Vladimír Čechák

Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945–2004)

EUPRESS

Období protektorátu a druhé světové války

Chceme-li postihnout základní vývojové tendence veřejné správy v Československé republice po roce 1945, je nutné zmínit se aspoň o základních rysech veřejné správy za předcházejícího období, tj. období od března 1939 do května 1945, a to tím spíše, že jde o období historicky mimořádně důležité. V tomto období došlo nejen k výrazným změnám v oblasti jak státní správy, tak i samosprávy, k rozdílnému vývoji veřejné správy v Protektorátu Čechy a Morava a na Slovensku, ale i napůdě československé emigrace se formovaly názorové koncepce, které výrazně, lze dokonce říci, podstatným způsobem ovlivnily jak formování institucí státní správy a zejména samosprávy, tak i reálný výkon veřejné správy v poválečných letech. Instituce „národních výborů", o níž se vedly intenzivní diskuse jak ve vedení „londýnské československé emigrace", tak i mezi představiteli komunistické emigrace v Moskvě, zaujímala důležité, klíčové místo ve správní struktuře poválečného Československa téměř čtyřicet pět let.[1]

Již vznik druhé republiky znamenal z hlediska vývoje veřejné správy výrazné opuštění demokratických trendů a tradic, pod jejichž vlivem se formovala veřejná správa a to jak správa státní, centrální, tak i správa regionální, stejně jako samospráva na všech stupních po roce 1918. Rozbití druhé republiky, okupace českých zemí a zřízení Protektorátu Čechy a Morava na straně jedné, na druhé straně vznik Slovenského státu pod patronací „Třetí říše" znamenaly i v oblasti veřejné správy velmi výrazné změny. Docházelo-li pod vlivem tradic k určitým rozdílům, zejména ve struktuře, organizaci a do určité míry i ve výkonu veřejné správy mezi českými zeměmi a Slovenskem již v období první republiky, pak po 15. březnu probíhal vývoj v této oblasti již zcela odlišným způsobem.

V uvedeném období je nutno sledovat (při určitém zjednodušení) z hlediska vývoje veřejné správy minimálně tři oblasti.

První oblast představuje problematika vývoje a organizace veřejné správy na území historických českých zemí. I zde je však nutno rozlišit mezi vývojem veřejné správy na územích, která byla na základě „mnichovského diktátu" připojena k Říši a zbytkem území, na němž vznikl po 15. březnu 1939 tzv. Protektorát Čechy a Morava.

Druhou oblast představuje vývoj veřejné správy (včetně samosprávy – pokud vůbec o ní můžeme mluvit) na území „Slovenského štátu".[2] Vývoj veřejné správy v českých zemích a zejména v Československu je zpracován v řadě publikací. Z novějších prací věnovaných této tématice je nutno uvést aspoň výbornou dvousvazkovou práci Karla Schelleho „Vývoj správy v předválečném Československu" (Brno, Masarykova univerzita 1991), která kromě jiného obsahuje velmi bohatý přehled literatury a základních dokumentů, a novější práci téhož autora „Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948" (Eurolex-Bohemia, Praha 2002).

Třetí oblastí je vývoj správy a názoru na organizaci a činnost veřejné správy, tak jak se vyvíjel v kruzích československé válečné emigrace, zejména v kruzích „londýnské vlády".

Veřejná správa v tzv. „Protektorátu Čechy a Morava"

Okupace českých zemí 15. března 1939 a zřízení Protektorátu Čechy a Morava byla aktem bez jakéhokoliv právního podkladu. I kdybychom připustili, že souhlas prezidenta Dr. Emila Háchy s tímto aktem nebyl vynucen násilím, podle československé ústavy v té době platné neměl Dr. Hácha jako prezident k tomuto kroku žádnou kompetenci. (Jeho souhlas byl v explicitním rozporu s články 61 a 65 této ústavy.)[3]

1/ Nejostřejší diskuse o této věci však probíhaly právě „mezi" těmito emigračními centry.
2/ Problematice vývoje veřejné správy „Slovenského štátu" je mimo jiné věnována velká pozornost v práci Ivana Kamence: Slovenský stát.
3/ Na tuto skutečnost se odvolával i „Československý národní výbor" a později exilová vláda, když zdůvodňovala svoji právní kontinuitu s ústavními orgány předválečné Československé republiky.

Dříve než se zaměříme na problematiku správy v tzv. protektorátě, zmíníme se o struktuře, organizaci a výkonu veřejné správy na bývalém území Československa, které v důsledku mnichovských dohod bylo připojeno k německé říši.

V období od 1. do 20. října 1938 *byl výkon veškeré moci* (tedy i správní) *svěřen německé armádě*. Při jednotlivých velitelstvích německé armády na tomto území byla zřízena instituce „pověřenců pro civilní správu", kteří fakticky řídili činnost všech orgánů, vykonávajících veřejnou správu. Teprve po 20. říjnu se na tomto území začala formovat veřejná správa ve vlastním slova smyslu.

Celé území bývalých Sudet bylo rozděleno na *53 venkovských okresů* (Landkreise) *a 5 městských okresů* (Stadtkreise).[4] V čele „*venkovských* okresů" stáli „*zemští radové*" – *Landrat*, kteří měli k dispozici určitý administrativní aparát (Landratsamt). V čele „*městských* okresů" stáli *vrchní starostové* (*Oberbürgermeister*). „Venkovské okresy", v duchu říšské správy vystupovaly s jistými omezeními i jako „samosprávné korporace". „Městské okresy" byly jen „samosprávnými korporacemi" a funkci státní správy plnily pouze z „pověření".

Vyšší správní institucí na území bývalých Sudet byly *úřady vládních prezidentů* (Regierungspräsident). V této době působily celkem tři instituce tohoto typu. Centry těchto *vládních okresů* byly *Karlovy Vary, Liberec* a *Opava*. Oblast působnosti vládního okresu Karlovy Vary sahala přibližně od Horšovského Týna až po Kadaň a Žatec, které ještě do tohoto vládního okresu patřily. Na něj navazovalo území vládního okresu Liberec, které sahalo až po venkovský okres Broumov. Zbytek území bývalých Sudet, připojených na základě mnichovské dohody k Říši, tvořil vládní okres Opava. Vládní okresy zajišťovaly výkon státní správy a současně vykonávaly dozor i nad venkovskými a městskými okresy, ať již pokud se týká výkonu státní správy z pověření, či jako nad samosprávnými institucemi.

Nejvyšší správní institucí na území bývalých Sudet, které bylo v důsledku mnichovských dohod odstoupeno Německu, byl úřad *říšského místodržitele*. Byl rozdělen na dva víceméně samostatné úřady, spojené pouze osobou místodržitele. První z těchto úřadů (větší) *vykonával státní správu*, druhý představoval víceméně *samosprávu* dané oblasti.[5]

Způsob organizace správy na tomto území byl v podstatě shodný s organizací správy v Říši. Postavení říšského místodržitele v této oblasti však bylo ve srovnání s analogickými oblastmi Říše výrazně posíleno – byl např. i komisařem pro říšskou obranu atd. Říšský místodržitel a jeho úřad byli podřízeni přímo říšskému ministerstvu vnitra. Při výkonu státní správy byl stálým zástupcem místodržitele pro tuto oblast jeho *zástupce s hodností „vládního prezidenta"*, který fakticky vykonával řízení agendy státní správy říšského místodržitelství. V oblasti *župní samosprávy* byl stálým zástupcem místodržitele *župní hejtman*. Jeho nejbližšími spolupracovníky byli *župní radové*, jejichž počet byl v zásadě stanovován říšským ministerstvem vnitra. Jejich funkce byla víceméně poradní.

V oblasti veřejné správy sehrávala významnou úlohu i NSDAP. Její organizační (územní) struktura v Říši a z počátku i na připojeném území bývalé Československé republiky odpovídala v podstatě územním obvodům říšských (správních) žup. Po vytvoření protektorátu však bylo do sudetské župy NSDAP přičleněno i 5 protektorátních okresů NSDAP. (Šlo o okresy Moravská Ostrava, Olomouc, Hradec Králové, Praha, Plzeň).

Pokud se týká místní (městské, obecní) územní samosprávy na území připojeném k Říši, ta byla víceméně likvidována. *V čele* jak městských, tak i venkovských obcí stáli *jmenovaní starostové* (v městských okresech *vrchní starostové*), kteří byli pověřeni řízením veškeré správy. Stálými zástupci starostů byli „*přidělenci*". První „přidělenec" byl ze zákona prvním a stálým zástupcem starosty. Ostatní „přidělenci" byli stálými zástupci starosty ve svých oborech.

Na úrovni obcí byli další složkou správy *obecní radové*. Nepředstavovali nikdy kolektivní orgán a jejich *kolegium nemělo žádnou samostatnou rozhodovací moc*. Byli starostovými „rádci" jako jednotlivci, a bylo zákonem stanoveno, v kterých záležitostech je starosta povinen se s nimi „radit". Podle velikosti obce jich bylo minimálně dvanáct a nejvíce třicet šest. Kromě nich vykonávali poradenskou činnost pro starostu ještě tzv. *poradci*, kteří rovněž byli jmenováni a vykonávali poradenskou činnost ve vymezených oborech. Za orgán na *úrovni obecní* samosprávy byla považována *porada obecních radů a poradců*, která byla svolávána starostou ke předem stanovenému programu.

Starostové a přidělenci, kteří vykonávali tuto funkci „z povolání", byli jmenováni na dobu 12 let, starostové a přidělenci, kteří svoji funkci vykonávali jako „čestnou", byli jmenováni na 6 let.

Samostatnou problematiku představuje organizace finanční správy a organizace soudnictví. V podstatě v obou případech byla (s výjimkou určitých specifik) svou vnitřní

4/ Tyto městské okresy byly ve městech: Liberec, Ústí nad Labem, Cheb, Karlovy Vary, Opava.
5/ Funkci říšského místodržitele zastával Konrad Henlein, který byl současně i ve funkci gauleitera NSDAP.

strukturou a organizací přizpůsobena finanční správě a soudnictví v Říši.

Správní uspořádání na území tzv. „protektorátu"

Základním rámcem pro utváření veřejné správy v Protektorátu Čechy a Morava byl *výnos* vůdce a říšského kancléře *A. Hitlera ze dne 16. března 1939*. Ten stanovil rozsah protektorátního území a ponechával v rukou „vůdce německé říše" i eventuální regulaci hranic. Dále upravoval postavení obyvatel protektorátu, rozsah a formu výkonu správy, stejně jako vztah Říše a jejích institucí k autonomní výkonné moci protektorátu.

Článek 3 tohoto výnosu stanovil, že *„Protektorát Čechy a Morava je autonomní součástí německé říše"*. Likvidoval však fakticky všechny demokratické správní orgány. *Národní shromáždění* (které se sešlo naposledy v prosinci roku 1938) *bylo rozhodnutím prezidenta Emila Háchy* (pod nátlakem z německé strany) *dne 21. března 1939 rozpuštěno* a nové volby nebyly vypsány. Jeho funkci, byť ve značně omezeném a deformovaném rozsahu, měl do jisté míry sehrávat *„Výbor národního souručenství"*, který byl i formálně prohlášen za *„jediné politické sdružení českého národa na území Protektorátu Čechy a Morava"*. Členové tohoto výboru nebyli voleni, nýbrž jmenováni státním prezidentem. Vnější zdání, že tento výbor do jisté míry supluje funkci Národního shromáždění, bylo posíleno i skutečností, že *zasedal v budově bývalého parlamentu*, měl v podstatě obdobné komise jako bývalý parlament. V jednotlivých ministerstvech byl jmenován vždy „styčný" úředník ve vztahu k Výboru národního souručenství a k příslušným komisím. Již v prvním období protektorátu německá okupační správa velmi výrazně zasahovala do personálního složení Výboru národního souručenství a postupně z něj eliminovala všechny exponenty spojené s politickou (a také správní) strukturou bývalé Československé republiky. Po roce 1942 se postavení a charakter Národního souručenství (i „Výboru") výrazně změnily.

V oblasti mezinárodních vztahů ztratil „autonomní" Protektorát Čechy a Morava veškeré kompetence. Ochranou zájmů protektorátních občanů v zahraničí byl na základě dohody pověřen systém zastupitelských úřadů německé říše. Protektorát tak ztratil jakoukoliv mezinárodně právní způsobilost k jednání a současně byly zrušeny všechny bývalé (československé) zastupitelské úřady v cizině. Pouze v otázce československého státního dluhu připustila německá správa (ve vlastním zájmu) omezenou nástupnickou právní pozici Protektorátu.

Jediná funkce *„velvyslance"* protektorátní vlády, či spíše „velvyslance" *státního prezidenta*, byla zřízena pro zastoupení *v Berlíně u říšské vlády*. Tento velvyslanec protektorátu však neměl diplomatickou imunitu, ani aparát pro zajištění chodu zastupitelského úřadu. Nebyl rovněž členem diplomatického sboru a od roku 1940 neměl právo obracet se na ústřední říšské orgány (ministerstva) v záležitostech týkajících se protektorátu, eventuálně jeho občanů (velvyslancem protektorátní vlády u říšské vlády v Berlíně byl Dr. Chvalkovský).

Krátce po vyhlášení protektorátu byla rovněž úplně demobilizována československá armáda a na ni navazující, zpravidla branné, organizace. Současně *byla zrušena i jakákoliv územní vojenská správa* a vojenské soudnictví. Jedinou vojenskou formací, kterou protektorátní vláda disponovala, bylo *„vládní vojsko"*, které bylo podřízeno státnímu prezidentovi, v jeho čele stál „generální inspektor" a dva jeho zástupci. Do této funkce byl jmenován brigádní generál J. Eminger, bývalý velitel 3. rychlé divize (Bratislavské). (Vládní vojsko bylo organizováno do sedmi praporů – čítalo asi 7000 mužů).

Protektorátní vláda byla rovněž velmi silně omezena v oblasti vydávání právních předpisů a dalších právních norem. Říšské instituce od počátku legislativní procesy výrazně ovlivňovaly a *říšské orgány mohly přímo samostatně vydávat právní normy všech druhů* s účinností pro protektorát. Původní československé právní normy, které platily ke dni 16. března 1939, si podržely svoji platnost pouze tehdy, když byly konzistentní s německým právem. V případě jakýchkoliv nejednotností bylo vždy preferováno právo říšské.

Organizace státní a další veřejné správy

V *prvním období* tj. od 15. března do 6. dubna 1939 byla na území celého protektorátu *okupační vojenská správa*. Výkon veškeré moci byl v rukou velících generálů, stojících v čele velitelství v Praze a v Brně. Velením německé armády, která obsadila území Čech, byl pověřen generál von Brautisch. V čele vojenského velitelství „Wehrmachtu" v Praze byl v této době generál *Blaskowitz*, který byl rovněž nejvyšším velitelem německé armády na území Protektorátu, a z tohoto důvodu *měl i právo vydávat nařízení* (vyhlášky) *upravující správní záležitosti na celém území Protektorátu*. Velícím generálem vojenského velitelství v Brně byl generál von List. Při jejich štábech byl zřízen institut *„vedoucího"* (šéfa) *civilní správy*. Těmto vedoucím civilní správy byli podřízeni *správní šéfové*, kteří byli *ustanoveni* při každém *velitelství armádního sboru* v příslušné oblasti. Již v tomto období, tj. období „vojenské správy", byli ustanoveni *vrchní zemští radové (Oberlandrat)* a jejich úřady *(oberlandraty)*.

V počátcích bylo ustaveno 23 oberlandratů v Čechách a 12 na Moravě. Těmto oberlandratům byli reálně podřízeni *okresní hejtmani* stojící *v čele okresní protektorátní správy i samosprávy*. Postavení a funkce *oberlandratů* byla dvojznačná. Současně byly *nejnižšími správními úřady* pro německé státní příslušníky (v tomto smyslu *vykonávaly funkci orgánů německé říšské správy*) a současně byly *kontrolními orgány vykonávajícími dozor nad okresními a obecními úřady* v oblasti své působnosti (v tomto smyslu byly *pověřeny dohledem na výkon protektorátní státní správy a samosprávy*).

Již od počátku dubna 1939 docházelo v postavení i struktuře oberlandratů ke značným změnám. V druhé polovině dubna 1939 byl již celkový počet oberlandratů v Čechách a na Moravě pouze devatenáct. Část výkonných funkcí, zejména ve vztahu k protektorátní správě, stále více přenášely na okresní hejtmanství a současně vzrůstala jejich „dozorová" funkce. To vedlo postupně ke snižování jejich počtu. Do roku 1942 klesl jejich počet v Čechách a na Moravě na sedm, od 1. září 1944 na šest. Kontrolní a dozorovou činnost oberlandratů zdůrazňovalo jejich označení jako *inspektorů říšského protektora*, po zřízení Německého státního ministerstva jako *inspektorů německého státního ministerstva*.[6]

Po skončení období *okupační vojenské správy* byl ustanoven jako centrální instituce *říšské správy* v protektorátě *říšský protektor*, který stál v čele *Úřadu říšského protektora*. Zástupcem protektora ve vedení úřadu byl ustanoven *státní tajemník* a v jeho nepřítomnosti jej zastupoval *státní podtajemník*. První říšský protektor se oficiálně ujal své funkce 15. dubna 1939. Říšský protektor byl nejvyšším představitelem Říše v Protektorátě. *Byl jmenován A. Hitlerem a podřízen přímo jemu*. Zastupoval všechny německé ústřední správní instituce a jejich zájmy v Čechách a na Moravě. Měl významné kompetence vůči autonomním správním orgánům Protektorátu. Mimo jiné potvrzoval ministry protektorátní vlády a jeho úřad měl právo přímo ovlivňovat jejich činnost. Jeho souhlasu podléhaly všechny normotvorné akty protektorátní vlády, byl oprávněn rušit již dříve platné právní akty, vyhlášky a předpisy, které podle jeho názoru byly v rozporu se zájmy Říše. Mohl tedy libovolně zasahovat a měnit autonomní legislativu Protektorátu. Do jeho přímé kompetence patřily všechny německé správní instituce a organizace s výjimkou policie, která byla řízena státním tajemníkem, a armády.

Říšský protektor byl reprezentantem německých říšských zájmů v protektorátě a byl podřízen přímo A. Hitlerovi. Říšská ministerstva a další centrální říšské úřady byly při koncipování nařízení, směrnic a opatření směřujících k protektorátu, nebo těch, které měly platit „i" v protektorátě, povinny s říšským protektorem, eventuálně s jeho úřadem, jejich obsah a způsob realizace v protektorátě konzultovat.

Úřad říšského protektora byl členěn na oddělení, která v zásadě korespondovala s jednotlivými resorty protektorátní veřejné správy. V pozdější době tato oddělení víceméně přímo řídila příslušné oblasti protektorátní správy. Byla rovněž *zřízena expozitura Úřadu říšského protektora v Brně*. 15. prosince 1941 však byla zrušena. Od zřízení funkce říšského protektora zastával tento úřad Konstantin von Neurath až do podzimu 1941[7], po něm až do své smrti v r. 1942 s titulem „zastupující říšský protektor", zastával tuto funkci Reinhard Heydrich, po jeho smrti nastoupil do funkce, opět s titulem „zastupující říšský protektor" Kurt Dalluege, který byl vystřídán v srpnu 1943 Wilhelmem Flickem, již s titulem „říšského protektora".

Po Heydrichově smrti výrazně vzrostla úloha státního tajemníka v Úřadu říšského protektora a v srpnu 1943 bylo z části Úřadu říšského protektora, spravovaného přímo státním tajemníkem, vytvořeno *Německé státní ministerstvo pro Čechy a Moravu*, v jehož čele jako *německý státní ministr* stanul dosavadní státní tajemník *K. H. Frank*. Od srpna 1943 byla tomuto německému státnímu ministerstvu podřízena síť oberlandratů, která předtím podléhala říšskému protektorovi. Funkce Říšského protektora dostává v této době více méně reprezentativní charakter. Říšský protektor je i nadále „osobním zástupcem Vůdce" a nejvyšším představitelem Říše, ale faktická moc je plně v rukou Německého státního ministerstva pro Čechy a Moravu. Tato situace zůstává prakticky nezměněna až do zániku Protektorátu.

V čele *autonomní správy* v Protektorátu Čechy a Morava stál *státní prezident* (Dr. Emil Hácha). I když oficiálně využíval ochranu a čestná práva hlavy státu, k výkonu svého úřadu potřeboval vždy *pověření a „důvěru Vůdce"*. Ke konkrétním aktivitám a správním aktům potřeboval vždy souhlas říšského protektora. Jako „hlava státu" byl i vrchním velitelem „vládního vojska".

Nejvyšším *orgánem výkonné moci* v protektorátu byla vláda. I když původní, Beranova vláda podala 15. března 1939

6/ V r. 1940 působily „Oberlandraty" v těchto městech: 1. Brün – Brno; 2. Budweis – Budějovice; 3. Deutsch-Brod – Německý Brod; 4. Iglau – Jihlava; 5. Jitschin – Jičín; 6. Kladno – Kladno; 7. Klattau – Klatovy; 8. Kolin – Kolín; 9. Königgrätz – Hradec Králové; 10. Kremsier – Kroměříž; 11. Mährisch-Ostrau – Moravská Ostrava; 12. Melnik – Mělník; 13. Olmütz – Olomouc; 14. Pardubitz – Pardubice; 15. Pilsen – Plzeň; 16. Prag – Praha; 17. Prossnitz – Prostějov; 18. Tabor – Tábor; 19. Zlin – Zlín

7/ Pokud byl v čele úřadu, snažil se dodržovat určitá konvenční pravidla v jednání s představiteli protektorátní správy.

demisi, zůstala ve funkci až do 24. března 1939. 27. dubna 1939 byla *zrušena ministerstva zahraničních věcí* a *národní obrany* a další struktura vlády zůstala až do ledna 1942 v podstatě shodná se strukturou vytvořenou bývalou Československou republikou před 15. březnem 1939. Místo předsednictva vlády bylo ustaveno *předsednictvo ministerské rady*, které se stalo víceméně nikoliv politickým, nýbrž jen „správním" orgánem, a byly mu podřízeny některé centrální státní instituce. Státní úřad statistický byl přejmenován na *Ústřední úřad statistický* a byl podřízen předsednictvu ministerské rady, stejně jako nově zřízený *Nejvyšší úřad cenový* a později také (od roku 1942) *Pozemkový úřad pro Čechy a Moravu*. Do kompetence předsedy vlády, resp. úřadu předsednictva vlády patřily i správní věci týkající se vládního vojska.

K výraznější změně ve struktuře a kompetencích centrální správy došlo v důsledku tzv. „Heydrichových správních reforem" na počátku roku 1942. Všechna hospodářská ministerstva byla sloučena v jedno *Ministerstvo hospodářství a práce* (v jehož čele stanul Dr. Waltr Bartsch). Nově byl zřízen *Úřad lidové osvěty*, který byl později přeměněn na *Ministerstvo lidové osvěty*. Dále byla nově zřízena nebo reformována další ministerstva: *Ministerstvo zemědělství a lesnictví*, *Ministerstvo dopravy a techniky* a *Ministerstvo školství a národní osvěty*. Výrazně byla restrukturalizována agenda *Ministerstva vnitra* a došlo zde i ke změně některých kompetencí. Od ledna 1942 došlo rovněž ke *zrušení předsednictva ministerské rady*, jehož výše uvedené úkoly a kompetence převzalo Ministerstvo vnitra, stejně jako převzalo některé agendy zrušeného Ministerstva sociální a zdravotní správy.

Reforma z ledna 1942 *zrušila* rovněž *protektorátní vládu jako kolektivní orgán*. Jednotliví *ministři* byli *řízeni* přímo *příslušnými odbory Úřadu říšského protektora*, později (od roku 1943) jednotlivými odbory Německého státního ministerstva pro Čechy a Moravu. Tato reforma byla výrazným posílením německého vlivu na formálně autonomní protektorátní veřejnou správu. Již v lednu 1940 byli z příkazu Úřadu říšského protektora u zemských úřadů v Praze a Brně jmenováni *němečtí zemští viceprezidenti*, kteří byli po všech stránkách postaveni naroveň *zemským prezidentům*[8] a byl jim služebně podřízen veškerý personál zemského úřadu. Činnost zemských správních institucí byla výrazně modifikována již od dubna 1939 a na podzim téhož roku byla podstatná část jejich kompetencí přesunuta na zemské prezidenty. K jejich úplné likvidaci došlo v *květnu 1940*, kdy *byly zbytky zemských zastupitelstev rozhodnutím protektorátní vlády rozpuštěny*. V úřadech zemských prezidentů, podobně jako v institucích a orgánech centrální protektorátní správy, působili němečtí poradci a stále intenzivněji byli nahrazováni čeští úředníci (zejména ti s „nevhodnou" minulostí) německými. V květnu 1942 nařízením protektora přešly některé správní funkce úřadu protektora na úřady zemských prezidentů. V souvislosti s redukcí počtu oberlandratů přešly některé jejich funkce na nově utvořená okresní hejtmanství. Tento proces probíhal paralelně s úpravou obvodů a působností správních úřadů, což prakticky znamenalo *zrušení některých okresů a jejich sloučení se sousedními* (eventuálně rozdělení území rušeného okresu mezi více sousedních). V souvislosti s tím vznikla instituce *vedoucích okresních hejtmanů*, následně přejmenovaná na *okresní hejtmany s rozšířenou pravomocí*. Tyto nové instituce vznikaly zejména v oblastech, kde došlo k rušení oberlandratů.

V roce 1940 (rozhodnutím ze 13. 5. 1940) byly rovněž postupně *likvidovány zbytky okresních samosprávných orgánů*, jejichž působnost přešla na okresní úřady. I v těchto úřadech docházelo k výraznému posílení německého vlivu a postupnému nahrazování českých úředníků německými.

V oblasti obecní a městské samosprávy postupoval proces likvidace samosprávných orgánů téměř stejně rychle. Ve většině větších obcí byli *na místa starostů jmenováni němečtí vládní komisaři*, jejichž úkolem bylo podřídit místní správu především orientaci na zajišťování zájmů Říše. Od května 1942 velká většina okresních úřadů, zejména ve velkých okresech, nebo okresech důležitých z hlediska zájmů Říše (k nim patřil magistrát města Prahy a městský úřad v Brně) začala úřadovat „jménem Říše". V roce 1944 podle *vládního nařízení o úřednické správě obcí převzali vedení správy ve všech obcích s více než 3000 obyvateli „úředničtí vedoucí"* (ve městech se zvláštním statutem byli jmenováni ministrem vnitra, v ostatních obcích zemskými úřady). Tím byl prakticky zcela dovršen proces likvidace jakýchkoliv prvků samosprávy a státní správa byla zcela podřízena zajišťování potřeb a zájmů Říše. V mnoha případech, i když ne „de iure", tak fakticky fungovala zcela v intencích „říšské správy".

Základní rysy veřejné správy Slovenského státu v letech 1939–1945

Separatistické tendence, které vyústily vyhlášením samostatného Slovenského státu 15. března 1939, je možno vysledovat již od podzimu 1938. Tato situace byla do značné míry umož-

8/ V Čechách byl od počátku protektorátu zemským prezidentem Dr. Sobota, který byl později vystřídán R. Bienertem, na Moravě byl zemským prezidentem Němec Dr. Schwabe.

něna politickým vývojem, k němuž došlo v Československu bezprostředně po Mnichovské dohodě. Politickou iniciativu na Slovensku převzala *Hlinkova Slovenská ľudová strana*, která již v červnu 1938 (tj. čtyři měsíce před mnichovským diktátem) předložila v Národním shromáždění návrh zákona o *autonomii Slovenska*. 6. října téhož roku vnutila své představy o autonomii Slovenska i ostatním slovenským politickým stranám (tzv. „*Žilinská dohoda*").

Pražská vláda, ještě dříve než byla oficiální cestou seznámena s obsahem „Žilinské dohody", jmenovala Dr. Jozefa Tisa, v té době úřadujícího místopředsedu Hlinkovy Slovenské ľudové strany, *ministrem pro správu Slovenska*. Součástí jeho pověření bylo i podat návrh na jmenování dalších ministrů, kteří by do definitivního nového státoprávního uspořádání byli pověřeni správou záležitostí Slovenska. Oficiálně toto rozhodnutí bylo potvrzeno hned následující den, po oficiálním seznámení se s Žilinskou dohodou. 19. listopadu Národní shromáždění odhlasovalo *zákon o slovenské autonomii*. (Současně byl přijat *zákon o autonomii* Zakarpatské Ukrajiny. Tím se Československá republika stala *federativním státem*.)

Představitelé Hlinkovy Slovenské ľudové strany prosadili na Slovensku uspořádání voleb do *Slovenského sněmu*. Voličům byla předložena pouze *jedna kandidátka* a to kandidátka Hlinkovy strany. Volby se uskutečnily 18. prosince a bylo v nich zvoleno 63 poslanců Slovenského sněmu, většinou stoupenců Hlinkovy strany. Tlak na úplné odtržení Slovenska neustále vzrůstal. Velkou iniciativu v tomto směru vyvíjela především Hlinkova Slovenská ľudová strana a její organizace. 5. února 1939 tyto tendence vyvrcholily na velké manifestaci, kterou zorganizovala „Hlinkova garda" v Píšťovcích (nedaleko Nitry). Hlavní řečníci, V. Murgaš (v té době náčelník hlavního štábu Hlinkovy gardy) a A. Mach, vedoucí nedávno vytvořeného Úřadu propagandy, vyjadřovali ve svých projevech výrazně protičeské ideje. A. Mach vyslovil otevřeně požadavek slovenské samostatnosti.

