybný proces (spisy asi 15 tisíc nejdůležitějších konfidentů byly na počátku revoluce zničeny či odstraněny) vyústil v oficiální předvolební lustrace - prověřování kandidátů politických stran a hnutí. Na Slovensku byli nacionálně (re)orientovaní postkomunisté a exkomunisté zajedno v podezření a odporu vůči občanským politikům, reprezentujícím liberální a federativní ideje. Naopak v Česku dochází k ostrému střetu mezi bývalými “postkomunisty” a “exkomunisty” o koncepci ministerstva vnitra.

Také otázka ekonomické transformace se stala předmětem (prozatím spíše skrytých) polemik. Nějaký čas po ustavení “vlády národního porozumění” se mohlo zdát, že půjde o věc ryze odbornou, leč první měsíce nového roku ukázaly, že i ekonomika bude politikum *par excellence*. Z podnětu Občanského fóra začala neformální soutěž o nejlepší “scénář ekonomické reformy”, v níž se snažily uplatnit a vyniknout rozličné mocenské skupiny a školy. Je přirozené, že nejmocnějšími se nakonec ukázaly být ty koncepce, které vypracovali ekonomičtí odborníci jednotlivých vlád. Harmonogram reformy vytvořený týmem expertů při české vládě se alespoň částečně protnul s alternativou, kterou předložili ekonomičtí odborníci federální vlády, a která posléze v neformální soutěži zvítězila.

Navzdory dalším problémům a potížím (např. po prezidentově velkorysé amnestii několikanásobně vzrostla kriminalita) se vláda těšila poměrně značné popularitě. Do nejvýraznějších politiků si mnozí lidé promítali své tužby a očekávání. Prezident Václav Havel ztělesňoval “jinou” politiku, vyznačující se mravními apely, hlubokomyslnými gesty a jazykovou vytříbeností projevů. Další bývalý disident a polistopadový ministr zahraničních věcí Jiří Dienstbier byl spojován s novou a prozápadní zahraniční-politickou orientací Československa. Ministr financí Václav Klaus (od roku 2003 prezident ČR) se už v přechodném období stal ztělesněním rychlé, radikální a mnohoslibné ekonomické reformy. Na Slovensku patřili mezi nejoblíbenější politiky předseda vlády Milan Čič i předseda SNR Rudolf Schuster, kupodivu tomu nijak tomu nebránila jejich spjatost s předlistopadovým komunistickým establishmentem; nepochybně k tomu výrazně přispěla skutečnost, že obratnými manévry a gesty dokázali přesvědčit občany, že jsou schopni dobře hájit slovenské zájmy uvnitř federace.

Popularita a důvěra v nové politické symboly úzce souvisela se třemi polistopadovými mýty. Mýtus o “utahování opasků” živil důvěru, že nutnost dočasného omezení a skromnosti povede k výraznému zvýšení životní úrovně a celospolečenské prosperity; to politikům poskytlo prostor k zahájení nepopulárních opatření. Druhý z mýtů nesl název “návrat do Evropy” a vyvolával dojem, že Československo se rychle připojí k hospodářsky vyspělé západní Evropě. Třetí mýtus bychom mohli pojmenovat jako “rychlé dovršení slovenské státní samostatnosti” v příznivých podmínkách politické svobody.

## První parlamentní volby

V napjatě očekávaných parlamentních volbách, jež se konaly půl roku po listopadové revoluci (8. a 9. června 1990) za účasti takřka 90% oprávněných voličů, mohli čeští a slovenští občané po čtyřiačtyřiceti letech svobodně vybírat z několika desítek politických stran a hnutí. “Svátek demokracie” poznamenaly dvě aféry spojené se jmény předsedy Československé strany lidové Josefa Bartončíka a lídra Veřejnosti proti násilí Jána Budaje, kteří byli označeni za spolupracovníky komunistické Státní bezpečnosti. Budaj se ocitl na seznamu pozitivně lustrovaných kandidátů a odstoupil z kandidátky VPN; jakoukoli spolupráci s StB však kategoricky popřel, Veřejnost proti násilí ho bezvýhradně podpořila a zpochybnila celý lustrační proces, připravovaný ve spěchu a doprovázený podivnými praktikami v nekoncepčně řízených ministerstvech vnitra. Bartončík mezi pozitivně lustrovanými kandidáty ČSL nebyl. Na základě svědectví bývalého pracovníka StB a nejednoznačného údaje v registru svazků ho bývalý disident a náměstek federálního ministra vnitra Jan Ruml (OF) označil za dlouholetého a významného agenta Státní bezpečnosti. Československá strana lidová to považovala za nezákonný a politicky motivovaný útok v čase předvolebního klidu.

Vítězství Občanského fóra v českých zemích se očekávalo. Ve dvousetčlenné České národní radě získalo bezmála 50% hlasů, stejně tak ve stopadesátičlenné Sněmovně národů Federální shromáždění. Vítězství Veřejnosti proti násilí na Slovensku, o němž se více pochybovalo, nebylo sice tak výrazné, přesto bylo přesvědčivé, když VPN získala asi 1/3 míst. Demokratická politická hnutí, která se spontánně zrodila v listopadu 1989 na náměstích českých a slovenských měst, ve volbách triumfovala. Komunistickou stranu Československa volilo 13–14% obyvatelstva. Vzhledem k sílící vlně antikomunismu to byl úspěch, avšak oproti přechodnému období ubyl komunistům značný počet mandátů; i vzhledem k tomuto poklesu se komentátoři domnívali, že strana je odsouzena k postupnému zániku; další léta ukázala, že to byl mylný předpoklad.

Volební výsledky určily ráz koaličních jednání o složení vlád; nové vlády se představily koncem června. Přes nesouhlas Občanského fóra se předsedou federální vlády opět stal Marián Čalfa (KSČ/VPN), kterého výrazně podpořil prezident Havel. Společně s předsedou měla vláda 16 členů (9 z OF, 5 z VPN, 1 bez politické příslušnosti, 1 z KSČ).

Předsedou Federálního shromáždění ČSFR byl znovu zvolen Alexander Dubček (VPN), 1. místopředsedou Zdeněk Jičínský (OF). Předsedkyní České národní rady se stala Dagmar Burešová (OF) a předsedou Slovenské národní rady František Mikloško (VPN/KDH). Volbou nového prezidenta ČSFR 5. července 1990 vyvrcholila povolební jednání: Federální shromáždění v tajných volbách zvolilo Václava Havla jako jediného kandidáta (234 pro, 50 proti). Důsledné převzetí moci demokratickým hnutím se tak vlastně uskutečnilo až půl roku po pádu komunistického režimu.

První svobodné komunální volby se uskutečnily 23.–24. listopadu 1990 a zvítězilo v nich Občanské fórum s 36% před Komunistickou stranou Čech a Moravy se 17% a Československou stranou lidovou s 11,5%. Voleb se účastnilo takřka 75% oprávněných voličů.

## Přeskupování politických sil

Odvrácenou stranou volebního triumfu byla velká nestabilita politických hnutí, která neměla volené vedení, v Čechách ani na Slovensku je nereprezentovala všeobecně respektovaná osobnost, nýbrž volné seskupení názorově odlišných (ne-li přímo protikladných) osobností; nevyjasněná zůstávala struktura a demokratické mechanismy zajišťující funkčnost a mobilitu hnutí. Politici, jež stáli od konce roku 1989 v jeho čele, se pokusili prodloužit život “konsenzuální politice”, která ovšem ve své podstatě byla chaotická (“konsensus” se totiž dařilo udržet jen proto, že četné názorové skupiny byly nuceny s ohledem na dobrý volební výsledek dočasně potlačit svoje zájmy). Výzvy ke stranicky nevyhraněné středové politice, zaštiťované autoritou prezidenta Havla, se po volbách už mýjely účinkem, neexistovala žádná vnitřní ani vnější síla, jež by Občanské fórum naplněné přetlaky udržela pohromadě, nastávala doba štěpení. Názorová diferenciacie předznamenávala rozdělení OF i VPN do více vyprofilovaných politických klubů. Diference se především tříbily na tématech československého sporu, ekonomické reformy a postoje ke komunistické minulosti.

První střet přišel ihned po volbách – jmenování některých komunistů do parlamentních funkcí se stalo předmětem ostré kritiky pravicově orientovaných poslanců OF. Na nevolené vedení OF – jež volební úspěch posílil v přesvědčení, že na ustrojení OF není třeba nic podstatného měnit – dopadaly projevy nevole, tentokrát však nepřicházely pouze zvenčí, ale už i zevnitř, z vlastních řad. Štěpení začalo v parlamentech. Už v září, v důsledku sporů o povahu ekonomické reformy, se zformoval Meziparlamentní klub demokratické pravice, složený z Klubu pravicových poslanců OF v České národní radě, vedeného Janem Kalvodou (ODA), a obdobného klubu ve Federálním shromáždění v čele s Danielem Kroupou (ODA). V reakci na vznik MKDP založili poslanci, kteří si nepřáli dělení Občanského fóra, Liberální klub (13. prosinec 1990), do něhož se přihlásila většina ministrů české a federální vlády.

Nevyhnutelná a zásadní proměna Občanského fóra se přiblížila. Na sněmu 13. října 1990 byli poraženi ti, kteří si přáli, aby v dosavadní podobě politicky nevyhraněné středové formace působilo hnutí až do parlamentních voleb 1992. Z vůle většiny okresních a krajských fór byl předsedou zvolen charismatický ministr financí Václav Klaus, který se netajil tím, že chce z Občanského fóra učinit pravicovou politickou stranu s vyhraněným programem a pevným členstvím, jež mu měla být oporou při prosazování koncepce radikální ekonomické reformy. I přes nesouhlas prezidenta Václava Havla, zakladatele hnutí a nejlivnější politické osobnosti, sněm Občanského fóra potvrdil Klausovu intenci.

Prezident Havel sezval představitele OF, aby rozhodli o budoucnosti hnutí, především o formě jeho působení do příštích parlamentních voleb. Důvodem bylo úsilí zachovat vládní většinu v české části Federálního shromáždění a v České národní radě, aby nemuselo dojít k zásadním změnám ve složení české a federální vlády. Oba předpokládané nástupnické subjekty OF se dohodly na paritním přerozdělení křesel v předsednictvech parlamentů, ve výborech a ve vládách. 23. února se v Praze konal poslední republikový sněm, jenž rozhodl o rozdělení OF na Občanskou demokratickou stranu (ODS) v čele s federálním ministrem financí Václavem Klausem a Občanské hnutí (OH) neformálně vedené ministrem zahraničních věcí Jiřím Dienstbierem. ODS, do níž se transformovala většina regionálních fór, se záhy stala poměrně silnou politickou stranou a vlivnou parlamentní frakcí. Naproti tomu většina ministrů české i federální vlády se hlásila k OH, včetně českého premiéra Petra Pitharta a předsedkyně ČNR Dagmar Burešové. Česká vláda se tak *via facti* změnila ve vládu menšinovou. Byl to jeden z dalších překvapivých paradoxů politiky tzv. ústavního konsensu.

## **Ekonomická reforma**

V druhé polovině roku 1990 byly učiněny rozhodující politické a legislativní kroky k transformaci hospodářství. V září a říjnu schválilo Federální shromáždění scénář “radikální ekonomické reformy” vypracovaný pod vedením ministra financí Václava Klause; přijalo zákon o “malé privatizaci” a zákon o zmírnění následků některých majetkových křivd (“restituční zákon”). Vznikla Rada hospodářské a sociální dohody (“tripartita”) jako orgán pro sjednávání shody mezi vládou, odbory a zaměstnavateli. V polovině října byl devalvován obchodní kurs koruny vůči dolaru a dalším volně směnitelným měnám.

K 1. lednu 1991 byly liberalizovány ceny. První veřejné dražby malých podniků, obchodů, restaurací apod. odstartovaly “malou privatizaci”, jež pokračovala až do prosince 1993. V českých zemích bylo vydraženo přes 20 tisíc jednotek v celkové hodnotě 36 miliard korun. Na konci února schválilo Federální shromáždění zákon o velké privatizaci umožňující převod státního majetku do rukou soukromníků za účelem podnikání. Zákon upravující vlastnické vztahy k půdě a jinému zemědělskému majetku, přijatý Federálním shromážděním 21. května patřil do kategorie restitučních zákonů a zmírňoval následky některých majetkových křivd vůči vlastníkům zemědělské a lesnického majetku v letech 1948–1989. První vlna “kupónové privatizace”, v níž stát nabízel akcie 1491 podniků v celkové hodnotě blížící se třem stům miliardám korun, začala 1. listopadu 1991 registrací “držitelů investičních kupónů” (tzv. DIKů). Pod vlivem vládní propagandy a komerčních reklam si šest milionů českých a dva a půl milionu slovenských občanů zakoupilo knížku s tisíci investičními body. V prosinci 1991 přijalo Federální shromáždění zákon o životním prostředí a zákon o úpravě a vypořádání

majetkových vztahů v družstvech (tzv. transformační zákon). Od 18. května 1992 mohli všichni držitelé “kupónových knížek” investovat své kupóny buď přímo do privatizovaných podniků nebo je svěřit investičním fondům. Tři čtvrtiny DIKů – ovlivněných reklamní kampaní a doufajících v rychlé zbohatnutí v prostředí “lidového kapitalismu” – svěřily své knížky fondům.

Podoba ekonomické reformy měla alternativu. Již zmíněné spory mezi ekonomy federální a české vlády jako například rozdílný pohled na způsob privatizace přetrvával i po volbách. Obě koncepce se shodovaly v základních krocích: deregulace cen, částečná směnitelnost měny a liberalizace zahraničního obchodu musí být provedeno naráz. Rovněž nebylo pochybnosti o nutnosti rozsáhlé privatizace, zásadní otázkou ovšem bylo “jak” privatizovat. Jako jeden ze způsobů privatizace se nabízely *restitute*, jež měly alespoň částečně zmírnit majetkové křivdy a zločiny, spáchané komunistickým státem po roce 1948.

Podstatnější rozdíl spočíval v otázce, zda má stát klíčové podniky před vlastní privatizací nějak restrukturalizovat. ODS razila názor, že stát nemá do podnikové mikrosféry nijak zasahovat. Chtěla všechny podniky privatizovat kupónovou metodou. Argumentovala, že v republice není dostatek kapitálu, aby mohly být podniky privatizovány standardní metodou – tj. prodány solventnímu zájemci; populisticky zdůrazňovala především, že české a slovenské “rodinné stříbro” nesmí být napospas zahraničnímu kapitálu. Slibovala, že tento způsob privatizace bude rychlý a omezí korupci na minimum. Hospodářským ministrům v české vládě v čele s ministrem Karlem Vrbou připadal tento postup jako velmi riskantní. Namítali, že kvalitní vlastnickou strukturu nelze vytvořit pomocí kupónové loterie; vznikne rozdrobené vlastnictví a zahraniční investoři, bez kterých se československý průmysl neobejde, nebudou mít zájem do takovýchto podniků vstupovat. Privatizace, kterou navrhovali ekonomové z OH, předpokládala zapojení většiny velkých a klíčových podniků do nadnárodních koncernů, přičemž je třeba podniky připravit a privatizační proces kontrolovat.

Ministr Klaus razil názor, že je nepřijatelné zasahovat do jednotlivých podniků, a dodával, že úkolem vlády je vytvořit pouze obecné podmínky, o vše další se postarají noví vlastníci a “neviditelná ruka trhu”. Složitý komplex otázek a problémů byl výrazně politizován a ideologizován – Klaus označoval své oponenty za zastánce zdiskreditovaného státního intervencionismu, za kryptokomunisty, levičáky a zastánce nezodpovědných “třetích cest”. Následující léta ukázala, že velké podniky privatizované do rukou zahraničního investora prosperují, zatímco podniky privatizované přes kupóny se zmitají a agonii nebo zanikají.

Závěrem je možné říci, že “malá privatizace” byla přes určité dílčí problémy úspěšná a výrazně přispěla k dynamickému rozvoji sektor služeb. “Velkou privatizací” za tak úspěšnou považovat nelze – doprovázely ji výrazná korupce, praktiky tzv. “tunelování” a “džusování” (nové výrazy pro kriminální odčerpávání velkých částek z podniků a bank). Rezignace strůjců ekonomické reformy na zavedení kontrolních mechanismů a právního pozadí se stala velkou příležitostí pro “žraloky” a posléze vedla k úzkému propojení sfér politiky a byznysu.

Na chaos, zmatky a vzrůstající pocit nejistoty v prvních dvou letech po pádu komunistického režimu odpověděli lidé volbou silných charismatických osobností v parlamentních volbách v červnu 1992. Vladimír Mečiar jako předseda Hnutí za demokratické Slovensko na Slovensku a Václav Klaus jako předseda Občanské demokratické strany v českých zemích ztělesnili zřetelné ideje a přísliby: první politiku národní volby, druhý politiku ekonomické prosperity. Jimi vedená jednání o státoprávním uspořádání země nevedla k oboustranně přijatelnému řešení a 25. listopadu 1992 rozhodl parlament o rozdělení Československa na dva samostatné státy k 31. prosinci.

## **Závěr**

Rozpadem Československa na samostatnou Českou a Slovenskou republiku zanikl stát, jenž v převratných a bouřlivých středoevropských poměrech trval 74 let. Zanikl proto, že nikdy nedokázal uspokojivě vyřešit svoji základní existenční otázku. Vzhledem k tomu, že demokratické politické elity považovaly za svoji prioritu udržení tohoto státu jako historického dědictví, je rozpad nejvýraznějším

transformačním neúspěchem. Na druhé straně samotný akt dělení byl klidný, rychlý a spořádaný, a to – ve srovnání s krvavým nacionálním účtováním v bývalém Sovětském svazu a Jugoslávii – je nutné hodnotit kladně. Druhé svobodné volby v roce 1992 dovršily návrat k systému parlamentní demokracie, v němž dominantní role připadla politickým stranám. V tomto smyslu se Česko a Slovensko přiblížily k západoevropskému systémovému standardu a vrátily k ideálům, z nichž v roce 1918 v podobě moderního státu povstaly. Avšak působení politických stran bylo výrazně poznamenáno kariérismem a klientelismem, především pak úzkým propojováním mediální, podnikatelské a politické sféry. Velké politické aféry a skandály měly teprve přijít. Rovněž výsledky ekonomické transformace – tj. její vítězné alternativy spočívající v “šokové terapii” – jsou velice rozporuplné. Víra ve všemocnou “neviditelnou ruku trhu” a předpokládané tradiční ctnosti Čechů a Slováků ukázala své meze v expanzivní tendenci k rychlému a snadnému zbohatnutí na úkor celku a v rozporu se zákony či všeobecně sdílenými hodnotami. To, co bylo jednou z hlavních příčin pádu komunismu – nedostupnost zboží denní potřeby a nízká kvalita služeb, zaznamenalo viditelný vzestup. Na úrovni velké privatizace – distribuce velkého majetku do soukromých rukou – se však nenaplnila očekávání vkládaná do “kupónové” metody, která nevedla k vytvoření stabilního kapitálového prostředí a rostoucí ekonomice. Často docházelo i ke zcela záměrným a zjištěným politickým rozhodnutím – především absentovala politická vůle vpustit kontrolní mechanismy do privatizačního procesu, údajně kvůli obavě se zbytečných byrokratických průtahů, začasto však z pohodlnosti nebo zjištěnosti.

V otázce “Co s komunistickou minulostí” zavládl už v první polovině roku 1990 doslova schizofrenní stav. Historický kompromis mezi OF a KSČ z konce roku 1989 znemožnil důsledné vyrovnání s komunistickou stranou a čtyřicetiletým dědictvím jejího neomezeného vládnutí. A tak na jedné straně panovalo celkem jasné vědomí o historické vyžilosti komunismu a o jeho zločinné povaze, zatímco na druhé straně demokratická elita už v lednu 1990 uznala KSČ jako plnoprávnou a plnohodnotnou součást politického života bez jakýchkoli omezení. Z toho pak pramenil chaos a četné zmatky, mimo jiné v oblasti navrácení miliardového majetku KSČ státu a potrestání skutečných zločinců a vlastizrádců komunistické éry. Obojaký postoj petrifikovalo přijetí zákona o zločinnosti a protiprávnosti komunistického režimu v roce 1993 – ve společnosti, která odsoudila komunismus, existuje nadále komunistická strana jako parlamentní síla, již ostatní strany označují kvůli své dobré pověsti za extremistickou a přitom s ní na lokální i státní úrovni kooperují. Českou společnost nemine – podobně jako poválečné Německo – zásadní, pravděpodobně generační polarizace a z ní plynoucí ostrá diskuse o nezvládnuté minulosti. V zahraničně politické orientaci dominovala vůle připojit se k západní euroatlantické civilizaci, která byla formálně dovršena na přelomu tisíciletí vstupem České republiky do Severoatlantické aliance a posléze do Evropské unie.

*Jiří Suk absolvoval studium historie a archivnictví na Filosofické fakultě University Karlovy v Praze, je vědeckým pracovníkem Ústavu pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky.*

# Ústavnost a retroaktivita ve střední Evropě

*Jiří Přibáň*

Ústavní a právní transformace ve střeoevropských zemích v 90. letech 20. století probíhaly podle logiky dvou odlišných strategií: první vycházela z otázky: “Jak budeme postupovat v procesu změn?”; druhá byla založena na otázce: “Jaká je naše kolektivní identita?” Z hlediska času se jednalo o zcela protikladné otázky. Zákonodárství určované první otázkou bylo převážně prospektivní, tj. zaměřené na budoucnost, a jeho účelem bylo poskytnout normativní rámec pro pragmatické chování a nově vznikající instituce jako např. instituce tržního hospodářství nebo pluralitní demokracie. Naproti tomu zákonodárství vycházející z druhé otázky mělo identifikovat politické ctnosti a hodnoty v tomto procesu utváření nového institucionálního rámce a pravidel. První strategii budeme nazývat procedurální a orientovanou na budoucnost, zatímco druhou strategii budeme označovat normativní, protože jejím účelem bylo vytvořit novou identitu politického společenství. Obě strategie je přitom pochopitelně nutné chápat pouze jako ideální typy, jejichž působení je vzájemně úzce provázané.

Zákonodárství vycházející z procedurální strategie je typické například pro hospodářskou transformaci. Hlavní problém spočíval v tom, zda procesy privatizace a vzniku tržní ekonomiky mají co možná nejvíce vycházet ze spontánní evoluce, anebo zda je vhodné regulovat je prostřednictvím právních pravidel. Neoliberální ekonomové považovali svého času tržní síly za spolehlivější mechanismus ekonomické transformace a upřednostňovali je před právní regulací vynucovanou státem. Každý zásah státu do ekonomické reformy se považoval za nebezpečný. Mnozí ekonomové oné doby se řídili heslem “méně právní regulace znamená více ekonomické svobody”.

Navzdory takto vyhraněnému protikladu mezi právem a ekonomikou se však ani proces ekonomické transformace nevyhnul normativním otázkám historické spravedlnosti a hodnotových soudů. V důsledku toho byl komplex zákonů regulujících ekonomickou transformaci významně ovlivněn procesem majetkových restitucí, jenž byl legitimován imperativem historické spravedlnosti a požadavkem navrátit nespravedlivě vyvlastněný majetek nebo poskytnout za toto vyvlastnění nějakou formu kompenzace. Proces vyrovnání se s nespravedlností a křivdami spáchanými v minulosti tak tvořil důležitou součást postkomunistických transformací, která v sobě zahrnuje normativní otázku kolektivní politické identity. Tato otázka se přitom soustřeďuje v diferenci mezi komunistickou minulostí reprezentující ty, které označujeme jako oni, a postkomunistickou současností reprezentující nás.

## **Vyrovnání se s minulostí a trestní spravedlnost**

Postkomunistická politická současnost vycházela z požadavku archivovacího imperativu: zaznamenat všechny nespravedlnosti spáchané minulým politickým režimem, zpřístupnit je nově se utvářející veřejnosti a organizovat je do formy mementa budoucím generacím. Z hlediska kritéria retributivní trestní spravedlnosti může mít tento imperativ buď minimalistickou formu rezignující na jakékoli právní řešení, anebo maximalistickou formu řídicí se úsilím potrestat všechny zločiny a nespravedlnosti spáchané v minulosti a kompenzovat jejich oběti. Minimalistická forma odmítající obecné principy trestní spravedlnosti byla typická například pro rozmanité komise pravdy a usmíření, které byly ustaveny po pádu různých autoritářských režimů v latinské Americe nebo Jižní Africe.

Střeoevropská zkušenost byla velmi odlišná a nové demokratické vlády se obecně nevzdaly možnosti trestní spravedlnosti, aby zajistily politickou stabilitu nového režimu a národní jednotu. I ve střední Evropě se nicméně objevily pokusy vyrovnat se kriticky s bývalými komunistickými režimy mimoprávními prostředky. Jedním z příkladů je rozhodnutí parlamentu SRN ustavit komisi, která by formálně vyšetřovala příčiny a důsledky komunistické diktatury v bývalé NDR. Parlament uložil komisi úkol zhodnotit čtyřicetileté období existence NDR, což byl úkol, jenž se podobal například úkolům Komise pravdy a usmíření v Jihoafrické republice. V období mezi květnem 1992 a květnem 1994 parlamentní komise sestávající z 16 členů parlamentu, 11 akademických poradců a mnoha

administrativních pracovníků zorganizovala řadu veřejných slyšení, uzavřených schůzí a diskusí o dějinách bývalé NDR. Zákodárci přijali výsledky činnosti komise velmi kladně a prodloužili její činnost ještě do roku 1995.

Vláda České republiky zvolila poněkud odlišnou metodu přijetí archivovacího imperativu, když byl na počátku roku 1995 zřízen Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu jako administrativní součást ministerstva vnitra. Činnost tohoto úřadu předurčil historický úkol zmapovat všechny nespravedlnosti, krutosti a zločiny komunistického režimu a jeho představitelů, ale současně také úkol iniciovat trestní stíhání v těch případech, kdy je to ještě z hlediska práva možné. Mimoprávní a právní metody vyrovnání se s minulostí se v činnosti úřadu od samého počátku jeho existence vzájemně doplňovaly. S ohledem na princip zveřejnění všech zločinů a aktivit komunistické tajné policie dále zákonodárce přijal v polovině 90. let zákon upravující přístup k jejím informacím.

Také Polsko přijalo svou vlastní minimalistickou verzi archivovacího imperativu, když v červenci roku 1999 ustavilo Institut národní paměti, jehož činnost spočívá v dokumentaci zločinů nacismu a komunismu, politických represí a perzekucí. Obdobně jako český Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu má i polský Institut národní paměti vyšetřovat a dokumentovat individuální případy. Za tímto účelem může obětem také zpřístupnit dosud tajné informace komunistické tajné služby. Narozdíl od české úpravy však vyšetřování nemá bezprostřední trestněprávní důsledky.

## **Propast mezi minulostí a budoucností**

Archivovací imperativ může vést buď ke konfrontaci s minulostí, anebo k pokusu vytvořit nový konsensus a naději pro politickou budoucnost. Sociální a politické důsledky archivovacího imperativu často závisejí právě na jeho vztahu k retributivní spravedlnosti. Někteří právní vědci tvrdí, že každá forma imperativu zahrnující nějakou formu trestní spravedlnosti nebo administrativní diskriminace bývalých komunistických funkcionářů (např. lustrace) rozděluje politickou společnost a je příčinou sociálního a politického napětí a konfrontace. Tento názor je ovšem nekonzistentní, protože tyto právní metody konfrontační povahy se ve skutečnosti mohly opírat o široký sociální konsens. Většina občanů se domnívala, že je v principu správné vést k právní odpovědnosti ty, kdo se přímo či nepřímo podíleli na fungování komunistického režimu.

Navzdory politické kontroverznosti retributivní trestní spravedlnost doprovázela transformační procesy ve střední Evropě právě z toho důvodu, že obsahovala snahu nastolit rovnováhu mezi minulými politickými zločiny a jejich spravedlivým potrestáním. Retributivní trestní spravedlnost byla jedním z nejdůležitějších mostů nad propastí mezi politickou minulostí a budoucností. Odmítání spravedlnosti založené na představě ekvivalence a rovnováhy ve skutečnosti oslabovalo princip právního státu v transformujících se zemích střední Evropy.

Při analýze pojmu a různých aplikací retributivní trestní spravedlnosti je důležité rozlišit následující okruhy problémů: trestní stíhání zločinů, které nebyly stíhány komunistickou justicí a stále lze stíhat je podle platných ustanovení trestního práva; retroaktivní zákonodárství, které by umožnilo trestní stíhání zločinů minulosti i v případech, kdy nelze aplikovat existující trestněprávní ustanovení; právní sankce, které nemají trestněprávní povahu, nicméně umožňují určitou formu trestu jednotlivců za jejich politickou činnost v období komunistického režimu.

## **Otázky retroaktivity**

Narozdíl od Jihoafrické republiky nebo latinskoamerických zemí neexistovala v zemích střední Evropy žádná politická dohoda nebo veřejný konsens zaručující beztrestnost bývalým komunistickým představitelům a aplikující politiku usmíření. Středoevropské země obecně uplatňovaly trestní politiku vůči politickým zločínům, ale tato politika se v mnoha individuálních případech ukázala jako obtížná a technicky často nemožná. Institucionální selhání a často i neochota částí soudců a státních zástupců stíhat zločiny minulosti byla v první polovině 90. let 20. století běžným jevem.



Veřejné očekávání, že se nový režim vypořádá s politickými zločiny starého režimu, zůstalo nenaplněno vzhledem k mnoha institucionálním a normativním překážkám. Veřejná důvěra a legitimita nového režimu odvolávajícího se na principy právního státu byly oslabeny. Skutečnost, že zločiny lze veřejně identifikovat, a přesto je nelze potrestat, zpochybňuje legální legitimitu. Trestní retributivní spravedlnost a její dysfunkčnost v postkomunistických zemích střední Evropy odhaluje jeden paradox transformací právního státu: přísné dodržování principů právního státu a formálních trestněprávních procedur vede ke konfliktu mezi veřejným očekáváním (potrestání komunistických politických zločinů) a právním účinkem (pouze zlomek z těchto zločinů bylo možné potrestat a jejich pachatele odsoudit).

Tato politicky a morálně frustrující situace vedla k myšlence aplikovat zvláštní pravidla retroaktivní spravedlnosti na případy posuzování politických zločinů minulosti. Zákaz retroaktivity v trestním právu samozřejmě konstituuje demokratický právní stát a jeho ústavnost. Právní racionalita typická pro právní stát však současně zahrnuje princip, podle něhož nikdo nestojí nad zákonem a všechny trestné činy se stíhají. Od nových demokratických vlád ve střední Evropě se potom očekávalo, že postaví před soud ty, jejichž politické postavení znemožňovalo jejich trestní stíhání.

Problémem retroaktivní spravedlnosti a stíhání politických zločinů se v postkomunistických zemích zabývaly zákonodárné sbory, ústavní soudy, politici i nevládní organizace. Symbolická síla této spravedlnosti z ní učinila jedno z hlavních témat diskusí o nově vznikajícím právním státě. Jedni považovali princip *lex retro non agit* za absolutně nedotknutelný pilíř demokratického právního státu, zatímco druzí v tomto fundamentálním postoji spatřovali cynismus bývalých komunistických elit v právnických profesích.

Lon L. Fuller tvrdil, že retroaktivní zákony jsou neslučitelné s principy právního státu, nicméně současně připouštěl, že mohou existovat zvláštní případy politické diskontinuity, v nichž tyto zákony ve skutečnosti podporují principy právního státu. Fuller použil metaforický příklad nacistického Německa, aby ukázal, že aplikace specifických morálních principů práva nemůže ignorovat sociální a politický kontext. Podle Fullera retroaktivita obecně odporuje základní funkci práva, kterou je podřízení lidského chování pravidlům, nicméně v určitých historických situacích je tato funkce natolik narušena, že se retroaktivní spravedlnost stává tolerovatelnou a žádoucí, jestliže se jí obnovuje tato původní funkce práva. Politické diskontinuity vyžadují právní imaginaci a invenci při aplikování právních principů. V okamžiku diskontinuity je prospektivní orientace právní regulace nemožná bez přihlídnutí k historické, do minulosti hledící spravedlnosti. Přísná aplikace a dodržování principů právní kontinuity a *lex retro non agit* jsou škodlivé, protože legitimizují minulý právní systém a mohou dokonce vést ke spontánním aktům politické msty a násilí.

Kelsen a Hart obdobně argumentovali, že každá revoluce obsahuje prvek politické a právní diskontinuity. Nová ústava a právní systém následně definují nový normativní rámec, který se více či méně odlišuje od předchozího rámce. Tato ústava reprezentuje normativní rozchod s právní a politickou minulostí a jejím prostřednictvím lze aplikovat nové právní principy i na ta minulá jednání, která se do budoucna definují jako zločiny. Povaha a rozsah právní diskontinuity se mohou významně lišit a probíhají na škále mezi totální revoluční destrukcí bývalého normativního řádu a pokojným přechodem, během něhož se postupně prvky nového řádu inkorporují do existujícího systému práva.

Přijmeme-li argument, podle něhož musí při aplikaci retroaktivního zákonodárství existovat vzájemná politická důvěra mezi vládou a občany, potom je zřejmé, že taková důvěra typicky chybí ve všech tyraních a totalitních systémech založených na arbitrárním použití politického násilí a teroru. V post-totalitní situaci může přísný zákaz retroaktivity v trestním právu paradoxně prodloužit dopad a účinky politického teroru a násilí v nových politických a právních podmínkách. Nejdůležitější problém, který musí každá nová demokratická vláda a ústavodárce vyřešit, je potom rozsah politické diskontinuity a budoucích účinků retroaktivních trestních zákonů a spravedlnosti. Hlavním účinkem každého retroaktivního zákonodárství v demokratické společnosti potom musí být posílení politické důvěry, integrity a stability nového právního a ústavního režimu.

Právní fikce ústavní kontinuity není myslitelná bez odkazu na politickou důvěru. Ve středoevropských zemích jako jsou Polsko nebo Maďarsko, které prošly spíše pomalejším, “přechodovým” procesem politických a ústavních změn, tato důvěra byla původně “důvěrou elit” mezi komunistickou mocí a politickou opozicí, jež vznikala během rozhovorů u kulatých stolů v letech 1988 a 1989. Demokratická důvěra mezi lidem a vládou měla vzejít z omezené důvěry mezi jednotlivými stranami těchto rozhovorů.

Naproti tomu “revoluční” země jako Československo nebo bývalá NDR, které prošly rychlým procesem radikálních změn, zcela postrádaly jakoukoli formu politické důvěry kromě důvěry mezi revolučními vůdci a davy protestujících občanů. Tato absence a potřeba obnovy politické důvěry byla ve skutečnosti jedním z impulsů revoluční změny. Politická důvěra tak představuje vnější argument, který předurčuje a ovlivňuje ústavní a právní konflikt týkající se principu právní kontinuity a zákazu retroaktivního zákonodárství. Retroaktivní spravedlnost měla přispět k rekonstrukci demokratické politické důvěry a jako taková významnou měrou ovlivnila vnitřní dynamiku transformací v jednotlivých zemích střední Evropy.

## **Retroaktivita a ústavní soudnictví**

Pro změny ve střední Evropě po roce 1989 je typické, že v zemích s postupným přechodem (Maďarsko, Polsko) měla politika právní kontinuity, beztržnosti a přísného zákazu retroaktivního zákonodárství mnohem silnější odezvu, než v zemích procházejících radikální revoluční změnou (bývalá NDR, Československo). Kontinuita a sebeomezující povaha politických a sociálních transformací směrem od komunismu k liberální demokracii se chápaly jako důležitá politická hodnota a samotný pojem diskontinuity se odmítal jako cosi, co vede k revoluční politické katastrofě. Stupeň politické neochoty a odporu aplikovat retroaktivní zákonodárství či soudní rozhodování lze tudíž považovat za jeden z nejdůležitějších faktorů, jehož prostřednictvím rozlišujeme povahu transformací v jednotlivých zemích střední Evropy.

Retroaktivní spravedlnost je revoluční spravedlnost. Rozlišujeme dvě hlavní právní metody inkorporování této spravedlnosti do systému platného práva: retroaktivní zákonodárství přijaté zastupitelskými zákonodárnými sbory a retroaktivní rozhodování aplikované soudy. První metodu používaly nové demokraticky zvolené parlamenty za účelem vyrovnání se se zločiny minulosti. Často se jí používalo kvůli “časované bombě” obsažené v institutu promlčecích lhůt. Jedná se o obdobný problém, jaký poválečné Německo řešilo v procesu denacifikace, když nakonec v 60. letech byly tyto lhůty prodlouženy v případech vraždy.

Kromě prodloužení promlčecích lhůt se postkomunistické právní řády musely také vypořádat s problémem těch jednání, které ze striktně legalistického pohledu nebylo možné klasifikovat jako trestné činy, nicméně představovaly nejhorší formy politických represí, diskriminace a zneužívání moci. V těchto případech se jednalo o zpětnou kriminalizaci chování, jež bylo v minulosti považováno za legální.

## **Formalistické přístupy maďarského ústavního soudu**

Maďarský Ústavní soud zformuloval silnou doktrínu právní kontinuity, když projednával tzv. zákon Zetényiho a Takácse, jímž se otevírala možnost stíhat závažné politické zločiny spáchané mezi 21. prosincem 1944 a 2. květnem 1990. Soud rozhodl, že zákon je protiústavní z toho důvodu, že by se jím prodloužily promlčecí lhůty platné podle tehdejšího trestního práva. Zákon byl prohlášen za protiústavní právě kvůli tomu, že představoval retrospektivní, ex post facto zákonodárství. Soud ve svém rozhodnutí také shrnul vlastní názor na povahu změn politického režimu v Maďarsku včetně problému právní kontinuity, když stanovil, že “... neexistuje podstatný rozdíl mezi právními pravidly vydanými v období komunistického režimu a po přijetí nové ústavy. Z toho důvodu neexistuje dvojitý měřítko při posuzování ústavnosti právních norem ... Ústava a základní zákony, které zavedly revoluční změny ... byly přijaty bez formálních vad, podle zákonodárných pravidel starého režimu a odvozují z nich svou závaznost ...”. Soud navíc odmítl jakýkoli vliv historické spravedlnosti a

zvláštních politických podmínek na základní principy právního státu, když prohlásil, že "... právní jistota založená na objektivních a formálních principech má přednost před spravedlností, která je obecně subjektivní a není nestranná".

Soud použil Kelsenovu normativistickou definici revoluce jako rámce pro vlastní argumentaci. Revoluce je každá nelegitimní změna existujícího systému práva, tj. probíhající bez ústavně předepsané procedury jako právní diskontinuita. Naproti tomu změny v Maďarsku soud chápal jako proces regulovaný a založený na existujícím právním rámci. Popis změn, s jakým soud přišel, spíše připomíná Hartovo pojetí přechodu, v němž se postupně na základě použití existujících pravidel ustavuje zcela nový právní systém. Deklarovaná protiústavnost retroaktivního zákonodárství vychází z přechodového, nikoli revolučního pojetí změn a odmítá jakoukoli možnost, že by ústavní pořádek ve skutečnosti reguloval politickou diskontinuitu a zlom v právním systému.

Argument právní kontinuity a právního státu v případě maďarského ústavního soudu ve skutečnosti maskuje politické revoluční změny. Soud se dokonce pokusil velmi aktivistickým způsobem přispět k probíhajícímu politickému a právnímu přechodu, když sice připustil, že starý systém nebyl založen na principech právního státu, nicméně že nově vznikající systém demokratického právního státu musí striktně tyto principy chránit. Účelem argumentu právní kontinuity jistě nebylo legitimizovat komunistický režim, který byl odsouzen jako právně nihilistický. Soud si sám přisvojil roli, v níž uskutečňoval "politickou revoluci prostřednictvím práva" a za tímto účelem využíval principy ústavnosti a právního státu. Požadavek zohlednit historickou spravedlnost se chápal jako politický diktát.

Toto extrémně formalistické stanovisko a paradox tvorby nového práva pomocí existujících pravidel, jimž se dává zásadně odlišný význam, kritizovali mnozí právní experti i politici z obou částí maďarského politického spektra. Zatímco konzervativní antikomunisté vnímali činnost soudu jako překážku v pokusu vypořádat se s politickými oponenty, liberálové se obávali, že si soud přisvojil příliš mnoho normativní pravomoci v historickém období, které mělo vysloveně provizorní a přechodovou povahu.

Maďarský ústavní soud se problémem retroaktivity nezabýval pouze ve vztahu k retributivní trestní spravedlnosti, ale také s ohledem na majetková práva a probíhající proces restitucí. Přitom je typické, že v těchto případech zaujal mnohem pružnější stanoviska, než v případech trestní spravedlnosti. Soud odmítl uznat zpětnou platnost práv porušených komunistickým právem a tím uznat protiústavnost zásahů komunistické moci do majetkových práv. Tím soud odmítl zásah do vlastnických práv státu založených na znárodňovacím procesu, avšak současně připustil, že retroaktivní soudní zásah a náhrada škody je možná v těch případech, kdy to vyžaduje princip právní jistoty na straně žalující strany.

Soud dále také důsledně odlišil majetkovou restituci založenou na kompenzaci a reprivatizaci majetku založenou na politice státu. Zatímco první formu chápal jako jistou formu retribuce a reparace za újmy způsobené v minulosti, druhou formu pojal účelově jako politiku vedoucí k hospodářské obnově. Restituce majetku kompenzací byla následně definována jako snaha vlády obnovit staré závazky na novém základě a tím poskytnout nový titul ve vztahu k majetku (novatio). Toto pojetí je zcela prospektivní, orientované do budoucnosti a odmítá retrospektivní právní závazek nové vlády k restitucím občanů.

## **Polská cesta**

Formalistické a legalistické pojetí právního státu maďarským ústavním soudem má mimořádný symbolický význam, protože vylučuje dějiny s jejich požadavkem spravedlnosti z platného systému práva. Dějiny jsou subjektivní, přítomnost je konstituována právní racionalitou (a soudem) jako objektivní a nestranná. Ve srovnání s tímto formalismem je rozhodování polského Ústavního tribunálu mnohem reflexivnější ve vztahu k "historické subjektivitě" a jeho nálezy nestaví historickou spravedlnost do tak ostrého protikladu k právnímu státu.

Nicméně v případě retroaktivní trestní spravedlnosti tribunál již v srpnu roku 1990 rozhodl, že princip zákazu retroaktivity tvoří důležitou součást principu právního státu, jak byl zmiňován v ústavním dodatku k článku 1 tehdejší ústavy. Podle nálezu tribunálu ve věci zákona, jímž se snižovaly starobní důchody bývalých komunistických funkcionářů, jsou takové zákonodárné dodatky neslučitelné s článkem 1, a proto jsou protiústavní a neplatné. Tento nálezn je překvapivě konzistentní s principem zákazu retroaktivity, jak ho zformuloval tribunál ještě během existence komunistického režimu v roce 1986, kdy zdůraznil, že tento princip "... představuje základní princip právního řádu. Vychází z takových hodnot jako jsou právní jistota, stabilita právních úkonů a ochrana práva".

Obdobně jako maďarský soud také polský tribunál zformuloval velmi silnou doktrínu právní kontinuity mezi starým a novým režimem, která byla ovšem podstatnou měrou oslabena pozdějším náleznem ve věci trestního stíhání stalinistických zločinů spáchaných v období let 1944 až 1956. V tomto nálezn tribunál stanoví hranice možnosti použití retroaktivity, když rozhodl, že jakékoli odchýlení se od principu *lex retro non agit* směrem k naplnění principu spravedlnosti vyžaduje velmi přesnou definici zločinů, které se mají posuzovat retroaktivně. Ačkoli polský tribunál zcela nevyloučil možnost retroaktivity v platném právním řádu, tuto možnost označil za zcela mimořádný nástroj, který je možné použít jen tehdy, jestliže princip *lex retro non agit* je v rozporu s principy materiální spravedlnosti.

## Pojetí legality v náleznch Ústavního soudu ČR

V případě rozhodování Ústavního soudu ČSFR a později Ústavního soudu České republiky jsme svědky mnohem pružnějšího přístupu k problému historické spravedlnosti, právní jistoty a retroaktivního zákonodárství. Ústavní soud ČSFR se těmito problémy zabýval ve svém nálezn týkajícím se lustrací. Navzdory mnoha restriktivním opatřením je na první pohled patrné, že lustrační zákon odporuje základnímu principu právního státu, jakým je rovnost všech občanů před zákonem. Když soud posuzoval ústavnost tohoto zákona, musel se proto s problémem diskriminace a perzekuce ve svém nálezn vyrovnat. Soud přijal za vlastní argument, podle něhož lustrace zabraňovaly destabilizaci nově vznikajícího demokratického režimu.

Namísto sledování formalistických důkazů nálezn soudu obsahuje silný argument, podle něhož utváření právního státu ve skutečnosti vyžaduje odmítnout formálně legální pojetí právní kontinuity s totalitním právním systémem, který je založen na zcela odlišných politických hodnotách. Soud sice uznal formálně normativní kontinuitu právního řádu Československa před i po roce 1989, avšak odmítl možnost, že by právní normy bylo možné interpretovat nezávisle na hodnotovém systému liberálně demokratického právního státu. Diskriminační opatření obsažená v lustračním zákoně podle soudu nijak nezpochybnují základní účel zákona, kterým je právě ochrana principů a hodnot, na nichž stojí demokratický právní stát. Ústavní soud tak přejal silný argument pro politiku dekomunizace, který se v základních obrysech kryje s argumenty požadujícími např. politiku denacifikace v německých podmínkách po roce 1945.

Narozdíl od formalistického přístupu maďarského soudu československý a, později, český ústavní soud upřednostnily tu interpretaci politických a právních změn, která vychází z předpokladu politické a materiálně právní diskontinuity mezi komunistickým a demokratickým právním systémem. Ústavní zákony přijaté po roce 1989 a obzvláště Listina základních práv a svobod zásadně změnily hodnotový systém a podstatu ústavního a právního pořádku. Rozdíl mezi formální legalitou (která zahrnuje prvky právní kontinuity) a materiální legalitou (která je vzhledem k odlišnému hodnotovému základu zdrojem diskontinuity mezi demokratickým právním státem a totalitním právním systémem) je argumentačním pilířem nálezu ve věci lustračního zákona a později se na něj odvolávají i další důležité nálezy Ústavního soudu ČR. Politická diskontinuita v nich definuje změny v hodnotách a principech, jimiž se řídí nový ústavní a právní systém a formálně legální kontinuita nesmí tyto hodnoty omezovat.

## Německé lekce z právní filosofie

Německý přístup k potrestání politických zločinů byl bezesporu nejaktivnější ze všech středoevropských zemí. Byl to ještě parlament NDR kontrolovaný komunistickou stranou (SED), který v listopadu 1989 ustavil výbor pro stíhání trestné činnosti související se zneužíváním moci, korupcí a falšováním volebních výsledků. Stranická elita se snažila zachránit vlastní politickou existenci tím, že svolila k trestnímu stíhání svých vlastních individuálních členů. Tato politika vyústila v dočasnou uvěznění několika členů předsednictva SED již během prosince 1989.

Po svobodných volbách v roce 1990 všechny demokraticky zvolené strany ve východoněmeckém parlamentu podporovaly politiku trestní spravedlnosti a stíhání zločinů komunismu. Následná smlouva o sjednocení země tuto politiku přejala s tím, že trestní stíhání jednotlivých osob bude probíhat podle trestního zákoníku, jenž byl platný na území SRN. Na občany bývalé NDR se podle této smlouvy následně vztahovala ustanovení zákona, jenž nebyl v době spáchání domnělých trestných činů platný na území jejich státu, takže je možné hovořit o externí spravedlnosti, podle níž se nakonec trestně stíhaly a trestaly politické zločiny komunismu jako např. střelby na hranicích bývalé NDR, volební manipulace a zneužití moci.

Zvláštní pozornost původně vyvolávala hospodářská kriminalita a falšování místních voleb v květnu 1989. Sjednocené Německo pouze přejalo politiku retributivní trestní spravedlnosti, kterou iniciovaly ještě ústavní orgány bývalé NDR. V roce 1994 vznikl zvláštní vyšetřovací orgán, jehož činnost byla omezena na dobu pěti let a jehož cílem bylo stíhat politické zločiny představitelů bývalé NDR. Výsledky vyšetřování byly nicméně zklamáním, protože z celkově 22 765 vyšetřovaných případů pouze 565 nakonec vedlo k trestnímu řízení.

Co se týče problému retroaktivity, Německo přijalo nejaktivnější politiku, která zahrnovala prodloužení promlčecích lhůt a rekriminalizaci dříve zákonného jednání. Obdobně jako v poválečném post-nacistickém západním Německu německý zákonodárce po roce 1989 nakonec prodloužil promlčecí lhůty pro zločiny spáchané v období 1949-1990 po dobu 10 let, takže jejich vypršení spadalo do doby 10. výročí sjednocení Německa v říjnu 2000. V případě trestného činu vraždy byla tato lhůta prodloužena do roku 2030. Německý zákonodárce tak vytvořil právní fikci, o níž se v postkomunistických zemích často diskutovalo a která vychází z toho, že systém komunistické justice byl obdobně jako nacistický systém založen na arbitráním zneužívání moci a pošlapávání základních principů řádného soudního procesu.

### Střelba na hranicích

Ačkoli je retroaktivní rekriminalizace jednání velmi výjimečným opatřením, lze se s ní setkat v procesech postkomunistických právních transformací. Tento přístup je typický obzvláště pro německé soudy posuzující politické zločiny komunismu a závažná porušení lidských práv jako například střelby na hranicích bývalé NDR. Opět obdobně jako po roce 1945 byl i po roce 1989 tento přístup založen na přijetí nadpozitivistického pojmu spravedlnosti. Spolkový ústavní soud a trestní justice se tak uchýlily k praxi, kterou bychom mohli označit jako návrat Radbruchovy formule. Tato formule se původně používala ke stíhání nacistických politických zločinů včetně konfiskací majetku. Ačkoli právní řád bývalé NDR technicky umožňoval a ospravedlňoval střelby na hranicích, soud argumentoval, že toto ospravedlnění je neplatné, protože odporuje nadpozitivistickému principu spravedlnosti, jak je inkorporován v mezinárodních smlouvách o lidských právech a standardech, k nimž se bývalá NDR přihlásila.

Odkaz na Radbruchovu formuli je přitom možné nalézt již v prvoinstančním rozhodnutí prvního procesu v případě střelby na hranicích NDR, který projednával krajský soud od 2. září 1991. Předsedající soudce Theodor Seidel použil tuto formuli, když došel k závěru, že nikdo se nemůže spoléhat na zákony, které byly v příkrém rozporu s principy právního státu a vydány státem, který neměl žádnou legitimitu. Ačkoli Spolkový soudní dvůr se k této nadpozitivistické, morální a politické argumentaci postavil ve svém odůvodnění kriticky, ve skutečnosti podpořil názor, podle něhož samotný fakt, že jedinci ze zákona vykonávali příkazy nadřazených, nelze použít k obhajobě nebo

ospravedlnění jednání, které by se jinak považoval za trestné. Soud do značné míry založil své rozhodnutí na platném právu bývalé NDR a použití formule do jisté míry marginalizoval.

Ústavní soud se později přiklonil k Radbruchově formuli ve svém nálezu, podle něhož občané NDR nemohli mít legitimní důvěru v existující právní systém vzhledem k jeho nedemokratické povaze a kvůli tomu, že odporoval základním principům mezinárodních úmluv o lidských právech. Podle tohoto nálezu ústavní zákaz retroaktivity v článku 103, odst. 2 Ústavy nebyl nijak porušen, protože občané NDR nemohli očekávat, že jednání definované jako hrubé porušení mezinárodně chráněných lidských práv, ačkoli bylo podle komunistických zákonů legální, nemůže být předmětem trestního stíhání. Legitimní důvěra v právo může podle soudu existovat pouze tam, kde jsou zákony tvořeny podle demokratických pravidel. Samotný zvyk poslušnosti vůči existujícím právním pravidlům nezaručuje ochranu před trestním stíháním.

## **Gauckův úřad**

Závěrem této části je třeba ještě zmínit způsob, jakým se právní systém sjednoceného Německa vyrovnával s archivy tajné policie (Stasi) a jejími spolupracovníky i mimo rámec trestněprávní odpovědnosti. Ustavení tzv. Gauckova úřadu znamenalo vznik správního orgánu s mocí poskytovat informace o minulosti jednotlivců ve vztahu ke strukturám a činnostem represivních orgánů bývalé NDR. V případě Gauckova úřadu se jedná o typický hybrid mezi správním orgánem a veřejným archivem. Ačkoli úřad nezískal pravomoc vydávat "lustrační osvědčení", jejichž účinek by obdobně jako v případě české lustrační procedury spočíval ve správní sankci a diskriminaci, informace jím poskytované měly závažné důsledky pro osoby, jichž se týkaly.

Úřadem poskytnuté informace neměly bezprostřední právní účinky, nicméně tyto informace měly závažné právní důsledky, které z nich mohly vyvodit dotčené subjekty, např. zaměstnanec a zaměstnavatel. Gauckův úřad tak představuje zajímavý a jedinečný případ instituce, která je založena zákonodárným aktem státu, avšak jejíž činnost nemá bezprostřední právní účinky a která otevírá třetím osobám možnost činit rozhodnutí s těmito účinky. V tom se německá úprava zásadně liší například od českého lustračního zákonodárství, které počítá s přímou správní sankcí retroaktivně aplikovanou na činnosti jedinců v období komunistického režimu.

## **Diskontinuita, nebo dodatek?**

Když před více než čtyřiceti lety Otto Kirchheimer varoval před zneužitím soudního systému a právních procedur nástupnickými režimy k politickým účelům, měl nepochybně pravdu, protože případy politického zneužití soudů představují jednu z největších hrozeb pro samu ideu právního státu. Analýza ústavního soudnictví v různých zemích střední Evropy v období právních a politických transformací v 90. letech minulého století nicméně odhaluje mnohem složitější podobu problémů a témat, s nimiž byly nové liberálně demokratické režimy konfrontovány.

Problémy spojené s retroaktivitou se nakonec soustředily v rozhodovací činnosti ústavních soudů. Tyto soudy se musely vypořádat s problémem prodloužení promlčecích lhůt i retroaktivním zákonodárstvím, které zavádělo nejrůznější formy právních sankcí a diskriminace ve vztahu k jednání jedinců v bývalém komunistickém režimu. Český ústavní soud například vycházel ve svých nálezech z hodnotově právní a politické diskontinuity mezi komunistickým a demokratickým režimem. Reflexe této diskontinuity byla ještě mnohem silnější ve sjednoceném Německu. Na druhé straně maďarský ústavní soud a, v menší míře, polský ústavní tribunál odůvodňovaly své nálezy mnohem více o princip formální právní kontinuity.

Maďarský soud šel dokonce tak daleko, že historickou spravedlnost odmítl jako neústavní pro její subjektivní a partikulární povahu. Kulatými stoly vyjednaná změna režimu spočívala v předpokladu, že maďarská politická transformace bude probíhat zcela v rámci ústavních zákonů a existujících právních procedur. Ústavní revoluce v Maďarsku měla za úkol vyhnout se politickým konfliktům a ustavit novou národní jednotu. Jak poukazuje Peter Paczolay, "... základním požadavkem Maďarů byla dlouhou dobu poklidná změna, vytvoření ústavního státu a zabránění možného konfliktu se Sovětským

svazem". Existující ústava byla symbolem stability a kontinuity, nikoli změny a diskontinuity. Maďarská revoluce byla transformací komunismu v liberální demokracii, kterou utvářel a kontroloval existující ústavní a právní rámec. Taková změna měla povahu ústavního dodatku. Kontrola budoucnosti ústavní přítomností a minulostí byla v Maďarsku mnohem silnější než v jakékoli jiné zemi střední Evropy.

Jestliže maďarský ústavní soud argumentoval, že právní stát životně závisí na zákazu retroaktivity, a probíhající politické procesy ukotvil v prospektivní logice "revoluce právem", přístupy německého soudního systému nebo českého ústavního soudu byly zcela protikladné, protože ospravedlňovaly retroaktivní zákonodárství nebo soudní rozhodování na základě veřejné důvěry jako nutného předpokladu existence každého demokratického právního státu. Podle tohoto názoru je mnohem škodlivější upustit od potrestání politických zločinů minulosti, než uchýlit se k některým retroaktivním opatřením.

Revoluce roku 1989 vycházely z veřejného odmítnutí komunistického režimu a s ním spojeného očekávání, že zločiny tohoto režimu budou spravedlivě potrestány. Politická diskontinuita zahrnovala ústavní a právní diskontinuitu, a nové demokratické režimy proto měly silný mandát k vypořádání se s minulostí prostřednictvím trestněprávních nebo jiných sankcí. Právní retroaktivita měla potom silnou oporu v demokratické legitimitě. Jakákoli forma beztrestnosti nebo rezignace na možnost potrestání by se chápala jako oslabení principu právního státu, podle něhož nikdo nestojí nad zákonem. Veřejná důvěra v právní stát závisela na schopnosti vypořádat se s minulými zločiny.

