

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMICKÁ V PRAZE
Fakulta národohospodářská

Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy

Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
JUDr. Miloš Matula, CSc.

1999

VI. Státní správa v letech 1948-1989

a) Ústava z roku 1948

Za dva měsíce po únorovém převratu byla nová ústava (zvaná Ústava 9. května) schválena (ústavní zák. č. 150/1948 Sb.). Třebaže formálně vycházela z principů parlamentní demokracie, realita jejího fungování odpovídala poměrům, které se vytvořily po převzetí moci komunisty.

Ústava definovala ve svých Základních člancích vládu jako nejvyšší orgán moci vládní a výkonné, odpovědný Národnímu shromáždění. Národním orgánem moci vládní a výkonné na Slovensku byl Sbor pověřenců, odpovědný jednak Slovenské národní radě, jednak vládě, která jej též jmenovala.

Národní výbory označila jako nositelé a vykonavatelé státní moci v obcích, okresech a krajích a jako strážci práv a svobod lidu.

Organizace, činnosti, vzájemných vztahů atd. v oblasti správy obsahovaly zejména hlava čtvrtá až šestá ústavy.

Vláda se skládala z předsedy, jeho náměstků, ministrů a státních tajemníků, jmenoval ji prezident republiky. Ústava nevymezila okruh záležitostí, náležející do její působnosti, šlo tedy o orgán s všeobecnou věcnou působností. Na základě zákona a v jeho mezích mohla vydávat nařízení, jednotliví ministři mohli vydávat nařízení pouze k výslovném zmocnění zákonem.

Podle původního znění ústavy byla ministerstva, jakožto ústřední orgány státní správy, zřizovaná zákonem, který mohl pouze podrobnější úpravu, zejména jejich působnosti svěřit vládnímu nařízení. Obdobně to platilo i o jiných orgánech, jímž příslušel výkon veřejné správy. V roce 1950 byla ústava změněna a tak, že zřizovat a rušit ministerstva a jiné orgány veřejné správy a upravovat jejich působnost, náleželo vládě. Tento stav přetrvával až do roku 1960.

Soustavu národních výborů tvořily místní, okresní a krajské národní výbory (MNV, ONV, KNV) jímž byl svěřen výkon veřejné správy ve všech oborech, kdežto jiným orgánem příslušel pouze vyjíměčně, na základě zákona.

Z hlediska postavení a činnosti místní správy bylo významné ustanovení, podle něhož byly národní výbory povinny dbát nejen zákonů a nařízení, ale také směrnic a pokynů vyšších orgánů, a dále zásada podřízenosti nižšího národního výboru vyššímu a celkově pak orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministerstvu vnitra. Pokud by národní výbor neplnil svoje úkoly nebo jeho činnost ohrožovala řádný výkon veřejné správy mohl být rozpuštěn.

Ústava konečně stanovila, že správní soustava republiky je založena na krajském zřízení, přičemž kraje se dělily na okresy a tyto na obce.

výkonu správy. Zrušení samosprávy vedlo k tomu, že občané ztráceli zájem o komunální záležitosti, na jejichž rozhodování se ostatně ani nemohli reálně podílet. Od počátku 50. let se neustále opakovaly pokusy o tzv. aktivizaci národních výborů a jejich spojení s „nejširšími masami pracujících“. Žádný z nich nebyl úspěšný.

Projevem těchto snah bylo i vl. nař. č. 14/1950 Sb. o organizaci místních národních výborů. Zvýšení zájmů občanů o veřejné záležitosti měly napomoci např. veřejné hovory, v nichž by mohly být sdělovány náměty, připomínky a stížnosti na činnost MNV. Dále se měly zřizovat komise složené z poslanců i občanů, kteří nebyli členy MNV. Těžiště rozhodovací činnosti MNV mělo být ve sborových orgánech, tj. plénu a radě, zatímco referáty, zejména v menších obcích, mohly rozhodovat jen na základě pověření.

Z dobových rozborů činnosti národních výborů však plyne, že se žádné z opatření, které mělo sloužit ke zlepšení práce národních výborů nebylo úspěšné. Trvalým problémem zůstával fakt, že činnost národních výborů se uskutečňovala nikoli ve volených orgánech, ale odborným aparátem (referáty). Přes „donucování k podílení se na demokracii“ neměli občané o činnost národních výborů zájem.

Národní výbory nižších stupňů neměly ani možnost působit samostatně, protože jejich činnost byla do podrobností řízena vyššími stupni, resp. ministerstvy. Ke zlepšení situace mělo vést přenesení všeobecného řízení národních výborů z ministerstva vnitra na vládu (ústavní zák. č. 81/1953 Sb.). Očekávaný efekt se však nedostavil a reálné podřízenost národních výborů ministerstvům trvala i nadále.