Tyto akce nezůstaly ze strany pražské vlády nepovšimnuty. 12. února se sešli představitelé vlády (bez účasti K. Sidora, který byl v té době ministrem pro Slovensko a současně hlavním velitelem Hlinkových gard) a byly zvažovány eventuality dalšího vývoje. Autonomní slovenská vláda vedená Jozefem Tisem, která měla vykonávat správu Slovenska v souladu s platnou československou legislativou, se jednoznačně orientovala na posílení vztahu s fašistickým Německem a současně vytvářela tlak na „odchod" českých správních úředníků, policistů a armádních důstojníků. Její zjevná orientace na odtržení Slovenska přiměla pražskou vládu 10. března 1939 k radikálnímu kroku, kterým bylo odvolání Tisovy vlády. Rovněž 10. března v časných ranních hodinách (rozhodnutí bylo učiněno v noci z 9. na 10. března) byl na Slovensku vyhlášen výjimečný stav. Armáda, policie a četnictvo obsadily centrální a další správní a komunikační centra. Současně byla internována řada představitelů a radikálních stoupenců odtržení Slovenska od Československé republiky. Byla rovněž připravena „*nová*" *slovenská vláda*, v jejímž čele měl stát J. Sivák.

Celá akce byla víceméně jednostranným aktem centrální „pražské vlády", nebyla konzultována s žádnou politickou silou na Slovensku (ani se slovenskými stoupenci zachování stávajícího stavu) a nenalezla také žádnou politickou podporu. Designovaný předseda „nové" slovenské autonomní vlády se v této době nacházel mimo republiku (byl v Římě na inauguraci Pia XII.) a o akci nebyl předem informován. Bezprostředně po obdržení svého jmenování na funkci předsedy vlády rezignoval. Úmyslem pražské vlády zřejmě bylo zastavit rychlý vývoj separatistických tendencí, ale objektivní dopad této problematické aktivity byl zcela opačný. Dočasně měla správu Slovenska vykonávat armáda. Avšak již 11. března byla jmenována nová autonomní vláda v čele s *Karolem Sidorem*. Bezprostředně po svém jmenování zahájil (zřejmě ne pouze ze své vlastní iniciativy) jednání s reprezentanty Deutsche Partei a zástupci Říše, (kterou na těchto jednáních reprezentoval Seyss-Inquart). Z německé strany byl Sidorovi předložen požadavek, aby co nejdříve jako předseda autonomní vlády *vyhlásil samostatnost Slovenska*. Velmi intenzivní tlak v tomto směru na Sidora vykonávali i „domácí" separatisté v čele s Ďurčanským. K. Sidor však, s odvoláním na svoji „nekompetentnost" v tomto směru, odmítl tento krok učinit.

J. Tiso se po svém odvolání na krátkou dobu stáhl do soukromí (od 10. do 13. března). Po krátkém pobytu v jezuitském klášteře odešel na svoji původní faru v Bánovcích nad Bebravou.[9/] Po „neúspěšných" jednáních zástupců německé Říše s K. Sidorem[10/] však velmi rychle začíná obnovovat svoji dřívější aktivitu. 13. března přijel Jozef Tiso do Berlína k jednání s vrcholnými německými představiteli. Zde obdržel i instrukci k vyhlášení samostatného „Slovenského štátu". Ještě z Berlína se telegraficky obrátil na E. Háchu, který jako prezident dosud existujícího Československa na jeho přímou žádost, svolal na

9/ K tomu blíže viz: Ivan Kamenec: Slovenský stát (1939–1945), Anomal, Praha 1992, str. 20.

10/ K. Sidor se stává pro určující politické síly nové slovenské orientace „neatraktivní". Po vzniku Slovenského štátu se stává velvyslancem tohoto státu ve Vatikánu. V této funkci setrvává až do r. 1945.

14. března sněm a ten na Tisův návrh *odhlasoval* vyhlášení *Slovenského svobodného státu.* 15. března telegraficky požádal J. Tiso jako představitel nového samostatného Slovenského státu o ochranu německou říši, kterou A. Hitler opět telegraficky 16. března potvrdil. Jeho odpověď však neobsahovala záruky nezávislosti ani teritoriální integrity nového státu.

Po formální stránce vystupoval Slovenský stát jako nezávislý. Navázal diplomatické styky s některými státy, většinou proněmecky orientovanými. Německá říše zřídila v Bratislavě své „velvyslanectví".[11]

Ve Slovenském státu se od počátku koncentrovala veškerá státní moc a kontrola veřejné správy v rukou *prezidenta – Dr. Jozefa Tisa* a rozhodujících členů *nově jmenované vlády* – Vojtěcha Tuky, Ferdinanda Ďurčanského a Alexandra Macha. Už před 15. březnem získávala ve veřejné správě, zejména v systému státní správy, významné místo Hlinkova Slovenská ľudová strana, v níž od konce roku 1938 probíhala organizační přestavba. Jejím cílem bylo přizpůsobit tuto stranu tak, aby se z její organizační struktury mohlo vycházet jak v uspořádání centrálních, tak i regionálních orgánů státní správy a současně aby do značné míry nahradila, resp. převzala stoprocentní kontrolu nad pozůstatky samosprávy.

21. června 1939 byla *Slovenským sněmem* přijata *nová ústava.* Jejím posláním bylo „posvětit" legálnost nového politického režimu a právně zakotvit stávající mocenskou strukturu. Tato ústava však nechala řadu věcí nedořešených. Deklarovala sice určité poslání sněmu a samosprávných orgánů, současně se však velmi mlhavě vyjadřovala o zdrojích jejich suverenity. Předpokládala *dominantní postavení Hlinkovy Slovenské ľudové strany* ve státě a rozhodující úlohu *doživotně jmenované hlavy státu* pocházející z elity Hlinkovy strany. Kromě toho zaváděla institut *státní rady*, která měla být *poradním orgánem vlády a také sněmu.*

V první etapě vývoje Slovenského státu (do června 1940 – do tzv. salcburských jednání) *sněm* sice zdůrazňoval poměrně často svoji ústavní *úlohu jako pomocníka „hlavy státu"* a vlády při organizaci státní struktury a veřejné správy, ale realita byla poněkud jiná. Je nutné si uvědomit, že šlo o *sněm*, který byl sice zvolen v době, kdy slovenská politická reprezentace, představovaná zejména Hlinkovou stranou, jednoznačně směřovala k odtržení Slovenska od Československé republiky a vyhlášení samostatnosti, ale přesto byl *zvolen již v roce 1938, tedy v rámci ještě demokratické Česko-slovenské republiky.* I když podle ústavy měl mít slovenský sněm po červnu 1939 80 poslanců, ve skutečnosti jich neustále bylo zvolených pouze 63. Do počátku roku 1941 téměř třetina jeho členů sněm opustila. Od června 1940 zůstává funkce slovenského sněmu víceméně symbolická. *Stát byl* v podstatě *spravován buď prezidentskými,* nebo *vládními „nařízeními"* s mocí zákona podle paragrafu 44 Ústavy z roku 1939. V roce 1941 již sněm měl pouze 40 poslanců a v této době začíná rovněž jeho doplňování nikoliv na základě voleb, nýbrž jmenováním (event. odvoláváním). A to bez ohledu na skutečnost, že v roce 1941 byly ze strany vládní reprezentace ohlášeny volby nejpozději do konce roku 1943. Současně s poklesem úlohy sněmu rostl význam politické reprezentace Hlinkovy Slovenské lidové strany. Její postavení bylo upraveno zákonem (č. 215/1942). Politická moc i výkon správy byly vloženy jednoznačně do rukou prezidenta, který je již v této době označován jako „vůdce". Podle vzpomínaného zákona nebyl tento „vůdce" odpověden ani ústřednímu výboru, ani sjezdu strany, natožpak sněmu, který z velké části jmenoval sám. Veškerá výkonná moc byla „vůdcem" víceméně delegována na další stupně státní správy. *Samospráva na nejvyšší úrovni* de facto *neexistovala.* Během dalšího vývoje vzrůstala úloha především ministerstva vnitra a institucí jemu podřízených.

Většinu centrálních správních institucí a jejich organizační strukturu převzal Slovenský stát z bývalé Česko-slovenské republiky. (Po personálních změnách znamenajících většinou odchod pracovníků české národnosti a tzv. „čechoslovakistů"). Struktura těchto institucí byla však doplněna úřady nově budovanými, zpravidla za pomoci německých poradců a podle německého „vzoru". K nim patřily *Úřad propagandy, Ústředna státní bezpečnosti, Ústřední úřad práce, Ústřední hospodářský úřad* a další. Jejich posláním bylo upevnění totalitního charakteru Slovenského státu. Významnou institucí, jejímž prostřednictvím si Německo zajistilo bezprostřední vliv na vládní politiku a výkon veřejné správy na Slovensku a současně její důslednou kontrolu, byli *němečtí poradci* (Berater). Byli postupně dosazeni do všech ministerstev a centrálních správních úřadů. Byli rovněž „přiděleni" i do ústředního sekretariátu Hlinkovy Slovenské ľudové strany a do hlavního velitelství Hlinkovy gardy. Jejich výběr a jmenování, stejně jako výběr úřadu a institucí, do nichž byli jmenováni, byl prováděn německými úředními místy ve většině případů bez předcházející konzultace se slovenskými orgány. Tito po-

11/ Okamžitě po vyhlášení Slovenského štátu byl dosavadní německý konzulát v Bratislavě přeměněn na velvyslanectví, které stále více prosazovalo „říšský zájem" ve vládní politice na Slovensku a vykonávalo „neformální dozor" nad centrálními orgány v Bratislavě. V tomto výrazně vystupoval zejména druhý německý velvyslanec M. Killinger (od poloviny r. 1940 do ledna 1941).

radci působící v centrálních institucích požívali práv diplomatických zástupců.[12]

V zahraničně politické oblasti byl Slovenský stát uznán především zeměmi, které byly pod vlivem Německa nebo k němu chovaly přátelské vztahy (mezi jinými i některé země Latinské Ameriky). I když s nimi navázal diplomatické styky, v řadě případů své zastupitelské instituce v těchto zemích neaktivoval.[13] Není bez zajímavosti, že do června 1941 měl diplomatické vztahy i se Sovětským svazem.[14] Aktivní, ve specifickém slova smyslu, bylo velvyslanectví v Berlíně; bylo ve většině případů víceméně institucí zajišťující tok informací a „přání" z Berlína do Bratislavy.[15] *Svůj konzulát měl Slovenský stát i v Praze.* Zabýval se většinou problematikou slovenských občanů, zejména dělníků, ať již trvale, či přechodně (sezónně) pracujících v Protektorátě.

Organizace veřejné správy na Slovensku byla upravena zákonem č. 190/1939 Sb. Tento zákon *rušil* jak „krajinské úřady", tak i krajinskou a okresní samosprávu. Místo toho byla zřízena jednotná státní správa, jejíž regionální úroveň měla dva stupně. Bylo zřízeno *6 žup* – Bratislavská, Nitrianská, Trenčianská, Tatranská, Šarišsko-zemplínská a Pohronská. Tyto *župy* se dále dělily na *okresy* – bylo zřízeno celkem 61 okresů. Nejvyšším – centrálním stupněm této správy bylo *Ministerstvo vnitra* jako *ústřední úřad. V čele* jednotlivých žup stáli *župani*, kteří byli jmenováni vládou. V čele okresní správy byl *okresní náčelník*, jmenovaný ministrem vnitra. Jak župani, tak i okresní náčelníci podléhali ministrovi vnitra, okresní náčelníci kromě toho podléhali i příslušnému županovi. Župní úřady mohly vydávat „nařízení" s platností pro obvod, který spravovaly. Župy byly z hlediska svého obvodu i samosprávnými institucemi pokud se týkalo hospodářských, dopravních, kulturních, sociálních a zdravotních otázek v rámci župy. V čele této tzv. *župní samosprávy* byl dvanáctičlenný *župní výbor*, který byl jmenován ministrem vnitra, který měl rovněž právo členy župního výboru odvolávat. Místní správa, tj. správa měst a obcí, byla v rukou *jmenovaných primátorů a starostů*. Ve větších městech a větších obcích byli úředníci městských a obecních úřadů rovněž jmenováni buď župními úřady, nebo ministerstvem vnitra. Na obecní úrovni byly tedy eliminovány jakékoliv zbytky samosprávy.

Od roku 1942 se značná část úředníků a pracovníků správního aparátu stále více ztotožňovala s názorem, že spojenectví a jednoznačná orientace Slovenského státu na německou říši je bezperspektivní. Na místní, okresní a župní úrovni se správní aparát stával postupně nevýkonným. V roce 1944, po vypuknutí Slovenského národního povstání, se na většině území Slovenského státu správní aparát zhroutil. Na území, které nebylo pod kontrolou povstalců, přešla správní pravomoc na velitelská místa německé okupační armády. Pokud Tisovým režimem jmenovaní správní úředníci zůstávali na svých pozicích, byli podřízeni německé okupační armádě a veškerý výkon správy zajišťoval v podstatě potřeby okupantů.

Na území, které zůstalo ještě pod kontrolou Tisovy vlády, přešla postupně působnost ústředních úřadů na *mimořádně delegované orgány*, různé typy zplnomocněnců a vládních pověřenců, kteří při výkonu své práce byli přímo podřízeni německým místům. V posledním období existence Slovenského státu, tj. v době, kdy na území Slovenska probíhaly již osvobozovací boje, správní aparát Slovenského státu se úplně rozpadl; pokud přesto někde existoval, pak na všech úrovních pouze zajišťoval potřeby a požadavky ustupující německé armády. Tak, jak bylo postupně *slovenské území osvobozováno, byly na jeho území ustavovány správní orgány Československé republiky.*

Otázky veřejné správy v pojetí československé exilové vlády v Londýně (od jejího ustavení do května 1945)

Poněkud více pozornosti je nutno věnovat správní a státoprávní problematice exilové československé vlády. Vytvořením Protektorátu Čechy a Morava a vyhlášením samostatného Slovenského státu přestala Československá republika existovat fakticky i de iure. Avšak českoslovenští právníci v emigraci, soustředění kolem Edvarda Beneše (ale i Štefana Osuského – bývalého československého velvyslance v Paříži), zastávali názor, že v právním smyslu existuje Československá republika i nadále. Svoji argumentaci opírali především o protest, který proti německému postupu v Čechách a na Moravě podaly vlády Velké Británie, Francie, Spojených států amerických a Sovětského svazu. Edvard Beneš, který byl v době vytvoření protektorátu profesorem na univerzitě v Chicagu, 16. března formou telegramu protestoval

12/ Kromě toho, na základě dohody „o válečném hospodářství", z ledna 1940, byly nejvýznamnější slovenské průmyslové podniky pod přímou německou kontrolou. V podnicích zbrojního průmyslu působili již od konce r. 1939 němečtí vojenští přidělenci.

13/ Postupně uznaly Slovenský stát tyto země: Maďarsko, Polsko, Švýcarsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Španělsko, Švédsko, Rumunsko, Bulharsko, Holandsko, Belgie, Finsko, Jugoslávie (později Chorvatsko), Mandžusko, Čínská Nankinská vláda, Francie (Vichy), Kostarika, Ekvádor. Pochopitelně byl Slovenský stát od svého vzniku uznán Německem, Itálií, Japonskem a rovněž i Vatikánem. Po podepsání německo-sovětského paktu (srpen 1939) byl uznán i Sovětským svazem.

14/ Prvním slovenským velvyslancem v Sovětském svazu byl Š. Tiso, příbuzný J. Tisa.

15/ Diplomatickými zástupci v Berlíně byli M. Černák a po r. 1944 B. Galvánek.

proti německému postupu jak u vedoucích představitelů velmocí, tak i u Společnosti národů. Velmi intenzivně prosazoval myšlenku „právní a politické kontinuity", podle níž Československo nikdy nepřestalo právně existovat jako subjekt mezinárodního práva. Výrazem mezinárodně právního trvání Československé republiky byla, podle tohoto názoru, ta československá velvyslanectví a konzuláty, která po 15. 3. 1939 fungovala ve státech, které rozpad Československé republiky právně neuznaly.

USA neuznaly zřízení protektorátu a i po 15. březnu 1939 akceptovaly jako zástupce Československé republiky ve Spojených státech V. Hrubého, československého velvyslance z doby „první" republiky. Prozatímního uznání se československé exilové vládě ze strany USA dostalo až 31. července 1941.

Určitým problémem, spíše praktickým než teoretickým, byla skutečnost, že až do podzimu 1939 neexistovaly žádné vládní ani další orgány na odpovídající úrovni, které by Československou republiku v zahraničně politických vztazích zastupovaly, ani správní orgány, které by vyjadřovaly kontinuitu správního uspořádání republiky.

Významnou změnou v oblasti mezinárodní situace byl počátek II. světové války v září 1939. Československé emigraci se v prvních měsících nepodařilo přesvědčit ani Francii ani Velkou Británii o potřebě vytvoření československé exilové vlády. Proto byl 17. října 1939 vytvořen *Československý národní výbor*. V jeho čele stál Edvard Beneš a dalšími členy byli: Msgr. Jan Šrámek, Eduard Outrata, Sergej Ingr, Štefan Osuský, Huber Ripka, Juraj Slávik a Rudolf Viest.

Do konce roku 1939 uznala tento národní výbor Francie, Velká Británie a britská dominia jako orgán, jehož úkolem bylo zastupovat národy Československa v zahraničí a současně tyto státy akceptovaly, že je v jeho kompetenci i řešení otázek spojených s existencí a činností československé armády ve Francii.[16]

V rámci Československého národního výboru vznikly i tzv. *správy národního výboru*, které zajišťovaly nezbytnou administrativu, týkající se záležitostí československých emigrantů. Největší praktický význam z těchto správ měla *správa vojenská*, jejímž úkolem bylo doplňování československých vojenských jednotek ve Francii a později ve Velké Británii, řešení otázek výstroje, vybavení a začlenění těchto jednotek do spojeneckých sil. V prvním období působnosti národního výboru vznikaly určité problémy ve vztahu k dosud fungujícím československým zastupitelským úřadům v zahraničí. Souvisely s tím, že národní výbor nebyl dosud uznán spojeneckými velmocemi jako řádná vláda Československa v exilu.

Víceméně v opozici k politice Československého národního výboru zorganizovala skupina vedená *Milanem Hodžou Slovenskou národní radu*, která se na počátku roku 1940 přetvořila na *Česko-slovenskou národní radu*. Jejím základním programovým cílem bylo dosažení autonomie Slovenska po skončení války. (Průvodní tendencí byla i snaha o uspořádání poválečných poměrů ve střední a jižní Evropě v širším měřítku. Sem patřila i koncepce tzv. „Středoevropské federace" složené z Polska, Československa, event. některých dalších států střední a jižní Evropy.)[17]

K výrazné změně v postavení Československého národního výboru v Británii došlo koncem července 1940. Teprve 22. července 1940 jmenoval Edvard Beneš *první exilovou vládu*. Britská vláda potvrdila dopisem ministra zahraničních věcí, že akceptuje změnu národního výboru na *exilovou vládu* i jeho snahu o vytvoření *systému prozatímního státního zřízení Československé republiky v emigraci*. Stejným způsobem akceptovala československou exilovou vládu většina ostatních exilových vlád, které v té době byly ve Velké Británii. (Toto akceptování však neznamenalo uznání „de iure".)

Systém prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci byl tvořen *prezidentem republiky, exilovou vládou* a *státní radou*. Edvard Beneš jako prezident byl zpočátku uznáván Velkou Británií pouze „de facto" ale nikoliv „de iure". Teprve 18. července 1941 uznala britská vláda (opět dopisem ministra zahraničních věcí Anthony Edena) Edvarda Beneše jako prezidenta ČSR a Šrámkovu vládu „jako československou vládu" „de iure". Tentýž den byl Edvard Beneš „de iure" uznán za prezidenta Československé republiky a Šrámkova vláda za československou vládu v exilu Sovětským Svazem.[18]

Spojené státy americké (které nikdy neuznaly vytvoření protektorátu) de iure uznaly Edvarda Beneše jako prezidenta a Šrámkovu vládu jako vládu Československé republiky teprve v průběhu října 1942. Normotvorná činnost byla v rámci exilového státního zřízení vykonávána tzv. *ústavními dekrety, dekrety prezidenta republiky* a *nařízeními vlády*.[19] V případech, kde ústava z roku 1920 vyžadovala k výkonu pravomocí prezidenta republiky souhlas Národního shromáždění,

16/ Československé vojenské jednotky začaly ve Francii vznikat na základě československo-francouzské smlouvy z 2. 10. 1939.
17/ K tomu viz: „K. Malý a kol.: Dějiny českého a československého práva do r. 1945, Praha, Linde 1997.
18/ Došlo k tomu při jednání ministra zahraničních věcí londýnské exilové vlády Jana Masaryka a velvyslance Sovětského Svazu v Londýně Ivana Majského. Oba státy se současně dohodly na výměně diplomatických zástupců a Sovětský svaz souhlasil s vytvořením československých jednotek na svém území.
19/ Právním základem pro vydávání těchto dekretů se stal ústavní dekret č. 2 – O prozatímním výkonu moci zákonodárné z 15. 10. 1940.

nahrazoval jej v rámci exilového státního zřízení souhlas exilové vlády. *První exilová vláda* byla jmenována prezidentem 22. července 1940. V jejím čele stál *předseda vlády*, dále bylo zřízeno *Ministerstvo zahraničí, Ministerstvo národní obrany, Ministerstvo financí, Ministerstvo vnitra* a *Ministerstvo sociální péče.*[20]

Struktura i personální složení exilové vlády se v průběhu války několikrát změnily. Došlo ke zřízení nových ministerstev, např. *Ministerstvo pro hospodářskou rekonstrukci, Ministerstvo obchodu, Ministerstvo zemědělství* a *Ministerstvo spravedlnosti.* Byl vytvořen i *Nejvyšší kontrolní a účetní úřad*, který podobně jako ostatní ministerstva vykonával (pokud to podmínky emigrace umožňovaly) pravomoci a kompetence příslušného orgánu státní správy první republiky.

Státní rada byla zřízena *Ústavním dekretem číslo 1*, byla ustavena se zpětnou platností ke *dni 21. července 1940.*[21]

Statutárně byla *poradním orgánem prezidenta a prozatímního státního zřízení* v emigraci. Měla 40 členů, kteří byli jmenováni prezidentem republiky vždy na dobu 1 roku. Jejím úkolem bylo podávat prezidentovi a vládě poradní zprávy o otázkách, které jí byly předloženy k posouzení. Mimoto v její kompetenci byla i omezená kontrola vlády a zejména pak válečného zákonodárství. Od podzimu roku 1942 byl prezident povinen před vydáním dekretu prezidenta republiky vyžádat si poradní zprávu Státní rady, pokud tak předtím již neučinila vláda.[22]

Systém exilového státního zřízení byl doplněn na *základě usnesení vlády* a *rozhodnutí prezidenta republiky* ze 4. února 1942 ustavením *Právní rady.* Byla *poradním a „kvazi" soudním orgánem*, jehož úkolem bylo podávat právní posudky při přípravě osnov a formulací normativních aktů exilového státního zřízení. V její kompetenci bylo rovněž posuzovat stížnosti československých státních příslušníků proti rozhodnutím orgánů exilového státního zřízení.

Na Právní radu se mohl s žádostí o posudek obrátit kterýkoliv orgán exilového státního zřízení, ale také každý československý státní příslušník. Její členové byli jmenováni prezidentem republiky.[23] Právní rada měla poměrně velký význam a svými posudky výrazně ovlivnila přípravu dekretů prezidenta republiky a rovněž přípravu poválečného zákonodárství.

V květnu 1944 uzavřela československá exilová vláda se Sovětským svazem *smlouvu o poměru mezi československou správou a sovětským velením po vstupu sovětských vojsk na československé území.* Československou správu na osvobozeném území představovala instituce *československého delegáta pro osvobozená území.* V jeho kompetenci byl veškerý výkon veřejné správy, včetně způsobů ustavení a určení forem regionální a místní správy.[24] (Osvobozeným územím bylo chápáno území Československé republiky v předmnichovských hranicích, které bylo pod kontrolou sovětských a spojeneckých vojsk.) V praxi však k plné realizaci výkonu správní funkce „vládního delegáta" nikdy nedošlo.

Otázky formování veřejné správy na „osvobozeném" území

V oblasti veřejné správy, tj. státní správy centrální i regionální, a v obecné rovině i samosprávy byl stejně jako v celém právním systému základním dokumentem *Ústavní dekret prezidenta republiky o obnovení právního pořádku.* V podstatě přepokládal kontinuitu mezi správou z dob první republiky a správním uspořádáním, které po skončení války vstupovalo postupně v život. Reálný vývoj správy však byl ovlivněn i událostmi, k nimž došlo v letech 1939–1945. Pro formování veřejné správy, včetně regionální a místní, byly do značné míry významné i vzájemné vztahy a výsledky názorových sporů mezi londýnským a moskevským (komunistickým) vedením zahraničního odboje. Nemalý vliv, zejména na řešení správy na Slovensku, měly názory, které se formovaly na půdě Slovenské národní rady.

Počátky reálného formování správy na území Československa byly dány *Ústavním dekretem č. 10* prezidenta republiky ze dne 3. srpna 1944 *„O dočasné správě osvobozeného území republiky Československé"*. Podle tohoto dekretu až do doby, než na území republiky bude zřízeno sídlo československé vlády a vláda se ujme výkonu správních funkcí, vykonával správu osvobozeného území *Úřad pro správu osvobozeného území*, v jehož čele byl *člen vlády*, jako *vládní delegát*, jmenovaný prezidentem republiky. Jeho zástupcem byl další člen vlády – *zástupce vládního delegáta*, rovněž jmenovaný a odvolávaný prezidentem republiky. Vládní delegát i Úřad pro správu osvobozeného území se řídili čes-

20/ Od zřízení exilové vlády byl jejím předsedou Msgr. Jan Šrámek, prakticky až do ustavení tzv. „Košické vlády". Stejně tak i Jan Masaryk, který byl ministrem zahraničí (prakticky až do své smrti v březnu 1948), generál Sergej Ingr – ministr národní obrany, Eduard Outrata – ministr financí, Juraj Slávik – ministr sociální péče, Štefan Osuský, Juraj Nečas a Ladislav Feirabend byli ministry bez svěřeného rezortu. V ministerstvu zahraničních věcí zastával funkci státního tajemníka Hubert Ripka, v ministerstvu národní obrany generál Rudolf Viest a v ministerstvu sociální péče Ján Bečka.

21/ Tj. ke dni uznání britskou vládou „de facto".

22/ Prvním předsedou Státní rady se stal Rudolf Bechyně, který kvůli sporům s prezidentem Benešem a Šrámkovou vládou v listopadu 1941 odstoupil. Ve funkci jej vystřídal Prokop Maxa.

23/ Jejími členy byli: A. Procházka, P. Drtina, V Klementis, A. Drucker, A. Schwelb. S určitým časovým odstupem byl jako šestý člen jmenován F. Havlíček.

24/ Podobné dohody chtěla exilová vláda uzavřít i s ostatními velmocemi, jejichž armády potenciálně mohly osvobodit území Československa. Podobně předpokládala ustavení instituce „vládního delegáta pro osvobozené území", jehož působnost měla být na československém území osvobozeném těmito armádami.

koslovenskými právními předpisy, vydanými do 29. září 1938, dekrety prezidenta republiky a nařízeními exilové vlády. Byla mu svěřena pravomoc zastupovat rezortní ministry. Vládní delegát mohl k zajištění výkonu své funkce vydávat *prozatímní vládní nařízení*, dodatečně schvalovaná vládou. Do funkce vládního delegáta, pověřeného řízením Úřadu pro správu osvobozeného území, byl prezidentem republiky jmenován František Němec. Tento úřad, i činnost vládního delegáta byly ukončeny příchodem vlády na osvobozené území. Ve skutečnosti tento úřad nikdy své kompetence nevykonával. Poprvé se o to vládní delegát pokusil v době Slovenského národního povstání na osvobozeném území Slovenska. *Slovenská národní rada se však zde prohlásila za jedinou vykonavatelku zákonodárné, vládní i výkonné moci* a ujala se i organizace a řízení správních záležitostí. Vládního delegáta akceptovala pouze jako „prostředníka" ve vztazích s londýnskou vládou a především prezidentem.

Rovněž na podzim r. 1944, kdy se vládní delegát a jeho úřad *pokusili ujmout své funkce na území bývalé Podkarpatské Rusi*, která byla do 15. 3. 1939 součástí Československé republiky, osvobozeném Sovětskou armádou, skončil tento pokus neúspěchem. Po velmi krátké době působení byli vládní delegát a jeho úřad, stejně jako náčelník čs. vojenské mise na základě plebiscitu, kterým se místní obyvatelstvo rozhodlo připojit k „sovětské Ukrajině", vyzváni, aby do tří dnů ukončili svoji činnost a opustili území nyní již „Zakarpatské Ukrajiny".[25]

Na území Slovenska došlo *koncem roku 1943* k vytvoření *Slovenské národní rady*, která byla společným ústředním orgánem *občanského i komunistického* protifašistického odboje. Jak občanský, tak i komunistický odboj na Slovensku se programově orientoval na obnovení Československé republiky, i když každý z jiných důvodů. Rovněž představa o charakteru obnovené Československé republiky se v mnohém u občanského a komunistického odboje lišila. Společně však požadovaly „zrovnoprávnění" Slovenska a uznání *samostatného slovenského národa*. Tyto názorové diskuse probíhaly mezi představiteli obou směrů po celý rok 1943 a ovlivnily i proces ustavování Slovenské národní rady. Její základní programový dokument „*Vánoční dohoda*" požadoval sice obnovení Československé republiky, avšak na principu *rovný s rovným*. Dohoda jednoznačně odmítala Benešovu koncepci „československého národa"[26], požadovala národní sebeurčení Slovenska, a tomu odpovídaly názory na organizaci veřejné správy. Politický vývoj na Slovensku, zejména v roce 1944, výrazně posílil úlohu Slovenské národní rady. Po ustavení československé vlády v Košicích vydával prezident republiky své dekrety s celostátní platností pouze po dohodě se Slovenskou národní radou. V této době se vlastně zformovaly základy asymetrického politického a správního uspořádání poválečné Československé republiky.

První vláda na území osvobozené Československé republiky *byla ustavena dne 4. dubna 1945* a její sídlo bylo v Košicích (Košická vláda). V čele vlády byl *předseda vlády* (byl jím Zdeněk Fierlinger – dosavadní velvyslanec Československa v Sovětském svazu), *5 náměstků* (Josef David, Klement Gottwald, Viliam Široký, Ján Šrámek, Ján Ursíny). Vláda byla kolektivním orgánem a měla *16 ministerstev*. V klíčových ministerstvech, v jejichž čele stáli ministři českého původu, byli jmenováni státní tajemníci, občané slovenské národnosti. Šlo o ministerstvo zahraničních věcí, národní obrany a zahraničního obchodu.