Různé přístupy k retroaktivitě v jednotlivých státech střední Evropy přesvědčivě dokazují, že neexistuje jednoduchá odpověď na otázku, jak se vypořádat s komunistickou minulostí. Různé strategie, argumenty a výklady předložené vládami, zákonodárnými sbory nebo soudy spíše odhalují vnitřní logiku politických a ústavních transformací v jednotlivých stredoevropských zemích. Zřejmý rozdíl mezi rozhodováním maďarského ústavního soudu a ústavních soudů v Německu nebo České republice však jednoznačně ukazuje, že v zemích, v nichž se odehrála spíše rychlá revoluční změna za účasti davů v ulicích, existuje obecně vyšší ochota použít "retrospektivní prostředky k prospektivním cílům". Na druhé straně země jako Maďarsko nebo Polsko, v nichž transformace probíhaly jako dlouho vyjednávané změny u "elitářských" kulatých stolů, projevují spíše neochotu vypořádat se s komunistickou minulostí prostředky trestního práva.

*Jiří Přibáň absolvoval Právnickou fakultu University Karlovy v Praze, přednáší tamtéž a na Cardiff Law School of the University of Wales.*

## **Pád komunizmu v Československu**

*Ján Čarnogurský*

Pád komunizmu v Československu, rovnako ako v ďalších stredoeurópskych krajinách nastal náhle, ale znaky jeho oslabovania bolo možno pozorovať už niekoľko rokov dopredu. Oslabovanie komunistického režimu sa prejavovalo aj v zníženej schopnosti represí voči svojim odporcom. Súdy proti disidentom pokračovali, ale súdy ukladali nižšie tresty a polícia akoby s menšou ochotou začínala trestné stíhanie. Jednoducho sudcovia, prokurátori aj policajti viac alebo menej jasne videli, čo sa deje vo svete a neboli ochotní nieť svoju kožu na trh za režim, ktorý bol stále menej a menej schopný súťažiť so štátnim iným politickým usporiadaním.

V bývalom Československu sa to prejavovalo tak, že na procesy so súdenými odporcami režimu prichádzalo viac a viac ľudí ako verejnosť, ktorá dávala rôznymi formami najavo svoje sympatie s obžalovaným. Komunikačné prostriedky, vtedy na konci 80-tych rokov predovšetkým medzimestské telefóny umožňovali, že zahraničné vysielateľky ako Rádio Slobodná Európa alebo Hlas Ameriky, BBC a pod. už večer v deň procesu prinášali reportáže o priebehu procesu s plnými menami sudcov, prokurátorov a policajtov. Tých to veľmi znervózňovalo, pretože svoju službu autoritatívnemu režimu už nemohli vykonávať anonymne. Zverejňovanie plných mien sudcov, prokurátorov, vyšetrovateľov, prípadne iných služobníkov režimu bolo veľmi dôležité.

### **Zodpovednosť menšiny**

Odpor proti autoritatívnemu režimu zákonite vedie iba menšina spoločnosti. Táto menšina však v procese oslabovania diktatúry je schopná na jednotlivé podujatia priviesť vždy viac a viac ľudí. V Československu sa to prejavovalo tak, že v priebehu 80-tych rokov v zásade stúpala počet ľudí, ktorí boli ochotní podpísať sa pod nejakú petíciu, výzvu, protest proti súdenu a pod. Taktiež stúpala počet ľudí, ktorí boli ochotní sa zúčastniť na priamej demonštrácii. Zodpovednosť aktívnej menšiny spočíva v tom, aby nehrala ľudí do protestných akcií proti režimu, ktoré vystavujú účastníkov príliš veľkému riziku, ktoré zjavne presahujú momentálny stupeň uvedomenia a odporu spoločnosti proti vládnucemu režimu a pod.

V záverečnom období komunistického režimu v Československu takéto stúpanie počtu účastníkov aj radikalizmu požiadaviek bolo možné pozorovať napr. na Sviečkovej manifestácii v Bratislave v marci 1988, na demonštráciách v Prahe v októbri 1988 z príležitosti výročia založenia Československa, v januári 1989 na demonštráciách z príležitosti 20. výročia upálenia Jana Palacha, až nakoniec v novembrových demonštráciách 1989 v celej republike. Správny odhad formy a radikalizmu jednotlivých protestných akcií proti režimu je dôležitý pre stupňovanie tlaku na režim. Ak vedúce osoby odporu proti diktátorskému režimu nesprávne odhadnú spoločenskú situáciu vo svojej krajine a so svojimi protestnými akciami proti režimu idú ďalej než je ich ochotná podporovať aspoň ako tak početná skupina obyvateľstva, utrpia spravidla neúspech a taký neúspech posilní existujúci diktátorský režim.

Protestné akcie proti režimu majú väčšiu nádej na úspech, ak sa viažu na domáce udalosti alebo domáce tradície a nie na abstraktné symboly, ktoré sú známe iba malému okruhu ľudí, spravidla inteligencie. Napr. 10. decembra 1987 Charta '77 chcela usporiadať v Prahe manifestáciu z príležitosti dňa ľudských práv. Deň ľudských práv väčšine obyvateľov Československa nič nehovoril. Na demonštráciu v Prahe, na ktorú vedenie Charty '77 pozývalo ľudí prostredníctvom samizdatovej tlače a zahraničných vysielateľiek, prišlo iba málo ľudí. Naproti tomu v októbri 1988 na 70. výročie založenia Československa demonštrovali v Prahe desaťtisíce ľudí. Pri organizovaní všetkých protestných akcií je dôležité ponechať dostatočne veľký priestor pre spontánnosť účastníkov. Organizátori protestných akcií by sa nemali snažiť predpísať priebeh akcií do veľkých podrobností.



## Izolácia menšiny

Nositelia odporu proti autoritárnemu režimu pôsobia spravidla v podmienkach relatívnej spoločenskej izolácie. Je to pochopiteľné, pretože tlak existujúceho režimu a hrozba represie bránia väčšine spoločnosti uvedomele sa zúčastňovať na premene spoločenského režimu. Tým viac, keď väčšina spoločnosti žije v podmienkach, ktoré jej neumožňujú v abstraktnej podobe si predstaviť iný politický režim vo svojej krajine. Podmienky spoločenskej izolácie majú tendenciu viesť účastníkov aktívneho odporu proti režimu k tomu, že vymýšľajú rôzne projekty pre budúcnosť, ktoré sa potom ukážu ako neživotné.

V Československu pôsobila približne od roku 1988 – 89 skupina právnikov, ktorá písala ústavu pre Československo v podmienkach po páde komunizmu. Bola to ústava, ktorá zodpovedala všetkým štandardným požiadavkám demokratických štátov. Projekt budúcej ústavy však vôbec nezohľadňoval reálne politické tlaky, ktoré neskôr po páde komunizmu v Československu nastali, a ktoré každá ústava musí v takej alebo onakej miere rešpektovať. Z projektu ústavy Československa, na ktorom pracovali právnici v prostredí Charty '77, sa neskôr po páde komunizmu takmer nič neuskutočnilo.

## Z väzení do vlády

Osobnú skúsenosť s odporom proti komunizmu som získaval postupne. V r. 1981 ma vylúčili z advokácie po desaťročnom pôsobení ako advokát v Bratislave pre obhajobu disidentky v trestnom procese. Komunistickej strane vadilo, že som sa obžalovanú snažil obhajovať dôsledne a nie iba formálne. V liste zo sekretariátu Ústredného výboru Komunistickej strany Československa, ktorý dal podnet pre moje vylúčenie z advokácie, sa písalo, že som v procese neobhajoval iba obžalovanú, ale aj jej tresnú činnosť. Poznámam, že trestná činnosť spočívala v opisovaní textov českých a slovenských spisovateľov, ktorých vylúčili zo Zväzu spisovateľov pre podporu politiky Alexandra Dubčeka v r. 1968. Po vylúčení z advokácie som pracoval ako šofér, robotník, právnik a na záver som bol nezamestnaný.

Nežná revolúcia v novembri 1989 ma zastihla vo väzení v Bratislave. Z väzenia som bol prepustený koncom novembra 1989. Na druhý deň po prepustení z väzenia som už vystúpil na demonštrácii na Hlavnom námestí v Bratislave; tri dni po prepustení z väzenia som bol členom delegácie disidentov, ktorá pod vedením Václava Havla rokovala v Prahe s vtedajším predsedom vlády Československa o prevzatí moci. Dva týždne po prepustení z väzenia som na Pražskom hrade skladal sľub ako podpredseda vlády Československa. Bol som zodpovedný za legislatívu, čiže za vypracovanie zákonov, ktoré upravovali premenu komunistického štátu na demokratický. Prvé tri týždne novej vlády, do zvolenia Václava Havla za prezidenta republiky som spoluzodpovedal aj za federálne ministerstvo vnútra, čiže za políciu.

Prvé zasadnutie novej vlády národného porozumenia sa konalo 10. decembra 1989, na Deň ľudských práv. Do vládnej budovy v Prahe sme išli rovno z Hradčan po zložení ústavného sľubu. Predsedom vlády bol ministr poslednej komunistickej vlády Marián Čalfa a na programe zasadnutia bol jediný bod – schválenie vyhlásenia ku Dňu ľudských práv. Bolo to bezvýhradné prihlásenie sa k ochrane ľudských práv a vláda vyhlásenie schválila jednohlasne, aj keď takmer polovicu jej členov tvorili nominanti Komunistickej strany Československa. Valtr Komárek (bývalý ekonomický poradca Che Guevary) a ja sme boli prvými podpredsedami vlády. Valtr Komárek mal skúsenosť z vlády v r. 1968. Pre mňa bola účasť vo vláde úplne nová. Až do zasadnutia vlády bol priebeh udalostí za uplynulé týždne priam hektický. Až na zasadnutí vlády som si uvedomil, že začína úplne nová kapitola v mojom živote a preberám spoluzodpovednosť za osud krajiny. Po skončení zasadnutia vlády mi Valtr Komárek povedal: “Jano, jseš nějakéj bledej.”

Komunizmus padol v Československu náhle a pokojne. Dôležitou podmienkou pre pád komunizmu v Československu boli zmeny v okolitých štátoch. V Berlíne padol múr, v Poľsku bola už nekomunistická vláda Tadeusza Mazowieckiego a v Maďarsku odstránili železnú oponu na hranici s Rakúskom. Pokojný a náhly pád komunizmu v Československu spôsobil, že dôležitým nástrojom premeny spoločnosti v ďalšom období boli zmeny v práve.

## Zmeny v ústave

Zmeny začali odstránením z ústavy článku o vedúcej úlohe Komunistickej strany v spoločnosti. Tento článok vypustil z ústavy ešte parlament zvolený v komunistických formálnych voľbách. Ďalšia zmena ústavy umožnila výmenu poslancov Federálneho zhromaždenia Československa aj národných parlamentov na Slovensku aj v Českej republike na základe dohody politických síl. Išlo o to, aby zloženie parlamentov zodpovedalo vtedajšiemu pomeru politických síl v štáte. S prvými demokratickými voľbami sa počítalo v polovici r. 1990. Od decembra 1989 približne do marca 1990 došlo k výmene väčšej polovice poslancov vo všetkých troch parlamentoch, takže v parlamente mali väčšinu nekomunisti.

Zmien Ústavy Československa bolo do prvých volieb, ktoré sa konali v júni 1990 asi desať. Zmeny sa uskutočňovali postupne ako bolo treba prijímať nové zákony demokratického, ekonomického, aj organizačného charakteru. Napríklad bolo potrebné zmenou ústavy umožniť privatizáciu hospodárstva. Viaceré zmeny ústavy boli potrebné pre prijatie zákonov, ktoré zakotvovali demokratické práva občanov a demokratický politický systém. Dôležitú skupinu zmien ústavy tvorili články, ktoré zakladali nové štátoprávne postavenie Slovenskej republiky a Českej republiky v rámci Československa. Pri nástupe novej Federálnej vlády Československa v decembri 1989, v ktorej mali už prevahu bývalí disidenti, nikto nedokázal predvídať ďalších priebeh politického vývoja, preto nebolo možné pripraviť ucelenú koncepciu zmien v ústave. Zmeny ústavu pokračovali až do rozpadu Československa k 01. 01. 1993. Ucelenú novú Ústavu Československa sa už nepodarilo prijať.

## Príliš široká amnestia

Koncom decembra 1989, po zvolení Václava Havla za prezidenta republiky sme dostali do vlády na posúdenie návrh rozhodnutia prezidenta o amnestii. Návrh vypracovala Kancelária prezidenta republiky. Návrh niesol zjavné chyby právneho pohľadu, že celá komunistická justícia dovtedy priam vyrábala zločincov, a čím viac ich bolo treba z väzníc pustiť. Jednoducho návrh amnestie som považoval za príliš široký. Mal som za sebou praktickú skúsenosť advokáta, obhajoval som vtedy aj v trestných veciach a nedávnu skúsenosť z väzenia. Vedel som, že prevažnú väčšinu uväznených tvorili aj pred novembrom 1989 skutoční zločinci. Mám na mysli prinajmenšom 80-te roky a nie povedzme 50-te roky.

Ako podpredseda vlády zodpovedný za legislatívu som mal pripomienky k návrhu amnestie. Po dlhšej diskusii k návrhu vláda rozhodla, aby som ja za vládu a Alexander Vondra za Kanceláriu prezidenta republiky mimo zasadnutia vlády prešli opätovne celý návrh amnestie. Na osobitnom sedení sme dospeli ku kompromisu. Návrh amnestie bol zúžený, ale nie v takom rozsahu, ako som navrhoval ja. Prezident republiky vyhlásil amnestiu hneď začiatkom januára 1990 a väznice v Československu opustilo tisíce väzňov. Príliš veľa sa veľmi rýchlo do väzníc vrátili. Prepustení väzni vytvárali problémy po celej krajine a rozsah amnestie vyvolal skôr negatívnu reakciu obyvateľstva.

Paradoxne, ani taká široká amnestia sa nevzťahovala na jedného odsúdeného z Popradu. Z jeho spoločníkom som sedel na cele vo väznici v Bratislave. F. B. z Popradu bol odsúdený niekedy v prvej polovici 80-tych rokov za trestný čin teroru. F. B. začiatkom 80-tych rokov poslal v balíku vedúcemu tajomníkovi Okresného výboru KSČ v Poprade domácky vyrobenú bombu v balíku. Bomba mala svetelný spínač, ale aj mechanický. Mechanický spínač bol zaistený, takže svetelný spínač, ktorý by aktivoval bombu po otvorení balíka nezaúčinkoval, pretože mechanický spínač nebol odistený. Bomba bola iba akousi výstrahou pre komunistického funkcionára, ktorý mal v okrese Poprad skutočne zlú povest'. Amnestia sa na F. B. nevzťahovala, pretože bol odsúdený za pokus trestného činu násilnej povahy. V prospech F. B. som intervenoval v Kancelárii prezidenta republiky za individuálnu milosť, ale nepochodil som. Až asi za rok po odsedení dvoch tretín trestu F. B. prepustili podmienčne na slobodu.

## Nová vláda a nové zákony

Medzi prvé zákony, prijímané úplne nanovo, patrili zákony o novom spoločenskom a politickom systéme v Československu. Prijímanie zákonov o voľbách, politických stranách a o občianskych právach nadväzovalo na zákonodarné tradície, ktoré sa v určitej miere zachovali ešte z medzivojnového Československa. Bol prijatý zákon o zhromažďovacom práve občanov, zákon o združovacom práve občanov, zákon o politických stranách a zákon o voľbách do zákonodarných zborov. Vypracovanie a prijatie týchto zákonov nepredstavovalo žiadny osobitný politický problém. V priebehu prvých týždňov po páde komunizmu sa sformovala nová politická štruktúra v krajiny. V Českej republike sa vytvorilo Občianske fórum, spočiatku ako voľné spoločenské hnutie, neskôr sa premenilo na politickú stranu, ktorá zahrňovala hlavné opozičné sily proti komunizmu. Občianske fórum od novembra 1989 dominovalo na českej politickej scéne až do svojho rozpadu po voľbách v r. 1990.

V Českej republike sa tiež aktivizovali a obrodili dve politické strany, ktoré viac alebo menej formálne existovali aj počas komunizmu, a to Československá strana ľudová a Československá strana socialistická. Naďalej existovala Komunistická strana Československa. Tieto štyri strany na českej politickej scéne dohodami, ktoré sa snažili kopírovať politické zmeny v krajine, obsadzovali parlament, vládu a ďalšie štátne orgány. Na Slovensku sa stalo hlavnou politickou organizáciou hnutie Verejnosc' proti násiliu, ďalej Kresťansko-demokratické hnutie, obrodila sa Demokratická strana, vytvorili sa viaceré strany maďarskej menšiny a naďalej pokračovala Komunistická strana Slovenska. Tieto politické strany svojimi dohodami formovali politický systém na Slovensku.

Nová vláda, ktorá nastúpila v decembri 1989 mala plné ruky práce s formovaním nového sociálneho a ekonomického systému. Štátne podniky, ktoré mali veľké problémy už za komunizmu, sa v nových podmienkach začali jednoducho rozpadat'. Osadenstvo veľmi mnohých štátnych podnikov sa v nových podmienkach domáhalo odstránenia starého vedenia svojho podniku, dosadeného ešte komunistickými mocipánmi a volili si nové vedenie. Takýto vývoj bol na jednej strane pochopiteľný, ale na druhej strane bolo jasné, že obsadzovanie vedúcich postov v podnikoch sa nemôže uskutočňovať na základe volieb, pretože ani len strednodobo by žiadne vedenie nevyhovelo väčšine svojho osadenstva. Bolo preto potrebné zmeniť zákon o štátnom podniku tak, aby na jednej strane bolo možné uskutočniť rýchlo výmenu vedenia, na druhej strane bolo potrebné stabilizovať riadenie štátnych podnikov, ak sa nemal urýchliť ich rozpad. Viaceré podniky začali v nových ekonomických podmienkach jednoducho zanikať. Spoločenský význam veľmi rýchlo nadobúdala nezamestnanosť, ktorá v predchádzajúcich komunistických podmienkach takmer neexistovala, pravda za cenu iných obrovských nevýhod. Bolo potrebné urýchlene prijať zákony o podpore v nezamestnanosti a patrične ich prepojiť s inými sociálnymi zákonmi.

Urýchlene bolo potrebné zmeniť trestné zákonodarstvo. Celková zmena trestného zákonodarstva sa ukázala ako dlhodobá záležitosť, ale v počiatočnom období stačilo vypustiť z trestného zákona paragrafy, ktoré umožňovali režimu trestať politické trestné činy. Značne komplikovanejšou sa ukázala zmena Občianskeho zákonníka. Na jednej strane nové sociálne a ekonomické pomery v štáte vyžadovali urýchlené prispôbenie Občianskeho zákonníka, na druhej strane každá zmena Občianskeho zákonníka je komplexným problémom a vyžaduje si starostlivú prípravu. V priebehu približne roka bola pripravená novelizácie Občianskeho zákonníka, ktorá riešila najakútnejšie problémy. Nový Občiansky zákonník sa nepodarilo vypracovať v Českej republike, ani na Slovensku doteraz. S novelou Občianskeho zákonníka súvisela aj premena Hospodárskeho zákonníka na nový Obchodný zákonník.

## Štátna bezpečnosť a sudy

V štátnom aparáte prvá zmena sa musela týkať politickej polície v Československu, ktorá niesla názov Štátna bezpečnosť. Jedna zložka Štátnej bezpečnosti bola zrušená už v decembri 1989. Štátna bezpečnosť ako celok bola zrušená v r. 1990. Jej príslušníci museli postupne opustiť policajný zbor na Slovensku aj v Českej republike. Ukázalo sa však, že je to komplikovanejší proces ako sa pôvodne zdalo. Niektoré zložky Štátnej bezpečnosti robili policajné úkony vyžadujúce vysokú odbornosť, napr.

odpočúvanie, kontrarozviedka a pod. Týchto činností sa nemôže vzdať ani demokratický štát, ale výchova nových odborníkov vyžaduje dlhší čas.

Bolo potrebné očistiť aj súdnictvo. Bol prijatý zákon, ktorý generálne skrátil funkčné obdobie sudcov približne na jeden rok. Sudcovia však pokračovali riadne vo svojej činnosti. V priebehu roka boli preverovaní sudcovia, voči ktorým boli námietky, že počas komunizmu vynášali politické rozsudky. Sudcovia, ktorým sa preukázali rozsudky protikladné k medzinárodným paktom o ľudských právach, neboli nanovo ustanovení do sudcovskej funkcie po uplynutí uvedeného roku. Treba poznamenať, že takých sudcov, ktorí museli opustiť sudcovskú funkciu bolo minimum.

O prestavbe právneho systému v Československu vo všeobecnosti možno konštatovať, že spočiatku po páde komunizmu zmena zákonov prebiehala pomerne hladko na základe racionálnej úvahy, aké nové riešenie by bolo najvyhovujúcejšie. S plynutím času a nastolovaním nových politických spoločenských a ekonomických problémov v krajine, prijímanie zákonov sa stávalo komplikovanejším a zákony sa stávali stále viac a viac výsledkom súťaže politických strán.

*Ján Čarnogurský absolvoval Právnickou fakultu UK v Praze; 1970-81 pôsobil jako advokátní koncipient, posléze advokát v Bratislavě. V roce 1981 byl vyloučen z advokacie z politických důvodů, i poté však poskytoval právní konzultace opozičním politickým a náboženským aktivistům. V letech 1982-86 pracoval nejprve jako řidič, později podnikový právník; 1987-89 bez pracovního poměru, vydával samizdatový čas. Bratislavské listy, angažoval se v opozičních strukturách, kde reprezentoval křesťansko demokratický proud. Od 10. 12. 1989 do dubna 1990 první místopředseda, od dubna do června 1990 místopředseda vlády ČSFR.. Od února 1990 předseda Křesťanskodemokratického hnutí na Slovensku; od června 1990 do dubna 1991 první místopředseda, od dubna 1991 do června 1992 předseda vlády SR.*

## Změny v soudnictví

*Jaroslav Marek*

Mezi nejdůležitější změny, které bylo třeba v právní řádu České republiky po roce 1989 učinit, byly zejména změny ústavy směřující k tomu, aby se Česká republika stala fungujícím demokratickým právním státem. Jednalo se zejména o implementaci zásad dělby moci a systému brzd a protivah. Mimořádně důležité a naléhavé v této souvislosti bylo vytvoření nezávislého a fungujícího soudnictví.

### Ústavní soud

Soudní soustavu bylo třeba předně doplnit o soud ústavní a soudy správní. Ústavní soud byl zanesen do právního řádu České republiky již v roce 1968, kdy byl v rámci tehdejších reforem ústavní soud předvídan nově tvořeným zákonem o československé federaci. Prováděcí zákon o působnosti a organizaci těchto soudů však nebyl nikdy přijat, ústavní soud nebyl do roku 1989 reálně ustaven a zůstal pouze na papíře. Navíc měl řešit převážně kompetenční spory mezi federací a jednotlivými republikami a pro novou situaci po roce 1989 bylo třeba jeho kompetence vymezit jinak. Po dlouhých diskusích byl Ústavní soud ustaven až v lednu roku 1992 a fungoval jeden rok do rozpadu Československé federace. Soudce Ústavního soudu jmenoval prezident České a Slovenské Federativní Republiky z osob navržených parlamentem. Soudci Ústavního soudu byli jmenováni na dobu sedmi let. Ústavní soud se skládal z 12 soudců. Za soudce Ústavního soudu mohl být navržen a jmenován bezúhonný občan, který byl volitelný do Federálního shromáždění, dosáhl věku 35 let, měl vysokoškolské právníké vzdělání a byl nejméně 10 let činný v právníkém povolání.

Po rozpadu federace přešly pravomoci ústavního soudu načas na Nejvyšší soud České republiky a v průběhu roku 1993 vznikl na základě zákona o ústavním soudu nový Ústavní soud České republiky. Od té doby soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu. Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na dobu deseti let. Soudcem Ústavního soudu může být jmenován bezúhonný občan, který je volitelný do Senátu (tzn. po dosažení věku 40 let), má vysokoškolské právníké vzdělání a byl nejméně deset let činný v právníkém povolání.

### Význam Ústavního soudu

Hlavním úkolem ústavního soudu je kontrola ústavnosti zákonů a dalších právních předpisů. Kontrola ústavnosti zákonů a jiných právních předpisů patří k tzv. brzdám a protiváhám k moci zákonodárné. Bývá svěřena buď orgánům nesoudního typu (např. parlament anebo zvláštní komise) anebo orgánu soudního typu, kdy ve státech anglo-amerického právního systému tuto kontrolu provádějí obecné soudy, zatímco v Evropě je běžnější užívat ke kontrole ústavnosti specializovaný soud, nepatřící do soustavy obecných soudů. V České republice jsou ústavnímu soudu svěřeny i další řízení. Je to jednak řízení o ústavních stížnostech, kterou je fyzická anebo právníká osoba oprávněna podat, jestliže se domnívá, že pravomocným rozhodnutím v soudním anebo ve správním řízení, jehož byla účastníkem, bylo porušeno její základní právo nebo svoboda.

Další řízení, která probíhají před ústavním soudem, jsou řízení ve věcech voleb. Je to jednak řízení o opravném prostředku, proti rozhodnutí, že poslanec nebo senátor nebyl platně zvolen a dále také řízení v případě pochybností o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti funkcí poslance nebo senátora (poslanec nebo senátor nemohou zároveň vykonávat např. funkci prezidenta, soudce anebo další, o kterých tak stanoví zákon).

Ústavní soud rozhoduje na základě žaloby Senátu ve zvláštním řízení o velezradě prezidenta republiky. Velezradou se rozumí jednání prezidenta směřující proti svrchovanosti a celistvosti republiky, jakož i proti jejímu demokratickému řádu. Mezi další důležitá řízení patří řízení ve sporech o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy. Z výše uvedených řízení před ústavním soudem probíhají zejména řízení o zrušení protiústavního právního předpisu a řízení o

ústavních stížnostech. Ústavní soud tak svým rozhodováním usměrňuje rozhodovací činnosti obecných soudů a ustálenou judikaturou přispívá ke konzistentnosti systému soudní moci.

## **Správní soudnictví**

Úkolem správního soudnictví je především přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí, tj. rozhodnutí orgánů výkoné moci. Správní soudnictví je tedy brzdou a protiváhou k moci výkoné. Správní soudnictví dále kontroluje normativní akty orgánů státní správy (např. nařízení vlády, vyhlášky obcí vydané v rámci přenesené působnosti), popřípadě i další druhy podzákonných právních předpisů. Do roku 1989 správní soudnictví neexistovalo, respektive omezovalo se pouze na přezkum poměrně úzké sféry rozhodnutí. Jednalo se o rozhodnutí, o kterých zvláštní zákon stanovil, že jsou soudně přezkoumatelná (např. řízení v oblasti sociálního zabezpečení). Od roku 1990 byl v Československu postupně rozšiřován výčet správních rozhodnutí, které byly soudně přezkoumatelné.

Ústava z roku 1992 již začlenila do článků týkajících se moci soudní instituci Nejvyššího správního soudu. Prováděcí právní předpis, který by upravoval řízení před Nejvyšším správním soudem a dále řízení ve věcech přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí, byl však schválen až o deset let později. Do té doby bylo správní soudnictví uzákoněno novelou civilního procesního předpisu a tzv. generální klausulí, že přezkoumatelná jsou veškerá správní rozhodnutí, s výjimkou rozhodnutí v zákoně výslovně uvedených. Důvodem, proč byl zákon o správním soudnictví schválen až po deseti letech byla nedostatečná politická vůle vládních stran. I když správní soudnictví s Nejvyšším správním soudem bylo součástí ústavního pořádku České republiky, Nejvyšší správní soud byl ustanoven až od roku 2003.

V současné době je správní soudnictví zakotveno v českém právním řádu, jako zvláštní soudní soustava, kterou vykonávají zčásti obecné soudy. Vrcholem této soustavy je samostatný a specializovaný Nejvyšší správní soud. Přezkoumatelná jsou zásadně veškerá správní rozhodnutí. Bez soudní kontroly aktů výkoné moci si nelze představit fungující demokratický stát. Je-li kontrola zákonnosti těchto rozhodnutí přenechána pouze vyšším instancím moci výkoné, není zachována objektivnost a spravedlivost rozhodování. Je proto nutné takovou kontrolu provádět orgánem na státní správě nezávislým, nejlépe soudem.

## **Nezávislost soudců**

Nezávislost a nestrannost soudce je dalším z důležitých předpokladů pro řádné fungování soudnictví, který nebyl v komunistickém Československu respektován. Soudci byli do funkcí voleni, a to na různě dlouhá funkční období. Formálně byla deklarována jejich nezávislost. Do roku 1964 byli soudci voleni národními výbory na dobu 3 let, od roku 1964 to bylo vždy na 10 let, přičemž byli a voleni tehdejšími národními výbory. Odvolat je mohl stejný orgán, který je zvolil. Důvodem odvolání mohlo být jednak dosažení věku 65 let, špatný zdravotní stav a nakonec závažné porušení soudcovské povinnosti.

Již na první pohled je patrné, že postavení soudce bylo nejisté a právní úprava nezaručovala jejich nezávislost a nestrannost. Soudce byl odkázán na orgán, který jej zvolil, což byl orgán moci výkoné, národní výbor. To, že soudci byli voleni pouze na omezenou dobu, znamenalo opakovanou volbu soudce, což dále nepřispívalo k zárukám na jeho nezávislost. Po roce 1989 se postavení soudců změnilo a soudci v České republice již nebyli voleni, nýbrž jmenováni a to sice opět představitelem moci výkoné, prezidentem republiky, avšak bez časového omezení. O kárném provinění soudce již nadále nerozhoduje orgán, který ho ustanovil, ale kárný senát soudu, složený výhradně ze soudců.

Dalším předpokladem nezávislosti je nepřeložitelnost k jinému soudu. Zákony před rokem 1989 umožňovaly soudce přeložit, i když pouze na přechodnou dobu. Po roce 1989 umožňuje právní úprava přeložit soudce, nebo ho přeložit k výkonu funkce k jinému soudu dočasně pouze s jeho souhlasem, popř. na jeho žádost. Přeložit soudce bez jeho souhlasu lze pouze na základě pravomocného rozhodnutí kárného senátu soudu. Dalším institutem směřujícím k nezávislosti a nestrannosti při rozhodování soudce, je zákaz vykonávání jiné placené funkce nebo výkonu jiné výdělečné činnosti, kromě činnosti vědecké, pedagogické, literární a umělecké. Za výdělečnou činnost není považováno

pobírání výnosu z majetku soudce, pokud nejde o aktivní podnikání (např. pronájem vlastní nemovitosti).

V padesátých letech byla široká trestní pravomoc svěřena správním orgánům (národním výborům). Tyto orgány byly oprávněny ukládat vysoké pokuty a tvrdé tresty odnětí svobody a jejich rozhodnutí nebyla přezkoumatelná soudem. Tato právní úprava fakticky umožňovala z vůli národních výborů. V současné době mohou tresty odnětí svobody ukládat pouze nezávislé soudy. Delikty méně závažné jsou samozřejmě také sankcionovány, avšak nikdy trestem odnětí svobody. Nejčastější jsou tresty peněžité, popřípadě zákazy určité činnosti (typicky zákaz řízení motorového vozidla jako sankce za řízení v opilosti). Tyto sankce ukládají i orgány moci výkonné (správní orgány). Tyto rozhodnutí však podléhají soudnímu přezkumu v rámci správního soudnictví.

## **Princip objektivní pravdy**

Civilní řízení bylo před rokem 1989 ovládáno tzv. principem objektivní pravdy. V praxi to znamenalo, že se ve sporu vždy zjišťovala tzv. objektivní pravda, ačkoli, to třeba ani nebylo zapotřebí. Strany sporu tak měly do jisté míry omezené dispozice v samotném řízení. Pravdou však je, že v době před rokem 1989 nefungovalo v České republice tržní hospodářství, a proto bylo celkově méně sporů. Navíc předmětem valné většiny sporných řízení byly spory vyplývající z občanského soužití, například sousedské spory.

K uplatňování principu objektivní pravdy přistupovala i role prokurátora, který v té době fungoval jako orgán všeobecné kontroly zákonnosti. Díky rozsáhlým oprávněním mohl vstupovat prakticky do všech soudních řízení, tedy i civilních. V současné době se činnost prokurátora zúžila na úkony v trestním řízení, zejména obžaloba podezřelého z trestného činu a zastupování státu a vlastní i celé společnosti v trestním řízení proti obžalovanému vedeném. Funkce prokurátora byla po roce 1989 přejmenována na státního zástupce.

Až po roce 1989 s rozvojem tržních vztahů začal obrovsky vzrůstat nápad nových soudních sporů a uplatňování principu objektivní pravdy, kdy je vždy zjišťován skutečný skutkový stav věci, se ukázalo v řadě případů jako nadbytečné a zdoluhavé. U mnoha případů je poznání objektivní, úplné pravdy dostupnými prostředky prakticky nemožné a není v silách soudu tuto objektivní pravdu zjistit. Civilní řízení proto ve sporných řízeních přešlo tzv. princip formální pravdy, kdy soud vychází zejména z věcí jež mu strany sporu předloží, sleduje především dodržení určité formy řízení a sám zjišťuje nalézá právo na základě stranami předložených tvrzení. Strany sporu tak více disponují svým sporem a je pouze na nich co soudu předloží a co bude soud projednávat.

Soud nikdy nesmí ve svém rozhodnutí akceptovat návrhy stran. Díky uplatnění principu formální pravdy lze také např. uplatňovat institut rozsudku pro zmeškání uvedený výše, kdy je nedodržení určité formy řízení (nedostavení se k soudu i přes řádnou výzvu) sankcionováno ztrátou sporu. Je to jeden z účinných institutů umožňující čelit záměrným průtahům v řízení. Po roce 1989 se totiž ukázalo jako velký problém justice rychlá vymahatelnost práva. Soudních sporů narůstalo, soudci s rozvojem tržních vztahů neměli zkušenosti a staré procesní předpisy nahrávaly těm stranám sporu, které se soudnímu řízení chtěly vyhýbat a zdržovat je. Institut rozsudku pro zmeškání, byl jedním z těch, které pomohly průtahy v řízení odstranit.

## **Státní zástupce**

Před rokem 1989 měla prokuratura za úkol vykonávat dozor nad důsledným prováděním a zachováváním zákonů a jiných právních předpisů ministerstvy a jinými orgány státní správy, národními výbory, soudy, hospodářskými a jinými organizacemi i občany. V jejím čele stál generální prokurátor Československé socialistické republiky. Prokuratura tedy byla jakýmsi univerzálním orgánem dozoru nad dodržováním zákonnosti a v jejich pravomoci bylo aktivně vstupovat prakticky do všech řízení před státními orgány.

Zákon o státním zastupitelství s účinností od 1. ledna 1994 zrušil prokuraturu a nahradil jí státním zastupitelstvím. Státní zastupitelství již však není všeobecným orgánem dozoru nad zákonností, jako byla prokuratura, ale je orgánem určený k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem. Je orgánem veřejné žaloby v trestním řízení a plní další úkoly vyplývající z trestního řádu, vykonává dozor nad dodržováním právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jiných místech, kde je podle zákonného oprávnění omezována osobní svoboda. Působí v jiném než trestním řízení a vykonává další úkoly pouze stanoví-li tak zvláštní zákon. Plněním ostatních úkolů prokuratury, které spočívaly zejména v kontrole činnosti jiných státních orgánů, byly pověřeny vždy příslušné státní orgány a to v rámci vlastní kontrolní činnosti a dozoru.

Určité úkoly částečně přešly na Nejvyšší kontrolní úřad, jako orgán dozoru. Některé úkoly již neprovádí žádný orgán, jedná se např. o vstup do civilního soudního řízení, který je dle zásad soudního řízení vyloučen. Těžištěm činnosti státního zastupitelství je zastupování státu v trestním řízení proti podezřelému ze spáchání trestného činu. Policie trestný čin vyšetří a po kompletaci spisu jej předá státnímu zástupci a ten na základě tohoto spisu vypracuje obžalobu, kterou podá k příslušnému soudu.

## **Obchodní rejstřík**

S mohutným rozvojem tržního prostředí po roce 1989 začaly vznikat podnikatelské subjekty, které bylo nutné nějakým způsobem evidovat. Za tímto účelem vznikl obchodní rejstřík, veřejný seznam do kterého se zapisují podnikatelské subjekty a důležité údaje o těchto subjektech, zejména vznik, změna a zánik podnikatelského subjektu, dále pak základní jmění subjektu, totožnost statutárního orgánu apod. Tento seznam vedou obecné soudy a pro zápis do rejstříku platí zvláštní procesní předpisy. Je nezbytné, aby tento seznam byl veřejný a všem jednoduše dostupný, a aby si jednotliví podnikatelé prostřednictvím obchodního rejstříku mohli zjišťovat údaje o svých obchodních partnerech. Bez fungujícího rejstříku podnikatelských subjektů si nelze tržní ekonomiku vůbec představit. Zdlouhavost provádění zápisů do obchodního rejstříku je v Česku však stále jedním z palčivých problémů.

Dalším problémem byl pozdní vznik orgánů dohledu nad trhem a pozdní úprava postihu nových deliktů jednáni souvisejících s podnikáním. Tržní reformy nebyly prováděny současně s příslušnými změnami zákonů, zejména dlouhou dobu nebyly zřízeny orgány dohledu nad kapitálovým trhem, nebyly zavedeny nové skutkové podstaty deliktů souvisejících s nekalým podnikáním a finančními podvody a chyběly kvalitní daňové zákony a berní úřady, čímž stát přišel o nemalé finanční prostředky.

*Jaroslav Marek absolvoval Právnickou fakultu University Karlovy v Praze, působil na Úřadu městské části Praha 4. V současnosti je advokátním koncipientem v advokátní kanceláři Rychetský & Hlaváček.*



## **Moje reflexe transformace soudnictví**

*Otakar Motejl*

Obávám se, že málokomu ze zainteresovaných bylo v prosinci 1989 jasno, zda v nové epoše, která se před námi otevírala, půjde spíše o rekonstrukci než o reformu soudnictví. Soudnictví v České socialistické republice byl k 1. lednu 1990 v těžké krizi. Tato dokonalá krize postihovala všechny jeho kořeny. Soudnictví bylo materiálně nevybavené a špatně rozpočtově dotované, včetně nepřiměřeně nízkých platů soudců. Soudci byli ideologicky vtaženi do donucovacího systému třídně politické justice, všichni více či méně kompromitováni nebo kontaminováni každodenním kontaktem s reprezentanty totalitního režimu.

Rok 1990 přinášel ránu za ranou. Novoroční projev prezidenta republiky analyzující justici, se kterou jsme se chtěli rozloučit, a výstižně ji označující jako justici pokleslou, nastartoval proces justičního exodu. Během několika měsíců odešla jedna třetina soudců z činné služby. Jednak z důvodů vážnějších i méně vážných výčitek svědomí, ale často především proto, že v těchto dnech se dynamicky otevíraly možnosti vyřešit i problémy existenční, přechodem do rychle a prudce liberalizované advokacie.

Představa budování právního státu souběžně v nové legislativě začala posilovat, vzhledem k reálné situaci téměř absurdně, úkoly a význam justice. Docházelo ke každodenním střetům týkajících se rozsahu působnosti justice a její konkrétní náplně. Například rozpadlá a skutečně kompromitovaná trestní justice měla a musela s nejvyšší časovou naléhavostí řešit vedle stoupající obecné kriminality problematiku rehabilitací. Civilní justice jako správkyně do té doby zcela neživotného podnikového rejstříku, musela ve zcela primitivních podmínkách vybudovat obchodní rejstřík zajišťující právní existenci deseti tisíců nových subjektů.

Zcela nové rozměry získalo ze dne na den budování obchodního soudnictví od počátku zatížené nesmyslnou agendou byrokratické hospodářské arbitráže socialistické ekonomiky. Všechny agendy již v prvním porevolučním období, s výjimkou agendy rodino-právní, zaznamenaly mnohanásobné zvýšení nových případů. To vše se odehrávalo v prostředí často oprávněných, ale někdy i neoprávněných kritik a výtek ve vztahu k nedávné minulosti a z toho vyplývající všeobecné skepse, včetně politických postojů k právníkům řešením aktuálních úkolů ekonomické transformace a započaté privatizace.

Bylo evidentně prvořadým úkolem nejen doplnit chybějící počty soudců, ale jejich počet povýšit i na úroveň doby. Přitom byl k dispozici minimální počet uchazečů z klasických a tradičních zdrojů, tj. z řad čerstvých absolventů obou tehdy existujících právnických fakult. Všichni noví, a zejména poměrně početná skupina právníků z podnikové praxe, se ne vždy úspěšně dokázali vypořádat odborně, někdy i morálně, s pozicí soudce. K tomu se navíc připojily i primitivní materiální problémy v technickém zázemí. Byla to nedostatečnost a havarijní stav justičních objektů, nedosažitelnost nových technologií.

V letech 1990 – 91 bylo spíše úspěchem justice, že některé kompetence na ni nepřešly, nebo se do ní nevrátily. Jenom tak lze chápat vyloučení soudního přezkumu tzv. mimosoudních rehabilitací, soudního přezkumu privatizací, neobnovení soudní agendy pozemkových knih. Obdobně, z převážně pragmatických důvodů, se justice bránila především rozvoji správního soudnictví. Mluvíme-li v této stručné charakteristice o krizi justice, je spravedlivé zdůraznit, že šlo vlastně o všeobecnou krizi právnictva jako stavu. Ta se projevila kromě jiného i poměrně malou politickou aktivitou právníků. To platí jak o složení zákonodárského sboru tak i vlád.

Na tomto reálném pozadí bylo proto zřejmé, že není dost dobře možné vyhovět ojedinele formulovaným požadavkům na prosazení právní diskontinuity. Byl tedy zvolen přístup řešením částečnými korekcemi jak v oblasti tvorby právního řádu tak v oblasti jeho realizací. V zákonodárné oblasti byla nastoupena cesta “odsocializace” platných norem ve velké většině se projevující dílčími

novelami především základních kodexů. Jak tyto normy tak právní předpisy nově aktuální, týkající se především rehabilitací a restitucí, byly připravovány a koncipovány výkonnými právníky, především soudci.

Jako další produkt čtyřicetiletého budování socialismu se totiž projevila postupná degenerace právní kultury i v akademické oblasti. Ukázalo se, že ani vědecká fronta reprezentovaná dvěma právními fakultami a ústavem Akademie věd nebyla schopna a připravena aktivně vstoupit do legislativního procesu s novými koncepcemi, nebo alespoň kvalifikovanými rozborů současné situace. Až do konce roku 1992 se na vzniklých potížích, a někdy i zmatcích, podílela skutečnost, že v rámci federativního uspořádání tehdejšího Československa byla základní normotvorba v působnosti federálního parlamentu, neexistovalo však žádné federální ministerstvo spravedlnosti, které by zejména ve stádiu příprav bylo kvalifikovaným partnerem, když obě tzv. republiková ministerstva spravedlnosti měla od roku 1968 velmi omezené kompetence převážně administrativní povahy.

Federální charakter pro celou tuto oblast měly jen Nejvyšší soud a Generální prokuratura. Přesto se právě na těchto orgánech během r. 1990 a začátkem roku následujícího podařilo připravit rozsáhlé revizní novely základních předpisů trestněprávních i občanskoprávních, včetně nového obchodního zákoníku.

V okamžiku, kdy bylo zapotřebí se vypořádat s minulostí a připravit podmínky pro budoucnost, hledalo se i řešení rekonstrukce vlastního soudnictví cestou nové definice postavení soudů a soudců. Ani v tomto směru nebyla cesta jednoduchá. Z historického hlediska nelze zapomenout, že po sametové revoluci se začala projevovat, ač zpočátku poměrně zdrženlivě, krize federativního uspořádání státu, a že všechno, to, co bylo připravováno a prosazováno v prvních dvou letech, pokud jde o systém a jeho soustavu, se zhroutilo v r. 1992 rozpadem federace a zánikem jejích orgánů. Přesto se podařilo ještě v r. 1991 přijmout nový zákon o soudech a soudcích a o kárné odpovědnosti soudců, který uzákonil doživotní mandát soudců, podmínky jejich nezávislosti a současně se vytvořily první podmínky k nápravě jejich platových poměrů. Na půdorysu těchto zákonů proběhla, a současně se uzavřela, recepce soudců působících v bývalém režimu, respektive v té jejich části, která na jedné straně justici neopustila, na straně druhé svým chováním a rozhodováním se nekompromitovala.

Rozpadem federace jakoby skončila první etapa. V nových podmínkách České republiky v dalším období začínají první pokusy o generální revizi právního systému, které se mj. projevily proklamací projektů nových, moderních kodifikací. Nedostatečná osobnostní výbava ovšem vedla k tomu, že tyto koncepce se programově i podvědomě orientovaly k návratu do právního řádu před rokem 1948. Nebyl dostatek sil tuto orientaci jednoznačně zvrátit přesto, že touto cestou by se právní řád vracel do principů platných koncem 19. století.

Z politických i ekonomických důvodů však v běžné praxi stále pokračoval systém postupných, často účelových korekcí norem přijatých v 60. letech minulého století. Nevhodnost a bezperspektivnost této metody se projevila až koncem 90. let, kdy bylo třeba legislativu i justici začít modelovat nově vzhledem k požadavkům podmiňující členství České republiky v Evropské unii. Závaznost a náročnost tohoto procesu, která byla posléze korunována přijetím ČR za člena evropského společenství v květnu 2004, ovšem vymezila třetí etapu vývoje, jenž se opět projevila dalšími revizemi předtím opakovaně upravovaných předpisů. A tak vlastně jediné co zůstalo v podstatě zachováno z počátku 90. let a postupně se spíše zdokonalovalo, bylo postavení soudců a některé strukturální a kompetenční definice původně formulované již v r. 1991.

Ukázalo se, že pro existenci právního státu je významnější ten, kdo normu aplikuje než norma sama. Sebelepší zákon neposlouží v rukou špatného soudce. A dobrý soudce může dobře rozhodovat i při existenci nedokonalého zákona.

*Otakar Motejl byl po ukončení studia práv na Karlově universitě v Praze advokátem, v září 1968 byl zvolen soudcem Nejvyššího soudu, odkud v dubnu 1970 odešel. V politických procesech obhájoval řadu disidentů a stoupců neoficiální kultury. V prosinci 1989 byl zvolen členem Komise Federálního shromáždění pro dohled nad vyšetřováním události 17. listopadu, od ledna do zániku federálního státu byl předsedou Nejvyššího soudu ČSFR, od února 1993 do srpna 1998 pak předsedou Nejvyššího soudu ČR, poté až do října 2000 ministrem spravedlnosti. V prosinci 2000 ho poslanecká sněmovna Parlamentu ČR zvolila veřejným ochráncem práv.*

## ***Ekonomické reformy***

*Viktor Hanzlík*

Ekonomické reformy patří v rámci transformačních procesů k nejdůležitějším. Vlastnické vztahy, rozložení majetku, ekonomická svoboda a pobídky vytvářené ekonomickým systémem ovlivňují celou společnost. Přechod od centrálně plánované ekonomiky k tržní ekonomice není zdaleka jedinou zásadní změnou, která se v České republice od roku 1989 udála, je však jednou z těch nejviditelnějších. Pokud bychom hledali symbol české transformace, byla by kupónová knížka jistě jedním z horkých favoritů na vítězství.

Patnáct let po odstranění nadvlády Komunistické strany Československa je Česká republika fungující tržní ekonomikou. Ekonomika se opírá o aktivitu soukromého sektoru a soukromé vlastnictví, ceny se utvářejí na trhu. Podíl státu na ekonomické aktivitě se nevymyká hodnotám běžným v rozvinutých evropských zemích, které nebyly podrobeny čtyřiceti letům socialistického experimentu. V průběhu těchto patnácti let došlo k výraznému zvýšení životní úrovně obyvatel České republiky a k zásadnímu rozšíření jejich ekonomických svobod. Hlavní problémy, které v současnosti trápí českou ekonomiku jsou vysoké schodky veřejných rozpočtů, nezaměstnanost, dlouhodobá neudržitelnost důchodového systému a financování zdravotnictví. Těmto problémům v různém rozsahu čelí většina evropských ekonomik a lze je označit za problémy post-transformační, které je třeba řešit standardními prostředky, které má vláda k dispozici v tržní ekonomice.

Cesta k tržní ekonomice nebyla přímá a nenákladná. Naopak, vyskytovaly se na ní slepé uličky, omyly a tápání. Hlavním důvodem pro to byla bezprecedentnost situace – neexistoval žádný návod k provedení transformace centrálně plánované ekonomiky na ekonomiku tržní, žádný příklad, kterým by se politikové a ekonomové v transformujících se zemích mohli řídit. Chybám se nedokázala vyhnout žádná transformující se země. Transformace nemohla být bezbolestným procesem. Jednalo se o zásadní a poměrně náhlou změnu pravidel hry, která zasáhla do života celé společnosti a nevyhnutelně vytvořila nejen vítěze, ale i poražené.

Je třeba pamatovat na to, že transformační zkušenosti kterékoli země jsou jen omezeně přenositelné na země ostatní. Každá země má jiné výchozí podmínky, jinou kulturu, zvyky či uspořádání společnosti. Politické a ekonomické zřízení v jednotlivých zemích bývalého sovětského bloku nebylo jednotné. V každé zemi se vyvinula odlišná forma socialismu, s různými mírami centralizace, osobní a ekonomické svobody či otevřenosti západnímu světu. To vše jsou faktory, které ovlivňují směr ekonomických reforem. Není tedy možné navrhnout jakýsi návod pro úspěšnou transformaci, který by stačilo krok za krokem realizovat. Česká zkušenost však může pomoci zodpovědět některé základní otázky a vyhnout se opakování jejich chyb.

Zejména začlenění do západních ekonomických a politických struktur a masivní růst životní úrovně a ekonomické svobody ukazují, že základní zvolený směr transformace – tedy přechod k tržní ekonomice a odmítnutí pokusů o vytváření nových “socialismů s lidskou tvář” či hledání “třetích cest”, byl správný.

### **Výchozí podmínky**

Československá socialistická republika patřila k průmyslově nejrozvinutějším zemím bývalého sovětského bloku. Zároveň byla mezi socialistickými ekonomikami jednou z nejcentralizovanějších – před rokem 1989 bylo v soukromém sektoru zaměstnáno pouze 1,2% obyvatelstva. Až do převratu koncem roku 1989 neproběhly žádné dílčí reformy směrem k ekonomické liberalizaci. Po reformních pokusech z roku 1968, které byly přerušeny vpádem vojsk Varšavské smlouvy, byla Komunistická strana Československa rozhodnuta nepřipustit další experimentování s částečnou liberalizací a malým soukromým podnikáním.

Ekonomika ČSSR vykazovala mnoho neduhů typických pro socialistické ekonomiky: neefektivní alokaci zdrojů, nadměrný rozvoj některých odvětví (těžký průmysl, těžba nerostných surovin) rozšířené plýtvání, nedostatek či nízkou kvalitu produktů a zanedbání ekologických hledisek. Absence soukromého podnikání se pak odrážela v nízké míře inovace a malé flexibilitě podniků i ekonomiky jako celku.

V Československu byl převrat roku 1989 vnímán jako skutečná revoluce. Tato politická situace umožnila zavádět i velmi tvrdá ekonomická opatření, která by za normální situace byla extrémně nepopulární. Po určitou dobu bylo možno veškeré negativní dopady transformace prezentovat jako nutné náklady na napravení chyb předchozího režimu. Situace tak byla příznivá pro velké a zásadní jednorázové změny. Ochota k bolestivým změnám však po převratu ve společnosti rychle mizí a tedy čas pro provedení tvrdých stabilizačních opatření je omezený. S přibývajícím časem dochází také ke konsolidaci zájmových skupin spojených s minulým režimem. Ty se pokoušejí využít svých zkušeností a kontaktů k získání majetku a moci i v novém zřízení.

Důležitost okolností, za kterých ke změně režimu dojde ukazuje srovnání s Maďarskem. Tam bylo demokratizace dosaženo plynulým předáním moci, které jen málokdo považoval za revoluci. V důsledku toho nevnímali Maďaři změnu režimu jako významný předěl, který by mohl ospravedlnit tvrdé zásahy do ekonomiky a maďarští politici tak neměli srovnatelný “politický kapitál” v podobě ochoty občanů akceptovat bolestná opatření. Když se nová maďarská vláda pokusila zavést tvrdá makroekonomická opatření, narazila na odpor občanů, jimž se akcemi občanské neposlušnosti podařilo reformu zablokovat. Chybějící ochota maďarské veřejnosti přijmout bolestivá opatření tak stála v cestě potřebné makroekonomické stabilizaci.

## **Stabilizace a liberalizace**

Pro přechod od centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní bylo zapotřebí liberalizovat trhy a ceny, otevřít ekonomiku světovému hospodářství, zabránit nekontrolovanému nárůstu inflace, privatizovat socialistické podniky a vytvořit odpovídající institucionální prostředí. Na nutnosti těchto kroků panovala mezi většinou ekonomů shoda, rychlost a pořadí jejich implementace se však staly předmětem sporů. Pro rychlé provedení stabilizace a liberalizace hovořila dočasná ochota obyvatel přijmout tvrdá ekonomická opatření, nebezpečí rozmělnění reforem při pomalém postupu i dočasné oslabení zájmových skupin spojených s minulým režimem.

Zastánci rychlého postupu se obávali také transformační pasti – tedy situace, kdy polovičaté reformy způsobí nezanedbatelné náklady, avšak nebudou dostatečné ke skutečné změně vzorců chování subjektů v ekonomice a ke zvýšení její efektivnosti. Soupeřící koncepcí byl gradualismus, jehož hlavní myšlenkou bylo postupné a selektivní provádění reformních kroků. Stoupenci gradualismu se domnívali, že při pomalém tempu reforem bude možné omezit či dokonce zcela vyloučit hospodářský pokles na počátku transformace. Pozvolné reformy také měly dát podnikové sféře prostor pro adaptaci na zahraniční konkurenci. Československá vláda zvolila v roce 1990 cestu rychlých reforem.

V socialistickém Československu byl cenový systém téměř úplně řízen administrativně. Relativní ceny i vztah cen domácích a zahraničních byly značně deformovány. Ceny tak neposkytovaly podklad pro skutečné a kvalifikované ekonomické rozhodování. První zásahy do cenového systému přišly již v roce 1990. Politicky velmi citlivé odstranění subvencování cen potravin, které vedlo k růstu jejich cen o 25%, provedla vláda těsně po volbách v roce 1990, kdy byla pravděpodobnost odporu obyvatelstva nejnižší. V roce 1990 byla také zvýšena cena nafty a benzínu. V lednu 1991 pak byla zahájena rozsáhlá liberalizace cen, která se týkala 85% cen zboží a služeb, měřeno podílem na celkové hodnotě tržeb. I dále zůstaly regulovány ceny bydlení či energií. U potravin zůstal pohyb cen dočasně regulován, aby bylo zamezeno jejich šokovému nárůstu.

K 1.lednu 1991 byly také sníženy dotace u cen uhlí, plynu a tepla a odstraněny dotace průmyslových výrobků. Hlavní výhodou takto masivní cenové liberalizace bylo rychlé odstranění cenových deformací. Po liberalizaci začaly ceny odrážet relativní vzácnost zboží a služeb i strukturu poptávky.

Od této chvíle tedy mohly ceny opět sloužit jako podklad pro efektivní ekonomické rozhodování. Vzhledem k monopolní struktuře ekonomiky však hrozilo, že podniky svého postavení jediného dodavatele zneužijí a ceny zvýší nepřiměřeně. Z tohoto důvodu bylo důležité, aby byla cenová liberalizace doplněna liberalizací zahraničního obchodu. Ta umožnila napojení českého cenového systému na světovou strukturu cen a zároveň zahraniční konkurence omezovala příležitosti domácích podniků ke zneužívání monopolního postavení.

Před rokem 1989 byl zahraniční obchod Československa určován plánem. Struktura obchodovaného zboží byla deformována obdobným způsobem, jako byly deformovány výrobní kapacity ekonomiky. Hlavním obchodním partnerem byly země s nesměnitelnou měnou, tedy především země RVHP. V průběhu roku 1990 byly přijaty zákony, které umožňovaly soukromým i státním podnikům vyvážet produkty a dovážet potřebné vstupy. Skutečná liberalizace zahraničního obchodu začala 1. ledna 1991, kdy byla zavedena vnitřní konvertibilita koruny. Podniky mohly od té chvíle od centrální banky nakupovat zahraniční měny za účelem hrazení dovozu.