Špatné fungování národních výborů bylo ještě násobeno častými a mnohdy chaotickými reorganizacemi jejich referátů.

Obdobný stav ostatně existoval i na úrovni ústředních orgánů státní správy. Důsledkem resortního řízení bylo to, že se mnohdy zjevně bez racionálního důvodu zřizovala ministerstva, resp. jiné ústřední správní orgány pro pouze detailní záležitosti (např. pro vysoké školy či místní hospodářství) a v krátkém čase byla opět rušena. Dominující metodou jejich práce bylo rozhodování o marginálních záležitostech, přičemž plnění těchto rozhodnutí nebylo možno fakticky zajistit ani kontrolovat.

b) Zákony o národních výborech z roku 1954

V roce 1953 bylo rozhodnuto přijmout komplexní zákon o národních výborech. Text návrhů právní úpravy byl předložen k „všenárodní diskusi“, pro níž však byl vyhrazen natolik krátký termín, že neměla žádný praktický význam. Počátkem března 1954 byl schválen ústavní zák. č. 12/1954 Sb., o národních výborech a zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

Ústavní zákon definoval národní výbory jako místní orgány státní moci pracujícího lidu a nejširší organizace pracujících. Toto málo konkrétní vymezení, které mělo spíše povahu ideové proklamace než právního normy, bylo pak v různých obdobích opakováno i ve všech dalších zákonech o národních výborech.

Podobný charakter mělo i vymezení úkolů národních výborů (... „řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu“, ... „pečují o člověka a jeho blaho a upevňují důvěru pracujících k orgánům lidově demokratického státu“).

Zachováno zůstalo dělení národních výborů na krajské, okresní a místní, vedle nichž existovaly dále ústřední národní výbor hlavního města Prahy a ústřední národní výbor Bratislavy. Volební období všech národních výborů bylo stanoveno na tři roky. Právně byla zakotvena jejich kontrola a odvolatelnost poslanců.

Naznačena byla i nová vnitřní struktura národních výborů. Národní výbory byly nyní ztotožněny s jejich plény ostatní složky (rady, odbory a ostatní orgány) se staly jeho výkonnými orgány. Pro plnění jejich úkolů jim byla dána pravomoc vydávat nařízení. V návaznosti na ústavní zák. č. 81/1953 Sb. bylo stanoveno, že národní výbory jsou řízeny vládou a národní výbor nižšího stupně je řízen vyšším a tomuto také odpovídá. Jak patrně, zůstala základní centralistická koncepce územní správy nezměněna, prvky samosprávy se v ní neobjevily ani náznakem.

Z třístupňové soustavy národních výborů (místní, okresní krajské) vycházel přirozeně také zák. č. 13/1954 Sb., který kromě toho nově zavedl, jakožto druhy, národní výbory městské a obvodní. Zvláštní statut měla Praha, kde působil ústřední národní výbor hlavního města, postavený na roveň KNV a Bratislava, kde byl ústřední národní výbor se statutem ONV.

Na více místech zákonodárce prezentoval národní výbory jako orgány lidové správy. Toto pojetí bylo patrně z rozdělení působností mezi jejich jednotlivé orgány. O zásadních otázkách mělo rozhodovat plenární zasedání, které též volilo ostatní orgány.

Dále to byly komise, složené z členů národních výborů, které si vytvářely aktivity z řad občanů. Působnost komisí nebyla nijak jasně vymezena: měly sledovat činnost výkonných složek, spolupracovat na přípravě usnesení národních výborů, projednávat stížnosti občanů apod., rozhodovací pravomoc však neměly a nesměly také zasahovat do činnosti odborů a správ.

Poslancům bylo uloženo, aby byli v soustavném styku s voliči, pracovali v orgánech národního výboru, pořádali pro občany besedy atd.

Hlavním výkonným orgánem zůstala rada. Její členové však již nestáli v čele jednotlivých referátů a veškerá rozhodnutí byla přijímána ve sboru. Rada byla volena plénem národního výboru.

Na místo referátů byly vytvořeny odbory a správy rad, v jejichž čele nebyl člen rady, ale nevolený vedoucí.

Národní výbory (tj. jejich plenární zasedání) byly podřízeny národnímu výboru vyššího stupně, resp. KNV vládě. U výkonných orgánů platila zásada dvojí podřízenosti, tj. byly podřízeny svému národnímu výboru a příslušnému výkonnému orgánu národního výboru vyššího stupně, resp. vládě.