Státoprávní a správní záležitosti Slovenska byly na základě dohody mezi vládou Československé republiky a předsednictvem Slovenské národní rady ze dne 2. června 1945 (tzv. „první pražská dohoda") svěřeny do kompetence *Slovenské národní rady*. Článek I této dohody stanoví: „Slovenská národní rada je nejen oprávněnou představitelkou svébytného slovenského národa, ale i nositelkou státní (zákonodárné, vládní i výkonné) moci na území Slovenska.[27] Podle této dohody *odpovídala pověřenectva*, která byla ustavena nařízením Slovenské národní rady č. 3/1944 Sb., SNR, „O státní správě", *víceméně výlučně* za výkon své funkce *Slovenské národní radě*. Citovaným nařízením bylo zřízeno rovněž 9 pověřenectev (později přibyla dvě další). Tím vznikl *Sbor pověřenců*.

Vzhledem k zachování právní, ale do značné míry i správní kontinuity s první republikou, zůstalo v *českých zemích* v podstatě v platnosti *zemské uspořádání*. Jednotlivé země se dělily na politické okresy.[28] *Zemské a okresní orgány se bezprostředně po skončení světové války staly regionálními orgány státní správy.*

25/ Tato skutečnost byla později potvrzena i mezinárodní československo-sovětskou smlouvou ze dne 29. června 1945.

26/ Názory prezidenta Beneše se nezměnily ani po prvních jednáních se slovenskou reprezentací, či moskevským komunistickým vedením. Ve svém osobním stanovisku, které k problematice národnostní samostatnosti slovenského národa vyjádřil na podzim v r. 1944 (zcela jednoznačně zastával koncepci „jednotného československého národa". V osobních diskusích zdůvodňoval tuto koncepci odkazem na historický vývoj a často ji zdůvodňoval i „sociologickou" argumentací. Poukazoval na to, že v případě Čechů a Slováků jde o jeden národ mluvící dvěma různými jazyky. Tato koncepce byla velmi blízká i prvnímu prezidentovi Československé republiky Masarykovi.

27/ Viz Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II (1945 až 1968), uspořádal Ján Grónský, Karolinum, Praha 1999.

28/ V době první republiky existovalo rozdělení na „politické okresy" a „soudní okresy". Jejich hranice byly sice v některých případech stejné, ale v mnoha případech se lišily. Běžné byly případy, že na území jednoho „politického okresu" zasahovala působnost dvou navzájem různých „soudních okresů".

Pro organizaci veřejné správy měl zásadní význam *Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18* z roku 1944 *„O národních výborech a Prozatímním národním shromáždění"*.

Článek 1 tohoto dekretu uvádí: *„Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítele, buďtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jeho oborech.* Jakožto orgány státní správy budou národní výbory podřízeny vládě."[29]

Článek 4 uvádí: *„Pro správu obcí a okresů s většinou obyvatelstva státně nespolehlivého jmenují se podle platného práva komisaři*, popř. *komise správní*, k *nimž se mohou podle místních* poměrů přibrati k spolupráci zástupci státně „spolehlivého obyvatelstva."[30]

Tento dekret se stal základem pro formování veřejné, především státní správy v osvobozené republice.

Reálný vývoj na osvobozeném území však probíhal poněkud jinak. Správní orgány, zejména měst a obcí byly většinou ustavovány vojenskými útvary, které je obsadily bezprostředně po odchodu okupační německé armády, a velmi často bez znalosti reálné situace, jak se utvořila před osvobozením. V místech se silným partyzánským hnutím se na utváření prvních správních institucí podíleli velitelé těchto partyzánských skupin. Velmi často docházelo ke sporům a nedorozuměním, správní orgány byly v mnoha případech „neúplné" a rovněž jejich schopnost zajišťovat správu obcí byla omezená. I při ustavování okresních správních orgánů docházelo ke sporům mezi různými zájmovými skupinami utvořenými buď v době okupace, nebo vznikajícími na bázi některých politických uskupení z dob první a druhé republiky. Proto po květnu 1945 došlo na mnoha místech k několika *„očistám" veřejné správy.*

Na území Slovenska měla velmi výraznou snahu uplatňovat svůj vliv na formování správních orgánů *Slovenská národní rada. Její vliv* na obce a města na území, které bylo od podzimu 1944 postupně osvobozeno, nebyl stejný, a v některých případech *se střetl s místními zájmy.* Jedním z prvních úkolů centrálních a zemských orgánů veřejné správy bylo proto prověření reálné situace v oblasti okresních, městských a místních správních orgánů a v mnoha případech i *zjednání nápravy* „nevyhovující" situace.

V českých zemích, přesněji v Praze, se utvořila v posledních dnech války *Česká národní rada.* Byla ustanovena ve dnech 29. a 30. dubna 1945 a vystupovala jako *řídící orgán českého odboje*, od 5. května 1945 jako centrální řídící orgán květnového povstání. Košická vláda Českou národní radu považovala za reprezentativní sbor zástupců českých zemí a chápala ji jako *pomocný orgán při převzetí moci.* Přesto však již dne *11. května 1945* Česká národní rada svoji činnost (právě na naléhání vlády) *ukončila* a předala výkon svých dosavadních funkcí (včetně správních) vládě.

Bezprostředně po skončení války je tedy možno charakterizovat situaci v oblasti veřejné správy takto: Centrální správa je v rukou vlády, jejímž sídlem v době od 4 . 4. 1945 do 9. 5. 1945 byly Košice. Od 10. května se sídlem vlády Československé republiky stává Praha. Funkci zákonodárného orgánu zastává *Prozatímní národní shromáždění*, jehož postavení, kompetence a způsob voleb jeho členů byly dány Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. ze dne 25. srpna 1945, a Vládním nařízením č. 48/1945 Sb. ze dne 25. srpna 1945.[31]

Na Slovensku vykonávala funkci zákonodárného orgánu *Slovenská národní rada,* vzniklá historicky v době od konce roku 1943 do osvobození republiky. Měla 50 členů. Její kompetence a způsob činnosti byly akceptovány jak exilovou, tak později Košickou vládou. *Výkonná moc* na Slovensku je v rukou sboru *pověřenců*, kteří jsou jmenováni (od 4. 4. 1945) po dohodě s vládou, za výkon své funkce odpovídají Slovenské národní radě.

Výkon státní správy na úrovni jednotlivých zemí, okresů, měst a obcí uskutečňují v souladu s výše zmíněným dekretem prezidenta republiky *národní výbory*, které jsou podle uvedeného dekretu volenými orgány. Při výkonu státní správy (a ta je v prvních letech po válce podstatnou částí náplně jejich činností) *odpovídají vždy příslušným orgánům vyššího stupně.* Do jaké míry a jakým způsobem probíhaly v ekonomicky a politicky složitém prostředí volby do těchto národních výborů, je předmětem intenzivního historického bádání. Právně však měly vykonávat část své působnosti jako „samosprávné" orgány. Kromě národních výborů existovaly v místech, kde pro to existovaly důvody, *správní komise*, které byly jmenovány vládními orgány.

29/ Viz Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I. (1918 až 1945), uspořádal Ján Grónský, Jiří Hřebejk, Karolinum, Praha 1999, str. 183.
30/ Tamtéž – str. 184.
31/ Viz Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, str. 71–73.

Veřejná správa v období 1945–1948

Vývoj názorů na organizaci veřejné správy v československé emigraci

Základy formování a reálné výstavby systému veřejné správy a samosprávy, který se začal utvářet po skončení druhé světové války (prakticky od 10. května 1945), byl do značné míry ovlivněn diskusemi, které probíhaly mezi reprezentanty různých směrů zahraničního odboje, zejména v kruzích exilové „londýnské" vlády, komunistické emigrace s centrem v Moskvě (ale také s komunisty působícími v Londýně[1]) a od roku 1943 se na těchto diskusích stále intenzivněji podílela i slovenská politická reprezentace[2] (která koncem roku 1943 se zformovala v podobě Slovenské národní rady).

Jeden okruh problémů spojených s názory na budoucí podobu organizace a struktury veřejné správy byl úzce spojen s otázkou *budoucího státoprávního uspořádání republiky*. Druhý se týkal především *otázek územní* (regionální, městské a místní) *správy, včetně samosprávy*. Klíčovým momentem prvního problémového okruhu bylo řešení vzájemného poměru *Čechů a Slováků* v poválečném Československu. Diskuse o „slovenském" problému probíhaly poměrně s vysokou intenzitou již v posledních letech první republiky. Stále více představitelů slovenské politiky jak levicové, tak i z tradičních demokratických proudů zpochybňovalo tehdy oficiálně uznávanou a do určité míry i na Slovensku akceptovanou Benešovu koncepci „československého" národa. „Národnostní" otázka, vzájemný vztah Slováků a Čechů byl také klíčovým problémem v procesu sjednocování jednotlivých směrů protifašistického hnutí na Slovensku. V prosinci 1943 došlo k podepsání základního dokumentu, „Vánoční dohody", v níž se zdůrazňuje: *„Ideové směry na Slovensku, které i po 6. říjnu 1938 setrvaly na zásadách protifašistické demokracie a vedou i nyní aktivní odpor, ... a které dnes reprezentují skutečné smýšlení všech vrstev slovenského lidu, se dohodly na vytvoření společného politického vedení, kterým bude Slovenská národní rada* jako *jediný reprezentant politické vůle slovenského národa doma"*.[3] V dohodě bylo mimo jiné explicitně uvedeno, že „o ústavně-právním poměru slovenského národa k českému národu, budou za slovenskou stranu rozhodovat výhradně *zvolení zástupci slovenského národa*". Přijetí tohoto dokumentu a vznik Slovenské národní rady znamenal definitivní a velmi radikální odmítnutí Benešovy koncepce *čechoslovakismu*. S tímto postojem Slovenské národní rady (v níž měli své místo i představitelé Komunistické strany Slovenska), se víceméně ztotožnilo i moskevské vedení KSČ.

Prezident Beneš své stanovisko k tomuto problému zformuloval (na podzim roku 1944) ve dvou tezích:

1. Nikdy jsem nikomu netajil a netajím ani dnes, že já hájím stanovisko jednotného národa československého. Češi a Slováci jsou mi dvě rovnocenné, rovnoprávné a stejně plně vyspělé části jednoho a téhož národa. Jeden mluví češtinou, druhý slovenštinou, oba jazyky jsou rovnoprávné a rovnocenné a musí býti stejně a rovně respektovány. Některé národní znaky a vlastnosti jsou nám totožné, jiné poněkud odchylné. Ale obě tyto části národa mají tolik kulturních a ideových hodnot společných, že není druhého národa anebo není druhých dvou národů, které by měly situaci obdobnou. Já prostě jedním slovem cítím a žiji československy, vidím v tom další a vyšší stupeň kulturního našeho vývoje a přijímám tento vyšší stupeň vývoje pro sebe jako hotový.

2. Pokládal bych však za nepřípustnost toto stanovisko komukoliv vnucovat. Jestli je na Slovensku veliká část nebo většina obyvatelstva, která se cítí výlučně Slováky, jestli tato většina nazývá toto obyvatelstvo slovenským národem, je prostě nutno tento fakt kon-

1/ Londýnská komunistická emigrace měla velmi dobré kontakty s moskevským vedením KSČ, odkud dostávala pokyny a směrnice a odkud byla také určována stanoviska, která měla zastávat v diskusích s představiteli politických kruhů soustředěných kolem prezidenta Beneše a londýnské vlády.

2/ Šlo o reprezentaci politických směrů, (jak „občanských", tak i komunistů), které byly v opozici vůči oficiální politice Slovenského státu. Není bez zajímavosti, že jeden z nejvýznamnějších představitelů slovenské „prvorepublikové" politiky Dr. Vavro Šrobár zůstal v prvním období existence Slovenské národní rady mimo ni.

3/ Citováno podle: Vojenské dějiny Československa, díl IV., Praha, Naše vojsko 1988, str. 440.

statovat; nemá smysl vést spor o nějakou terminologii národa slovenského a československého. Respektuji prostě fakta a žádám, aby v těchto věcech byla v republice plná tolerance. A tuto toleranci bezpodmínečně zachovávám a budu ji respektovat i nadále.[4]

Londýnská vláda, prezident Beneš současně s akceptováním činnosti Slovenské národní rady udržovali kontakty i se *skupinou Vavro Šrobára*, která měla velmi blízko k Benešovým politickým představám, i když pod vlivem stále vzrůstajícího slovenského národního povědomí. V. Šrobár postupně v letech 1943 až 1944 opouští koncepci „československého" národa a vyslovuje se pro akceptování existence samostatného „slovenského" národa. Již v roce 1943 sděluje, že se svými spolupracovníky chce usilovat o změnu politické situace na Slovensku stejným způsobem „jako v roce 1918", tedy politickým převratem „shora". V dubnu roku 1944 vyvíjí snahu k *vytvoření Zemského národního výboru*, který by měl být určitou *protiváhou* ke *Slovenské národní radě*. Avšak zejména poté co se „vojenské ústředí", které sdružovalo ilegální skupiny slovenských demokraticky orientovaných důstojníků plně podřídilo Slovenské národní radě, skončil tento Šrobárův pokus neúspěchem. Slovenská národní rada se tak stala velmi významným politickým činitelem v diskusích o budoucím charakteru poválečného Československa.

Otázky spojené s vlivem národnostní problematiky na politické a správní uspořádání osvobozené republiky souvisely velmi úzce s řešením *rozsahu území obnoveného státu*. V říjnu 1938 bývalá Československá republika ztratila nejen území Sudet, které bylo obsazeno německou armádou, ale 1. 10. rovněž polská armáda obsadila Těšínsko a na základě tzv. „Vídeňské arbitráže" (2. listopadu 1938) byly pod gescí Německa a Itálie Maďarsku přiřknuty jižní části Slovenska a celá „Podkarpatská Rus", která do té doby patřila československému státu. *Londýnská vláda* od počátku se programově hlásila k *obnovení Československé republiky v předmnichovských hranicích*. Tento problém však nebyl zcela jednoduchý. To se ostatně ukázalo i v závěru války. Ještě v roce 1944 prezident Beneš v konceptu návrhu odpovědi delegaci Slovenské národní rady vyjádřil představu o budoucím teritoriálním a správním uspořádáním Československa takto:

Politická struktura republiky Československé, jak já ji vidím:

I. Centrální sněm, president republiky, vláda – tři hlavní centrální instituce s kompetencí, která bude nově upravena.

II. Republika bude složena ze čtyř zemí: Čechy, Morava, Slovensko, Podkarpatská Ukrajina.

a) Každá země bude míti: 1. zemský sněm, 2. zemskou exekutivu.

b) Každá země bude rozdělena na okresy s okresním zastupitelstvem a okresní exekutivou

c) a na obce s obecním zastupitelstvem a s obecní exekutivou.

V nové úpravě správy státu bude podstatné to, že bude všeobecná decentralizace se shora dolů:

a) Z ústředního parlamentu provede se decentralizace zákonodárné pravomoci do zemských sněmů, dále do okresních a pak i do obecních zastupitelstev.

b) Z dosavadní pravomoci vlády bude v revidované ústavě převedena nová část kompetence nejprve do zemských exekutiv a ze zemských exekutiv do okresních a obecních.

Já sám si představuji, že tato budoucí úprava kompetence se uskuteční tak, že se navzájem nejprve dohodneme, jaký bude třeba dáti stupeň kompetence zákonodárné Slovensku, a dle toho pak upravíme kompetenci Čech, Moravy a Podkarpatské Ukrajiny.

Náš systém státní správy nebude ani dualism ani federalism.

[Poznámky prezidenta Beneše k usnesení SNR o poměru domácího a zahraničního odboje, připravené jako návrh odpovědi delegaci SNR (1944)[5].]

Je tedy zřejmé, že představy londýnské vlády a prezidenta Beneše v tomto období směřovaly ze správního hlediska k *jednotnému státu* členěnému na *země* s vlastní *exekutivou*, podléhající centrální („pražské") vládě a současně se *zemskými zastupitelstvími*. Otázka dělby kompetencí mezi výkonem státní správy v těchto „zemích" a jejich samosprávou měla být zřejmě řešena později. Podle názoru prezidenta Beneše a některých dalších představitelů londýnské emigrace, zejména z řad *Lidové strany*, ale i z řad *Národních socialistů*, měly být zemské exekutivní orgány jmenovány „centrální vládou". „Zemské" uspořádání poválečného Československa bylo přijatelné (v daném období a s jistými výhradami) i pro moskevskou komunistickou emigraci. Výrazný rozdíl byl však v otázce charakteru a kompetence správních orgánů.

Otázka formování správy a jejích orgánů v úvahách jak „londýnské", tak i „moskevské" emigrace byla poměrně úzce *spojena s představou o struktuře politického života* v osvobozeném Československu. Oběma emigrantským centrům byla přijatelná představa, že základem mocenského a správního uspořádání státu bude *systém politických stran*. Výrazné rozdíly byly v tom, jak si jednotlivá centra tento systém představovala. Londýnská, nekomunistická emigrace se víceméně,

4/ Dr. Eduard Beneš, prezident ČSR v exilu, Londýn, podzim 1944. Citováno podle: Jan Měchýř: Slovensko v Československu, Praha, Práce 1991, str. 59.
5/ Citováno podle Jan Měchýř: Slovensko v Československu, Praha, Práce 1991, str. 61.

i když s určitými drobnými odchylkami, shodovala na tradičním, demokratickém schématu – levici, středu a pravici. Levicové politické spektrum by mohlo být podle jejích představ tvořeno komunisty, sociálními demokraty a částí národních socialistů. Střední proud byl představitelný na bázi Lidové strany, části národních socialistů, eventuálně politických nástupců bývalé Živnostenské strany. Určitým otazníkem byla politická pravice. Agrární strana ve své původní podobě byla nepřijatelná a otazníky byly i okolo „Národní demokracie".

Dané schéma by umožňovalo, aby reálně minimálně jeden z politických proudů byl za každé situace v opozici. Přibližně stejné názory na budoucí politické uspořádání v osvobozené republice měl i prezident Beneš. Uvažoval však také o funkčnosti a akceschopnosti politického života a v této souvislosti se stavěl kriticky k některým politickým praktikám z doby předmnichovské republiky.[6] Ke struktuře politického života se velmi přesně vyjádřil ve svém projevu ve Státní radě 3. února 1944, v němž hodnotil politický vývoj a situaci československého domácího i zahraničního odboje v uplynulém roce. K politickému systému osvobozené republiky uvedl: *„Podle naprosto všech a zcela kategorických zpráv z domova, ze zemí českých i ze Slovenska, ohromující většina všeho našeho lidu je toho přesvědčení, že se už po převratě u nás nevrátíme k dřívějšímu systému stranickému a že vybudujeme po této stránce republiku novou, konsolidovanější, lidovější, demokratičtější, jednotnější a vlastenečtější, tj. že zřídíme nový stranický systém, sestávající jen ze tří stran, strany levé, jak se obyčejně říkávalo dosud, strany centra a strany konservativní. Jak se však strany ty budou po válce jmenovat, je otázka pozdějšího rozhodnutí. Své rozvrstvení v ně si provede lid doma také sám; nesoudím však, že to budou strany stavovské v dřívějším toho slova smyslu. Nechci však z toho zde nic definitivně ani rozhodovat, ani určovat. Jistě také dojde k sjednocení dosavadních organisací odborových a jiných. I to se dobuduje až doma."*[7]

Představy moskevského vedení KSČ měly své kořeny ještě v době zániku první Československé republiky. Víceméně se stavěly krajně odmítavě k existenci politické reprezentace pravicových sil. Podle názoru KSČ byly většinou kompromitovány spoluprací s fašismem i svým „opatrnickým" postojem a nízkou, až nulovou aktivitou v odboji. Velmi významnou úlohu v komunistických představách o politickém systému osvobozeného Československa sehrávala *Národní fronta*.

Národní fronta

Koncipování různých typů „front" bylo součástí taktiky nejen Komunistické strany Československa, nýbrž i řady dalších evropských komunistických stran.[8] Ve dvacátých letech prosazovala Komunistická strana v našich zemích taktiku tzv. „jednotné fronty", – která měla sdružovat všechny pracující (dělníky a rolníky) proti buržoazii. V době nástupu fašismu v Evropě ve třicátých letech se hlásila k taktice „lidové fronty", – která měla sdružovat všechny „demokratické" síly k vystoupení proti nastupujícímu fašismu.[9] Podle momentální situace a daných okolností se v těchto „frontách" snažila Komunistická strana prosadit svoji „vedoucí úlohu".

Národní fronta byla určitým pokračováním předcházejících „front" ve změněných podmínkách. Poprvé se tato „taktika" projednávala na zasedání Ústředního výboru KSČ v říjnu 1938.[10] V dopise, který vzešel z tohoto zasedání Ústředního výboru KSČ a byl určen všem členům strany, byla *Národní fronta* charakterizována jako „pevný bojový svazek demokratické síly lidu, dělnictva a rolnictva a jejich organizací." Měla „semknout k společnému postupu i ty politické činitele a politické strany, které se do 30. září (1938) jakkoliv příkře rozcházeli".

V období okupace byly jakékoliv kontakty komunistického odboje s ostatními odbojovými proudy a směry považovány za *uplatňování „taktiky" Národní fronty*. V tomto případě se hovořilo o utváření Národní fronty „zdola". Utváření Národní fronty „shora" bylo procesem poněkud složitějším. Národní fronta byla poměrně častým předmětem při jednáních mezi představiteli londýnské vlády a moskevského vedení KSČ. Oficiálně byla prezidentu Benešovi prezentována jako *základní síla a forma politického systému osvobozené Československé republiky* při jeho návštěvě v Moskvě v roce 1943. Po těchto jednáních obdrželi členové Komunistické strany, kteří v té době byli činní v Londýně a byli současně členy Státní rady, směrnice od mos-

6/ „U nás před válkou za republiky, jakmile se někomu něco ve státě nelíbilo nebo měl nějaké zvláštní osobní nebo třídní tendence nebo ambice nebo se dostal do sporu s vlastní svou stranou, hned začal připravovat založení stran nových. Říkalo se tomu demokracie a byla to anarchie. Je známo také, jak určité kliky, strany nebo i jistí vedoucí lidé zakládali nebo intrikánsky pomáhali zakládat také nové strany nebo stranické frakce a odbojné organisace jen proto, aby rozvraceli své odpůrce v opačném táboře. Pamatujete dobře, jaké nebezpečné hry pro demokracii se u nás po této stránce prováděly na příklad s fašisty. Tomu všemu musí být v nové republice konec. „ Viz. Beneš E.: Šest let exilu a Druhé světové války, Praha, Orbis 1946, str. 397.

7/ Beneš E.: Šest let exilu a Druhé světové války, Praha, Orbis 1946, str. 397.

8/ Komunistické hnutí, zejména komunistické strany v evropských zemích, které vznikaly po první světové válce, byly sdruženy v III. Internacionálu (anebo „Komunistickou internacionálu"). Její ústřední orgány sídlily v Moskvě a celá III. Internacionála byla pod výrazným vlivem Komunistické strany Sovětského svazu. Jednotlivé komunistické strany, které byly členy Komunistické internacionály, měly, podle stanov Internacionály, své členství uvedeno i v názvu. Výrazné centralistické řízení „z Moskvy" se mimo jiné projevilo i v analogické taktice a využívání taktických organizačních forem v „národních" komunistických stranách.

9/ Nejvýraznějších úspěchů tato taktika dosáhla ve Francii v polovině třicátých let, kde byla nastolena vláda „lidové fronty" v čele s Léonem Bloumem.

10/ Přehled československých dějin III, Nakladatelství ČSAV, Praha 1960, str. 475.

kevského vedení KSČ, které reagovaly na Benešova jednání v Moskvě.[11] Na základě těchto jednání byly *utvořeny* ve *Státní radě příslušné stranické kluby*. Tři z těchto klubů následně vytvořily *blok* (později nazývaný také *socialistický blok*), který sdružoval levicové, socialisticky orientované strany: byly to kluby KSČ, Sociální demokracie a Národně socialistické strany.

První pracovní jednání tohoto bloku se uskutečnilo 4. března 1944 v Londýně a byl na něm jako program bloku přijat návrh vypracovaný londýnskými komunisty a částí sociálních demokratů.[12] V letech 1944 a 1945 se tento *„socialistický blok" stal* základem pro formování Národní fronty „shora". O koncepci Národní fronty byli zřejmě informováni nejen komunističtí členové Československé státní rady v Londýně, ale i představitelé dalších politických stran působících v londýnském exilu. Oficiálně byl o ni informován prezident Beneš při své návštěvě v Moskvě v prosinci 1943. Lze předpokládat, že se základními principy této koncepce souhlasil. Ve svém projevu ve státní radě v únoru 1944, v němž hovořil (mimo jiné) o základních směrech a proudech zahraničního i domácího odboje, uvedl: *„Naše první domácí vláda, jmenovaná ve chvíli pádu Německa, bude tudíž vláda národní fronty, složená ze všech těchto činitelů bez rozdílu.*

Stejně tomu tak bude s národními výbory a s revolučním Národním shromážděním."[13]

K oficiálnímu *ustavení Národní fronty* došlo v březnu 1945, v době, kdy prezident Beneš a členové československé londýnské vlády byli v Moskvě a projednávali otázky vnitřního uspořádání osvobozené Československé republiky s představiteli moskevského vedení KSČ. K jednání došlo v budově československého velvyslanectví v Moskvě a účastnili se ho zástupci KSČ, národních socialistů, sociálních demokratů, Lidové strany a Slovenské národní rady.[14] Účastníci jednání se stali vlastně *prvním „Ústředním výborem Národní fronty"*. Jeho předsedou byl zvolen jednomyslně *Klement Gottwald*. Na moskevských jednáních bylo rovněž dohodnuto, že československá vláda se z emigrace do vlasti vrátí jako *vláda Národní fronty*. Současně byla dohodnuta *„politická struktura" nové vlády Národní fronty*. Politické strany zastoupené v Národní frontě získaly v této vládě po třech křeslech (KSČ, národní socialisté, sociální demokraté, kteří současně získali křeslo ministerského předsedy, Československá strana lidová, která původně získala pouze dvě ministerská křesla a teprve později na její žádost byl počet jejích ministrů rozšířen na tři, Komunistická strana Slovenska a Slovenská demokratická strana). Do vlády byli rovněž jmenováni tři členové jako odborníci a osobnosti všenárodního významu. Jednalo se o Jana Masaryka (na návrh prezidenta Beneše), Zdeňka Nejedlého (na návrh moskevského vedení KSČ) a generála Ludvíka Svobodu.

Složení „vlády Národní fronty" a způsob jejího návratu do osvobozené vlasti se lišil od původních záměrů londýnské exilové vlády i prezidenta Beneše. Podle jejich původních předpokladů se do osvobozené vlasti *měla vrátit londýnská exilová vláda ovšem ve stavu „demise"*, aby byla zvýrazněna časová omezenost jejího funkčního působení, a nová vláda měla být ustavena až na základě jednání, která by proběhla v Praze.

Dalším bodem jednání „prvního" zasedání ústředního orgánu Národní fronty byla příprava vládního programu. Program, který z tohoto jednání vzešel, byl později v dubnu 1944 vyhlášen jako vládní program československé vlády na jejím prvním zasedání v osvobozené vlasti v Košicích a vešel ve známost jako *Košický vládní program*.

V této době představovala „Národní fronta" *rámec pro spolupráci základních politických stran*, které podle představitelů tehdejší politické reprezentace měly působit v osvobozené republice. Základem takto pojímané Národní fronty byl již dříve vzpomínaný „blok" („socialistický blok"), v němž již v době jeho působení v Londýně projevovala zvýšenou aktivitu KSČ. Postupně se Národní fronta stávala sjednocující institucí nejen politických stran, nýbrž i společenských organizací.[15] Významnou úlohu sehrála Národní fronta při ustavování *národních výborů*, které se staly základním článkem v oblasti výkonu územní správy (včetně funkcí samosprávy, ovšem „sjednocené" s výkonem státní správy), po celou dobu existence poválečné Československé republiky.

11/ „Londýnské" sociální demokraty o výsledcích těchto jednání informoval Zdeněk Fierlinger a národní socialisty prezident Beneš osobně.

12/ Komunisté do vedení tohoto „bloku" delegovali své členy Noska, Walló, Spurného a Laštovičku. Sociální demokraty zastupovali Bechyně, Němec, Laušman a Bečka a národní socialisty Stránský, Ripka, David a Uhlíř. Viz: Bohuslav Laštovička: V Londýně za války, Svoboda, Praha 1978, str. 338.

13/ Beneš E. Šest let exilu a Druhé světové války, Praha, Orbis 1946, str. 404.

14/ Za KSČ se jednání zúčastnili K. Gottwald, V. Široký, V. Nosek, V. Kopecký a B. Laštovička. Za sociální demokracii byli přítomni Z. Fierlinger, B. Laušman, V. Majer a V. Pacák. národní socialisty zastupovali J. David, J. Stránský, P. Drtina a F. Uhlíř. Zvláštní situace byla v případě slovenských účastníků. Zástupci Komunistické strany Slovenska souhlasili s návrhem Slovenské demokratické strany, aby slovenští zástupci nebyli považováni za reprezentanty politických stran, nýbrž za představitele jednotného politického orgánu „Slovenské národní rady". Jako zástupci této „Slovenské národní rady" se jednání zúčastnili z Komunistické strany Slovenska G. Husák a L. Novomeský a ze Slovenské demokratické strany zastupovali Slovenskou národní radu J. Ursíny, V. Stick a V. Šrobár. Československou lidovou stranu zastupovali J. Šrámek a F. Hála.

15/ V pozdějších letech se Národní fronta stávala stále více institucí, jejímž prostřednictvím se KSČ snažila „ovlivňovat" ostatní politické strany a další organizace, které se postupně stávaly jejími členy. V roce 1948 se „akční výbory Národní fronty" staly výrazným nástrojem dovršení mocenského přesunu ve prospěch KSČ. Po roce 1948 působila Národní fronta jako jedna z hlavních „převodových pák" k prosazování politiky a cílů KSČ.