### **Liberalizace zahraničního obchodu**

V obavách z nepříznivého efektu rychlé liberalizace na běžný účet platební bilance zavedla vláda dovozní přírážku ve výši 20% na spotřební zboží. Tato přírážka byla ještě v průběhu roku 1991 dvakrát snížena a o rok později zrušena úplně. Zároveň s liberalizací zahraničního obchodu došlo k rozpuštění RVHP a bývalé členské státy mezi sebou začaly obchodovat za tržní ceny a ve volně směnitelných měnách.

Hlavní argument pro rychlou liberalizaci zahraničního obchodu byl podobný jako u liberalizace cenové – náprava deformované struktury cen. Administrativně stanovené ceny nejen neodpovídaly nabídce a poptávce, ale byly odlišné i od cenové struktury na světovém trhu. Pokud by byly liberalizovány pouze domácí ceny a československá cenová struktura zůstala oddělena od světové, byla by i nadále struktura stimulů v ekonomice pokřivená a podniky by nemohly činit správná rozhodnutí o výrobě. Při částečné a postupné liberalizaci by se podniky zdráhaly investovat, neboť by nevěděly, jaké ceny za své produkty budou moci účtovat po otevření obchodu. Jinými slovy, potřebného narovnání cenové struktury mohlo být dosaženo pouze současnou a dalekosáhlou liberalizací jak domácích cen, tak zahraničního obchodu.

Zastánci postupné liberalizace argumentovali tím, že domácí podniky nebudou mít v konkurenci s efektivnějšími zahraničními výrobami šanci. Otevření však bylo nezbytné kvůli již výše zmíněnému omezení monopolního postavení domácích podniků. Domácí výrobci navíc byli před zahraniční konkurencí chráněni dvěma “polštáři”. Již před liberalizací v roce 1990 došlo k významné devalvaci koruny a zafixování jejího kurzu. Podhodnocený kurz umožňoval konkurovat i méně efektivním podnikům. Mzdová regulace, jež byla součástí stabilizačních opatření, spolu s cenovou deregulací způsobila pokles reálných mezd v roce 1991 o téměř 24 procent. Pro obyvatele republiky byl tento pokles bolestný, podnikům však poklesly reálné mzdové náklady, což jim po liberalizaci mezinárodního obchodu pomohlo zmírnit dopady otevření domácího trhu zahraniční konkurenci.

Uvolnění cen a zahraničního obchodu přineslo nebezpečí prudké inflace. K zamezení nekontrolovatelného růstu cenové hladiny a vzniku vnějších a vnitřních nerovnováh bylo nutné doprovázet liberalizaci stabilizačními opatřeními. Vláda z tohoto důvodu sáhla k fiskální a monetární restrikci, mzdové regulaci a devalvaci. Rozpočet pro rok 1990 i pro rok 1991 byl sestaven jako přebytkový. Současně docházelo k prudkému snižování podílu veřejných výdajů na HDP. V roce 1989 byl podíl veřejných výdajů na HDP 72,3%, o tři roky později už pouze 47,5%. Nejvíce byly sníženy výdaje na transfery podnikům, jejich podíl na HDP poklesl z 16% v roce 1989 na méně než tři procenta v roce 1995.

Fiskální restrikce byla doplněna obdobným směrem politiky monetární. Jejím úkolem v počáteční fázi transformace bylo zamezit, aby se počáteční skokové zvýšení cenové hladiny způsobené devalvaci a liberalizací stalo trvalým jevem. Vzhledem k neexistenci peněžních trhů a nízké citlivosti komerčních

bank na standardní nepřímé nástroje měnové politiky byly hlavním nástrojem centrální banky pro řízení objemu peněz v ekonomice administrativní omezení výše úvěrů, které směly komerční banky poskytovat. Měnová restrikce v roce 1991 byla přísná, přispěla však k rychlému pádu míry inflace po prvotním liberalizačním šoku. Administrativní řízení likvidity bylo postupně opouštěno a nahrazováno nepřímými nástroji (povinné minimální rezervy komerčních bank, úrokové míry). Úvěrové limity byly zrušeny v roce 1992.

Liberalizace a stabilizace dosáhla stanovených cílů a je považována za úspěšnou. Zejména zvládnutí liberalizace a stabilizace způsobilo, že byla Česká republika v první polovině 90. let dávána ostatním tranzitivním ekonomikám za příklad.

## **Privatizace**

Při zavádění tržní ekonomiky i odstraňování neefektivnosti československé podnikové sféry byla nutným krokem privatizace značné části státního majetku. Privatizace začala již v roce 1990 restitucemi – tedy navrácením obytných domů, zemědělské půdy a podílů na některých průmyslových podnicích, které byly znárodněny po 25. únoru 1948. Pro restituce mluvily morální důvody – odstranění závažných nespravedlností minulosti, psychologické důvody – obnovení veřejné důvěry v ochranu a legálnost soukromého vlastnictví a také skutečnost, že se jednalo o rychlý a jednoduchý způsob privatizace státního majetku. Největší část restitucí proběhla již v letech 1990 a 1991 a celkový majetek privatizovaný touto formou dosahoval hodnoty zhruba 200 miliard korun.

Další formou převodu majetku ze státu na soukromé vlastníky byla takzvaná malá privatizace. V té bylo ve veřejných dražbách, jichž se směly účastnit pouze domácí subjekty, prodáno na 23000 malých podniků – například obchodů či stravovacích a bytovacích zařízení. Na rozdíl například od Polska se v Československu výrazněji neprosadila metoda privatizace odkoupením podniku jeho managementem či zaměstnanci. To vycházelo z přesvědčení, že není spravedlivé dávat zaměstnancům a manažerům výhodu oproti zbytku populace. Navíc manažeři, kteří bezprostředně po převratu podniky ovládali, byli většinou členy komunistické nomenklatury a privatizace do jejich rukou nebyla žádoucí. Další část státních aktiv v hodnotě 350 miliard korun byla převedena na města a obce a družstva v hodnotě 150 miliard byla transformována na obchodní společnosti.

## **Velká privatizace**

Výše uvedenými způsoby byly privatizovány pouze menší podniky. Velké průmyslové společnosti, tvořící páteř ekonomiky, byly privatizovány ve velké privatizaci. Ta zahrnovala standardní metody (přímé prodeje, dražby a veřejné soutěže) a kupónovou privatizaci. Kupónová privatizace byla hlavní metodou odstátnění velkých podniků. Kupónovou metodou bylo privatizováno přes šedesát procent podniků, jichž se stát ve velké privatizaci rozhodl zbavit. I po velké privatizaci si stát ponechal stoprocentní vlastnickou kontrolu nad společnostmi ze strategických a monopolních odvětví (energetické, důlní, telekomunikační). Privatizace některých podniků z těchto oblastí neproběhla dodnes – za příklad může sloužit ČEZ (největší energetická firma v ČR) či Český Telekom (bývalý telekomunikační monopol).

Technicky fungovala kupónová privatizace takto: každý občan Československa si mohl za 1000,- Kčs zakoupit kupónovou knížku, obsahující investiční body. Ty mohl použít k nabídkám v aukcích akcií privatizovaných státních společností, nebo je svěřit investičnímu fondu. Pokud se rozhodl pro druhou variantu, stal se akcionářem fondu a fond takto svěřené body investoval do akcií. Kupónová privatizace probíhala ve “vlnách”, z nichž každá byla rozdělena na několik “kol”. První vlna se uskutečnila v Československu v roce 1992, druhá pak byla zdržena rozpadem Československa na Českou a Slovenskou republiku a uskutečnila se v roce 1994.

Kupónová metoda měla několik výhod, které vláda na počátku devadesátých let považovala za rozhodující. Privatizace kupónovou metodou je rychlá, lze ji provést hromadně a naráz tak převést velké množství státního majetku. Kupónová privatizace byla také vnímána jako spravedlivá a neskýtající prostor pro korupci. Významným argumentem ve prospěch kupónové metody byla

skutečnost, že české obyvatelstvo nemělo dostatek kapitálu aby podniky zprivatizovalo za tržní cenu. V neposlední řadě mělo masové vlastnictví akcií zajistit podporu novému zřízení a ekonomickým reformám. Československo navíc nebylo v situaci, kdy by nutně potřebovalo zvýšit příjmy státního rozpočtu a mohlo si proto dovolit státní majetek svým občanům prakticky “rozdat”.

Existovaly samozřejmě i argumenty proti této metodě: noví vlastníci nalezení touto cestou by trpěli nedostatkem kapitálu pro provedení restrukturalizace. Kupónová privatizace také hrozila vytvořit velmi rozdrobené vlastnické struktury, neschopné kontrolovat manažery, kteří tak podniky převezmou a budou řídit ke svému vlastnímu prospěchu. Další výtkou bylo, že kupónová privatizace nedává podnik do rukou vlastníkům, kteří by byli schopni podnik efektivně řídit.

## **Investiční privatizační fondy**

Jako odpověď na tyto kritiky bylo povoleno vytvářet investiční privatizační fondy, které se směly kupónové privatizace účastnit. Vláda doufala, že investiční fondy budou mít dostatečnou sílu k tomu, aby přiměly manažery respektovat zájmy vlastníků. Investiční fondy byly přesně definovány vyhláškou vlády v září 1991. Vláda byla při jejich vymezování velmi liberální a umožňovala založit fond téměř komukoli. Tuto minimální regulaci opírala o úvahu, že občané budou důvěřovat pouze fondům založeným silnými institucemi (zejména bankami) a ostatní fondy nebudou mít mnoho šancí na získání investičních bodů od občanů a nebudou tak v ekonomice hrát větší roli.

Investiční fondy zahájily silné reklamní kampaně, kterými se snažily nalákat drobné investory. Některé fondy slibovaly odkoupení kupónové knížky hned po první vlně privatizace, obvykle za částky kolem deseti tisíc korun. Této nabídce se rozhodlo využít mnoho občanů, kteří o účasti v kupónové privatizaci dosud neuvažovali. Vznik fondů a jejich reklamní kampaň tak významně přispěly k masové účasti Čechů v privatizaci.

V reakci na masivní reklamní kampaně a neočekávaný úspěch fondů, včetně těch kontrolovaných dosud neznámými skupinami a jednotlivci, novelizoval parlament v lednu 1992 některé právní normy regulující činnost investičních fondů. Důležitý byl zákaz investovat více než 10% kapitálu fondu do jednoho cenného papíru nebo vlastnit více než 20% akcií jednoho emitenta. Tím vláda zamýšlela zajistit dostatečnou diverzifikaci portfolií fondů. Další legislativní změna přišla těsně před zahájením prvního kola první vlny v květnu 1992. Tímto zákonem byly definovány otevřené a uzavřené fondy (otevřené fondy zaručují zpětné odkoupení podílového listu emitentem, zatímco uzavřené fondy zpětné odkoupení nezaručují, podílové listy uzavřených fondů však mohou být prodány na sekundárním trhu), zpřísnilo se udělování licencí investičním fondům a fondům založeným bankami bylo zakázáno investovat do akcií jakýchkoli privatizovaných bank. Toto opatření mělo zabránit netransparentnímu křížovému vlastnictví.

Vzhledem k tomu, že “bankovní” investiční fondy nebyly většinou založeny přímo bankami, ale investičními společnostmi ve vlastnictví bank, na které se toto opatření nevztahovalo, mohlo se však křížové vlastnictví legálně rozvíjet. Zákon také omezil maximální poplatky, jaké investiční společnost mohly vybírat za správu fondu – jednalo se buď o 2% průměrné roční hodnoty majetku fondu nebo 20% ročního zisku fondu. I přes zpřísnění regulace zůstal přístup k investičním fondům i nadále velmi liberální.

Fondy sehrály klíčovou roli v centralizaci kontroly. Kontrola podniků, vlastněných miliony drobných akcionářů, se přesunula do rukou omezeného počtu privatizačních fondů. Drobní akcionáři prakticky neměli možnost činnost fondů ovlivnit. Fondy, jejichž vznik měl zamezit problému oddělení vlastnictví od kontroly mezi drobnými akcionáři a manažery, tak vytvořily nový problém podobný tomu, jemuž měly zabránit. Tento vývoj byl pro vládu překvapením a legislativa na něj nebyla připravena.



## Tunelování

V důsledku nepřipravené legislativy, chybějících institucí (Komise pro cenné papíry byla založena až roku 1998) a slabé vymahatelnosti práva se v české ekonomice rozšířil jev zvaný tunelování, jež značně poškodil ekonomiku jako celek i mnoho menšinových vlastníků. Navíc podkopával důvěru obyvatelstva v ekonomickou reformu i v kolektivní investování. Tunelování je pojem užívaný pro jev, kdy skupina, která kontroluje určitou společnost (ale přitom ji celou nevlastní) z této společnosti vyvádí aktiva nebo ziskové aktivity do jiné společnosti, kterou kontroluje a vlastní celou. S těmito aktivy pak může volně nakládat. Tunelování tak samozřejmě poškozují ty vlastníky, kteří nad jejím řízením nemají kontrolu, neboť ze společnosti zůstává jen prázdná a bezcenná slupka. V České republice dosáhlo tunelování značných rozměrů. Některé formy vyvádění majetku ze společností byly po určitý čas legální a tuneláři tak své počínání občas ani neskrývali. Česká legislativa počátku 90. let tak nedokázala překonat problémy s oddělením kontroly a vlastnictví.

V prvních fázích ekonomické transformace panovala mezi vládními politiky, zodpovědnými za privatizaci, bezmezná důvěra v “neviditelnou ruku trhu”. Vláda věřila, že pokud se podaří rychlá privatizace a dojde tak k obnovení soukromého vlastnictví, zařídí volný trh automaticky a sám o sobě optimální alokaci zdrojů a vytvoření zdravých pobídek pro vlastníky. Státní zásahy a regulace měly být omezeny na minimum. V důsledku toho byla u privatizace na první místo stavěna rychlost. Na druhé straně byla zanedbána výstavba institucí, dohled a regulace trhů, vytvoření pravidel spravedlivé soutěže či corporate governance (kontroly vlastníka nad vedením podniku). Včasné zavedení odpovídající legislativy, týkající se ochrany práv menšinových akcionářů, zveřejňování informací, regulace trhů a bankovní regulace by pravděpodobně výrazně snížilo rozsah zneužívání pozice většinového akcionáře a tunelování.

Nechť k regulaci a někdy až nekritické přijímání myšlenek ekonomického liberalismu bylo reakcí na přílišnou regulaci a nesmyslnost socialistického ekonomického uspořádání. K rychlosti zahájení kupónové privatizace přispěla také ještě ne zcela jistá politická situace. Nové české elity se chtěly pojistit před opětovným vzestupem komunistické nomenklatury a obnovením socialismu. Vláda chtěla jakýkoli návrat k poměrům před rokem 1989 maximálně ztížit. Nabídnutí viditelného podílu na státním majetku každému občanovi a privatizace obecně byly účinnou cestou k tomuto cíli. Rychlé provedení kupónové privatizace tak bylo důsledkem jejích vnímaných výhod, politického přesvědčení i nutnosti.

## Centrální banka

Na konci osmdesátých let mělo Československo jedinstupňový bankovní systém (centrální banka vykonávala zároveň funkci banky komerční). Toto uspořádání bylo pro socialistické ekonomiky typické. Dominantní roli hrála monobanka, která prováděla většinu operací. Ostatní banky se úzce specializovaly a byly závislé na rozhodnutích monobanky. Funkce centrální banky i obchodní banky pro podnikovou klientelu vykonávala Státní banka československá. Bankovní operace podnikové sféry ve styku se zahraničím spravovala Československá obchodní banka, obyvatelstvo pak obsluhovaly Česká státní spořitelna a Slovenská státní spořitelna. Dále existovala ještě Investiční banka, specializovaná na dlouhodobé investiční úvěry a Živnostenská banka, provádějící operace se zahraničím pro drobnou soukromou klientelu.

Od druhé poloviny 80. let byla v Československu připravována reforma bankovního systému, která měla vstoupit v platnost k 1. lednu 1990. Vzhledem k politickým událostem nebyla tato reforma plně realizována, k 1. lednu však přesto vstoupil v platnost nový zákon o Státní bance československé, přijatý 15. listopadu 1989, tedy ještě před listopadovým převratem. K 1. lednu 1990 byla Státní banka československá (SBČS) rozdělena na centrální banku a dvě obchodní banky (Komerční banka Praha a Všeobecná úvěrová banka Bratislava).

Československá centrální banka byla i po této reformě dosti odlišná od standardních centrálních bank v tržních ekonomikách – mimo jiné se měla podílet na tvorbě plánů hospodářského a sociálního rozvoje či státních rozpočtů, měla však už také vykonávat dohled nad stabilitou měny a peněžním

trhem. SBČS měla i po této reformě pravomoc ovlivňovat postup ostatních bank. Ani po této reformě nevyhovoval bankovní systém podmínkám tržní ekonomiky a tak byl na konci roku 1991 přijat nový zákon o Státní bance československé. Ten učinil ze SBČS standardní centrální banku v podmínkách tržní ekonomiky a svěřil jí odpovídající funkce: emisní činnost, měnovou politiku, funkci banky bank a banky státu, regulaci a dohled bankovního systému. V důsledku rozdělení federace pak k 1. lednu 1993 vznikly rozdělením SBČS Česká národní banka a Národní banka Slovenska.

## **Komerční banky**

Zákon o SBČS z 1.1.1990 se týkal i komerčních bank. Všechny komerční banky (tj. banky existující před rokem 1989 a nově vzniklé KB a VÚB) dostaly charakter univerzálních bank. Klienti si mohli vybrat svou banku, což vneslo do českého komerčního bankovníctví prvek konkurence. Již v průběhu roku 1990 začaly vznikat nové soukromé banky. Pravidla udělování bankovních licencí byla na počátku transformace velmi liberální a umožnila vznik malých a kapitálově slabých bank.

České komerční bankovníctví trpělo v tomto období velkým objemem špatných úvěrů, pocházejících již z období před rokem 1990 a také nízkou kapitálovou přiměřeností (nízkým objemem vlastního kapitálu v poměru k poskytnutým úvěrům). Proto byl přijat tzv. Konsolidační program I, v jehož rámci byla založena Konsolidační banka, a existující státní banky byly rekapitalizovány a oddluženy. Očištění bank probíhalo ve dvou fázích – v první dostaly banky finanční injekci ve výši 30 mld. korun, ve druhé pak odkoupila Konsolidační banka pohledávky ve výši 15,1 mld. korun.

Problémy vyšly na povrch v letech 1993-1994, kdy se do vážných problémů začaly dostávat první soukromé banky. Ty byly způsobené nezkušeností s řízením rizik a chybným poskytováním úvěrů. Rozhodování o přidělení úvěrů bylo dále ztíženo skutečností, že nové soukromé firmy neměly žádnou finanční historii. Některé banky navíc půjčovaly osobám spřízněným – tedy členům vlastního vedení nebo vlastníkům bank. Pravidla úvěrové angažovanosti, která by tyto praktiky vyloučila, vznikala až v roce 1992. Banky tedy dva roky operovaly v prostředí bez těchto pravidel. V reakci na problémy bank Česká národní banka prudce omezila vydávání nových bankovních licencí a téměř znemožnila vstup do odvětví.

Privatizace státních bank se v České republice opozdila. V roce 1992 byla zcela zprivatizována jen Živnostenská banka. Kupónovou metodou pak byly v téže roce privatizovány podíly na Komerční bance, Investiční bance a České spořitelně. Stát si však ponechal většinové či kontrolní podíly na těchto bankách. Vlastnická práva v těchto bankách vykonával pro stát Fond národního majetku (FNM). Tento fond byl zřízen v roce 1991 za účelem dočasné správy státních podílů na podnicích, určených k privatizaci (FNM tedy nespravoval jen banky). Hlavním úkolem FNM je realizace privatizačních projektů na základě rozhodnutí o privatizaci vydaných Ministerstvem financí ČR. FNM je pod kontrolou Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Hlavním důvodem k pozdržení privatizace čtyř velkých bank byla nejistota. Pokud by se noví soukromí vlastníci z jakéhokoli důvodu na začátku devadesátých let rozhodli českou podnikovou sféru přestat úvěrovat, znamenalo by to vážné ohrožení celé ekonomiky.

## **Krise bankovníctví**

Státem kontrolované banky založily investiční společnosti, které se zapojily do kupónové privatizace a získaly balíky akcií mnoha podniků. Tyto podniky pak byly na bankách závislé dvojím způsobem – banky tyto podniky vlastnily a bankovní úvěry byly hlavním zdrojem financování podniků. Druhá závislost byla dále umocněna praktickou neexistencí kapitálového trhu. Stát tak mohl i po privatizaci prostřednictvím bank ovlivňovat velkou část průmyslu. Vláda měla samozřejmě zájem na rychlém ekonomickém růstu a nízké nezaměstnanosti a měla tak motivaci vyvíjet tlak na banky, aby poskytovaly úvěry i podnikům, které by se jinak pro úvěr nekvalifikovaly. Banky také měly motivaci preferovat při přidělování úvěrů firmy, které kontrolovaly. Z toho vyplývalo měkké úvěrování (o měkkém úvěrování hovoříme, pokud banky poskytují úvěry bez řádného prověření schopnosti podniku úvěr splácet, případně půjčují-li podnikům, o jejichž schopnosti úvěr splácet mají pochyby) a špatná alokace úvěrů. Firmy oddalovaly restrukturalizaci, neboť k ní měkkým rozpočtovým omezením

nebyly donuceny, banky zase ve svých portfoliích hromadily úvěry, jejichž kvalita byla pochybná. Čtyři velké státem kontrolované banky si však mohly poskytování špatných úvěrů dovolit. Byly totiž natolik velké, že jejich pád by způsobil závažné problémy celé české ekonomice, a mohly se tedy spolehnout, že v případě potřeby jim stát přispěchá na pomoc. Toto jejich očekávání se na konci devadesátých let ukázalo jako správné.

Kumulace potíží menších a středních bank vedla ČNB v roce 1996 k přijetí Konsolidačního programu II, v jehož rámci centrální banka zpřísnila svůj přístup k problémovým bankám. Výsledkem byla vlna nucených správ, která zasáhla mimo jiné největší soukromou banku bez státního podílu. Pozitivním efektem Konsolidačního programu II bylo očistění českého bankovního sektoru od nejproblémovějších malých a středních bank. Jako pokus o systémové řešení situace v bankovním sektoru pak vešly v roce 1998 v platnost dvě novely, jež omezily propojení bank s nebankovní sférou, zpřísnily podmínky udělení bankovní licence a rozšířily systém pojištění vkladů.

Problémy však ve druhé polovině 90. let neměly jen menší soukromé banky. Státní podíl na IPB byl v roce 1998 prodán japonské skupině Nomura a v roce 2000 za dramatických okolností reprivatizován Československé obchodní bance. Samu ČSOB koupila v roce 1999 belgická banka KBC. Česká spořitelna skončila v roce 2000 rukou rakouské Erste Bank a o rok později zprivatizovala Komerční banku francouzská Societe Generale. Před privatizací však bylo nutné poskytnout další státní pomoc Komerční bance, České spořitelně a při reprivatizaci i Investiční a poštovní bance. Celkové náklady na sanaci bankovního sektoru je velmi těžké stanovit, Česká národní banka je však odhaduje na zhruba 300 miliard korun.

I v bankovním sektoru se tedy ukázalo, že pouhá volná konkurence ke zdravému rozvoji tržní ekonomiky nestačí, ale je třeba ji doplnit vhodnou regulací. Státní kontrola čtyř velkých bank po větší část devadesátých let a kontrola bank nad velkými částmi průmyslu navíc podporovaly přežívání neživotaschopných podniků a vedly k akumulaci špatných úvěrů v bilancích bank.

## **Daňový systém**

Důležitým krokem ke změně role státu v ekonomice byla reforma daňového systému. Daňová struktura v Československu před rokem 1989 byla zaměřena na získání daňových příjmů a dosažení politických cílů bez přílišného zohlednění dopadů na ekonomickou efektivnost. Nejdůležitější zdroj rozpočtových příjmů představovaly daně ze zisku podniků, jejichž sazby se lišily podle odvětví či formy vlastnictví a pohybovaly se mezi 55 a 100 %. Hlavní formu nepřímé daně představoval v Československu komplikovaný systém daně z obrátu. Na počátku 90. let existovalo v Československu přes 1500 sazeb této daně, včetně sazeb záporných (koncový spotřebitel pak platil méně, než byla výrobní cena). Daň z obrátu tak byla nástrojem sledování politických a sociálních cílů (např. zajištění nízkých cen základních potravin) a dále deformovala cenový systém. Podniky dále odváděly daň z objemu mezd. Obyvatelstvo bylo v Československu zdaněno také, sazby záležely nejen na příjmu, ale také na věku a počtu vyživovaných osob. Hlavní část daňového zatížení však padala na podniky.

V období 1990 až 1992 došlo k několika dílčím změnám tohoto daňového systému (snižování počtu sazeb u daně z obrátu a daně ze zisku a odstranění záporných sazeb daně z obrátu). Komplexní reforma daňového systému vstoupila v platnost začátkem roku 1993. Nový daňový systém již svou strukturou odpovídal daňovým systémům západních tržních ekonomik. Daňový systém se tak v současnosti skládá z daně z příjmu právnických a fyzických osob, majetkových daní, daně z přidané hodnoty (ta nahradila daň z obrátu) a daní spotřebních (uvalených na pohonné hmoty, alkohol a tabákové výrobky). Daňová soustava byla po reformě roku 1993 jednodušší, s menším počtem sazeb a vyšší neutralitou (daňový systém už neslouží primárně jako prostředek k dosažení sociálních cílů, ale k výběru potřebného objemu daní s pokud možno nejmenšími deformacemi ekonomické aktivity).

V tržní ekonomice je zajištění výběru daní složitější než v ekonomice centrálně plánované. Příčinou je mnohem vyšší počet ekonomických subjektů a decentralizace ekonomické aktivity. Soukromé firmy v tržní ekonomice mají také vyšší motivaci vyhybat se daňové povinnosti než státem kontrolované

podniky v ekonomice centrálně plánované. Odstranění centrální kontroly veškeré ekonomické aktivity rozšiřuje prostor pro daňové úniky. V této souvislosti je nutné nejen zavedení efektivní kontroly výběru daní, ale i změna vztahu mezi občanem a státem. Daně v tržní ekonomice nejsou zlovolně uvaleným odvodem, určeným k financování projektu nevolených elit. V tržní ekonomice jsou daně platbou za služby, poskytované vládou a místními samosprávami. Určitá míra daňové disciplíny je nezbytná pro efektivní fungování státu i jeho politickou stabilitu. Základem zůstává změna myšlení obyvatelstva, která si vyžádá delší časové období.

## **Počáteční recese**

V prvních letech transformace došlo v transformujících se zemích středoevropského regionu k značnému propadu výkonnosti ekonomiky a ani Česká republika nebyla této “transformační recese” ušetřena. Příčinou hospodářského poklesu byly jednak změny strukturální – rušení neefektivních a nepotřebných výroby, privatizace, ústup od automatického úvěrování podniků, a také změny v zahraničně obchodní politice – zde sehrál roli rozpad Rady vzájemné hospodářské pomoci a s ním spojená ztráta zahraničních trhů. Produkty dodávané na trhy RVHP byly převážně podřadné kvality, a proto bylo jejich uplatnění na západních trzích velmi problematické.

Česká ekonomika, která roku 1989 rostla o 4,5% se v následujícím roce propadla o 1,2%, v roce 1991 o silných 11,5% a v roce 1992 poklesl HDP o 3,3%. Česká ekonomika začala opět růst od roku 1993. I přes značný pokles patřila česká transformační recese ve srovnání s ostatními zeměmi regionu k těm mírnějším. Za povšimnutí stojí, že poklesu se nevyhnuly ani země, které aplikovaly metodu pomalých postupných kroků (Maďarsko), případně země, kde reformy ani pořádně nezačaly (Ukrajina, Bulharsko). Tato skutečnost je vážným argumentem proti tvrzení, že za hospodářský pokles v první fázi transformace je zodpovědná “šoková terapie”, či příliš rychlé tempo reform.

Česká ekonomika rostla i v letech 1994 až 1996. V roce 1995 dokonce přesáhl růst šestiprocentní hranici. Varujícím signálem byl však vývoj deficitu běžného účtu platební bilance (bilance pohybů zboží, služeb a úrokových plateb). Běžný účet byl ještě v roce 1994 prakticky vyrovnaný, o rok později vykazoval zhruba tříprocentní schodek a v roce 1996 přesáhl deficit 7% HDP. Za příčinu deficitu je považováno zvýšení domácí poptávky a reálné zhodnocení koruny, které zdražilo český export a zlevnilo dovážené zboží. Česká národní banka se v červenci 1996 rozhodla snížit poptávku zvýšením úrokových sazeb a minimálních povinných rezerv pro komerční banky. Na začátku roku 1997 ekonomický růst prudce zpomalil a rozpočet, sestavený na základě optimistických prognóz, se dostal do schodku.

Na tuto situaci vláda v dubnu 1997 zareagovala “balíčkem” ekonomických opatření. První část balíčku byla stabilizační a obsahovala fiskální restriktivní opatření a dočasné zavedení dovozních depozit. Druhá část byla zaměřena na odstranění systémově-institucionálních nedostatků české ekonomiky. Sama vláda tyto institucionální nedostatky popsala takto: nepružná a neefektivní struktura vlastnických práv, propojení bank a investičních fondů, nerozvinutý kapitálový trh, nedostatečné právní povědomí a obtížná vymahatelnost závazků. Jako problém viděla vláda i nedokonalý regulační rámec, zejména v oblastech kapitálového trhu, ochrany konkurence nebo regulace přirozených monopolů (přirozený monopol vzniká v odvětvích, ve kterých je jeden velký dodavatel schopen zásobovat trh efektivněji, než větší počet menších dodavatelů).

## **Dokončování transformace**

Vláda uznala, že změny makroekonomické hospodářské politiky nemohou být dlouhodobě účinné beze změn fungování ekonomického systému a jeho institucí. Tyto změny pak označila za zásadní krok k dokončení transformace české ekonomiky. Vládou přijatý balíček obsahoval opatření k dokončení privatizace a posílení výkonu vlastnických práv státu, zprůhlednění a standardizaci kapitálového a finančního trhu, zlepšení podmínek pro podnikání, opatření v oblasti veřejných financí a postihování hospodářské kriminality. Šest let po začátku liberalizace se tak hospodářský pokles stal katalyzátorem dlouho potřebných institucionálních změn na mikro-úrovni.

V květnu 1997 došlo ke spekulativnímu útoku na českou korunu, který byl umožněn jejím fixním kurzem a uvolněním pohybů na kapitálovém účtu z roku 1995. Česká národní banka se po několika dnech intervencí rozhodla přejít k plovoucímu kurzu koruny. Následně centrální banka provozovala restriktivní monetární politiku. To spolu s restriktivní fiskální politikou, posílenou druhým balíčkem škrťů, přispělo k tomu, že česká ekonomika v letech 1997 a 1998 poklesla a o rok později stagnovala. Od roku 2000 pak ekonomika České republiky roste zhruba tříprocentním tempem.

Mezi zeměmi regionu patřila česká inflace první poloviny 90. let k nejnižším. Spotřebitelské ceny sice v roce 1991 v důsledku deregulace vyskočily o 56% a v roce 1993 s přispěním zavedení nové daňové soustavy vzrostly o 21%, v ostatních letech se však poměrně restriktivní monetární i fiskální politikou a fixním kurzem české koruny podařilo udržet inflaci na hodnotách kolem deseti procent. To bylo úspěchem ve srovnání s Polskem i Maďarskem (v Polsku dosáhla inflace v roce 1990 586 % a v dalších třech letech se pohybovala mezi 35 a 60 procenty, v Maďarsku k podobnému skokovému zvýšení cen nedošlo, inflace se však přesto v prvních čtyřech letech transformace pohybovala mezi 23 a 35 procenty). Inflace v důsledku recese a restriktivní měnové politiky klesla v roce 1999 na 2,1% a od té doby se drží pod pětiprocentní hranicí.

## **Nezaměstnanost**

Nezaměstnanost v socialistickém Československu oficiálně neexistovala. Namísto toho byla rozšířena přezaměstnanost, kdy podniky měly mnohem více pracovníků než potřebovaly. Ti pak buď nevykonávali žádnou práci, nebo se věnovali zbytečným činnostem. Nulová nezaměstnanost socialistické éry nebyla přirozeným jevem ani důkazem schopnosti socialistického systému zajistit práci pro každého. Naproti tomu ve funkční tržní ekonomice je určitá míra nezaměstnanosti přirozená. Stát musí vybudovat funkční sociální systém, který podpoří ty, kteří ztratili zaměstnání. Jedná se v podstatě o nahrazení nadbytečných a státem dotovaných pracovních míst adresnými sociálními dávkami. Po roce 1990 pak podniky začaly stavy svých zaměstnanců optimalizovat a nezaměstnanost začala stoupat.

V ČR rostla míra nezaměstnanosti zpočátku velmi pomalu a v první polovině minulého desetiletí byla podstatně nižší než v sousedních zemích. Zatímco v Maďarsku, Polsku i na Slovensku už v roce 1991 nezaměstnanost přeskočila desetiprocentní hranici, v České republice se až do recese roku 1997 držela na velmi nízké úrovni mezi třemi a čtyřmi procenty. Za příčiny pomalého růstu nezaměstnanosti v ČR je označována poptávka rychle rostoucího sektoru služeb po pracovních silách, relativně vysoká kvalifikace českých pracovníků a vysoká zaměstnanost osob v důchodovém věku jejichž odchod mimo pracovní sílu umožnil snížení počtu pracovních míst bez velkého růstu nezaměstnanosti. Jedním z používaných vysvětlení je i přezaměstnanost v podnicích, které až do ekonomického poklesu v roce 1997 nebyly donuceny k restrukturalizaci a k propouštění. Skutečnost, že počet zaměstnaných v průmyslu se v devadesátých letech podstatně snižoval, však význam této hypotézy dosti oslabuje. Nezaměstnanost začala růst až v průběhu roku 1997. Během dalších dvou let se míra nezaměstnanosti dostala k devíti procentům.

## **Osvědčilo se odmítnutí třetích cest**

Česká republika prošla za posledních 15 let náročnou cestu od centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní. Žádná ze zemí, které se na tuto cestu vydaly, ji nedokázala absolvovat beze ztrát a bez chyb. Na jejím konci však čeká odměna v podobě zvýšení efektivnosti ekonomiky a blahobytu jejích obyvatel a přijetí do mezinárodních ekonomických a politických struktur. Důležitým faktorem relativního úspěchu České republiky v transformaci bylo rychlé odmítnutí "třetích cest" mezi socialismem a tržní ekonomikou. Případ České republiky ukázal, že samotná liberalizace a stabilizace k úspěšné transformaci nestačí, je třeba současně budovat odpovídající tržní instituce a legislativu. Zároveň je třeba změnit myšlení a jednání lidí, kteří prožili celý svůj život v systému, který je od tržní ekonomiky velmi odlišný. Je jasné, že taková transformace se neodehraje okamžitě, ale zabere léta.

## **Zkušenosti z dalších zemí střední Evropy**

### **Maďarsko**

Cesta, kterou k tržní ekonomice zvolilo Maďarsko, byla značně odlišná od cesty České republiky. První maďarská demokratická vláda se soustředila na budování institucí na mikro-úrovni. To zahrnovalo regulaci a dohled nad hospodářskou soutěží, finančním zprostředkovatelstvím či zahájení a ukončení podnikání. Maďarsko zvolilo privatizaci založenou na tradičních metodách (přímých prodejkách, aukcích), v neposlední řadě proto, že potřebovalo finanční prostředky k financování rozpočtových schodků. Maďarsko také na rozdíl od České republiky zaujalo jednoznačně pozitivní postoj k zahraničním investorům.

Maďarské institucionální změny nebyly doprovázeny žádnou skutečnou makroekonomickou stabilizací. Jak již bylo uvedeno výše, okolnosti maďarské demokratizace nebyly drastickým jednorázovým opatřením nakloněny. Navíc maďarská ekonomika již byla po dvou desetiletích částečných tržních reformem dosti liberalizovaná a cenové nerovnováhy byly již do značné míry odstraněny. Maďarsko potřebovalo na začátku devadesátých let především standardní monetární a fiskální restrikcí. Té se dočkalo až roku 1995, kdy bylo vážně ohroženo finanční krizí. Balíček skládající se z devalvace, omezení importů, rozpočtových škrťů a dohody s odbory o snížení platů byl úspěšný a dokázal krizi zabránit. Od té doby vykazuje Maďarsko stabilní ekonomický růst.

Zatímco v České republice se na začátku devadesátých let podařila makroekonomická stabilizace, bylo tam vážně zanedbáno budování institucí a mikro-reformy. Tento deficit byl odstraněn až po krizi roku 1997. Maďarsko postupovalo opačně, po úspěšném vybudování institucí bylo k makroekonomické stabilizaci donuceno krizí roku 1995.

### **Polsko**

Počáteční podmínky polské transformace byly v mnoha ohledech velmi nepříznivé. Kromě tradičních neduhů socialistické ekonomiky čelilo Polsko ještě velkému zahraničnímu dluhu a vysoké inflaci. Podobně jako v ČSSR měla i nová polská vláda politický kapitál v podobě ochoty Poláků přijmout bez odporu i velmi tvrdá ekonomická opatření. Polský radikální stabilizační program z roku 1990 si vysloužil označení "šoková terapie". Většina cen byla okamžitě uvolněna, přidělový systém zrušen. Polský zlotý byl devalvován a jeho směnný kurs zafixován. V prvních dvou letech po zavedení těchto opatření poklesl HDP, značně se zvýšila nezaměstnanost a reálné mzdy poklesly o více než 20%. Poté však ekonomika začala růst a došlo i ke zlepšení ostatních makroekonomických ukazatelů.

Jako hlavní příčiny relativního polského úspěchu v transformaci uvádí Marek Belka (polský ministr financí v letech 1997 a 2001-2002) na prvním místě právě šokovou terapii, která odstranila velkou část deformací socialistické ekonomiky a velmi silně postrčila zemi k tržní ekonomice. Polsko tak neztrácelo čas hledáním "třetích cest". Dalšími faktory úspěchu byly podle Belky pečlivý proces budování institucí (nezávislý bankovní dozor, nezávislost centrální banky, budování kapitálového trhu a jeho dozoru), občasné pragmatické odchylky od čistě liberálního kurzu a silná proevropská orientace a cíl vstoupit do EU.

### **Německá demokratická republika**

Mezi transformujícími se socialistickými zeměmi mělo zcela výjimečnou pozici východní Německo, které bylo třetího října 1990 sjednoceno s Německou spolkovou republikou. Na první pohled tím východní Německo získalo obrovskou výhodu: připojení se k ekonomicky vyspělému státu s rozvinutou demokracií, okamžité začlenění do západních politických a ekonomických organizací, masivní transfery peněz od spolkové vlády i ze strukturálních fondů Evropské unie a možnost využít západoněmecké ekonomické odborníky a jejich zkušenosti. Zdálo by se, že takové podmínky jsou pro úspěšnou transformaci ideální, pohled na spolkové země, které byly před rokem 1990 součástí NDR však není optimistický: velmi vysoká míra nezaměstnanosti, nekonkurenceschopná ekonomika a pokračující odliv obyvatel směrem na západ.

Ještě před samotným sjednocením byl ve východním Německu zaveden západoněmecký institucionální i právní systém. To zahrnovalo zavedení soukromého vlastnictví, volné tvorby cen, pokrytí východoněmeckého rozpočtového schodku spolkovou vládou a zřízení Fondu německé jednoty, jehož hlavním úkolem bylo financovat hospodářskou obnovu východního Německa.

Zásadním bodem bylo sjednocení měnové – tedy zavedení německé marky (DM) v NDR. I přes varování spolkové centrální banky (Bundesbank), že výměna východoněmeckých marek za západoněmecké v poměru 1:1 způsobí přetížení peněžního oběhu a ohrozí měnovou stabilitu, bylo rozhodnuto o převedení všech platů, mezd, důchodů, i sociálních dávek právě v této relaci. Toto opatření bylo pochopitelně obyvatelstvem na východě přijato velmi pozitivně, tamějším firmám však způsobilo značné potíže.

Hlavní motivy konverze v poměru 1:1 byly politické – šlo o co nejrychlejší vyrovnání životní úrovně v obou částech Německa. Zatímco příjmy východoněmeckých zaměstnanců dosáhly v roce 1991 poloviny západoněmecké úrovně, produktivita práce byla oproti západu třetinová. Spolu s nižší kvalitou produkce to učinilo východoněmecké podniky nekonkurenceschopnými. To platilo jak ve vztahu k západnímu Německu a zemím západní Evropy, stejně jako vzhledem k ostatním bývalým zemím RVHP, vůči nimž teď měla bývalá NDR nevýhodu podstatně vyšších nákladů práce. Východoněmecká transformační recese tak byla velmi hluboká. Na tomto se, stejně jako v ostatních středoevropských tranzitivních zemích, podstatnou měrou podílel také rozpad RVHP a s ním související ztráta zahraničních trhů. Spolková vláda také masivně investovala do výstavby infrastruktury a rekonstrukce východu, aniž by však dostatečně zohledňovala tržní signály - opět zde zvítězila politika nad ekonomikou. Východoněmecké podniky si zvykly na bohaté dotace a staly se na nich závislými.

Německá transformace ukázala, že ani po připojení k jedné z nejvyspělejších ekonomik světa a s přístupem k obrovským finančním prostředkům není transformace z centrálně plánované na tržní ekonomiku bezbolestná. I v takovém případě země zažije tvrdý transformační pád a nevyhnutelně ji čeká mnohaletá restrukturalizace. Za druhé ilustruje případ NDR negativní vliv využívání transformace k dosažení politických cílů a nerespektování ekonomických pobídek a zákonitostí.

*Viktor Hanzlík je studentem magisterského programu ekonomie na Fakultě sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze. V průběhu studia absolvoval pobyty na Universität Hamburg a Georgetown University. V roce 2004 publikoval sérii článků o ekonomice a politice USA v týdeníku Ekonom.*

## **Privatizace**

*Tomáš Ježek*

Privatizace se v Československu stala od samého začátku nepochybným jádrem transformace socialistické společnosti na společnost svobodných lidí, kteří smějí využívat své znalosti pro své vlastní cíle. Opírala o poměrně dobrou znalost privatizačních technik použitých v jiných státech, zejména ve Velké Británii, avšak tato znalost vyústila velmi brzy v konstatování, že tyto techniky a postupy jsou zde použitelné jen velmi okrajově. Privatizace ve Velké Británii byla vedena nadějí vlády, že bývalý státní podnik bude po privatizaci efektivnější - vláda byla od počátku soustředěna jen na něj. Československou privatizací musel nejprve vzniknout tržní řád, aby se potom v jeho rámci mohly naděje na vyšší efektivnost podniků vytvářet. Aby mohl tržní řád vzniknout, bylo třeba "překlopit" naráz kriticky velkou masu státních podniků do soukromých rukou. Efektivnost jednotlivých podniků zahrnutých do této kritické masy musela být až ve druhém plánu pozornosti vlády.

Velkým rozdílem mezi privatizací v Československu a v tržních ekonomikách byl též rozdíl v poměru majetku, který měl být privatizován, k objemu úspor. Tento rozdíl byl tak obrovský, že sám o sobě učinil z privatizace v Československu zcela ojedinělý proces. Fakt, že obyvatelstvo Československa disponovalo po roce 1989 jen velmi omezeným objemem úspor, který byl v poměru k majetku státu určenému k privatizaci téměř zanedbatelný, se brzy ukázal jako fakt strategického významu.

### **Způsoby privatizace**

Poměr majetku státu a úspor obyvatelstva měl pro volbu politiky privatizace strategický význam ve dvojitým smyslu. Za prvé, privatizace založená výlučně na prodeji majetku státu občanům, tj. privatizace přizpůsobená svým tempem tempu tvorby úspor obyvatelstva, by vzhledem k obrovskému kvantu majetku státu trvala nutně desítky let. To bylo absolutně nepřijatelné především proto, že období přechodu z jednoho režimu fungování ekonomiky do druhého je nutně obdobím nestability a zvýšeného rizika kriminality. Za druhé, smyslem privatizace byla též dramatická změna úlohy vlády vůči ekonomice - měla znamenat přechod od vlády, která sama vlastní a podniká, k vládě, která je odpovědná za prosazování pravidel, podle nichž podnikají soukromé osoby. Jediným možným východiskem z takto pochopené výchozí situace bylo proto rozhodnutí, že strategickou metodou privatizace budou bezúplatné převody majetku státu na domácí soukromé osoby. K tomuto účelu musela být vytvořena speciální legislativa, jejímž hlavním znakem bylo, že nebyla slučitelná ani s duchem, ani s literou Obchodního zákoníku.

Rozhodnutí pojmout privatizaci jako bezúplatné převádění majetku státu na domácí soukromé osoby slibovalo řešit jak problém rychlosti privatizace, tj. problém délky transformačního období, tak problém změny v úloze vlády. Prosadit tuto strategickou koncepci nebylo snadné. Odpor proti ní pramenil především z toho, že se oponentům nedařilo pochopit, že vláda se v období transformace nachází ve velmi rozporné situaci, jíž však musí jasně dominovat její úloha transformační nad úlohou zajišťovat běžný provoz sektorů závislých na rozpočtových výdajích státu. Zanedbanost sektorů jako školství, veřejná doprava, životní prostředí, zdravotnictví a další byla totiž silným argumentem proti myšlence, že by se stát měl svého majetku co nejrychleji a bez náhrady zbavit ve prospěch domácích soukromých osob.

Základní strategickou úvahu, která vyústila do rozhodnutí koncipovat privatizaci jako rozdávání majetku občanům zdarma, se podařilo v prvních letech transformace udržet, byla však významně modifikována. První modifikací původní strategické myšlenky rozdávat majetek státu občanům zdarma přineslo zjištění, že veřejné mínění silně očekává, že obnova tržních struktur bude spadat vjedno s obnovou vlastnických práv jednotlivců, kteří o ně přišli v důsledku znárodnění. Restituce majetku se ukázaly jako vůbec nejrychlejší metoda privatizace.



## Malá privatizace

Druhou modifikací byla myšlenka malé privatizace. Zrodila se po prvních demokratických volbách v létě roku 1990 jako reakce na netrpělivost společnosti, která si devět měsíců po revoluci přála vidět první výsledky transformace. S odstupem času je na malé privatizaci třeba nejlépe hodnotit to, že byla velkým společenským divadlem a školou zároveň, které na sebe více než rok poutaly prvořadou pozornost. Lidé mohli každý víkend v každém malém městečku pozorovat "práci" tržních sil a učit se jim rozumět. V okresních privatizačních komisích vyrostla velmi vlivná skupina lidí, kteří se stali horlivými propagátory myšlenky svobodného trhu a jeho hry podle pravidel.

Razance, s jakou malá privatizace začala, rychle přesvědčila manažery státních podniků a jejich spojence na odvětvových ministerstvech, že s privatizací se to bude myslet vážně. Ti byli totiž ze socialismu zvyklí na permanentní reformování a zpočátku si opravdu mysleli, že privatizace bude jen další z dlouhé řady reformních cvičení, které je třeba opět přežít tak, jako všechna předešlá. V tomto smyslu vytvořila malá privatizace velmi důležitý předpoklad pro úspěšné započetí velké privatizace. Podnikový management totiž uviděl v nadcházející velké privatizaci svoji záchranu a začal velmi aktivně spolupracovat. Měl totiž na vybranou mezi maloprivatizačními dražbami podnikových hmotných aktiv, kterými se dostával zcela mimo hru, a velkoprivatizační transformací státních podniků na akciové společnosti, v nichž zůstávala jejich místa prozatím zachována.

## Kupónová privatizace

Koncepční idea pojmout privatizaci jako rozdávání majetku státu občanům zdarma byla záhy operacionalizována do projektu kupónové privatizace. Od kupónové privatizace se očekávala především rychlost a masovost, zvládnutí problému transformace obrovského kvanta majetku státu v přijatelně dlouhém období. Očekával se rovněž začátek fungování trhu s akciemi, resp. začátek fungování burzy jako jedné z klíčových institucí tržní ekonomiky. Bylo zřejmé, že hlavní produkt trhu s akciemi, cena kapitálu, může být spolehlivá, jen když se trh rozvine v masovém měřítku. Žádný jiný způsob privatizace nemohl slíbit, že připraví základ pro bezprostřední nastartování kapitálového trhu.

I když nebyla jedinou metodou velké privatizace, logika kupónové privatizace si vyžádala, aby se velká privatizace organizovala do dvou privatizačních vln. Pouze kupónová privatizace totiž potřebovala mít předem přesně vymezené kvantum majetku, které se bude privatizovat naráz, a přesně stanovený začátek a konec procesu. Všechny ostatní metody by se bývaly dobře obešly bez vln a mohly probíhat kontinuálně bez časového vymezení. Přesto i velkoprivatizační veřejné dražby, veřejné soutěže, přímé prodeje a bezúplatné převody majetku státu na obce nepřímo těžily z toho, že kupónová privatizace přivedla do procesu soustavný tlak času. Polevení tohoto tlaku po skončení kupónové privatizace se pak brzy projevilo ve značně ochablém a stále ochabujícím tempu privatizace relativně malého objemu zbyvajících majetku státu.

Samotný proces velké privatizace začal v Československu počátkem července 1991 uveřejněním čtyř seznamů, jejichž ambicí bylo sepsat formou názvů podniků veškerý majetek státu. První dva seznamy zahrnovaly podniky zařazené do dvou privatizačních vln, na třetím seznamu byly podniky určené k likvidaci a na čtvrtém seznamu pak podniky, které měly zůstat v majetku státu. Slovo podnik zde bylo označením i pro organizace, jako jsou školy, muzea apod. Publikace prvního seznamu, který zahrnoval podniky zařazené do první vlny privatizace, byla zároveň výzvou občanům, aby do 31.10.1991 předložili svůj konkurenční privatizační projekt - management podniku předkládal svůj privatizační projekt povinně. I když kupónová privatizace byla už sama o sobě výrazem až demonstrativní demokratičnosti, demokratický charakter privatizace určoval i její druhý stavební kámen - právo každého občana včetně cizinců předložit privatizační projekt na majetek státu. Jen velké politické podpoře tehdejší České národní rady a vlády lze vděčit za to, že neochota manažerů podniků poskytovat zájemcům o zpracování konkurenčního privatizačního projektu potřebné informace byla brzy zákonem zlomena. Soustavná a zásadní politická podpora se pak prokázala ještě mnohokrát a byla jedním z nejdůležitějších faktorů úspěchu.

I když zahraniční předkladatelé privatizačních projektů - potenciální investoři - netvořili spolu s českými "organizovanou frontu" proti plánům federálního ministerstva financí udělat z kupónové privatizace jedinou metodu privatizace, jejich zájem byl stejný a také působil stejně jako zájem českých podnikatelů : dostat v privatizaci příležitost k nákupu reálného majetku, nikoli jen akcií a když akcií, tak jejich kontrolního balíku. Nechtěli od federálního ministerstva financí slyšet odrazování od účasti v privatizaci, aby si koupili majetek až od nových českých majitelů a "neobtěžovali" stát.

## **Zahranichní kapitál**

Masivní vstup zahraničního kapitálu prostřednictvím privatizace na samotném jejím počátku byl jedním z jejích největších úspěchů. Ve velmi krátké době 11 měsíců od založení Fondu národního majetku v srpnu 1991 do konce funkčního období první české vlády bylo do rukou zahraničních investorů privatizováno více než padesát velkých podniků. Všechny, bez jediné výjimky, dodnes prosperují a z mnohých se stalo jádro, kolem kterého vznikla síť českých subdodavatelů. Tento úspěch je třeba připsat také vynikajícímu týmu amerických poradců, které financovala USAID. Česká vláda musela v té době čelit nejen koncepčně vadným představám federálního ministerstva financí o způsobu vstupu zahraničních investorů do ekonomiky, ale též nevoli významné části veřejného mínění, které se stavělo proti "výprodeji" národního majetku cizincům.

Organizačně se kupónová privatizace dělila na tzv. poptávkovou a nabídkovou stranu. Zatímco poptávková strana, organizovaná ministerstvem financí, byla počínaje registrací účastníků a konče výměnou investičních kupónů za akcie zvládnuta počítačovou technikou, bez níž by se na kupónovou privatizaci nedalo ani pomyslet, nabídková strana byla horou "ruční" práce pro ministerstvo privatizace a v částí, kde se navrhovaly přímé prodeje, ať už domácím nebo zahraničním podnikatelům, i pro hospodářskou radu české vlády.

Nesplnil se původní předpoklad federálního ministerstva financí, na němž byl postaven i původní "počítačový" harmonogram první vlny, že i nabídkovou stranu kupónové privatizace zvládnou počítače. Díky velkému zájmu českých i zahraničních podnikatelů bylo na jeden státní podnik nakonec předloženo v průměru pět privatizačních projektů. Všechny bylo třeba prostudovat a posoudit. Tento poměr určil i dramatičnost celého procesu velké privatizace, neboť na jeden schválený privatizační projekt připadly čtyři zamítnuté s odpovídajícím počtem zklamaných lidí.

Velké množství privatizačních projektů umožnilo využít proces privatizace k rozbití zejména územních monopolů a k restrukturalizaci velkých podniků. Kdyby toho nebylo a býval byl realizován původní "počítačový" harmonogram federálního ministerstva financí, který nedával čas pro předložení dostatečného počtu projektů a na jejich zpracování rezervoval deset pracovních dnů, bylo by bývalo nutné akceptovat jen povinný privatizační projekt managementu, který zachovával stávající "socialistickou" strukturu mamutích podniků včetně různých nevýrobních aktiv, mateřskými školkami počínaje a plaveckými bazény konče. Ty pak mohly být podle předložených privatizačních projektů bezúplatně převáděny na obce. Kupónová privatizace tedy nezačala podle "počítačového" harmonogramu 1. ledna 1992, nýbrž až 18. května 1992.

## **Restituční a Nadační investiční fond**

Příprava nabídkové strany kupónové privatizace v zimě a na jaře 1992 měla velmi významné vedlejší produkty. Novelizací zákona bylo umožněno založení Restitučního investičního fondu (RIF). Jeho naléhavá potřeba vznikla v samotném průběhu schvalování privatizačních projektů, kdy bylo třeba oddělovat majetek určený k privatizaci od majetku, jenž měl být navrácen původním majitelům. Majetek RIF vznikal tak, že z každé akciové společnosti určené do kupónové privatizace se do něj oddělovala 3 % akcií. Smyslem takovéto sekuritizace části majetku státu bylo umožnit, aby restituční nároky, které nešly uspokojit vydáním fyzického majetku, byly uspokojitelné bez účasti státního rozpočtu, totiž vydáním akcií RIF.

Analogicky byla v téže době otevřena zákonná možnost, aby z každé akciové společnosti určené do druhé vlny kupónové privatizace bylo odděleno 1 % akcií a vloženo do Nadačního investičního fondu. Smyslem NIF bylo jednorázově podpořit vznik nezávislého sektoru. Myšlenku NIF se na rozdíl od RIF nepodařilo dovést až do praktické podoby ještě před koncem funkčního období první české vlády v červnu 1992, takže české nadace musely na peníze z NIF čekat dalších deset let. Novelou zákona byla otevřena ještě třetí možnost, jak kupónovou privatizací řešit strategické otázky financí, totiž oddělovat část akcií pro účely sociálního a nemocenského zabezpečení. Na rozdíl od NIF, jehož základy byly před koncem funkčního období první české vlády alespoň položeny a následující vlády tak byly nuceny dílo dokončit, realizace třetího fondu, který by býval dostal název Investiční fond sociálního a nemocenského zabezpečení, nebyla před koncem funkčního období první české vlády pro absolutní nedostatek času ani započata.

Pro následující vládu pak bylo velmi snadné akcie již oddělené pro tyto účely prodat a výnos použít jinak. Pohledem zpět je zřejmé, že vliv třetího, “potratem” zahubeného fondu, na zdraví současných veřejných financí by byl nepochybně nejvýznamnější. Nevraživý postoj představitelů vlády, jejíž funkční období následovalo po skončení první české vlády, zejména ke druhému a třetímu fondu, je vysvětlitelný jen jejich touhou po satisfakci za porážku od české vlády ve sporu o “kupónový fundamentalismus” z prosince 1991, podle něhož měl kupónovou privatizací projít veškerý majetek státu.