Při národních výborech mohly ústřední orgány se souhlasem vlády zřizovat správy, které jim byly přímo podřízené.

V roce 1954 se konaly první přímé volby národních výborů. Duchu doby odpovídalo, že se jich účastnilo 99,2 % oprávněných voličů, z nichž 92,7 % hlasovalo pro navržené kandidáty.

Ani nová úprava z roku 1954 nepřinesla obrat v činnosti národních výborů. Nejen jejich koncepce, způsob řízení a vztahy mezi jednotlivými stupni správy, ale zejména také dobové politické poměry vylučovaly, aby občané měli opravdu zájem starat o veřejné záležitosti. Věci, které měly být náplní činnosti národních výborů (školství, kultura, lokální ekonomika) byly vyřizovány ministerstvy a na místní orgány zbývalo jen provádění jejich rozhodnutí.

Během 50. let pokračovalo rušení obcí, které začalo fakticky již v souvislosti s odsunem německé obyvatelstva po válce a následným osídlováním pohraničí. Tím se nejen rušily historické místní vazby a vytvářely nové komunity, občanům neznámé, o jejichž dění nemohli mít zájem, ale mimo to se jim samotný výkon správy vzdaloval a dostupnost orgánů byla pro ně stále složitější.

Během druhé polovině 50. let pokračovaly pokusy o oživení činností národních výborů a současně o rozšíření jejich působností zejména v oblasti hospodářské. Úspěch se však opět nedostavil a nezbylo než konstatovat, že všechny předchozí potíže a nedostatky trvají.

Na XI. sjezdu KSČ v roce 1958 bylo rozhodnuto, že určité záležitosti projednávané národními výbory musí být předem schváleny příslušnými orgány komunistické strany.

V roce 1957 se konaly druhé volby národních výborů, s výsledky až na detaily stejnými jako před třemi roky.

c) Ústava z roku 1960 a zákony o národních výborech

Koncem 50. let se začaly v hospodářství projevovat vážné strukturální problémy. Současně byla formulována teze podle níž bylo již byl vybudován socialismus a měl být zahájen přechod ke komunistické společnosti.

To byla ideová východiska také pro reformu veřejné správy. Jejím jádrem se v této oblasti stala teze, že národní výbory se mají postupně stát společenskými organizacemi pracujících, přičemž jejich prostřednictvím se občané měli bezprostředně podílet na řízení státu.

Nové úpravě národních výborů předcházelo přijetí zák. č. 36/1960 Sb., jímž bylo uskutečněno nové územní rozčlenění státu: zachováno zůstalo dělení na kraje, okresy a obce, avšak počet krajů se snížil na 10 a okresů na 108.

Nově stanovená velikost krajů byla odůvodňována především tím, že jejich dosavadní rozměry neodpovídaly potřebám rozvoje hospodářství a záměru rozšířit působnost národních výborů při řízení ekonomiky.

Ve skutečnosti byly rozhodujícími momenty často zcela nahodilé, jako např. zastoupení konkrétních osobností ve vedoucích orgánech KSČ a vládě. Nové rozdělení státu narušilo přirozené vazby uvnitř regionů, došlo k oslabení tradičních center (např. Olomouce, Zlína, Pardubic), územní celky byly vyměřovány bez ohledu na potřeby obyvatel. Současně pokračovala likvidace historických obcí zahájená již v předchozím desetiletí.

Zák. č. 65/1965 Sb. o národních výborech definoval národní výbory jako nejširší organizace pracujících, orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích.

V úvodních ustanoveních zákona byly formulovány některé z nosných zásad úpravy, jako právní zakotvení vedoucí úlohy KSČ (což krátce na to bylo stanoveno jako obecný princip v nové ústavě), přenesení rozhodovací i výkonné moci na kolegiální orgány, zvýraznění postavení komisí národních výborů a tzv. demokratický centralismus.

Zákon předpokládal podstatné rozšíření působností národních výborů především v oblasti hospodářské a zabezpečování lokálních potřeb. Národním výborům byla předána do správy a řízení řada výrobních podniků, škol, sociálních a dalších institucí. Mimo to měly právo sledovat činnost státních orgánů a hospodářských organizací, které jim přímo nepodléhaly a upozorňovat na nedostatky v jejich činnosti. K jejich úkolům náleželo také péče o veřejný pořádek.

Štupně a druhy národních výborů zůstaly v podstatě nezměněné. Nadále tedy existovaly krajské, okresní a místní, resp. městské národní výbory a Národní výbor hlavního města Prahy.

Zachován zůstal i systém vzájemných vztahů mezi národními výbory vyšších a nižších stupňů. Princip podřízenosti nižších stupňů vyšším byl doplněn ustanoveními o vzájemné součinnosti, spolupráci a pomoci, jejichž dodržování ovšem nebylo právně vymáhatelné.