Národní výbory – spory o jejich charakter

Samotný termín *národní výbor* má v českých zemích relativně dlouhou tradici, která je úzce spojena s národně osvobozeneckým hnutím od poloviny 19. století až do rozpadu Rakousko-Uherska.[16] Je celkem pochopitelné, že národně osvobozeneckých a v jistém slova smyslu revolučních tradic „Národního výboru" (eventuálně „národních výborů") využíval československý odboj proti fašismu od roku 1939 po celé období druhé světové války. První politicky reprezentativní orgán v emigraci, na jehož bázi později vznikla exilová vláda, rovněž použil označení *Československý národní výbor*[17]. V domácím odboji vznikaly postupně v některých místech *národní výbory* jako *platforma spolupráce mezi různými organizačními a politickými směry protifašistické aktivity*. Teprve později v průběhu války (v letech 1941–1942) obě hlavní emigrantská centra, jak Londýn, tak i Moskva, začala intenzivně podporovat jejich vytváření. *Národní výbory byly pojímány jako orgány domácího národně osvobozeneckého hnutí* a současně jako určitý výraz národní jednoty českého národa. I když byl po celou dobu války kladen jednoznačně důraz na jejich úlohu v organizaci odboje proti okupační moci a v tomto smyslu byly v oblasti svého působení charakterizovány jako *vedoucí orgány domácího národně osvobozeneckého hnutí*, uvažovalo se, a s vývojem válečných událostí stále intenzivněji, i o jejich možné úloze jako orgánu veřejné moci a správy, zejména v době osvobození a v prvních dnech po vyhnání okupantů.

I když národní výbory byly považovány (a to i komunisty) za orgány nikoliv stranické, nýbrž *všenárodní*, každý politický směr zastoupený v zahraničním odboji je viděl prizmatem svých vlastních politických zájmů. Moskevské vedení KSČ jejich funkci velmi úzce spojovalo s úlohou Národní fronty, a jeho představitelé ve svých projevech je velmi často označovali za formu utváření Národní fronty „zdola". Prezident Beneš a politici jemu blízcí, stejně jako někteří představitelé národních socialistů (např. J. Stránský) omezovali poslání a funkci národních výborů pouze na organizaci domácí odbojové činnosti a velmi skepticky se stavěli k jejich možnému působení v oblasti veřejné správy budoucího osvobozeného Československa. *Diskuse a spory o charakter, kompetence a postavení národních výborů v budoucí Československé republice byly vlastně jedním ze symptomů politicko-mocenského zápasu o charakter budoucího státu* po skončení války. Byly úzce spojeny s pojetím politického i správního uspořádání a dotýkaly se v plné míře i ekonomicko sociálních otázek.

Prezident Beneš a část londýnské vlády v souvislosti se stanoviskem mezinárodně právní a zahraničně politické kontinuity Československé republiky zastávali zpočátku stanovisko i *„správní" kontinuity* s předmnichovskou republikou. Tj. předpokládali, že v osvobozené republice *začne fungovat státní správa a samospráva v té struktuře a podle stejné legislativy, v jaké fungovala v r. 1938*. Tj. počítali s ustavením zemských prezidentů, zemských úřadů, okresních

16/ Poprvé se s termínem „národní výbor" v našem národním kontextu setkáváme v roce 1848. Bouře, k nimž došlo na počátku tohoto roku jak ve Francii, tak v Německu i Rakousku, zasáhly i Prahu. Zde byly spojeny s formováním národních požadavků. V březnu na schůzi tehdejší politické reprezentace, která se konala ve Svatováclavských lázních byl zvolen výbor, který měl prosazovat české národní zájmy v jednáních s představiteli rakouské monarchie. Tento výbor, podle místa kde byl zvolen, dostal název „Svatováclavský". Tehdejší císařský místodržitel v Praze hrabě Stadion však nepovažoval tento „Svatováclavský výbor" za kompetentního reprezentanta politických proudů v Čechách. Prvního dubna 1848 jmenoval proto komisi, složenou jak z představitelů české národnosti, tak i německé, která se měla zabývat možnými způsoby řešení tehdejší situace. „Svatováclavský výbor" však odmítal ustoupit do pozadí a hrabě Stadion navrhl kompromis, který spočíval ve spojení jím jmenované komise se členy Svatováclavského výboru. Tento kompromis byl přijatelný i české politické reprezentaci a na valném shromáždění lidu 10. dubna 1848 (opět ve Svatováclavských lázních) byl tento nový orgán přejmenován na „Národní výbor". Na „tradici" a název „Národního výboru" navázali i představitelé české rezistence v době první světové války. Na počátku roku 1916 výrazně zintenzivnili pokusy o sjednocení tehdejších českých politických stran. Výraznou iniciativu v tomto směru projevovala zejména Agrární strana a její předseda A. Švehla. 18. listopadu 1916 byl za účasti představitelů devíti českých politických stran (včetně sociálních demokratů) ustaven „Národní výbor". Podle prohlášení, které bylo v tisku uveřejněno hned druhý den, bylo posláním Národního výboru být: „oporou veškerému politickému podnikání v Čechách a zároveň nejvyšší mravní instancí v těch jevech politického života, ... které by vyžadovaly řešení z národního hlediska". Prvním předsedou tohoto Národního výboru byl K. Mattuš, ale nositelem veškeré aktivity byl především A. Švehla, který zastával funkci jednatele tohoto Národního výboru. V průběhu roku 1917 a zejména během následujícího roku význam a úloha Národního výboru v českém domácím protirakouském odboji neustále stoupala. Měnilo se však i jeho složení, které bylo mimo jiné ovlivněno i vzrůstajícím sociálním napětím v zemi, zejména v posledním roce první světové války. V samotném Národním výboru docházelo k různicím a sporům. K obnovení politické jednoty a podstatnému zvýšení aktivity došlo v červenci 1918, kdy se předsedou tohoto Národního výboru stává K. Kramář (Státoprávní demokracie), místopředsedy A. Švehla (Agrární strana) a V. Klofáč (Česká strana socialistická). Jednatelem byl zvolen F. Soukup (Sociální demokracie). Současně došlo i ke změně v poslání Národního výboru. Ve svém prohlášení označil za své poslání: „V soustavné práci shromažďovat, pořádat a vést všechny veliké duševní, morální a hmotné síly v národě k dosažení toho, co je nejsvětějším, nezadatelným právem každého národa a co nemůže a nebude odpíráno také našemu národu: právo sebeurčení v samostatném, demokratickém československém státě s vlastní správou, ve vlastním domě a pod vlastní svrchovanosti." Z toho je patrno, že Národní výbor se tím stavěl do čela domácí opozice proti Rakousko-Uhersku a měl kontakty s Českou národní radou, která působila v zahraničí. V říjnu roku 1918 podporoval ustavování dalších národních výborů, okresních, místních (městských), které se zpočátku ustavovaly jako „místní odbory Národního výboru v Praze". Současně vznikl také „Moravský národní výbor v Brně" a „Zemský národní výbor pro Slezsko" se sídlem ve Slezské Ostravě. Pražský národní výbor se v této době označuje jako „Národní výbor československý". Tento Národní výbor kromě koordinace a vedení odporu proti rakousko-uherské monarchii se rovněž věnuje přípravě agendy, která by umožnila přijatelné fungování budoucího „Československého státu". Vznikly při něm postupně odbory, např. ústavní, sociálně politický, hospodářský, branný atd. Po 28. říjnu 1918 došlo také k řadě kompetenčních sporů, zejména s Moravským národním výborem v Brně a Zemským národním výborem pro Slezsko se sídlem ve Slezské Ostravě. Přes to vše byl od 30. října až do 14. listopadu 1918 pražský Národní výbor ústředním orgánem jak zákonodárné, tak i výkonné moci pro celý československý stát. 30. října na svém zasedání rozhodl tento Národní výbor o šestinásobném rozšíření původního počtu svých členů, čímž byl položen základ ke vzniku Národního shromáždění. Toto Národní shromáždění se sešlo ke svému prvnímu zasedání 14. listopadu 1918 v Praze, zvolilo prezidenta Československé republiky a jmenovalo rovněž první vládu, jejímž předsedou se stal dosavadní předseda pražského Národního výboru K. Kramář.

17/ Podobně např. i francouzská exilová reprezentace v Londýně sdružená okolo generála Ch. de Gaulla používala označení „Francouzský národní výbor".

hejtmanství, městských a obecních úřadů. V oblasti samosprávy předpokládali místní a městské samosprávné orgány, stejně jako okresní a zemská zastupitelstva s přibližně stejnými kompetencemi, jaká měla v předválečném Československu. Probíhaly diskuse o možné „modernizaci" týkající se vesměs vnitřního uspořádání příslušných institucí a nebyl předběžně vyloučen ani jejich další možný vývoj v osvobozené republice.

Národní výbory byly podle tohoto přístupu pouze orgány sjednocujícími různé směry odboje proti okupantům a v *oblasti veřejné správy mohly působit pouze dočasně*, v období bezprostředně po odstranění okupační moci do nástupu řádně ustavených správních orgánů.

V době po ustavení československé „londýnské" vlády, kdy začaly první diskuse o úpravě poměrů v osvobozeném Československu po skončení války[18] prezident Beneš a jeho nejbližší spolupracovníci vycházeli ve svých úvahách o politickém a správním uspořádání z představ, které byly implikovány tehdejší reálnou politickou situací v Evropě. Předpokládali, že území Československa bude převážně osvobozeno vojsky Velké Británie a jejích spojenců. V tomto případě by, stejně jako ve všech zemích, které by byly těmito armádami osvobozeny, se podle úvah prezidenta Beneše a jeho spolupracovníků, situace vyvíjela následovně:

V době bojů a bezprostředně po jejich ukončení, v tzv. pásmu bojových operací, by nezbytně nutný výkon veřejné správy vykonávali příslušní vojenští velitelé. Hlavním cílem jejího výkonu by bylo usměrnit jednání obyvatelstva tak, aby nenarušovalo operační záměry armády, a současně byly minimalizovány možné ztráty civilního obyvatelstva. Po ukončení vojenských operací nebo jejich přesunu mimo příslušné teritorium by výkon správy zajišťovaly „okupační vojenské správy", které byly orgány příslušných armád. Jednalo se o tzv. „AMGOTY – military gouvernement of occupant teritory. Ty by postupně po realizaci mírových poměrů předaly výkon veřejné správy na území Československé republiky správním orgánům ustavených podle legislativy platné za první republiky, tj. do října 1938.[19]

Tyto názory v prostředí londýnské vlády převažovaly i v době, kdy vznikaly v Protektorátu Čechy a Morava spontánně první národní výbory, v té době orientované především na organizaci a koordinaci protiněmeckého odboje.

Již v posledních měsících roku 1941, zejména pak v roce 1942, a především komunisté působící v Londýně se snažili poslání a funkci národních výborů prezentovat v širším smyslu. Jejich postup byl koordinován s „moskevským" vedením KSČ, které národním výborům přikládalo, zejména v období po osvobození republiky mimořádný význam. Rozpracování koncepce vztahující se k postavení a funkci národních výborů věnovalo moskevské vedení KSČ pozornost od svého ustavení, ale výrazně tyto úvahy zintenzivnily zejména v roce 1942. Jejich vyústění bylo poměrně koncentrovaně vyjádřeno v komentáři v tajné české vysílačce „Za národní osvobození" 18. února 1943. Mimo jiné se zde uvádí: *„Co jsou národní výbory? Národní výbory jsou politickým a organizačním ztělesněním národní jednoty českého národa, jsou dnes vedoucími orgány našeho domácího národně osvobozeneckého hnutí a budou v hodině osvobození hrát významnou úlohu jakožto orgány národní suverenity a veřejné moci.*

Národní výbory nejsou tedy orgány stranickými, nýbrž orgány všenárodními. ... Je rovněž potřebí, aby iniciativa ke tvoření národních výborů v obcích, městech i okresech vyšla od všech aktivních národních bojovníků, bez rozdílu politické příslušnosti. Komunisté, sociální demokraté, čeští socialisté, národní demokraté, republikáni, lidovci, členové a činovníci Sokola, Orla a organizací mládeže, legionáři, odborovi pracovníci, kulturní činitelé – prostě všichni aktivní národní bojovníci a všechny podzemní organizace a skupiny nesou odpovědnost za to, aby v místě jejich působení byl vytvořen národní výbor a semknuty tak pod jeho jednotným vedením všechny složky národního odboje."[20] V tomto pojetí vystupují národní výbory jako orgány, které jsou tvořeny „mimo", nebo aspoň bez determinující úlohy politické struktury. Tento přístup byl v evidentním rozporu s představami kruhů okolo londýnské vlády, které především výstavbu samosprávných orgánů koncipovaly na bázi „volební" soutěže politických subjektů (stran).

Základní přístup KSČ k řešení problematiky veřejné správy, tj. akcentování *„národních výborů" jako správních orgánů* stojících v jistém smyslu „mimo" politickou strukturu budoucí republiky, byl do značné míry ovlivněn i jejím pojetím Národní fronty, tak jak jsme se o ní zmínili výše. Významným a v té době působivým aspektem bylo spojování geneze národních výborů s rozvojem domácího odboje. Nejucelenější představu o poslání národních výborů, nejen jako „revolučních" orgánů, nýbrž jako základních složek nově budované struktury veřejné správy, včetně systému jejich budování, můžeme nalézt ve stati Jana Švermy z podzimu 1944, příznačně nazvané „O národních výborech v osvobozené vlasti".[21] V uvedené stati Jan Šverma reaguje

18/ Šlo o období před vstupem Sovětského svazu do války.
19/ Škoda V.: Národní výbory, Svoboda, Praha 1975.
20/ Sborník dokumentů „Za svobodu českého a slovenského národa", SNPL, Praha 1956.

zřejmě na diskuse, které probíhaly mezi členy KSČ působícími v Londýně, i na určité výhrady a otázky vznesené prezidentem Benešem a představiteli londýnské vlády (i Státní rady) při vzájemných jednáních koncem roku 1943 v Moskvě. *V období bezprostředně následujícím po osvobození území Československa označuje jako základní úlohu národních výborů jejich spolupráci při provádění mobilizace československé branné moci, ochranu pořádku a zajištění bezpečnosti občanů, identifikaci a následné zajištění zrádců a pomocníků okupantů a provedení „očisty" státního aparátu. Současně s tím by měly zahájit v místě svého působení výstavbu nového aparátu veřejné správy, který by jim (národním výborům) přímo a bezprostředně podléhal. Zdůrazňuje rovněž spolupodíl národních výborů, zejména v prvním období po osvobození, na očistě soudního aparátu, i když zde plně akceptuje nadřízenost a rozhodující úlohu Ministerstva spravedlnosti.*[22]

V uvedené stati je rovněž poprvé zmíněna i funkce národních výborů v ekonomické oblasti. Předpokládá se, že převezmou do své „správy" hospodářské podniky, které byly v majetku okupantů a kolaborantů. V jejich kompetenci měla být rovněž otázka stanovení cen zboží a organizace zásobování obyvatelstva.

V průběhu roku 1944 byli někteří „nekomunističtí" členové Státní rady i někteří ministři londýnské vlády ochotni akceptovat národní výbory nejen jako „organizátory odboje proti okupantům", nýbrž i *jako „revoluční"* tj. *přechodné – do doby, kdy situace umožní nastolení normálních poměrů* v oblasti správy, *správní orgány*. I v tomto „revolučním" období jejich působení však poukazovali na řadu nejasností týkajících se jejich kompetencí a zejména vztahu k vládě a eventuálně dalším orgánům „standardní" územní správy či samosprávy, která podle jejich názoru měla „co nejdříve" po osvobození se ujmout výkonu „běžné" správy. *Po urovnání poválečné situace, po skončení „revolučního" období, by měly výkon veřejné správy nadále vykonávat správní instituce*, tak jak byly konstituovány v předválečném Československu.

Komunisté naproti tomu usilovali, aby *národní výbory se staly trvalou součástí systému veřejné správy a v podstatě jedinými realizátory územní správy i samosprávy*. Jejich koncepce předpokládala, že nahradí územní samosprávu: obecní národní výbory převezmou funkci obecních zastupitelstev; okresní národní výbory převezmou funkci dřívějších okresních zastupitelstev a okresních politických správ; zemské národní výbory budou vykonávat funkci dřívějších zemských zastupitelstev a zemských politických správ.[23] *Při výkonu státní správy se má podle této koncepce obecní národní výbor řídit směrnicemi okresního národního výboru a ten opět směrnicemi a direktivami zemského národního výboru.*

Na adresu vztahu vlády a národních výborů zmíněná koncepce uvádí: *„Vláda bude mít v podstatě stejné postavení, jako měla dříve. Rozdíl je jen v tom, že ve věcech veřejné správy nebude dávat svoje směrnice okresním hejtmanům, notářům a přednostům zemské politické správy – bude je dávat národním výborům, majíc samozřejmě možnost zakročit a eventuálně zařídit provedení nových voleb v těch případech, kde by národní výbory směrnice vlády neprováděly."*

Velmi důležitou otázkou byl problém voleb do národních výborů. Zejména národní socialisté a částečně i lidovci v exilové Státní radě poukazovali na technické obtíže spojené s realizací „demokratické" volby v duchu volební legislativy předmnichovské republiky, i na legitimitu výkonu veřejné správy národními výbory, které vznikly v podstatě jako orgány protiokupačního odboje. Další komplikace byly spatřovány v reálném předpokladu, že naše republika bude osvobozována postupně, zřejmě by volby do národních výborů měly probíhat na nejdříve osvobozených územích, ještě v době války. V neposlední řadě, zejména národní socialisté, považovali za velmi komplikovanou i otázku volebního práva.

Otázku volebního práva a voleb národních výborů v osvobozené republice řešila komunisty navrhovaná koncepce relativně jednoduše, s určitým zohledněním předpokládaných poválečných „revolučních" poměrů. V souladu s dikcí vládního prohlášení ke tvoření národních výborů ze dne 16. dubna 1944[24] podporují jednoznačně stanovisko, že *volební právo* bude mít *„každý Čech, Slovák a karpatský Ukrajinec státně a národnostně spolehlivý a bezúhonný"*. Vyloučeny z volebního práva měly být osoby, které budou označeny za zrádce a kolaboranty. Vznikla tedy otázka kritéria, podle kterého bude možno určit, kdo je „státně a národně spolehlivý a bezúhonný". Řešení komunistů v tomto směru bylo relativně jednoduché: *„Veřejnost v každém místě ví nejlépe, kdo se svým jednáním vyloučil z národní pospolitosti, a v pochybných případech může být rozhodnuto přímo lidem na veřejných voličských*

21/ „Československé listy", ročník II, číslo 16, Moskva, 1. září 1944.

22/ V uvedené stati Jan Šverma doslova uvádí: „Jsme toho názoru, aby v prvém období byla národním výborům svěřena také očista soudního aparátu, prováděná samozřejmě podle směrnic Ministerstva spravedlnosti, a aby národním výborům v okresním a zemském měřítku bylo dáno právo ustavovat zvláštní lidové soudy, před nimiž se okupanti a zrádci budou zodpovídat ze svých činů." Viz uvedená stať J. Švermy, citováno podle: sborník dokumentů „Za svobodu českého a slovenského národa" SNPL, Praha 1956, str. 336.

23/ Viz sborník dokumentů „Za svobodu českého a slovenského národa", Praha, SNPL 1956, str. 338.

24/ Václav Škoda: Národní výbory, Praha, Svoboda 1975, str. 17.

projevech".[25] Je zřejmé, že takovýto přístup mohl být v mnoha konkrétních případech nejednoznačný a sporný, což také se plně potvrdilo.

Volby do obecních (místních, městských) národních výborů bylo možno provádět, podle názoru moskevského vedení KSČ, na „schůzích všeho občanstva" a přímo na nich formou „veřejného hlasování" rozhodnout o jednotlivých kandidátech. Organizátory těchto voleb měly být „národní výbory či jiné odbojem prověřené subjekty v místě svého působení". Ve větších obcích a městech mohou tyto volby probíhat analogickým způsobem, s tím že tyto obce (města) je možno rozdělit do několika volebních obvodů.

Volby do okresních národních výborů měly organizovat místní národní výbory v okresních městech. Ty měly svolat *konferenci zástupců všech místních národních výborů* daného okresu (které byly zvoleny uvedeným způsobem) a na této konferenci měla být analogickým způsobem provedena volba okresního národního výboru. Znamenalo to tedy, že okresní národní výbor by byl volen nikoliv přímo voliči, nýbrž zástupci (delegáty) místních národních výborů toho kterého okresu.

Při volbách zemského národního výboru počítá zmíněná koncepce *s významnou úlohou „zemských národních výborů"*, které se formovaly v rámci odbojové činnosti. Ty v součinnosti s vládou by měly být organizátory *sjezdu* všech okresních národních výborů v oblasti jejich působení. Na nich by mělo dojít k volbě *„poválečných" zemských národních výborů*. Tento systém ustavování správních orgánů byl završen volbou členů Prozatímního národního shromáždění, která by probíhala analogickým způsobem. Vláda by měla svolat společnou schůzi všech zemských národních výborů, na nichž by volba členů Prozatímního národního shromáždění proběhla.

S těmito názory moskevského vedení KSČ byl za svého pobytu v Moskvě v prosinci 1943 seznámen prezident Beneš. Podle názoru předních členů moskevského vedení KSČ prezident s podstatnou částí této koncepce souhlasil, či ji aspoň z objektivních důvodů akceptoval. Tuto skutečnost potvrdilo i vystupování prezidenta po návratu z Moskvy na schůzích vlády a Státní rady. Promítlo se také plně do již vzpomínaného „vládního prohlášení k tvoření národních výborů" z 16. dubna 1944. Prezident své stanovisko k tvorbě a funkci národních výborů, po návratu z Moskvy vyjádřil v projevu ke Státní radě dne 3. února 1944. V něm uvedl: *„K provádění našeho odboje doma v dnešní fázi války a konečného přechodu do našeho nového, svobodného, národního a plně demokratického režimu se navrhuje, aby v každém místě u nás doma, v každé obci, vesnici a městě, v každém okrese a v každé zemi byl dočasně zřízen národní výbor, nejdříve konspirativní a v dané chvíli všemi svobodnými a k tomu připravenými občany doma zvolený; byly by to po pádu nacistické diktatury naše první demokratické orgány, které by měly první politická a správní práva hned ve chvíli pádu německé moci. O jejich kompetenci bude třeba se včas přesně dohodnout. Vedle místních a okresních národních výborů vytvořily by se volbou z nich revoluční národní výbory zemské a ze zemských národních výborů dočasné revoluční Národní shromáždění centrální pro kontrolu první poválečné domácí vlády a pro řízení národních a státních věcí ve chvíli převratu a v prvních dobách po něm."*[26]

Takováto poměrně jasná a jednoznačná stanoviska k problematice národních výborů nebyla však obecně přijatelná ani v exilové vládě ani ve Státní radě. Své pochybnosti a odlišné názory v tomto směru v již průběhu února a března 1944 vyslovoval tehdejší ministr vnitra Dr. J. Slávik. Zastával názor, že funkce národních výborů, jako revolučních orgánů, by měla *být časově omezená* pouze na určité (první) etapy vývoje (tj. na etapu ilegality a tzv. „přechodného období" – než se ujme své činnosti vláda a „standardní" správní orgány). I pro toto období doporučoval, aby například *zemské národní výbory měly víceméně funkci „poradních orgánů" zemského prezidenta*. Rovněž doporučoval, aby národní výbory si ponechaly „vedení", rozhodování o politické orientaci atd., ale netvořily svůj vlastní výkonný (administrativní) aparát a nezabývaly se běžnými „správními" záležitostmi. Je zřejmé, že pokud by převládl tento názor, staly by se národní výbory do jisté míry orgány „symbolickými", ovlivňujícími deklarativně „politickou orientaci", ale bez vlastního výkonného správního potenciálu. Takovéto stanovisko se setkalo s odporem již u komunistických členů Státní rady v Londýně a bylo zcela nepřijatelné pro moskevské vedení KSČ. Od konce dubna probíhaly na půdě vlády i Státní rady diskuse o funkci, kompetencích a způsobu voleb národních výborů. Objevily se názory, představované zejména nekomunistickými členy Státní rady, že volby do všech stupňů národních výborů bude nutno provést na základě všeobecného rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním.[27] Tento požadavek byl koncipován v duchu legislativy i demokratických tradic předválečného Československa, ale nebyl v podmínkách bezprostředně po ukončení

25/ Sborník dokumentů „Za svobodu českého a slovenského národa", Praha, SNPL 1956, str. 340.
26/ Sborník dokumentů „Za svobodu českého a slovenského národa", Praha, SNPL 1956, str. 340.
27/ Schelle K.: Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948, Eurolex Bohemia, Praha 2002, str. 373

války realizovatelný. To mohlo ve svých důsledcích vést k takovému oddálení voleb, které by způsobilo zcela nepřijatelné právní vakuum.

Přiblížení frontové linie k hranicím předmnichovské Československé republiky v druhé polovině roku 1944 si vyžádalo rychlé ukončení diskusí o struktuře a organizaci veřejné správy v osvobozené republice. V září tohoto roku byl připraven návrh ústavního dekretu prezidenta republiky, který po projednání ve vládě a Státní radě byl prezidentem podepsán a jako *Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944* ze dne 4. 12. 1944, *O národních výborech a Prozatímním národním shromáždění* vyhlášen.[28] Článek I stanoví *zřízení národních výborů na základě voleb, a to místních, okresních i zemských, jako prozatímních orgánů veřejné správy ve všech jejich oborech*. Současně ustanovuje ve věcech výkonu státní správy podřízenost národních výborů všech stupňů vládě.

Článek II upravuje vznik *Prozatímního národního shromáždění* jako *„prozatímního" zákonodárného orgánu*, jemuž bude odpovědna vláda, z národních výborů na základě voleb. Nestanoví však způsob vzniku Prozatímního národního shromáždění ani nevymezuje jeho působnost. Odvolává se na „budoucí" zvláštní ústavní dekret.[29] III. článek zmíněného ústavního dekretu zmocňuje vládu, aby formou vládních nařízení s platností zákona stanovila, jakým způsobem budou národní výbory voleny i jakým způsobem budou svou pravomoc vykonávat. Stanoví rovněž, že toto vládní nařízení musí být podepsáno prezidentem republiky. IV. článek dekretu řeší otázku správy obcí s většinou obyvatelstva „státně nespolehlivého". (Značný problém vznikl již při stanovení kritéria pro posouzení státní „spolehlivosti" či „nespolehlivosti".) Ani tento dekret, ani žádná jiná norma vydaná exilovou vládou nebo prezidentem tento pojem nevymezovala. Převzetí charakteristiky tohoto pojmu podle legislativy z předmnichovské republiky z roku 1936, je vzhledem k výrazné změně okolností rovněž nepoužitelné. V praxi byl uplatněn v jisté modifikaci princip, že „veřejnost v každém místě ví nejlépe, kdo se svým jednáním vyloučil z národní pospolitosti". V těch obcích, kde „státně nespolehlivé obyvatelstvo" převažovalo, měli být jmenováni *komisaři* případně *správní komise*, kteří by v dané obci správu vykonávali. Podle okolností mohli přizvat ke spolupráci zástupce *„státně spolehlivých" místních občanů*. V. článek dekretu zpřesnil pojem přechodného období. Začínalo dnem, kdy příslušná část Československé republiky byla osvobozena, a končí dnem, který bude stanoven „řádně zvoleným Národním shromážděním".

Uvedený dekret prezidenta republiky neobsahoval explicitně vyjádřený požadavek dodržení všeobecných rovných a přímých voleb do správních orgánů, tak jak požadovala nekomunistická reprezentace, ale také necharakterizoval národní výbory jako orgány *prozatímní* působící v *přechodném období*, nestanovil také termín „přechodného období", nýbrž jen způsob, jak a kým bude stanoven, rovněž neobsahoval formulaci požadovanou moskevským vedením KSČ, která by národní výbory charakterizovala jako „lidem kontrolované a odvolatelné" orgány. Celkově však akceptoval řadu dalších tezí komunistické koncepce národních výborů. Proto bývá charakterizován jako jeden z dekretů, *jehož obsah byl podstatně určen nikoliv v Londýně, nýbrž v Moskvě*.

Otázky veřejné správy v osvobozené republice byly rovněž jedním z intenzivně „diskutovaných" problémů při projednávání programu vlády Národní fronty, k němuž došlo na již vzpomínaném zasedání v Moskvě (kde byla rovněž ustavena Národní fronta a zvolen její první Ústřední národní výbor), které se uskutečnilo v poslední březnové dekádě roku 1945. Problematice správy byla věnována kapitola pátá. V ní, na rozdíl od Ústavního dekretu prezidenta republiky č. 18, se uvádí, že *národní výbory jsou „lidem volené, pod neustálou kontrolou lidu stojící a až na další lidem odvolatelné"*. Proti tomu se na uvedeném jednání ozvali představitelé národních socialistů, zejména J. Stránský. Na uvedeném jednání upozornil, že to, co je obsaženo v V. hlavě návrhu vládního programu, neodpovídá konsensu, který by byl podle něj fixován právě Benešovým dekretem o národních výborech. Postrádal zejména tezi o *nadřízenosti vlády vůči národním výborům*. Návrh vládního programu (a posléze i vládní program) řešil tento vztah formulací: „Vláda bude svou politiku uskutečňovat přes národní výbory a plně se o ně opírati."[30] Nejen J. Stránský ale i další nekomunističtí účastníci tohoto jednání, zejména Prokop Drtina ale i F. Hála, nesouhlasili s principem „odvolatelnosti národních výborů, resp. jejich členů lidem". Velmi ostrým předmětem diskuse byly rovněž otázky vzájemného vztahu politické reprezentace, představované politickými stranami, resp. jejich vedením, a národních výborů. Komunisté jednoznačně prosazovali svoji tezi, charakterizující národní výbory jako „nestranické" instituce,

28/ Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I, Karolinum, Praha 1999, str. 183, 184.