## **Investiční privatizační fondy**

Ve srovnání s modifikací původního “počítačového” harmonogramu bylo největší změnou, uskutečněnou až po zahájení přípravné fáze kupónové privatizace a po vyhlášení pravidel její realizace, rozhodnutí vpustit do již rozběhnutého procesu investiční privatizační fondy. Měla to být odezva na kritické námitky, že účast pouze jednotlivých občanů - držitelů investičních kupónů - by vedla k velkému množství rozptýlených akcionářů, kteří nebudou s to účinně vykonávat svá vlastnická práva, tj. spravovat a řídit společnosti, jejichž akcionáři se stanou. Pohledem zpět se ukazuje, že to byla vlastně obava ze vzniku akcionářské struktury, která je typická pro rozvinutý kapitálový trh anglosaského světa, kde pravidla správy a řízení společností řeší ústřední problém, jak zajistit, aby společnost pracovala ve prospěch rozptýlených akcionářů a nikoli ve prospěch jejich manažerů. Sázka na investiční privatizační fondy po zahájení kupónové privatizace řešila problém rozptýlenosti akcionářů jen částečně, vytvořila však namísto toho dva nové, mnohem obtížnější problémy. Chování majoritních akcionářů investičního privatizačního fondu vůči minoritním, rovněž vzešlým z kupónové privatizace a problém chování investičního privatizačního fondu jako majoritního akcionáře privatizované společnosti k jejím minoritním akcionářům rovněž vzešlým z kupónové privatizace.

Snaha investičních privatizačních fondů jako akcionářů získat majoritu v privatizovaných společnostech byla nejčastěji snahou o co největší krátkodobý výnos, nikoli o výnos v dlouhém období, který by mohl být jen výsledkem rozhodnutí fondů akcie dlouhodobě držet a nepohlížet na ně jako na krátkodobou spekulativní investici. Zákonodárce na takovéto skutečné chování fondů reagoval a zákon o investičních společnostech a investičních fondech novelizoval, aby paradoxně omezil možnosti fondů mít v privatizovaných společnostech majoritu. Paradoxně proto, že vpuštění fondů do kupónové privatizace bylo vedeno právě obavou z rozptýlenosti akcionářů a snahou napomoci vzniku akcionářské struktury s koncentrovanějšími akciovými držbami. Ze zpětného pohledu je zřejmé, že ke koncentraci akciové držby by bývalo později došlo i bez investičních privatizačních fondů, avšak bez specifických problémů, vzniklých ze střetu zájmů fondů jako akcionářů privatizovaných společností a zájmů akcionářů fondů samotných, zejména majoritních.

## **Ďábel se skrývá v detailech**

Improvizované vpuštění investičních privatizačních fondů do kupónové privatizace, organizované federálním ministerstvem financí, se později ukázalo jako osudové, způsobilo sérii finančních skandálů a otřáslo důvěrou veřejnosti. Jak to bývá, ďábel byl ukryt v detailu. Investiční privatizační fondy byly totiž podle zákona zakládány jako akciová společnost, takže se pak ve sboru akcionářů vedle sebe ocitli jak zakladatelé fondu, kteří měli fond spravovat, tak účastníci kupónové privatizace,

kteří fondu svěřili své investiční kupóny. Tím byla porušena kanonická zásada, že totiž majetek správců fondu a majetek investorů se nikdy nesmí smíchat dohromady, musí zůstat co nejpřísněji oddělen. Tak se stalo, že zakladatelé fondu mohli jako jeho majoritní akcionáři volně nakládat s celým majetkem fondu, tj. i s tím, který připadal na akcie bývalých držitelů investičních kupónů.

Není divu, že zakladatelé fondů se pak cítili jako jejich vlastníci, že také média je za vlastníky fondů považovala a že se tudíž vlastnická práva k fondu prodávala. Ve skutečnosti se prodávala legální příležitost nakládat s cizím majetkem ve vlastní prospěch. Teprve v roce 1998 tento problém vyřešila novela onoho osudového zákona o investičních společnostech a fondech z roku 1992, když nařídila transformaci investičních privatizačních fondů na otevřené podílové fondy. Onen zákon mohl být v roce 1992 federální vládou navržen a Federálním shromážděním přijat jen kvůli nevyhnutelným kompetenčním mezerám československého “trojvládí” a časové tísní, které federálnímu ministerstvu financí umožňovaly nechat bez odpovědi strategicky významné připomínky, které obdrželo od prezidia Fondu národního majetku České republiky včas, ještě v únoru 1992.

## **Právníci a ekonomové**

Jedno z největších poučení z československé privatizace je poučení o nepostradatelnosti spolupráce právníků a ekonomů. Ačkoli privatizace je svou povahou mnohem více problémem právním než ekonomickým, obec právníků se na ni v osmdesátých letech nejen nepřipravovala, ale ani o ní pro naprostý nezájem odborně nediskutovala. Vlajky privatizace se tedy po roce 1989 chopili ekonomové, na něž pak také paradoxně dopadala kritika za podcenění právní stránky privatizace. Ačkoli na ministerstvu privatizace působilo několik excelentních právníků, kteří se o zdar privatizace mimořádně zasloužili, obec právníků jako celek dávala po celou dobu transformace najevo, že koncepční problémy privatizace si musí ekonomové vyřešit sami a že jejich zájem vzbudí až případy schopné dát práci advokátům.

Posledním poučením z československé privatizace je, že to není úkol, k jehož řešení by mohla stačit spolupráce, jakkoli dobře organizovaná, tzv. ekonomických ministerstev, resp. ministerstev, které spravovaly majetek státu určený k privatizaci (financí, průmyslu, obchodu, zemědělství, kultury, zdravotnictví). Veřejné mínění bylo od počátku myšlenky privatizace velmi příznivě nakloněno, jeho podpora však začala ochabovat s tím, jak vcházely ve známost případy krádeže státního majetku v průběhu privatizace. Úkol ochrany majetku státu před krádeží nemohl z povahy věci ležet na “ekonomických” ministerstvech, ta měla mít naopak možnost spolehnout se na profesionální práci resortů povolaných k boji proti zločinu.

Úspěch privatizace tak byl vážně ohrožen téměř totální absencí práce policie, prokuratury a soudů, která by byla speciálně zaměřená na ochranu unikátního a mimořádně rizikového procesu masové přeměny majetku státu na majetek soukromý. Tento proces přeměny probíhal v období, kdy se staré socialistické mechanismy ochrany státního majetku rozpadaly a přestávaly fungovat v očekávání svého brzkého konce, tj. zhruba od spuštění tzv. malé privatizace počátkem roku 1991, a ochrana majetku vykonávaná novými soukromými vlastníky byla ještě slabá nebo nefungovala vůbec. Namísto toho, aby byly policie, prokuratura a soudy během tohoto “pochodu údolím smrti” v mimořádné pohotovosti, byly často až demonstrativně pasivní, protože privatizace přiváděla na svět struktury, k jejichž potlačování byla většina pracovníků těchto resortů po léta školená.

*Tomáš Ježek absolvoval Vysokou školu ekonomickou v Praze. Po roce 1990 byl ministrem pro správu národního majetku a jeho privatizaci, poté poslancem českého Parlamentu. Od roku 1996 byl předsedou burzovní komory Burzy cenných papírů a členem Komise pro cenné papíry.*

## **Stinné stránky transformace bankovníctví**

Jan Hájek

Konzervativnost a nepružnost komunistického vedení v Československu ve druhé polovině 80. let způsobila, že k přípravě reformy bankovního sektoru v rámci tzv. perestrojky zde došlo až jako v jedné z posledních zemí střední a východní Evropy, pouhých několik měsíců před pádem totalitního režimu. Bouřlivý politický vývoj pak zdlouhavě připravované změny bankovního systému dalekosáhle překonal. Oč více byla původní komunistická reforma bankovníctví pozdržena, o to překotnější a živelnější byl vývoj tohoto sektoru v nových podmínkách.

Potřebné regulátory bankovního života v Československu tak nebyly vytvořeny předem, ale vznikaly teprve “za pochodu”, jako reakce na nepředvídaný vývoj, nejednou dokonce “*ex post*”. Příkladem může být vývoj tzv. minimálního základního kapitálu bank. Centrální banka chtěla původně získání bankovní licence nově vznikajícím podnikatelským subjektům co nejvíce usnadnit. Proto neomezovala *a priori* celkový počet nových bank a stanovila pouze minimální přístupový limit, a to ve velmi liberální výši - 50 mil. Kčs.

Neobyčejně nízká výše základního kapitálu měla podle původních představ pomoci nastartovat počátky tržního bankovníctví. Následoval bouřlivý početní nárůst nových bankovních ústavů. Za čtyři roky bylo uděleno téměř šedesát nových bankovních licencí. Stále rostoucí počet nových, kapitálově značně slabých bank tak centrální banku vysloveně zaskočil a výrazně přesáhl původní představy o obnově a revitalizaci tržního bankovního sektoru. Proto začaly být podmínky postupně zpřísnovány.

Snaha omezit nárůst kapitálově slabých ústavů vedla ke zvýšení limitu na 300 mil. Kčs (v 1. polovině r. 1991). V následujících dvou letech tak již vznikaly ústavy silnější, početní nárůst bank však nepřestával (do hry totiž začaly vstupovat zahraniční subjekty). Proto koncem roku 1993 následovalo další zvýšení bankovního limitu, tentokrát až na 500 mil. Kč. To je přibližně trojnásobek základního kapitálu obvyklého v Evropské Unii (5 mil. €). V podmínkách poměrně slabé ekonomiky České republiky to *de facto* znamenalo moratorium na nové banky. Od neobyčejně liberálních podmínek zřízení nových bank se tak během necelých čtyř let přešlo k jeho faktickému opaku.

### **Komunistické banky**

Do bankovního sektoru, nově se formujícího v tržních podmínkách, přešlo také - jako jakási rezidua reformních pokusů z konce 80. let - několik starších bank. Z komunistické éry si tyto banky přinesly značnou zátěž v podobě různých dluhů a zejména řady dubiozních úvěrů, jejichž kořeny tkvěly ještě v neekonomických praktikách centrálně plánovaného hospodářství. Stát v první polovině 90. let těmto bankám pomohl zbavit se všech zátěží a dluhů, pocházejících ještě z minulého “socialistického” systému, resp. vyplývajících z přechodu na nové ekonomické podmínky. Náklady na tento ozdravný program nesl plně stát a jejich celková výše je odhadována (podle rekapitulace z r. 2000) na cca 100 miliard Kč.

Takto očištěné staré bankovní ústavy, stejně jako všechny nově založené banky mohly začít podnikat v podmínkách tržního hospodářství jako svobodné podnikatelské subjekty, plně zodpovědné za svou činnost. Přesto bylo v dalších letech v českém bankovníctví nutné přistoupit k dalším ozdravným projektům. Šlo nejprve o nesystémové zásahy centrální banky *ad hoc* (spočívaly většinou v nucené správě problémové banky, případně v její likvidaci), dále o tzv. *Konsolidační program II*, poté *Stabilizační program* a naposledy to bylo tzv. *Řešení problémů velkých bank*.

Výše finančních nákladů vynaložených státem na všechny tyto ozdravné programy byla na začátku nového milénia odhadována na více než 300 miliard Kč. Daňoví poplatníci tak za chyby svobodných, již v tržním prostředí působících podnikatelských subjektů, které měly podle zásad svobodného

podnikání nést důsledky svých ekonomických rozhodnutí a kroků v plné výši, zaplatili více než třikrát tolik, než kolik představovaly finanční dluhy a závazky pocházející ještě z dob “neekonomického” direktivního plánování komunistické éry.

Typickým rysem českého bankovníctví byla dominantní role několika největších bank. Ve druhé polovině 90. let skupina pěti největších ústavů realizovala kolem 60 % bilanční sumy všech českých bank a zhruba stejný podíl měl i jejich základní kapitál. Pro srovnání podíl pěti největších bank na bilanční sumě činil kupř. v Německu r. 1998 jen 17 %, v USA pak 35 %. Samotná velká míra “oligopolizace” bankovního trhu v České republice však nebyla hlavním problémem. V některých zemích (např. Nizozemí, Švédsko) je podíl největších bank ještě vyšší. Problémem bylo, že šlo vesměs o banky, jejichž kořeny a vznik sahaly do doby socialistické ekonomiky. Rezidua “socialistického” bankovníctví tak přetrvávaly hned v několika rovinách.

## **Nomenklaturní management**

Vedle právního hlediska (až do konce 90. let měl ve všech největších bankách jistý vlastnický podíl stát) to byla kupř. oblast personální. Jeden ze záměrů privatizace ekonomiky, totiž požadavek, aby vedení jednotlivých podniků nepřevzal jejich původní management, rekrutující se většinou z členů komunistické nomenklatury, se totiž v bankovním sektoru příliš nezdařil. I když nejkřiklavější případy ze špiček bankovní hierarchie byly většinou odstraněny, většina starých šéfů či “podšéfů” byla rychle přeškolená. Z komunistických “kádrových rezerv” se náhle stali “kapitáni” ekonomiky, disponující na české poměry obrovskými finančními prostředky – aniž by se přitom museli za hospodaření s nimi někomu konkrétnímu příliš zodpovídat.

Tito “noví čeští bankéři” pak velmi brzo vstoupili na mezinárodní finanční trh. V nelítostné konfrontaci s nejbystřejšími finančními mozky však měli tito přes noc vzniklí “takyfinančníci” jen pramalou šanci na úspěch. Odtud plynou velké ztráty největších českých bank z operací na světových finančních trzích, nanejvýš nevýhodné obchodní dohody či některá pochybná a v konečném důsledku zcela katastrofální “partnerství”.

K výraznému kariérnímu vzestupu středních a nižších zaměstnaneckých vrstev původních “socialistických” bank zase přispěl samotný bouřlivě se rozvíjející bankovní sektor. Velká poptávka po nových pracovních silách v extenzivně se rozvíjícím oboru způsobila příliv mnoha zcela nezkušených pracovníků. Kdokoliv měl z dřívějších dob sebemenší zkušenost s prací v peněžnictví, rázem postoupil na střední a vyšší příčky bankovních hierarchií. S sebou si však tito lidé přinesli řadu “socialistických” nedostatků - od nulové zkušenosti se základními principy fungování tržní ekonomiky až po přezíravý a arogantní vztah ke klientovi.

Citelné nedostatky v personální oblasti nezaplňovali ani mladí, již v tržních podmínkách vyškolení pracovníci. V rozporu s reálnými praktickými zkušenostmi získali tito mladí odborníci velmi rychle značné profesionální sebevědomí (nejednou implantované jako součást jejich “tržní” výchovy) a pevný vnitřní pocit, že se zcela vyrovnají zkušeným finančníkům vyspělých zemí, že se s nimi mohou směle měřit. Pokud pak došlo ke skutečné obchodní konfrontaci těchto - při vši úctě - stále ještě zajců s dravými finančními tygry tržního světa, dopadla zpravidla pro české bankovníctví nepříliš dobře.

## **Nefunkční konkurence**

Z velké části monopolní postavení velkých bank způsobilo, že na celý sektor jen velmi málo působily regulující konkurenční tlaky. Původní poněkud naivní představy o vše napravující neviditelné ruce trhu nebyly naplněny. Trhu dominující, svým původem vlastně “socialistické” banky si ještě dlouho uchovávaly i “socialistický” způsob práce, zejména přezíravý a - mírně řečeno - nevstřícný přístup k zákazníkům, zvláště k drobné klientele.

Jen tak mohlo být zachováno jinde naprosto ojedinělé úrokové rozpětí (tj. rozdíl mezi úroky z úvěrů a úroky z vkladů), které se po celá 90. léta v České republice pohybovalo mezi 6 a 7 %. Ve fungujících tržních ekonomikách je přitom toto rozpětí zhruba třetinové či ještě nižší. Určující při nastolení a

udržení tohoto pro zákazníka nanejvýš nevýhodného stavu přitom byla obchodní politika zmíněných velkých bank. Střední a malé banky, působící na nevelké části trhu, neměly šanci tento stav výrazněji ovlivnit či modifikovat - naopak z pochopitelných důvodů tuto praxi rády přejaly. V mnohém ohledu zde zklamal i konkurenční vliv zahraničních bankovních ústavů. I ony se zmíněnému úrokovému rozpětí jako “regionální zvláštnosti” velmi ochotně přizpůsobily.

Malá míra vzájemných konkurenčních tlaků mezi domácími a zahraničními bankami byla patrná i v řadě jiných oblastí. Zatímco zahraniční banky bez protestů přejaly domácí výši úrokového rozpětí, domácí banky se zase inspirovaly jinou skutečností. Ve vyspělých zemích je totiž rozhodující část provozní režie bank placena ne z úrokového rozpětí, ale z bankovních poplatků za jednotlivé úkony a služby. Ve druhé polovině 90. let tak české banky – aby “sladily” své obchodní praktiky s bankami ve vyspělých zemích - dramaticky zvýšily tyto poplatky - aniž by pochopitelně výrazněji snížily drastické úrokové rozpětí.

## **Špatné úvěry**

Základním ekonomickým problémem bankovního sektoru byly obrovské ztráty plynoucí z tzv. špatných úvěrů. Míněny jsou tzv. “nové” úvěry, tj. úvěry, které banky poskytly již jako svobodně a v tržním prostředí hospodařící podnikatelské subjekty. Podíl těchto špatných úvěrů, jejichž splácení bylo nějakým způsobem problematické (a často nulové), byl po celá 90. léta v českém bankovníctví nepředstavitelně vysoký. V zavedených tržních ekonomikách 80. a 90. let platilo, že jakmile podíl špatných úvěrů dosáhl 10-12 % všech bankovních úvěrů, došlo zpravidla v příslušné zemi ke krizi bankovního systému. Dokonce ani ve skutečně velkých bankovních krizích v polovině 90. let podíl špatných úvěrů nikdy nepřekročil 20 %. Naproti tomu v České republice výše špatných (tzv. klasifikovaných) úvěrů dosahovala v polovině 90. let 38 %, aniž by přitom tato skutečnost vyvolala okamžitou a účinnou reakci vlastníků bank nebo orgánů bankovní regulace.

Podle seriózních a kvalifikovaných odhadů se podíl špatných úvěrů po celou druhou polovinu 90. let pohyboval kolem 30 %. Tento stav ještě snižovaly a “upravovaly” odpisy již zjevně nedobytných úvěrů a průběžné převody některých dalších špatných úvěrů na Konsolidační banku a další, pro tento účel státem zřízené specializované instituce. Špatné úvěry byly rozhodujícím činitelem problémového vývoje bank v 90. letech. Důvodů nepříliš úspěšného hospodaření českých bank je celá řada. Obecně je lze rozdělit na příčiny způsobené objektivními makroekonomickými a politickými podmínkami, a vnitřní či subjektivní, vyplývající z chodu a praktik vlastního bankovního sektoru a v něm pracujících osob.

Skutečností, kterou banky nemohly ovlivnit a jež se negativně podepsala na jejich vývoji, byla složitost, nestabilita a často i nepřehlednost poměrů v transformující se ekonomice. V podmínkách od základů se měnících makroekonomických okolností, dramatických změn vlastnických vztahů a dalších vnějších okolností bylo objektivně velmi obtížné se orientovat v měnící se podnikatelské sféře a odhadnout reálnost či naopak neserióznost bankami úvěrovaných podnikatelských záměrů. I dnes je v některých případech těžké odlišit, co lze označit za běžný podnikatelský nezdar, co byl důsledek špatně odhadnutého či nereálného podnikatelského záměru a co bylo již předem plánováno s neseriózním zámyslem (či dokonce jako vyslovený podvod). Ačkoliv neexistovala dostatečná informovanost o klientech, jejich vlastnických poměrech a ekonomickém zázemí, české banky byly přesto ochotny k masovému úvěrování podnikatelských subjektů. Pohnutky byly rozličné – od ekonomických důvodů až po politická hlediska, resp. tlaky. V pozadí rozhodování o úvěrech však bohužel nejednou vystupovaly i korupce či podvod.

## **Politický tlak**

Skutečně tržnímu rozhodování bank v otázce přidělování úvěrů rozhodně neprospěl ani zmíněný, často dosti nekompromisní politický nátlak, vyvíjený představiteli státu i některými stranami. Neúměrný politický důraz se kladl na privatizaci “za každou cenu”. Banky byly tlačeny k úvěrování nového podnikání bez ohledu na možná finanční rizika. Paradoxně je zde i v tomto ohledu možno spatřovat rezidua “socialistického” přístupu v bankovníctví – tj. vítězství politických požadavků nad

ekonomickými hledisky - byť jaksí “naruby”.

Finančně nejednou velmi bezstarostné chování bank a jejich časté úvěrování ekonomicky pochybných podniků podpořil stát i jiným způsobem. Hned od počátku se totiž snažil bankám, jež se dostaly do vážnějších finančních problémů, velmi masivně a bez velkého zdráhání pomáhat - a to nejen z makroekonomických, ale velmi často i z politických důvodů. Zejména pro některé velké banky byly miliony drobných vkladatelů, majících v nich uloženy své životní úspory, vhodnými rukojmími, kteří jim umožňovaly dotlačit stát k tomu, aby sanoval četné jejich neúspěšné obchodní kroky. Velké i malé banky si tak velmi snadno zvykly vysloveně se spoléhat na to, že stát všechny jejich problémy “vždycky nějak” vyřeší.

Zásadním způsobem byl porušen základní princip skutečně tržní ekonomiky – totiž že každý podnikatelský subjekt zodpovídá sám za sebe, nese všechny klady i zápory, všechna rizika svého podnikání - a tedy i ztrát. Pomoc bankovnímu sektoru, nabídnutá a realizovaná státem, se tak ve svých konečných důsledcích obrátila proti bankovníctví samotnému. Svým zpětným působením totiž výrazně přispěla k udržování nezdravých podmínek jeho vývoje. Prodlužovala deformaci skutečně tržního prostředí a způsobila jistou hibernaci představ o paternitní úloze státu v bankovníctví.

## **Špatné zákony**

Velmi důležitým prvkem, který umožnil rozbujelost podivných a neseriózních obchodních praktik v bankovním sektoru, byla neexistence relevantních zákonných předpisů a naprosto nedostatečná obchodní pravidla. Zejména v první polovině 90. let výrazně selhaly všechny instituty bankovního dohledu a regulace což přispělo ke značnému rozšíření pochybných bankovních operací, pohybující se na samé hraně zákona. Poplašné volání centrální banky po zavedení přísnějších podmínek bankovního dohledu dlouho naráželo na neochotu a nevlí politikých kruhů.

Po celá 90. léta se také banky střetávaly se zjevnou nevlí dlužníků splácet své závazky. Důležitou vnější okolností tohoto pro banky nepříznivého stavu bylo totiž nedostatečné zákonodárství, zejména z praktického hlediska malá právní ochrana věřitele, resp. malá vymahatelnost jeho práva. Nesplácení úvěrů bylo sice někdy zapříčiněno objektivně existující platební neschopností, velmi často však bylo spojeno s nízkou finanční disciplínou úvěrovaných subjektů či způsobeno apriorně neseriózní či dokonce vysloveně podvodnou kalkulací. Tento stav byl nepřímou vyvolán a rozhodně podpořen četnými mezerami a citelnými nedostatky v zákonodárství, zejména neexistencí relevantního právního tlaku na dlužníky. Ještě dlouho přežívalo “socialistické” znevýhodnění věřitele, naopak právní instrumenty vůči dlužníkům byly zcela nedostatečné.

## **Špatní lidé**

Nezanedbatelný podíl na neúspěšných obchodech bank měl nepochybně lidský faktor. Tvořil významnou součást oněch subjektivních (vnitřních) příčin vzniku velkého množství špatných úvěrů. Potvrdila se obecná poučka, že jakmile bance hrozivě rostou špatné úvěry, první vysvětlení je třeba hledat v selhání managementu, které je vždy hlavní vnitřní příčinou vzniku bankovní krize. Nezkušenost bankovního personálu, jeho nízká odborná úroveň, profesionální nekompetentnost a především časté nedodržování základních zásad úvěrových obchodů patří k největším z nich. To většinou vyplývalo z nulové (pouze v případě dosluhujících bankovních matadorů historicky přetržené) zkušenosti s úvěrováním ve skutečně tržním prostředí. K těmto subjektivním personálním nedostatkům se přidružilo i přecenění vlastních schopností a sil. V případě velkých bank se státní účastí je zde třeba zmínit i zcela nedostatečné či nekorektní vykonávání vlastnických povinností ze strany příslušných státních úředníků.

Zcela samostatnou kapitolou jsou pak úmyslná porušení úvěrových principů, ústící do nejrůznějších typů úvěrových korupcí, bankovních podvodů a malverzací. Vedle každodenní poctivé práce tisíců bankovních zaměstnanců existovaly i snahy řady jedinců a někdy i celých skupin osobně těžit z náhle získaných pozic. Mnozí vysoce postavení bankovní úředníci s povolovací pravomocí se tak nerozpakovali poskytovat za příslušný úplatek vysoké úvěry osobám přinejmenším problematickým



na ekonomicky pochybné projekty. Vědomě také akceptovali několikrát nadhodnocené movité i nemovité záruky poskytnutých úvěrů.

## **Velcí versus malí**

Snaha o rychlé osobní zbohatnutí a pokus přiživit se na dobové atmosféře velkých a náhlých zisků vedly ke hledání skulin v dosud nedokonalém právním systému podle zásady “co (ještě) není zakázáno, je povoleno”. Docházelo tak vlastně k jisté modifikaci smutně proslulého sloganu z dob reálného socialismu: “kdo nekrade, okrádá rodinu”.

Nepřímým důsledkem těchto korupčních a nezákonných praktik bylo i pokřivení úvěrového trhu a diferencovaná možnost přístupu podnikatelské veřejnosti k bankovním úvěrům. Z výše naznačených důvodů bylo v průběhu 90. let totiž často administrativně jednodušší a snazší získat úvěr například 100 miliónů Kč, než na přepážce vyjednat relativně nepatrnou půjčku cca 100 000 Kč na rozvoj malého či podporu středního podnikání.

Nepoctivost některých bankovních pracovníků tak zvýraznila následující paradox: většina bankami poskytnutých úvěrů sice již směřovala do soukromého sektoru, rozhodující masa klientů – malí a střední podnikatelé – však získávala tyto úvěry jen velmi obtížně a za relativně nevýhodných podmínek. Naproti tomu velké podnikatelské projekty získávaly úvěry bez větších problémů a odčerpávaly tak rozhodující část úvěrových peněz. Splácení těchto velkých částek přitom bylo v řadě případů problematické a také – na rozdíl od krystalické průhlednosti vlastnických vztahů v malém a středním podnikání – i obtížněji právně vymahatelné.

Dalším rysem českého bankovníctví byl přebujelý nárůst poboček a naprosto neadekvátní budování sítě stávajících bank. V této činnosti se jednotlivé banky vysloveně předháněly. Zejména v první polovině 90. let tak v mnoha malých městech vznikaly četné navzájem si konkurující pobočky nejen velkých, ale i středních a malých bank. Malá efektivnost sítě a několikanásobná duplicita peněžních úřadoven i příslušných administrativních sil na dosud jen málo rozvinutém českém peněžním trhu je zcela nasnadě. Udržování tohoto neekonomického, často jen z prestižních důvodů vzniklého stavu tak v konečném efektu znamenalo pro příslušné centrály zcela neúměrnou zátěž. V polovině 90. let proto dochází v naznačeném trendu ke zlomu.

## **Drahý provoz**

Neobyčejně vysoké provozní náklady českého bankovníctví – což je další z jeho typických rysů - lze jen z části připsat na vrub nerozvinutosti tohoto sektoru v době před r. 1990. Nezbytná nutnost vybudovat většinu materiálového vybavení bank i zavést potřebné “know how” zcela nově tvořila jen jeden díl velké nákladovosti českého bankovníctví. Svou roli sehrály i velký liberalismus a značná benevolence státu. Banky velmi rychle zahájily výstavbu luxusních, poboček. A to ne ze svých dosažených zisků, ale nejednou “na dluh”, v rámci “nutných” nákladů a tedy v konečné bilanci jako součást ztrát. Bohužel i u bankovních ústavů se tak projevila všeobecně nízká platební a daňová morálka českého podnikatelstva, jež se řídila pravidlem “co můžeš, to utrať, třeba i za nepotřebné věci - přece z toho nebudeš platit státu daně”. Je ovšem pravda, že tento postoj má své kořeny ještě v socialistické éře, v přežívání negativního vztahu vůči “všeřídící” roli státu.

Další příčinou vysoké nákladovosti českého bankovníctví byly od počátku vysoké platy. Peněžnictví se v tomto ohledu snažilo velmi rychle přiblížit ostatním vyspělým státům, bez ohledu na to, že celková úroveň české ekonomiky byla mnohem nižší. Průměrná mzda v peněžním sektoru tak byla trvale zcela bezkonkurenčně na špičce ze všech národohospodářských odvětví. Počet pracovníků v sektoru přitom nebyl malý. Od počátku 90. let stoupl přibližně třikrát a v jejich polovině dosahoval téměř šedesáti tisíc míst.

Nejkřiklavější příklady zneužívání mzdové politiky a nadhodnocování finančních odměn však nebyly mezi řadovým zaměstnanectvem, ale ve vrcholném managementu. Zde totiž běžně fungovala taková praxe, že bankovní rada si své platy určovala sama. Do očí bijící neudržitelost tohoto stavu se

projevovala nejen v běžném každodenním chodu, ale vynikla zejména v mezních situacích. V některých případech totiž jako jedno z posledních rozhodnutí managementu krachujících bank bylo, že si schválil mnohamilionové odměny.

## Malé a střední banky

Specifickým problémem byly malé a střední banky. Vznikly velmi rychle a jejich slabinou byla malá kapitálová síla. Snaha získat větší provozní kapitál pomocí vkladů od drobných klientů vedla ke slibům velkých výnosů z těchto vkladů. Tyto sliby však byly často nereálné. Aby je bylo možné splnit, pouštěly se do stále rizikovějších operací. Výsledkem byl ve většině případů krach ústavu.

Dalším rysem malého a středního bankovníctví bylo, že tyto ústavy působily na lokální úrovni. Vedle menší odborné zkušenosti vedoucího personálu existoval další problém – osobní provázanost s místními podnikateli. To vedlo v řadě případů k nekorektním úvěrovým postupům, k financování “sebe sama” úvěry firmám členů vedení bank. Na dalším vývoji se negativně projevilo i to, že se nejednou stávaly předmětem mocenských zápasů navzájem soupeřících podnikatelských skupin. V případě některých velkých bank je zase patrný zápas o vliv té či oné politické strany v jejich vedeních. Pomoc státu poskytnutá prvním “problémových” malým bankám, se vzápětí obrátila proti celému odvětví. Banky začaly spoléhat na to, že stát nedostatky jejich hospodaření napraví.

## Po deseti letech

Posledním fatálním vstupem státu do českého bankovníctví byla překotná privatizace čtyř velkých bank. Téměř deset let se čekalo s privatizací všech těchto bank. Státní účast v jejich vlastnictví, resp. nedostatečný či nekorektní výkon vlastnických funkcí státu stály u zrodu nejednoho nešvaru. Jedním z argumentů, zdůvodňujících pomalost a “obezřetnost” při přípravě privatizace velkých bank, byl poukaz na to, že jde o ekonomicky strategické podniky. Ještě na konci 90. let stát obchodní neúspěchy velkých bank sanoval mnoha desítkami miliard Kč. Na přelomu tisíciletí je však téměř najednou všechny prodal zahraničním zájemcům. V současné době je tak v České republice přibližně 95 % aktiv bank spojeno se zahraničním kapitálem.

Od počátků ekonomické transformace bylo přitom jasné, že komplexní splnění všech jejích náročných cílů je bez rychlého obnovení a smysluplného zprovoznění bankovního sektoru zcela nemožné. Snahy o jeho rychlou obnovu si proto vybraly svou daň v nízkých požadavcích na důvěryhodnost, profesionální připravenost, kapitálovou vybavenost a vlastnickou transparentnost zakladatelů bank. Zmíněné nedostatky jsou do určité míry omluvitelné naléhavostí okamžité potřeby fungujícího bankovníctví pro celou ekonomiku. Méně omluvitelné je to, že stát nevytvořil včas vhodný právní rámec pro jeho fungování a že tento i ve vyspělých státech poměrně pevně regulovaný obor obnažil pro působení neadekvátních liberalizačních tlaků.

Jen velmi pomalu a z politické strany často i dosti neochotně se dařilo vytvářet dodatečné regulační instituty a právní mantinely. Pokud se pak stát rozhodl do “svobodného” vývoje bank vstoupit, jeho zásahy byly většinou “kontraproduktivní”. Stručně řečeno – na jedné straně byl proklamován a v zakládání a chování bank i uplatňován neobyčejně široký tržní liberalismus, na druhé straně rubová tvář liberálně-tržního přístupu – tj. plná právní i ekonomická odpovědnost bank za vlastní operace – byla potlačena a deformována přežívajícím státním paternalismem. Anebo ještě jinak a ještě lapidárněji: Co měl stát udělat, to neudělal, a kde se měl držet stranou, tam zasahoval.

*Jan Hájek je absolventem filozofické fakulty UK v Praze, obor historie – ekonomie. Zabývá se otázkami formování novodobého českého národa, zejména problematikou jeho hospodářských dějin a v tomto rámci i vývojem finanční a úvěrové soustavy v českých zemích a ve střední Evropě vůbec. Pracuje jako samostatný vědecký pracovník Historického ústav Akademie věd ČR.*

## **Transformace armády**

*Jan Eichler*

Po pádu komunistického režimu měla tehdejší armáda 160 tisíc vojáků. Byla předimenzovaná, koncipovaná pro boj v prvním sledu, kde se měla střetnout zejména s útvary 2. a 5. armádního sboru SRN a 2. armádního sboru Francouzské armády. Teprve ve druhém sledu za ní měla v případě války nastupovat Sovětská armáda. Armáda se jako nejzápadnější z Varšavské smlouvy sestávala na samém konci studené války ze dvou armád pozemního vojska, z nichž každá měla po čtyřech divizích, jedné letecké armády, armády protivzdušné obrany, dvou divizí umístěných na území Slovenska (jednalo se o divize školního charakteru, to znamená, že jejich hlavním úkolem byla příprava poddůstojníků pro bojové divize a pluky na území Čech), dvou samostatných raketových brigád a celé řady dalších samostatných brigád a pluků (spojovacích, chemických apod.).

Prvních deset měsíců po pádu komunistického režimu ještě pokračovala předtím zavedená praxe, že ministrem obrany byl voják v hodnosti armádního generála a jeho náměstký byli generálové. Až na podzim 1990 se ministrem poprvé stala osoba civilní (bývalý disident Luboš Dobrovský), který postupně z funkcí náměstků odvolal generály a na jejich místa jmenoval civilisty. Skutečná civilní kontrola armády tak započala až na jaře 1991 a postupně hledala svoji podobu a zaměření až do léta 1992, kdy se hlavním úkolem armády stalo její rozdělení v souvislosti s konečným zánikem československé federace.

Po rozdělení Československa měla česká armáda 105 tisíc příslušníků. Stále ještě byla předimenzovaná armádou s přetrvávajícím dědictvím z dob své příslušnosti k Varšavské smlouvě. Dominantní složkou bylo pozemní vojsko s více než 45 tisíci vojáky. V té době ještě přežívaly takové anachronismy minulosti, jakým bylo např. železniční vojsko s celkovým počtem šest tisíc příslušníků. Dalším přežitkem byl nadměrný stav vyšších důstojníků soustředěných zejména na ministerstvu obrany a na generálním štábu. Prioritou bojové přípravy armády byla nadále obrana státního území.

Zároveň ale existovaly první výrazné změny ve srovnání s minulostí. V armádě nesloužil téměř žádný z předlistopadových generálů a odešli vyšší důstojníci, které listopad 1989 zastihl na vyšší funkci než velitel pluku. Na střední velitelské funkce nastupovali první absolventi západních vysokých vojenských škol. Novým trendem bylo zbavování se nadpočetné výzbroje a bojové techniky, zejména tanků, bojových obrněných vozidel, dělostřeleckých systémů a bojových letounů. Příslušníci armády se začali výrazněji zapojovat do misí OSN.

Koaliční vláda premiéra Václava Klause se ve svém programovém prohlášení z roku 1992 problematikou armády a její reformy vůbec nezabývala. Problematika obrany a bezpečnosti byla tehdy na okraji zájmu české společnosti. V centru pozornosti bylo budování státu a dokončení ekonomické transformace. Výraznějším posunem bylo až programové prohlášení vlády z roku 1996. V něm již za jednu ze svých priorit označila zajištění vnější bezpečnosti státu a vyčlenění náležitých výdajů na obranu. Za další cíl vyhlásila dosažení efektivního uspořádání armády. Cílem byl nárůst profesionalizace, zatím ale ne profesionalizace úplná.

Po vytvoření samostatné České republiky začal platit plán modernizace armády, který obsahoval základní priority nákupu zbraňových systémů a služeb pro potřeby modernizace. Jeho zásadním nedostatkem však bylo množství nekonceptních změn a jen málokterá z priorit měla dlouhodobou platnost. Plán neposkytoval vodítko pro rozhodování ani armádě ani zbrojnímu průmyslu.

Od samého počátku existence ČR se prosazoval princip civilní politické kontroly armády. Do funkcí ministrů obrany a náměstků ministra byli zásadně vybíráni civilisté, příslušníci politických stran vládní koalice. Ve funkci ministra obrany se během čtyř let vystřídali tři politici, kteří měli několik společných rysů. Především se výrazně odlišovali od ministrů financí, průmyslu a obchodu, zdravotnictví a dalších, u kterých se vyžadovalo, aby již před nástupem do funkcí byli odborníky s jasnou představou o politice, kterou chtějí prosazovat. Na rozdíl od nich, se ani jeden z ministrů

obranu záležitostí armády a obrany nikdy nezabýval. Každý se s touto problematikou začal seznamovat až po nástupu do funkce, čehož výsledkem byla řada nekonceptních kroků a rozhodnutí. První ministr obrany musel být kvůli hromadění výstřelků a skandálů dokonce odvolán. Předčasně odvolán byl i jeho nástupce, protože na svoji funkci nestačil. Společným jmenovatelem prvních vlád byl silný, ne – li dominantní vliv náměstka ministra obrany pro ekonomiku.

Po dobu působení prvních čtyř ministrů vykonával funkci náčelníka generálního štábu generál, který ještě byl vytypovaným kádrem minulého režimu a absolvoval dvě vysoké vojenské školy v SSSR. Ten se jedné straně vyznačoval vysokou loajalitou a vstřícností vůči vedení ministerstva obrany, na druhé straně však neměl dostatečné zkušenosti z velitelských funkcí, což snižovalo jeho postavení a respekt uvnitř armády. Jeho situace byla navíc objektivně ztížena tím, že musel řešit mnoho vážných úkolů při prosazování zásadních změn a čelil přitom mnoha protichůdným tlakům.

## NATO

V polovině 90. let dostala armáda velmi významný vnější pozitivní impuls v podobě spolupráce s NATO. Program Partnerství pro mír, Studie o rozšíření NATO a poté i jednání o přizvání daly jasnou představu o tom, jakým směrem by se česká armáda měla ubírat, na jaké úkoly by se měla připravovat, jak by se měla reformovat. Po několika letech nejistoty a tápání se tak objevil jasný cíl dlouhodobé povahy. V té době se armáda začala zabývat také systémem styku s veřejností tak, aby to odpovídalo standardům NATO.

Díky přizvání do NATO se hlavní pozornost bezpečnostní politiky ČR zaměřila na zapojení do jednotného systému protivzdušné obrany, zdokonalování stávající a výstavbu nové infrastruktury, zabezpečení teritoriální obrany, přechod na logistické normy NATO a postupnou unifikaci zbrojních systémů. Nadále však přetrvávaly nedostatky v civilní politické kontrole. Docházelo k častým reorganizacím a změnám podřízenosti, jednotlivé druhy ozbrojených sil (pozemní vojsko, letectvo, logistika) nejprve měly svého velitele, potom inspektora a nakonec zase velitele. Měnila se podřízenost a struktura Civilní obrany což nepřispívalo ke kvalitě přípravy. V armádě se stále výrazněji projevoval nedostatek peněz na výcvik.

Armáda se nadále zmítala v ekonomických a sociálních důsledcích častých reorganizací a změn působnosti. Změny posádek nebo jejich rušení trvale zvyšovaly procento vojáků z povolání, kteří museli dojíždět, což je zvláště tíživé u pilotů a technického personálu. Armáda si tak sama generovala vážné vnitřní problémy, zejména pak neohospodárnost ve využívání rozpočtových prostředků, únavu velitelského sboru a snižování motivace a víry ve smysl služby. I z těchto hledisek představuje vstup do NATO pozitivní změnu – zužuje prostor pro to, aby se rozhodnutí o prioritách a s nimi souvisejících investicích měnilo podle momentálních zájmů či dokonce rozmarů rychle se měnících "vítěznych týmů" v čele generálního štábu, jeho jednotlivých sekcí a druhů ozbrojených sil.

V roce 1998 byla AČR na polovičních počtech ve srovnání s rokem 1993. Nadále se snižoval počet tanků, obrněných transportérů a dělostřelecké výzbroje. Ve funkci náčelníka generálního štábu byl generál, který získal vzdělání v USA, na NATO College a v misích NATO. Zároveň s ním začali absolventi západních vojenských škol nastupovat do velitelských a štábních funkcí.

V létě 1997 se ČR stala jednou ze tří zemí přizvaných do NATO. Prvořadým cílem vlády proto bylo dosažení plnohodnotného členství. Z toho byly vyvozeny další priority: důraz na kompatibilitu s výzbrojí NATO a s jeho vojenskou kulturou, závazek postupného navyšování vojenských výdajů do výše 2% HDP, pokračující profesionalizace, ale při zachování branné povinnosti.

V reakci na přetrvávající problémy vláda schválila v srpnu 2001 dokument nazvaný Reforma ozbrojených sil ČR. Podnětem pro jeho zpracování byla kritická analýza vývoje armády do roku 2000, jenž se vyznačoval nepřetržitou reorganizací, přičemž se ale nikdy nepodařilo dosáhnout zásadního obratu ke kvalitativní změně jejích schopností. Reforma byla prvním uceleným koncepčním dokumentem za celou dobu existence armády. V době zveřejnění představovala sevřené a koncepčně

velmi dobře promyšlené pojetí zásadních změn ve struktuře armády a v jejím řízení. Její úroveň ocenil i generální tajemník NATO.

Za krátké období 10 let své existence prošla česká armáda řadou zásadních změn. Dnes již není tak podceňována, jako tomu bylo na počátku její existence a už se na ni nenahlíží jako na tíživé dědictví minulosti. Díky úspěšnému působení v zahraničních misích si vydobyla statut jednoho ze symbolů české státnosti. Nadále se však potýká s příliš častými reorganizacemi a s nedostatečnou hospodárností při využívání rozpočtových prostředků. V dalších letech své existence bude muset investice vynakládat na základě dlouhodobých záměrů, které se nebudou měnit stejně rychle jako její hlavní funkcionáři.

*Jan Eichler je absolventem Vojenské akademie v Bratislavě, v současné době působí jako vědecký pracovník Ústavu mezinárodních vztahů v Praze.*

## **Transformace ministerstva vnitra a bezpečnostních složek**

*Jan Frolík*

Československý policejní sbor před rokem 1989 měl podobu jednotného Sboru národní bezpečnosti (SNB) a oficiálně se dělil na dvě oborové složky: složku Veřejné bezpečnosti (VB), do níž patřily zejména kriminální a pořádková policie, a složku Státní bezpečnosti (StB), což byla tajná politická policie. Ve skutečnosti však existovala ještě složka třetí, což byli příslušníci SNB povolání ke službě na ministerstvu. Zejména od počátku 70. let se stal přechod občanských zaměstnanců “do uniformy” masovým jevem. Bylo to totiž finančně i materiálně výhodné. Tak došlo k tomu, že jsme se na ministerstvu setkávali s písáčkami, sekretářkami i referenty v poddůstojnických, praporčických i důstojnických hodnostech. Bylo možné mluvit o jakési “inflaci šarží”. SNB prostě prorostl s ryze úřednickým aparátem ministerstva v jeden celek. Je třeba upozornit také na jednu československou zvláštnost: Státní bezpečnost nikdy (na rozdíl třeba od NDR, Rumunska či SSSR) nebyla rezortně samostatná, nýbrž tvořila součást SNB a tedy i ministerstva vnitra.

Kromě SNB zde byla ještě Pohraniční stráž v počtu 12 brigád, střežící hranice s demokratickými státy – tedy západoněmeckou a rakouskou hranici. Existovala rovněž Vojska ministerstva vnitra v podobě samostatných pluků Civilní obrany, které však bylo možné i případě potřeby zorganizovat do brigád a použít jako zálohu represivních sil. Tyto dva sbory podléhaly výlučně federálnímu ministrovi vnitra. Jak Pohraniční stráž, tak Vojska ministerstva vnitra se z většiny skládaly z vojáků základní služby. Pouze důstojníci a poddůstojníci z povolání byli ve služebním poměru. Vojáci základní služby však v roce 1990 měli jediný cíl: dosáhnout zkrácení povinné prezenční služby (trvala tehdy dva roky) a odejít co nejdříve domů. S nimi tedy “přátelé starých pořádků” příliš počítat nemohli.

Komunistický represivní aparát tvořily tři základní pilíře. Předně to byly ozbrojené sbory (tj. kromě policie a tajné politické policie i armáda a Lidové milice), dále justice a také normotvorný, tedy legislativní aparát. Komunisté totiž v průběhu desetiletí vytvořili promyšlený, důsledný a efektivní legislativní rámec pro působení represivních sil (tzv. sil pořádku), jehož složitost jsme v roce 1989 podcenili. To mělo za následek, že s některými “časovanými bombami” se potýkáme dodnes: např. ve sporech o zákon o služebním poměru. V zásadě jsme se totiž soustředili na transformaci a reformu bezpečnostních složek a justiční aparát jsme (i z důvodů odlišné resortní podřízenosti) ponechali stranou pozornosti. Bylo by jistě účelnější vytvořit jakousi meziresortní komisi, která by řešila transformaci jak policie, tak justice, tak i legislativního aparátu jako celku a s přihlédnutím k jejich vzájemným souvislostem a funkčním vazbám.

Zejména reforma justice a legislativního aparátu je záležitost značně komplikovaná. Právnická obec tvoří ve všech zemích relativně uzavřenou skupinu (v bývalém Československu šlo bez výjimky o absolventy čtyř fakult), často propojenou i příbuzenskými vztahy, jež se kromě toho projevuje a vymezuje vůči “zbytku” společnosti i značně elitářsky. Navíc nelze v tomto směru očekávat pomoc ze zahraničí. Jestliže lze policisty vyslat na školení do států demokratického světa a zde je vyškolit v moderních technikách policejní práce, jejich právnické vzdělání je z principu formováno právním řádem, který vzniká doma, vychází z domácích zdrojů a je dílem domácích tvůrců.

### **Případ policejní akademie**

Zcela a přitom nenápadně jsme prohráli boj o resortní školství, tj. o Policejní akademii. Stačilo jen málo – kvalifikovaná snaha jednoho zákulisních intrik znalého muže, jemuž se podařilo za našimi zády ovlivnit formulace nového vysokoškolského zákona z počátku léta 1990. Výsledkem bylo, že nové vedení resortu vnitra ztratilo jakoukoliv kontrolu nad osnovami a celkovým zaměřením Policejní akademie. Na oplátku mu zůstala pouze jediná povinnost financovat provoz, aniž by mělo sebemenší vliv na chod. Vše bylo dovedně ukryto ve formulacích o autonomii vysokých škol, které jsme navíc po letech striktní reglementace vysokých škol dokonce uvítali. Prvním krokem měla být rozvaha, zda je vůbec resortní školství zapotřebí a jestliže odpověď zní ano, pak si “pohlídat” při tvorbě příslušného legislativního rámce zachování všech účinných kontrolních a řídicích mechanismů.

Nepodařilo se nám také zabránit zpolitizování práce policie. V důsledku neuváženě rozsáhlé amnestie, vyhlášené k 1. lednu 1990, prudce stoupla pouliční kriminalita a to jak drobná, tak závažná, loupežná přepadení a vloupání do bytů nevyjímaje. Takové negativní trendy vnímá veřejnost velmi citlivě. Zato komunisté získali “zdarma” cenný argument, protože mohli jedovatě glosovat situaci slovy: vidíte, dělali jsme různé chyby, ale za naší éry byly alespoň ulice bezpečné. Rovněž policisté ohrožení prověrkami velmi rychle pochopili, že ve společnosti, v níž existuje svobodný (tj. také bulvární) tisk, jsou kriminalistické statistiky politikum první kategorie.

V nejisté a zjitřené atmosféře před prvními postkomunistickými volbami se opoziční elity v obavě o volební vítězství obracely na skupinu reformátorů v bezpečnostních sborech s jednoduchým, avšak protikladným požadavkem: proveďte radikální očistu policejního aparátu, jehož funkčnost však nesmí být za žádnou cenu narušena. To se ovšem navzájem vylučovalo. Proto byla očista a transformace kriminální a pořádkové policie prakticky pozastavena s tím, že zkorumpovaní a nespolehliví starší členové budou postupně nahrazováni novými policisty. Tato představa však byla vážně narušena naší porážkou v případě Policejní akademie, kdy jsme prohráli dříve, než jsme si uvědomili, že tento veledůležitý souboj vůbec začal. Právě na Policejní akademii se formují profesní návyky, přístup ke službě a etický profil budoucích policistů.

Bylo by jistě užitečnější nevyhlašovat rozsáhlou amnestii, vyhnout se prudkému vzrůstu kriminality a vzít na vědomí, že ve společnosti prostě jsou a budou lidé, kteří patří za mříže, ať již v zemi vládne jakýkoliv režim. Tím by se neotevřel prostor k zesílení nepřímého (ale silného) vlivu policie na každodenní činnost politických elit a na formování toho, co považují za priority. Očistu kriminální a pořádkové policie by potom bylo možné provést razantněji a přitom v atmosféře nikoliv hektické, až hysterické.

Přitom šlo někdy skutečně o neřešitelné problémy. Vzpomínám si na zoufalství těch několika málo “nových lidí”, kteří přišli provést reformu pasových útvarů. Po pádu železné opony se cestování do svobodného světa stalo přes noc masovou záležitostí. Přitom právě pasové útvary byly doslova zamořeny oddanými služebníky komunistického režimu. Nebylo proto možné zastavit jejich činnost. Mělo by to ohromné politické důsledky. Recept na tento konkrétní problém neznám dodnes. Okamžitý převod agendy na “civilní” orgány samosprávy by jednak nejspíše vyvolal chaos a ani zde nebyla personální situace výrazně příznivější. Policisté byli alespoň zvyklí plnit rozkazy a měli k nadřazeným, ať už si o nich mysleli cokoliv, hluboce zakořeněný respekt.

## **Rodinné klany**

Dalším negativním jevem, se kterým jsme se při seznamování s každodenním životem a chodem ministerstva vnitra setkali, byla skutečnost, že jak ministerstvo, tak i policejní sbor byly kromě oficiální hierarchické struktury také sice neformálně, ale velmi funkčně organizovány i podle rodinných klanů. Zhruba od druhé poloviny 70. let začali do řad policejního sboru v souvislosti s jeho generační obměnou přicházet noví příslušníci. I podle oficiálních statistik asi pětinu z nich tvořili mladí muži, kteří pocházeli z rodin bývalých příslušníků. Po svatbě obvykle nalezla “práci na vnitru” i jejich manželka. Po případném rozvodu (rozvodovost byla v socialistickém Československu asi třetinová) a novém sňatku (obvykle rovněž s rozvedenou kolegyní “z vnitru”) se začala vytvářet síť rodinných vazeb: bývalá manželka a její nový manžel (rovněž z vnitru), nová manželka a její příbuzní, bývalého manžela nevyjímaje. Tyto rodinné klany dokázaly obsadit celou řadu nenápadných, ale zato z hlediska přístupu k informacím velmi cenných pozic.

Tyto klany si dokázaly vydedukovat všechny kroky nového vedení ministerstva a často s předstihem vyvodit příslušné závěry. Když jsem byl v září 1991 jmenován do funkce ředitele archivního odboru, měl jsem předem ujasněno, s kterými lidmi se rozloučím a které ponechám ve službě. Čekalo mne však překvapení: neměl jsem koho propouštět. Ti, kteří podle mého soudu museli odejít, již sami podali výpověď. Od “svého” klanu včas dostali informaci o mých záměrech a odešli sami, aby nepřišli o odchodné. Odhalit tuto síť bylo velmi obtížné a možné pouze případ od případu. U jednotlivců bylo

možné odhalit rodinné klanové vazby, neexistovala však metodologie, jak průzkum provést plošně a v přijatelném čase a následně klanové substrukтуры rozbít. Klanové vazby navíc zasahovaly nejenom samotný bezpečnostní aparát, ale i justici a advokacii, či státní správu vůbec. “Příbuzní příbuzných” a “přátelé přátel” dokázali důkladně ztížit reformní úsilí. Popravdě řečeno tak činí i dnes.

## **Tajná politická policie**

Transformace tajné politické policie na standardní kontrarozvědku se podařila bezesbýtku. Tato zkušenost je těžce přenosná. V první polovině roku 1990 jsme totiž byli v mimořádně příznivé situaci (na rozdíl od Maďarů a Poláků). Sovětští vojáci ze Střední skupiny vojsk opouštěli tehdejší Československo v takové zmatku a tak rychle, že jejich odchod spíše připomínal ústup Rudé armády v létě 1941. Monitorováním sovětských pokusů o vytvoření zpravodajského zázemí na našem území jsme se tedy nemuseli zabývat jako prioritním úkolem; všechny získané informace v tomto směru potvrzovaly jediné. Sovětské tajné služby se v tehdy panujícím chaosu a rozpadu velitelských struktur zmožly pouze na zpravodajské krytí odchodu sovětských vojsk a na cokoliv rozsáhlejšího jim již chyběly čas, prostředky a vůle i možnosti. Bylo možné Státní bezpečnost rozehnat a začít budovat službu z nových lidí. Radikální čistka se ze snadno pochopitelných důvodů dotkla nejméně pouze arabského odboru.

Problémy, které jsme museli řešit, byly zcela jiné kategorie: jak se vyhnout přivalu nových nadšenců, které lákal spíše tajuplný opar tajné služby, než ochota sloužit demokraticky zvoleným vládám a odolat přitom pokušení vykonávat na ně politický vliv. To je mimochodem velmi snadné, ale je to také zaručená cesta do pekel. Z našich zkušeností vyplývá, že je zapotřebí přesně vymezit podřízenost kontrarozvědky, za jejíž činnost musí bezesporu nést odpovědnost konkrétní ústavní činitel, nikoliv vágní kolektiv jako například vláda jako celek.

## **Personální politika**

Během snahy transformovat ministerstvo vnitra se nám bohužel nepodařilo odstranit “náměstkovský” systém řízení resortu a nahradit jej modelem, obvykle nazývaným prezidiálním. Pouze na federálním ministerstvu vnitra v poslední fázi jeho existence byla funkce námětků zrušena. Ministerstvo bylo rozčleněno do tří velkých organizačních celků, v jejichž čele stáli státní úředníci, podřízení ministři. Zůstala zachována pouze funkce I. námětků, jenž však byl námětkem statutárním: kromě zastupování ministra v době jeho nepřítomnosti byl pověřen i funkcí ředitele federálního policejního sboru. Jednalo se tedy spíše o námětků ministerstva, než ministra. Po rozpadu federace byla na českém ministerstvu vnitra funkce námětků opět obnovena s tím, že tentokrát šlo o námětků koaliční. Z funkce námětků ministra se následkem toho stala funkce politická a kterýkoliv ministr při hodnocení jejich výkonnosti musel přihlížet i k hlediskům politickým, tj. brát ohled i na soudržnost vládní koalice. To byl nešťastný vývoj.

Další zkušenost se týká organizačního začlenění ústředního personálního pracoviště. Je třeba si uvědomit, že personální pracoviště je srdcem každého byrokratického tělesa a jeho význam je zejména v transformačním období klíčový. Proto musí být podřízeno přímo ministři, byť je s tím spojena i značná pracovní zátěž pro samotného ministra. Ministr musí toto pracoviště přímo řídit, protože personální politika a personální profil resortu jsou jedním ze základních nástrojů, s jejichž pomocí lze vůbec transformaci realizovat.

Značný význam měla i neznalost nejenom výkonu správních agend, svěřených ministerstvu vnitra, ale i jejich skutečného významu a obsahu. Příčina byla jednoduchá. Reformátoři se zaměřili především na federální ministerstvo vnitra, což byl pouze mocenský resort, v jehož kompetenci se nacházelo jen minimum správních agend (celostátní evidence řidičských průkazů, evidence obyvatel a pasová agenda). S naprosto odlišnou situací jsme se setkali po zániku federace a po přechodu na republikové ministerstvo vnitra. Důležitost výkonu státní správy byla umocněna ještě skutečností, že v důsledku ekonomického převratu se obrazně řečeno “z peněz staly opět peníze”, což zákonitě vedlo k tomu, že vládní politiku přestala realizovat především policie, protože politika se stala doménou státní správy.