Volební období národních výborů bylo stanoveno na čtyři roky.

Zákon rozlišoval kolektivní orgány a odbory. Kolektivními orgány byly: plénum, rada a komise. Z dikce zákona však neplynulo jednoznačně, zda je národním výborem pouze plénum nebo jej tvoří i ostatní kolektivní orgány

Plénum, které se skládalo ze všech poslanců, bylo hlavním orgánem národního výboru. Zákon taxativně vymezil okruh otázek, které náležely toliko do jeho působnosti. Mezi jinými pouze plénu náleželo vytvářet ostatní orgány národního výboru.

Hlavním výkonným orgánem národního výboru byla jeho rada, která zásadně rozhodovala ve sboru. Zákon předpokládal, že rada bude nejrůznějšími formami vyvíjet součinnost s občany (např. svolávání porad, vytvářením různých výbor, pořádáním veřejných diskusí apod.). Normativně právní význam těchto ustanovení však byl přinejmenším sporný, vzhledem k tomu, že prakticky neexistovala možnost jak plnění těchto ustanovení vymáhat.

Rady národních výborů byly podřízeny plénu svého národního výboru a radě národního výboru vyššího stupně.

Podstatně se změnila postavení a funkce komisí. Zákon je totiž vymezil tak, že jsou nejen iniciativní a kontrolní, ale dokonce i výkonnými orgány národních výborů s rozhodovacími pravomocemi k řízení těch úseků, pro které byly zřízeny. V rámci svých působností mohly rozhodovat, činit opatření a dávat závazné pokyny vedoucím příslušných odborů. Vedle poslanců tvořily komise i „osvědčení pracovníci“ z různých oblastí.

Komise měly být formou přímé účasti občanů na výkonu státní moci. Těžiště jejich činnosti mělo spočívat v působení mezi občany a spolupráci s různými organizacemi.

Odbory národních výborů měly především připravovat odborné podklady pro výkon pravomocí a působností volených orgánů, zajišťovat provádění jejich rozhodnutí a řešit otázky, které jim tyto orgány svěří. Řízeny byly plénem a radou, ale pokyny jim mohly dávat též komise. Jejich rozhodnutí byla přezkoumatelná odbory národních výborů vyšších stupňů, resp. ministerstvy.

Podrobnosti týkající se uspořádání orgánů národních výborů a jejich působností upravilo vl. nař. č. 71/1960 Sb.

Koncepce národních výborů byla ovlivněna dobovou tezí o tom, že naše společnost se ocitla v období přechodu ke komunismu. Podle ní měl stát a jeho orgány postupně zanikat a jejich funkce přecházet na dobrovolné aktivity občanů.

Tento moment byl patrný zvláště pokud šlo o komise národních výborů, které měly podle představ zákonodárce fungovat tak, že poslanci a další členové by po pracovní době vyřizovali veřejné záležitosti. Reálně by mohl takový model fungovat snad jen v malých obcích, nikoli již ve větších městech či dokonce na úrovni okresů a krajů. Praktickým důsledkem toho, že komise byly složeny z laiků bylo to, že se dostaly do závislosti na odborech, jejichž pracovníci měli odborné znalosti a potřebné informace.

Komise ovšem mohly dávat závazné pokyny i vedoucím podniků a zařízení řízených národním výborem a tím zasahovat do jejich řízení. V praxi nebyla nijak vyjímečná situace, kdy ředitelé podniků dostávali nekvalifikované a vzájemně se křížící pokyny od několika komisí.

Rozhodnutí komise nepodléhalo přezkoumání vyšší instancí, ale pouze radou či plénem národního výboru téhož stupně. V situaci, kdy předsedou komise byl člen rady

a jejím tajemníkem zpravidla vedoucí příslušného odboru, byly záruky zákonnosti povážlivě ohroženy.

Zákon o národních výborech byl přijat koncem května 1960 a krátce na to, v červenci byla vydána nová ústava (ústavní zák. č. 100/1960 Sb.).

V úvodním prohlášení bylo konstatováno, že socialismus u nás zvítězil a ... „shromážďujeme síly pro přechod ke komunistické společnosti“.

Pokud se týče vlády, vymezila ji ústava jako nejvyšší výkonný orgán státní moci. Na rozdíl od předchozí úpravy byl tentokrát příkladmo stanoven okruh jejich působností, kam náleželo např. řízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, řízení a kontrola národních výborů, jmenování některých státních funkcionářů, vydání usnesení a nařízení, vypracování návrhu plánu a rozpočtu, předkládání návrhů zákonů a další.