29/ Tento „zvláštní" ústavní dekret prezidenta republiky byl vydán až v osvobozené republice v srpnu 1945 jako Ústavní dekret č. 47/1945 Sb. ze dne 25. 8. 1945 o Prozatímním národním shromáždění. Na něj navazovalo vládní nařízení č. 48/1945 Sb. ze dne 25. 8. 1945, o volbě Prozatímního národního shromáždění.

30/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha 1999, str. 18.

do nichž „lid vybere své zástupce bez ohledu na stranickou příslušnost", podle jejich kvalit a prokázaného postoje zejména v době okupace.[31] Odpůrci takového přístupu k volbám do národních výborů argumentovali většinou tím, že „projevené postoje a účast v odboji proti okupantům sice vypovídají o osobnostních vlastnostech a poskytují určitý morální kredit, nenahrazují však potřebnou profesní kvalifikaci, které je k výkonu veřejné správy, zejména v tak složitém období, jako bude poválečné, nutně zapotřebí". Komunisté jednoznačně obhajovali text návrhu vládního programu, který konstatoval, že: *„Národní výbory budou v obvodu své působnosti spravovat všechny veřejné záležitosti... a zřídí si podřízený jim demokratický úřednický aparát"*.[32]

Kromě národních výborů jako orgánů veřejné správy (převážně územní) návrh vládního programu se vyjadřoval i k existenci dalších správních, zejména samosprávních institucí. „Vedle přímé účasti na správě a řízení státních a veřejných záležitostí prostřednictvím národních výborů bude lid míti právo na tvoření dobrovolných organizací různého druhu, politických, odborových, družstevních, kulturních, sportovních a jiných – a uskutečňovat prostřednictvím těchto svá demokratická práva".[33]

Návrh vládního prohlášení projednávaný v březnu 1945 prakticky již na půdě Národní fronty nedoznal v oblasti veřejné správy žádných výraznějších změn. Stal se v této podobě součástí „vládního programu", vyhlášeného 5. dubna 1945 v osvobozených Košicích (Košický vládní program). Z něj je patrno, že prezident Beneš a představitelé nekomunistických stran působících téměř po celou dobu války v Londýně, rezignovali na své původní představy o zachování „kontinuity" s předmnichovskou republikou i v oblasti veřejné správy. K prvním ústupkům v tomto směru došlo již při návštěvě prezidenta Beneše v prosinci 1943 v Moskvě, při jednání s představiteli komunistické emigrace. Rovněž tlak komunistických členů Státní rady v Londýně, který byl inspirován a řízen z Gottwaldova vedení v Moskvě, vedl k určitým kompromisům, které se promítly do formulace prezidentského Dekretu č. 18 o národních výborech. Přestože byl tento dekret přivítán i představiteli KSČ působícími v Moskvě, dosáhli při březnových jednáních toho, že část vládního programu týkající se veřejné správy vynechávala všechny „ústupky" londýnským kruhům, které zmíněný dekret obsahoval. Organizace, struktura i forma výkonu veřejné správy, tak jak byla řešena v Košickém vládním programu, odpovídala výrazně představám moskevského komunistického vedení. Takováto koncepce veřejné správy spolu s ustavením a strategií činnosti Národní fronty otvírala možnosti pro realizaci politických cílů KSČ v budoucí osvobozené republice.[34]

Reálné utváření správy na „osvobozeném" československém území

O počátcích formování reálné veřejné správy na osvobozeném československém území lze v chronologickém smyslu poprvé hovořit v době Slovenského národního povstání, tj. od konce srpna 1944. Týkala se určité části území, které bylo povstáním zasaženo a nebyla na něm linie střetu povstaleckých a německých okupačních jednotek. *Nejvyšším výkonným orgánem* jakékoliv správy na tomto území byla *Slovenská národní rada*. Její první „legální" zasedání se uskutečnilo 1. září 1944 v Banské Bystrici. Tím se ujala oficiálně moci a ustavila se jako *nejvyšší revoluční zákonodárný a vládní výkonný orgán* na Slovensku. Soustředila ve svých rukou veškerou politickou moc a převzala zodpovědnost za řízení nejen národního odboje v oblasti vojenských otázek, ale i za řešení politických, správních a sociálně ekonomických problémů na území, které bylo povstáním osvobozeno.

Den před tím, tj. 30. srpna 1944, svolal rovněž do Banské Bystrice tzv. „sjezd národních výborů" Vavro Šrobár, který na rozdíl od Slovenské národní rady měl velmi intenzivní kontakty s londýnskými kruhy okolo prezidenta Beneše. Cílem tohoto sjezdu bylo ustavit *zemský národní výbor*, který by svoji *legitimitu odvozoval* nejen od domácího odboje na Slovensku, nýbrž i od *londýnské exilové vlády*. Šrobárův pokus však nezískal potřebnou podporu a zejména levicově orientované skupiny odboje se od jeho aktivit distancovaly. Postupem času, v relativně krátké době se Vavro Šrobár a někteří jeho nejbližší spolupracovníci dohodli se Slovenskou národní radou a stali se jejími členy.

31/ V případě akceptování principu složení národních výborů podle politických stran, by zřejmě určujícím kritériem pro zastoupení jednotlivých stran byly volební výsledky (možná poněkud korigované) z posledních voleb uskutečněných v předmnichovské republice.

32/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha, 1999, str. 18.

33/ Tak jak tyto organizace v osvobozené republice postupně vznikaly, stávaly se, zpočátku aspoň některé z nich, „členy Národní fronty". Po únoru roku 1948 se členy Národní fronty staly postupně všechny odborové, profesní i zájmové společenské organizace.

34/ Skutečnost, že v oblasti koncipování veřejné správy jednoznačně převážily názory komunistického zahraničního odboje, byla zřejmě ovlivněna i tím, že československá exilová vláda, která po celou dobu války působila v Londýně, vracela se na osvobozené území „přes Moskvu" a v neposlední řadě svoji úlohu sehrála i skutečnost, že od poloviny roku 1944 bylo již naprosto zřejmé, že většina území předmnichovské Československé republiky bude osvobozena Rudou armádou.

Prvního září 1944 vstoupilo rovněž v platnost *nařízení Slovenské národní rady o zřízení ústředních povstaleckých politických orgánů*. Vedoucím politickým orgánem se stalo *předsednictvo Slovenské národní rady*, které řídilo její činnost. Slovenská národní rada rovněž ustanovila jako svůj vládní a výkonný orgán *Sbor pověřenců*. (Není bez zajímavosti, že v čele Pověřenectva vnitra stál v této době Gustáv Husák. Tomuto pověřenectvu byly podřízeny jediné správní územní orgány na povstaleckém území – *národní výbory*.) Hlavním a základním úkolem národních výborů působících na povstaleckém území bylo vytvářet zázemí povstaleckých bojujícím jednotkám, izolovat jak aktuální, tak i potenciální nepřátele povstání, zajistit zásobování bojujících jednotek a základní zásobování obyvatelstva potravinami. Ujímaly se rovněž i zajištění provozu v podnicích a hospodářstvích, které byly svými majiteli opuštěny. (Jednalo se zpravidla o podniky či zemědělská hospodářství, které patřily exponentům Slovenského štátu.) Postupně s potlačováním povstání přecházely tyto národní výbory do ilegality.

Krátce po vypuknutí Slovenského národního povstání se na povstalecké území dostavil i *vládní delegát* jmenovaný prezidentem Benešem, František Němec. V souladu s *Ústavním dekretem č. 10 z 3. srpna 1944 „O dočasné správě osvobozeného území republiky Československé"* zde chtěl zahájit činnost *Úřadu pro správu osvobozeného území*, který by ji vykonával z pověření londýnské exilové vlády. Slovenská národní rada však s jeho postupem nesouhlasila. Akceptovala sice kontinuitu budoucího poválečného Československa s předmnichovskou republikou, avšak na základě principu „rovný s rovným". Souhlasila s generálem R. Viestem, který přišel spolu s misí F. Němce z Londýna, jako velitelem povstalecké armády, ale jakékoliv další kompetence F. Němce k řízení a výstavbě orgánů správní činnosti jednoznačně odmítla. To vedlo k ukončení mise vládního delegáta a F. Němec povstalecké území opustil.

Otázka „Podkarpatské Rusi" – „Zakarpatské Ukrajiny"

Po potlačení Slovenského národního povstání se prvním osvobozeným územím, které patřilo k předmnichovské Československé republice, stalo území bývalé Podkarpatské Rusi. Bylo osvobozeno sovětskými vojsky převážně v druhé polovině října 1944. (Mukačevo bylo osvobozeno 26. 10. 1944 a Užhorod o den později 27. 10. 1944.)[35] Správa na tomto území byla řešena jednak na základě již vzpomínaného prezidentského dekretu ze 3. srpna 1944 a v intencích *Dohody o poměru mezi československou správou a sovětským vrchním velitelem po vstupu sovětských vojsk na československé území* z 8. května 1944.[36] Článek I této smlouvy stanoví *„Jakmile sovětská (spojenecká) vojska vstoupí v důsledku válečných operací na československé území, nejvyšší moc a odpovědnost ve všech věcech vztahujících se na vedení války, bude připadat v pásmu válečných operací po dobu potřebnou k provádění těchto operací vrchnímu veliteli sovětských (spojeneckých) vojsk"*.[37]

Článek II této dohody stanoví: *„Bude jmenován československý vládní delegát pro osvobozené území, jehož úkolem bude: uspořádat a vést podle československých zákonů správu na území zbaveném nepřítele; znovu tam zřídit československou brannou moc; zajistit účinnou součinnost československé správy se sovětským (spojeneckým) vrchním velitelem a zejména dávat místním úřadům příslušné příkazy na základě potřeb a přání sovětského (spojeneckého) vrchního velitele."*[37]

Pro otázky utváření správy na osvobozeném území má mimořádný význam i článek VI této dohody: *"Jakmile některá část osvobozeného území přestane být pásmem vlastních válečných operací, československá vláda tam převezme plný výkon veřejné moci a bude poskytovat sovětskému (spojeneckému) vrchnímu veliteli všestrannou spolupráci a pomoc skrze své civilní a vojenské orgány."*[37]

Na základě rozhodnutí československé exilové vlády z 20. října se na území Zakarpatské Ukrajiny přesunula vládní delegace v čele ministrem F. Němcem, která od 27. října zahájila v Chustu svoji činnost. V té době sovětské velení *předalo pět východních okresů bývalé Podkarpatské Rusi*, nyní Zakarpatské Ukrajiny, *do prozatímní správy vládního delegáta*. Součástí jeho delegace byli rovněž F. Hala, J. Valló, F. Uhlíř a gen. A. Hasal-Nižborský, který byl postaven do čela v Chustu utvořeného *Velitelství osvobozeného území*. F. Němec v krátké době zřídil *Úřad vládního delegáta*, počal ustavovat *vládní bezpečnostní orgány*, jmenoval *nové soudce* a zahájil po-

35/ Pro vývoj názoru na budoucí osud této oblasti, stejně jako na pozdější reálnou situaci, je charakteristický historický sled používaných termínů k jejímu označení. Oficiální dokumenty předmnichovského Československa jednoznačně hovoří o „Podkarpatské Rusi" či o zemi „Podkarpatoruské". Prezident Beneš při koncipování své odpovědi Slovenské národní radě v roce 1944 používá již termínu „Podkarpatská Ukrajina" a později, v jednáních se sovětskou stranou již československé instituce používají termín „Zakarpatská Ukrajina". Tento termín byl již v počátku jednání s československou vládní delegací používán sovětskými místy. Podtextem jeho použití zřejmě bylo zdůraznění „sounáležitosti" se Sovětskou Ukrajinou.

36/ Za československou stranu ji podepsal úřadující ministr zahraničních věcí – státní ministr Dr. Hubert Ripka a za Sovětský svaz mimořádný a zplnomocněný velvyslanec SSSR u ČSR V. Lebeděv.

37/ Citováno podle Beneš E.: Šest let exilu a Druhé světové války, Orbis, Praha 1946, str. 483–484.

kusy o ustavování dalších územně správních orgánů. Svoji činnost rozvíjel nezávisle, lze říci mimo potřebnou komunikaci s *národními radami*, které v této oblasti *vznikly v době boje proti maďarské okupaci a německé armádě*, jejichž činnost byla podporována jak sovětskými partyzánskými instruktory působícími v této oblasti před osvobozením, tak bezprostředně po osvobození především politickými orgány sovětské armády. Nebylo divu, že od počátku docházelo k ostrým střetům mezi vládním delegátem a pracovníky jeho úřadu na straně jedné a představiteli místních „revolučních" orgánů na straně druhé. K vyostření situace došlo zejména v důsledku činnosti generála Hasala, který jako velitel osvobozeného území začal organizovat odvody místních obyvatel do československé armády. Souběžně s tím orgány sovětských ozbrojených sil podporovaly i tzv. „spontánní" žádosti místního obyvatelstva o vstup do „Rudé armády".[38] Dalším zdrojem konfliktů byla údajná snaha generála Hasala, tolerovaná vládním zmocněncem Němcem, rozšiřovat kompetence a činnost úřadů i na ta území, která nebyla dosud sovětským velením předána pod československou správu.

Určité nejasnosti vznikly i okolo samotného charakteru „Velitelství osvobozeného území". Dohoda z 8. května 1944 o této instituci nehovoří, a to byl jeden z důvodů, proč sovětská strana její činnost zpochybňovala.

Na území Zakarpatské Ukrajiny, v Mukačevě, se již 26. listopadu 1944 sešel první *Sjezd národních výborů Zakarpatské Ukrajiny*, který schválil *Manifest o sjednocení země se Sovětskou Ukrajinou* a rovněž zvolil *Národní radu Zakarpatské Ukrajiny* jako vrcholný státní a správní orgán země. Sjezd současně uložil zvolené radě, aby požádala Nejvyšší sovět Ukrajinské SSSR a Nejvyšší sovět Sovětského svazu o přijetí Zakarpatské Ukrajiny do svazku Sovětské Ukrajiny. Současně s tím Národní rada prohlásila, že na území Zakarpatské Ukrajiny *končí pravomoc československého vládního delegáta*, včetně všech jeho civilních i vojenských orgánů, a posléze vyzvala vládního delegáta, aby do tří dnů opustil zemi. Protože F. Němec tuto výzvu Národní rady Zakarpatské Ukrajiny nerespektoval, obrátila se 5. prosince 1944 přímo na prezidenta Beneše. Informovala ho o rozhodnutí Sjezdu národních výborů Zakarpatské Ukrajiny o připojení tohoto území k Sovětské Ukrajině a současně jej požádala o odvolání vládního delegáta z tohoto území. O situaci byl prezident Beneš rovněž informován i vládním delegátem Němcem. Odmítl ukončení činnosti Úřadu vládního delegáta v této oblasti, ale doporučil F. Němcovi odsunout ty pracovníky jeho aparátu, kteří byli „konfliktními" osobami, a při řešení možných konfliktů neuchylovat se k násilí či „pozici síly".

14. prosince 1944 *přijala Národní rada Zakarpatské Ukrajiny dekret, podle nějž zastavila mobilizaci prováděnou úřadem generála Hasala pro československou armádu*. Současně ukládala místním správním orgánům, které jí byly podřízeny, organizovat nábor dobrovolníků do Rudé armády. Národní rada tím vlastně přerušila jakoukoliv kontinuitu ve vztahu k předmnichovské Československé republice. Za této situace došlo 18. ledna 1945 k jednání mezi vládním delegátem F. Němcem a velením 4. ukrajinského frontu, jehož jednotky byly na území Zakarpatské Ukrajiny rozmístěny. Z jeho strany bylo vládnímu delegátovi doporučeno, aby své sídlo přesunul na osvobozené území Slovenska. F. Němec tento návrh akceptoval, se souhlasem Národní rady Zakarpatské Ukrajiny ponechal v Chustu jako svého pověřence I. Petrušáka a část administrativního aparátu, finanční stráž i část doplňovacího velitelství a přesunul se na území Slovenska, kam již začátkem ledna přesídlil i generál Hasal. Tím se fakticky jedinou mocenskou správní institucí na Zakarpatské Ukrajině stala Národní rada a její podřízené územní orgány. Prakticky, i když ne právně, byla tak činnost československé veřejné správy na Zakarpatské Ukrajině ukončena.

Otázka Zakarpatské Ukrajiny se stala předmětem československo-sovětských rozhovorů v březnu 1945, kterých se za sovětskou stranu účastnil V. Molotov a za československou prezident Beneš a ministr zahraničí Jan Masaryk. Výsledky těchto jednání se promítly i do formulace vládního programu vyhlášeného vládou Národní fronty 5. dubna 1945 v Košicích, kde v *hlavě VII se uvádí: „Vláda se bude starat, aby byla co nejdříve vyřešena otázka Zakarpatské Ukrajiny, postavená samotným obyvatelstvem této země. Vláda si přeje, aby otázka tato byla vyřešena podle demokraticky projevené vůle karpatsko-ukrajinského lidu a v plném přátelství mezi Československem a Sovětským svazem, a jest přesvědčena, že tomu tak skutečně bude. Vláda učiní v tomto smyslu všechny nutné přípravy."*[39] 29. dubna 1945 byla v Moskvě podepsána smlouva, v níž se Československo zavázalo odstoupit Sovětskému svazu území Zakarpatské Ukrajiny, stanovené hranicemi k 29. září 1939. Tato smlouva podléhala ratifikaci československého Národního shromáždění a prezidia Nejvyššího sovětu SSSR. De facto byla smluvně právním potvrzením situace, která se stala realitou již v posledních lednových týd-

38/ Tyto „spontánní" žádosti o vstup do „Rudé armády" podle některých pramenů až 5× převýšily „odvody" do československé armády na tomto území. Viz např. Kol.: Vojenské dějiny Československa, IV. díl, Naše vojsko, Praha 1988, str. 496

39/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha 1999, str. 19

nech. 26. června 1945 byla v Moskvě podepsána *Smlouva mezi ČSR a SSSR o Zakarpatské Ukrajině*, která tuto otázku definitivně uzavřela.[40]

Správní orgány na osvobozeném území Slovenska

K osvobození nejvýchodnější části a úzkého pruhu jižní části Slovenska došlo postupně koncem listopadu a v průběhu prosince 1944. V době od 26. listopadu do 1. prosince byla postupně osvobozena města Medzilaborce, Stropkov, Humenné, Michalovce a Trebišov. Do konce prosince pak byl osvobozen úzký pruh jižního Slovenska přibližně od Levic po řeku Tisu. Toto území však zůstávalo ještě poměrně dlouhou dobu (až do přelomu ledna a února 1945) pásmem bojové aktivity. Správní výkony zde realizovali v souladu s československo-sovětskou dohodou z 8. května 1944 velitelé vojenských útvarů operujících na tomto území, eventuálně jimi „ad hoc" jmenovaní, velmi často zcela náhodně, místní občané. Veškerá činnost byla podřízena potřebám probíhajících či připravovaných vojenských operací.

K výraznému posunu fronty došlo během ledna 1945, kdy byla osvobozena podstatná část východního Slovenska, přibližně až po Liptov a údolí řeky Hronu. 19. ledna byly osvobozeny Košice a Prešov. *Na celém osvobozeném území Slovenska se ujala po dohodě s československou vládní delegací organizace správních záležitostí Slovenská národní rada.* Delegace Slovenské národní rady začala svoji pracovní činnost v osvobozených Košicích již 1. února 1945. Úřad vládního delegáta pro osvobozené území, který po odchodu z Chustu se rovněž přesunul do Košic, po zkušenostech z období Slovenského národního povstání se v podstatě omezoval na zajištění pracovních kontaktů mezi orgány Slovenské národní rady a dosud fungující londýnskou vládou.

Slovenská národní rada realizovala své výkonné a správní funkce prostřednictvím *nařízení* a *dekretů*. Ta byla závazná pro všechny existující, či nově se tvořící národní výbory působící na osvobozeném území, kam sahala její kompetence. Jedno z prvních nařízení se týkalo konfiskace zemědělského majetku Němců, Maďarů, zrádců a ostatních nepřátel slovenského národa. Význam tohoto nařízení je zřejmý, uvědomíme-li si, že osvobozené území bylo ve své podstatě zemědělskou oblastí. Kromě národních výborů, v řadě případů jako jejich pomocné či spolupracující orgány (ale v některých případech rovněž jako orgány reprezentující jiná zájmová uskupení než příslušné národní výbory) začaly pracovat *rolnické komise*. Jejich hlavním posláním, stejně jako v případě národních výborů, bylo v této době rozdělovat půdu získanou konfiskacemi drobným rolníkům a zemědělským dělníkům. Současně s tím patřilo k základním úkolům národních výborů na osvobozeném území „obnovení" hospodářského života, odstraňování následků bojových operací, které na tomto území probíhaly a zajištění zásobování obyvatelstva základními potravinami. Základním cílem obnovy hospodářského života bylo také přispět ke konsolidaci bezprostředního zázemí a potřeb armády, která pokračovala v osvobozovacím procesu. Kromě zajištění zásobování obyvatelstva se národní výbory snažily i o obnovení a zajištění základních služeb, zejména zdravotnictví a zavedení hygienických opatření. V některých místech byla pod jejich záštitou obnovena i činnost škol. V této době se začaly rovněž utvářet první společenské organizace, v dalších došlo k podstatným změnám. Byla obnovena činnost dělnických odborových svazů a vznikaly postupně i některé kulturní organizace. Na osvobozeném území se z iniciativy Slovenské národní rady ustavil rovněž *přípravný výbor Národní fronty*, který navazoval na spolupráci vytvořenou mezi různými ilegálními politickými proudy v době Slovenského státu.

Současně s postupným obnovováním politického, společenského a částečně i kulturního života vzrůstala aktuálnost „očisty" nově se formujících institucí a organizací od profašisticky orientovaných osob a těch, kteří se kompromitovali spoluprací s okupačními jednotkami, zejména od exponentů Hlinkovy strany a členů Hlinkových gard. Tato otázka však nebyla na osvobozeném území řešena jednotně a vliv Slovenské národní rady na působení místních správních orgánů byl v této době značně rozdílný. Vznikla tak situace, která si vyžádala v dalších letech, zejména v roce 1945–1946 dalších zásahů.

Postupné osvobozování československého území, problémy, které vznikly při prvních kontaktech „vládního delegáta" s politickými orgány, které se utvořily v rámci domácího odboje a zejména na Slovensku si udržely rozhodující úlohu při rekonstrukci správních orgánů, stejně jako vývoj politické situace vzniklé v důsledku postupu sovětských i spojeneckých vojsk, přiměly londýnskou exilovou vládu znovu posoudit některé postupy související s blížícím se plným osvobozením československého území.

40/ Otázka Zakarpatské Ukrajiny se stala předmětem vzájemného jednání mezi prezidentem Benešem a Janem Masarykem za československou stranu a J. V. Stalinem a V. Molotovem za Sovětský svaz. Při těchto jednáních údajně navrhl prezident Beneš jednat i o možnosti předání Podkarpatské Rusi Sovětskému svazu. (Zmiňuje se o tom i Stalinův dopis Benešovi z ledna 1945.) Stalin na tuto iniciativu reagoval velmi zdrženlivě odkazem na řešení problému v rámci uspořádání poměrů po skončení války. Prezident Beneš byl zřejmě k této iniciativě motivován svou představou o výhodnosti společných hranic Československé republiky se SSSR.

Původní představa londýnské exilové vlády i prezidenta Beneše, že se tato vláda jako celek vrátí do osvobozené republiky a teprve tam proběhnou jednání o personálním doplnění, změnách či eventuálním ustavení vlády nové, se ukázala za daných podmínek jako nereálná. Již od roku 1943 tento postup považovala za nepřijatelný moskevská reprezentace komunistické emigrace. V průběhu roku 1944 ho několikrát označili za problematický i někteří komunističtí členové Státní rady. Počátkem roku 1945 i prezident Beneš a jeho nejbližší spolupracovníci uznali, že by takovýto postup mohl vyvolat značné napětí, které by ohrozilo úspěšný rozvoj mírového života. Proto v *březnu 1945 londýnská exilová vláda podala demisi*. Koncem března, na již vzpomínaných jednáních, na nichž byla rovněž ustavena *Národní fronta* a zvolen její *první Ústřední výbor*, došlo i k jednání o složení nové vlády a jejím programu. Vláda, která z těchto jednání vzešla, je označována jako *„první vláda Národní fronty"*, vystoupila se svým vládním programem 5. dubna 1945 v Košicích a zde také zahájila oficiálně svoji činnost. Příchodem vlády na osvobozené území Československé republiky ukončil svoji činnost také Úřad pro správu osvobozeného území a vládní delegát, který stál v jeho čele ukončil výkon své funkce.

Počátkem dubna byla zahájena další operace sovětské armády, v jejímž důsledku bylo do počátku května osvobozeno téměř celé území Slovenska a některé části Moravy. Na území Slovenska byla realizace veškeré výkonné moci, tedy i správní záležitosti, v rukou Slovenské národní rady a Sboru pověřenců. V řadě záležitostí se odvolávala na dekrety vydané prezidentem Benešem a také na Košický vládní program. (Zástupci Slovenské národní rady se zúčastnili koncem března 1945 moskevských jednání, na nichž byl tento program připravován.) Platnost příslušných dekretů na území Slovenska byla však vždy Slovenskou národní radou potvrzena. Slovenská národní rada si na předcházejících jednáních s vládou prosadila nejen výlučné postavení v oblasti moci výkonné, nýbrž i zákonodárné, pokud se týkalo Slovenska. Charakter vztahu mezi „Košickou vládou" a Slovenskou národní radou charakterizují první dva paragrafy „Nařízení Slovenské národní rady č. 30/1945 Sb., ze dne 21. dubna 1945, O zákonodárné moci na Slovensku, v němž se uvádí:

§ 1

odst. 1 – Zákonodárnou moc na Slovensku, kromě případů uvedených v odst. 2, vykonává Slovenská národní rada v duchu upřímné shody s prezidentem a vládou Československé republiky.

odst. 2 – Zákonodárnou moc ve věcích celostátní povahy vykonává prezident republiky po dohodě se Slovenskou národní radou. K tomu, aby některé věci byla přiznána celostátní povaha je, potřebná dohoda vlády Československé republiky a předsednictva Slovenské národní rady.

§ 2

Prezident republiky vykonává zákonodárnou moc podle § 1, odst. 2 dekrety, ve kterých se uvede, že se vydávají po dohodě se Slovenskou národní radou."[41]

Vzájemný vztah v oblasti jak zákonodárné, tak i výkonné moci mezi Košickou vládou a Slovenskou národní radou, který byl důsledkem předchozích jednání, byl současně i základem pro budoucí „asymetrický model" uspořádání československých vládních a správních institucí, který se zrealizoval po 10. květnu 1945.

V českých zemích se od počátku roku 1945 aktivizovaly v řadě míst *revoluční národní výbory*, které vznikly jako orgány koordinující odboj proti okupantům, ale současně v těchto měsících se řada z nich intenzivně připravovala na převzetí nezbytné správní agendy a zajištění nezbytné organizace, zejména při poskytování zdravotní péče, zásobování obyvatelstva a řešení problémů vzniklých v souvislosti s očekávanými přesuny obyvatelstva v důsledku končících bojů a rozpadu německého okupačního i protektorátního mocenského a správního aparátu. Rovněž diverzní a odbojová činnost namířená proti okupační a protektorátní správě se v této době zaměřovala novým směrem. Šlo zejména o záchranu hospodářského zařízení, prostředků a hodnot, které mohly být využity k odstraňování škod způsobených průběhem bojů, záměrnou destrukcí ustupujících okupačních sil. Činnost těchto orgánů v řadě míst České republiky ve dnech 1.–5. května vyústila v povstání proti okupační správě a německým posádkám. Nejvýznamnější z těchto akcí bylo „Pražské květnové povstání", které vypuklo 5. května. Ještě v prvních květnových dnech se německá protektorátní správa spolu s představiteli kolaborujících skupin pokusila o vytvoření tzv. *česko-moravské vlády*, která by měla od protektorátní vlády převzít veškerou moc v zemi a současně být partnerem pro politické orgány spojeneckých vojsk. Tento pokus byl od samého počátku odsouzen k neúspěchu.

Hned na počátku pražského povstání byla utvořena *Česká národní rada*, která se podle svých sil a technických možností snažila o řízení povstaleckých aktivit a současně se snažila nahradit v té době již v Praze nefungující protektorátní správu. Ideově se hlásila k programu Košické vlády a deklarovala shodný postup s ní po osvobození území Čech

41/ Nařízení Slovenské národní rady č. 30/1945 Sb., in Grónský J., Hřebejk J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa I, Karolinum, Praha 1999, str. 243.

a Moravy. Již v průběhu povstání se podařilo České národní radě navázat kontakty s *revolučními národními výbory* obcí v pražském okolí. Byla připravena převzít výkonnou moc a správní záležitosti do svých rukou a poskytnout i organizační a metodickou pomoc národním výborům, které jednak vystupovaly po skončení bojů z ilegality a jednak se v některých místech nově tvořily. 8. května 1945 (v 16 hodin) *přijala Česká národní rada kapitulaci německých armád na území Prahy*. Nabízí se otázka, do jaké míry by byla schopna Česká národní rada v tom složení a s danými technickými a administrativními prostředky ujmout se výkonu politické a správní moci na území Prahy, eventuálně na území Čech. Tato otázka však zůstává trvale hypotetickou, protože vláda, která se 10. května přemístila z Košic do Prahy, již 11. května svým rozhodnutím Českou národní radu rozpustila.