Ministr vnitra prostě ztratil své výsadní postavení a nahradil jej ministr financí. Tuto skutečnost řada lidí nepochopila dodnes.

Úředníci, mající na starost státní správu, ovšem po právu prohlašovali, že nepatřili mezi příslušníky bezpečnostních sborů a že proto netvořili součást jakékoliv represivního aparátu. To nebyla často pravda - součástí represivního systému byla totiž státní správa jako celek. Navíc komunisté velice dovedně navázali na dlouhou a vžitou tradici středoevropského paternalistického státu. “Stroj” státní správy nelze na čas “vypnout” a získanou dobu využít k jeho reformě a personální obměně. Ti, kteří jej hodlají využít k prosazení nového stylu vlády jako skutečné správy věcí veřejných, což znamená pouze promyšlené a efektivní vynakládání prostředků získaných z daní, se nemohou obejít bez vzdělaných a zkušených byrokratů.

Transformace zděděného aparátu státní správy ve sbor kvalifikovaných, výkonných, ochotných a nezkorumpovatelných státních úředníků se ukázala jako jeden z nejobtížnějších úkolů, který nebyl uspokojivě vyřešen dodnes. Ze zpětného pohledu se ukazuje, že bylo chybou nepřijmout zákon o státní službě již v roce 1993. Zákon sice úředníky chrání, je-li však sepsán se znalostí věci může se na základě promyšleného systému kvalifikačních a také etických a mravních podmínek stát nástrojem permanentní očisty státního aparátu. Prvních pět či sedm let by nejspíše bylo krušných (zejména pro personální útvary), po patnácti letech bychom byli mnohem dál. Budování moderního státního aparátu je úkol na desetiletí. Nakonec i v Německé spolkové republice, která je nám často dáována za vzor, k jeho vzniku došlo až na přelomu 60. a 70. let a to ještě spíše přirozenou (biologickou) cestou, než v důsledku reformních kroků.

Je zapotřebí vyvarovat se zbrklého a nedomyšleného přenášení pravomocí na samosprávné orgány. Jde o požadavek mimořádně politicky populární a v zásadě správný. Je-li však prosazen ukvapeně, vede pouze ke vzniku staronových byrokratických těles na nižších úrovních. Ta jsou vzhledem k minulosti těch, kteří je tvoří mimořádně tvárná a jsou snadno formována místními vlivy. Především těmi negativními, mezi které lze zařadit agilní klientelismus či přímo rodinné vazby. Tímto způsobem vznikl tzv. problém okresní zákonnosti, tj. situace, kdy účelově propojená skupina vlivných lidí dokáže zcela uzurpovat faktickou moc v regionu a naprosto jej ovládnout. Pokud taková situace vznikne, je velmi obtížné s prostředky, které jsou v rámci demokratického státu považovány za přípustné, tyto politické, hospodářské a mocenské “mafie” zbavit vlivu a postavit před soud.

Dodnes někteří lidé zastávají názor, že by bylo vhodnější převzít právní řád některého z vyspělých demokratických států a zavést jej ve vlastní zemi. Odvolávají se přitom nejčastěji na příklad bývalé NDR. Zapomínají však na skutečnost, že německý příklad je nepřenosný, protože zdejší situace byla unikátní a tedy i neopakovatelná. Dále neberou v potaz skutečnost, že takový krok by zpochybnil legitimitu samotné existence parlamentní demokracie. Postačila by totiž pouhá a nepříliš početná skupina kvalitních překladatelů a nebylo by zapotřebí složitě konstituovat zákonodárné sbory, jejichž základní funkce, přijímání zákonů, by tak byla dokonale zpochybněna.

*Jan Frolík studoval na Univerzitě Karlově v Praze, v r. 1969 zatčen pro „protistátní aktivity“ a dva roky strávil ve vězení. Poté pracoval do r. 1990 jako pomocný dělník. V r. 1990 nastoupil na tehdejší Federální ministerstvo vnitra jako poradce I. Náměstka Jana Rumla. V září 1990 jmenován ředitelem archivu ministerstva vnitra (který spravuje též materiály StB). V r. 1992 dokončil studium historie na UK.*

## **Moje působení na ministerstvu vnitra**

*Jan Ruml*

Na ministerstvo vnitra jsem nastoupil příliš pozdě na to, abych se svými lidmi mohl zabránit ničení archivů Státní bezpečnosti (v prvních týdnech po revoluci bohužel zůstal tento resort bez nového ministra), nicméně dostatečně včas, abych zažil zbytky totalitní struktury komunistického represivního systému, v němž každá uklízečka měla nějakou hodnost příslušnice Sboru národní bezpečnosti.

Celý systém práce ministerstva byl postaven na tezi, že každý občan v sobě skrývá skutečného nebo potenciálního nepřítele socialistického státního zřízení. Nad každým občanem také ministerstvo mělo neomezenou moc. Socialismus byl chráněn ozbrojenými složkami a rozsáhlým represivním aparátem, jež charakterizovala přísná paramilitaristická hierarchická struktura, anonymita důstojníků a přísné utajování všeho, čím se ministerstvo zabývalo. Když jsem se stal náměstkem ministra vnitra, neustále jsem dostával různá nesmyslná hlášení, vše jsem musel utajovat a chodit na oběd se starými strukturami do zvláštní důstojnické jídelny. Měl jsem své “válečné pracoviště” v podzemí letenské stráně, ministerstvo vnitra vlastnilo také betonovou pevnost v horách jako válečné pracoviště vlády, a užívalo stovky dalších objektů pro tajné účely (sledování, otevírání pošty, odposlechy, archivy), mnohdy církevních. Toto všechno bylo nutné zrušit, tyto činnosti zastavit, vrátit majetek původním vlastníkům či jej převést na obce.

Nejnebezpečnější bylo propojení různých typů pravomocí, charakteristické pro tehdejší bezpečnostní aparát. Ministerstvo vnitra v sobě slučovalo pravomoc operativně získávat informace a zároveň vyšetřovat trestné činy proti republice, provádět přímé represe, sledovat a odposlouchávat bez jakékoli kontroly “nepřátelské” osoby, bít je a mučit při výsleších. Jednotlivé správy státní bezpečnosti zřizovaly rozsáhlé sítě udavačů, prováděly dezinformační kampaně proti konkrétním osobám, rozhodovaly o tom, kdo dostane či nedostane pas, bude či nebude studovat na vysoké škole a jaké bude vykonávat zaměstnání. Zároveň ministerstvo vnitra řídilo vojenské útvary jako byla vojska ministerstva vnitra, připravovaná na boj s takzvaným vnitřním nepřítelem, a vojska pohraniční stráže, střelící na hranicích ty, kdo se snažili ilegálně opustit republiku.

K těmto všem činnostem potřebovaly represivní složky rozsáhlý bezchybně fungující aparát. Například ještě několik měsíců po listopadu 89 fungoval útvar na otevírání jakékoli pošty ze zahraničí. Dopisy se napařovaly na asi 20 m dlouhém stole, poeticky nazývaném “operativní prostředek ózero”, otevíraly a kontroloval se jejich obsah. Po revoluci údajně proto, aby byly zachycovány případné omamné a psychotropní látky. Jakmile jsem toto zjistil, okamžitě jsem tento úřad zrušil a lidi v něm pracující propustil.

Do takového prostředí jsem tehdy na žádost prezidenta Havla nastoupil, nejprve jako náměstek pro bezpečnostní a zpravodajský úsek. Prvotní zděšení vystřídal destruktivní reakce. Většinu činností bylo zapotřebí zrušit, zbytek postavit pod zákon a politickou a veřejnou kontrolu. V té době, pravda, byli již příslušníci tajné policie odzbrojeni a postaveni mimo službu. Stál jsem před nelehkou úlohou: očistit ministerstvo od starých struktur, vybudovat funkční policejní sbor a položit základy nových zpravodajských služeb. Zkrátka a dobře vytvořit normální ústřední orgán veřejné moci na demokratických principech právního státu, tj. mimo jiné postavit jej pod parlamentní i veřejnou kontrolu. Ústavní rozdělení moci mezi zákonodárce, vládu společně se státní správou a soudnictví k tomu vytvořilo základní předpoklady.

Ihned zpočátku bylo zjevné, že existuje problém kvadratury kruhu, téměř neřešitelný paradox. Šlo o to sloučit požadavek na profesionalitu s požadavkem obsadit bezpečnostní složky novými, minulostí nezatíženými lidmi. Naplnit oba tyto požadavky zároveň mohli pouze bytosti z Marsu. Musel jsem na sebe vzít riziko, že lidé bez vzdělání v bezpečnostní oblasti a bez jakýchkoli zkušeností najednou rozhodovali o bezpečnostních otázkách země. Zároveň bylo nutné ochránit veřejný pořádek a občany před kriminalitou, což tehdy zabezpečovaly územní policejní orgány doplňované ve smíšených hlídkách vojáky základní služby.

Personální prověrky v policii i zpravodajských službách se děly za účasti občanské veřejnosti. Byly rozsáhlé, nicméně v řadě případů poměrně chaotické, plné chyb a omylů. Teprve zákon o předpokladech pro jmenování do funkcí ve státní správě a v bezpečnostních sborech (lustrační zákon), představoval kvalifikovaný způsob očisty, i když i zde existovala řada možností, jak je obejít. Samozřejmě nejvíce zkompromitovaní lidé museli z bezpečnostní oblasti odejít ihned a bez nároků na finanční zajištění. Noví lidé v řídicích funkcích absolvovali řadu odborných stáží v zahraničí a téměř ihned započala mezinárodní spolupráce při řešení bezpečnostních problémů. V roce 1991 se naše země stala členským státem Interpolu.

Základy bezpečnosti státu a jeho občanů v první řadě potřebovaly jasný právní rámec tvořený Ústavou a zákony. Ústava stanovila parametry ochrany lidských práv a svobod a principy zákonnosti; později byl schválen též ústavní zákon o bezpečnosti státu, jako základní právní předpis koordinační povahy. Na ústavní zákony navázaly nové zákony o trestním právu hmotném i procesním, zákon o policii a služebním poměru jejich příslušníků, zákon o krizovém řízení (povodně, havárie velkého rozsahu), zákon o zpravodajských službách a jejich kontrole a řada dalších právních předpisů v oblasti občanského i obchodního práva, což prospělo k tomu, že trestní represe byla pojata jako prostředek pouze doplňkový (subsidiární) a normální lidská činnost neodporující zákonům byla odkriminalizována.

Organizační struktura bezpečnostního systému vycházela z toho, že i jeho jednotlivé složky se mohly vzájemně kontrolovat. Centrální služby policie začaly řešit nejzávažnější kriminalitu, územní pak především veřejný pořádek a dopravní problematiku. Resort ministerstva vnitra prošel procesem zcivilnění, když příslušníky policie zůstali pouze policisté v přímém výkonu bezpečnostní služby. Policie pracovala pod civilní správou ministerstva, vytvořilo se nové ekonomické zázemí a vznikl nový platový systém v policii. Vše, co nesouviselo s prací policie, bylo převedeno pod civilní státní správu, do jejíchž evidencí mohou bezpečnostní složky vstupovat pouze na základě zákona.

S otevřením hranic země se objevily nové problémy především s organizovaným zločinem a finanční kriminalitou. Nutně se tomu musely přizpůsobit zákony, které umožnily lepší objasňování a vyšetřování trestních činů terorismu, šíření zbraní hromadného ničení, výroby a distribuce drog, obchodování s lidmi a další trestné činnosti páchané ve prospěch zločinných společenství.

Transformace se samozřejmě neobešla bez chyb a omylů, personálních a organizačních zvláště. Navíc se prudce zvýšila především drobná kriminalita. Zde patrně nestačilo konstatovat, že tyto negativní jevy jsou daň za demokracii. Problémy s bezpečností vnímali občané jako prioritní a pocit bezpečí patřil k hodnotě největší. Chybou byla jistá bagatelizace těchto pocitů a někdy i nedostatek odvahy stát si za vlastními rozhodnutími proti veřejnému mínění.

Transformace bezpečnostních složek se odehrávala v rámci celkové transformace země, kdy se měnil celý politický i ekonomický systém, státní majetek se rozsáhle privatizoval a vznikalo tržní hospodářství. A zde se nutně objevil prostor také pro klientelismus, prorůstání ekonomiky do politiky a naopak a pro korupci. Když k tomu připočteme neúctu k zákonům, zděděnou z doby totality, nepotrestání zločinů minulosti a nové ekonomické aktivity bývalé komunistické nomenklatury, těžko se lze divit tomu, že občané, frustrovaní nenaplněnými očekáváními, se stali nutně značně skeptickými a přestali se zajímat o věci veřejné.

Transformace měla svou logiku i zákonitost, bylo možné ji provést lépe, nicméně znamenala zásadní změny v životě naší společnosti, změny jednoznačně pozitivní. Její složka bezpečnostní pak přispěla nejen k nastolení zákonnosti a ochraně lidských práv a svobod, ale též ke vstupu naší země do euroatlantických struktur a do Evropské unie.

*Jan Ruml z politických důvodů nemohl studovat na vysoké škole, podílel se na řadě opozičních aktivit. V listopadu 1989 se podílel na informační kampani Občanského fóra. Od ledna do srpna 1990 byl spolu s Miroslavem Tylem a Miroslavem Lehkým mluvčím Charty 77. V dubnu 1990 byl jmenován náměstkem ministra vnitra ČSFR, v letech 1992 až 1996 vykonával funkci ministra vnitra České republiky. V listopadu 1998 byl zvolen senátorem Senátu Parlamentu České republiky. Od prosince 2000 do listopadu 2004, kdy mu skončil mandát a v dalších volbách již nekandidoval byl místopředsedou Senátu pro zahraniční věci.*

## **Transformace zpravodajských služeb**

*Petr Zeman*

Pracovní nástroje zpravodajských a bezpečnostních služeb různých zemí, režimů a historických období se v principu příliš neliší. Všechny využívají jako jeden ze základních zdrojů informací tajné spolupracovníky, všechny používají – technicky různě dokonalé – prostředky monitorování, sledování a dokumentace. Všechny se řídí principy utajení, vlastní bezpečnosti a kompartmentované nezbytné znalosti. Všem jsou svěřeny zvláštní pravomoci.

Diametrální rozdíl však je v cílech těchto služeb: Zpravodajské služby demokratických států slouží ochraně bezpečnosti státu a společnosti proti vnějšímu a vnitřnímu ohrožení, obdobné služby autoritativních a totalitních států ochraňují režimy a vládnoucí elitu a slouží případným expanzivním cílům. Zpravodajské a bezpečnostní služby totalitních zemí se proměňují v tajné policie, mající za úkol kontrolovat obyvatelstvo a postihovat opoziční jedince a skupiny a stojící de facto nad zákonem.

Záhy po okamžiku porážky nebo zhroucení autoritářské či totalitní moci je pro nově se rodící svobodnější společnost prvořadým úkolem destrukce dosavadních tajných policíí – je to úkol spolurozhodující o úspěchu změn. Důvody jsou nejméně dva: zrušením jejich moci se otevřená společnost zabezpečuje před možností zvratu a restaurace starých pořádků a symbolicky velmi viditelným způsobem stvrzuje – vlastním občanům i zahraničí – rozchod s nimi. Otevřená společnost ale přináší nárůst řady rizik, jež do té doby byla skryta pod dusnou dekou; nejviditelnější z nich je vzrůst nových forem závažné kriminality. Záhy po pádu totality před novou politickou elitou vyvstane úkol vybudovat nové zpravodajské a bezpečnostní služby (dále pro jednoduchost používám výraz “tajné služby”), nebo zbytky těch starých transformovat.

Existují čtyři základní role zpravodajské činnosti, plněné nejčastěji čtyřmi institucionálně odlišnými organizacemi: ofenzivní vojenské výzvědné zpravodajství, ofenzivní zahraniční zpravodajská služba, tzv. civilní rozvědka, defenzivní vojenská kontrarozvědka, a defenzivní vnitřní bezpečnostní služba, tzv. civilní kontrarozvědka. Rozsah porušování základních lidských práv a svobod je u jednotlivých typů organizací v diktaturách odlišný; narůstá od prvé k poslední ve shora uvedeném pořadí. Ta posledně zmíněná bývá co do podstaty jen málo zpravodajskou službou, o to více represivní tajnou policíí. I v demokraciích zůstává tajným službám odér političnosti a nepatřičnosti a míra obav občanů z nich také odpovídá uvedenému pořadí.

V předlistopadovém Československu uvedené role (do značné míry satelity sovětské KGB a GRU) zastávaly: Zpravodajská služba generálního štábu (ZSGŠ), I. správa Federálního ministerstva vnitra (FMV), III. správa Federálního ministerstva vnitra (VKR - Vojenská kontrarozvědka), II. správa Federálního ministerstva vnitra (StB – Státní bezpečnost). V popřevratovém Československu a Česku se instituce, jež převzaly zmíněné role postupně jmenovaly: ZSGŠ, od r. 1994 Vojenská zpravodajská služba (VZS), Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI FMV), od r. 1994 ÚZSI, Vojenské obranné zpravodajství (VOZ), ÚOÚD FMV, od prosince 1990 FIS FMV, od července 1991 FBIS, od r. 1993 BIS ČR, od r. 1994 BIS.

Ve svém stručném přehledu se zabývám především tzv. civilními tajnými službami (a nejvíce kontrarozvědkou). O vojenských tajných službách se zmiňovat nebudu. Jen poznamenám, že česká vojenská služba s vnější působností dosud krizi vlastní identity nezvládla a svou transformaci nedokončila.

Politickou silou, přebírající na sklonku roku 1989 a během první poloviny roku 1990 (do prvních voleb) moc do svých rukou, byla širokospektrální hnutí, která vznikla až v průběhu samotného převratu, nikoli předem. Jakkoli v něm roli vedoucích špiček hráli disidenti, zejména z Charty 77, HOS a dalších opozičních uskupení, nebylo jich prostě tolik, aby zvládli všechny potřebné úkoly. A na řadu z nich nebyli vůbec předem připraveni, což se zejména projevilo v rozpačitém postupu v transformaci

silových struktur státu. Emancipující se dosavadní i nově vznikající politické strany hrály v té době roli druhých houslí.

## Prověřkové komise

II. správa (Státní bezpečnost) byla rozkazem federálního ministra vnitra zrušena dva měsíce po převratu. Její příslušníci se tím okamžikem stali předmětem prověrek tzv. občanskými komisemi a prověřkovými komisemi. V občanských komisích – typickém institutu revoluční doby - zasedli reprezentanti OF a dalších stran; prověřkové komise byly výkonným nástrojem občanských komisí a významnou roli v nich hráli reaktivovaní příslušníci.

To je československé specifikum, které, pokud vím, nemělo obdobu v žádné jiné postkomunistické zemi. Bylo dáno specifickými historickými okolnostmi, především sovětskou invazí v roce 1968, jež zastavila na svou dobu smělý demokratizační impuls uvnitř komunistické říše, že v éře tzv. normalizace (tj. restalinizace) zejména v letech 1969 až 1972 byla ze služby propuštěna (a část z nich následně i pronásledována) řada příslušníků armády, policie i státní bezpečnosti. A byli to samozřejmě ti modernější, právnější, demokratičtější, nezávislejší smýšlející pracovníci; zhusta ti, kteří v r. 1968 zamýšleli provést reformy silových složek státu. Po 21 letech byli tito propuštění příslušníci tajných služeb rehabilitováni a části z nich (jejich počet odhaduji ve “státobezpečnostní” a “nevojenské” oblasti na cca okolo stovky) bylo umožněno nastoupit znovu do aktivní služby.

Tajné služby československého komunistického režimu prodělaly tedy po roce 1968 výraznou personální diskontinuitu a normalizační ideologické utužení v nich zcela znemožnilo postupný plíživý vývoj k prvkům “národního komunismu”, jaký existoval např. v soudobých maďarských a polských tajných službách. Celospolečenský vývoj maďarský a polský (přes tragické intermezzo s výjimečným stavem a potlačením Solidarity) směřoval během let k postupné liberalizaci, k výrazné kulturní a částečné politické svobodě; není tedy divu, že po změně režimu *tamní* veřejnosti “postačovalo” ze státní služby propustit pouze ty příslušníky státní bezpečnosti, kteří se zabývali tzv. vnitřním nepřítelem.

Účelem prověrek bylo roztrždit příslušníky státní bezpečnosti na tři skupiny: tu, která smí sloužit v nových tajných službách, tu, která bude zařazena k policii a tu, která musí zcela odejít. Protože občanské a prověřkové komise působily “každá zvlášť”, zcela decentralizovaně, autonomně, bez řízení a bez metodologické přípravy, byly výsledky neobyčejně různorodé a v jednotlivostech krajně nespolehlivé. Přesto to byl asi jediný tehdy uskutečnitelný a nutný krok. A bez později tolik kritizovaných reaktivovaných by asi nešel provést vůbec: kdo z nováčků vůbec tušil cokoli - natož nějaké nuance - kolem lustrací, kádrových spisů, pojmosloví, a celého myšlenkového milieu a vnitřního světa bezpečnostních složek ?

## Kontrarozvědka

K datu zrušení Státní bezpečnosti a zahájení prověrek vznikl první “následovník StB” – kontrarozvědka (součást ministerstva vnitra) nazvaná Úřad na ochranu ústavy a demokracie (ÚOÚD). Jejím prvním ředitelem se stal reaktivovaný Zdeněk Formánek. Ve své funkci kvůli turbulencím na ministerstvu vnitra setrval jen dva měsíce. Následně funkci řízení ÚOÚD převzal na zhruba tři měsíce nový náměstek ministra vnitra bývalý disident Jan Ruml. Po prvních volbách v červnu 1990 křeslo ředitele převzal Jiří Müller, studentský vůdce z 60. let. V téže době byli četní členové občanských a prověřkových komisí vyzýváni, aby nastoupili do nově se budující tajné služby. Byl tak založen později klíčící problém: prověřující si vybírali své budoucí podřízené.

ÚOÚD během roku 1990 a 1991 personálně sestával z velmi různorodých skupin. První byli prověřeni “bývalí”, tj. příslušníci StB, akceptovaní prověrkami. Byli to příslušníci útvarů zaměřených “proti vnějšímu nepříteli” a útvarů “ochrany ekonomiky”, dále útvarů týlově zabezpečovacích a technicko-servisních. (Až na jednu výjimku mezi nimi nebyli ti, jež pracovali za minulého režimu proti tzv. vnitřnímu nepříteli.) V první fázi šlo o stovky, v následujících letech po vlně dalších rekonstrukcí služby a čistek už jen o desítky osob. Téměř výlučně platilo, že nezastávali vedoucí

funkce. Byli to lidé, kteří ovládali řemeslnou stránku věci, v nových podmínkách chtěli pracovat a současně byli ukáznění a k novým nadřízeným velmi loajální. Dále reaktivovaní, během dvou let většina odešla do důchodu. Problémem u nich bylo to, že roli tajné služby chápali prizmatem 60. let a nevnímali, že se svět neodvolatelně změnil. Často však bylo jejich působení pro začínající zpravodajce v mnoha ohledech přínosnou profesní školou. Z civilu přišli “noví lidé”. První příchozí byli disidenti a opozičníci (kteří zaujali vedoucí místa) a v několika vlnách jejich známí a kamarádi. Příjímání řízení bylo zpočátku velmi “revoluční”, neformální a bez jakýchkoli prověření způsobilosti. V řadách příslušníků kontrarozvědky se tak na čas ocitlo několik lidí, kteří neměli nejmenší předpoklady být státními úředníky. Celou skupinu možno charakterizovat jako zprvu velmi neukázněnou chásku. Zřetelně formulovaná doktrína “na co tajné služby jsou a jak mají pracovat” vlastně nikdy nebyla diskutována a předložena. Občas byl citován nejasný koncept “kruhové obrany”. Většinou se přijímalo, že rozvoj celého bezpečnostního sektoru, včetně tajných služeb, půjde v ČSFR cestou kontinuálního a evolučního vývoje, tj. postupné personální přeměny, aniž by se původní kontrarozvědka a rozvědka zrušily. I naši postkomunističtí sousedé tak postupovali. Spory se vedly jen o míru a rychlost personální přestavby.

Všichni věděli, že v demokratickém státě musí tajná služba mít mandát daný zákonem. Nikdo ale – a to platí pro všechny tři shora jmenované skupiny – si neuvědomoval, k jakým proměnám ve vztahu občana a státní moci se moderní liberální demokracie za předcházejících dvacet let dopracovaly. Nikdo si plně neuvědomoval, že utajování má mít meze, že jsou nutné transparentnější vztahy se státními orgány, že tajné služby v demokratických zemích píší výroční zprávy, že mají (přiměřeně) komunikovat s médii a že se musí podrobovat parlamentní kontrole. Nutno ale zdůraznit, že principy zúčtovatelství (*accountability*) tajných služeb se i v západní Evropě uváděly do života právě tehdy, počátkem 90. let; není tedy divu, že nám byly úplněji zřejmé až později.

Dalším většinou přijatým konceptem bylo oddělit kontrarozvědku jako “moc informační” od ministerstva vnitra a policie jako “moci regulačně-represivní”. To znamenalo jednoznačnou volbu tajné služby s vnitřní působností bez jakýchkoli policejních a trestně právních pravomocí, podle vzoru britského a německého. (Jinak volili Poláci; jejich kontrarozvědná tajná služba dodnes má vyšetřovací pravomoci.) Kdy a jak oddělit kontrarozvědku od vnitra se však stalo předmětem výrazných politických sporů, i na půdě parlamentu a médií. V té době část příslušníků kontrarozvědky s nedůvěrou sledovala počínání části vedení ministerstva vnitra (a naopak). Diskutovalo se i o tom, že tajná služba by měla být podřízena výlučně parlamentu.

## Noví a staří

Vztah nových a bývalých uvnitř služby nabyl podivuhodné podoby symbiózy. Řečeno trochu nespravedlivou zkratkou - veleli noví, koncepce hlásali reaktivovaní, jak se ale konkrétně bude pracovat, určovali bývalí. Symbióza je ovšem vzájemně výhodný parazitismus. Noví byli diletanty s dobrými úmysly. Ti z nich, kteří prožili osobní zkušenost být objektem zájmu tajné policie bývalého režimu, byli skrze tuto zkušenost určitou aspoň subjektivní pojistkou – ovšemže nikoli absolutní zárukou (svody moci jsou lákavé) –, že nová tajná služba nesklozne k odpudivým praktikám své předchůdkyně. Kromě vnitřního hašteření a sebeobranu služby bylo však třeba vykonávat jistou práci, a tu nemohli v dostačující míře odvádět nováčci. (Krátká zahraniční školení několika z nich profesionální zdatnost nevykouzlila.) Za odvedenou práci měli bývalí od nových zajištěnou ochranu. Kolegiální vztahy se zhusta proměnily ve vzájemnou závaznost a někdy i lidská přátelství.

Postoj okolí k lidem, kteří se rozhodli vstoupit do nových tajných služeb, se během asi dvou let výrazně proměnil. V dubnu 1990 byl dotyčný obdivován za odvalu vstupovat do jámy lvové, nějakou dobu byl užitečným svodem pro upozornění na skutečné i domnělé nešvary, nakonec byl vnímán jako politováníhodný člen skupiny jakýchsi matlalu nebo jako podezřelý fyzl. Podle dobových mediálních zpráv, které se soustředily na závažná selhání nových bezpečnostních složek, to tak vypadalo. Není veřejně příliš známo, že v kontrarozvědce to současně bylo velmi kreativní období. Diletantismus měl i určité výhody, např. v neotřelém pohledu na svět a pracovním nadšení.

Noví lidé po jistém období rozjezdu například přispěli k odhalení stop v kauze teroristického atentátu nad Lockerbie; povšimli si včas prvních příznaků nových forem hospodářského zločinu, což však v té době nikdo ze zákazníků služby nechtěl moc slyšet, začali úspěšně monitorovat subkultury extrémistů, spolupracovali s policií při zjišťování organizovaného zločinu mafiánského typu. Řada těchto činností jeden čas do jisté míry suplovala vyhledávací operativní činnost policie, která si na nové tématicky zpočátku nepříliš troufala.

Mimořádnou obavu také zprvu vyvolávalo předpokládané a obávané riziko subverzní činnosti propuštěných příslušníků StB. Kontrarozvědka věc monitorovala a po jisté době riziko mohla označit za nevelké; estébáci se v podnikatelské sféře měli dobře a v drtivé většině nezlobili. Co je nezbytné dodat: těch nových lidí nebylo dost, příliv kvalitních příchozích do kontrarozvědky nebyl dostačující... Ještě jedna poznámka – pro onu kvasící dobu byl příznačný jeden v podstatě okrajový fenomén – četné návštěvy a hlášení paranoiků a všelikých konspiracionistů. Kolik bunkrů, pokladů a spiknutí se mělo hledat! Byla to ale užitečná škola kritického myšlení.

## Do klubu

Pozoruhodné je, jak se k nově rodícím tajným službám postkomunistických zemí Střední Evropy postavily tradiční zpravodajské služby euroatlantických liberálních demokracií. Po počátečním oťukávání jsme byli “velmi brzy přijati do klubu” Začali s aktivními vzájemnými styky, absolvovali školení atd.). Patrně se tak stalo zásluhou reprezentace “nových lidí”, zejména pod záštitou Havlova Hradu.

“Jak si uspořádat tajné služby” nenařizuje, nedoporučuje, ani neupravuje žádná mezinárodní norma, ani v rámci NATO, ani v EU. Existují pouze diplomaticky sdělená doporučení *best practices*: civilní řízení a demokratická kontrola ozbrojených sil a bezpečnostního sektoru, nestrannost, požadavek upravit postavení a mandát tajných služeb zákonem, nezávislá parlamentní či obdobná vnější kontrola. O mnoho mladší (2002) vědecké práce ženevského thinktanku Centre for the Democratic Control of Armed Forces zdůrazňují, že optimální je institucionálně rozdělit úlohy výzvědných a vnitřně bezpečnostních služeb. Pracují každá v odlišném právním režimu a není vhodné je směšovat do jedné organizace. Tento model, ač nezáměrně, byl také zvolen v Československu.

Západní partneři tedy nenamítali nic proti stavu, kdy určitý podíl pracovníků tajných služeb pocházel z předpřevratových služeb. Přemýšlíme-li o vztazích se západními službami, musíme také přemýšlet “o jejich a našich národních zájmech”.

## Rozdělení Československa

Po pádu komunismu ve střední Evropě a zejména po rozpadu Sovětského svazu byla převládajícím pocitem doby euforie a iluze “nyní již bezpečného světa”. V prostředí českém (“jsme malí, slabí”) tento duch doby rezonoval velmi silně. Komunita zpravodajských služeb liberálně demokratických zemí euroatlantického prostoru žila od skončení studené války v setrvalé krizi své identity (snížování stavů i rozpočtů). To nemohlo nepoznamenat ani rodící se tajné služby nových demokracií. “Kdo je vlastně protivník a co je hrozba” bylo určitým problémem i pro Američany, natož pro Čechoslováky.

Ústředním politickým tématem Československa prvních dvou popřevratových let bylo vyřešit státoprávní uspořádání federativní republiky, tedy výzvu pocházející z emancipujícího se Slovenska a směřující k ústavnímu patu a zvolit model ekonomické transformace. Volební výsledky v létě 1992 vyřešení obou ústředních problémů předurčily. Zvolil se cesta ekonomické transformace a ČSFR se rozdělí na dva státy.

Na otázky bezpečnostní nezbyla energie. Nové vládní elity nevěděly, co jsou tajné služby a jak je využívat, valně si jich nevěšimaly, neuměly jim dávat úkoly ani je kontrolovat. Tento nezáměr, neporozumění a všeobecná, nervózní atmosféra doby, znovu v mínění české veřejnosti české tajné služby zdémonizovaly a podstatně jim ztížily možnost práce a dalších profesionálního vývoje. Českým službám se dostávalo lepšího uznání od zahraničních partnerů, než od domácích ústavních činitelů.



Služby se snažily o kruhovou obranu sebe sama, ale dá se též říci, že měly příliš mnoho času na to, aby se zabývaly samy sebou, místo aby se cele věnovaly úkolům, kvůli nimž existují.

Kontrarozvědka prožívala bolestné vnější střety a vnitřní rozpory. V létě 1991 vznikla Federální bezpečnostní informační služba (FBIS), konečně na ministerstvu vnitra formálně nezávislá; ředitelé se střídali. Měla regionální úřadovny v sídlech bývalých krajů, ale celek působil spíše jako konfederace více méně spolupracujících subjektů a improvizované drama. Největší slabiny spočívaly v manažerském zvládnutí celého tělesa. Po ustavení České republiky se civilní kontrarozvědka přejmenovala na Bezpečnostní informační službu ČR (BIS ČR), od roku 1994 již bez přídomku. Zajímavé bylo personální obsazení slovenských úřadoven, bylo mnohem více “politicko-stranicky” zabarveno než úřadovny české.

## Bumerang

V průběhu let 1993 a 1994 proběhly v České republice významné celospolečenské transformační kroky. Vznikly nové formy vlastnictví, etablovaly se politické strany a Češi měli sebevědomí nejúspěšnějšího žáka Evropy. V mediálním diskursu převládl nový názor na dosud aplikovanou koncepci kontinuálních přeměn. Využil té nejprostší reakce na pád diktatury sovětského typu, vlny “pravicového životního pocitu”, spojeného s hlasitým antikomunismem. Současně se začalo projevovat vystřízlivění z popřevratové euforie a debaty o vyrovnání se s minulostí. Jako jeden ze zástupných démonů vyskočila na světlo předlistopadová Státní bezpečnost v roli viníka. A současné nové tajné služby v roli spoluviníků, neboť “jak mohou dobře pracovat, když mezi nimi jsou dosud i příslušníci StB”?

Znovu se tak otevřela otázka zda bylo dobré zvolit metodu kontinuální změny. Nebylo by bývalo lepší zvolit často diskutované “nulové řešení” - všechny bývalé kmenové příslušníky propustit, postavit úplně novou službu na zelené louce? Proti nulové variantě se argumentovalo varováním, že zpravodajec profesně dozrává až po sedmi až deseti letech a v mezidobí je tajná služba slabá a nechrání svou zemi. To je silný argument. Obhajovat přijaté řešení vyžadovalo dosti odvahy. Ředitelé služeb hledali únosné kompromisy, často v rozporu se svým výchozím ideovým postojem.

Avšak na počátku použitá řešení, byť nebyla zvolena zcela uvědoměle a plánovitě, předurčují další vývoj a zhusta znemožňují se vrátit na místo původní výhybky. Proto české tajné služby pokračovaly v “přeměně kontinuální”, občas urychlované reorganizacemi, občas zpomalované požadavky provozu a zvykem. Podle mých pozorování nejlépe profesně zrála ta pracoviště tajných služeb, v nichž na startu byla sice část nebo převaha nových lidí, ale s nimi tam pracovali někteří “bývalí”. Méně úspěšná byla pracoviště, na nichž bylo bývalých příliš mnoho, nebo na nichž nebyli žádní. Mé pozorování “v malých měřítkách” je v souladu se závěry odborných transitologických studií, které obecně dokládají, že stabilnější vývoj vykazují ty země, které v transformaci od diktatury k demokracii přebírají část starých elit. Toto poznání je však šířeno výhradně v akademickém diskursu; vyjít s ním do veřejné politické nebo mediální debaty se nikomu moc nechce.

Ještě jedna důležitá poznámka. Tajné služby mají své vlastní poslání a účel; vyjma krátkého období bezprostředně po převzetí moci novým systémem (kdy musí zabezpečit archivy a majetek) by neměly plnit úlohu dekomunizačních institucí. Je-li politická vůle a společenská atmosféra, aby se započalo s dokumentačním a eventuálně trestně právním vyrovnáním s předchozím režimem, musejí se tohoto úkolu chopit jiné nově zřízené instituce. Mezi nimi a tajnými službami bude ovšem docházet ke střetu protikladných, a přitom na obou stranách legitimních zájmů. Úspěšně je vyvážit není jednoduché...

Plánem federálního ministra vnitra v letech 1990 či 91 bylo rozvědku buď úplně zrušit, nebo ji alespoň přeměnit – v rámci gentlemanských dohod se zahraničím – na benigní vyhodnocování zahraničního tisku. Napřed bylo ovšem potřeba demontovat zahraniční výsadky komunistické rozvědky, včetně tzv. nelegálů. To není triviální úkol. Úřadovnu StB v provinčním městě lze obsadit samopalníky, místnosti zapečetit a příslušníky šmahem poslat na brigádu; to nejde udělat v zahraniční metropoli. Demontáž komunistické rozvědky obstarali ti, kteří znali její metody, od konce 60. let valně nezměněné, totiž

reaktivování příslušníci. Starým pánům za to patří dík, kterého se jim od vlasti nedostalo. V následující fázi se pak někteří z nich bohužel stávali brzdou dalšího vývoje.

Prvá polovina 90. let byla pro civilní rozvědku obdobím tápání a defenzívy. Česká rozvědka byla (na rozdíl od Polska, Maďarska, Slovenska) vykázána z prostředí svého přirozeného partnera a zákazníka, tj. ministerstva zahraničí a diplomatické služby. Odvážím se říci, že ostentativní vykázáni zpravodajců z diplomatické služby poskytlo pracovníkům ministerstva zahraničí pocit vlastní očisty. Pravdaže mylný. Teprve v letech 1997 – 2000 se vzájemné vztahy začaly vracet tam, kam náleží. Práce civilní výzvědné služby samozřejmě musí vycházet z přijaté koncepce zahraniční politiky a nesmí diplomacii kompromitovat; může jí ale významně přispět, neboť disponuje svými specifickými nástroji získání potřebných informací.

## **Maďarsko a Polsko**

V průběhu let 1990 – 2004 se ve vedení české civilní kontrarozvědky vystřídal celkem devět ředitelů. Ve vedení civilní rozvědky to bylo lidí šest. Vyjma dvou ani jeden z nich nebyl bývalý komunista, naopak mezi nimi jsou čtyři vězňové bývalého režimu a pět signatářů Charty 77. Vyšší řídicí funkce v různých dobách zastávalo v kontrarozvědce i rozvědce dalších asi dvacet signatářů Charty 77. Nevypovídá to sice nic o manažerských schopnostech těchto šéfů, ale příznivé poselství to podává o pravicových i levicových vládách Československa i Česka.

Odlišná situace byla v Maďarsku. Když na podzim roku 1998 nastoupila pravicová Orbánova vláda, jmenovala do čela rozvědky i kontrarozvědky důstojníky bývalé komunistické rozvědky. V Polsku to bylo složitější. Od roku 1990 až do roku 2002 civilní tajnou službou byl Úřad na ochranu státu, který slučoval funkci rozvědnou i kontrarozvědnou. Od roku 2002 tyto role plní dvě samostatné služby. Řediteli Úřadu byli v letech 1990 – 2002 bývalí aktivisté Solidarity, s výjimkou jednoho starého kádru za vlády levice.

Polsko vždy disponovalo silnou a kvalitní zpravodajskou službou. Tento stav se nezměnil ani po r. 1989, kdy sice v tajných službách částečně proběhly lustrace, ale nedošlo k úplnému odstranění původních agenturních sítí. Důstojníci, kteří ve službách zůstali, deklarovali ve velké většině svou loajalitu novému režimu a prezidentovi. O prezidentu Wałęsovi bylo známo, že měl pro Úřad slabost a velmi často využíval jeho služeb. Šéfy rozvědky v rámci Úřadu až do roku 2004 byly vždy – za vlády pravice i levice – staré kádry.

Politické strany a hnutí rozdrobené napravo od středu politické scény neakceptovaly nikdy existenci tzv. loajálních důstojníků, kteří před rokem 1989 pracovali v polské tajné policii. Fakt, že pravice neměla jednotnou a silnou parlamentní reprezentaci, jí však nedával žádný mandát s tímto stavem cokoliv učinit. To se mohlo změnit sjednocením postsolidaritních uskupení v koalici AWS v r. 1998; v AWS probíhala diskuse o tzv. “nulové variantě” v tajných službách, která spočívala v návrhu služby rozpustit a začít znovu. Nakonec se to nestalo. Několik kauz v průběhu 90. let odkrylo politickou provázanost různých sestav vedení Úřadu s jednotlivými aktéry vnitropolitického boje v Polsku. Politizace tajných služeb v Polsku není dosud věcí minulosti.

## **Slovensko**

Slovensko je rovněž specifický případ. V letech 1995 – 1998 stáli v čele slovenské kombinované (rozvědka i kontrarozvědka) tajné služby SIS, temné postavy, které svým působením přispěly k prohloubení mezinárodní izolace Slovenska. Slovenská tajná služba prodělala mezi léty 1993 a 2004 (oproti Česku) několik dalších personálních diskontinuit. V roce 1993 se “zřekla” působení bývalých slovenských příslušníků FBIS. Mnoho lidí bylo vyhozeno a naopak došlo k rozsáhlému přijímání bývalých příslušníků StB. Po nástupu demokratické vlády na podzim 1998 bylo nutno se těchto starých akvizic zbavit.

V roce 2003 se nový ředitel proto rozhodl po letech zvolit náhlé “nulové řešení” a rozloučil se se zbytkem důstojníků z éry StB, byť loajálně sloužili. Tento vývoj nejen poznamenal profesní zrán

služby, ale spoluvyvolal znepokojující slovenský fenomén tzv. paralelních služeb. Vyhození důstojníci někdy zpravodajsky pracují pro partikulární nestátní subjekty. Ve srovnání s uvedenými sousedními zeměmi a navzdory mínění části novinářů byla ingerence českých tajných služeb do světa vnitrostátní politiky pramalá.

K tzv. nulovému řešení od samého počátku nepřistoupila žádná z uvedených zemí, všechny zvolily kontinuální přeměnu. V Česku se civilní tajné služby a VOZ dopracovaly po několika letech k řešení "blízkému nulovému"; na Slovensku – po uvedených peripetiích - k pozděně přijatému nulovému řešení s poměrně náhlým provedením; vzdálenější jsou nulovému řešení Polsko a zejména Maďarsko. V Estonsku, a méně úspěšně a důsledně i na Litvě, byly založeny nové tajné služby složené výhradně z nových a mladých lidí.

### **Co by se stalo, kdyby...**

Tahle otázka bývá předmětem kontrafaktuálních historických esejů. Občas přemýšlím o tom, co by se bývalo mělo udělat, aby transformace československých a českých tajných služeb proběhla méně bolestně, bez větších lapsů a s efektivnějším výsledkem. Kdybych byl mohl za použití stroje času poradit sobě a svým druhům v roce 1990, shrnul bych svá ponaučení asi takto: Transformace tajných služeb je drahá a dlouhá a nelze ji provést bez bolestných chyb. Na převzetí role vedení, koordinace a koncipování tajných služeb v demokracii se musí několik konkrétních lidí zodpovědně připravovat předem. Budoucí šéf tajné služby by neměla být osoba stojící na ostře ideologicky vyhraněných pólech politického spektra. Neměl by to být dlouholetý emigrant, neměl by to být podnikatel, ani profesionální voják. Hledá se evangelický pastor?

Je nutné studovat zahraniční systémy, ale opakovaně a s prostudováním všech kontextů; každé zahraniční řešení plyne z konkrétních místních historických podmínek a prakticky nikde nevzniklo po racionální úvaze. Nestací stručné seznámení, čert je skryt v detailech. Pro vlastní řešení je možno použít kombinaci zahraničních vzorů. Stará tajná policie musí být zrušena co nejdříve po převzetí moci. Není ale účelné uvrhnout její příslušníky do bezvýhodné sociální situace. Archiv staré tajné policie je třeba pečlivě ochránit. Je třeba rozlišit jednotlivé útvary staré tajné služby – některé dělaly to, co bude dělat i služba nová.

Patrně nejlepší volba po pádu ne-akomodačních režimů je vystavět nové služby na zelené louce. V úplně prvé fázi se však stěží dá obejít bez použití bývalých příslušníků služeb padlého režimu. Těmto příslušníkům je třeba přislíbit např. 5 let hájení, do kterých (nejpozději) budou nahrazeni a poté štedře vyplaceni; slib samozřejmě garantovat a splnit. Co nejdříve je nutno intenzivně komunikovat s novou politickou elitou a edukovat ji. Co možná brzy musí tajné služby od nových ústavních činitelů obdržet limity a úkoly. Po úvodní fázi destrukce starých služeb a rychlé konstrukce nových (a nemělo by to trvat víc než rok či dva) je vhodné najít komunikační cesty k veřejnosti a médiím. Tajná služba ochraňuje svoji zemi proti aktuálním hrozbám; není institucí pro vyrovnávání se s národní minulostí. Je třeba intenzivně, ale s rozmyslem nabírat nové mladé lidi a školit je. Bezprostředně popřevratoví ředitelé tajných služeb by měli pamatovat na svůj vlastní včasný odchod. Postupně by je měli střídát – pokud možno uprostřed volebních období - noví profesionálové, pocházející zevnitř služeb samých.

*Petr Zeman vystudoval přírodní vědy. Koncem šedesátých let byl aktivní ve studentském hnutí. V letech sedmdesátých a osmdesátých nesměl pracovat ve svém oboru a živil se v manuálních, později technických povoláních. Roku 1977 se stal signatářem Charty 77. V roce 1990 byl členem občanských komisí. Od roku 1990 do 1998 pracoval v kontrarozvědce; 1998 až 2001 byl ředitelem civilní rozvědky.*

## Česká média v období transformace

Tomáš Klvaňa

Vývoj situace v českých médiích od konce roku 1989 odráží vývoj celé země. Zatímco první a do značné míry také druhá polovina devadesátých let byla poznamenána novým vytvářením profesních zásad žurnalistiky, konec devadesátých let a počátek nového století je ve znamení nástupu infozábavy - pronikání "měkkých", zábavných forem do dříve seriózních novinářských médií. V důsledku toho česká média spoluvytvářejí podmínky pro šíření "komunistického nevkusu" prostřednictvím postkomunistické pop-zábavy, posilují svérázný typ nostalgie po režimu z let 1948-89 a stávají se méně relevantní pro vývoj české demokracie a občanské společnosti.

Rok 1990 znamená pro českou žurnalistiku zásadní přelom. Po padesáti letech nesvobody se česká novinářská média dočkala nezávislosti. Protože v Československu byla tradice svobodné žurnalistiky násilně ukončena v letech 1938-39 (jen částečně byla obnovena v letech 1945-48), a protože období první Československé republiky (1918-38) bylo z hlediska stavu žurnalistiky zcela odlišné od situace, v níž se dnes moderní média ve svobodné společnosti nacházejí, nebylo v roce 1990 v podstatě na co navazovat. Neexistovala moderní tradice nezávislých médií a neexistovala generace žurnalistů, od nichž by se ta nastupující učila zásadám profese. Do vedoucích míst rozhodujících médií se tak dostali v první polovině devadesátých let velmi mladí lidé bez zkušeností.

Profesní zásady se hledaly v zahraničí, zejména v anglosaské žurnalistické tradici. Do značné míry bylo takové hledání podobné pochodu po pohyblivých píscích. Bylo to proto, že zejména pod tlakem vznikajících kabelových televizí s 24-hodinovým zpravodajským cyklem a později pod vlivem internetových médií, se způsob práce a profesní zásady novinářů na Západě měnily. Docházelo a dochází k rozvolňování hranice mezi objektivní a názorovou žurnalistikou; sám koncept objektivity se stal námětem kritiky novinářských teoretiků a praktiků; mění se způsob psaní v denících, přibývá témat - zejména z popkultury - která se dnes běžně objevují na hlavní zpravodajských stránkách, a která by dříve byla odkázána do víkendových příloh. Obecně lze říci, že se žurnalistika stala osobitější, barevnější, méně vážnou a více názorovou. Jisté hodnotové zmatení se projevilo také v devadesátých letech v české žurnalistice.

Mediální trh byl jedním z prvních plně liberalizovaných odvětví. Ústava garantuje svobodu slova a většina zákonů, jichž by politická třída mohla zneužít k omezení svobody tisku, byla zrušena. V květnu 1990 byl zrušen Federální úřad pro tisk a informace, který vykonával funkci cenzury. Na počátku devadesátých let vzniklo velké množství novinových titulů a časopisů. Většina však nepřežila období konsolidace ve druhé polovině dekády. Vznikly desítky soukromých rozhlasových stanic. Určující význam pro mediální trh mělo zahájení vysílání první komerční televize ve střední a východní Evropě na počátku roku 1994.

### Po patnácti letech

Patnáct let po sametové revoluci je mediální trh stabilizován. Nejvyšších nákladů mezi tištěnými médii dosahují časopisy pro ženy a televizní magazíny. Nejprodávanějším deníkem je bulvární Blesk s průměrným nákladem téměř půl milionu prodaných výtisků denně. Narozdíl od politicky zaměřených tabloidů v západní Evropě a Spojených státech se Blesk nevěnuje investigativní politické práci a působí fakticky jako popularizátor televizních a filmových hvězd.

Česká republika má čtyři deníky s celostátním dosahem. Nejvyššího prodaného nákladu, přes tři sta tisíc výtisků denně, dosahuje Mladá fronta Dnes. Stejně jako další deník, Lidové noviny s mnohem menším nákladem (mezi 70 a 80 tisíci výtisků), je vlastněna regionálním německým vydavatelem. Deník Právo (průměrný náklad o něco menší než 200 tisíc výtisků), vzniklý transformací bývalého deníku komunistické strany Rudé právo, je jediným hlavní titulem vlastněným českou společností (která je však kontrolována jinou německou společností). Hospodářské noviny s nákladem mezi 70 a 80 tisíci výtisků vydává společnost utvořená německou skupinou Handelsblatt a americkou Dow

Jones. Německá společnost Vltava-Labe Press vydává síť regionálních novin se souhrnným nákladem více než půl milionu výtisků. Jedná se o faktický regionální monopol.

Televizní a rozhlasová oblast patřila do roku 1989 mezi přímé nástroje, jimiž režim ovládal obyvatelstvo. Nová demokratická vláda chápala důležitost zamezení možnosti zneužívání televize a rozhlasu k politickým účelům a liberalizace v této oblasti, ale kvůli nejrůznějším neshodám byl zákon o rozhlasovém a televizním vysílání a zákony o české televizi a českém rozhlasu přijaty až v říjnu 1991. Ze státní televize a rozhlasu učinily samostatné a nezávislé veřejnoprávní subjekty a převedly jim koncesionářské poplatky, čímž umožnily jejich finanční nezávislost. Vymezily rovněž jaké frekvence dostane veřejný a jaké komerční sektor. Zákon také ustavil Radu pro televizní a rozhlasové vysílání, která má v této oblasti vykonávat dozor a státní správu. Členové Rady jsou jmenováni parlamentem, což přispělo k oslabení politické nezávislosti především televize.

Kromě desítek privátních rozhlasových stanic tak vysílá v Česku veřejnoprávní Český rozhlas se čtyřmi kanály. Mezi nejposlouchanější stanice patří první kanál veřejnoprávního rozhlasu a dvě komerční stanice. Televizní vysílání má rovněž duální povahu se dvěma veřejnoprávními a dvěma komerčními kanály. Rozhlasové a televizní vysílání reguluje rada, jejíž členové jsou voleni dolní komorou parlamentu na základě nominace významných společenských organizací. Podobné rady regulují také zvláště řízení České televize, Českého rozhlasu a České tiskové agentury.

## **Nezávislost versus politická a ekonomická manipulace**

Česká média jsou od roku 1990 nominálně nezávislá. Byla zrušena cenzura, v roce 1994 zrušil Ústavní soud zákon umožňující trestní stíhání novinářů za defamací politiků a v roce 1997 prezident Václav Havel zrušil možnost stíhání novinářů za defamací prezidenta. Politici se však dodnes nevzdali možnosti manipulovat média a vyhrožovat nepohodlným novinářům. Několik novinářů čelilo trestním a civilním žalobám, jiní byli pro svoji práci zavražďováni. V roce 2000 byli dva reportéři Mladé fronty Dnes stíháni za to, že poté, co publikovali hanopis vyrobený poradci předsedy vlády na jeho politickou konkurentku, odmítli sdělit soudu jméno jejich informátora. Prezident Havel trestní stíhání zastavil. Jiný reportér byl trestně stíhán za to, že zveřejnil informaci o podvodu, jehož se údajně dopustil ředitel kontrarozvědky.

V roce 2001 našel premiér reportéra zabývajícího se energetickou politikou, že je zkorumpován Českými energetickými závody. Reportér premiéra zažaloval a přestože soud prokázal, že informace nebyla pravdivá, soud nevyhrál a musel zaplatit soudní výlohy. V témže roce se tvůrci satirického komiksu museli na základě prohrané žaloby omluvit ministrově české vlády za to, že jej podle jeho názoru spodobnili v nelichotivé situaci. Doposud nejvíce flagrantní případ zavražďování se odehrál v roce 2002, kdy byl vysoký činitel ministerstva zahraničí zatčen za to, že připravoval vraždu reportérky píšící o jeho korupčních praktikách. V následujícím roce byl činitel usvědčen a odsouzen na osm let vězení.

Politici vyvíjejí tlak zejména na elektronická a veřejnoprávní média prostřednictvím rad dosazených parlamentem, jež mají na činnost těchto médií dohlížet. V zimě 2000/2001 vystoupili na protest proti politické manipulaci reportéři a posléze všichni pracovníci České televize do stávk. V Praze se konaly desetitisícové demonstrace na jejich podporu. Politické tlak zřejmě od té doby ustal, pokračuje však tlak ekonomický. V lednu 2004 se ředitel České televize omluvil loterijní společnosti Sazka, významnému inzerentovi, za odvysílání kritický pořad, a to přesto, že Sazka svoji soudní pří s Českou televizí nevyhrála.

Zpravodajství soukromé televize Nova bylo až do roku 2003, kdy byl odvolán její zakladatel z postu ředitele, zjevně manipulativní ve prospěch vybraných politických stran. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání byla široce kritizována za prosazování úzkých zájmů hlavních politických stran a komerční televize Nova na úkor veřejného zájmu. Poté, co český stát prohrál mezinárodní arbitráž s bývalým americkým investorem v televizi Nova za to, že nedokázal ochránit tuto investici, a byl nucen

zaplatit více než 300 milionů dolarů, parlament vysílací radu v létě 2003 odvolal. Nová rada má lepší jméno a je obecně vnímána jako nezávislá na tlaku politických stran. Investigativní žurnalistika v České republice je relativně nepočtená. Média na ní nevěnují dostatečné prostředky a někteří majitelé od pátrací žurnalistiky, zejména v hospodářské oblasti, potichu odrazují.

## Komerční televize

Během licenčního řízení slíbil budoucí majitel licence, že Nova bude kvalitní televizí s kulturními a uměleckými programy, původní dramatickou tvorbou, pořady pro děti, vzdělávacími programy, vysíláním pro menšiny a seriózním zpravodajstvím. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila licenci zdarma, pouze po zhodnocení předložených projektů. Již v té době se v hlavních médiích objevila kritika bezplatného udělování licence, o níž bylo jasné, že pro majitele bude výnosným obchodem. Společnost obdržela licenci společně s podmínkami, v nichž ji vysílací rada zavazovala dodržet vysílání ve slíbené kvalitě.

Ve skutečnosti však žádná z podmínek dodržena nebyla. Po agresivním lobování managementu televize rada postupně od všech podmínek ustoupila. Nova od počátku vysílá komerční obsah s bulvárním zpravodajstvím a publicistikou, ukřičenými talk shows, akčními filmy, agresivními kreslenými seriály pro děti, telenovelami a soft pornem. Zdokonalila také původně zábavný formát z doby komunismu, takzvané estrády s nenáročným humorem a pop-music. Během takzvané komunistické normalizace po sovětské invazi v roce 1968 a zejména od druhé poloviny sedmdesátých let, vysílala Československá televize estrády několikrát za rok, zejména poslední den v roce. Nova je dnes vysílá několikrát do měsíce a zaznamenala okamžitý komerční úspěch. Ve druhé polovině devadesátých let vlastnila až 70 procent trhu; dnes má přes 40 procentní podíl na trhu (share). Záhy měla zisk kolem sta milionů dolarů ročně.

Druhá celoplošná komerční televize, TV Prima, má o polovinu menší sledovanost, stejně jako první program veřejnoprávní České televize. Čtveřici doplňuje druhý program ČT s průměrnou sledovaností kolem deseti procent. Nova, Prima a do značné míry také ČT 1 vysílají komerční obsah včetně filmů a televizních seriálů vyrobených v době komunismu. Týká se to i některých pořadů propagujících komunistickou ideologii. Jen druhý program ČT vysílá nekomerční obsah a plní roli média veřejné služby.