Postavení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ústava podrobněji nezmínila s výjimkou ustanovení, že mohou vydávat na základě zákonů a vládních nařízení a k jejich provedení obecně závazné právní předpisy.

Ohledně národních výborů stanovila ústava obecné principy, které v podrobnosti prováděl zmíněný zák. č. 65/1965 Sb.

Ani další pokus o reformu místní správy nebyl úspěšný. Centralizované řízení společenských procesů, zejména ekonomiky se dostalo do konfrontace s pokusy o decentralizaci. Národní výbory měly zajišťovat potřeby svých regionů, ale současně respektovat i celostátní zájmy a v tomto směru byla jejich činnost regulována vládou a ústředními orgány státní správy. Potíže byly násobeny zdůrazňováním role volených, neprofesionálních orgánů, zejména komisí při výkonu veřejné správy.

V krátkém čase se prokázalo, že zvolený model je opět nefunkční a proto byla v roce 1967 přijata nová (v pořadí již třetí) úprava národních výborů (zák. č. 69/1967 Sb.). V průběhu více než dvaceti let, po které tento zákon platil, prošel jedenácti přímými novelizacemi, nicméně principy jeho konstrukce zůstaly nedotčeny.

Národní výbory definoval jako orgány socialistické státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Současně je označil také jako státní orgány samosprávného charakteru, což byl zřejmý vnitřní rozpor, vzhledem k tomu, že územní samospráva je svojí vlastní podstatou nestátní.

Obdobně jako v předchozí úpravě bylo obecně proklamováno, že národní výbory vyvíjejí svoji činnost ve spojení s občany a jejich organizacemi, což však byla opět spíše ideová fráze bez skutečného normativně právního významu a dopadu.

Zákon naznačoval i úsilí o prosazení určitých prvků přímé demokracie např. ustanovením, podle něhož mohly být základní otázky života obce nebo města předloženy k projednání občanů (zejména pokud šlo o územní plán či sloučení s jinou obcí). Vzhledem k tomu, že nestanovil, jak má být mínění občanů zjištěno a zejména zda je třeba k němu vůbec přihlížet, nemělo toto ustanovení větší význam. Získání souhlasu občanů k určitým opatřením (např. k vytvoření jednoho MNV pro několik obcí) bylo předepsáno obligatorně. Ani zde však nebylo stanoveno, jaké důsledky by mělo přijetí takové rozhodnutí bez souhlasu občanů.

Obdobnou hodnotu mělo i ustanovení, podle něhož mohly ONV a KNV svolávat k posouzení důležitých otázek konference národních výborů nižších stupňů nebo to, jímž se národním výborům ukládalo, aby spolupracovaly s ostatními státními orgány, především soudy, prokuraturami a bezpečností na úseku dodržování zákonnosti, předcházení trestné činnosti a ochrany občanských práv.

Národní výbory byly hlavními, ale nikoli jedinými orgány, které vykonávaly státní správu v územích. Od počátku existovaly i jiné orgány, jímž zvláštní zákony svěřovaly

výkon správy (zejména tzv. dekoncentráty, jako např. okresní a krajské finanční správy, vojenské správy či správy spojů).

Stupně a druhy národních výborů zůstaly v zásadě stejné, jako podle předchozí úpravy. Nadále tedy byly místní, resp. městské, okresní a krajské národní výbory. Nově bylo zavedeno rozdělení městských národních výborů do tří kategorií (v závislosti na tom, zda byly ve městech, která byla sídly krajů či okresů, podle velikosti a významu měst a podobných kritérií), zvláštní statut byl přiznán městským národním výborům v Brně, Ostravě a Plzni (území těchto měst se členila na obvody s obvodními národními výbory). V Praze působil Národní výbor hlavního města Prahy a obvodní národní výbory (postavení Prahy bylo ovšem upraveno zvláštním zák. č. 111/1967 Sb.).

V roce 1982 byla zavedena nová kategorie středisková obec. V takové obci působil MNV s rozšířenou působností. Mimo to mohl být zřízen jeden MNV pro několik obcí a s působností jako MNV ve střediskové obci. Vytvoření střediskových obcí mělo podle oficiálních komentářů přispět k integraci malých obcí do větších celků a tím zlepšení řízení ekonomických i sociálních procesů, zejména též racionalizaci výkonu správy.

V řadě případů však bylo dosaženo jiných efektů. Došlo k rušení obcí (některé z nich ztratily i svůj název a byly označovány podle střediskové obce) a někde se i zhoršila dostupnost správy pro občany. Mimo to střediskové obce preferovaly svoje zájmy na úkor ostatních. Třebaže bylo dosaženo racionalizace výkonu státní správy, objevil se i negativní důsledek: občané neměly zájem o situaci v takto vzniklých územních jednotkách a reakcí na tuto situaci byl lokalismus.