Veřejná správa po skončení II. světové války

Dne 10. května přesídlila první vláda poválečného Československa do Prahy a ujala se výkonu svých funkcí. V jednotlivých místech a okresech českých zemí byly *ustaveny národní výbory*, které se v mnoha případech konstituovaly z těch, které pracovaly již za okupace. *Jejich vnitřní organizace i přístup k řešení úkolů se regionálně i místně v mnoha případech lišily*. Bylo to ovlivněno konkrétní situací v poválečném období a velmi často i vývojem v posledních dnech okupace. V místech s převládajícím množstvím „státně nespolehlivého obyvatelstva", zejména v oblasti bývalých Sudet, byly ustaveny správní komise, které byly jmenovány vládními orgány. První úkoly těchto správních orgánů byly zaměřeny na zajištění nezbytné organizace související se základními službami a zásobováním obyvatelstva. Mezi jejich úkoly patřila rovněž péče o majetek, který byl vyvlastněn převážně německým občanům a těm, kteří byli označeni jako aktivně spolupracující s okupanty. Zcela výjimečná byla situace v pohraničí – v oblasti bývalých Sudet. Téměř ve všech regionech českých zemí i na Slovensku bylo nutno přistoupit k odstraňování škod způsobených v průběhu války a zejména v posledních vojenských střetech. *Národní výbory i správní komise v této době organizovaly tedy i hospodářskou činnost*. Oblastí, kde se střetávaly zájmy nejen politických stran tehdy působících, nýbrž i zájmy jednotlivých společenských či profesních skupin, byla výstavba administrativního aparátu národních výborů. Budovat jej na bázi administrativního aparátu protektorátních správních orgánů bylo politicky zcela nepřijatelné. Jako problematická, i když v mnoha případech reálnější, se jevila možnost využít, aspoň částečně, pracovníků administrativního aparátu bývalé předmnichovské republiky, pokud nebyli kompromitováni spoluprací s nacisty. I to však přinášelo řadu problémů, zejména vzhledem k deklarovaným cílům národních výborů, které se výrazně lišily od bývalých obecních, městských, okresních či zemských úřadů. V českých zemích se vládní orgány, zejména Ministerstvo vnitra, snažily získat kontrolu nad tímto procesem, i když ne vždy zcela úspěšně. V průběhu roku 1945 bylo zřejmé, že připravované volby do národních výborů, které se měly uskutečnit v roce 1946, tento proces výrazně ovlivní.

Základní směrnicí pro činnost národních výborů byl Košický vládní program. Formálně se stal součástí nového právního řádu nejdříve na Slovensku, *nařízením předsednictva Slovenské národní rady č. 26 ze dne 7. dubna 1945 Sb.*, které současně zrušilo dosavadní obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní úřady. Působnost okresních náčelníků byla přenesena na *okresní národní výbory*, působnost župních úřadů a županů na okresní národní výbory nebo pověřenectvo vnitra. Okresní národní výbory podléhaly Slovenské národní radě. Tím byly na Slovensku s definitivní platností zrušeny „župní úřady" a až do *úrovní okresů byla sjednocena struktura územní veřejné správy s českými zeměmi*. Na rozdíl od českých zemí nebyl na Slovensku ustaven Zemský národní výbor, v jeho úrovni působila Slovenská národní rada a Sbor pověřenců.

V českých zemích vydala vláda ještě v době svého působení v Košicích 5. května 1945 vládní nařízení č. 4 Sb., kterým řeší začlenění tezí o národních výborech obsažených v Košickém vládním programu do právního systému poválečné republiky. První paragraf tohoto nařízení zní:

(1) Na osvobozeném území Československé republiky buďtež vytvořeny a pokud možno v nejkratší době po vytváření podle zásad československých volebních řádů a podle zvláštního vládního nařízení zvoleny místní, okresní a zemské národní výbory, jakožto orgány zastupitelské a orgány veškeré správy ve všech jejich oborech.

(2) Jako orgány veřejné správy jsou národní výbory podřízeny vládě.

(3) Národní výbory podléhají kontrole lidu. Lid může jejich členy odvolat a nahradit je jinými. Způsob odvolání a nahrazení jinými bude určen volebním řádem. [42/]

Košický vládní program a oba zmíněné dokumenty charakterizují *národní výbory* jako „*jediné*" správní orgány vybavené „*veškerou*" pravomocí. Podle toho vykonávaly tedy současně jak státní správu v místech svého působení, tak i funkce samosprávy. Jak uvidíme vztah mezi výkonem funkcí územní státní správy a samosprávy byl problémem po celou dobu trvání poválečné Československé republiky. Národní

42/ Citováno podle V. Škoda: Národní výbory, Svoboda, Praha 1975, str. 36

výbory tedy ve svých obvodech vykonávaly kromě úkolů vyplývajících z bezprostředně poválečné situace, všechny standardní agendy bývalých starostů, na okresní úrovni okresních hejtmanů, v případě zemských národních výborů i zemských prezidentů. Vykonávaly rovněž všechny funkce, které dříve na jednotlivých úrovních zastávala obecní, okresní a zemská zastupitelstva. Zabezpečovaly mezi jiným ochranu veřejného pořádku, všeobecnou vnitřní správu, stavební řád, péči o školství, místní dopravu, zdravotnictví, sociální služby atd.

Specifické úkoly měly národní výbory v oblasti *celého pohraničí*, zejména Sudet. Zde navazovaly na činnost „správních komisí". Ve dnech 17. července–2. srpna rozhodla Postupimská konference (USA, SSSR a Velká Británie) o odsunu německého obyvatelstva z Československé republiky. Bezprostředně po jejím skončení, 3. srpna vydal prezident Beneš dekret č. 33/1945 Sb. „O zbavení Němců, Maďarů československého státního občanství". (Nevztahoval se na antifašisty a osoby pronásledované nacisty.) V následujícím období realizace závěrů těchto dokumentů byla v rukou národních výborů. Znamenalo to *organizačně zajistit všechny záležitosti týkající se odsunu německého obyvatelstva*, včetně kontroly dodržení podmínek odsunu stanovených v Postupimi. Především v pohraničních oblastech národní výbory navíc byly pověřeny správou majetku a novým osídlením těchto oblastí. Nemalým úkolem bylo i zajištění bezpečnosti nových osídlenců. V oblasti správy majetku, který zůstal bez prokazatelných vlastníků, jen do konce srpna 1945 ustavily národní výbory *národní správu* na 9 045 závodech. Ve většině těchto závodů byla současně ustavena *závodní rada*, složená ze zástupců zaměstnanců.

Kumulace výkonů funkcí státní správy i samosprávy, zajišťování mimořádných úkolů spojených s dobovou situací a s nimi spojené značně široké pravomoci národních výborů se staly předmětem stále sílícího politického boje i uvnitř stran Národní fronty. V národních výborech, které se ujaly své funkce bezprostředně po 9. květnu 1945, měly poměrně výrazné zastoupení komunisté, odvolávající se na principy Národní fronty a Košický vládní program. Jejich snahou bylo již v této době prosazovat v činnosti národních výborů *socializační tendence*. Takovýto postup vyvolával určitý nesouhlas politických stran, zejména u představitelů Lidové strany. Současně z iniciativy KSČ byl ustaven *„blok" KSČ, Sociálních demokratů a Národních socialistů*, tedy užší sdružení těchto tří politických subjektů *„uvnitř" Národní fronty*.[43]

Od druhé poloviny roku 1945 je možno vysledovat počátky „vnitřní diferenciace" uvnitř některých politických stran, zejména u národních socialistů a sociálních demokratů. Proces diferenciace, i když poněkud jiného charakteru, probíhal rovněž v slovenském politickém životě. Zde bezprostředně po osvobození působily legálně tři politické strany, *Komunistická strana Slovenska, Slovenská sociální demokracie* a *Demokratická strana* (zformovala se z občanské opozice vůči Slovenskému státu v průběhu roku 1944). V počátku roku 1946 vznikly na Slovensku dva nové politické subjekty. 20. ledna 1946 utvořila pravicová část Sociální demokracie na Slovensku *Stranu práce*, 1. dubna téhož roku začala na Slovensku působit *Strana slobody*, která si kladla za cíl získat podporu katolických voličů, kteří byli ve své většině orientováni dříve na (Hlinkovu) Ľudovou stranu. Je otázkou, nakolik vznik této strany byl přímou reakcí na dohodu, kterou uzavřeli funkcionáři bývalé (Hlinkovy) Ľudové strany strany s vedením Demokratické strany. Formálně byla tato dohoda vydávána za dohodu mezi evangelíky a katolíky uvnitř Demokratické strany. Vedení Demokratické strany se zavázalo k určitým aktivitám ve prospěch „katolíků", tj. bývalých funkcionářů Ľudové strany, kteří na základě této dohody získali významné pozice i ve vedení Demokratické strany.[44]

26. května 1946 se uskutečnily první volby v poválečném Československu. Jejich výsledky se promítly i do změn ve složení národních výborů. *V místních národních výborech získali 55 % předsednických míst představitelé KSČ* a v okresních národních výborech byl zisk KSČ ještě větší, získali celkem 78 předsednických míst. Od této doby byly národní výbory již řádně zvolenými orgány podle platného volebního řádu.

V tomto období tedy struktura orgánů, vykonávajících regionální a místní státní správu, byla tato: v českých zemích, tj. v Čechách a na Moravě to byly na *nejvyšší úrovni* zemské národní výbory, dále *okresní národní výbory* a *místní národní výbory*. V Praze působil *Ústřední národní výbor* hlavního města Prahy[45] a *obvodní národní výbory*. *Na Slovensku*,

43/ Analogický blok, někdy také nazývaný „socialistický blok" těchto tří politických stran se utvořil již ve „Státní radě" v Londýně v roce 1944.

44/ Před volbami, které se uskutečnily 26. května 1946, působily v Československé republice tyto politické strany; v českých zemích: KSČ (KSS), Sociální demokracie, Strana lidová, Strana národně socialistická. Na Slovensku působily: KSS, Demokratická strana, Strana slobody a Strana práce.

45/ Správa hlavního města Prahy se počala formovat téměř bezprostředně po jejím osvobození, v době „Pražského povstání" vykonávala správu (pokud lze o ní v této době mluvit) území, které bylo v rukou „povstalců", Česká národní rada. 11. května, tedy v den, kdy Česká národní rada ukončila svoji činnost, pověřila Dr. V. Vacka vedením správy hlavního města Prahy. 7. srpna 1945 bylo vydáno vládní nařízení č. 47/1945 Sb. o prozatímní organizaci správy hlavního města Prahy, kterým byl zřízen Ústřední národní výbor hlavního města Prahy. Současně byly v jednotlivých obvodech zřízeny „obvodní rady", které převzaly úlohu dosavadních místních národních výborů. 27. srpna 1945 vstoupil v platnost zákon o zřízení Ústředního národního výboru hlavního města Prahy.

kde existovala *Slovenská národní rada* a *Sbor pověřenců*, pak na okresní úrovni působily *okresní národní výbory*, v místech pak *místní národní výbory*.

Orgány národních výborů byly: *plénum, rada národního výboru, předseda* a *jeho náměstci* a *příslušné komise*. Základním rozhodujícím orgánem bylo plénum národního výboru. Tvořili jej všichni členové. V jeho kompetenci bylo rozhodování nejdůležitějších otázek a současně volba dalších orgánů. Rozhodovací kompetence měla rovněž rada národního výboru, pravidelně však o svých rozhodnutích informovala plénum. Posláním komisí pak byla příprava podkladů pro jednání pléna či rady. V čele komisí stáli převážně členové rady. Kromě toho si okresní národní výbory i zemské národní výbory vytvářely svá *předsednictva*, složená vždy z *předsedy a jeho náměstků*. Pro mimořádně závažné otázky byly ustavovány i *zvláštní poradní sbory* (sbory expertů). Mimořádně významné postavení měl předseda národního výboru. Zastupoval národní výbor navenek, v jednání s nadřízenými složkami, byl odpovědný za dodržování právních předpisů a celkovou organizaci práce národního výboru.

Kromě národních výborů existovaly však na mnoha místech jak v českých zemích, tak na Slovensku ještě *obecní, okresní* a v českých zemích *zemské úřady*. Ty se však staly v tomto období *výkonnými orgány příslušných národních výborů*.

Národní výbory všech stupňů, i když byly „jednotnými" orgány, plnily v podstatě funkci jak státní správy, tak i orgánů samosprávy. Bylo zde tedy fakticky i právně zachováno rozlišení státní správy a samosprávy. Avšak již v tomto období se začaly projevovat výrazně tendence, které stále více „pomíjely" činnosti národních výborů jako orgánů samosprávy. Současně s „obnovením" národních výborů došlo ke zvýraznění podřízenosti výborů nižších stupňů výborům vyšších stupňů, a to nejen ve věci výkonu státní správy. Výrazněji se tyto tendence prosadily po únoru 1948.

V letech 1945–1946 došlo i ke změnám v oblasti centrálních orgánů. 14. října 1945 bylo na základě nepřímých voleb vytvořeno *Prozatímní národní shromáždění* jako první poválečný zákonodárný sbor. Do této doby měl zákonodárnou moc prezident republiky. K funkcím *Prozatímního národního shromáždění* patřilo potvrzení prezidenta republiky v jeho funkci, retihabitace prezidentských dekretů a zejména příprava voleb do Ústavodárného národního shromáždění. *Prozatímní národní shromáždění* mělo *300 poslanců, 200 z českých zemí a 100 ze Slovenska.*[46] Volby do Prozatímního národního shromáždění byly upraveny *Ústavním dekretem prezidenta republiky č. 47/1945 Sb., ze dne 25. 8. 1945 o Prozatímním národním shromáždění*, který stanovil kompetence a dobu působnosti tohoto sboru a vládním *nařízením č. 48/1945 Sb. ze dne 25. 8. 1945 o volbě Prozatímního národního shromáždění*, které stanovilo zásady a způsob provedení voleb. Tentýž den bylo vydáno i další *vládní nařízení č. 49/1945 Sb. o prvních volbách do okresních a zemských národních výborů*.

Na Slovensku byl způsob voleb do národních výborů upraven slovenskými předpisy (*nařízení předsednictva Slovenské národní rady č. 26/1945 Sb.* ze 7. dubna 1945 o *národních výborech*), které akceptovaly zásady stanovené v Ústavním dekretu prezidenta republiky č. 18/1945 a Košickým vládním programem. Volby, které se realizovaly na základě těchto dokumentů, lze charakterizovat jako volby delegační.[47] Existující místní národní výbory, které byly ustaveny bezprostředně po 9. květnu (nebo se zformovaly již dříve během okupace a po 9. květnu zahájily svoji legální činnost), svolaly v místech svého působení, tj. v obcích a městech, veřejné schůze občanů, na nichž byli zvoleni volitelé, kteří obdrželi mandát k volbě okresních národních výborů a delegátů na zemské sjezdy. Okresní národní výbory (fungující od května 1945) svolaly následně okresní shromáždění delegátů (konference), na nichž byly zvoleny jednak nové okresní národní výbory a jednak delegáti *na zemský sjezd*. Ten byl svolán v českých zemích stávajícími zemskými národními výbory a uskutečnil se *15. října 1945 v Praze (země česká)* a *Brně (země moravskoslezská)*. Na těchto sjezdech bylo zvoleno 200 poslanců Prozatímního národního shromáždění za české země. Na Slovensku organizovala *celoslovenský sjezd delegátů* (volitelů) Slovenská národní rada. Uskutečnil se *29. srpna 1945*, tedy v den prvního výročí Slovenského národního povstání. Na něm bylo zvoleno 100 poslanců zastupujících Slovensko (včetně pěti zastupujících „Ukrajinskou národní radu").

Na své první, ustavující schůzi se *Prozatímní národní shromáždění* sešlo ve výroční den vzniku Československé republiky, *28. října 1945*. Potvrdilo ve funkci prezidenta E. Beneše a *„druhou" vládu Národní fronty*, jejímž předsedou byl opět Z. Fierlinger (Sociální demokracie). Předsedou Prozatímního národního shromáždění byl zvolen poslanec za Stranu národně socialistickou J. David. Funkční období Prozatímního národního shromáždění nebylo stanoveno pevně.

46/ Politické složení Prozatímního národního shromáždění vycházelo z principu „parity" politických stran, které byly členy Národní fronty. KSČ měla v tomto sboru 52 členů, Sociální demokracie 50, Národní socialisté 50, Strana lidová 49; slovenské politické strany byly zastoupeny takto: Demokratická strana 48 poslanců, KSS 47 a 5 poslanců zastupovalo „Ukrajinskou národní radu". 40 z těchto poslanců současně zastupovalo společenské organizace, které byly rovněž členy Národní fronty. (Údaje jsou převzaty z publikace: Schelle K.: Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948, Praha, Eurolex Bohemia, 2002, str. 381.)

Článek I ústavního dekretu prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. v odstavci I stanoví:

„Až do doby, kdy se sejde Ústavodárné národní shromáždění, zvolené podle všeobecného, rovného, přímého a tajného práva hlasovacího a podle zásady poměrného zastoupení, vykonává moc zákonodárnou podle tohoto dekretu pro celé území Československé republiky Prozatímní národní shromáždění."[48]

Hlavním úkolem Prozatímního národního shromáždění bylo připravit řádné volby do Ústavodárného národního shromáždění. Činnost, která k tomu směřovala, vyvrcholila přijetím ústavního zákona č. 65/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946 o Ústavodárném národním shromáždění a zákona č. 64/1946 Sb. ze dne 11. dubna 1946 o volbě Ústavodárného národního shromáždění.

Kromě toho Prozatímní národní shromáždění vyvinulo vzhledem k poměrně krátkému období své činnosti značnou legislativní aktivitu. Přijalo téměř 80 právních norem, které se vztahovaly většinou k hospodářské problematice či k otázkám specifickým pro bezprostředně „poválečné" období.

Druhá polovina roku 1945 a první polovina následujícího roku byly rovněž obdobími intenzivního vývoje „uvnitř" jednotlivých politických stran. V mnoha případech se již v této době projevila určitá vnitřní diferenciace a vykrystalizovaly jednotlivé směry, které v řadě ohledů vedly k ohrožení samostatné existence těchto stran. Již *v říjnu 1945 (18.–21. října)* se konal *XX. sjezd Československé sociálně demokratické strany*, který v zásadě souhlasil s postojem strany v rámci Národní fronty a přihlásil se ke Košickému vládnímu programu. Předsedou strany byl zvolen Zdeněk Fierlinger, představující tu část Sociálně demokratické strany, která se orientovala na poměrně úzkou a konstruktivní spolupráci s KSČ.

V prosinci, *8.–9. prosince 1945*, se konala *konference Československé strany národně socialistické*, která schválila akční program a organizační řád strany. Počátkem roku 1946 došlo ke vzniku dvou nových politických subjektů na Slovensku. 20. ledna *vznikla Strana práce a 1. dubna Strana svobody.*

V posledních dnech března r. 1946 se v Praze konal VIII. sjezd KSČ. Potvrdil dosavadní politický postup vedení strany a schválil jednání představitelů strany v Ústředním výboru Národní fronty. Jednání sjezdu se kromě hospodářských problémů zabývalo rovněž otázkami přípravy nové ústavy a strategií dalšího politického postupu. Předsedou strany byl opět zvolen Klement Gottwald. (Generálním tajemníkem strany byl zvolen R. Slánský.) Hned *v prvních dnech dubna* probíhal sjezd Československé strany lidové. I zde byla na programu otázka Národní fronty a dalšího postupu představitelů strany v této instituci. Již *v srpnu 1945 se konala v Žilině konference KSS.* Zabývala se otázkami poválečné obnovy Slovenska, ale také činností Slovenské národní rady a Sboru pověřenců. Předsedou strany byl zvolen V. Široký.[49] 17. září 1945 Slovenská národní rada jmenovala nový Sbor pověřenců, v jehož čele byl představitel KSS K. Šmidke.

Dění v politických stranách jak na celostátní (zemské), tak i na regionální i místní úrovni, bylo poznamenáno přípravou na blížící se *první standardní volby v poválečném Československu*, jejichž termín byl stanoven na 26. května 1946. V souvislosti s tím ukončilo Prozatímní národní shromáždění svoji činnost 21. května 1946.

Po volbách do Ústavodárného národního shromáždění

Výsledky voleb byly výrazem aktuálního rozložení politických sil v Československu rok po skončení druhé světové války. V celostátním měřítku získala největší počet hlasů KSČ a to 31,05 % (v českých zemích 40,17 %). Druhou nejsilnější politickou stranou byla Čs. strana národně socialistická s 18,29 % (v českých zemích 23,66 %). Po ní následovala Čs. strana lidová s 15,64 % (v českých zemích 20,24 %), Demokratická strana se 14,07 % (62 % všech hlasů odevzdaných na Slovensku), Čs. sociálně demokratická strana s 12,05 % (v českých zemích 15,58 %), Komunistická strana Slovenska s 6,89 % (na Slovensku 30,37 %). Nejnižší počet hlasů získaly dvě „nové" slovenské politické strany, které vznikly v roce 1946, a to Strana slobody 0,85 % (na Slovensku 3,73 %) a Strana práce s 0,71 % (na Slovensku 3,11 %). V celém Československu bylo odevzdáno 0,45 % neplatných hlasů (v českých zemích 0,35 %, na Slovensku 0,79 %).[50]

Nejsilnější stranou se tak stala KSČ, která získala ve třísetčlenném Ústavodárném národním shromáždění 93 poslaneckých křesel, Národní socialisté získali 55, Lidová strana 46, Demokratická strana 43, Sociálně demokratická strana zís-

47/ S určitými odchylkami a upřesněními se realizovaly tak, jak již v roce 1944 doporučovalo moskevské vedení KSČ. (Viz: Šverma J.: O národních výborech v osvobozené vlasti, „Československé listy" 1. 9. 1944 – citováno podle: „Za svobodu českého a slovenského národa", Praha, SNPL 1956, str. 340.)

48/ Citováno podle: Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Praha, Karolinum, str. 71

49/ KSČ a KSS působily v této době jako dva samostatné nezávislé politické subjekty. I když spolu intenzivně komunikovaly a v řadě věcí svůj postup koordinovaly, nebyla KSS organizačně spojena s KSČ.

50/ Zajímavé je i rozložení volebních výsledků ve vztahu k jednotlivým českým zemím. Ze stran, které zde kandidovaly, získala KSČ v Čechách 43,26 % všech hlasů, na Moravě 34,46 %, národní socialisté získali v Čechách 25,21 % a na Moravě 20,79 %, Lidová strana v Čechách získala 16,27 %, zatímco na Moravě získala plných 27 % všech hlasů a sociální demokracie, která v českých zemích získala 14,95 %, na Moravě získala 16,74 %. (Údaje jsou převzaty z Schelle K.: Vývoj veřejné správy v letech 1848–1948, Praha, Eurolex Bohemia, str. 382.)

kala 37, Slovenská komunistická strana 21, Strana svobody 3 a Strana práce 2 poslanecká křesla. Znamená to, že komunisté (čeští a slovenští společně) získali v Ústavodárném národním shromáždění celkem 114 poslaneckých křesel. Strany, které kandidovaly na Slovensku, získaly v Ústavodárném národním shromáždění celkem 69 poslaneckých míst (ve srovnání s Prozatímním národním shromážděním tedy o 31 poslaneckých míst méně).

Na výsledky voleb do Ústavodárného národního shromáždění navazovala řada dalších změn ve správních i vládních institucích. Již 27. května bylo vydáno vládní nařízení číslo *120/1946 Sb. o obnovení národních výborů na podkladě výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění.* Jeho realizace vedla k podstatné změně dosavadního (paritního) složení národních výborů a v českých zemích podstatně posílila především postavení KSČ v těchto orgánech. Základní smysl vládního nařízení je obsažen v paragrafu 1: „*Složení zemských, okresních a místních národních výborů (Ústředního národního výboru hlavního města Prahy) a jejich složek se přizpůsobí výsledkům voleb do Ústavodárného národního shromáždění, konaných dne 26. května 1946 tak, že se národní výbory obnoví podle poměru hlasů, odevzdaných politickým stranám při těchto volbách v obvodu působnosti dotyčného národního výboru. K tomuto účelu se platné hlasy odevzdané politickým stranám ve volbách do Ústavodárného národního shromáždění považují za hlasy odevzdané listinám kandidátů, které tyto strany předloží podle tohoto nařízení.*"[51] V dalších paragrafech uvedené vládní nařízení stanoví zásady a postup provedení „obnovy" národních výborů. Vládní nařízení se týkalo v zásadě zemských, okresních a místních národních výborů v českých zemích (včetně Ústředního národního výboru v Praze). Účinnosti nabylo dnem vyhlášení, tj. 6. června 1946.

Na Slovensku se „obnova národních výborů", stejně jako „obnova" Slovenské národní rady realizovala podle *nařízení Slovenské národní rady č. 91/1946 Sb. ze dne 16. července 1946, o obnovení Slovenské národní rady na podkladě výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění a nařízení Slovenské národní rady č. 92/1946 Sb. z téhož dne, o obnovení národních výborů na Slovensku podle výsledků voleb do Ústavodárného národního shromáždění.* Jak bylo patrno z volebních výsledků, na Slovensku získala velmi významné postavení Demokratická strana. To se promítlo jak do „obnovy" Slovenské národní rady (která zahájila svou činnost v novém složení 3. září 1946), v níž Demokratická strana získala celkem 63 poslaneckých křesel z celkového počtu 100. Získala rovněž funkci předsedy Slovenské národní rady, kterou zastával Dr. J. Letrich. Analogický charakter měla i realizace „obnovy" národních výborů na Slovensku. Je to patrno již z toho, že ze 79 předsedů okresních národních výborů bylo 73 členy Demokratické strany a pouze 6 členy KSS. Jak uvidíme dále, tato situace vedla ke značným komplikacím a do značné míry ovlivnila obsah i závěry „třetí pražské dohody".

Zvolené Ústavodárné národní shromáždění se sešlo na ustavující schůzi 18. června 1946. Rozložení politických sil, které vzešlo z voleb, zejména výsledky voleb na Slovensku, ztížily značnou měrou dosažení politické dohody o struktuře a personálním obsazení nové vlády, což se promítlo i do obsazení pozic ve vedení parlamentu. Po určitých komplikacích a přes námitky některých politických stran byl (na dobu jednoho měsíce) *zvolen prvním předsedou tohoto Národního shromáždění Antonín Zápotocký.* (Byl zvolen převážně hlasy komunistů – KSČ i KSS a sociálních demokratů.) Přibližně *po měsíci jej v této funkci vystřídal* na základě dohody v Národní frontě *J. David* (národní socialista).

19. července zvolilo Ústavodárné národní shromáždění prezidentem republiky E. Beneše. Ještě téhož dne přijal prezident Beneš demisi vlády v čele se Z. Fierlingerem a *sestavením nové vlády pověřil*, v souladu s dosavadními ústavními zvyklostmi, předsedu nejsilnější strany *Klementa Gottwalda.* Již první schůze Ústavodárného národního shromáždění, volby předsednictva, obsazování jednotlivých výborů, stejně jako jednání o sestavení nové vlády ukázaly, že mezi současnými stranami Národní fronty vznikají určité odlišné názory na další vývoj Československa. Ty se projevovaly následně i po celou dobu činnosti Ústavodárného národního shromáždění, tj. druhou polovinu roku 1946, po celý rok 1947 a kulminovaly v „únorových událostech" roku 1948. Výsledky voleb rovněž urychlily diferenciační proces uvnitř některých politických stran, zejména v sociální demokracii. Svoji pozici začali posilovat zejména ti, kteří měli kritické výhrady k úzké spolupráci s KSČ, kterou prosazovalo vedení strany v čele se Z. Fierlingerem.[52]

Po poměrně složitých jednáních předložil K. Gottwald prezidentu republiky návrh nové vlády. Byla jmenována prezidentem *2. července 1946.* Za necelý týden, 8. července, vystoupil K. Gottwald před Ústavodárným národním shromážděním *s programovým prohlášením své vlády.* Do dějin vešlo jako „budovatelský program třetí vlády Národní fronty

51/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Praha, Karolinum 1999, str. 138.
52/ Tyto kritické výhrady vyvrcholily na 21. sjezdu Čs. sociální demokracie, který se konal 14.–16. listopadu 1947 v Brně, na němž byl předsedou strany zvolen B. Laušman.

Čechů a Slováků". Tento vládní program byl Národním shromážděním jednomyslně přijat. V hospodářské části obsahovalo toto vládní prohlášení již základní rysy *dvouletého plánu hospodářské obnovy a výstavby*, který byl v úplné podobě předložen Národnímu shromáždění v říjnu.[53]

Vzhledem k tomu, že jedním ze základních úkolů Ústavodárného národního shromáždění byla příprava nové ústavy, obsahovalo vládní prohlášení přednesené K. Gottwaldem i část věnovanou nové ústavě. Na adresu veřejné správy zde bylo řečeno:

„Zejména je nutno ústavně zaručiti lidový, skutečně demokratický ráz naší veřejné správy na podkladě národních výborů. To znamená, že zvláště zásada všeobecných, přímých, rovných a tajných voleb s poměrným zastoupením do všech zastupitelských sborů bude ústavně zajištěna. Policejně byrokratický systém státní správy musí z našeho veřejného života zmizeti navždy.