Všechny televize a značná část rozhlasových stanic se podílejí na pozoruhodném společenském fenoménu - návratu "komunistické zábavy" a "komunistického nevkusu". Po útlumu na počátku devadesátých let se komunistický nevkus vrátil prostřednictvím televizi. Jedná se o komunistickou stranou oficiálně schválené a propagované hvězdy pop-zábavy z doby totalitní režimu - zpěváky a herce -, patří sem však i v té době vzniklé zábavní formáty, filmy a televizní seriály. Tento trend jde ruku v ruce s nostalgií po letech nesvobody a nelze jej úplně oddělit ani od volebních úspěchů nereformované, post-stalinské Komunistické strany Čech a Moravy, která dnes 41 poslanců ve 200-členné dolní sněmovně.

Výmluvný je v tomto směru příklad z roku 1999, kdy se veřejnoprávní televize rozhodla reprizovat televizní seriál Třicet případů majora Zemana. Seriál, natočen v letech 1974-79, byl nejrozsáhlejším projektem Československé televize přímo řízeným tehdejší tajnou politickou policií. Seriál měl oslavovat 30. výročí vzniku komunisty vedeného policejního sboru. Každý díl se odehrával v jednom poválečném roce a kombinoval detektivní příběh a ideologické poselství - komunistickou verzi historie hrubým způsobem překrucující skutečnost. Tvůrci seriálu však měli k dispozici na tehdejší dobu velkorysý rozpočet a oficiálně podporované televizní hvězdy, a rovněž natáčeli na Západě, což nebylo běžně zvykem.

Seriál se v sedmdesátých a osmdesátých letech dočkal mnoha repríz a měl velkou sledovanost. Rozhodnutí veřejnoprávní televize seriál odvysílat - evidentně kvůli ratingu sledovanosti - vzbudilo rozhořčené reakce občanské společnosti. Po tlaku intelektuálů a společenských organizací, například Konfederace politických vězňů, se vedení televize rozhodlo, že každý díl seriálu doprovodí diskuse

odborníků na téma falšování historie. Oproti tomu privátní televizní kanály se neobtěžují s vymyšlením záminek, vysílají vše, co jim zvyšuje sledovanost. Televize Prima například s velkým úspěchem reprizovala zmíněný seriál v roce 2004.

## Největší deník

Peripetie deníku Mladá fronta Dnes vypovídají o vývoji celé porevoluční žurnalistické scény. Deník vznikl přeměnou komunistického deníku Mladá fronta, založeného v roce 1945 jako orgán komunistické mládežnické organizace, na samostatnou akciovou společnost vlastněnou redaktory. Během komunistického režimu byla Mladá fronta méně ortodoxními novinami než oficiální komunistický orgán Rudé právo či odborový list Práce. Za Gorbačovovy perestrojky zkoušela Mladá fronta “hranice povoleného”, zejména v kultuře. V listopadu 1989, v době započetí protivládních demonstrací, jež svrhly komunistický režim, byla redakce Mladé fronty jednou z prvních, která přeběhla na stranu protikomunistických sil a podporovala demokratické přeměny.

Mladá fronta Dnes se stala nejúspěšnějším novinovým titulem 90. let. Redakce záhy vybudovala relativně kvalitní domácí a zahraniční zpravodajství a názorové strany podporovaly hospodářské a politické reformy. V zemi s deseti miliony obyvatel se náklad místy pohyboval za půl milionem prodaných výtisků. Stejně jako ostatní média, také Mladá fronta Dnes trpěla nedostatky české žurnalistiky, zejména politickým aktivismem reportérů a komentátorů v zájmu některých politických stran a skupin. Žurnalisté namnoze jednali jako aktéři politiky, namísto aby plnili roli nestranných pozorovatelů. Takový rys je v souladu s českou žurnalistickou tradicí. Téměř všechny výrazné postavy českého novinářství byly zároveň svého druhu politickými hráči. To se týká období národního obrození 19. století, zápasu proti německé nadvládě, budování státu ve 20. letech minulého století a protinacistického a protikomunistického odboje.

Úspěch Mladé fronty Dnes byl symbolický pro dění v celé zemi. Lidé, kteří v době komunismu spolupracovali s totalitním režimem, využili kontaktů a informací, a uspěli v nově se utvářející společnosti založené na svobodném trhu a demokracii. Potíže s adaptací měli naopak bývalí disidenti, kteří například narozdíl od polských disidentů žili v jakémsi intelektuální a kulturním ghettu, odříznuti od společenského hlavního proudu. Oproti svému konkurentovi, Lidovým novinám, měla Mladá fronta Dnes výhodu v existující redakci, vlastnictví potřebných technologií, distribuční sítí a předplatitelích.

## Od samizdatu k celostátnímu deníku

Lidové noviny jsou důležitým titulem české žurnalistické historie. Byly založeny v roce 1893 a během první Československé republiky v nich pracovaly, či do nich přispívaly osobnosti české kultury, významní intelektuálové. V roce 1952 je komunistická vláda zrušila. V lednu 1988 je skupina opozičních disidentů obnovila jako samizdatový měsíčník, o dva roky později pak začaly opět vycházet jako nezávislý deník. Narozdíl od Mladé fronty Dnes neměla redakce k dispozici know-how a předplatitele. Musela se tedy učit za pochodu.

I přesto, vezmeme-li v úvahu náskok, který Mladá fronta Dnes měla na startovní čáře, je třeba její redakci přiznat lepší schopnost vytvářet moderní deník. Tápání intelektuálů a exdisidentů v Lidových novinách trvalo dlouho a postupně se projevilo ztrátou snadno získaného kreditu z počátku devadesátých let a snižováním prodaného nákladu. Oba deníky se v průběhu desetiletí dostaly do rukou zahraničním vydavatelům a v současnosti je vydává stejný vydavatelský dům. Lidové noviny prošly několikanásobnou obměnou redakce a několikrát se změnilo i jejich zaměření. Dnes kombinují prvky infozábavy a seriózní žurnalistiky a působí dojmem hledání polohy a místa na trhu.

Začátkem nového století se také Mladá fronta Dnes vydala cestou infozábavy - potlačila seriózní zpravodajství, zdůraznila zpravodajství o popkultuře, do popředí se dostaly jednoduché příběhy na úkor analýz. Psaní je povrchnější, mizí z něho podstata a kontext, vyhrocují se, či vytvářejí spory. Titulky a způsob editování je poučené metodami public relations a bulvární žurnalistiky. Preferovaná témata se mnohdy odvozují od televizního obsahu. Jediným seriózním deníkem na trhu jsou tak Hospodářské noviny, svým dosahem a čteností se však nemohou rovnat vlivu Mladé fronty Dnes nebo

Práva. To ze všech deníků praktikuje nejzastaralejší způsob žurnalistiky - chaotické informování bez kontextu mísící prvky seriózního a zábavného psaní. Právo se zaměřuje na nejméně vzdělaný a nejchudší segment trhu.

České prostředí nevyprodukovalo kvalitní, komerčně úspěšný deník, jakým je například polská Gazeta Wyborcza, jejíž vydavatel, Agora S. A., je kotován na varšavské a londýnské burze cenných papírů. Gazeta začínala stejně jako Lidové noviny - řízená bývalými disidenty se zkušeností z podzemní politické a novinářské práce. Její výhodnou je čtyřikrát větší novinový trh. Mladá fronta Dnes se ve druhé polovině devadesátých let úspěchu Gazety přiblížila. Měla na menším trhu srovnatelný náklad, nepodařilo se jí však udržet novinářskou kvalitu. Její vydavatel, motivován jen ziskem na úkor kvality, přiměl redakci v letech 2001 a 2002 ke změně zaměření.

S jednou výjimkou pokračoval v roce 2004 sestupný trend kvality hlavních českých deníků, které se pro českou občanskou společnost a kvalitu české demokracie stávají - v době plného začlenění země do Evropské unie - stále méně podstatné.

*Tomáš Klvaňa absolvoval v roce 1992 studium žurnalistiky na Universitě Karlově v Praze. Pracoval v Mladé frontě Dnes, v letech 2001 až 2003 byl zástupcem šéfredaktora deníku Hospodářské noviny. Poté krátce pracoval jako mluvčí a poradce prezidenta Václava Klause. Přednáší na New York University v Praze.*



## **Proměna tváře českých médií**

*Petruška Šustrová*

Vůbec jsem se nechtěla stát novinářkou. Když jsem byla malá, chtěla jsem být – jako většina holčiček – princeznou, nebo ještě lépe vílou, a když jsem se naučila rozeznat svět pohádek od skutečného světa, představovala jsem si, že budu redaktorkou, budu číst a opravovat krásné knížky a pomáhat jim na svět. Jako to dělala moje maminka. Noviny jsem až do dospělosti vlastně neznala. Doma ani u babičky nebyvaly, všichni dospělí v naší rodině je četli v práci. V rozhlase jsme jako děti poslouchaly v neděli po obědě pohádku (maminka některé pro rozhlas upravovala, a pochopitelně chtěla slyšet, jak její dramaturgie vyzní), nebo v sobotu večer čtení na pokračování. Pamatuji si ještě pořád zvuk gongu, který odděloval předčítání jednotlivých pasáží knihy Jacka Londona *Volání divočiny*, a dodnes si myslím, že by nebylo marné podívat se na Aljašku.

To bylo v padesátých a šedesátých letech. Pak přišel rok 1968 a novináři se najednou stali hvězdami společnosti: psali o věcech, o kterých jsem do té doby slyšela mluvit jen v opatrných narážkách, o rozporech ve vedení strany, o novém, svobodnějším směru, kterým chtěla progresivnější část komunistů vést společnost. V médiích se objevila záplava vzpomínek politických vězňů, ba vyskytovaly se i kacířské představy o nějakých nových opozičních stranách. Ani tehdy jsem ale noviny skoro nečetla: byla jsem studentka pražské filozofické fakulty, a ve studentském prostředí šly debaty mnohem dál a informací bylo daleko víc, než kolik se jich dostalo do médií.

Přišel 21. srpen 1968 a Československo přes noc okupovala vojska pěti zemí Varšavské smlouvy. Společnost vyšla do ulic, zaplavila je plakáty a letáky a média, zejména rozhlas, stála v čele protestů. Trvalo však jen týden, než vedení československých komunistů v Moskvě podepsalo se sovětskými představiteli Dohodu o dočasném pobytu sovětských vojsk na československém území. Z okupace se stala “bratrská pomoc”, i když nevyžádaná, z pěti armád zůstala v Československu jen jediná, sovětská, a novináři začali obracet. Ti nejradikálnější – a moji nejoblíbenější – postupně mizeli ze stránek novin i z vysílání rozhlasu a televize.

### **Novináři – sluhové komunistického režimu**

Já jsem se ocitla na dva roky ve vězení za “podvracení republiky”. Ve vyšetřovací vazbě jsem denně pečlivě studovala stranické noviny Rudé právo od první do poslední stránky, a měla jsem pocit, že nečtu o zemi, ve které jsem před zatčením dvaadvacet let žila, ale o nějaké úplně jiné, neznámé pevnině. Tehdy jsem dospěla k názoru, že novináři jsou vlastně jen šašci, kteří chodí na porady k jakýmsi mně neznámým stranickým tajemníkům, a vždycky napíší to, co jim tito tajemníci řeknou. Proč si to nepíší sami, říkala jsem si. A usoudila jsem, že oni straničtí tajemníci prostě neumějí psát, a že novinář je člověk, který na rozdíl od stranického tajemníka umí dát dohromady odstavec a větu, ale který potřebuje, aby mu někdo předřikal, jaký smysl mají jeho články dávat. A dodnes si myslím, že jsem v sedmdesátých a osmdesátých letech nebyla moc daleko od pravdy.

O dalších studiích jsem si mohla leda nechat zdát; z fakulty mě vyloučili v únoru 1970, kdy už jsem byla přes dva měsíce ve vazbě. Fakulta se zachovala “politicky korektně”: nebyla jsem vyloučena proto, že mě Státní bezpečnost obvinila z “podvracení republiky”, nýbrž proto, že jsem nesložila předepsané zkoušky. To z ruzyňské věznice samozřejmě nešlo... Novinářské zaměstnání tedy pro mne nepřipadalo v úvahu: jednak jsem něčím takovým hluboce pohrdala, a jednak jsem jako propuštěná politická vězeňkyně v normalizovaném Československu skutečně neměla sebemenší šanci, že by mě někdo v novinách zaměstnal. Byla jsem ráda, že mě po propuštění z vězení na několik let přijali znovu na poštu.

S prvními “podzemními tisky” jsem se seznámila nedlouho po propuštění z vězení v roce 1972. Můj tehdejší manžel pracoval v tiskárně a doma po večerech vázal knížky podzemní edice Petlice, naťukané na průklepovém papíře. Byl to důsledek vzdoru skupiny českých spisovatelů, kteří se pro své politické postoje, především pro nesouhlas s okupací Československa, ocitli na indexu. Jejich

dosavadní díla byla vyřazena z knihoven a na indexu se ocitli i oni sami, neměli sebemenší naději, že by jim oficiálně vyšla nová knížka nebo jakýkoli jiný text. Dveře redakcí novin a časopisů jim byly neprodyšně uzavřeny. Oni se však rozhodli, že se nenechají umlčet, a tak své nové knihy nechávali ve dvanácti kopiích přepisovat na psacím stroji a pak je dopravovali ke čtenářům – tedy k těm odvážnějším, protože už to, že měl někdo doma samizdatovou knihu, mohl být důvod k výsledkům u Státní bezpečnosti.

## Samizdat

Postupně začaly vznikat i samizdatové časopisy. Ty jsem pilně opisovala na psacím stroji; distribuční síť samizdatů se rychle šířila, a tak prvních dvanáct opsaných kopií časopisu často ještě předtím, než se dostalo ke čtenářům, posloužilo jako předloha pro další opisování. Časopisy se množily: *Informace o Chartě 77* nejvíc připomínaly noviny, obsahovaly především dokumenty Charty 77 a sdělení Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných, ale také nejrůznější krátké zprávy ze světa disentu a často na závěr nějaký fejeton. Na začátku osmdesátých let vznikl *Kritický sborník*, kde se hodnotila samizdatová a exilová literatura, undergroundovou mládeží se zabýval časopis *Vokno*, vycházely *Informace o církvi* (toto téma nebylo sice v oficiálním tisku tabu, ale dozvědět se z novin, co se v církvi opravdu děje, bylo takřka nemožné). Ve skutečnosti byly samizdatových časopisů desítky, každý si z nich mohl vybrat, co mu bylo libo.

Můj názor na novináře však moc nezměnila ani záplava samizdatových časopisů. Přece jen to nebyly noviny, časopisy vycházely s velkými časovými prodlevami, technika rozepisování na stroji byla přece jen pomalá. Koncem osmdesátých let vznikly podzemní *Lidové noviny*, ale i ty byly vlastně časopis, vycházely jednou měsíčně. *Lidové noviny* ovšem už techniku strojopisu téměř opustily – předloha se sice psala na stroji, ale pak se články, napsané často různými typy, zmenšily a složily na stránku, podobně jako v novinách, připojily se fotografie a celek se rozmnožoval na xeroxové kopírce. *Lidové noviny* vycházely v poměrně velkém nákladu, na konci osmdesátých let se už našla spousta odvážných lidí, kteří v zaměstnání udělali bez povolení řadu kopií, které pak putovaly ke čtenářům. Na xeroxu se koncem osmdesátých let rozmnožoval i časopis *Střední Evropa*, v jehož redakci jsem pracovala a předlohu jsem psala na stroji. Technika samizdatu se zlepšovala – tlustý politicko-společenský a hlavně kulturní časopis *Revolver revue* jeho tvůrci rozmnožovali v několika stech kopií z cyklostylových blan, do československého disentu dorazily tajnými cestami ze západu i první počítače.

Zdárný rozkvět samizdatu v listopadu 1989 přetrhla sametová revoluce. Pracovala jsem od 20. listopadu v Nezávislém tiskovém středisku, které v pohnutých listopadových a prosincových dnech denně (někdy i dvakrát) vydávalo den ode dne obsáhlejší *Informační bulletin*. V *Informačním bulletinu* se sešly redakce samizdatových časopisů *Revolver revue* a politického časopisu s poněkud výstředním názvem *Sport*, v jehož redakci jsem také působila (o sportu se tam samozřejmě vůbec nepsalo). V prvních dnech, kdy se po drasticky kruté potlačené studentské demonstraci ze 17. listopadu hrotil komunistický režim, to byla jediná tiskovina, ve které si lidé mohli přečíst necenzurované informace. Média koncem listopadu 1989 měnila tvář ze dne na den. Během asi dvou týdnů už malý *Informační bulletin* se svými provizorními tiskárnami těžko mohl konkurovat velkým novinám, rozhlasu a televizi. Začátkem roku 1990 se z něj stal časopis *Respekt*, který jako uznávaný politicko-společenský týdeník vychází dodnes.

## Po zhroucení komunismu

Po pádu komunismu se vyrojily doslova stovky nových časopisů a novinových titulů. Některé měly jepičí život, protože jejich zakladatelé přecenili své tvůrčí a finanční schopnosti, ale některé našly dostatek čtenářů a dobré redakční i manažerské vedení, takže se na trhu udržely. Já jsem od podzimu 1993 pracovala v jedněch nově vzniklých novinách a myslím, že jejich osud byl do jisté míry typický pro “život” takového nového média. Noviny vznikly jako *Občanský deník* a byly to noviny Občanského fóra, široké lidové fronty, která se vytvořila v prvních dnech listopadové revoluce jako protiváha komunistické strany a tehdejšího vedení státu. V čele Občanského fóra stál v prvních týdnech Václav Havel, který byl ale na samém konci roku 1989 zvolen československým prezidentem.

*Občanský deník* částečně trpěl nejasností své pozice, podobně ostatně, jako samotné Občanské fórum. Měly to být nezávislé noviny – na začátku roku měly málem všechna nově vznikající média v záhlaví slovo “nezávislý” – ale zároveň to chtěly být noviny, které podporují politiku Občanského fóra, tedy noviny do jisté míry stranické. Je nutné podotknout, že pod “střechu” Občanského fóra se vešly různé politické směry, na jeho kandidátkách šli do voleb představitelé pravicově liberální Občanské demokratické aliance a vedle nich například i kandidáti levice, kteří po volbách v parlamentu ustavili Klub sociálních demokratů. Tato politická nevyhraněnost ostatně nebyla československou specialitou, velmi podobně vypadaly i lidové fronty, které od komunistů převzaly moc ve všech ostatních do zemích někdejšího “socialistického tábora”, tedy zemí střední a východní Evropy, které se po druhé světové válce ocitly ve sféře sovětského vlivu.

*Občanský deník* vznikl podobně jako mnohé jiné noviny v té době: na základě politických dohod převzalo Koordinační centrum Občanského fóra na jaře 1990 prostory a zařízení deníku středočeského krajského výboru komunistické strany, který se jmenoval *Svoboda*. Poslední číslo *Svobody* vyšlo 30. dubna 1990 a první číslo *Občanského deníku* již 2. května. Pro tehdejší dobu bylo typické, že vydavatelské práva zmíněného deníku byla převedena na Československou nadaci Charty 77 až 8. května, tedy v době, kdy byl nový *Občanský deník* již několik dní v prodeji. Noviny měly zpočátku vysoký náklad, 150 000 výtisků, ale zájem čtenářů postupně opadal. V červenci 1991 původní vydavatel deník prodal společnosti Caster, od které ho v říjnu 1991 i s vydavatelskými právy koupila společnost Cesro.

## **Český deník**

Majitel společnosti s. r. o. Cesro Josef Kudláček je do jisté míry typickou osobností české veřejné scény. V den okupace Československa mu bylo přesně 17 let, narodil se 21. srpna 1951. Vyučil se tiskařem a grafikem a v roce 1980 z Československa emigroval. V roce 1983 založil v Německé spolkové republice, kam se po opuštění Československa uchýlil, velmi úspěšný časopis pro bezplatnou inzerci *Annonce*. V roce 1990 se do již nekomunistického Československa vrátil, začal vydávat *Annonci* se stejným úspěchem i česky. Kudláček si však přál ovlivňovat československou veřejnost i politicky, a proto v říjnu 1991 koupil *Občanský deník*, jehož náklad do doby poklesl na 90 000 výtisků.

Přejmenoval noviny na *Český deník*, propustil šéfredaktora i většinu redakce a začal noviny dělat po svém. Zhruba dva roky byl vydavatel *Českého deníku* v souladu se svou novou redakcí. Noviny zastávaly pravicovou pozici, volaly po důsledné ekonomické reformě a očistě veřejného života od komunistů, podporovaly Občanskou demokratickou stranu (její tehdejší předseda d dnešní prezident České republiky Václav Klaus do *Českého deníku* pravidelně psal sloupky) a tvrdě kritizovaly Václava Havla za jeho smířlivé postoje k bývalým komunistům. Koncem léta 1993 však vydavatel přestal souhlasit s politikou ODS v čele s Václavem Klausem, který byl tehdy předsedou české vlády, a rozhodl se změnit politiku listu, nehodlal už Klause ani jeho stranu podporovat. S tímto obratem však nesouhlasila redakce a došlo k “personálnímu zemětřesení”: šéfredaktor společně s většinou redakce podal výpověď. Josef Kudláček musel budovat noviny znovu.

V tomto období jsem do *Českého deníku* přišla i já. Kudláček a jeho nový šéfredaktor mi původně nabízeli místo vedoucí zahraniční rubriky, ale než jsem se rozhodla, zda odejdu z redakce měsíčníku *Střední Evropa*, bylo už místo obsazené. Nastoupila jsem tedy do redakce publicistiky, a během několika týdnů jsem se stala její vedoucí. Když vzpomínám na práci v *Českém deníku*, musím říci, že to byla asi nejsvobodnější doba mého novinářského života. Pro vydavatele byly nejdůležitější komentáře a dopisy čtenářů, publicistika byla na vedlejší koleji, a tak jsem se svým kolegou měla zcela volnou ruku. Prostoru v novinách bylo hodně, denně dvě, někdy i tři strany (podle toho, kolik bylo inzerce), takže v publicistice *Českého deníku* kromě původní žurnalistiky vycházelo také hodně překladů, hlavně z anglosaských časopisů. Přetiskovali jsme hlavně články, které se týkaly transformace od komunismu, ale snažili jsme se zachytit i různé problémy postkomunistických zemích – to bylo téma, které se jinak v českých novinách moc neobjevovalo.

Počet čtenářů *Českého deníku* však klesal: Kudláček věnoval značnou část novin propagaci malé pravicové strany Demokratická unie, kterou také podporoval finančně, z výnosů *Annonce*, kterou mezitím začal vydávat i v dalších postkomunistických zemích, si to mohl dovolit. Méně si už mohl dovolit vydávat deník, který ztrácel inzerci i čtenáře, a tak se *Český deník* od začátku roku 1995 proměnil v *Český týdeník*, který vycházel poněkud atypicky dvakrát týdně. Postupující pokles zájmu o *Český týdeník* byl ukázkovým příkladem toho, že v českých zemích není velký zájem o noviny, které to přehánějí s propagandou. Vycházelo v něm mnoho zajímavých článků, ale hlubší texty vyžadující zamyšlení zjevně nebyly dostatečně vyváženy příspěvky, které by se daly běžně přečíst v tramvaji. Časopis, který vychází dvakrát týdně, také nemůže čtenářům poskytnout dostatečné množství zpravodajských článků, nemůže denně informovat o výsledcích sportovních utkání, a komentátorsky na mnohé události reaguje se zpožděním za deníky.

Myslím ale, že většinu původních čtenářů nejvíc rušila neustálá propagace Demokratické unie, které se v parlamentních volbách v červnu 1996 nepodařilo překonat pětiprocentní volební práh a její kandidáti se nedostali do Poslanecké sněmovny. Kudláček, trpce zklamán, vydávání *Českého týdeníku* zastavil – poslední číslo vyšlo 1. října 1997. Ke Kudláčkově cti je potřeba říci, že jeho *Českým deníkem* a *Českým týdeníkem* prošla velká část lidí, kteří jsou dnes nejdůležitějšími představiteli českého novinářského stavu. Kudláček zásadně nepřijímal lidi, kteří psali do novin za komunismu – tvrdil o nich, že mají obrazně řečeno “přeraženou páteř” a v nových poměrech nemohou obstát. Naopak zaměstnával lidi, kteří s novinářinou nikdy předtím nepřišli do styku. Řada u nich se pochopitelně neosvědčila, ale z mnohých se stali dobří novináři.

## Dlouhá cesta

I novopečení novináři však byli zatíženi určitými způsoby, které jako by pocházely ještě z komunistických dob. V období 1994-1997, o němž jsem se už zmínila, se v českých médiích (kromě levicového Práva a některých menších periodik) nenašlo mnoho článků kritických k vládě. Většina novinářů držela palce hospodářské i společenské reformě, a proto pokládali za nesprávné kritizovat vládu Občanské demokratické strany, neboť tuto stranu pokládali za legitimní nositelku reformy. Zamlčovali tudíž prořešky politiků ODS zcela záměrně, ve snaze napomoci proměně české společnosti a státu.

Cesta k objektivnímu novinářství je dlouhá, podoba médií se nemůže změnit ze dne na den, ani když se jejich tvůrci přikloní k jiné politické orientaci. I v České republice se stále ještě vyskytuje mnoho médií a novinářů, kteří straní té či oné politické straně, což by samozřejmě příliš nevadilo v komentářích, kde se od novináře očekává vyjádření jeho názoru na problém. Horší už je to ve zpravodajství, kde se obratnou manipulací upostraňuje kritický názor na “oblíbence” novin nebo autora, a vůbec nejhorší je takový přístup v analýze, která má čtenáři nabídnout nezaujatý rozbor nějakého jevu nebo problému. Není výjimečné, když redakční porada jedná o tom, jak má taková analýza vyznět – tedy komu má fandit, nebo když vedení média, ať už tištěného nebo elektronického, přiměje autora, aby vyznění svého příspěvku změnil. Pro spravedlnost je ovšem třeba říci, že tento pochybný přístup většinu příspěvků do médií nezasahuje.

*Petruška Šustrová studovala češtinu a dějepis na filozofické fakultě pražské Karlovy university, v prosinci 1969 byla uvězněna a strávila dva roky ve vězení za “podvracení republiky”. V prosinci 1976 podepsala Chartu 77, v roce 1985 byla jednou z jejích tří mluvčích. Od roku 1979 byla členkou Výboru na obranu nespravedlivě stíhaných. Spolupracovala s různými samizdatovými časopisy, byla členkou redakce časopisu Střední Evropa. Bezprostředně po 17. listopadu začala pracovat v Nezávislém tiskovém středisku a poté v týdeníku Respekt. Od května 1990 do ledna 1992 byla poradkyní náměstkyně federálního ministra vnitra a posléze náměstkyní ministra vnitra České a Slovenské federativní republiky. Od roku 1992 pracuje jako novinářka a překladatelka z angličtiny, ruštiny a polštiny.*

## **Proměny právního postavení místní samosprávy - česká zkušenost**

*Richard Pomahač*

Právo na místní samosprávu je ve většině evropských zemí považováno za jedno ze základních, nezadatelných práv místních společenství (obcí a měst a případně i vyšších územních samosprávných celků odlišných od státu). Toto právo našlo v demokratických státech své ústavní zakotvení - územní samospráva je považována za jednu ze samostatných mocí ústavního systému, vedle moci parlamentní, exekutivní a justiční. Na tomto společném ústavním základě jsou vytvářeny konkrétní instituce samosprávy, jejichž podoba se v jednotlivých zemích liší.

Česká společnost transformovala v 90. letech své politické a hospodářské instituce poté, co se zhroutilo uspořádání tzv. sovětského bloku. Východiska reformy místních vlád odrážela nejenom úsilí zbavit se zastaralých institucí, ale i snahu vyrovnat se s podněty z těch evropských zemí, jejichž politický systém se po druhé světové válce vyvíjel v prostředí demokratického pluralismu. Zřetelně se připomínala i starší tradice a zkušenosti týkající se postavení a fungování územní samosprávy od počátku moderní ústavnosti v českých zemích - šlo tedy nejenom o hodnocení vývoje v posledním půlstoletí, ale i o návrat ke kořenům ústavního zakotvení práva na územní samosprávu, které sahají do 19. století.

Vládní nařízení z května 1945 charakterizovalo národní výbory jako orgány zastupitelské a orgány veřejné správy zároveň s tím, že jako správní orgány jsou podřízeny ústřední vládě. Toto ustanovení se stalo východiskem nové koncepce, v níž se státní správa a samospráva na úrovni obcí, okresů a později i krajů slily v téměř nerozlišitelný celek. Pro období, které trvalo až do roku 1990 tak bylo v podstatě negováno starší pojetí samostatné a samosprávné moci místních společenství. Majetek obcí byl znárodněn, obce ztratily právní subjektivitu a samosprávné postavení. Národní výbory hospodařily se státním majetkem a jejich rozpočty se staly součástí státního rozpočtu. Územní reorganizací bylo dosaženo snížení počtu okresů a krajů. Obce byly slučovány převážně nařízením shora. Kompetence jednotlivých národních výborů byly rozdílné a od šedesátých let zhruba odpovídaly tomu, jaká byla velikost, lidnatost i šíře hospodářského potenciálu jednotlivých územních celků, což však nijak výrazně nebránilo politickému zglajchšaltování místní správy.

### **Po pádu komunismu**

Po listopadu 1989 byla provedena změna ústavy. Ústavní zákon znovu prohlásil územní obec za základ místní samosprávy. Obec se opětovně ustavila jako samostatná, od státu oddělená právnická osoba s vlastním majetkem a hospodařením. V krátké době byl zrušen systém národních výborů. Na jejich místech jednak vznikly samosprávné obce, jednak byly zřízeny okresní úřady jako orgány státní správy s všeobecnou působností v území okresů. K tomu bylo třeba změnit dosud platnou Ústavu, aby bylo možno přijmout další nezbytné zákony, jimiž byly první zákon o obcích, zákon o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a některých dalších opatřeních s tím souvisejících a zákon o hlavním městě Praze.

Tím, že v roce 1990 byly zrušeny všechny tři stupně národních výborů, včetně krajských, ale přitom kraje jako správní články zůstaly zachovány, byl uvolněn prostor, kterého využila ministerstva a některé jiné ústřední orgány státní správy k tomu, aby zřídily v rámci svých resortů dekoncentrované orgány státní správy. V okresech působily okresní úřady buďto jako prvoinstanční orgány státní správy, nebo jako orgány odvolací v případech, kdy v první instanci rozhodovaly v přenesené působnosti obce, zejména obce s pověřenými obecními úřady.

V roce 1992 se konaly volby do České národní rady, z nichž vzešla první vláda České republiky jako nově zformovaného unitárního státu. Ve svém programovém prohlášení se zavázala pokračovat ve správní reformě, a to zejména tím, že budou přeneseny rozhodovací pravomoci a odpovědnosti co nejbližší občanovi a tomu bude odpovídat územní uspořádání státu, jehož základem budou samosprávné obce a přirozené regiony. Dále měl být urychleně připraven návrh zákona o právním

postavení pracovníků státní správy a budou upevňovány principy právního státu. Po obtížné politické diskusi - až v létě 1994 - předložila vláda Poslanecké sněmovně návrhy ústavních zákonů o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Debata zahájená v Parlamentu v roce 1994 pokračovala se značnými průtahy a až koncem roku 1997 vyústila v přijetí ústavního zákona, jímž nakonec bylo zřízeno 14 krajů včetně hlavního města Prahy, která má postavení města i kraje, s účinností od 1. ledna 2000. Protože se zřízení vyšších samosprávných územních celků dotklo i vymezení úkolů a pravomocí obcí jako základních územně-samosprávných jednotek a protože bylo v tomto ohledu nutné podstatně zasáhnout do právní úpravy postavení obcí, připadla úloha uskutečnit decentralizační záměry až vládě, jež vzešla z voleb konaných v polovině roku 1998.

Legislativně ukončenou etapou správní reformy se staly zákony, které vláda projednala a postoupila Parlamentu koncem roku 1999. Po náročných jednáních v obou komorách Parlamentu byly přijaty zákony o obcích, o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů, zákon o hlavním městě Praze, zákon o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům, zákon o podpoře regionálního rozvoje, jakož i zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

České obecní a krajské zřízení, které nejnověji prošlo reformou spojenou s úsilím o decentralizační efekt pod vlivem principů a ustanovení Evropské charty místní samosprávy, je pochopitelně ovlivněno i řadou organizačních a funkčních rysů, které jsou ve větší nebo menší míře odvozeny z praxe dlouhodobého vývoje územní správy a samosprávy v českých zemích.

I když se právní úprava územní samosprávy v posledních letech významně přiblížila evropským standardům, nelze přehlédnout, že reformu územní samosprávy nadále provázejí otevřené problémy. Česká republika zůstává nadále více unitárním než decentralizovaným státem, neboť výkon mnoha veřejných úkolů je podmíněn celostátní úpravou a nemůže být přizpůsobován místním podmínkám. Ačkoli jsou kraje a obce právníckými osobami hospodařícími s vlastním majetkem, nevznikl spolehlivý mechanismus odpovědnosti za řádné hospodaření. Obecní i krajské zřízení ponechává rozhodování o klíčových majetkových otázkách v rukou politického vedení a replikuje obecný trend k růstu zadluženosti obcí a krajů. Spontánní dezintegrace na počátku 90. let vedla ke vzniku velkého počtu malých, formálně samostatných, ale finančně slabých obcí. Způsob sdružování prostředků a spolupráce, který by vedl k efektivnější správě ve formě svazků obcí i krajů a v rámci společných veřejnoprávních ústavů, byl v politickém ohledu podceněn. Správní mezostruktura - v roce 2000 aktivované krajské zřízení a reorganizace územně dekoncentrovaných úřadů státní správy - není homogenním článkem a činí výkon veřejné správy v prvních letech své existence spíše strukturálně složitým a administrativně, personálně i finančně náročným než efektivním. V tomto ohledu zvláště platí, že decentralizační reforma je nekončícím procesem.

*Richard Pomahač absolvoval Právnickou a Filozofickou fakultu Univerzity Karlovy a studoval na Faculté internationale de droit comparé ve Štrasburku. V letech 1976-1989 pracoval v Ústavu státu a práva ČSAV a poté se stal členem katedry správního práva a správní vědy na Právnické fakultě UK. Specializuje se na problematiku evropského veřejného práva a srovnávací správní vědy.*

## **Zkušenosti z komunální politiky**

*Jiří Růžek*

Mám-li se vrátit k událostem po 17. listopadu 1989, jak jsem je osobně zažíval, v mé domovské obci Dobřichovice, která leží poblíž Prahy a čítá asi tři tisíce obyvatel, musím se zmínit o společenském klimatu v 2. polovině 90. let. Tehdy se totiž stalo zřejmým, že vláda skupiny neostalínistů, kterou k moci vynesla sovětská okupace v roce 1968, již neměla valnou oporu ani v členské základně KSČ, ani v bratrské KSSS, která se formou perestrojky vydala na cestu reforem. Nicméně stále ovládala státní aparát včetně represivních složek, které byly v té době plně akceschopné. Podle soudobé anekdoty dělila se společnost do tří vrstev: Budovatele socialismu, udržovatele socialismu a uživatele socialismu. Neříká to nic víc, než že socialismus se stal pro většinu lidí zastaralým a nezajímavým pojmem.

V hospodářské sféře se státní plánovitě potýkání s nedostatkem vytvořilo prostor pro bouřlivý rozvoj šedé ekonomiky. Vznikaly až fantaskní průniky množin občanů, kteří měli na poli šedé ekonomiky co nabídnout: od různých povolení a protekcí až po úzkoprofilový materiál, nedostatkové zboží a služby. Eroze totalitního režimu měla své příčiny v něm samém: v jeho všudypřítomné snaze hrozit a zastrašovat, ba i korumpovat, ale současně v neschopnosti překročit svůj stín, tedy otevřít bránu pro lidskou aktivitu a iniciativu, jejímž prvním krokem by muselo být odmítnutí principu totality.

Neschopnost vedení KSČ reagovat na nové události, resp. jeho snaha nepřipustit jakékoliv reformy, nutně vytvářela společenské napětí. Vedle otevřeného disentu, který představovala zejména Charta 77, se začaly formovat různé kroužky a skupiny. Vyloučení členové KSČ se angažovali v hnutí Obroda; v akademickém prostředí vznikl Kruh nezávislé inteligence, a lidé se sdružovali i v neformálních skupinách, které se přes své členy propojovaly. Významnou informační hodnotu představoval samizdat, zejména periodické vydávání Lidových novin. To nebylo již něco importovaného ze zahraničí, na množení a šíření samizdatu se vlastně podíleli všichni čtenáři. Ve společnosti vzrůstalo přesvědčení, že ke změnám musí dojít. Jaké to budou změny a k čemu povedou, o tom jsme mohli pouze spekulovat.

### **80. léta v Dobřichovicích**

V Dobřichovicích se na počátku 80. let sešli v místní organizaci Socialistického svazu mládeže lidé, jimž byl paradoxně socialismus trnem v oku. Byli to většinou studenti či příslušníci inteligence, kteří pro klid svých kádrových referentů vykazovali “angažovanou činnost” v místě bydliště. To byl i důvod, proč jsem se v této společnosti ocitl. Zpočátku jsme se věnovali ekologickým aktivitám: Vysazovali stromky na rekultivovaných plochách, organizovali sběr starého železa, apod. Jezdili jsme také na turistické výlety, sportovali, pořádali taneční zábavy a snažili se využít ten prostor, který organizace dávala, k zcela apolitické, zájmové činnosti.

V polovině 80. let jsme se rozhodli vydávat místní zpravodaj, měsíčník s názvem Kukátko. Vesnická organizace KSČ tím byla nadšena, protože její členové ještě netušili, co takové noviny dokáží. A tak měsíc co měsíc dostávali občané komentáře k činnosti radnice. Někdy to byla satira, jindy zasvěcený rozbor problému, ale vždy adresná a sřiravá kritika, na níž soudruzi nebyli zvyklí. K velké nelibosti stranické organizace byla na stránkách Kukátka publikována témata, která byla dosud celostátně tabu. Často jsme si na redakční radě říkali, že v 50. letech by nás čekaly dlouholeté tresty vězení, v 70. letech pak šikanování a vyhazovy ze škol a zaměstnání. Proto nám pouhé výhrůžky připadaly jako vcelku adekvátní odezva na “příkoří”, které jsme komunistům působili. Nota bene když jsme se dozvěděli, že nás téměř nemohou potrestat, protože Dobřichovice byla jednou z mála obcí, která pravidelně vydávala svůj informační bulletin a byla za to okresním tajemníkem KSČ pozitivně hodnocena!

V roce 1989 se kolem časopisu soustředili občané nestraniční a zasedání jeho redakční rady spíše připomínala politický klub. V Praze projevy občanské neposlušnosti získávaly větší a větší podporu:

Od recesistického běhu ulicí Politických vězňů v Praze 1, přes účast na nepovolených shromážděních až k podpisové akci pod prohlášení Několik vět.

## “Sametová revoluce”

Brutální zásah policie proti studentské demonstraci v podvečer 17. listopadu byl poslední kapkou, již přetekl pohár trpělivosti. Studentská stávka podporovaná herci a umělci přiměla roztržitou opozici k akci: Zrodilo se Občanské fórum (OF) a jeho Koordinační centrum (KC), které se stalo organizátorem sametové revoluce. Občanské fórum představovalo hnutí, které přebíralo moc od komunistů, rušilo zavedené struktury stranické i státní moci a stavělo základy pro vznik institucí demokratického státu.

V Dobřichovicích vzniklo Občanské fórum na popud redakční rady Kukátka. Letáky i osobní agitací byli občané vyzváni, aby se účastnili shromáždění, na nichž pak vyjádřili a odhlasovali své politické cíle: Odvolání předsedy národního výboru a personální rekonstrukci zastupitelstva. Jako zvolený mluvčí OF jsem vyjednával předání moci s těmi, kteří mě celý život trestali za můj třídní původ. Byl to zvláštní pocit.

Na platformě OF se setkávali nejrůznější lidé s často odlišnými názory. To, co je pro tuto chvíli sjednocovalo, byla obecná vůle odstranit totalitní režim. V mé domovské obci se tak na shromážděních OF potkávali lidé, kteří k sobě v normálním životě měli hodně daleko: Lidé, které režim šikanoval pro jejich třídní původ, křesťané, ekologičtí aktivisté, vyloučení členové KSČ, studenti. Ba i ti občané, kteří v nějakém období svého života s komunismem sympatizovali, ale nakonec se přesvědčili, že se jedná o bohapustou chiméru. Spojovala je naděje v “demokratizaci” společnosti, protože hovořit o “demokracii” mnohým znělo ještě příliš odvážně.

Jak jsem dříve předeslal, československá společnost postrádala politickou organizaci, politickou stranu, o níž by se mohla od začátku opřít. Neměli jsme jako Poláci Solidaritu, neměli jsme ani sjednocený politický program, ani kádrové rezervy, jak se tehdy říkalo. Vše bylo v pohybu a každý den končil tím, co druhý den ráno už neplatilo. Byl to pravý opak Leninových příprav k třídnímu komunistickému převratu, o čemž svědčí i heslo: “Strany jsou pro straníky, OF je pro všechny!”

## Změny na místní úrovni

Ukázalo se, že svrhnout předsedu národního výboru nebylo tak složité, jako za něj najít náhradu. Jedni už na tu funkci byli staří, druzí příliš mladí, jiní chtěli pokračovat ve své práci, další se chystali na podnikání. Nakonec to vypadalo tak, že snad půjdeme toho komunistu požádat, aby laskavě několik měsíců setrval na místě, než se za něj najde náhrada! To pro mě bylo naprosto nepřijatelné, proto jsem přerušil svoje akademické angažmá a přijal nominaci na starostu, jímž jsem se za OF v lednu 1990 stal.

Podobné potíže s sebou přinesla i rekonstrukce obecního zastupitelstva. Komunistické poslance bylo třeba vystřídat, byť někteří brali své mandáty značně formálně. Při absenci demokratické politické infrastruktury bylo možné oslovovat jen ty občany, které jsem znal nebo které doporučila důvěryhodná osoba. Proto do prvních svobodných vole převládalo spíše akční než politické řešení. Nicméně i v rámci těchto revolučních změn jsem se snažil postupovat korektně s vědomím toho, že vedle sebe budeme dál žít. Měl jsem totiž zažitou zkušenost, jaké to je být občanem druhé kategorie. Při jednáních s poslanci obecního zastupitelstva jsem připomínal a zdůrazňoval, že do funkce je jmenovala KSČ, jejíž vedoucí úloha skončila s odstraněním článku 6 z ústavy. Bylo tedy zřejmé, že jejich místa zaujmou jiní občané, kteří mají mandát obce, opírají se o přirozenou autoritu a důvěru občanů. Proto požadavek OF, aby poslanci za KSČ resignovali na svůj mandát nebyl brán jako ostrakismus, ale jako první krok na cestě k rekonstrukci demokratického politického systému a takto byl přijímán.

Jsem si téměř jist, že revoluce a státní převraty se nedělají proto, aby bývalá “věrchuška” zůstala na svých místech a nic se nezměnilo. První, co bylo nutno udělat, bylo vystřídání lidí na viditelných



místech. Nejen proto, že moc a rozhodování se odvíjí od funkce, ale zejména proto, aby občané zaznamenali změnu. Dobřichovickou radnici bylo potřeba změnit ze zakaboněného místa zamračené státní správy na vstřícně fungující úřad, který vcelku přátelsky pracuje pro občana. To znamenalo zčásti vyměnit personál a naučit jej chovat se jinak. Stojí za povšimnutí, že nejrychleji změna funguje v obchodě, nejpomaleji ve státní správě. Socialistický byrokrat se totiž považoval za spolunajitele státu a tomu museli občané sloužit. Nebylo snadné odstraňovat tento zažitý pocit nadřazenosti a mnohokrát bylo nutné opakovaně zdůrazňovat, že my jsme služebníky občana a dobře mu sloužit je naše poslání.

Ukázalo se, že je nesmírně důležité měnit nejen obsah, ale i formu. Že stojí za to přesídlit instituce a přejmenovat je, protože "duch místa" dokáže být silnější, než by kdo předpokládal. Že navzdory velkým finančním výdajům se musí změnit vše, formuláři počínaje a uniformami konče. Komunistické hrady – stranické výbory všech úrovní - je třeba proměnit v něco velmi civilního: Knihovny, nakladatelství, prostory pro obchodní činnost, protože pak už se jich nikdo nebude bát. Vzpomínám si na svého kolegu, který se stal ředitelem Úřadu ochrany ústavních činitelů. V jeho kanceláři stály na skříni busty velikánů III. Internacionály a věřte, že pohled na V.I.Lenina v červené čepici výpravčího, nebo K.Gottwalda v pleteném kulichu s bambulí vypovídal příslušníkům zrušené Státní bezpečnosti o změnách více než paragrafy nové ústavy!

## **Blahodárný chaos**

Mnozí z těch, kdo organizovali a řídili změny po listopadu 1989, žili v představě, že chaos, který vcelku zákonitě provází státní převrat, představuje velké nebezpečí zejména pro fungování státní správy. S odstupem času mohu říci, že chaos je užitečný pomocník, který promíchá karty a vyžene od stolu falešné hráče. Demokratická revoluce uvolňuje obrovské množství lidské energie, která si podobně jako voda najde svoji cestu. Často jsme chybovali v tom, že jsme, obrazně řečeno, učili lidi hře, místo abychom navrhli pravidla hry a kontrolovali jejich dodržování.

Vždycky jsem se snažil, abych v době zásadní změny udržel kontext celku a směr, který vede k cíli. Jsem přesvědčen, že usilovat v takové době o dokonalost v detailu je zbytečné až pošetilé. Revoluční změna s sebou přináší příležitost podívat se na některé věci, činnosti či vztahy novými očima. Je to mimořádná příležitost zvážit, zda je vůbec potřebujeme, zda je žádoucí je měnit či zda je možné je převzít. Podstatné je pochopit jejich účel a umět rozeznat jejich kvalitu.

Není naším dobrým vysvědčením, když se čtrnáct let po listopadové revoluci legitimizují některé organizace státní správy jen tím, že jsou jejími atributy. Svědčí to o malé schopnosti politické reprezentace rozlišit potřebnost a kvalitu práce od jejího předstírání. Hleďme, vždyť i demokracie je schopna vytvořit si, doufejme, že jen na čas, své Potěmkinovy vesnice!

Ukázalo se, že to, co lidé očekávají nejdříve, je odhození metod direktivního řízení a diktátu. Občan chce užívat práv a svobod, které mu totalitní režim upíral, ihned. Proto bylo důležité uspořádat komunální volby co nejdříve. Potvrdilo se mi, že je dobré prezentovat volené funkce jako službu občanům, jejichž vůli starosta, obecní rada i zastupitelstvo vykonává. Že se tento proces neobejde bez konfliktů a výměny názorů, je zřejmé. Ale vyplatí se rozmlouvat s občany a slyšet jejich argumenty, které se zdaleka nemusejí shodovat. Je nekonečně důležité všemi dostupnými prostředky informovat o plánech a činnosti zastupitelstva, neboť občan musí mít informace, aby mohl hodnotit, ale i kontrolovat. Nikdy jsem neodmítl jedinou žádost o rozhovor, byť se to v nabitém denním programu mohlo jevit jako ztráta času, protože důvěra občana v demokraticky volené orgány samosprávy je důležitější než desítky operativních rozhodnutí, která většinou klidně počkají do zítřka.

## **Potrestání zločinů**

Ohlédnou-li se zpět, napadá mě řada témat, která by si zasloužila jiné řešení. Jedno téma se však neúprosně vrací zpátky: Kontinuita nebo diskontinuita s komunistickým režimem? Všimněme si, že sametová revoluce byl způsob převzetí moci, kdy tolerance a odpuštění dominovaly nad očekávanou represí! Václav Havel řekl: "Nejsme jako oni!" On, bezesporu morální autorita a vůdce, tak stanovil

linii chování ke komunistům i postoj ke komunismu. Dočkali jsme se bezesporu morálního odsouzení zla, jež komunismus představoval, z úst lidí, kteří jím byli vážně poškozeni. Dočkali jsme se rehabilitace těch, které komunistický režim popravil, věznil a terorizoval. Dočkali jsme se nápravy majetkových křivd, spáchaných po komunistickém převratu v únoru 1948. Čeho jsme se nedočkali, bylo vyvození osobní odpovědnosti za zločiny a bezprávi, které komunisté osnovali a prováděli. Proč?

Snad proto, že každý desátý Čech a Slovák byl členem KSČ a heslo: “Zúčtuj s komunistou ve vlastní rodině!” by najednou bylo příliš osobní, příliš radikální. Snad proto, že členskou základnu tvořili ti, jimž stranická legitimace otevírala cestu ke kariéře a odbornosti. Jednalo se tedy o větší či menší prospěcháře, kteří přeci osobně nikoho nezabili, nemučili, ani nevyháněli. Jakou že tedy vinu a odpovědnost mají nést? Snad proto, že ti, kdo dávali a plnili rozkazy, se přísně řídili vlastními zákony a normami. Jakápak tedy nezákonnost?!!

Jsem přesvědčen, že jsme selhali, když jsme přistoupili na argumentaci právní kontinuity. Místo abychom odvrhli zločinné normy přijaté zločinci v zákonodárném sboru pro potřebu zločinců v exekutivě, připustili jsme diskuzi, co ještě lze a co už nelze přijmout. Proto vrcholně mravné gesto odpuštění nebylo přijato s pokáním nebo veřejnou omluvou, ale snad jako výraz slabosti a nedůslednosti rodící se demokracie.

Potrestání válečných zločinců po II.světové válce zřetelně a veřejně deklarovalo zločinnou povahu německého nacismu, italského fašismu a japonského militarismu. My, Češi a Slováci, jsme po dlouhém váhání a mudrování přijali bezzubý deklaratorní zákon o době nesvobody! Každý pokus vyvodit osobní zodpovědnost za bezprávi a utrpení spoluobčanů skončil zatím fiaskem.

Když dnes pozoruji rostoucí preference KSČM, napadá mě, jak jsme vlastně pochopili prezidentovo všelidské gesto? Nepochopili jsme náhodou, že vždy je dobré být na straně vítěze; že chytráctví a bezzásadovost je nejlepší způsob existence; že po zločinu nemusí zákonitě následovat trest; že se vždycky může najít idealista, který nad těmi zvěrstvy udělá kříž?! Ba dokonce, že čím víc budeme kolabovat se zlem a čím víc nás bude, tím menší je riziko trestu?!

A tak mě táhne myslí, že není nic opravdovějšího; nic, co tak zavazuje; nic, co tak očisťuje, jako postoj, kdy je odpovědnost vyvozena “až do těch statků a hrdel”. Možná jsme měli pro svobodu, důstojnost a posílení charakteru nás a našich potomků udělat něco jinak.

*Jiří Růžek externě vystudoval Filosofickou fakultu University Karlovy v Praze v oboru historie, většinu 80. let však pracoval jako lesní dělník. V listopadu 1989 zakládal Občanské fórum v Dobřichovicích, kde poté působil i jako starosta obce. V letech 1990-1994 působil v různých funkcích civilních tajných službách, v letech 1994 až 1999 byl ředitelem české vojenské kontrarozvědky a poté do roku 2003 ředitelem civilní kontrarozvědky.*

## **Transformace českého zdravotnictví po roce 1989**

*Petr Holub, Vratislav Řehák*

Po rozpadu komunistického bloku a vzniku demokratického systému došlo v Československu také k zásadním změnám v řízení, organizaci a financování zdravotní péče. Významně se začala zvyšovat dostupnost nejmodernějších léků a léčebných metod. Od počátku 90. let se v důsledku toho snižuje celková úmrtnost, v některých skupinách chorob se úmrtnost snížila skokově. Nejvíce o tom svědčí údaje o léčbě selhání ledvin a kardiovaskulárních onemocnění. Umožnil to nový způsob financování, přesněji řečeno se Češi pokusili o návrat k předválečnému systému, který byl založen na solidárním veřejném zdravotním pojištění. Bylo obnoveno pravidlo svobodné volby lékaře či zdravotnického zařízení a tím obecná dostupnost zdravotní péče ve standardu srovnatelném s vyspělým světem.

### **Financování zdravotnictví**

Základním kamenem transformace zdravotnictví byla změna jeho financování. Zvolen byl systém povinného zdravotního pojištění, který začíná fungovat od roku 1992. Od počátku roku 1993, kdy došlo rozdělení na Českou a Slovenskou republiku, se stal systém zdravotního pojištění v České republice autonomní, nezávisle na státu vybírá pojistné od občanů a proplácí léky a léčebné výkony poskytovatelům zdravotní péče. Systém zdravotního pojištění byl kodifikován jednak zákonem o Všeobecné zdravotní pojišťovně (VZP), která od počátku na tomto poli dominovala a do dnešní doby si zachovala 66% podíl registrovaných pojištěnců. Současně vyšel zákon o zaměstnaneckých zdravotních pojišťovnách, kterých na počátku vzniklo 26, Do konce devadesátých let se jejich počet snížil díky fúzím a krachům redukován na devět, které od té doby dokáží udržet stabilní rozpočet. Občané mohou zdravotní pojišťovny měnit každé 3 měsíce.

Původní představa o konkurenci pojišťoven se ovšem nenaplnila, legislativní a regulační podmínky pro reálnou konkurenci pojistných plánů nevznikly. VZP si zachovala v podstatě monopolní postavení, stát postupně reguloval podmínky fungování zaměstnaneckých pojišťoven tak, že z původně 60% přerozdělení podle věku pojištěnců je od roku 2005 přerozdělováno 100% vybraného pojistného, čímž byla eliminována výhoda pojišťoven s příznivější skladbou klientů. Zaměstnanecké pojišťovny jsou také vzhledem k omezenému portfoliu pojištěnců relativně malé a nestabilní instituce na zdravotnickém trhu České republiky. Řešením do budoucna mohou být další fúze a stabilizace těchto institucí a tedy i možnost reálné konkurence pro VZP. Existují naopak i úvahy o tom, že by bylo možné VZP rozdělit.

Systém úhrad zdravotní péče byl pojat od počátku velmi široce s tím, že většina zdravotní péče je plně hrazena pojišťovnami s velmi nízkou spoluúčastí pacientů, která je nejnižší v Evropě a má ve výdajích na zdravotnictví jen osmiprocentní podíl. Pacienti připlácejí prakticky pouze u zubařů a v lékárnách. Právo na úhradu zdravotní péče vznikne již na základě pouhé registrace občana u zdravotní pojišťovny, bez ohledu na to, zda pacient hradí stanovené pojistné. Tento fakt je příznivý z hlediska dostupnosti zdravotní péče, méně pro platební bilanci zdravotních pojišťoven. Pojistné za "státní pojištěnce" (nezaměstnaní, vojsko, děti a důchodci) platí v paušálně stanovené výši stát. Výše pojistného je odpovídá pouze 6,6% minimální mzdy. Pojistné placené zaměstnanci tvoří 13,5 % jejich hrubé mzdy (9% hradí zaměstnavatel a 4,5% hradí zaměstnanec). Dnes platí stát za své pojištěnce desetinu průměrného pojistného od zaměstnanců.

Zdravotnictví v komunistické Československu bylo výrazně podfinancováno. V roce 1989 se za zdravotní péči utratily čtyři procenta hrubého domácího produktu, v roce 1993 obnovením pojistného systému vzrostly výdaje na šest procent, v současné době se blíží k osmi procentům HDP. V absolutních číslech jde však do českého zdravotnictví ve srovnání s nejbohatšími evropskými zeměmi několikrát menší částka, podle posledních výpočtů 1000 US dolarů na občana ročně. Dosud proto přetrvává obrovský skrytý dluh v infrastruktuře zdravotnictví (zanedbaný stav budov a areálů nemocnic). V ČR také dále přetrvává historicky daný deformovaný poměr prostředků jdoucích na

úhrady materiálu a léků oproti nákladům na pracovní sílu (mzdy). V ČR v kontrastu s vyspělými zeměmi stále výrazně dominují náklady materiálové.

Kritickým problémem českého zdravotnictví (a nejen českého) je narůstající rozpor v požadavcích na rozsah a kvalitu zdravotní péče 21. století a omezenými zdroji jeho financování. V solidárním systému financování zdravotní péče v ČR bez účinných regulačních nástrojů, který byl nastaven v ČR na počátku 90. let, je předem otevřena možnost, aby vznikl deficit. Tento deficit byl v průběhu 90. let opakovaně a nesystémově řešen zásahy státu prostřednictvím oddlužování některých nemocnic či Všeobecné zdravotní pojišťovny.