Věcnou působnost národních výborů vymezil zákon jednak v obecných ustanoveních, jednak demonstrativním výčtem, podle něhož vykonávaly národní výbory správu zejména na úseku tvorby a ochrany životního prostředí, oblastního plánování, řízení stanovených oblastí hospodářství, sociálního zabezpečení, ochrany veřejného pořádku, všeobecné vnitřní správy atd., přiznána jim byla pravomoc vydávat obecně závazné právní akty. Konkrétní práva a povinnosti byly upraveny ve zvláštních zákonech, které se poměrně často měnily, což mělo za následek, že vznikl složitý a málo přehledný systém právní úpravy.

Zvláštním ustanovením bylo upraveno oprávnění národních výborů spravovat nebo si přímo zřizovat organizační jednotky potřebné k plnění jejich úkolů (např. předškolní zařízení, zařízení pro veřejně prospěšné služby), kontrolovat organizace, které si v obvodu jejich územní působnosti vytvořily národní výbory vyšších stupňů a další.

Rozsah působností byl závislý na tom, o jaký stupeň a druh národního výboru se jednalo. MNV se měly soustřeďovat především na zajišťování podmínek pro normální fungování běžných životních potřeb a funkcí menších obcí. Širší okruh působností vykonávaly MNV ve střediskových obcích a zejména pak městské národní výbory. Těžiště výkonu státní správy bylo soustředěno u ONV, které vykonávaly státní správu ve všech úsecích, které byly svěřeny národním výborům, řídily národní výbory nižších stupňů, účastnily se na vypracování koncepcí rozvoje okresů, řídily nebo spravovaly okresní správu silnic, školy a školská zařízení a další organizace, pokud to stanovil zvláštní zákon a plnily i další funkce.

KNV se měly zaměřovat v první řadě na koncepční otázky, plánování rozvoje regionu, řízení organizací sloužící širším potřebám apod.

Podrobně byla upravena oprávnění národních výborů v oblasti hospodářské, sestavování jejich rozpočtů, nakládání s majetkem, vytváření peněžních fondů a další související otázky.

Na rozdíl od předchozí úpravy vymezil zákon z roku 1967 oblast tzv. samostatné působnosti národních výborů. Jednalo se o např. o otázky péče o životní prostředí, bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů službami, zřizování a řízení některých veřejně

prospěšných zařízení, správy majetku, stanovení hospodářského plánu a rozpočtu atd. V této sféře vykonávaly národní výbory svoji působnost samostatně a řídily se pouze obecně závaznými předpisy a usneseními vlády a jejich orgány. Oproti ostatní (tj. „nesamostatné“) působnosti nepodléhaly tedy např. směrnicím ministerstev a pro výkonné orgány neplatila zásada dvojí podřízenosti.

Šlo tu o náznak postavení národních výborů jako orgánů územní samosprávy. V období tzv. normalizace bylo však stanoveno, že se národní výbory také zde musí řídit i vládními usneseními stejně jako když vykonávaly státní správu, čímž mohla být jejich samostatnost kdykoli omezena, resp. eliminována.

Volební období zprvu čtyřleté, později o rok prodlouženo.

Orgány národních výborů tvořily jeho plénum, rada, komise a správní komise, odbory a zvláštní orgány; specifické postavení měly výbory lidové kontroly. Mimo to mohly být zřizovány občanské výbory a jiné aktivity národních výborů.

Plenární zasedání bylo hlavním orgánem národních výborů (pojem národní výbor a plenární zasedání se fakticky překrývaly). Zákon stanovil okruh záležitostí, které byly vyhrazeny výlučně plénu. Kromě zřizování ostatních orgánů, sem náležely zejména koncepční záležitosti, schvalování plánu a rozpočtu, zřizování organizací a zařízení národního výboru, přenášení působností na národní výbory nižších stupňů, udělování čestného občanství obce a další. Mimo to si mohlo plénum vyhradit rozhodování o kterékoli další otázce náležející do působnosti jiných orgánů.

Rada byla nadále hlavním výkonným orgánem národního výboru s všeobecnou působností. Tvořil ji předseda a místopředsedové národního výboru, jeho tajemník a další členové v počtu stanoveném zákonem. Okruh jejich působností vymezoval zákon příkladmo a rámcově. Náleželo mezi ně např. jmenování ředitelů organizací a zařízení národního výboru, příprava a provádění usnesení pléna, řízení činnosti odborů, komisí a jiných orgánů atd. Pravomoc přijímat obecně závazná nařízení národního výboru náležela zásadně plénu. V nutných a neodkladných případech je však mohla přijmout rada s tím, že muselo být schváleno na nejbližší schůzi pléna.