Ústavní zakotvení soustavy národních výborů musí býti provázeno přebudováním, decentralizací, modernizací, zjednodušením a zhospodárněním celé naší veřejné správy – ministerstvy a jinými ústředními úřady počínaje a místními národními výbory konče. Vláda se vyslovuje pro rozšíření a přesné vymezení pravomoci národních výborů všech stupňů, aby národní výbory v mezích platného právního řádu mohly ve své pravomoci řešiti včas a účelně všechny věcné i osobní otázky, pokud se nedotýkají zájmů vyšších celků a nejsou jim vyhrazeny. Úřady – a to od úřadů místních národních výborů až po úřady ministerské – musí být spravovány tak, aby obyvatelstvo v praxi vidělo a cítilo, že lid tu není pro úřady, nýbrž úřady pro lid."[54]

Bez zajímavosti není (zejména ve vztahu k pozdějšímu vývoji, především v 50. až 60. letech) text vztahující se k problematice soukromého podnikání:

„Na druhé straně se však ústavní ochrany dostane soukromému podnikání drobnému a střednímu, zejména pak má býti ústavně zabezpečen poctivě nabytý majetek našich zemědělců, živnostníků, obchodníků a všech ostatních fyzických i právnických osob."[55]

25. října přijalo Ústavodárné národní shromáždění *zákon o dvouletém hospodářském plánu*. Jeho přijetí znamenalo definitivní prosazení programu *plánovitého hospodářství*, jehož cílem bylo zajistit rychlou obnovu národního hospodářství rozvráceného válkou a poznamenaného poválečnými poměry. Tendence směřující k „státnímu" plánování ekonomického vývoje se projevovaly již při jednání o ustavení „první vlády Národní fronty" v březnu 1945 v Moskvě. Byly součástí i většiny diskusí politických subjektů sdružených v Národní frontě. I při řešení otázek spojených s „plánováním" vývoje ekonomiky a zejména s její kontrolou, se stále více vyskytovaly různé názory mezi KSČ a KSS na straně jedné (v řadě případů podporovaných i sociální demokracií) a zejména národními socialisty spolu s Lidovou stranou na straně druhé. Tendence směřující k výraznému posílení centrálního plánování hospodářského vývoje se projevovaly od poloviny roku 1945 i v organizačně institucionální sféře. *Dekretem prezidenta republiky z 25. srpna 1945 byla jako zvláštní orgán zřízena tzv. „Hospodářská rada"*, jejímž úkolem byla příprava a sjednocení činnosti vlády orientované na ekonomickou oblast. Současně byla koordinujícím orgánem ekonomicky zaměřených ministerstev. Jejími členy byli všichni ministři stojící v čele hospodářských resortů, guvernér Národní banky, zástupci Slovenské národní rady, ale také zástupci Ústřední rady odborů, Ústřední rady družstev a Jednotného svazu zemědělců. Tato hospodářská rada měla svůj vlastní *generální sekretariát*, jehož činnost byla upravena vládním nařízením č. 144/1945 Sb. V rámci generálního sekretariátu jako v jistém slova smyslu jeho „podorgánu" vznikla instituce, jejíž název procházel řadou změn, ale posléze se ustálil na znění *Ústřední plánovací komise*. Na tomto pracovišti vznikl také *Plán hospodářského rozvoje pro léta 1946–1948*, známý a přijatý Ústavodárným národním shromážděním jako *Dvouletý hospodářský plán*.[56]

„Česko"-„Slovenské" vztahy

Volby i změny jak centrálních, tak i regionálních správních orgánů, k nimž v důsledku voleb došlo, ovlivnily i vývoj vzájemných „česko"-„slovenských" vztahů. Již v době jednání, která probíhala mezi zástupci Československé exilové vlády a Slovenské národní rady v době druhé světové války, byl přijat *asymetrický* model výkonu státní moci a veřejné správy, podle nějž byla Slovenská národní rada jediným kompetentním orgánem v této oblasti na Slovensku. Prezidentské dekrety, které až do zahájení činnosti Prozatímního národního shromáždění byly prostředkem výkonu zákonodárné moci, pokud měly celostátní platnost (tedy i pro Slovensko), musely být projednány s představiteli Slovenské národní rady. Činnost územních orgánů veřejné správy na Slovensku byla rovněž plně v kompetenci Slovenské národní rady. Na Slovensku

53/ 17. března 1947 na slavnostním zasedání Ústředního národního výboru hlavního města Prahy byl rovněž vyhlášen „budovatelský program hlavního města Prahy" (tzv. pražská dvouletka).
54/ Program třetí vlády Národní fronty Čechů a Slováků, in Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Praha, Karolinum 1999, str. 149.
55/ Tamtéž, str. 149.
56/ V této „Ústřední plánovací komisi" je možno hledat určitý předobraz budoucí „Státní plánovací komise".

však platilo nařízení Slovenské národní rady z 1. září 1944 (tedy z doby Slovenského národní povstání), podle nějž „Slovenská národní rada vykonává plnou zákonodárnou, vládní i výkonnou moc na Slovensku". Na vzpomínaných moskevských rozhovorech byla deklarována nutnost takového rozdělení si kompetencí na základě vzájemného konsensu, která by vyhovovala požadavkům Slovenské národní rady, týkajícím se právního a institucionálního vyjádření svébytnosti slovenského národa, a současně umožňovala fungování Československé republiky jako *jednotného (unitárního) státu*. Řešením, nebo aspoň příspěvkem k řešení tohoto problému, byla i *dohoda mezi vládou Československé republiky a předsednictvem Slovenské národní rady ze dne 2. června 1945*, tzv. „*První pražská dohoda*". V bodě I této dohody se stanoví, že „*Slovenská národní rada je nejen oprávněnou představitelkou svébytného slovenského národa, ale i nositelkou státní (zákonodárné, vládní, výkonné) moci na území Slovenska*".[57] Článek 2 stanoví, že „*Ve věcech společných vykonává, do ustavení zatímního československého zákonodárného sboru, pro celé území Československé republiky zákonodárnou moc prezident republiky na návrh vlády a po dohodě se Slovenskou národní radou svými dekrety*". Dále zde byly vymezeny věci, které se považují za „společné". V dalších bodech této dohody se zpravidla konstatuje kompetentnost Slovenské národní rady při výkonu zákonodárné, vládní a výkonné moci na Slovensku ve všech věcech, pokud nejsou tyto „vyhrazeny" (viz článek II) československým orgánům. Článek V stanoví, že „*ve všech personálních otázkách na Slovensku je příslušná Slovenská národní rada.*"[58] Podle tohoto ustanovení je *Slovenská národní rada kompetentní jmenovat* (a dosud tomu tak bylo) členy *Sboru pověřenců*. Totéž se týkalo i soudců, vysokých státních úředníků a vysokoškolských profesorů slovenských vysokých škol.

Politický vývoj na Slovensku ve druhé polovině roku 1945 a počátkem roku 1946 na straně jedné a určitá snaha po posílení vlivu „centrální" – pražské vlády ze strany reprezentace všech politických subjektů v Čechách, vedly k určité „korekci" těchto ujednání, k níž došlo v dubnu 1946. Její závěry byly vyjádřeny v „*Protokolu o jednání vlády Československé republiky a Slovenské národní rady ze dne 11. dubna 1946*". („*Druhá pražská dohoda*".) Jak je z protokolu zřejmé, tato „dohoda" upravuje některé vztahy mezi institucemi s celorepublikovou působností a slovenskými orgány. Článek II stanoví pro resortní ministerstva povinnost projednat osnovy resortních zákonů s příslušným pověřenectvem dříve, než budou projednávány vládou jako orgánem. Současně se však stanoví povinnost příslušných „pověřenců" projednat návrhy nařízení Slovenské národní rady a prováděcí nařízení Sboru pověřenců s resortním ministerstvem dříve, než budou projednány Slovenskou národní radou jako orgánem. Článek III stanovuje zřízení *koordinačního orgánu při Úřadě předsednictva vlády*, v němž jsou zastoupeni tři zástupci z české a tři ze slovenské strany. Jeho úkolem je posouzení těch dosavadních nesrovnalostí mezi právními normami vydanými prezidentem republiky ve formě dekretů, nařízeními vlády na straně jedné a právními normami usnesenými Slovenskou národní radou nebo Sborem pověřenců na straně druhé.

„Dohoda" upravuje rovněž kompetence prezidenta a vlády republiky v personálních otázkách, zejména jmenování soudců, vyšších státních úředníků a profesorů na Slovensku. Podle této dohody je jmenuje na Slovensku prezident republiky na návrh Slovenské národní rady, která jej předkládá vládě. Vláda má právo v případě, že návrh Slovenské národní rady je v rozporu s jednotnou personální politikou v republice, jej vrátit Slovenské národní radě.

Rozdílné výsledky voleb 26. května 1946 v českých zemích a na Slovensku vedly k dalšímu jednání o úpravě vzájemných kompetencí mezi celorepublikovými a slovenskými orgány. Jeho výsledkem byla tzv. *Třetí pražská dohoda*, která však byla – na rozdíl od předcházejících dvou – *dohodou stran sdružených v Národní frontě*. Jednání probíhala v posledních červnových dnech, na platformě Národní fronty. Národní fronta tuto dohodu schválila 27. června, vláda republiky se na ní „usnesla" 28. června 1946. Základním smyslem a cílem této dohody ze strany českých politických subjektů bylo zabránit Demokratické straně využít jejího volebního vítězství, kterého v květnových volbách na Slovensku dosáhla. *Iniciátory a hlavními prosazovateli* této dohody byli *představitelé KSČ*. Získali však zcela jednoznačnou podporu *všech* ostatních *českých politických stran* i prezidenta Beneše osobně. Zmíněná dohoda je v tomto smyslu vyjádřením úsilí všech českých politických subjektů o *upevnění státní jednoty* a realizaci vládní moci na Slovensku, i za cenu korekce některých tezí obsažených v Košickém vládním programu a omezení kompetencí slovenských národních orgánů. V důsledku platnosti této dohody se výrazným způsobem zvýšila jejich podřízenost vládě a v mnoha aspektech se staly víceméně „vykonavateli" vládní moci na Slovensku.

V oblasti úpravy zákonodárné moci (článek I) se stanoví, že vláda může jednoznačně rozhodnout, které věci jsou v „její" kompetenci (záležitosti s celostátní působností), a které jsou v kompetenci Slovenské národní rady.

57/ Tamtéž, str. 35.
58/ Tamtéž, str. 37.

V případě nesouhlasu Slovenské národní rady s rozhodnutím vlády rozhoduje *Rozhodčí sbor* složený z *předsedy Ústavodárného národního shromáždění, všech členů předsednictva vlády a z předsedy Slovenské národní rady*. Pokud Slovenská národní rada zamýšlí změnu návrhu, proti němuž vláda nepodala námitky, je její předsednictvo povinno seznámit s navrhovanými změnami vládu.

Dohoda rovněž ukončuje činnost „Koordinačního orgánu při Úřadě předsednictva vlády", který byl zřízen na základě dohody z 11. dubna 1946. Místo něj ustanovuje „Odbornou unifikační komisi právníků", která přezkoumá všechny předpisy, vydané po osvobození Slovenskou národní radou a jejím předsednictvem. Navrhne-li tato komise vládě změnu některého z těchto předpisů, která má být provedena nařízením Slovenské národní rady a vláda její návrh svým usnesením akceptuje, je Slovenská národní rada povinna příslušné nařízení vydat v lhůtě stanovené vládou.

Článek II upravuje *otázky výkonné moci*. De facto se zde stanoví *podřízenost Sboru pověřenců vládě a jednotlivých resortních pověřenců příslušným ministrům*. Výkonná moc Sboru pověřenců, za niž je odpovědný Slovenské národní radě, je ohraničena rámcem „normotvorné pravomoci Slovenské národní rady". V ostatních věcech je výkonná moc na Slovensku v rukou vlády, eventuálně v rukou příslušných resortních ministrů. Pověřenci v tomto případě působí jako jejich výkonné úřady. *Vláda či ministr* je oprávněn však *vykonávat svoji pravomoc na Slovensku též „přímo" orgány svého úřadu*. Příslušného pověřence o tomto jednání pouze „uvědomí". Dále tento článek stanoví odpovědnost Sboru pověřenců *vládě, která může svým rozhodnutím zastavit výkon usnesení Sboru pověřenců*, v případě že tento překračuje svým obsahem jeho pravomoc. Pověřence, předsedu Sboru pověřenců jmenuje sice Slovenská národní rada, ale po předchozím schválení vládou. *Jednotliví pověřenci jsou podle této dohody víceméně „funkčně" podřízeni příslušným ministrům.*

Zmíněná „Třetí pražská dohoda" byla dokumentem zásadního charakteru, který ovlivnil státoprávní řešení vztahu Čechů a Slováků v republice prakticky až do vzniku federace v roce 1968. Víceméně dominantním způsobem ovlivnila i vývoj politické situace na Slovensku v bezprostředně následujícím období. Při projednávání této dohody souhlasily s jejím zněním všechny zúčastněné politické strany, včetně slovenských. S textem dohody *souhlasila pod hrozbou vyloučení z Národní fronty* (a tedy i z politického života vůbec) i *Demokratická strana*. „Dopad" této dohody na vývoj slovenských národních orgánů se projevil za necelé dva měsíce. 13. srpna 1946 byl jmenován nový Sbor pověřenců, jehož předsedou se stal G. Husák (KSS). 3. září byla na základě volebních výsledků rekonstruována i Slovenská národní rada, v níž početní převahu, jak jsme již uvedli, měla Demokratická strana. Při ustavování slovenských národní orgánů byla porušena „nepsaná tradice", podle níž nejsilnější politická strana získávala pravidelně křeslo předsedy výkonného orgánu (vlády, – v tomto případě Sboru pověřenců), zatímco nejsilnější opoziční strana získávala křeslo předsedy „parlamentu" (Národního shromáždění, – v tomto případě Slovenské národní rady). Situace na Slovensku v září 1946 byla právě opačná. Nejsilnější strana po květnových volbách – Demokratická strana – získala pozici předsedy Slovenské národní rady (parlamentu), zatímco KSS, druhá nejsilnější, získala křeslo předsedy Sboru pověřenců, tedy výkonného orgánu vládní moci.[59/]

Před „Únorem"

Relativně jednotný postoj českých politických stran v otázce řešení vzájemného vztahu mezi Národním shromážděním a vládou na straně jedné a slovenskými národními orgány na straně druhé nemohl utlumit pokračující diferenciační proces v českém politickém spektru i uvnitř jednotlivých politických stran. V roce 1947 došlo, mimo jiné i v souvislosti se zvyšujícím se mezinárodním napětím (počátek „studené války") k „vyhranění" navzájem si konkurujících „platforem" uvnitř politických stran.

Poměrně konsistentně probíhal vývoj uvnitř KSČ. „Gottwaldovo vedení", které se zformovalo v době moskevské emigrace, částečně absorbovalo a částečně našlo buď „stranické", nebo „politické" (včetně obsazení vedoucích míst ve správních orgánech) uplatnění pro podstatnou část představitelů „domácího" vedení KSČ, z nichž téměř všichni stranický a politický kurs, který se zformoval v době emigrace v Moskvě, podporovali. O poznání dynamičtější byl vývoj uvnitř KSS, která se stále více dostávala pod vliv politicky silnější a „volebně" úspěšnější KSČ. Již v této době zde můžeme sledovat postupnou krystalizaci dvou, v určitých aspektech se lišících směrů. Jeden se zformoval již v době války, kdy v rámci protifašistického odboje úzce spolupracoval s představiteli „občanských" stran na bázi formující se Slovenské národní rady. Jeho představi-

59/ Tato skutečnost byla v tehdejších politických kruzích interpretována v tom smyslu, že Demokratická strana je „vedoucí silou" Národní fronty (tj. KSČ a KSS) považována za potenciální „opozici". Pojem opozice v tehdejší politické struktuře lze jen velmi těžko použít. Všechny aktivně působící politické strany byly členy Národní fronty, podílely se na vládě Národní fronty a na bázi Národní fronty rovněž koordinovaly své politické postupy.

teli byli zejména K. Šmidke a G. Husák. Druhý měl o něco silnější „vazbu" na KSČ a byl reprezentován zejména V. Širokým a K. Bacílkem.

Z vnějšího pohledu byl relativně klidný vývoj i uvnitř Lidové strany. V jejím čele bylo neustále vedení, které se zformovalo v době londýnské emigrace, představované J. Šrámkem a F. Hálou. Ale i ve vedení této strany je už možno nalézt spíše jednotlivce než kompaktní skupinu, která je „vstřícnější" ke způsobu realizace programu vlády Národní fronty v pojetí Gottwaldovy vlády, než stávající vedení strany, které se v rámci svých vládních funkcí[60] chovalo sice loajálně, ale přinejmenším „pasivně". Tato relativně „levicověji" orientovaná skupina je reprezentována zejména P. J. Plojharem, A. Petrem a P. Polanským. V roce 1947 se začala hlasitěji ozývat i skupina politiků Lidové strany okolo H. Koželuhové-Procházkové, která reprezentovala část bývalých (předválečných) členů Agrární strany (představovala opačná, tj. spíše pravicová stanoviska).

Svá specifika měl i vývoj v *Národně socialistické straně*. Její vedení se zformovalo rovněž především v exilu a bylo představováno P. Zenklem, F. Zemínovou, H. Ripkou a J. Stránským. Tomuto vedení se podařilo velmi záhy zbavit významnějších politických pozic členy strany, kteří byli „levicově" orientováni a byli sdruženi okolo O. Vinše. Formovala se zde i další skupina funkcionářů a stranických pracovníků, která měla vstřícnější vztah k politice Národní fronty a realizaci programu „Gottwaldovy vlády" než oficiální vedení strany (z něhož V. Zenkl a H. Ripka zastávali vládní funkce). Představitelem této skupiny byl předseda Ústavodárného národního shromáždění J. David. Na XIV. sjezdu Československé strany národně socialistické, který se konal ve dnech 28. 2.–2. 3. 1947 se rozvinula poměrně široká diskuse, jejímž jádrem byl vztah k politice Národní fronty a zejména jejímu uskutečňování v pojetí Gottwaldovy vlády. *Sjezd upevnil pozice dosavadního vedení strany*, které se cítilo natolik silné a domnívalo se, že má i významnou oporu v národě, že *otevřeně odmítlo způsob realizace vládního programu*, který směřoval podle něj k socialismu, a *proti němu postavilo ideový odkaz Masarykův*. Tím vytvořilo v jistém smyslu v tehdejším politickém spektru *„protipól"* k *politice prosazované zejména KSČ*.

Svým způsobem k urychlení diferenciace v politických stranách přispěla i jednání Ústavodárného národního shromáždění. Jedním z jeho hlavních úkolů byla *příprava nové ústavy*. 17. října 1946 byl *přijat zákon č. 197/1946 Sb. o Ústavním výboru Ústavodárného národního shromáždění*, na jehož půdě probíhala řada jak striktně právních, ale tak i politických diskusí.[61] Rovněž pokračující proces znárodňování a projednávání předloh dalších zákonů v Ústavodárném národním shromáždění ukazovaly, že jednota Národní fronty, která byla ještě v roce 1945 velmi zřejmá, začíná být otřesena. Stále častěji docházelo k rozporům zejména mezi představiteli KSČ a KSS na straně jedné a mluvčími „národních socialistů" a „lidovců" na straně druhé. Sociální demokracie se v řadě sporných otázek chovala nejednoznačně. Vedení Sociálně demokratické strany v čele se Z. Fierlingerem a jeho stoupenci téměř bezvýhradně zaujímalo stanoviska shodná s komunisty. Pravicověji orientovaní sociálně demokratičtí poslanci v čele V. Majerem a B. Vilímem vystupovali velmi zdrženlivě a v některých případech podporovali spíše stanoviska reprezentovaná jinými politickými stranami než komunistickými. Současně začali poměrně ostře vystupovat na vnitrostranické půdě s kritikou Fierlingerova vedení, a i s kritikou politiků typu B. Laušmana, který se snažil zaujmout určité středové či „usmiřovací" stanovisko mezi oběmi stále více se vyhraňujícími křídly sociální demokracie.

Za této situace došlo 11. září 1946 k uzavření *dohody mezi KSČ a sociální demokracií o společném postupu*. Touto dohodou si KSČ, která neměla v Ústavodárném národním shromáždění (ani spolu s KSS) většinu, zajišťovala podporu svého postupu. Tato dohoda byla však napadena z ostatních politických stran, zejména ze Strany národně socialistické, která ji označila za *pokus o rozbití Národní fronty*. Pokračující proces vnitřní diferenciace uvnitř sociální demokracie vyvrcholil na XXI. sjezdu této strany, který se konal ve dnech 14.–16. listopadu 1946 v Brně. Na tomto sjezdu velmi aktivně vystupovalo s kritikou stávajícího vedení pravicové křídlo představované V. Majerem. Protože nebylo ani v době zahájení sjezdu zřejmé, zda by vyhraněně pravicová stanoviska získala podporu většiny účastníků sjezdu, navrhla tato skupina proti stávajícímu předsedovi strany Z. Fierlingerovi kandidaturu „středového" politika B. Laušmana. Tento taktický postup se ukázal jako úspěšný a B. Laušman byl dvěma třetinami hlasů přítomných delegátů zvolen předsedou strany. Jeho vítězství bylo výrazným posílením křídla reprezentovaného V. Majerem a V. Vilímem, kteří se snažili o sblížení Sociální demokracie s ostatními nekomunistickými

60/ V první Gottwaldově vládě J. Šrámek zastával funkci místopředsedy vlády a F. Hála byl v čele Ministerstva pošt.
61/ Této problematice se budeme věnovat v dalším textu.

stranami. Protože se bezprostředně po sjezdu nepodařilo stoupence Fierlingerovy orientace vytlačit ze všech rozhodujících pozic, probíhal tento proces velmi pomalu.

Ještě dramatičtěji se vyvíjela politická situace v roce 1947 na Slovensku. Významné pozice, které získala v důsledku květnových voleb z roku 1946 Demokratická strana, představovaly značnou překážku ve způsobu realizace vládního programu, který zvolila Gottwaldova vláda a který nesl významné znaky socialistické orientace. Demokratická strana využila svého postavení a ovlivňovala v řadě okresů a měst na Slovensku složení místních výkonných orgánů – národních výborů, v nichž posilovala pozice svých stoupenců, a to i těch, kteří do ní vstoupili a získali své stranické pozice na základě již vzpomínané dohody mezi *evangelíky a katolíky*. Tím brzdila realizaci závěrů Národní fronty o přednostním obsazování míst ve správním aparátu příslušníky protifašistického odboje, ve slovenských poměrech především partyzánů a účastníků Slovenského národní povstání. Odpor proti této „personální" politice prováděné ze strany představitelů Demokratické strany vyvrcholil v září 1947. 16. září Pověřenectvo vnitra vydalo úřední *zprávu o odhalení protistátní činnosti na Slovensku*, v němž byla zaangažována i část vedení Demokratické strany. To vedlo k aktivizaci zejména bývalých účastníků odboje. Velmi aktivně vystupoval Svaz partyzánů, v jehož čele byl K. Šmidke (významný představitel KSS).

Ve dnech 20.–21. září se uskutečnila v Bratislavě celoslovenská konference odbojových organizací, která vystoupila s radikálním požadavkem na *demisi Sboru pověřenců* a požadovala rovněž propuštění všech, kdo se zkompromitovali spoluprací s „Tisovým režimem" ze správních orgánů a úředního aparátu. Závěry této konference byly podpořeny řadou akcí, konaných v obcích i závodech. Předseda Sboru pověřenců G. Husák vyzval k demisi ty pověřence a členy správních orgánů, proti nimž byla tato „kritika" namířena. Výrazná většina z nich však na svých místech dále setrvávala. 30. října se sešel v Bratislavě celoslovenský Sjezd závodních rad, který vystoupil s radikálním požadavkem okamžitého *odstoupení Sboru pověřenců* a vytvoření nového, bez zkompromitovaných osobností. Hned druhý den na to, *31. října, Sbor pověřenců odstoupil*. K požadavku Sjezdu závodních rad na vytvoření nového Sboru pověřenců bez zkompromitovaných osob se připojila i celoslovenská Konference rolníků, která se sešla 14. listopadu 1947. *18. listopadu byl vytvořen nový Sbor pověřenců*, v němž se *výrazně snížil počet pověřenců Demokratické strany*. Místo dosavadních devíti v něm získala pouze šest míst. Dva resorty byly svěřeny odborníkům bez politické příslušnosti, KSS získala pět pověřenců, Strana práce a Strana svobody po jednom. Předsedou Sboru pověřenců se stal opět G. Husák. V důsledku odhaleného „spiknutí" na Slovensku byl rovněž donucen podat demisi i místopředseda vlády z Demokratické strany Ján Ursíny, kterého od 25. listopadu 1947 nahradil Štefan Kočvara. Proběhly rovněž některé personální změny ve Slovenské národní radě. Na úrovni okresních či městských a místních správních orgánů však zůstala situace v oblasti personálního obsazení v zásadě nezměněna.

Průběh „politické krize" na Slovensku a zejména způsob jejího řešení, stejně jako vytváření „bloků" politických stran uvnitř Národní fronty byly předznamenáním událostí, které vyvrcholily v únoru 1948.

Stupňující se politické napětí se promítlo i do přípravy nové ústavy. Již v červenci 1946, krátce po květnových volbách, se *vláda rozhodla zřídit komisi, jejímž úkolem bylo zpracovat základní koncepci nové ústavy*. Jako předseda této komise byl designován ministr vnitra Václav Nosek (KSČ). Tato koncepce či návrh měly být podkladem k dalšímu projednávání ve vládě. Brzy se ukázalo, že tento způsob přípravy návrhu nové ústavy není nejvhodnější, a byly zřízeny *komise dvě: politická* a *právní*. V obou komisích se předpokládalo zastoupení všech významných složek Národní fronty, zejména politických stran. Především v právní komisi se počítalo se zastoupením významných ústavně právních činitelů a právních odborníků. Ani tento způsob přípravy však neuspokojoval všechny zainteresované subjekty. Zejména nekomunistické strany vystupovaly s názorem, že těžiště práce na přípravě nové ústavy by mělo probíhat přímo pod gescí Ústavodárného národního shromáždění a nikoliv vlády. Kompetentnost vlády v přípravě nové ústavy obhajovali především komunisté. V září 1946 předložili sociální demokraté svým způsobem kompromisní návrh předpokládající vytvoření *„ústavní komise, která by měla být pověřena* zpracováním návrhu ústavy. *17. října 1946 přijalo Národní shromáždění zákon č. 197/1946 Sb. o ústavním výboru Ústavodárného národního shromáždění* v tomto znění:

§ 1

Ústavodárné národní shromáždění, jemuž podle článku 1 Ústavního zákona ze dne 11. dubna 1946, č. 65 Sb. přísluší, aby dalo Československé republice novou ústavu, zvolí ze sebe zvláštní výbor ústavní.

§ 2

Tento výbor bude míti 36 členů zvolených podle zásady poměrného zastoupení.

§ 3

odst. (1)

Ústavnímu výboru se ukládá, aby vypracoval návrh nové ústavy Československé republiky a zákonů s ústavou souvisejících a předložil je k projednání přímo sněmovně.

odst. (2)

Jinak platí pro ústavní výbor a jeho jednání přiměřeně ustanovení jednacího řádu.[62]

Zákon byl vyhlášen 31. října 1946 a nabyl účinnosti dnem vyhlášení. Členové ústavního výboru byli zvoleni na schůzi Ústavodárného národního shromáždění 7. listopadu 1946. V šestatřicetičlenném výboru bylo 11 členů KSČ, 3 členové KSS, 6 členů z Národně socialistické strany, 5 členů Strany lidové, 5 členů Strany demokratické, 4 členové sociální demokracie, Strana svobody a Strana práce byly zastoupeny po 1 členu. Jako svůj poradní orgán vytvořil *„ústavní výbor" sbor expertů*, který byl složen převážně z významných profesorů práva. Protože poměrně široké plénum komise, při značné názorové různosti i v základních otázkách, bylo příliš těžkopádným pracovním kolektivem, byla ustavena subkomise, paritně složená ze zástupců jednotlivých politických stran. Vyskytovaly se velmi rozdílné názory na ústavní zakotvení znárodnění a garance soukromého vlastnictví, strukturu a způsob práce ústavních orgánů, ale také na státoprávní řešení vzájemného vztahu Čechů a Slováků, na územní organizaci veřejné správy, funkci a poslání národních výborů.[63]

V otázce státoprávního řešení vzájemného vztahu Čechů a Slováků prosazovali zástupci *Demokratické strany* podstatné rozšíření kompetencí a dosažení co největší autonomie pro slovenské orgány. Současně její mluvčí obhajovali *omezení relativně širokých kompetencí národních výborů*, které byly součástí jak komunistických, tak částečně i sociálně demokratických návrhů. *Kritické stanovisko zaujímala Demokratická strana i k zemskému zřízení*, avšak ze zcela jiných pozic, než k jeho odmítnutí přistupoval komunistický návrh. Většina dalších politických stran (Strana lidová, Národně socialistická i Sociální demokracie) naopak zemské zřízení ve svých návrzích doporučovaly. Lišily se pouze názorem na kompetence a v některých případech i na vnitřní organizaci zemských orgánů.

Národně socialistický návrh ústavy (vypracovaný prof. V. Kubešem) *redukoval slovenské národní orgány na zemské stejné úrovně, jako by byly v Čechách a na Moravě.* V oblasti postavení národních výborů, zejména Strana národně socialistická a lidová, věnovaly pozornost vymezení jejich kompetencí jako orgánů územní státní správy a jako orgánů samosprávy. Především Národně socialistická strana kladla v oblasti výkonu státní správy důraz omezení určité podřízenosti výkonného aparátu národních výborů volené samosprávě a posilovala v tomto kompetenci zemských úřadů.[64]

Zpravodajem Ústavodárného národního shromáždění k problematice přípravy nové ústavy byl jmenován JUDr. *V. Procházka* (KSČ). Průběžně informoval rovněž vedení KSČ o postupu prací jak ústavního výboru, tak i již zmíněné subkomise. Byl rovněž *hlavním autorem návrhu ústavy, který předkládala KSČ* a který se stal základem pro jednání ústavního výboru a později i Ústavodárného národního shromáždění. Práce na ústavě pokračovaly i v prvních měsících roku 1948. Politická situace v tehdejším Československu se však velmi prudce (a to nejen pod vlivem mezinárodních událostí) vyostřovala, prakticky všechny politické subjekty soustředily své síly k řešení politické krize, která nazrávala již od prosince předcházejícího roku a s plnou silou propukla v roce 1948. Události, k nimiž tehdy došlo, měly podstatný vliv na celý historický vývoj Československa v budoucích čtyřiceti letech. Výrazně poznamenaly i vývoj struktury orgánů veřejné správy na všech úrovních, stejně jako obsahovou náplň jejich činnosti. Politický život, který se od května 1945 do února 1948 intenzivně promítal i do sporu o charakter, kompetence a strukturu orgánů veřejné správy, byl během konce čtyřicátých let výrazně utlumen, stal se v podstatě záležitostí prosazování politických koncepcí „jediné strany" při více méně „formálním" zachování existence více politických subjektů.

62/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha 1999, str. 158–159.

63/ Dokumenty vztahující se k činnosti „ústavního výboru" jsou publikovány v: Sešity Ústavu pro soudobé dějiny Akademie věd České republiky: Příprava ústavy ČSR v letech 1946–1948 (soubor dokumentů), svazek VII, 1993.