## Privatizace

V počátcích transformace zdravotnictví v ČR byla další podstatnou změnou vedle zavedení systému zdravotního pojištění privatizace zejména ordinací praktických lékařů a ambulantních specialistů. V menší míře byla privatizována menší lůžková zařízení a nemocnice. Právě v oblasti soukromé ambulantní péče bylo v následujících letech nejméně finančních i jiných problémů a díky malému vlivu státu na tuto oblast zdravotnictví ji lze v současnosti považovat za stabilizovanou a funkční část zdravotního systému.

V kontrastu s tím je situace velkých státem řízených nemocnic, které jsou setrvale ve stavu finančního deficitu ať již neschopností státu zajistit kvalitní management či obecně nefunkčností systému jejich financování. Rozpor zde je především v tom, že stát v podstatě direktivně určuje zdravotním pojišťovnám rozsah a kvalitu zdravotní péče, kterou mají nemocnicím proplácet včetně výše platů zdravotnického personálu. Činí tak bez velkých starostí, protože konečnou odpovědnost za financování mají stejně pojišťovny.

Finanční krize počátkem nového století, které v konečných fázích nakonec řešil státní rozpočet, vznikaly pouhým politicky motivovaným zvýšením platů zdravotníků, kdy politici vůbec nezvažovali, jestli se zároveň zvyšuje objem či kvalita poskytované nemocniční péče.

První pokus státu, jak zajistit efektivní využití zdravotnických financí, se odehrál už v polovině devadesátých let. Snaha úřadů posílit vliv na regulaci zdravotnictví vedla v roce 1997 k tomu, že byl založen systém "výběrových řízení nemocnic". Cílem bylo se zbavit přebytečných kapacit s tím, že vybraným zdravotnickým zařízením, případně některým jejich provozům, by zdravotní pojišťovny nesměly prodloužit smlouvy. Došlo by tedy ke zrušení či zásadní restrukturalizaci a zeštíhlení konkrétních nemocnic. Po nástupu sociálnědemokratické vlády v roce 1998 nebyla ve většině případů doporučení z výběrových řízení respektována. Problém nadbytečných kapacit a jejich neefektivního fungování se tak odsunul do dalších let.

K podstatným změnám došlo pouze v řízení menších nemocnic. Bylo to zásluhou správní reformy, která je v letech 2002 a 2003 převedla pod správu krajů. V počátečních fázích transformace krajských zdravotnických systémů je patrné, že nemocnice jsou lépe řízeny. Některé kraje dokázaly zlepšit jejich efektivitu. Nejnápadnějším motivem přitom byla změna státních organizací s neprůhledným účetnictvím na běžné obchodní organizace. Přinejmenším v některých krajích se tak zlepšilo řízení nemocnic a zdravotnická síť začala pracovat efektivněji. Další změny v organizaci zdravotní péče a změny vlastnické struktury nemocnic (privatizace nebo převod na neziskové společnosti) je v současné době významným motivem politických sporů mezi vládní levicí a pravicovou opozicí.

Reformy českého zdravotnictví se zastavily v roce 1992. S výjimkou dílčích úprav v letech 1996-97 skutečně nebyla demokratická politická diskuse dost kompetentní, aby dokázala navrhnout a prosadit rozumné řešení, které by zdravotnický systém přizpůsobilo novým podmínkám. Jedním z důsledků je i fakt, že ministři zdravotnictví se mění nejčastěji ze všech vládních politiků. Jen loni byli v úřadě tři a současná ministryně je od roku 1990 už dvanáctá.

Experti Světové banky české vládě doporučili, aby co nejdříve reformovala trh s pojištěním, účetnictví nemocnic, zavedla regulační poplatky pacientů a systém informací o kvalitě péče. Doporučení Světové

banky ale nakonec vláda nevyužila, když je odmítlo ministerstvo zdravotnictví. Opoziční i někteří vládní politici předpokládají, že čím déle se reformy budou odkládat, tím budou tvrdší.

*Petr Holub absolvoval Matematicko-fyzikální fakultu University Karlovy v Praze. Po roce 1989 spolupracoval s týdeníkem Respekt a Sociologickým ústavem Akademie věd České republiky. V současnosti je redaktorem Hospodářských novin a Českého rozhlasu 6.*

*Vratislav Řehák promoval v roce 1990 na 1. lékařské fakultě Univerzity Karlovy v Praze. V době Sametové revoluce v roce 1989 byl členem Celostátního studentského stávkového výboru. V současné době vede privátní zdravotnické zařízení zabývající se léčbou a výzkumem jaterních onemocnění.*

## **Moje reflexe transformace českého zdravotnictví po patnácti letech**

*Martin Bojar*

Bezprostředně po pádu komunistického režimu byl díky skupině ekonomů, sociologů, lékařů a dalších pracovníků ve zdravotnictví, z nichž se někteří věnovali v posledních letech před pádem berlínské zdi analýze zdravotnických systémů v Evropě, připraven plán na deset let trvající transformaci českého socialistického státního zdravotnictví. Mělo být transformováno na pluralitní zdravotnictví odpovídající liberálnímu evropskému modelu. Transformační program směřoval k vytvoření systému veřejného zdravotnictví, respektujícího zdravotně-humanitní, odborné a ekonomické principy vlastní zdravotním systémům ve státech Evropské unie. Program zčásti navazoval na některé dokumenty Charty 77, inspiroval se i zkušenostmi a tradicemi předválečného Československa a vycházel z modelu zdravotnictví v sociálně tržní ekonomice, především německého a rakouského. Jeho tvůrci založili svou koncepci na nezbytnosti zrušení státního monopolu správy a financování zdravotní péče a zdravotnictví.

Zdravotnictví v Československé republice bylo zestátněno v období let 1949 až 1951. Jakýkoli podíl soukromého sektoru v oblasti poskytování zdravotní a zdravotně-sociální péče byl nepřipustný. Tak jako v dalších oblastech národního hospodářství a všech odvětví i společenského života byla ve zdravotnictví důsledně prosazována vedoucí úloha komunistické strany a vedoucí místa managerů i přednostů oddělení a zdravotnických zařízení byla vyhrazena převážně pro členy KSČ, právě tak tomu bylo ve zdravotnickém školství. Zdravotní péče byla bezplatná. Přístup k ní měli zaručeni všichni občané. Stát (státní správa) byl zřizovatelem všech zdravotnických zařízení – diagnosticko-léčebných, výzkumných nebo rehabilitačních. Garantoval utváření vertikálně i horizontálně členěné sítě zdravotnických zařízení zajišťující dostupnost zdravotní péče ve srovnatelné kvalitě i objemu i v méně rozvinutých oblastech státu.

V období 1980-1990 bylo pro stát stále obtížnější zajistit nezbytné investiční i provozní finanční prostředky pro vybavení nejnужnější moderní diagnostickou i léčebnou zdravotní technikou a pro nákupy zahraničních léčiv a diagnostických přípravků. Ceny těchto produktů rychle stouply, byly však nezbytné, protože se zhoršovala kvalita zdravotní péče a docházelo k periodickým krizím podmíněným nedostatkem některých životně důležitých léků z dovozu. Pro některé privilegované skupiny obyvatelstva tyto léky a metody byly přednostně dostupné ve zdravotnických zařízeních určených pro “nomenklaturu” a příbuzné.

Československé zdravotnictví si udržovalo s určitými výkyvy přijatelnou úroveň srovnatelnou v řadě ohledů se zdravotní péčí v státech EU s nižším HDP, přičemž nepochybně předčilo dostupností a širokou nabídkou služeb specialistů řadu evropských i zámořských států. Kvalita poskytované péče však v důsledku zaostávání biomedicínského výzkumu postupně po roce 1970 klesala. Podílela se na tom i emigrace řady předních lékařů po okupaci Československa v roce 1968, dále pak tzv. kádrová politika, tvořená řadou omezení a vyhlášek, preferujících na vedoucích místech členy strany a umožňující naprostou většinu studijních pobytů v zahraničí členům strany.

### **Nutnost rychlé změny**

V období Gorbačovovy politiky tání se stávala stále zřetelnějším neudržitelná situace jak ve zdravotní a zdravotně sociální oblasti, tak i ve školství. Proto ihned po listopadu 1989 byly formulovány požadavky na zásadní proměnu zdravotnictví a zlepšení pracovních i životních podmínek pracovníků ve zdravotnictví jako jedna z naléhavých priorit transformace československé společnosti s důrazem na zachování principu dostupnosti a kvality zdravotní péče. Proto se tvůrci návrhu nového systému inspirovali poměry v Německu a preferovali široce založené všeobecné zdravotní pojištění, bránící díky solidárnímu principu rozpadu zdravotní péče dostupné celé populaci, též však chránící zdravotnictví před odčerpáváním prostředků vybraných formou zdravotního pojištění do jiných kapitol státního rozpočtu.

Bylo významné, že se od počátku přípravy transformačního programu kladl důraz na roli pacientů a jejich svobodné jednání a rozhodování ve vztahu k poskytování zdravotní péče. Zpětně je však nepochybné, že v duchu opojení liberálními idejemi byla přeceněna schopnost pacientů svobodně rozhodovat jak o volbě lékaře, tak zdravotnického zařízení, tak i rozsahu některých typů poskytované péče.

## **Zdravotní pojišťovny**

Za velmi významný předpoklad fungujícího nového systému zdravotnictví bylo označeno vytvoření samostatných zdravotnických zařízení, kam byly zahrnuty i první soukromé praxe. Ty začaly od léta 1992 rychle v České republice vznikat. Zásadním přelomovým prvkem v českém zdravotnictví bylo zřízení zdravotních pojišťoven, veřejnoprávních neziskových subjektů, působících jako pojišťovací a finanční ústavy v oblasti veřejného zdravotnictví a přechod na vícezdrojové financování zdravotnictví. Bylo nutné skoncovat s monopolem státního zdravotnictví. V prvních dvou letech se hovořilo o odstátnění a postupné privatizaci menších a středně velkých zdravotnických zařízení, jež nebyla nezbytná pro uchování sítě zdravotnických zařízení a poskytování standardní zdravotní péče. Byl kladen důraz na větší roli místní správy a regionů v utváření zdravotní politiky.

Původní návrh na transformaci českého zdravotnictví, který byl široce oponován na jaře a na podzim roku 1990, považoval za další klíčový faktor vytváření konkurenčního prostředí, byť jen zčásti existovalo povědomí, co může konkurence ve zdravotnictví přinést dobrého i špatného.

V publikaci seznamující s návrhem nového systému zdravotnictví, která byla distribuována po českých nemocnicích a poliklinikách, obdržely ji orgány státní správy, občanská sdružení a zájmová sdružení pracovníků ve zdravotnictví v květnu a potom v září roku 1990, bylo mimo jiné navrženo vytvoření povinného zdravotního pojištění. Přechod na pojišťovnický systém, nezávislý na státu, který svůj dohled měl realizovat prostřednictvím svých zástupců ve správních a dozorcích radách, byl považován za jeden z klíčových momentů reformy. V letech 1991-1992 panovala shoda v tom, že vytvoření systému zdravotních pojišťoven a systému solidárního zdravotního pojištění představuje nejjistější řešení, představující pojistku bránící tomu, aby se vysoké procento občanů ČR ocitlo úplně mimo rámec zdravotní péče hrazené z prostředků všeobecného zdravotního pojištění.

Cílem ministerstva zdravotnictví, které konalo pod stále silnějším tlakem zájmových organizací zdravotníků a části poslanců z radikálního křídla Občanského fóra, bylo bez zbytečných průtahů zahájit první kroky vedoucí k zásadní proměně etatizovaného zdravotnictví, jeho odstátnění a přechodu k systému zdravotnictví, založeného na součinnosti veřejných a soukromých zdravotnických zařízení, soukromých praxí praktických a odborných lékařů a dalších institucí i občanských sdružení. Za zásadně důležitou skutečnost byl považován přechod od financování zdravotnictví založeného na státním rozpočtu spravovaném všemocným ministerstvem financí k modelu fondového financování založenému na bázi veřejnoprávních zdravotních pojišťoven. Opakovaně byla zdůrazňována nezbytnost zachování dostupnosti zdravotní péče, zlepšení kvality zdravotní péče a zamezení rozpadu sítě zdravotních zařízení.

České zdravotnictví se začalo během let 1990 až 1992 měnit ze státem řízeného zdravotnictví na zdravotní systém odpovídající pluralitnímu, liberálnímu zdravotnictví běžnému ve státech Evropské unie s primární i ústavní zdravotní péčí, kterou zajišťují nestátní, tak veřejné a státní zdravotnická zařízení.

## **Po patnácti letech**

Po takřka patnácti letech je na místě otázka, co se zachovalo a co se osvědčilo z původního návrhu nového systému zdravotní péče? Přes nejrůznější potíže a výhrady se ukázalo, že rozhodnutí o zřízení systému všeobecného zdravotního pojištění představovalo nejjistější řešení, jež zajistilo spolu s účastí státní správy dostupnost zdravotní péče pro všechny občany. Minoritní skupiny obyvatel se neocitly mimo rámec zdravotní péče poskytované na základě všeobecného zdravotního pojištění. Mimo jiné i proto, že v souladu s návrhem nového systému se stát stal garantem přiměřené zdravotní péče. Podle

průzkumů veřejného mínění je zřejmé, že se nepochybně zlepšilo postavení občanů ve vztahu k poskytovatelům zdravotní péče. Je naplněno právo svobodné volby lékaře a zdravotnického zařízení, které však bývá nadužíváno a je spojeno s řadou nehospodárných praktik.

Nedaří se naproti tomu dostatečně účinně klást důraz na obnovu nebo podporu zdraví. Přibývá důkazů o tom, že se prevence v různých oblastech zdravotní péče zhoršila v důsledku příliš liberálně chápané autonomie a odpovědnosti potenciálních pacientů, kteří se často chovají velmi neodpovědně.

K nehospodárnosti, jež je novému systému politiky a ekonomy vyčítána přispívá m.j. i skutečnost, že vzniklo nepochybně velké množství samostatných zdravotnických zařízení. Tento termín zvolili právníci jako relativně neutrální označení pro soukromé lékařské praxe, malé soukromé nemocnice a sanatoria, ale i velké státní nemocnice.

Za nesporný úspěch lze považovat, že se těžiště medicíny postupně přesouvá do ambulantní praxe, protože část praktických a odborných lékařů se stala motivovanějšími a kompetentnějšími – mimo jiné proto, že odborně úspěšní lékaři většinou pracují a podnikají v prosperujících soukromých praxích a soukromých zdravotnických zařízeních. Je nepochybné, že po patnácti letech transformace zdravotnictví v České republice funguje vícezdrojové financování zdravotnictví. Zasloužily se o to více než dvanáct let fungující Všeobecná zdravotní pojišťovna a další zdravotní pojišťovny. VZP těží z velmi dobře vybudovaného informačního systému a ze sítě fungujících poboček zajišťujících financování zdravotní péče o zhruba 70-75 % naší populace.

Na klíčovou otázku, jak vnímají pokus o proměnu českého zdravotnictví pacienti a česká veřejnost lze uvést, že v roce 1997, tedy sedm let od počátku pokusu o transformaci českého zdravotnictví, bylo 75 – 80 % populace spokojeno s kvalitou zdravotní péče i s její dostupností. Pacienti trpící i trpělivi v roce 1997 uváděli, že přece jen ona polovičatá a často z různých pozic kritizovaná reforma českého zdravotnictví vedla ke kladnému posunu. Příznivě působilo zlepšení dostupnosti nových technologií, protože do České republiky byly v uplynulém desetiletí dovezeny moderní přístroje, jak diagnostické, tak i léčebné a byly nebyvale rozšířeny léčebné možnosti řady závažných chorob.

Jak pro Českou republiku, tak další země směřující od socialistické ekonomiky a zdravotnictví k pluralitní, tržní či sociálně-tržní ekonomice platí, že dlouhodobě nelze přehlížet objektivní skutečnost, že při relativně nízké produktivitě národního hospodářství a několikanásobně nižším hrubém domácím produktu oproti zemím EU si středo a východoevropské země nemohou dovolit poskytovat zdravotní péči v maximálním rozsahu a objemu a garantované kvalitě hrazenou plně či z větší části ze solidárního pojištění. Politici se přitom brání zvyšování zdravotního pojištění a zavedení spoluúčasti.

Otázkou je, co lze v České republice, na Slovensku či v Maďarsku udělat proto, aby se pacient, který nepochybně bude bránit postavení konzumenta z velké části “bezplatné” zdravotní péče, stal jednak uvědomělým plátcem pojištění a legální spoluúčasti, ale také aktivním kontrolorem kvality a nákladovosti jemu poskytnuté zdravotní péče. Pacientovi musí jít o dostupnost, kvalitu a zachování všeobecného rázu péče o zdraví. Současně ho však musí zajímat i otázka ceny zdravotních služeb a léků. I zájmem pacienta je, aby se při snížení nákladů na zdravotní péči dramaticky nezhoršila její kvalita, aby nedošlo k útlumu zdravotních a preventivních programů. Jaká opatření lze přijmout? Nepochybně lze částečně zlepšit výkonnost a hospodárnost zdravotnických zařízení. Patrně lze omezit plýtvání a bránit nešetrnému vynakládání zdrojů. Musí se však změnit i postoj pacientů. Je dostatek dokladů o tom, že neexistuje regulační mechanismus, který by motivoval pacienty k ekonomičtějšímu a uvážlivějšímu přístupu ke zdravotní péči než zavedení efektivní spoluúčasti.

V oblasti zdravotní politiky považují za chybu, že se potřikrát v letech 1990 – 1992 nepodařilo získat podporu pro zavedení spoluúčasti. Dále pak to, že zákon o zdravotních pojišťovnách nezakotvil existenci několika větších veřejnoprávních zdravotních pojišťoven zajišťujících všeobecné zdravotní pojištění a současně možnost vzniku soukromého zdravotního připojištění jako další formy spoluúčasti. V případě znovuoživení činnosti České lékařské komory se nepodařilo vedení ministerstva zdravotnictví přesvědčit vlivné politiky o tom, že institut povinného členství pro všechny



lékaře- tedy i zaměstnance, samostatně nepodnikající, nebyl vhodným řešením, právě tak jako vymezení některých kompetencí a pravomocí Lékařské komory. Později se titíž politici, kteří koncepci takto neliberálně orientované Lékařskou komory prosazovali, Lékařskou komoru pro povinné členství a některé další charakteristiky kritizovali a kritizují.

Průběh transformace zdravotního systému v České republice může sloužit jako přesvědčivý doklad toho, že britský ekonom J. Maynard měl pravdu, když prohlásil : ”Slyším-li někoho hovořit o svobodném trhu či trhu bez regulací ve zdravotnictví, mám za to, že je takováto osoba vhodným případem pro psychiatra.”. Uplynulých 15 let jednoznačně prokázalo, že trh nevyřeší problémy zdravotnictví, byť soukromý sektor a řada podniků z tržní ekonomiky představují nezbytné a cenné stimuly a inspiraci.

Lituji, že jsme jako členové druhé polistopadové vlády nedokázali a nemohli být důslednější v naplňování zdánlivě příliš radikálních transformačních kroků. Mám za to, že vlády měly být nesmlouvavé vůči snahám o zachování podílu na ekonomické a politické moci, vůči mimikry předlistopadových aktivních členů komunistické strany, kteří zastávali za minulého režimu vedoucí funkce v celé společnosti a tedy i ve zdravotnictví. V zájmu udržení mocenského vlivu a v souladu s jejich machiavelistickými zásadami kontinuity moci mnozí bývalí komunisté využili nedokonalosti a parciálnosti tzv. lustračního zákona. Obratně se “přestěhovali” do soukromého sektoru a nezřídka i do jiných zpravidla pravicově zabarvených politických formací a stran. Po pár letech se začali tito bývalí členové strany vydávat za demokraty, ba přímo za oběti minulého režimu, který ovšem oportunisticky podporovali a rozvíjeli. Cítím, že v oblasti hospodářské, sociální, školské i zdravotnické stále ještě platíme neúměrně vysokou cenu za to, že nebyl naplněn požadavek, aby exponenti minulého režimu (ať již členové KSČ nebo spolupracovníci různých složek bezpečnosti) nevykonávali řídicí funkce na různých úrovních.

*Martin Bojar do prosince roku 1989 pracoval jako řadový klinický neurolog. Na jaře roku 1989 se zapojil do neoficiálních společenských aktivit v Kruhu nezávislé inteligence. Po listopadu 1989 působil v Pražském fóru zdravotníků a ve Skupině pro reformu zdravotnictví. Po volbách v roce 1990 byl jmenován druhým polistopadovým ministrem zdravotnictví České republiky. Tuto funkci zastával do podzimu roku 1992, poté se vrátil na neurologickou kliniku ve Fakultní nemocnici v Praze Motole, kde působí dodnes.*

## **Ochrana životního prostředí před rokem 1989 a poté**

Viktor Třebický

### **Životní prostředí v totalitním režimu**

Katastrofální stav všech složek životního prostředí se bezesporu stal jednou z příčin zhroucení komunistického režimu v bývalém Československu i dalších sovětských satelitech. Tehdejší situaci výstižně charakterizuje název dokumentu *Charty 77 Aby se dalo dýchat*.

Otázky ekologie a ochrany životního prostředí se do povědomí veřejnosti a politiků států západní Evropy a Severní Ameriky dostávaly od počátku šedesátých let. Postupně rostl počet důkazů o tom, že negativní vliv lidské činnosti na životní prostředí znamená hrozbu nejenom pro přírodu samotnou, ale zpětně i pro člověka a jeho ekonomiku. V souvislosti s tím začaly demokratické vlády západního světa v 60. a 70. formulovat politiky a zákony, které se snažily následky znečištění mírnit. Toto období lze charakterizovat souslovím *end-of-pipe* – “opatření na konci trubky”. Ve stejné době rostl tlak široké veřejnosti, aby se politici a odborníci těmito otázkami zabývali. Ten mimo jiné vedl k rostoucím investicím na výzkum a ochranu životního prostředí.

Jaká byla v té době situace v sovětském bloku? V zemích kladoucích důraz na extenzivní rozvoj těžebního a těžkého průmyslu a podporu industriálních forem zemědělství, jako bylo Československo, Polsko či NDR narůstala devastace životního prostředí rychlejším tempem než na industriálním Západě. Komunistická strana Československa se přesto až do roku 1970 těmito problémům vůbec nevěnovala. 70. a 80. léta přinesla změnu. Kvalita životního prostředí se zhoršovala hroživým tempem a stranické orgány tuto problematiku opakovaně projednávaly. Avšak tak jako v mnoha dalších oblastech se i zde projevila neefektivita a zvrácenost totalitního režimu. Příslušné vládní složky sice opakovaně přijímaly opatření ke změně dané situace, v praxi však zůstalo u slov. Prosazování těchto opatření bylo mizivé. Zhoršená kvalita životního prostředí přitom v některých regionech vedla ke zvyšující se úmrtnosti a celé řadě dalších problémů.

Vládní prioritou zůstala až do konce 80. let intenzifikace ekonomiky. Kvalita života občanů a kvalita životního prostředí byla fakticky obětována na oltář špinavé, neefektivní a z Moskvy centrálně řízené ekonomiky. Represivní režim zásadním způsobem potlačoval volné šíření informací o skutečném stavu životního prostředí. To, spolu s všeobecnou pasivitou občanů v době normalizace vedlo k tomu, že prakticky neexistoval veřejný zájem a veřejně formulovaná stanoviska k ekologickým otázkám. Zatímco na Západě se od 70. let úspěšně rozvíjelo množství ekologických občanských hnutí, v ČSR existovala jediná relativně nezávislá, dobrovolná ochranná instituce – *TIS – Svaz pro ochranu přírody a krajiny*. TIS byl po 10 letech existence (1969-1979) nahrazen novou, úředně zřízenou a tudíž režimu mnohem povolnější organizací – *Českým svazem ochrany přírody*.

Z hlediska systému ochrany životního prostředí převládal až do roku 1989 nekoncepční a neefektivní přístup. Nikdy nevznikl federální orgán pro otázky životního prostředí s nezbytnými kompetencemi, přestože jeho zřízení žádala skupina ekologů už na počátku 70. let. Existující orgány (*Rady pro životní prostředí* při vládě ČSR a SSR a analogické *Komise pro životní prostředí* na krajské a místní úrovni) měly pouze poradní charakter a jejich vliv na reálný stav životního prostředí byl mizivý. Odpovědnost za jednotlivé složky životního prostředí byla svěřena ekonomickým resortům, což samozřejmě vedlo k mnoha rozporům a dalšímu zhoršování. Právní úprava ochrany životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji byla roztržštěná ve velkém množství rezortních předpisů a netvořila ucelený systém. U každého předpisu navíc existovalo velké množství výjimek a časté bylo i obcházení či překračování zákonů bez odpovídajících sankcí. Kvalita životního prostředí v ČSSR na konci 80. let patřila k nejhorším na světě.

### **Změna starého systému**

Změnu režimu v listopadu 1989 předznamenalo mimo jiné několik ekologických demonstrací. Historicky první uspořádalo sdružení Pražské matky dne 29.5.1989. Demonstrantky se v ulicích

objevily poněkud netypicky s kočárky při příležitosti setkání ministrů životního prostředí států sousedících s ČSSR, které se konalo v Praze a skončilo zcela neuspokojivě vágními deklaracemi. Bylo však využito probouzejícími se aktivisty k poukázání na rozsah ekologické krize.

V té době také vznikla organizace *Ekologická společnost*, které si kladla za cíl informovat občany o skutečném stavu životního prostředí. Spojovala lidi s disentu s ekology z “šedé zóny” mezi disentem a oficiálními strukturami. V Praze se pak ještě na jaře a podzim 1989 konalo několik dalších ekologických demonstrací. Významný byl i 23. ročník “*Setkání mládeže na Šumavě*”, které bylo poprvé zaměřeno ekologicky. Setkání se zúčastnil i člen západoněmecké strany Zelených a exulant z Československa Milan Horáček, který se následně sešel s významným disidentem a pozdějším prezidentem Václavem Havlem. Zájem disidentských a polo-disidentských kruhů, ale i běžných občanů o ekologii narůstal.

Vlastní “revoluci” v listopadu 1989 bezprostředně předcházelo několik relativně mohutných demonstrací občanů severočeských okresů, které postihla každoroční podzimní inverze a s ním spojená výrazně zhoršená kvalita ovzduší. Manifestace za čistý vzduch byly prvními významnými demonstracemi mimo Prahu. Vystoupení severočeských občanů z normalizačních ulit bylo významným signálem “začátku konce” režimu. Ryze ekologická témata dostala novou, politickou dimenzi. Představitelé komunistického režimu byli poprvé přinuceni vést dialog s běžnými občany.

## **Budování nového systému**

Za éry komunismu komíny elektráren a velkých podniků chrlily do vzduchu tuny zplodin, řeky byly zamořeny odpadem z továren a z kanalizace měst a vesnic, na divoké a neřízené skládky se ukládal nebezpečný odpad. Pro celou Evropu je dodnes známým pojmem tzv. “Černý trojúhelník” (část severních Čech, jihozápadní cíp Polska a sousedící oblasti bývalé NDR). Tato oblast patřila k nejznečištěnějším oblastem v Evropě. Průměrný věk obyvatel byl o pět až sedm let nižší než ve vyspělých zemích. V Praze překročily naměřené exhalace z aut nejvyšší hodnoty na světě.

Lidé z polo-oficiálních ekologických struktur si byli této skutečnosti velmi dobře vědomi a proto se snažili jednat rychle. Bedřich Moldan byl jmenován mistrem tehdy ještě neexistujícího Ministerstva pouhé tři týdny po začátku “Sametové revoluce” a okamžitě zahájil práce na jeho ustavení. Negativní vývoj v oblasti životního prostředí se podařilo nejprve zastavit, a pak postupnými kroky zlepšit. Celkové investice na ochranu životního prostředí vzrostly z 2 mld. Kč v roce 1987 na 40 mld. Kč v roce 1997. Podíl investic na ochranu životního prostředí na HDP vzrostl z 1,1 % v roce 1990 na 2,5 % v roce 1997.

Při budování nového systému ochrany životního prostředí využila ČR zkušeností vyspělých zemí, zejména evropských, které v té době již měly za sebou téměř dvě desetiletí vývoje systémů ochrany životního prostředí, přírody a přírodních zdrojů. Systém byl definován zákony, které byly přijaty v období 1990-1992 a které v úplnosti pokrývaly všechny oblasti ochrany přírody, životního prostředí a přírodních zdrojů

Významný fakt v počátcích 90. let představoval zájem veřejnosti o stav životního prostředí v jejich městě, regionu či celé zemi. Tento zájem byl odrazem katastrofálního stavu životního prostředí na konci 80. let a oprávněných obav, že tato nepříznivá situace má negativní důsledky pro lidské zdraví. Pro státní aparát bylo v té době snazší přijímat zbrusu nové a často i značně omezující zákony, neboť cítil podporu veřejnosti. O deset let později, kdy bylo nutné přijmout novou vlnu zákonů v souvislosti se vstupem ČR do EU, byl již zájem veřejnosti mnohem menší a podpora slabší.

Vytvoření systému ochrany životního prostředí přineslo ovoce. V některých případech dosáhla Česká republika přímo rekordních výsledků, například v tempu snižování emisí hlavní vzdušné škodliviny, oxidu siřičitého. Zlepšení mělo dvě hlavní příčiny – nastartování účinného systému a výrazný pokles a restrukturalizace ekonomiky v počátku 90. let.

Významným úspěchem období po roce 1989 byl fakt, že voda přestala být považována jen za surovinu, jako tomu bylo v minulém režimu. Je chápána jako základní součást životního prostředí, na kterou je nutno pohlížet pouze v souvislosti s jeho ostatními složkami a kterou je třeba zachovat pro příští generace v co největším množství a v co nejlepší kvalitě. V oblasti ochrany vody stály před tvůrci nové politiky dva hlavní úkoly – snížit znečištění povrchových a podzemních vod a snížit spotřebu pitné vody, jako nenahraditelného přírodního zdroje. První úkol se dařilo plnit zejména díky výstavbě čistíren odpadních vod) ve velkých a středně velkých městech a kanalizací v menších obcích. Svě čistírny postupně uváděly do provozu i velké průmyslové podniky, díky tlaku nových zákonů a hrozbě sankcí a poplatků za znečištění.

Pokud jde o snižování spotřeby, a tím mnohdy i zbytečného plýtvání, pitné vody, jako neúčinnější nástroj se projevilo zdražování ceny vody. Díky tomu poklesla spotřeba vody jak v podnicích, tak v domácnostech o více než třetinu. Významný je i fakt, že neustále přibývá počet lidí zásobovaných vodou z veřejných vodovodů.

## **Ovzduší a ochrana krajiny**

Bývalé Československo patřilo v 80. letech mezi země s nejhorší kvalitou ovzduší na světě. V roce 1980 činily emise SO<sub>2</sub> v České republice 2,237 mil. tun, v roce 1990 1,876 mil. tun, což znamenalo 2. místo v Evropě v přepočtu na obyvatele (za bývalou NDR). Příčinnou byla zejména struktura průmyslu a nevyhovující právní systém ochrany ovzduší.

V první fázi bylo nutné omezit emise z velkých zdrojů znečištění, jako jsou tepelné elektrárny. To se podařilo v relativně krátké době díky nové legislativě a sankcím za její nedodržování. Bylo zpoplatněno vypouštění hlavních znečišťujících látek z velkých a středních zdrojů znečištění. Výsledkem byl rekordní pokles znečištění. V roce 1991 bylo v České republice produkováno 17 kg oxidu siřičitého (SO<sub>2</sub>) na tisíc dolarů hrubého národního produktu. V roce 1999 to bylo pouze 1,9 kilogramů.

Tvář krajiny v ČR je ovlivněná dlouholetým využíváním člověkem. Přesto až do 50. let 20. století zůstala v zemi zachována řada cenných přírodních a krajinných prvků. Čtyři desetiletí komunistické zemědělské a průmyslové intenzifikace však zanechaly své stopy. Základem nového systému péče o přírodu a krajinu se stal zákon přijatý v roce 1992 jehož důležitým východiskem je předpoklad, že předmětem ochrany jsou všechny živé a neživé součásti přírody ve státě, přičemž některé její části jsou předmětem zvláštní, přísnější ochrany.

V uplynulých 15 letech se také podařilo rozšířit síť chráněných území – vznikly tři nové národní parky a čtyři chráněná krajinná území. Celkově je chráněno 14,62 % území státu, což odpovídá stavu ve srovnatelných evropských zemích. Jako paradoxní výhodou se pro životní prostředí ukázala existence “železné opony”, kde v hraničních horských oblastech zůstaly zachovány cenné části přírody, neboť nebyly přístupné běžnému využívání ani turismu.

## **Odpady**

Bývalé Československo nemělo před rokem 1989 žádný zákon o nakládání a využívání odpadů. Výsledkem bylo, že naprostá většina odpadů končila na skládkách a haldách, podíl recyklace a omezování vzniku odpadů byl minimální a krajina byla zamořena množstvím černých, nepovolených skládek. Základem nového systému zaváděného po roce 1989 se stalo konstatování, že “každý je povinen předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti.” V praxi to znamenalo především přísné požadavky na existující a nově zakládané skládky, uzavření a rekultivace nevyhovujících skládek do roku 1996 a důraz na omezování vzniku odpadů. Postupně přibývají i recyklační zařízení. Problémem přesto zůstává stále nízký podíl recyklace odpadů, který je zhruba poloviční oproti některým sousedním zemím EU. Roste také celková produkce komunálního odpadu, v souvislosti s narůstajícím konzumním způsobem života.

V roce 1991 byly horniny definovány zákonem o životním prostředí jako jedna ze základních složek životního prostředí. Znamená to, že na horniny již není pohlíženo jen jako na možný zdroj nerostných surovin, jako tomu bylo v minulém režimu, ale jako na důležitou součást přírody, která ovlivňuje ostatní složky (např. vodní režim či živou přírodu). V novém systému se podařilo zamezit některým nejničivějším těžebním záměrům, např. těžbě zlata v Kašperských Horách, přesto přetrvávají následky minulých devastujících těžeb – např. při těžbě uranu a uhlí. Tyto následky bude nutné odstraňovat velmi nákladným systémem rekultivací po dlouhá desetiletí.

Jak uvedl první ministr životního prostředí: “V době našeho dřívějšího totalitního systému byl vztah k životnímu prostředí naplněn arogancí, ledabylostí a vykořisťováním. V důsledku toho je u nás průměrná délka života o pět až sedm let kratší než v rozvinutějších zemích.” Díky poklesu znečištění se situace v 90. letech postupně zlepšovala. Začala se zvyšovat střední délka života.

V relativně krátké době po pádu komunistického režimu se podařilo vybudovat fungující systém ochrany životního prostředí. Přispěla k tomu připravenost celé řady lidí, kteří si již v minulém režimu byli vědomi neudržitelnosti tehdejší situace a nutnosti základní změny. Tito lidé stáli u zrodu nových institucí a psali nové zákony. Změna by však nebyla možná bez velké počáteční podpory se strany široké veřejnosti. Pozitivní roli také sehrálo a sehrává množství neziskových organizací, které si kvalitu prostředí a ekologii berou za svou.

*Viktor Třebický Vystudoval ochranu životního prostředí v Ústí nad Labem a v Praze. V letech 1997 – 2005 působil v neziskové ekologické organizaci Ústav pro ekopolitiku. Zabývá se především rozvojem a ochranou životního prostředí a jejich aplikací na místní úrovni.*

## **Odbory včera a dnes**

*Jana Kašparová*

Rychle se šířící krize totalitních režimů v roce 1989 zasáhla v Československu i odbory. Jedinou monopolní odborovou organizací bylo Revoluční odborové hnutí, které před listopadem 1989 sdružovalo 7 milionů členů. Po 17. listopadu mnohé základní odborové organizace na pracovištích odsuzovaly brutální postup policie a podpořily výzvu OF ke generální stávce. Odsouzení demonstrace a vystoupení vedení odborů proti stávce, členové pochopili jako zradu vedení ROH a lavinovitě začali zakládat v podnicích stávkové výbory po celé Československé republice. Z iniciativy stávkových výborů devíti velkých pražských závodů vzniklo Sdružení stávkových výborů (SSV) a rychle se stalo centrem stávkového hnutí. Přestože Sdružení vzniklo v podstatě spontánně, nedisponovalo profesionálním aparátem, ale doslova 20 nadšenci, koordinovalo přípravu generální stávky.

27. listopadu 1989 od 12 do 14 hodin proběhla na celém území republiky generální stávka, jíž se zúčastnilo 75 % občanů. Úspěšným průběhem stávky začala nová kapitola činnosti SSV. To vyzvalo k novým volbám odborových organizací a k podpoře požadavků Občanského fóra. Poté se však SSV dostalo do rozporu s OF, protože nesouhlasilo se směrnicí OF, která požadovala přetvoření stávkových výborů v podnicích na platformu OF. Ve dnech 2. a 3. března 1990 se uskutečnil mimořádný všesvazový a všeodborový sjezd, který ukončil činnost ROH a byla založena zcela nová odborová centrála – Československá konfederace odborových svazů (ČSKOS). Velmi významným rozhodnutím sjezdu bylo i rozdělení dříve jednotného majetku ROH mezi základní organizace, odborové svazy a větší část společného majetku byla převedena do správy nově vzniklé organizace. Část majetku spravovaná touto organizací pak byla v roce 1994 převedena do a. s. GEN a jejími akcionáři byly jednotlivé odborové svazy. Velký amatérismus nakládání s tímto majetkem a prolomení zásady prodeje akcií GEN mimo odbory byly hlavní příčinou proč o značnou část lukrativního nemovitého majetku odbory přišly.

Nové odbory se od počátku velmi vstřícně stavěly k transformačnímu procesu společnosti. Ve shodě s míněním většiny obyvatelstva a tedy většiny svých členů silně podporovaly na počátku ekonomické transformace radikální kroky liberálně laděné ekonomické reformy. Pro uplatnění těchto kroků vytvářely příznivé podmínky sociálního smíru. Bez tohoto postoje odborů by úspěšná transformace v ČR byla nemyslitelná. Odbory podpořily rychlou cestu privatizace státního vlastnictví. Byly přitom vedeny především zájmem získat autentického partnera na straně zaměstnavatelů pro svobodné kolektivní vyjednávání. Poukazovaly především na liknavost a nedůslednosti privatizačního procesu. Na druhou stranu však kritizovaly i předčasnou dezerci státu z role vlastníka ještě v etapě přípravy privatizace a v samotném jejím průběhu. Tato dezerce – obecně nazývaná “předprivatizační agonie podniků” – měla velmi neblahé důsledky pro stav podniků a obecně pro kultivaci podnikatelského prostředí.

Sociální důsledky těchto procesů byly brány jako nutná daň za nápravu minulých omylů a celkové ozdravení ekonomiky. Mimo to došlo po prvotním cenovém šoku v roce 1991 ke zpomalení inflace. Nárůst nominálních mezd, celkově vhodně rozvrstvený systém kompenzací v oblasti sociálních příjmů a hlavně nízká úroveň nezaměstnanosti vytvořily pocit postupného zlepšování životní úrovně.

Odbory se staly v zásadě jediným významnějším uznávaným partnerem vlády při formování sociální politiky a při přípravě reformy sociálního systému. Vyjednáváním na půdě tripartity došlo k mnoha úpravám připravovaných opatření. Rada hospodářské a sociální dohody (zkráceně tripartita) byla ustavena v říjnu 1990. Jednalo se o dobrovolnou dohodu tří sociálních partnerů: vlády, odborů a organizací podnikatelů. Přes tento v zásadě pozitivní vývoj však došlo k určitým názorovým střetům, které – jak ukázal budoucí vývoj – byly předzvěstí budoucích střetů mezi odbory a vládou o charakter sociálních reformy.

*Jana Kašparová absolvovala v roce 1979 studium na Fakultě žurnalistiky UK. Od roku 1992 je šéfredaktorkou odborářského týdeníku sondy a mediální poradkyní předsedy Českomoravské komory odborových svazů.*

## **Přechody k demokracii a “Lustrace”**

*Petr Blažek*

S odstupem patnácti let od “roku zázraků”, jak zmíněný historik T. G. Ash popsal rok 1989, kdy se “dominovým” způsobem v několika měsících zhroutilo vnější sovětské impérium, můžeme srovnat zkušenosti různých postkomunistických států s “dědictvím minulosti”. V současnosti je možné v českém prostředí rozlišit tři širší problémové okruhy spojené s “komunismem”: a) vyrovnání se s komunistickou minulostí (ve smyslu interpretace historických determinantů současnosti); b) problémy s vlivem exponentů komunistického režimu v polistopadové demokracii; c) vyrovnání se s existencí stávající komunistické strany a ostatních organizací a jednotlivců propagujících komunismus.

Jak ukazují zkušenosti z přechodů od různých autoritativních režimů různého ideologického stříhu, shrnuté ve zprávě komise Mezinárodní archivní rady (the International Council on Archives) z roku 1998, sehrávají archívy bývalých represivních složek významnou roli. Předpokladem je samozřejmě, aby byly archivní fondy zachovány a využívány novým režimem. Dlouhodobé přechody, iniciované autoritativní mocí, přinášejí nepoměrně větší neochotu představitelů nového režimu zabývat se otázkami náhrad a odškodnění obětí represe a postižení osob, které jsou za tyto skutky odpovědní. Takovým příkladem je španělský přechod od Francova autoritativního režimu. Naopak zcela opačný postup představuje německý případ, kde kolaps NDR umožnil zachovat rozsáhlou dokumentaci bývalého Ministerstva státní bezpečnosti (Ministerium für Staatssicherheit) a rozsáhlým způsobem ho využívat pro zmíněné účely.

Specifický československý vklad legislativní formou (“lustračními zákony”) znemožnil na základě dochovaných archivních dokumentů vybraným skupinám občanů obsazovat a vykonávat řadu funkcí ve státním aparátu. Administrativní diskvalifikace byla vedle nepočetných soudních procesů s představiteli bývalého režimu a příslušníky jeho represivního aparátu hlavní právní rovinou vyrovnávání se s minulostí. Vedle rehabilitací (zmírnily soudní nespravedlnosti) a restitucí (zmírnily majetkové nespravedlnosti), zahájených na počátku devadesátých let, měly “lustrace” na předem vymezené období diskvalifikovat zejména viníky nespravedlností a jejich spolupracovníky z výkonu významných funkcí; záměrem legislativců bylo především eliminovat jejich vliv při vytváření nového politického režimu.

Poslední významný legislativní krok v oblasti vyrovnávání se s minulostí představuje v českém prostředí zákon z roku 1993, který vymezil protiprávní povahu komunistického režimu a morálně ocenil odpor proti němu. Uvedený zákon stanovil, že se “do promlčecí doby nezapočítala doba od 25. února 1948 do 29. prosince 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění žaloby”. KSČ je v zákonu označena za organizaci “zločinnou a zavrženíhodnou obdobně jako další organizace založené na její ideologii, které ve své činnosti směřovaly k potlačení lidských práv a demokratického systému”.

### **Předlistopadové “lustrace”**

Pro pochopení významu “lustrací” v polistopadovém Československu (respektive České republice) je nutné nejdříve vysvětlit, co se pod tímto pojmem rozumělo v období komunistického režimu. V prostředí bezpečnostního aparátu se “lustrací” označovalo zjišťování, zda má vytipovaná osoba záznam v centrálních evidencích jeho dvou hlavních složek – Veřejné bezpečnosti (VB) a Státní bezpečnosti (StB). Lustrace sloužila k získání informací a zamezení potencionálního střetu operativních zájmů. Pokud bylo zjišťování pozitivní (vytipovaná osoba byla evidována), postupovali pracovníci centrálních statisticko–evidenčních útvarů ministerstva vnitra dvojím způsobem. U archivovaného svazku napsali na zadní stranu lustračního tiskopisu jeho archivní číslo, pod nímž byl uložen v operativním archivu. U “živých” svazků dostal lustrující pracovník označení útvaru a jméno operativního pracovníka, který svazek vedl. Z provedené lustrace nevyplývalo, o jaký druh písemností



se jedná, zda je vytipovaná osoba vedena jako tajný spolupracovník, “prověřovaná” či “rozpracovávaná” osoba. Konkrétní informace byly teprve získány ze studia vyžádaných dokumentů nebo od operativního pracovníka, který na případu pracoval. Lustrace byly povinné při zakládání osobních svazků, prověřovány byly nejen osoby, ke kterým byl svazek zakládán, ale také jeho příbuzní. Například když se zakládal svazek na propůjčený či konspirativní byt, využívaný příslušníky StB zejména ke schůzkám s jejími tajnými spolupracovníky, byli lustrováni všichni obyvatelé žijící v příslušném domě.

Lustrační tiskopisy se většinou vyplňovaly ručně, na konci osmdesátých let však již byly některé evidence automatizované, používalo se proto také strojově čitelné písmo. Pracovníci centrálního statisticko–evidenčního útvaru federálního ministerstva vnitra v tomto období hledali záznamy o inkriminované osobě v různých kartotékách, mikrofiších počítačových výjezdů a také ve zmíněných počítačových databázích, mezi nimiž měla významné místo tzv. evidence zájmových osob, která na konci roku 1989 obsahovala okolo 800.000 karet, odkazujících na dochované svazky StB. Jinou využívanou databází představoval System sjednocené evidence poznatků o nepříteli, vytvořený na základě dohody ministrů vnitra devíti států sovětského bloku z roku 1977. Tato evidence, v níž se zejména nacházely informace o “nepřátelsky” orientovaných cizích státních příslušnících a představitelích exilových opozičních skupin, zůstala po rozpadu sovětského bloku deponována v Moskvě, pravděpodobně byla převzata a využívána ruským nástupcem někdejší sovětské KGB.

Ve stejné době, kdy se v Československu odehrály první významné politické změny vedoucí k ustavení demokratického režimu provedli příslušníci tajné policie na pokyn tehdejšího prvního náměstka ministra vnitra (a faktického náčelníka StB) rozsáhlé skartace dokumentů “kompromitujícího charakteru” z tzv. svazkové agendy tajné policie. Podle neúplných údajů bylo především v prvních prosincových dnech roku 1989 (tedy 14 dnů po začátku revoluce) zničeno “99% živých svazků nepřátelských osob (tj. 7193), 75% osobních svazků (195), 67% signálních svazků (528), 67% spisů důvěrníků (8632), 55% spisů prověřených osob (4701), 44% agenturních svazků (5179), 41% svazků rezidentů (54), 37% objektových svazků (1275) a 36% spisů kandidátů tajné spolupráce (1192).”

Tento krok následně výrazně limitoval celkové poznání činnosti StB v období konce komunistického režimu a znemožnil přesně určit skutečnou povahu kontaktů řady registrovaných tajných spolupracovníků tajné policie s jejich řídicími důstojníky. Na druhou stranu však zůstaly zachované evidenční pomůcky, zejména tzv. registry svazků, které mohly nadále sloužit pro lustrování vybraných osob. Je však nutné připomenout, že také částečně představují jednu z “pastí na lustrační pouti”, neboť registry postihují sice naprosto převažující, nicméně pouze většinu veškerých svazků vedených StB.

## **“Lustrace” jako politické téma a legislativní norma**

Otázka “vyrovnání se s minulostí” se již několik týdnů po 17. listopadu 1989 stala politickým tématem. Hlavní podíl na jeho prosazení měla radikalizace části společnosti, žádající postihy konkrétních viníků politických represí, zrušení StB a propuštění jejich příslušníků ze státních služeb. Postupně se (od února 1990) ve veřejné diskusi také prosazovala – a dodejme, že dodnes neúspěšná – snaha zakázat komunistickou stranu.

Pětačtyřicetileté období, kdy v čele ministerstva vnitra stáli výhradně představitelé KSČ, bylo ukončeno teprve 3. ledna 1990 nástupem lidovce Richarda Sachera. Ten se záhy ocitl pod tlakem Občanského fóra; jedním ze zdrojů konfliktu byly odlišné představy o transformaci policejních složek a personálních otázkách na ministerstvu. Teprve 31. ledna 1990 nový federální ministr vnitra zrušil StB; všichni její příslušníci museli odevzdat zbraně, služební průkazy a byli převedeni do zálohy. Na ministerstvu byl poté vytvořen Úřad pro ochranu ústavy a demokracie. Veřejnou kontrolu nad “výměnou kádrů” na ministerstvu zajišťovaly prověřkové a občanské komise, do nichž vysílalo své zástupce Občanské fórum. Zdánlivý kompromis však byl pouze virtuální, neboť od této doby na FMV fakticky panovalo “dvojvládí”.

Ministr Sacher byl záhy kritizován představiteli Občanského fóra za nezákonné lustrace poslanců a dalších ústavních činitelů. “Divoké lustrace” se souhlasem ministra nařídil v polovině března 1990 náčelník vnitřní a organizační správy FMV mjr. Václav Novotný, dlouholetý zaměstnanec “normalizačních” bezpečnostních složek. Teprve 2. dubna 1990 byly shromážděné evidenční karty a spisy, vedené bývalou StB k některým současným poslancům uzavřeny do archivu. Podle vyjádření ministra měl “celé soubory osob” naopak prověřovat ředitel Úřadu pro ochranu ústavy a demokracie, teprve poté údajně nechal ministr vyjmout evidenční karty poslanců z “operativního archivu” a uzavřel je do svého trezoru, aby s nimi nemohl nikdo manipulovat. Ať již byl iniciátorem prověřování politiků kdokoliv, byly “lustrace” definitivně vypuštěny z láhve: “Každý, kdo se pohyboval ve vyšších patrech politiky, byl potencialem sběru či prefabrikace kompromitujících informací. Přístup k informacím a zdrojům měli v prvních měsících v podstatě jen současní a bývalí komunisté. A tak nenásilnou revoluci záhy prostoupila posedlost, kdo je kdo.”

Ministr Sacher rovněž stál v pozadí první velké “lustrační aféry” v červnu 1990. Jeho náměstek, bývalý disident Jan Ruml, veřejně oznámil, že předseda Československé strany lidové Josef Bartončík (Sacherův sok ve vedení strany) tajně spolupracoval s StB a odmítl návrh prezidenta Václava Havla, aby v tichosti odstoupil. Jak se později ukázalo, zmíněné obvinění bylo sice pravdivé, okolnosti jeho vznesení však byly eufemisticky řečeno politicky nešťastné – zaznělo totiž pouhý den před prvním parlamentními svobodnými volbami, v nichž byla Československá strana lidová rivalem Občanského fóra, které nakonec ve volbách s výrazným náskokem zvítězilo. Přestože se nová federální vláda 21. června 1990 rozhodla lustrace zakázat, nebylo možné pohyb v této oblasti zastavit. Hlavním hnacím “motorem” se v následujících měsících stali radikální poslanci, kteří měsíc před komunálními volbami rozhodli o lustraci (byť provedené v rychlosti a zmatečně) všech navržených kandidátů. Již v září 1990 navíc parlament ustavil novou komisi, jež se pod vedením chartisty Jiřího Rumla (otce Jana Rumla) měla opět zabývat událostmi v listopadu 1989. Její členové v prosinci 1990 převzali se souhlasem federálního ministra vnitra všechny registry svazků z krajských správ SNB.

Na počátku dalšího roku se situace v souvislosti s novými “lustračními” aférami opět vyostřila. Bývalý disident Václav Benda na zasedání předsednictva FS prosadil návrh na “morální očistu parlamentu”; o několik dnů později bylo také rozhodnuto o prověření federální vlády a celé řady dalších federálních institucí. Lustrace poslanců prováděla “komise 17. listopadu”, která v březnu 1991 zveřejnila jména deseti poslanců registrovaných v evidencích bývalé I., II. a III. správy SNB jako tajní spolupracovníci StB. O dva měsíce později byly zveřejněny výsledky lustrací federální vlády a jejích náměstků (14 “pozitivních”) a pracovníků úřadu vlády ČSFR (33 “pozitivních”). Obdobný závěr mělo také například prověřování kanceláře FS, jehož předseda Alexander Dubček uvedl celkem 25 pozitivně lustrovaných osob. Stále nové a nové aféry s působením zkompromitovaných osob ve státní správě na všech úrovních naléhavě vyzývaly k legislativní úpravě procesu “lustrací”. V červnu 1991 se tehdejší mocenská elita dohodla na “premisách budoucího federálního zákona”.

Podle vládního návrhu zákona měli být z výkonu funkcí ve státní správě (“od ředitele odboru na ministerstvu až po vedoucí pracovníky okresní úrovně”) vyloučeni příslušníci bývalé tajné policie z úseku tzv. boje proti vnitřnímu protivníkovi, pracovníci komunistické rozvědky, tajní spolupracovníci StB, funkcionáři komunistické strany všech stupňů řídicích StB. Lustrování neměli být ministři a poslanci. “Lustrační” zákon však byl nakonec zásluhou pravicových poslanců přijat 4. října 1991 v daleko tvrdší podobě.

Poměrně komplikovaný název “velkého lustračního zákona” naznačuje rozsah jeho působnosti, která se plošně dotýkala poměrně velké skupiny osob. Z výkonu funkcí byla vyřazena část osob z bývalé nomenklatury KSČ, bývalí členové ozbrojené složky KSČ (Lidových milic), značná část příslušníků StB a jejich tajní spolupracovníci, členové akčních výborů a studenti vybraných sovětských škol. Zvláštním (“malým lustračním”) zákonem byly o několik měsíců později upraveny také “některé další předpoklady pro výkon některých funkcí obsazovaných ustanovením nebo jmenováním příslušníků Policie České republiky a příslušníků Sboru nápravné výchovy České republiky”.

Přestože obecně platí, že pravicoví politici s lustracemi spíše souhlasí a naopak levicoví je spíše odmítají, ve skutečnosti se jednotlivé tábory formovaly napříč politickými stranami. Zastánci “lustračních” zákonů je vnímali jako oprávněný krok, který zkompromitovaným osobám zabraňuje výkon státní správy a ochraňuje demokratický režim před rezidui minulosti. O jeho zpochybnění naopak (v následujících letech) usilovali vedle komunistů také představitelé Občanského hnutí a sociální demokracie, kteří vedle údajného uplatňování principu “kolektivní viny”, vytýkali zákonu jeho retroaktivitu, paušalizaci viny a problematické prověřování na základě dokumentů komunistické provenience.

Ačkoliv se “lustrační” zákony zdaleka nevztahovaly pouze na tajné spolupracovníky StB, pozornost veřejnosti se v následujících letech soustředila především na ně a spor o lustrace často nabýval podoby afér konkrétních osob, kteří se sice prokazovali lustračním osvědčením, ale zároveň byli obviněni ze spolupráce s StB. Ačkoliv nejsou celkové počty “lustrovaných” osob k dispozici (údajně bylo jen do konce července 1994 podáno 250.000 žádostí, které byly téměř všechny vyřízeny – více než 14.000 bylo pozitivních; v letech 1993 a 1994 vyřizoval odbor lustrací ministerstva vnitra denně více než 100 žádostí), je z uvedených čísel jasně, že se nebylo možné podobným kauzám vyhnout.

Radikální socialista a jeden z někdejších představitelů Charty 77 Petr Uhl, v této souvislosti jako jeden z hlavních odpůrců “lustračních” zákonů vyjmenoval hlavní důvody, proč považoval “lustrační zákon” za nepřijatelný: “I když oficiální zdůvodnění lustračního zákona tkvělo v obavách, že by lidé nehodní mohli proniknout do státní správy a tam škodit, nikdo tomu nevěřil. Všichni chápali lustrační zákon jako formu mimosoudního potrestání bývalých spolupracovníků StB. Skutečně je postihoval více než kmenové pracovníky, kteří, aspoň pokud zůstali na ministerstvu vnitra, mohli tam za určitých podmínek nebo na základě udělených výjimek dále působit.” Na podzim 1992 Ústavní soud na podnět 99 poslanců (tj. takřka jedna třetina) Federálního shromáždění, které zastupoval právě Petr Uhl, posoudil ústavnost “velkého lustračního zákona”. Stížnost odmítl a ponechal podstatu zákona, zrušil pouze některá ustanovení zákona, včetně sporných kategorií tajných spolupracovníků StB, kde nemusela dotyčná osoba o údajné spolupráci vůbec vědět – mezi kandidáty tajné spolupráce figuroval například Václav Havel.

Na jaře 2001 vypukl doposud největší skandál, který souvisel s udělováním lustračních osvědčení. Tehdejší ministr vnitra oznámil, že některým ze 150.000 prověřovaných osob na počátku devadesátých let bylo neoprávněně vydáno lustrační osvědčení. Odhaleno však bylo nakonec pouze 117 případů; všechny se týkaly bývalých příslušníků vojenské kontrarozvědky, která byla součástí StB. Dokumenty byly vydány ministerstvem vnitra, které lustrace provádělo, chybně, neboť nemělo k dispozici evidence ministerstva obrany, pod něhož byla vojenská kontrarozvědka již v roce 1990 převedena. Někdejší federální ministr vnitra Ján Langoš v této souvislosti prohlásil: “Z ministerstva obrany chodily diskety s údaji, které se nedaly prověřit, protože ministerstvo obrany nás nepustilo do své evidence.”