Zachována byla zásada, že rada rozhodovala ve sboru a byla podřízena a odpovědná plénu, které mohlo její členy odvolat.

S ohledem na neúspěch předchozí úpravy působností komisí, byly jejich postavení a působnost koncipovány odlišně. Fungovaly jako orgány: 1) iniciativní (měly se zabývat otázkami rozvoje na úseku, pro který byly zřízeny a předkládat návrhy plénu nebo radě); 2) kontrolní (dozíraly na činnost organizací a zařízení, aniž by zasahovaly do jejich řízení a dále na činnost odborů, resp. správních komisí z hlediska dodržování zákonnosti, včasnosti a kvality vyřizování záležitostí občanů); 3) výkonné (fungovaly v oblasti samostatné působnosti národních výborů a v dalších záležitostech, které jim byly svěřeny plénem. Pokud MNV a MěNV nezřizovaly odbory, plnily komise i jejich funkce. U jednotlivých národních výborů byly ustavovány např. komise plánovací, dopravy, školství, výstavby, pro ochranu veřejného pořádku, pro mládež a tělesnou výchovu a další. Komise se skládaly z poslanců a dalších občanů.

Komise podléhaly tedy pouze radě svého národního výboru a pokud fungovaly namísto odborů, vztahoval se ně správní řád; neplatila zde tedy zásada dvojí podřízenosti.

V případech stanovených zvláštním zákonem vytvářely národní výbory tzv. správní komise, které rozhodovaly o právech a povinnostech fyzických i právnických osob na úseku, pro který byly zřízeny, případně zde plnily i další úkoly. Na rozdíl od komisí platila pro správní komise dvojí podřízenost (podléhaly jak radě svého národního výboru, tak správní komisi národního výboru vyššího stupně, resp. příslušnému ústřednímu orgánu státní správy). Zřizovány byly např. komise posudková, regresní a pro projednávání přestupků.

Specifické postavení měly výbory lidové kontroly. Byly jednak orgány národních výborů, jednak územní články soustavy orgánů kontroly (tu tvořily podle zák. ČNR č. 116/1971 Sb. Výbor lidové kontroly České socialistické republiky, výbory lidové kontroly národních výborů a závodní komise lidové kontroly v organizacích náležející do působnosti republiky).

Výbory lidové kontroly národních výborů se skládaly z poslanců a dalších občanů. V plénu rozhodovaly zásadní otázky, ostatní řešil předseda, místopředseda a zejména profesionální zaměstnanci výboru.

Oproti úpravě z roku 1960 se podstatně změnilo postavení odborů, které se opět staly výkonnými orgány státní správy. Dále jim náleželo připravovat podklady pro jednání ostatních orgánů národního výboru a řídit po odborné stránce organizace a zařízení národních výborů.

Odbory byly řízeny radami příslušných národních výborů a podléhaly také odboru národního výboru vyššího stupně.

V případech stanovených zákony, mohly národní výbory vytvářet ještě další, zvláštní orgány (jako např. krajského a okresního hygienika a Sbor požární ochrany).

U národních výborů nižších stupňů se ustavovaly tzv. občanské výbory a jiné aktivity. Jejich posláním mělo být zajišťovat, aby občané mohli přímo prosazovat svoje zájmy a potřeby v činnosti národního výboru a zajistit jejich podíl na správě veřejných záležitostí. Mohly dokonce být pověřeny plněním některých úkolů národního výboru, nikoli však rozhodovací činností.

Pravomoc těchto orgánů nebyla přesně určena. Měly právo obracet se na jiné orgány národního výboru s návrhy podněty a dotazy a tyto byly povinny se jimi zabývat a informovat je o způsobu vyřízení.

Pokud se týče nápravy nesprávných rozhodnutí a jiných aktů, platilo, že plénum národního výboru mohlo zrušit nebo změnit nesprávné usnesení rady nebo komise a vždy tak muselo učinit, bylo-li v rozporu se zákonem nebo jiným obecně závazným právním předpisem, plánem, rozpočtem nebo jiným jeho usnesením. Rada mohla zrušit či změnit opatření odboru či správní komise. Co se týče usnesení komise, mohla je rada pouze pozastavit, kdežto zrušit jej náleželo do působnosti pléna.

Obecně závazná nařízení národního výboru, která byla v rozporu se zákonem či jiným obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením národního výboru vyššího stupně rušilo plénum národního výboru vyššího stupně, od federalizace státu, Česká národní rada.