Zmíněná kauza naznačuje, že “velký lustrační zákon” má mnoho systémových vad. Vedle již zmíněných je nutné uvést skutečnost, že státní správu zdaleka nechrání před všemi konfidenty využívanými represivními a informačními složkami minulého režimu: “Zůstává otázkou, nakolik jsou identifikovatelní také tajní spolupracovníci operativních odborů správy sledování, správy zpravodajské techniky SNB a správa vyšetřování StB, jejichž svazky byly v úplnosti vedeny pouze v evidencích těchto správ.” Opomenuty jsou také další represivní instituce: jediná komunistická tajná služba, která nebyla od roku 1945 pohlcena Státní bezpečností – bývalá zpravodajská správa generálního štábu (tedy vojenská rozvědka), agenturní síť zpravodajské správy hlavní správy Pohraniční stráže a ostrahy státní hranice a konečně také součástí federální správy Veřejné bezpečnosti.

Přijetí a uplatňování lustračních zákonů kritizovala vedle části politické reprezentace a domácích nevládních organizací (odmítavé stanovisko například publikoval Český helsinský výbor) také některé zahraniční instituce. Často citované je stanovisko Správní rady Mezinárodního úřadu práce z roku 1992, v níž byla vláda ČSFR vyzvána, aby podnikla nezbytná opatření ke zrušení nebo změně velkého lustračního zákona a zajistila náhradu škod všem osobám, které jim byly údajně nespravedlivě

postiženy. Vyšetřovací komise Mezinárodní organizace práce v roce 1995 konstatovala, že při uskutečňování doporučení Správní rady MOP došlo jen k malému pokroku – platnost zákona totiž byla přes veto prezidenta Václava Havla prodloužena do roku 2000 (a poté opět prodloužena, tentokrát na neurčito). Komise doporučila, aby Správní rada MOP vyzvala vládu ČR k opatřením, jež povedou ke zrušení nebo změně těch ustanovení zákona, která jsou neslučitelná s Úmluvou č. 111. Kritika zaznívala také v Radě Evropy, Evropském parlamentu a ze strany některých evropských a světových nevládních organizací. Na druhou stranu následovaly Československo později některé postkomunistické státy, které také – byť v jiné podobě a s nepoměrně menším dopadem – lustrace zavedly do svého právního pořádku.

Naopak na odlišném stanovisku se usneslo Plénium Ústavního soudu ČSFR, které odmítlo přezkoumávat ústavnost malého lustračního zákona přezkoumávána, prohlásila ho za nadále platný a účinný dokonce i v těch částech, které odpovídají protiústavním částem velkého lustračního zákona. V odůvodnění uvedlo, že opatření vyplývající z lustračních zákonů mají přednost před základním právem občanů mít za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím či před právem vykonávat zaměstnání či povolání bez diskriminace, ve smyslu Úmluvy č. 111.

V lednu 1999 Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR zamítla poslanecký návrh zákona, jímž měl být velký lustrační zákon zrušen (stejně byl zamítnut návrh zákona, podaný v roce 1998, který také směřoval k jeho zrušení). Posledním vážným pokusem o napadení ústavnosti lustračních legislativy představoval návrh skupiny poslanců, který byl doručen Ústavnímu soudu v březnu 2001. Rozhodnutí Pléna Ústavního soudu tento návrh odmítlo, vyzvalo však parlament, aby urychleně přijal zákon o státní službě.

*Petr Blažek absolvoval studium historie na Filosofické fakultě University Karlovy v Praze, je odborným pracovníkem Ústavu pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky.*

## **Česká střední cesta k překonání totalitní minulosti**

*Pavel Žáček*

První praktické kroky předlouhého procesu vyrovnávání se s naší totalitní minulostí začaly prakticky již v prvních hodinách po studentské demonstraci 17. listopadu 1989. Zcela logicky byly poplatné penzu informací, které měla demokraticky orientovaná občanská veřejnost k dispozici. Morální, politické, institucionální i věcné překonávání komunismu se pochopitelně týkalo všech sfér české a slovenské společnosti; jak příslušníků nomenklatury, členů komunistické strany, tajných policistů ze Státní bezpečnosti a jejich agenturní sítě, milicionářů, důstojníků lidové armády, tak členstva povolených stran rozpadlé Národní fronty, občanů ze “šedé zóny” a v neposlední řadě i disidentů a politických vězňů.

Úvodní fáze procesu vyrovnávání se s minulostí byla ovlivněna především neinformovaností představitelů opozice, kteří na sebe vzali tíhu historické odpovědnosti a postupně přebírali moc. I v této specifické oblasti vládla po dlouhou dobu v mnoha směrech bezkonceptnost. Od počátku hrála velkou roli odlišná zkušenost různých sociálních skupin soustředěných na přelomu roku 1989/1990 v opozici, různá míra jejich vazeb k československého postnormalizačního režimu. Rozhodnutím uspořádat první svobodné volby v červnu 1990 nezískalo čas pouze Občanské fórum. Šest předvolebních měsíců umožnilo přežít řadě exponentům předchozího režimu “v pozicích”, ba dokonce byly před transformací “uchráněny” některé celé instituce. Závažnějším jevem však bylo zachování kontinuity vládnutí, což se projevilo především v oblasti právní, personální a nakonec i v tak zvláštní oblasti, jakou bylo utajování. V průběhu roku 1990 vše z pohledu nově se konstituující moci vypadalo jako rychlé vítězné tažení, ale právě především neznalost mechanismů komunistické moci zapříčinila fakt, že nebyl rychleji a v úplnosti destruován celý nomenklaturní systém.

Občanskou arénou první fáze vyrovnávání se s minulostí, limitované zprvu vůlí demonstrantů na náměstích a postoji špiček Občanského fóra, se logicky staly zejména federální parlament a národní rady. Legislativní rovina přístupu k minulosti, příprava a přijímání restitučních, rehabilitačních a dalších zákonů, které se dotýkaly komunistickým režimem perzekvovaných sociálních skupin i jednotlivců, byla hlavním rysem tohoto období. Brzy se ukázalo, že podmínky v českých zemích a na Slovensku jsou natolik odlišné, a tak vztah k překonávání této minulosti byl – spolu s dalšími faktory – důvodem pro rozdělení společného státu.

Zpočátku prováděly konkrétní vyšetřování podnětů fyzických a právnických osob vyšetřovací instituce organizačně zakotvené v předlistopadovém systému a silně personálně spjaté s minulostí: vojenská prokuratura a inspekce různých stupňů včetně inspekce ministra vnitra. Kauzy, které se nenacházely v roce 1990 až 1991 centru zájmu veřejnosti, tj. především politiků a novinářů, bylo poměrně snadné shodit ze stolu. Řadu z nich posléze dostali k vyřízení vyšetřovatelé Úřadu dokumentace a vyšetřování činnosti Státní bezpečnosti, ale to již se s nimi z různých důvodů nedalo mnoho dělat.

### **Lustrace**

Pro občanskou veřejnost a politickou sféru byla důležitým prostředkem poznávání nedávné minulosti Komise Federálního shromáždění pro objasnění událostí 17. listopadu 1989. Díky její činnosti byli i občané alespoň částečně informováni o stavu normalizačního systému krátce před jeho pádem. Komise také konečně otevřela problematiku tzv. lustrací a svojí činností výrazně napomohla k veřejnému odsouzení nezbytné podmínky fungování totalitního systému – masového konfidentství. Důsledkem práce Komise bylo 4. října 1991 přijetí federálního tzv. lustračního zákona (a posléze i republikových), který znamenal první nedokonalou legislativní úpravu ochrany státní správy před osobami z komunistické nomenklatury i vybraných pilířů totalitní moci. Zákon stanovující “některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích” vyřadil z vybraných státních funkcí určitou část osob z nomenklatury KSČ, příslušníky Lidových milicí, Státní bezpečnosti, jejich tajné spolupracovníky, členy akčních výborů a absolventy bezpečnostních škol v SSSR. Zjednodušeně se dá říci, že zákon byl pravici vnímán jako symbol změn po roce 1989 a

levicí jako prostředek diskriminace, který je třeba změnit. Ani jeden z politických směrů ho však nemohl vylepšit či bez náhrady zrušit. Nepodařilo se ani vložit jeho zásady do zákona o státní službě. Zčásti byl však lustrační zákon nahrazen novou konstrukcí ochrany státní správy a se státem spolupracujících organizací realizovanou v rámci prověrek osob nakládajících s utajovanými skutečnostmi jímž byl z popudu NATO zřízen Národní bezpečnostní úřad.

## **Úřad pro dokumentaci a vyšetřování zločinů komunismu**

Zhruba v téže době, kdy byl schválen lustrační zákon, začala druhá fáze vyrovnávání se a překonávání minulosti. Rozkazem federálního ministra vnitra byl zřízen Útvar FMV pro dokumentaci a vyšetřování činnosti Státní bezpečnosti, do jehož náplně přešlo analyzování archivních materiálů, vyřizování podnětů fyzických i právnických osob ve vztahu k bývalé tajné policii a vyšetřovat trestnou činnost jejich příslušníků. Krátce před rozdělením československé federace byl zřízen nový Úřad dokumentace a vyšetřování činnosti Státní bezpečnosti, podřízený Úřadu vyšetřování pro Českou republiku, který se do konce roku 1994 rozrostl na padesát zaměstnanců.

Již v průběhu roku 1993 se ukázalo, že úřad vznikl pozdě a s malými pravomocemi. Na scénu vstoupil v době, kdy u převážné většiny partnerů – tj. správců archivů a zpravodajských institucí – převážil dojem, že proces vyrovnávání se s minulostí je v podstatě ukončen. I přes tyto obstrukce byl úřad schopen vyřídit 1055 podnětů, v dalších 44 případech vznesli vyšetřovatelé obvinění vůči konkrétním osobám. Z iniciativy generálního prokurátora vzniklo na základě dohody s ministrem vnitra z února 1993 Koordinační centrum pro dokumentaci a vyšetřování násilí proti českému národu od 8. 5. 1945 do 31. 12. 1989, které se v rámci transformace prokuratury na státní zastupitelství změnila na Středisko pro dokumentaci protiprávnosti komunistického režimu ministerstva spravedlnosti ČR.

Po urputném politickém zápolení se v červenci 1993 čeští zákonodárci, vědomi “povinnosti svobodně zvoleného parlamentu vyrovnat se s komunistickým režimem”, usnesli na přijetí zákona “o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu”. Tato norma proklamativně konstatovala, že Komunistická strana Československa, “její vedení a členové jsou odpovědní za způsob vlády v naší zemi v letech 1948 – 1989, a to zejména za programové ničení tradičních hodnot evropské civilizace, za vědomé porušování lidských práv a svobod, za morální a hospodářský úpadek prováděný justičními zločiny a terorem proti nositelům odlišných názorů, nahrazením fungujícího tržního hospodářství direktivním řízením, destrukcí tradičních principů vlastnického práva, zneužíváním výchovy, vzdělání, vědy a kultury k politickým a ideologickým účelům, bezohledným ničením přírody...” Zůstává určitým paradoxem politického vývoje České republiky, že zde existuje poměrně silný nástupce totalitní státostrany - Komunistická strana Čech a Moravy, přestože citovaný zákon otevřeně deklaruje: “Komunistická strana Československa byla organizací zločinnou a zavrženou obdobně jako další organizace založené na její ideologii, které ve své činnosti směřovaly k potlačování lidských práv a demokratického systému.”

De facto na základě tohoto zákona vznikl v rámci celostátního policejního úřadu vyšetřování Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu v čele s představitelem křesťanského disentu a polistopadovým politikem Václavem Bendou, navazující na činnost svých předchůdců v rámci ministerstva vnitra i ministerstva spravedlnosti. Rozkaz ministra vnitra J. Rumla z dubna 1995 stanovil, že v působnosti úřadu bylo vyšetřování trestných činů spáchaných v období 25. února 1948 až 29. prosince 1989, “pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby”. V neposlední řadě měl úřad shromažďovat, vyhodnocovat a dokumentovat “fakta a činnosti související s protiprávností komunistické režimu a odporu proti němu”. Jeho ředitel v květnu 1997 v médiích zdůraznil: “Jsme jediným řádným policejním orgánem tohoto typu ve státech bývalého východního bloku... Zprvu byla naše koncepce ze zahraničí zpochybňována, ale situace se radikálně změnila. Ze Západu na nás pohlížejí pochvalně a na Východě se pokoušejí zřídit obdobné instituce.”

Úřad dokumentace a vyšetřování složený z úseku dokumentace a vyšetřování se tehdy rozrostl až na devadesát pracovníků; jeho 17 vyšetřovatelů obvinilo z trestných činů ve 43 kauzách na 100 představitelů

politických či výkonných orgánů komunistického režimu. Praxe potvrdila nutnost úzké spolupráce obou pracovišť; vyšetřovatelé totiž mnohdy nebyli schopni se orientovat v důkazně složitých případech bez odborné pomoci pracovníků dokumentace. Na druhou stranu zde od prvního okamžiku existoval zásadní systémový rozpor: vyšetřovatelé postupovali bodově, od trestného činu k trestnému činu. Jejich výstupy vůči veřejnosti se ze zákona omezovaly pouze na iniciály osoby, které bylo sděleno obvinění a suché konstatování paragrafů. Dokumentace, ač jejím primárním úkolem bylo pomáhat vyšetřovatelům, měla závažnější úlohu - rekonstruovat totalitní systém za pomoci analýzy jeho vlastní informační produkce. Doložit fakty totalitní konstrukci a zločinné fungování celého komunistického režimu.

Úřad se v první řadě soustředil na významné kauzy týkající se stranické i bezpečnostní nomenklatury (vlastizrada při okupaci Československa vojsky Varšavské smlouvy v roce 1968), středních a vyšších článků politické policie (např. akce ASANACE - nezákonné vytlačování odpůrců režimu za hranice počátkem 80. let), střelby na hranici či při útěcích z táborů nucených prací či mučení vyšetřovateli v padesátých letech. Dokumentační úsek úřadu průběžně řešil několik set případů, zpracovával odborné posudky pro vyšetřovatele i soudy a mapoval činnost vybraných represivních orgánů, především pak Státní bezpečnosti. V neposlední řadě vydával sborník Securitas Imperii, kde postupně zveřejňoval studie, články i dokumenty zejména o chodu bezpečnostních komunistických institucí.

## Problémy v práci ÚDV

Státní zastupitelství a posléze i soudy, obsazené bývalými komunisty a představiteli komunistické "třídní" justice, pochopitelně dlouho jakémukoliv vyšetřování nepřály. Koncem roku 1997 V. Benda otevřeně konstatoval: "Od začátku našeho působení svádíme složitý zápas a narážíme na mnoho překážek. Zhruba v posledních dvou měsících došlo k poměrně dramatickému vývoji, kdy na rozdíl od předchozích... překážek formálního rázu začaly fungovat (na straně české justice) vyložené ideologické mechanismy. Může to mít souvislost i s tím, že jsme začali stíhat některé soudce..." Do konce roku 1998, kdy byl ÚDV za zvláštních okolností reorganizován novou sociálně-demokratickou vládou jeho vyšetřovatelé trestně stíhali 87 osob ve 47 kauzách, na státním zastupitelství se nacházelo 26 návrhů na obžalobu 40 osob (a odsouzeno 6 dalších) a ve stavu prošetřování bylo dalších 400 případů.

Pracovníci úřadu si byli vědomi, že nemohou být jediným nástrojem české veřejnosti (státu) na překonávání minulosti, neboť postihnou pouze malé procento zločinů spáchaných exponenty bývalého režimu. V. Benda veřejně prohlásil: "Velká většina zločinů zůstane nepotrestána, to je tvrdá realita. Neděláme si iluze, že bychom mohli potrestat všechno zlo, které bylo za 42 let komunistického režimu spácháno. Naše práce slouží především budoucnosti, budování právního státu. Chceme obnovit vědomí, že každý zločin, byť by požíval sebevětšího mocenského krytí, může být jednou potrestán. Chceme (však), aby každý, kdo se takového činu dopustí, šel do smrti ve strachu, že se ze svého jednání jednou bude muset zodpovídat."

Pod vedením nového ředitele Ireneje Kratochvíla byl úřad zreorganizován, změny se dotkly jak úseku vyšetřování tak dokumentace. I přes proklamovanou podporu dokumentace se posílilo vyšetřování, ovšem k nějakým zásadním zlepšením nedošlo. Státní zástupci i soudy znemožnily postih viníků z řad komunistické strany, Státní bezpečnosti a lidové armády i u tak závažných případů, jako byla např. vlastizrada z roku 1968.

I přes některé nové publikace se příliš nezlepšily ani mediální výstupy ÚDV; úřad je natolik svázán vnitřními směnicemi, že je v něm fakticky potlačena jakákoliv iniciativa. Jeho vedení se navíc postupně vzdává "nepotřebných" tabulkových míst, tj. snižuje počet pracovníků. A to v době, kdy se naplno rozbíhá činnost polského a slovenského Ústavu paměti národa, ožívuje se činnost obdobné instituce v Rumunsku a i v dalších balkánských zemích probíhá diskuse o zřízení podobných nástrojů. Při srovnání českého úřadu například se slovenským ústavem je zřejmé, že podřízení policii (konkrétně přímo policejnímu prezídiu), omezený přístup do archivu, respektive neúčast na správě archivní produkce komunistických bezpečnostních orgánů roztržštěných mezi resorty vnitra, obrany a spravedlnosti, není neefektivnější. Slovenští pracovníci na rozdíl od českých úředníků plní zákonné lhůty zpřístupňování, jsou soustředěni ve

veřejnoprávní instituci, zaměřené výhradně na období let 1939 až 1989, a nemusí brát ohled na aktuální politickou či mocenskou konstelaci.

Nejpozději u příležitosti parlamentních voleb v roce 2006 bude v České republice nastolena otázka, jak v otázce institucionálního překonávání totalitní minulosti postupovat dál. Zda se pokusit se vrátit původní postavení anebo zvolit jiné řešení? Situace je zatím nejistá. V českém parlamentu zatím návrh zákona na vytvoření české podoby Ústavu paměti národa, či jeho německé podoby zatím neprošel.

## **Stále utajovaná minulost**

Jedním z největších problémů po roce 1990 nebyla pouze kontinuita legislativní či personální, ale také - jak se ukázalo mnohem později - kontinuita v utajování. Jeden z klíčových znaků totalitního systému byl v částečně omezené podobě bohužel převzat novým demokratickým systémem. I přes postupnou přeměnu komunistických institucí a objektivní likvidaci důvodů k utajování písemností například z provenience Státní bezpečnosti trvalo více než deset let než byla podstatná část těchto písemností fakticky odtajněna. Až do přijetí zákona v roce 1998 využívali někteří státní úředníci nejasné situace a uměle udržovali podstatnou část spisové a archivní agendy formálně neodtajněnou. Dokonce se některé zpravodajské instituce snažily (a snaží) oddálit či zabránit úplnému odtajnění operativních materiálů svých komunistických předchůdců. A to i přes jejich klíčové postavení v rámci předlistopadového systému, důležitost a nenahraditelnost jimi spravovaných materiálů při poznávání represivní podstaty totalitního režimu i odhalování konkrétních zločinů.

V poslední letech sice někteří kompetentní státní činitelé zdůrazňovali, že podstatná část spisové či archivní agendy z provenience minulého režimu již není tajná. Zapomínali však zmínit druhou část věty - a totiž, že tato agenda není přístupná, což v podstatě pro občana znamená totéž. Jako by jim nebylo jasné, že dnes již pouze cestou otevřené konfrontace s minulostí může být zabráněno zneužívání těchto materiálů. Demokratická společnost by tak měla dát jasně najevo, že paktovat se se zlem se nevyplácí, že nechce a nebude chránit ty, kteří se aktivně podíleli na utlačování svých spoluobčanů a na omezování jejich základních lidských práv. Tento stav se změnil v lednu 2005 v souvislosti s přijetím nového archivního zákona, který byl v legislativním procesu pod tlakem odborné i laické veřejnosti zásadně upraven ve prospěch badatelů.

Dalším podstatným prvkem překonávání totalitní minulosti je problematika otevření archivu Státní bezpečnosti, která byla legislativně upravena až v roce 1996 nepříliš kvalitním a zákonem o zpřístupnění svazků Státní bezpečnosti. Zákon si nevíšal svazků některých součástí Státní bezpečnosti i dalších komunistických bezpečnostních složek (jako byla zpravodajská správa hlavní správy Pohraniční stráže a ochrany státní hranice), zásadně zneprístupňoval např. agenturní svazky spolupracovníku tajné policie. Mezi správami, kterých se zákon dosud netýkal, byly správa sledování (řídící agenturní síť v hotelích a restauračních zařízeních), správa zpravodajské techniky (využívající agenturu na poštách, v telekomunikacích, ve spojích a v obdobných objektech), ale také správa pasů a víz s bohatou a zajímavou administrativní agendou a především pak obávaná hlavní správa rozvědky. Narozdíl od německé úpravy zákon neupravil vstup oprávněných žadatelů také do kádrových (personálních) spisů bývalých příslušníků policie, v nichž se jednak nacházejí informace o jejich služebním postupu, dosaženém vzdělání, vyznamenáních, studiu na vysoké škole KGB v Moskvě, odměnách, ale také i finanční či jiné hodnocení jejich "operativní" činnosti.

Tento stav byl navíc umocněn tím, že materiály (nikoliv svazky) komunistické tajné policie byly přístupné historikům pouze v omezené míře a novinářům vůbec ne. Ministerstvo vnitra vynaložilo velké finanční prostředky v řádu mnoha desítek miliónů korun, přesto nezorganizovalo žádnou osvětu nebo informační kampaň. Nebylo divu, že tento způsob zpřístupňování svazků tajné komunistické policie v podstatě skončil krachem. Koncem roku 1999 bylo zpřístupněno pouhých 2270 svazků (některé opakovaně); v roce 2001 bylo ministerstvem vnitra zpřístupněno pouhých 300 svazků. Podoba zákona tak neumožňovala naplnit jeho hlavní účel - odkrýt veřejné tajemství totalitního systému, demaskovat podstatu fungování československé podoby sovětského komunismu, označit jeho konkrétní pomahače a zahájit první poznávací etapu vyrovnávání se s minulostí.



Od roku 1999 pracovala skupina pravicových senátorů na zásadní novele zákona, která měla většinu výše zmíněných nedostatků odstranit. Po dvou letech, po mnoha politických i věcných diskusích, a to i se zástupci českých zpravodajských služeb, byl zákon přijat. Bohužel díky obratnému manévrování komunistických poslanců se podařilo zamezit jejich otevření také pro cizí státní příslušníky. Přijetím zákona potvrdil parlament závažný posun vnímání minulosti jak v české politice, tak i v celé společnosti. Senátorům i poslancům se navíc podařilo překročit určité politické mantinely (limity) dané sociálně politickou realitou počátku devadesátých let, vycházející ze specifické československé formy předávání moci komunistickou nomenklaturou během sametové revoluce a krátce po ní. Zároveň šlo o důležitý signál vyslaný do všech postkomunistických zemí, že Česká republika neztrácí dynamiku procesu vyrovnávání se s minulostí.

Žadatelé, kteří dnes dostanou svůj svazek či spis, mohou žádat o svazky agentů, kteří byli úkolováni proti nim, včetně příslušných stránek kádrových spisů příslušníků Státní bezpečnosti – řídicích orgánů podílejících se na jejich sledování. Zákon také připomíná nepříliš prezentovaný fakt, že součástí tajné policie byla i správa pasů a víz, která ve spolupráci s operativními pracovníky tajné policie rozhodovala o vydávání pasů, výjezdech za hranice, vztazích k emigrantům, vedla tzv. index nežádoucích osob, zabraňovala slučováním rodin. Také její spisové agenda je nyní k dispozici.

Zákon také zásadním způsobem přispívá k diskusi o roli tajných spolupracovníků Státní bezpečnosti v minulém režimu. Tato nejméně známá, i když nejčastěji prezentovaná – a také nejvíce bagatelizovaná - forma kolaborace s komunistickým režimem, bude nadále přístupná každému žadateli. Zákon totiž umožní českým občanům vyžádat si svazek, respektive jeho kopii, kterékoliv osoby – samozřejmě při začernění osobních údajů – evidované v registru Státní bezpečnosti jako tajný spolupracovník typu rezident, agent, informátor, držitel propůjčeného bytu nebo držitel konspiračního bytu. Tato nová kvalita konkrétního poznání konfidentské činnosti na jednu stranu umožní identifikovat původce mnoha někdejších neštěstí, na stranu druhou občansky rehabilitovat některé osoby, které byly z různých důvodů po nějakou dobu vedeny v agenturní evidenci Státní bezpečnosti, ale obsah jejich spolupráce je více než diskutabilní.

Zákon v neposlední řadě konečně reagoval na “divoké” (a neúplné) seznamy spolupracovníků kontrarozvědných útvarů Státní bezpečnosti, které publikoval bývalý disident Petr Cibulka již v roce 1992. Nařídil ministerstvům vnitra, obrany a spravedlnosti publikovat v digitální i knižní podobě přehledné seznamy objektových svazků a svazků tajných spolupracovníků, spolu s identifikací na koho (či na co) byl svazek veden a zejména pak kým a odkdy dokdy. Stále ještě je vedena diskuse o tom, zda byl zákon v této oblasti naplněn. K těmto seznamům pomalu postupně přibývají údaje o zpřístupňovaných personálních spisech příslušníků Státní bezpečnosti, do nichž by po převedení do digitální podoby měl mít opět kdokoliv přístup. Zákon nezapomněl ani na svazkovou agendu “tajnosnubné” komunistické rozvědky. S ohledem na jistou citlivost údajů shromážděných v jejich svazích, byl vytvořen komplikovanější model zpřístupňování. Tento postup zabezpečuje, že nebude ohrožen žádný lidský život ani zahraničněpolitický zájem České republiky.

O co konkrétně má žadatel právo žádat po ministerstvech vnitra, obrany a spravedlnosti? Kromě svazku kontrarozvědky Státní bezpečnosti dokládajícího míru zájmu domácích součástí politické policie o aktivity jednotlivých občanů i celých sociálních skupin, také informační výstupy z těchto svazků (tzv. svodky z jednotlivých akcí). Tyto svodky budou nově přístupné i v případě, že samotný svazek k té které osobě není zachován. Zároveň žadatelé mohou dostat informace z provenience správy sledování o svém fyzickém sledování, podchycení svých kontaktů s představiteli opozice, diplomaty zastupitelských úřadů či pobytů v restauračních a hotelových zařízeních. Obdobně informačně bohaté mohou být záznamy o telefonních i prostorových odposleších (jak o jejich instalaci, tak přepis zachyceného obsahu), cenzuře pošty (prověrka korespondence) apod., včetně tajného vniknutí do objektu (tzv. výjem). Poněkud překvapivě mezi operativními správami určenými ke zpřístupňování chybí správa ochrany stranických a státních představitelů a její dokumentace. Doufejme, že ani toto opomenutí neznemožní – v souladu s dalšími paragrafy zákona – jejich otevření žadatelům.

## **Materiály rozvědky**

Zcela nové a zásadní informace o roli tajných služeb v totalitním systému přinese matérie rozvědné první správy. Její zachovaná svazková agenda slibuje bohaté informační žně nejenom pro exulanty žijící za někdejší železnou oponou, ale také pro žadatele žijící v bývalém Československu. Vytvořený model zpřístupňování dokumentace komunistické rozvědky navíc neomezuje žadatele pouze k získání “jejich” vlastních svazků, ale vlastně i řady dalších svazků, pokud nebyly vedeny o cizincích. Posledním útvarem, který zásadně v intencích totalitního režimu omezoval občanská práva a svobody byla správa pasů a víz. Její bohatá a zajímavá spisová agenda dokumentuje nejen administrativní manipulaci s našimi osudy, ale i úzkou spolupráci s operativními správami (včetně rozvědky) Státní bezpečnosti.

Po roce od publikování zákona ve Sbírce zákonů (2003) si každý žadatel může vytipovat objektový svazek k objektu či komunitě, v níž se v minulosti pohyboval, a hledat v něm doklady o postupu politické policie. Podobně i v případě svazků tajných spolupracovníků, kteří samozřejmě udávali i na osoby (a ovlivňovali tak jejich životy), k nimž Státní bezpečnost žádné svazky nevedla. Zákon zároveň snižuje správní poplatek za pořízení kopií na nejmenší možnou míru a novelou znemožňuje zneprístupnění archivní agendy Komunistické strany Československa.

Na domácí půdě bylo přijetí zákona nejlepší reakcí na reakce některých politiků: “Jde o takový hnus, že jaksi poctivá společnost by měla udělat jediné – zničit takové záznamy.” Rozsáhlejší otevření archivů tajné policie totiž řeší i další pragmatickou – a nepříliš prezentovanou – rovinu problému. Zmenšuje totiž možnost státu a jeho úředníků manipulovat s těmito dokumenty, které vznikly během existence totalitního systému extra či dokonce contra legem. Společenská kontrola se tak z malé množiny fakticky i potenciálně zpřístupněných svazků dle dnes již bývalé úpravy rozšiřuje řádově na statisíce nových položek, dnes většinou bez využití ležících ladem v evidencích bývalé kontrarozvědky, vojenské kontrarozvědky a rozvědky Státní bezpečnosti.

## **Pomalé zpřístupňování**

Abychom však nepodlehli přílišnému optimismu – i současné stadium tohoto procesu je limitováno mnoha faktory. Ministerstvo vnitra např. v roce 2003 zpřístupnilo svazky a materiály (v rozsahu 77 242 stran archivního materiálu) pouze 565 žadatelům (tj. asi 1,8 osoby na den); od září 1997 do konce roku 2003 se celkem zpřístupnění týkalo pouze 3 931 operativních a agenturních svazků. Ministerstvo obrany ani spravedlnosti zatím necítily potřeby publikovat, kolik svazků občané žádají a kolik jich již dostali.

Logický krok po přijetí tohoto zákona – vytvoření ústavu pro správu a nakládání s těmito materiály pod parlamentní kontrolou, který by od státní exekutivy zejména převzal správu svazkové agendy i dalších materiálů dokladujících násilnou povahu totalitních režimů – narazil na nepochopitelný odpor, a to přesto, že bychom se jeho zřízením v podstatě postavili na roveň Německa, Polska, Slovenska Maďarska i Rumunska. Další posun v této oblasti lze zjevně čekat až po rozsáhlejší otevření svazků, následně diskusi a jejich podrobném poznání, které však zjevně není stát schopen zajistit.

Zájem české veřejnosti ani politiků o překonávání naší neslavné minulosti však zdaleka není vyčerpán. Přijdou nové legislativní návrhy, ovlivněné již praxí našich postkomunistických sousedů. Je zřejmé, že totalitní minulost nás bude ovlivňovat tak dlouho, jak dlouho ji necháme v přítomní archivů, trezorů a spisoven. Až budeme vědět, kdo je (byl) kdo a co je (bylo) co, teprve tehdy budeme svobodni. Pokud se nám dokonce podaří vyvolat diskusi s bývalými exponenty komunistických režimů o konkrétní projevech totality, může dříve nebo později dostavit i jejich pokání. Pak třeba nastane i éra odpuštění. Ale to je ještě před námi dlouhá cesta.

*Pavel Žáček absolvoval Fakultu sociálních věd University Karlovy v Praze, působil v Úřadu pro dokumentaci vyšetřování zločinů komunismu. V současné době je vědeckým pracovníkem Ústavu pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky.*

## **Majetek komunistické strany**

*Pavel Molek*

Uplatňovat nad společností moc, vliv na jedince i jejich souhrn, je jistě možno pomocí mnoha prostředků: ideologií, fyzickým násilím a v neposlední řadě i penězi, majetkem. Má-li být moc totalitární, tedy pojmově mimo jiné taková, která se snaží být uplatňována v co nejširším rámci a v co nejhlubší intenzitě, je její nejpřirozenější tendencí uplatňovat, udržovat a posilovat svůj vliv na společnost všemi dostupnými prostředky a stát se v oblasti všech prostředků, jež jsou z hlediska ovládnutí společnosti relevantní, buď výhradním držitelem, nebo alespoň hegemonelem.

V případě komunismu pak platí, že vzhledem k ideologickému vyargumentování “nemravnosti” soukromého vlastnictví, zejména v oblasti výrobních prostředků, mohlo být právě ovládnutí majetkových hodnot ve společnosti využito jako jeden z “nejlegitimnějších” prostředků, zakotvených jak politicky, tak právně. Tato skutečnost byla v československém prostředí v poměrně mírné podobě obsažena již v Ústavě ČSR z roku 1948, mnohem markantněji pak v Ústavě z roku 1960, v jejímž článku 8 bylo vytvořeno takzvané socialistické společenské vlastnictví, v němž měly být obsaženy prakticky všechny mocensky relevantní objekty vlastnictví, přičemž jediným akceptovaným a chráněným soukromým vlastnictvím bylo dle článku 10 osobní vlastnictví ke spotřebním předmětům. Tyto zásady potom byly na úrovni zákonné provedeny v hospodářském a občanském zákoníku.

Mocensky relevantní hodnoty tak byly převedeny do různých forem socialistického společenského vlastnictví, což KSČ umožnilo kontrolovat je ve velké části nepřímo, prostřednictvím mnohých druhů subjektů podřízených státu, v němž ona byla “vedoucí silou” ve smyslu čl. 4 Ústavy; část pak kontrolovala plně z pozice vlastníka. Přitom rozčlenění hranic mezi přípustným soukromým vlastnictvím, státním socialistickým vlastnictvím a přímým vlastnictvím KSČ bylo možno stanovit na základě nevyslovené zásady, že soukromým vlastnictvím nesmí být nic, co může mít mocenskou relevanci; majetkem KSČ pak má být vše, co má mocenskou relevanci přímo pro stranu a její život, tedy co může být přínosné pro její fungování a zejména propagaci, či pro pohodlí jejích členů.

### **Majetek KSČ**

Jakkoli byla první fáze hledání majetkových zdrojů značně poznamenána improvizací funkcionářů strany zodpovědných za její financování, hlavní úkol, tedy shromáždění prostředků na volby v roce 1946 a na mohutnou propagaci, vyzbrojování a další účely v letech následujících, se zcela zdařil, byť k tomu mohutně využívali zejména nelegální cesty (překupnictví a nelegální převoz cizích měn, zejména rušených říšských marek, ilegální prodej a vývoz alkoholu, pašování cigaret do Rakouska a Německa a podobně). Po roce převzetí moci ovšem získaly celkově zcela jiný rozměr a zejména zavládla po krátkém živelném období snaha tyto zdroje institucionalizovat a sladit s právem. Tento proces pak pokračoval po celé čtyřicetileté období. Na sklonku roku 1989 tak KSČ disponovala zásadně pěti zdroji majetku:

a) Členské příspěvky: tento zdroj majetku byl členy KSČ po roce 1989 značně nadhodnocován, jakkoli jistě nebyl sám o sobě vzhledem k počtu členů malý. Specifikem těchto členských příspěvků bylo, že ani jejich placení nelze stricto sensu pokládat za újmu na majetku členů strany, neboť bylo takřka bez výjimky mnohonásobně převáženo výhodami, včetně majetkových, jimiž disponovali právě a pouze členové KSČ, kdy členství samo o sobě znamenalo ve společenském, a implicitně obvykle i majetkovém, přínosu pro tyto členy značnou komparativní výhodu vůči zbytku společnosti.

b) Přímé dotace ze státního rozpočtu: během posledních dvaceti let komunistické nadvlády činila souhrnná výše této přiznané finanční podpory ze strany státu celkem 5,6 miliardy Kčs. V porovnání s touto částkou se současné diskuse ohledně vhodnosti či nevhodnosti státních dotací politickým stranám pohybují v částkách takřka zanedbatelných.

c) Nepřímé dotace tvořily dokonce nejvyšší položku na komunistickém “účtu”. Byly poskytovány jak formou dotací z nevýrobních resortů, tak prostřednictvím různých hospodářských zařízení. Na základě ankety provedené mezi některými z podniků, které takové dotace poskytovaly, se roční výše těchto dotací odhaduje na 870 milionů Kčs. Některá nepřímá podpora KSČ přitom vůbec

neměla finanční či majetkovou podobu. Jako příklad je možno uvést náklady na zvláštní letku ministerstva vnitra určenou na zabezpečení činnosti strany, které činily ročně přes 40 milionů Kčs, dalších 35 milionů bylo vynakládáno na ochranku. Celková výše těchto dotací se za dobu za dobu komunistického režimu (příznějme, že matematicky nepřilíš spolehlivou metodou, vzhledem k těžké účetní vyhodnotitelnosti zvláště prvních let totality však patrně jedině možnou) na 50 – 60 miliard Kčs. Vyjdeme-li z míry inflace určované Českým statistickým úřadem a určíme-li míru inflace mezi lety 1989 – 2003 na 309%, činila by v dnešních cenách hodnota těchto celkových dotací jediné straně 204,5 – 245,4 miliard Kč.

d) Majetek státu v trvalém užívání KSČ: k 31. 12. 1989 se celková hodnota tohoto majetku, jenž sice formálně zůstal ve vlastnictví státu, byl však plně v dispozici strany, odhaduje na 4,5 miliardy Kčs, přičemž tento majetek tvořilo zejména 159 nemovitostí, které měly právě tento pro stranu krajně výhodný status a sloužily jejím potřebám. Jednalo se zejména o nemovitosti využívané jako sekretariáty, politické školy, internáty, hotely, ubytovací zařízení a tiskárny

e) Majetek ve vlastnictví strany: vlastnictví strany bylo založeno na dobovém právním institutu socialistického společenského vlastnictví. Celková hodnota tohoto majetku ke konci roku 1989 se odhaduje na 8,1 miliardy Kčs. Do této sumy spadaly z nejvýznamnějších například tyto objekty:

- Majetek ÚV KSČ
- Pragoservis Praha: spravoval zejména mnohé rekreační podniky
- Tiskové podniky KSČ
- Ústav dějin KSČ

Do výčtu nejsou započítány majetky dalších organizací a subjektů fungujících pod přímým vedením KSČ v rámci Národní fronty. Nejpodstatnějším zde byl níže zmiňovaný majetek SSM, nezapomeňme však, že ani částky, jimiž stát podporoval fungování dalších složek Národní fronty, nebyly zdaleka malicherné; jen na vyzbrojení Lidových milicí, tedy stranických ozbrojených složek, přispělo Ministerstvo národní obrany částkou 939 milionů Kčs.

## Pohyby majetku KSČ po listopadu 1989

Vzhledem k tomu, že při událostech během posledních měsíců roku 1989 a prvních měsíců roku následujícího byla prioritou kladena přirozeně na samotné zbavení KSČ mocenského monopolu, nejprve politicky a právně; bylo převzetí výše zmíněného majetku poněkud opomenuto, čehož straničtí funkcionáři zdatně využili. Během tohoto mezidobí se tak povedlo zaprvé převést některé majetkové hodnoty (od elektrospotřebičů a kancelářského vybavení až po umělecká díla) za ceny poloviční až desetinové na funkcionáře strany; za druhé přeskupit některé majetky jednotlivých krajských výborů či dalších složek do podoby nově právně reglementovaných právnických osob, zejména akciových společností, přičemž tyto převody zároveň navenek působily jako “vzdávání se majetku”, ve skutečnosti však byly samy tyto osoby kontrolovány funkcionáři příslušných organizačních složek; konečně pak za třetí zmanipulovat účetní doklady tak, aby část majetku bylo možno výhodně odepsat, část prodat za uměle sníženou cenu a část – zejména u výrobních zařízení - naopak vykázat pod hodnotou vyšší za účelem budoucího výhodného prodeje.

Rychlost a flexibilitu těchto přesunů probíhajících až do května 1990 prakticky nerušeně, dokazuje například případ Tiskových podniků KSČ, jež se jen do dubna 1990 (!) stihly proměnit nejprve v podnik Typografie a poté být fingovaně převedeny společně s podnikem Tipos hospodářskou smlouvou s ÚV KSČ ve prospěch státu, aniž by takový převod byl dokončen; naopak bylo jeho provádění přijato jako pauza, během níž se pokusily tyto podniky fúzovat do podoby akciové společnosti mající hodnotu zhruba 2,3 miliardy korun, což bylo však soudně zastaveno.

Hrozivost této situace na jaře 1990 přitom byla dána nejen obrovskou cenou převáděných a mizících hodnot, ale zejména jejich budoucím propagačním a politickým potenciálem: hrozilo, že například náhle odepsané tiskařské stroje z Typografie jsou pouze připraveny k budoucí propagandistické činnosti a že majetek bude nadále zčásti k dispozici KSČ, z níž by udělaly samy o sobě stranu s velkým mocenským potenciálem daným i jen komparativní výhodou za situace, kdy demokratické politické strany disponovaly k vlastní propagaci jen zvolna se akumulujícími prostředky.

Na tuto situaci (také s ohledem na potenciální zneužitelnost při prvních demokratických volbách) zareagovalo zejména Občanské fórum, jež zorganizovalo nejprve 5. dubna 1990 stávkou za navrácení veškerého neoprávněně nabytého majetku KSČ, poté 11. dubna manifestační generální stávkou. Ve dnech 6. – 15. 5. pak držela skupina lidí sympatizujících s tímto přístupem hladovku v centru Prahy, na což zareagovalo Federální shromáždění alespoň usnesením svého předsednictva majícím formu zákonného opatření ze dne 18. 5. 1990 zakotvujícího moratorium na přesuny majetku bývalé Národní fronty. V téže době bylo také dokončeno mapování majetku stran Národní fronty provedené na základě usnesení vlády ČSFR ze dne 26. 3. 1990. Slabinou tohoto postupu bylo jednak to, že moratorium nemohlo působit zpětně, a jednak to, že nebylo plně respektováno, zejména u těch organizací, jejichž majetkové dispozice nebyly podrobeny tak přímému zájmu, jako tomu bylo u KSČ samotné.

Účinnějším krokem tak bylo až dvouparagrafové nařízení vlády ČSFR ze dne 21. května 1990, o odnětí nemovitého majetku státu v trvalém užívání Komunistické strany Československa, které provedlo jednorázové (na úrovni právní, nikoli nutně i faktické!) odnětí veškerého majetku uvedeného výše ad d) k 1. 6. 1990 a zneplatnilo smlouvy, jimiž byly provedeny převody takového majetku, přičemž správa takto získaného majetku byla přiznána jednotlivým okresním národním výborům.

Celkově složitější však byla otázka převodu majetku jsoícího přímo ve vlastnictví KSČ (výše ad e). Cestu k jejímu vyřešení otevřela až jednak zpráva Federálního ministerstva kontroly o výsledku prověrky majetku politických stran, hnutí a občanských sdružení z října 1990; zejména však přijetí ústavního zákona o navrácení majetku Komunistické strany Československa ze dne 16. listopadu 1990.

## **Ústavní zákon o navrácení majetku KSČ lidu ČSFR**

Zákon, jenž se měl stát úhelným bodem navrácení majetku KSČ, byl Federálnímu shromáždění předložen vládou v říjnu 1990 a projednán a schválen symbolicky 16. 11., tedy den před výročím listopadových událostí.

Již samotná rozprava k tomuto návrhu obsahuje několik zajímavých bodů: někteří poslanci se například zarazili nad tím, že jim dává časově “nůž na krk” vláda bývalého komunisty premiéra Mariána Čalfy; na což zareagoval bývalý disident Jan Ruml tvrzením, že tak nečiní premiér, ale sama vzpomínka na 17. listopad. Vicepremiér Pavel Rychetský vyzvedl, že se jedná o zákon reagující na zjištěné manipulace s majetkem KSČ, zároveň však nikoli o zákon konfiskační, ale restituční, odčítající alespoň část dluhu KSČ vůči československé společnosti. Toto odůvodnění pak bylo ostatně promítnuto i do preambule ústavního zákona: *“Po uchopení moci v roce 1948 považovala Komunistická strana Československa stát za své vlastnictví a s majetkem všeho lidu nakládala jako s vlastním. K částečnému odstranění následků tohoto stavu se Federální shromáždění usneslo takto: ...”*

Opačný přístup samozřejmě představovala “mocná hrstka” komunistických poslanců. Ti především upozorňovali, že se jedná o předpis povahy znárodňující jejich majetek bez náhrady, což je jednak protiústavní a jednak hrozí negativní vnímání takového přístupu z pohledu zahraničí. Jako alternativu navrhli svou politickou deklaraci, jakýsi veřejný příslib navrácení majetku, na což by dohlížela parlamentní komise. Po emotivních reakcích obou názorových skupin byl návrh ústavního zákona schválen po zapracování několika pozměňovacích návrhů, a to po demonstrativním odchodu komunistických poslanců ze sněmovny. Schválení předpisu pak bylo následováno dlouhotrvajícím potleskem zůstavších poslanců...

Podle předpisu měly nástupnické organizace KSČ vydat do 30 dnů ode dne účinnosti státu *“nemovité i movité věci, peněžité prostředky a majetková práva, které měla bývalá Komunistická strana Československa v držení ke dni 31. prosince 1989,”* a to včetně zmiňovaných archiválií KSČ. Výjimkou byl kancelářský majetek v hodnotě do 5 000 Kčs, naopak byly uvedené subjekty povinny vydat i částku adekvátní hodnotě majetku, jenž již stihla převést, nejednalo-li se o převod státu. U

podniků a hospodářských zařízení nástupnických subjektů byl dokonce stanoven přechod ze zákona ke dni účinnosti ústavního zákona.

## **Faktická situace a potíže**

Zásadní potíže věcné povahy jakoby odrážely tvrzení Lidových novin ze dne 17. 11. 1990, podle nichž *“jak své vedoucí role, tak své ideologie se komunisté vzdali s mnohem lehčím srdcem než majetku”*.

Majetek ve vlastnictví KSČ měl hodnotu 8,1 miliard korun. Prakticky bylo přebírání majetku zahájeno až v únoru, březnu, někdy dokonce počátkem dubna 1991, přičemž je komplikovala jednak ne vždy dostatečná kvalita a dostatečně silný mandát vládních zmocněnců a jednak machinace na straně nástupnických subjektů KSČ. Na konci května nicméně mohla zodpovědná ministryně kontroly uvést v deníku Mladá fronta Dnes, že přes *“katastrofální stav dokumentace a nepřátelský postoj většiny jejich špiček”* nebyl k 15. 5. 1991 převzat majetek KSČ pouze v tuctu českých okresů a v pěti bývalých krajských výborech strany, přičemž převzatý majetek již představoval zhruba 5,5 až 6 miliard korun. Odečtením této částky od zmíněných 8,1 miliard určila ministryně Kořínková, že v dané době zbývalo převést majetek v hodnotě 1,6 až 1,8 miliard, přičemž výslednou částku nutně ovlivňovala výše položek nepodléhajících vydání.

Závěrečná zpráva o převzetí majetku byla podána federální vládou až 8. 10. 1991. Ve zprávě bylo konstatováno, že postup přebírání majetku se ukázal být komplikovanějším, než oba ústavní zákony předpokládaly, nicméně majetek KSČ již bylo možno v době předložení zprávy považovat za převzatý. Tato zpráva byla Federálním shromážděním přijata, jakkoli po vzrušené debatě, vyčítající nedostatky jak na straně ministerstva kontroly, tak na straně komunistů, což ovšem oni sami odmítli poukazem na to, že zmatek vládl na straně vládních zmocněnců, kteří nedokázali stanovit jasný harmonogram přebírání; zatímco komunisté sami se snažili předat majetek co nejlépe, také proto, aby zvýšili svůj kredit ve společnosti. Problémy byly vytýkány také na straně dalšího osudu převzatého majetku, o nějž usilovaly různé subjekty na jednotlivých místních úrovních.

Definitivně uzavřeno bylo přebírání komunistického majetku na území ČR až v červnu 1999 Ministerstvem pro místní rozvoj. V této době již zůstaly nedořešeny pohledávky u Ústředního výboru KSČ ve výši 150 – 350 milionů korun. Jakkoli se jistě nejedná o hodnoty malicherné a jakkoli právě přebírání majetku KSČ provázely první příklady *“tunelování”* typického pak pro celá devadesátá léta, lze subjektivně uzavřít tuto podkapitulu konstatováním, že pohledem pochopitelné neochoty funkcionářů KSČ k předávání nebyly patrně majetkové úniky tak velké, jako v případě privatizace mnohých státních podniků a snad ani ne natolik problematické, jako v případě SSM rozebíraného níže.

## **Navracení majetku SSM**

Bylo by zjednodušující omezit se pod tématem majetek KSČ pouze na problematiku majetku této strany. Již byly zmíněny dotace poskytované Lidovým milicím a mnohé problémy by jistě bylo možno najít i u dalších součástí organizačního konglomerátu společenských organizací označeného po druhé světové válce za Národní frontu Čechů a Slováků, kam spadaly v rámci jejího setrvalého rozšiřování nejen politické strany, ale také široká řada dalších společenských organizací. Jedním z největších majetků mezi těmito organizacemi pak disponoval Socialistický svaz mládeže.

Právě navracení majetku SSM lze praktikami provázejícími přebírání majetku pokládat za nejkřiklavější příklad majetkových úniků mezi subjekty Národní fronty, což bylo snad způsobeno tím, že nástupnické subjekty KSČ si nemohly dovolit ztratit další dávku svého společenského kreditu příliš viditelnými manipulacemi se svým majetkem, naopak funkcionáři SSM mohli být vedeni zásadou *“po nás potopa”*.

Majetek této organizace byl dán zejména její mamutí povahou zahrnující ve své struktuře základní organizace působící na všech středních školách a fakultách vysokých škol i podnicích plus dětskou organizaci Pionýr. Dalším majetkem disponovaly vyšší složky této struktury, tedy obvodní, městské, okresní, krajské a republikové výbory SSM a nezanedbatelnou položku tvořil majetek tzv.

hospodářských zařízení SSM, kam spadalo např. Vydavatelství Mladá fronta, Mladý svět, deník Smena, Cestovní klub mladých. Koncem roku 1991 byl majetek bývalého SSM vyčíslen na 2,921 miliard korun, přičemž jen nemovitostí do něj spadalo 132. Tyto nemovitosti přitom SSM získal jednak budováním ze státní podpory (200 – 300 milionů Kčs ročních dotací), zejména však z titulu nástupnictví po ČSM, který vstřebal majetek mládežnických a dětských organizací zakázaných po roce 1948.

V rámci událostí roku 1989 sice v SSM sílil hlas zejména prodemokratických vysokoškoláků, že by měl být tento mládežnický moloch zrušen a na místních úrovních se tak skutečně na přelomu let 1989 a 1990 mnohdy stalo, na úrovni centrální se ovšem předsedovi Ústředního výboru SSM podařilo tomuto jevu zabránit a na mimořádném sjezdu SSM v lednu 1990 (tedy dva měsíce po listopadové revoluci) odstranit zastánce likvidace, přijmout vnějškově demokratizační stanovy a přejmenovat svaz na Svaz mládeže (dále též “SM”).

Proti tomuto postupu schválenému i federálním ministerstvem vnitra se postavil zejména bývalý disident John Bok, který kolem sebe sdružil na jaře 1990 znovuobnovené organizace mládeže do Majetkoprávní unie usilující, aby se nepodařilo rozsáhlý majetek SSM zpronevěřit. I na SSM dopadlo zákonné opatření Federálního shromáždění z května 1990, které zmrazilo majetek členských organizací Národní fronty, i do této doby se ovšem podařilo založit zhruba 300 postsvazáckých organizací, na něž byl ze SM okamžitě převeden majetek, čemuž už zákonné opatření nemohlo retroaktivně zabránit.

Dále už sledoval majetek SSM obdobný osud jako majetek KSČ: od října 1990 měl být jeho rozsah kontrolován kontrolory FMK a pod vedením Jozefa Mikloška fungovala komise zjišťující rozsah majetku zabaveného mládežnickým organizacím po roce 1948 a chystající zákonné vyřešení problému, což vyústilo v přijetí ústavního zákona o navrácení majetku SSM lidu ČSFR.

Zákon vyšel z toho, že legitimita nástupnictví SM byla snad ještě pochybnější než u KSČ samotné, pročež zakotvil přechod všech podniků a hospodářských a účelových zařízení do státního vlastnictví přímo účinností ústavního zákona tedy prvním lednem 1991. Ostatní majetek měl SM vydat kontrolorům FMK do konce ledna 1991, s výjimkou majetku, k němuž měly právo hospodaření základní organizace bývalého SSM, a kancelářského majetku v pořizovací ceně do 5 000 Kčs. “Postsvazáci” se v dané situaci rozhodli kombinovat veřejná prohlášení o tom, že majetek vrátit hodlají, s obratným využíváním toho, že kontrolori FMK disponovali pouze minimem pravomocí, díky čemuž byli odkázáni pouze na informace dobrovolně poskytnuté svazáckými funkcionáři...Ve výsledku pak jen mapování svazáckého majetku trvalo oproti původním předpokladům až do jara 1992. Nakonec se však nicméně podařilo převést na stát asi 90% svazáckého majetku, což nic nemění na pochybných majetkových přesunech jara 1990 ani na mnohdy problematickém postupu FMK.

Z nejviditelnějších kauz ilustrujících osud svazáckého majetku uveďme například nekontrolované vyprázdnění prostor v budově bývalého ÚV SSM či případ podniku Zenitcentrum, který v rámci rozvoje vědeckotechnické revoluce v ČSSR dovážel a distribuoval počítačovou techniku. Během roku 1990 se však podařilo z této lukrativní firmy postupně odštěpit řadu soukromých firem, včetně souvisejícího majetku, a jakkoliv se poté snažila do nepřehledného účetnictví Zenitcentra proniknout v zájmu státu řada osob, nepodařilo se tyto přesuny příliš dešifrovat a předání tohoto druhdy velmi lukrativního podniku skončilo jeho likvidací a předlužeností.

Kromě účetních manipulací se pokusili “postsvazáčtí” funkcionáři využít také prostředky právní a to zejména tím, že v roce 1992 podali ústavní stížnost a v návaznosti na to začali hromadně odmítat další vydávání majetku, čemuž příslušné státní autority čelily podáváním žalob a posléze i trestních oznámení na jednotlivé funkcionáře. Majetek, který byl státem převzat, byl posléze převeden zákonem o Fondu dětí a mládeže, na tento fond, který jej spravoval až do 1. 12. 2000, kdy vstoupil do likvidace na základě zákona č. 364/2000 Sb., o zrušení Fondu dětí a mládeže. Popis této správy by však šel již nad rámec tohoto příspěvku, jehož těžiště nutno hledat v zájmu o jednání zejména samotných organizací Národní fronty.



## Závěry

Jakkoliv shromažďování majetku organizacemi spadajícími pod Národní frontu v průběhu fungování komunistického režimu mělo nesrovnatelně menší rozsah než další podoby vyvlastňování a znárodnění prováděného v neblahé etapě československých dějin; a ani veškeré majtkové přesuny nemají samy o sobě fatální a obtížně napravitelný dopad na společnost jako samo čtyřicetileté působení socialistické “výchovy” a zejména zasahování do jednotlivých lidských osudů a životů; osud tohoto majetku vypovídá nejen sám o sobě, ale také o nevázaně vrchnostenském přístupu KSČ a jí podřízených organizací při nabývání a správě majetku, stejně jako o přizpůsobivosti představitelů a jejich schopnosti improvizovat při zabraňování jeho návratu. Přitom pokud tato poněkud perverzní flexibilita komunistických a svazáckých funkcionářů slavila mnohdy úspěch a umožnila jim obohatit sebe nebo subjekty sobě různě blízké o části bývalého majetku organizací, jež pomáhali spravovat, jde to jistě zčásti na vrub chybám demokratické veřejné moci, ať už legislativců či pracovníků exekutivy, zejména je to však odrazem samotné skutečnosti, že absence skrupulí činí takové osoby jistě efektivnějšími v získávání neoprávněných výhod, ať už jsou u moci či v opozici. Dlouhodobě jim však jistě nemůže získat navrch nad těmi, kdo uplatňují zásadu obsaženou ve výše zmiňovaném nálezu Ústavního soudu z roku 1992: *“Na rozdíl od totalitního systému, který byl založen na okamžitém účelu a nikdy nebyl vázán na právní zásady, tím méně pak na zásady ústavní, demokratický stát vychází ze zcela odlišných hodnot a kritérií...”*

*Pavel Molek absolvoval Právnickou fakultu MU v Brně a Fakultu sociálních studií tamtéž (obor politologie). Pracuje ve správním soudnictví.*