Dále platilo, že usnesení pléna, která bylo v rozporu se zákonem, jiným obecně závazným právním předpisem atd. mohl zrušit národní výbor vyššího stupně, resp. vláda, pokud nezjednal nápravu sám národní výbor. Nesprávná usnesení rady, které nezrušil příslušný národní výbor, rušila rada národního výboru vyššího stupně či vláda. Obdobně to platilo i o opatření odboru a správní komise.

Tam, kde se jednalo o rozhodování v oblasti samostatné působnosti národního výboru, mohla být usnesení či opatření rušena vyšším orgánem pouze tehdy, byla-li v rozporu se zákonem, jiným obecně závazným právním předpisem nebo usnesením vlády.

Uvedená pravidla ovšem neplatila tam, kde šlo o rozhodování vydaná ve správním řízení, kde se postupovalo podle správního řádu.

V období tzv. pražského jara v roce 1968 byla zahájena diskuse o zásadní reformě místní správy. Bylo uvažováno o obnovení územní především obecní samosprávy, novém administrativní rozdělení státu, kdy mělo dojít k obnovení historických zemí a vytvoření

komunálního vlastnictví. Ustaven byl Svaz českých, moravských a slezských měst hlásící se k tradicím obecní samosprávy.

Srpnová okupace a následný proces tzv. normalizace 70. let tento rozběh zlikvidovaly. Systém národních výborů zůstal zachován a jakýkoli pokus o územní autonomii, která představovala potenciální oponenturu vůči centru byl označen jako politicky pochybený.

Organizace a řízení národních výborů se dotkla federalizace Československa, k níž došlo v roce 1968 (ústavní zák. č. 143/1948 Sb. o československé federaci). Nejvyššími výkonnými orgány státní moci se staly vláda federální, jednak republikové, čemuž odpovídalo i rozdělení nejvyšších orgánů státní správy tj. ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.

Všeobecně i v oblasti správy byla působnost rozdělena mezi federaci a republiky tak, že určité otázky náležely do výlučné působnosti federace či naopak republik, některé záležitosti byly společné. Komplikované vztahy vznikaly pokud šlo o výkon státní správy, kterou mohla i v oblasti výlučné působnosti federace zajišťovat nejen federální vláda a ministerstva, ale také republikové orgány (včetně národních výborů), pokud byly jejím výkonem pověřeny.

Naproti tomu v oblasti společné působnosti zajišťovaly výkon správy orgány federace i republik a v oblasti výlučné působnosti republik pouze jejich orgány.

Právní úprava národních výborů náležela do působnosti tehdejších zákonodárných sborů republik, tj. národních rad. Obecné koncepční řízení prováděly republikové vlády. V jednotlivých odvětvích správy podléhaly národní výbory příslušným ministerstvům a jiným ústředním orgánům státní správy.

Pro další vývoj byla typickou tendence oslabování obcí a posilování významu větších celků.

V 70. letech vyhlásila KSČ linii urbanizace, která měla vést ke sblížení způsobu života ve městech a na venkově a jednotného socialistického osídlení. Její součástí bylo spojování obcí či jejich připojování k městům i vytvoření tzv. střediskových obcí a další kroky.

Důsledkem těchto opatření byl vznik větších celků. Proklamovaný cíl, totiž zlepšený výkon správy nebyl v zásadě dosažen a navíc, jak bylo již vzpomenuáno, se správa mnohdy stala pro občany hůře dosažitelnou.

Období 80. let bylo poznamenáno ekonomickým i politickým úpadkem režimu. Pokusů k jeho záchraně byla učiněna řada jak formami represivními, tak i ve směru snah po dílčích reformách, které se však netýkaly jeho podstaty. V oblasti územní správy byly opakovány snahy po zvýraznění role národních výborů při řízení ekonomiky a zvýšení zájmu občanů na jejich činnosti. Jejich opravdová realizace by musela znamenat strukturální změny, na které se však nepomýšlelo.

Bez efektu byla i řada reforem na úrovni ústředních orgánů státní správy federace a republik, které se obvykle vyčerpávaly zřizováním nových orgánů a přesuny v kompetencích mezi nimi, zatímco způsob jejich fungování zůstal nedotčen. Rozhodující působnosti přitom byly na federálních orgánech.

Situaci dotvářela trvající existence paralelních mocenských struktur: vedle státních orgánů fungovala příslušné stranické výbory, které činily faktická rozhodnutí, za které nebyly nikomu odpovědné, jejichž splnění však mohlo být efektivně vymáháno díky personálním vazbám mezi stranickým aparátem a státními orgány.