64/ Bližší informaci o přípravě ústavy z pozic jednotlivých politických stran lze nalézt v práci: Schelle K.: Vývoj veřejné správy v letech 1948–1949, Eurolex Bohemia, Praha, str. 384–386

Veřejná správa v období 1948–1960

Únor 1948 představuje výrazný mezník nejen v politických a hospodářských dějinách Československé republiky, nýbrž i v oblasti vývoje veřejné správy. Jestliže v bezprostředně poválečných letech je možno sledovat pokusy (více či méně úspěšné) jednotlivých politických stran, které sice byly sdruženy v Národní frontě, ale přesto v oblasti způsobu realizace výkonné moci a správy měly navzájem různé představy, o výrazné ovlivňování výstavby správního aparátu a zaměření jeho funkcí, po únoru 1948 je patrná již pouze „usměrňující" aktivita Komunistické strany v této oblasti.

K výrazným změnám došlo i v oblasti *stylu práce a poslání Národní fronty*. Jestliže do této doby byla platformou pro „slaďování" názorů především politických subjektů, ale i dalších, zejména „masových" (odbory, Svaz mládeže, Svaz žen atd.) i zájmových (tělovýchova apod.) sdružení, které byly jejími členy, po únoru 1948 stále více působí jako *mechanismus „transferu" či „převodová páka", zajišťující „přenos" a realizaci představ a požadavků „vládnoucí" strany – KSČ.*

Únor 1948 a jeho bezprostřední důsledky

V posledních měsících roku 1947 v souvislosti s přípravnými pracemi na nové ústavě probíhaly jednak na půdě ústavního výboru a jeho orgánů, ale také na půdě Ústavodárného národního shromáždění i v rámci jednotlivých politických stran výrazné názorové střety, které vyzrávaly v situaci, již lze označit jako *politickou* krizi. Především KSČ (koordinovaně s KSS) v této souvislosti zvyšovala aktivitu svých členů v celonárodních organizacích, které v tehdejším společenském a politickém spektru sehrávaly nemalou úlohu. Získala postupně velmi výrazný vliv ve sjednocených odborech na všech stupních a velkou pozornost soustředila především na *závodní výbory*. K posílení svého vlivu mezi zemědělci využila skutečnosti, že 12. února zamítl zemědělský výbor Ústavodárného národního shromáždění návrh zákona o nové pozemkové reformě, který stanovil maximální hranici soukromého vlastnictví půdy na 50 ha. Toto zamítnutí vládního návrhu zákona o pozemkové reformě našlo odezvu na *konferenci předsedů rolnických komisí*, která se rozhodla na poslední únorové dny svolat celostátní sjezd rolnických komisí do Prahy. Již předtím vedení odborů oznámilo na 22. února svolání *sjezdu závodních rad* rovněž v Praze. Předpokládaný průběh obou akcí by značně posílil, v době vzrůstajícího politického napětí, postavení KSČ. Vedení ostatních politických stran, zejména Národně socialistické, Lidové a Demokratické, za stávající situace předpokládala, že KSČ využije svého předpokládaného posílení k získání většího, event. rozhodujícího podílu na politické moci. Ve vedení těchto stran byla intenzivně zvažována myšlenka podání demise, která měla podle interpretace právních expertů těchto stran vést zcela jednoznačně k demisi celé Gottwaldovy vlády. Současně s tím představitelé těchto stran vytýkali KSČ nedodržování principu práce na bázi Národní fronty. Poněkud nejednoznačně se k otázce podání demise stavělo vedení sociální demokracie. Její podání podporoval bezvýhradně pouze V. Majer, zatím co B. Laušman (jako předseda strany) i J. Vilím (vedoucí sekretariátu strany) se k ní stavěli velmi rozpačitě a posléze zaujali stanovisko, že k podání demise není v současnosti „vhodná doba".

Zmiňovaná aktivita těchto stran neušla ani pozornosti KSČ, která rovněž věnovala zcela mimořádnou pozornost přípravě na řešení nazrávající krize. Velmi intenzivně posilovala své pozice především v odborovém hnutí, ale současně výrazně podporovala proces *krystalizace „levicových" uskupení v ostatních politických stranách*. Cílem těchto jednání bylo zajistit legitimní existenci a pokračování činnosti Národní fronty i v případě, že oficiální vedení nekomunistických stran (převážně pravicové) na úrovni Ústředního výboru Národní fronty, vlády a Ústavodárného národního shromáždění bude její činnost bojkotovat. Vedení někte-

rých stran, např. Strany lidové, se rozhodlo nejvýraznější představitele „levice" ze svých stran vyloučit.[1]

20. února dvanáct ministrů Národně socialistické, Lidové a Slovenské demokratické strany podalo demisi.[2] Je otázkou, zda demise, k níž se nepřipojila část sociálně demokratických ministrů ani „nestraničtí" ministři, měla za dané situace šanci splnit očekávání politických stran, které ji iniciovaly. Skutečností je, že byla 25.února přijata prezidentem republiky E. Benešem, který pověřil *K. Gottwalda sestavením nové vlády Národní fronty.*

Únorové události výrazně ovlivnily i charakter a funkci Národní fronty.[3] Bezprostředně po sjezdu závodních rad svolalo vedení Ústřední rady odborů z jeho pověření poradu, jejímž cílem bylo ustavení *Ústředního akčního výboru Národní fronty*. Akční výbory Národní fronty začaly vznikat na nejrůznějších úrovních v celé republice a to jak v českých zemích, tak i na Slovensku. V převážné většině byli iniciátory jejich ustavení představitelé KSČ v místě své působnosti. Ke spolupráci byli přizváni však i členové jiných politických stran a společenských organizací. *Akční výbory Národní fronty byly ustavovány v okresech, městech, obcích, závodech, školách, úřadech, ale také v politických stranách a společenských organizacích.* V českých zemích jako jeden z prvních akčních výborů Národní fronty na okresní úrovni se ustavil akční výbor v Hradci Králové. Na Slovensku byl jedním z prvních akčních výborů Národní fronty na okresní úrovni akční výbor ve Zvolenu, a v Banské Bystrici. Oba zahájily svoji činnost 24. února.

Akční výbory Národní fronty

Akční výbory Národní fronty začaly vznikat bezprostředně po 21. únoru.[4] Významným impulsem k jejich vzniku byl projev K. Gottwalda na Staroměstském náměstí ke shromáždění lidu. V něm mimo jiné vznesl požadavek, aby prezident přijal demisi ministrů, a sdělil, že KSČ je schopna doplnit vládu novými členy z ostatních stran Národní fronty, kteří budou podporovat program Gottwaldovy vlády a budou jednat v duchu původního záměru Národní fronty. Vyzval rovněž k aktivizaci „pokrokových sil" na všech úrovních, k jejich jednotnému postupu při izolaci „reakčních sil". Tato výzva byla považována za „pokyn" k systematickému vytváření akčních výborů Národní fronty „zdola".

Vzpomínané zasedání – ustavující zasedání Ústředního akčního výboru Národní fronty, svolané Ústřední radou odborů na 23. února, bylo zlomovým mezníkem. Bylo jednoznačně v režii KSČ, i když na něj byli pozváni i představitelé, zejména levicově zaměření, ostatních politických stran. Ze strany Sociálně demokratické byli pozváni Z. Fierlinger, L. Jankovcová, O. John, J. Hájek a další. Z Lidové strany to byli poslanci J. Plojhar, A. Petr, P. Polanecký, z Národně socialistické strany F. Richter, A. Neumann, E. Šlechta a řada dalších. Kromě toho byli pozváni i představitelé téměř dvaceti různých společenských organizací. Vyzváni k účasti byli i představitelé vědy, kultury a umění. Mezi nimi byli i J. Drda, V. Nezval, I. Olbracht, R. Kubelík, V. Vydra, E. F. Burian a další.[5] Lze jen velmi těžko zjistit, kdo z pozvaných se skutečně jednání účastnil.[6, 7] *Na tomto zasedání byl ustaven Ústřední akční výbor Národní fronty.* Jeho vedení bylo zvoleno o dva dny později, 25. února, tedy v den, kdy prezident E. Beneš přijal demisi odstupujících ministrů a na návrh K.Gottwalda jmenoval novou vládu. *Předsedou* Ústředního akčního výboru Národní fronty se stal *A. Zápotocký, místopředsedy R. Slánský (oba KSČ), Z. Fierlinger (Sociální demokracie)*, J. Plojhar (Lidová strana) a A. Neumann (Národně socialistická strana). Generálním tajemníkem tohoto výboru se stal A. Čepička (KSČ). *Vznik akčních výborů „zdola"* byl v dobových dokumentech (zejména v těch, které pocházely z orgánů a institucí KSČ) označován jako „spontánní" proces. Určitá „spontánnost" (či spíše „chaotičnost") poznamenávala rovněž první období jejich činnosti. V pokynech, které pocházely od organizací a orgánů KSČ, bylo zdůrazňováno, že do těchto výborů mají být zaangažováni lidé „skutečně pokrokoví", státně spolehliví, kteří se za okupace ani po ní nezkompromitovali. K jejich základním úkolům podle dobových proklamací patřilo „organizovat

1/ Např. Strana lidová 24.února vyloučila ze svých řad poslance A. Petra a J. Plojhara. Tento akt, stejně jako podobné pokusy v jiných stranách nenalezly předpokládanou odezvu, a vzhledem k vývoji událostí je nebylo již možno do důsledku realizovat.

2/ Problematice řešení únorové krize, či vývoji „únorových událostí", je věnována velmi obsáhlá jak česká, tak i zahraniční literatura. Zahrnuje jak práce „memoárového" charakteru (vzpomínky a zpětná hodnocení vývoje událostí jejich přímými aktéry), tak i díla historická. Vesměs převažují práce autorů obhajujících názorová stanoviska a politické postupy té či oné strany zmíněného konfliktu. Objektivní, o faktícitu opřené analytické práce jsou zatím velmi řídké.

3/ V případě přijetí demise předpokládali její iniciátoři vysokou pravděpodobnost ustavení „úřednické vlády", jejímž předsedou měl být vedoucí kanceláře prezidenta republiky Dr. J. Jína.

4/ O tom, že KSČ počítala s těmito „akčními výbory" jako s jedním z nástrojů realizace své mocenské politiky, svědčí skutečnost, že v mnoha místech byl jejich vznik připraven již před 20.únorem.

5/ Není bez zajímavosti, že mezi pozvanými byli i představitelé katolického kléru, např. biskup Trochta.

6/ Nesporné je, že se účastnila většina pozvaných představitelů nekomunistických stran.

7/ Vedení Národně socialistické i Lidové strany bezprostředně po prohlášení Gottwalda o nutnosti vytvořit „obnovenou Národní frontu" a výzvě k ustavování akčních výborů, které by tuto „obnovu" Národní fronty provedly, „zakázala" svým členům účastnit se činnosti jejich orgánů na všech stupních. Ovšem tento zákaz se ukázal jako zcela neúčinný. K situaci uvnitř politických stran bezprostředně po únoru viz blíže Pavlíček V.: Politické strany po Únoru, Praha, Svobodné slovo 1966.

a představovat jednotu pracujícího lidu měst a venkova", a zejména „odstranit všechny rozvratné reakční živly z *úřadů, státních a veřejných institucí*, z hospodářského i kulturního života, ale také z politických stran.

Rovněž první provolání Ústředního akčního výboru Národní fronty obsahovala spíše deklaraci zásad a poslání než konkrétní pokyny. Velký důraz byl v nich kladen na řešení zásadních politických, hospodářských i kulturních otázek a současně se zdůrazňovala „všestrannost jejích úkolů". Skutečnost, že nebyly dány kompetence ani pravidla usměrňující působení akčních výborů Národní fronty, vedla k tomu, že velmi často svojí činností zasahovaly a mnohdy určovaly i dění ve všech organizací a institucích ve sféře svého působení. V dobových dokumentech a literatuře 50. a 60. let bývají označovány jako „bezprostřední nositelé revoluční moci ve státě", jejich činnost bývá rovněž označována jako ofenzivní „nástup diktatury proletariátu" v tehdejším Československu.

Akční výbory se zejména zaměřovaly na *„očistu"* jak *ve státním aparátu, hospodářských institucích*, tak i ve *společenských organizacích*, organizacích mládeže, tělovýchovy, kulturních organizacích a spolcích atd. Ve společenských organizacích, ale i v podnicích, správních institucích, školách atd. byly vytvářeny *„očistné komise"*, které z *„třídního hlediska"* rozhodovaly o všech, zejména personálních otázkách. K tomu si *akční výbory vytvářely* v mnoha místech i *svůj aparát, odbory, oddělení a komise*, které se angažovaly v jednotlivých oblastech politického a společenského života. Akční výbory, jejichž posláním bylo provedení zejména „personálních změn" formou odstranění „reakčních a protilidových" živlů, byly vytvářeny i v politických stranách, zpočátku v Národně socialistické a Lidové straně. Ty začaly okamžitě po svém ustavení vylučovat ze strany všechny pravicově orientované politiky, zejména ty, kteří měli vazbu na „předúnorové" stranické vedení. (Bezprostředně po přijetí demise složilo poslanecký mandát 10 poslanců Národně socialistické a Lidové strany.) V řadě případů byli z vedení těchto stran, ze stranického aparátu vylučováni i „středově" orientovaní politici, kteří k novému politického trendu nezaujali včas dostatečně vstřícný postoj. Činnost těchto akčních výborů byla v převážné většině konzultována s orgány KSČ (na odpovídající úrovni). U Sociálně demokratické strany byl zpočátku předpoklad, že její vlastní „levice" je natolik silná, aby proces „očisty" této strany od exponentů „reakce" provedla sama. Když se ukázalo, že situace v této straně je složitější, než byly původní představy, byly i zde ustaveny akční výbory, které proces „očisty" výrazně urychlily. Již 18. března rezignoval B. Lausman na funkci předsedy Sociálně demokratické strany a novým předsedou se stal opět Z. Fierlinger. *Demokratická strana* (slovenská) se v posledních únorových dnech prakticky *rozpadla*. Očistné „aktivity" akčních výborů Národní fronty na Slovensku vedly k tomu, že koncem února a počátkem března ztratila většinu svých pozic jak v centrálních orgánech, tak i v národních výborech a státním i hospodářském aparátu. 27. února byl jmenován nový Sbor pověřenců, v němž byla jasná převaha KSS. Jeho předsedou se opět stal G. Husák. *Stoupenci nového politického trendu, kteří podporovali obrozenou Národní frontu, z řad bývalé Demokratické strany založili* v Bratislavě *„Stranu slovenskej obrody"*, která se stala členkou Národní fronty.

Konstituování akčních výborů Národní fronty výrazně zasáhlo do dosavadní politické struktury společnosti. Ve svých důsledcích i do struktury správní. Vznikla otázka *legislativní opory jejich činnosti.*[8] V dané době (tj. koncem února, počátkem března 1948) byla jejich kompetence a legislativní zdůvodnění jejich postavení vyvozovány z Košického vládního programu, hlavy V, kde se uvádí, že národní výbory jsou „...pod neustálou kontrolou lidu, a až na další lidem odvolatelné"[9] a z vládního nařízení č. 4/45 Sb. ze dne 5. května 1945 o volbě a pravomoci národních výborů, kde je rovněž zakotvena kontrola lidu nad činností národních výborů. Zde se uvádí: „Národní výbory podléhají kontrole lidu. Lid může jejich členy odvolat a nahradit jinými. Způsob odvolávání a nahrazování bude určen volebním řádem; pokud se tak nestane, pečují o řádné ustavení, odvolání nebo doplňování národních výborů nadřízené orgány". Tato ustanovení byla interpretována tak, že *akční výbory Národní fronty jsou ve smyslu uvedeného „institucionálním vyjádřením vůle lidu" a z toho plyne legislativní potvrzení jejich stávající činnosti.*

Již 24. února (tedy ještě dříve, než bylo ustaveno vedení Ústředního akčního výboru Národní fronty) vydalo *Ministerstvo vnitra vyhlášku o spolupráci národních výborů s akčními výbory Národní fronty*. Tato vyhláška měla zavést určité sjednocující prvky do činnosti akčních výborů a vytvořit rámec pro jejich „spolupráci" s dalšími správními institucemi, zejména národními výbory. Ukládala především *předsedům národních výborů*, aby s nimi spolupracovali, všestranně umožňovali jejich práci, ale zejména aby *„dbali jejich podnětů a učinili je předmětem jednání* oborových složek národního výboru". *Národní*

8/ Ta byla řešena až zákonem č. 213/1948 Sb. ze dne 21. července 1948, o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů.
9/ Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Praha, Karolinum 1999, str. 18.

výbory se v mnoha případech stávaly *výkonnými orgány*, které *realizovaly personální a politická rozhodnutí akčních výborů*. Postavení akčních výborů ve vztahu k odpovídajícím národním výborům bylo víceméně předurčeno skutečností, že úkolem akčních výborů bylo očistit od reakčních živlů všechny orgány, tedy i národní výbory, to znamená, že v jejich kompetenci v této době bylo i odvolávání a jmenování členů i pracovníků (zaměstnanců) národních výborů. Jakákoliv neochota ze strany členů nebo pracovníků národních výborů ke spolupráci mohla být akčními výbory označena za „reakční", což vedlo bezprostředně k jejich odvolání.

Velmi rychle se ukázala nutnost dát i tomuto procesu určitá pravidla. Proto *Ministerstvo vnitra vydalo 25. února vyhlášku č. 305 u. l. o přechodné úpravě odvolání členů národních* výborů a krátce na to 27. února *vyhlášku č. 314 u. l. o přechodné úpravě doplňování národních výborů*. (Obě vyhlášky byly označeny jako přechodné, platné pouze po určitou dobu.) Podle nich mimo jiné mohl být odvolán člen národního výboru, „navrhl-li to příslušnému nadřízenému orgánu akční výbor Národní fronty ustavený pro obvod působnosti národního výboru", o jehož člena šlo. Akčním výborům Národní fronty byla zároveň svěřena pravomoc navrhnout nadřízenému orgánu národního výboru doplnění těchto sborů, a to z osob, které jsou představiteli „politických skupin a složek všenárodních organizací zastoupených v dotčeném akčním výboru".[10] Z toho bylo patrno, že složení a aktivita akčních výborů výrazně ovlivňovala strukturu a personální složení příslušných národních výborů.

Činnosti národních výborů v této době se týkala i vyhláška Ministerstva vnitra *č. 325 u. l. z 28. února 1948*, podle níž *přecházela pravomoc předsednictev národních výborů na jejich předsedy*. Podle další vyhlášky z 1. března 1948 – *o opatřeních k zajištění správy* – mohly akční výbory Národní fronty navrhovat další opatření ovlivňující činnost národních výborů. Na jejich návrh mohl vyšší státní orgán stanovit, že i neúplné plénum národního výboru mohlo vykonávat svou působnost, určit, kteří členové národního výboru mají vykonávat působnost rady, jmenovat případně předsedu národního výboru, referenty, členy komisí atd. *Akční výbor měl i právo navrhnout ustavení „správní komise" pokud nebylo možno jiným způsobem zajistit standardní výkon veřejné správy.*[11]

3. března 1948 *vydalo Ministerstvo vnitra další vyhlášku*, jejímž obsahem byla *úprava vztahu akčních výborů Národní fronty ke Sboru národní bezpečnosti*. V této vyhlášce bylo bezpečnostním orgánům uloženo, aby vycházely akčním výborům všemožně vstříc a zajišťovaly v maximální míře jejich požadavky.

Dalším upřesněním vzájemného vztahu národních výborů a akčních výborů Národní fronty byla vyhláška Ministerstva vnitra z 8. března. Do značné míry shrnovala obsah předcházejících vyhlášek a v mnohém je upřesňovala. Podle ní byly akční výbory převážně *politickými orgány*, které *nepřebíraly* úkoly *národních výborů* a *nebyly kompetentní zasahovat přímo do výkonu veřejné správy*. Byla to do jisté míry reakce na kompetenční spory, k nimž docházelo v prvních březnových dnech mezi akčními a národními výbory. *Současně však byla národním výborům uložena povinnost* ve všech směrech přihlížet k návrhům, podnětům, vyjádřením a připomínkám akčních výborů Národní fronty a učinit je „bez prodlení předmětem svého jednání a rozhodování". Rovněž jim byla uložena povinnost *vyžádat si vyjádření akčních výborů ve všech případech, jež mají politický dosah*, což se týkalo ve své podstatě většiny případů, které řešily. Národní výbory i další složky státního aparátu byly tak v podstatě „legislativně" podřízeny politickému vlivu akčních výborů. I když uvedené vyhlášky poskytovaly akčním výborům velmi široké kompetence, jejich činnost i tyto široké kompetence v některých regionech výrazně přesahovala. Týkalo se to zejména pohraničních oblastí, kde přímo zasahovaly do hospodářských otázek, otázek týkajících se umísťování nových osídlenců, kterým přidělovaly či naopak odebíraly usedlosti, ustavování či personálních změn národní správy, ustavování správních komisí atd. Zejména místní akční výbory Národní fronty velmi často si však tímto způsobem pomáhaly při řešení místních problémů a sporů, v nichž kromě politických velmi často hrály úlohu i osobní „individuální" zájmy. V řadě případů jejich aktivita v tomto směru se dostávala do konfliktu se zájmy „vyšších" orgánů. Proto již 3. března *Ústřední akční výbor Národní fronty vydal prohlášení, v němž tyto praktiky odsuzoval*. Současně upozornil místní akční výbory Národní fronty na nutnost řídit se směrnicemi (vydanými téhož dne) Ministerstva zemědělství a Národního pozemkového fondu. Dle nich mohl místní akční výbor Národní fronty pouze předkládat návrhy na určitá opatření, avšak schválení takového návrhu a jeho realizace byla vyhrazena okresnímu akčnímu výboru Národní fronty ve spolupráci s příslušným národním výborem.

10/ Viz Pavlíček V.: Politické strany po Únoru, Svobodné slovo, Praha 1966, str. 135.
11/ Tamtéž, str. 136.

Zvážíme-li, že personální politická struktura národních výborů byla v podstatě určena volebními výsledky z roku 1946, v nichž sice KSČ získala velmi silné, nikoliv však na všech stupních a ve všech místech rozhodující pozice, je zřejmé, že aktivity akčních výborů Národní fronty zaměřené na personální očistu tuto situaci výrazně změnily. Totéž se týkalo i společenských organizací a hospodářských institucí. Všude docházelo k nahrazování „nespolehlivých" funkcionářů „spolehlivými", tj. takovými, kteří byli ochotni realizovat linii zastávanou KSČ.

Na Slovensku kromě vyhlášek a nařízení vydaných Ministerstvem vnitra a provolání Ústředního akčního výboru Národní fronty ovlivňovaly činnost akčních výborů i *směrnice Pověřenectva vnitra č. 1762/1–II/1948 ze 2. března 1948* zaměřená *především na činnost místních akčních výborů*. Tyto směrnice v mnohém přebíraly obsahovou orientaci nařízení vydaných Ministerstvem vnitra a specifikovaly je ke slovenským poměrům. Na Slovensku byla „personální očista" zaměřena především na odvolávání „zkompromitovaných" představitelů Demokratické strany. Protože jejich pozice v některých okresech a zejména obcích byla velmi silná, byly v těchto místech ustavovány *správní komise* (a to jak místní, tak i okresní) nebo *dočasné správní komise, které převzaly výkon veřejné správy do svých rukou*. Proces personálních změn v oblasti veřejné správy byl na Slovensku daleko složitější a probíhal pomaleji. Na tuto skutečnost upozornil na svém zasedání i Ústřední akční výbor Slovenské národní fronty 8. března, stejně jako na to poukazoval i Sbor pověřenců. Z tohoto důvodu byla svolána i porada předsedů okresních správních orgánů, tj. okresních národních výborů, okresních správních komisí, dočasných okresních správních komisí a předsedů okresních akčních výborů Národní fronty na Slovensku na dny 19.–20. března 1948 do Bratislavy.[12] Pokračující proces „očištění správních orgánů a dalších institucí od reakčních živlů" tak vedl i na Slovensku k výraznému posílení postavení KSS, která v tomto procesu získala ve správních orgánech a institucích (stejně jako centrálních) veřejné správy rozhodující úlohu. Všude byli nahrazováni ti členové a pracovníci správních orgánů z Demokratické strany, kteří nejevili ochotu přestoupit do KSS nebo s ní úzce spolupracovat, buď členy této strany, nebo jejími sympatizanty z řad nestraníků, kteří svou loajalitu novým politickým poměrům již prokázali.

Personální změny iniciované akčními výbory Národní fronty vedly k takovému posílení KSČ a KSS, že byly prakticky odstraněny všechny překážky a podstatné zábrany prosazování jejich politických cílů. V polovině března vedoucí orgány KSČ považovaly proces personálních změn za tak „dynamický", že uznaly za nutné jej prostřednictvím *Ústředního akčního výboru Národní fronty* přísněji regulovat. Usnesení tohoto orgánu ze 14. března 1948 již *specifikovalo a konkretizovalo důvody, které mohly vést k „odstranění" reakčních „činitelů"*. Zatímco dosud většina dokumentů hovořila o odvolání „všech reakčních a rozvratnických funkcionářů" a „všeho reakčního a sabotážnického úřednictva", zmíněné usnesení Ústředního akčního výboru Národní fronty (publikované v Rudém právu 1. 4. 1948) stanovilo, že z *veřejného a politického života má být vyloučen:*

„Kdo je odsouzen, nebo proti komu je vedeno trestní řízení podle zákona na ochranu republiky,

kdo se provinil proti lidově demokratickému řádu, to znamená veřejně hanobil vládu, vyzýval občanstvo k odporu vůči vládním usnesením, šířil nepravdivé zprávy, ilegální tiskoviny a organizoval hromadný odposlech republice nepřátelského cizího rozhlasu,

kdo činně a vědomě usiloval o hospodářský rozvrat, to znamená veřejně vyzýval k neplnění dodávek, ke snižování pracovní výkonnosti, kdo provozoval černý obchod, veřejně zrazoval občanstvo od účasti na dobrovolných pracovních brigádách, nebo se dopustil sabotáže ve výrobě,

kdo zneužíval veřejné nebo politické funkce ke svému obohacení či přijímal úplatky."[13]

Do zveřejnění tohoto „upřesňujícího" usnesení, tj. během února a března 1948, bylo v důsledku provádění personální očisty odvoláno 30 tisíc osob, z toho téměř 12 tisíc státních a veřejných zaměstnanců.[14]

Akční výbory a jejich působení v tomto byly považovány za jeden z významných nástrojů realizace politické moci ze strany KSČ. Přes snahu o zejména politickou kontrolu jejich aktivit byly některé jejich zásahy takového charakteru, že musely být později korigovány. Od počátku svého působení byly *akční výbory Národní fronty v místech a okresech* (postupně i *krajích*) koncipovány jako *orgány trvale působící*. V průběhu doby bylo upřesněno jejich postavení, kompetence i způsob činnosti. V pozdějších letech, zejména šedesátých a dalších, sehrávaly víceméně úlohu „realizačního nástroje" politiky KSČ a nástroje sloužícího

12/ K tomu viz blíže Žatkuliak J.: Vývoj národných výborov na Slovensku v prvých rokoch výstavby socializmu (1948–1954), Veda, Bratislava 1984, str. 14 n. n.
13/ Rudé právo, 1. 4. 1948. Citováno podle: Pavlíček V.: Politické strany po Únoru, Svobodné slovo, Praha 1966, str. 140.
14/ Údaje jsou převzaty z Pavlíček V.: Politické strany po Únoru, Svobodné slovo, Praha 1966, str. 142.

„dbát směrnic a pokynů vlády", a jednotlivých pověřenců „dbát směrnic a pokynů příslušných ministrů". Odstavec 3 tohoto paragrafu stanovuje, že *„Ministr je oprávněn vykonávat s vědomím příslušného pověřence svou pravomoc na Slovensku též přímo"*. Pro charakter vzájemného vztahu mezi centrálními a slovenskými národními orgány je příznačný i paragraf 110, který v odstavci 1 stanoví, že *„Zákony Slovenské národní rady podepisuje předseda vlády, předseda Slovenské národní rady, předseda Sboru pověřenců a pověřenec, kterému je uloženo provedení"*. Z uvedeného je zřejmé, že slovenské národní orgány v řadě aspektů byly „přímo" podřízeny orgánům centrálním. To se týká především činnosti Sboru pověřenců a jednotlivých pověřenců jako takových.

Z hlediska organizace a výkonu veřejné správy (zejména) je podstatná kapitola 6, par. 123–133, která navazuje na desátý ze základních článků. Tento článek poprvé charakterizuje *národní výbory* jako *„nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích* a strážce práv a svobod lidu." Z toho vyplynuly i důležité charakteristiky pro budoucí činnost národních výborů. Jednotlivé paragrafy šesté kapitoly blíže charakterizují postavení, strukturu a funkci národních výborů. Struktura národních výborů je stanovena paragrafem 123: *„Národní výbory* jsou podle správní soustavy České republiky:

místní,

okresní,

krajské.

Tento paragraf předjímá *„krajské zřízení"*, které bylo zavedeno *zákonem č. 280/1948 Sb.*, který byl přijat až *21. prosince*. Z hlediska koncepčního zaměření práce národních výborů je podstatný paragraf 124:

„(1) Národní výbory vykonávají na území, pro které jsou zvoleny, veřejnou správu ve všech jejích oborech, zejména obecnou správu vnitřní, správu kulturní a osvětovou, ochranu práce a správu zdravotní a sociální; správu finanční pak podle zvláštních ustanovení.

(2) Jiným orgánům přísluší výkon veřejné správy jen výjimečně na základě zákona."

Národní výbory jsou zde charakterizovány jako instituce, které *vykonávají veřejnou správu univerzálně*, tedy *nikoliv* vnitřně *diferenciovanou* na funkce a úkoly *správy „státní"* a *samosprávy*. Tím byla „de iure" ústavně zrušena „dvojkolejnost", tedy oddělení státní a veřejné správy, které bylo charakteristické pro správu v předválečném Československu. Obsahově na text tohoto paragrafu navazuje paragraf 126:

„(1) Národní výbory jsou při plnění svých úkolů povinny opírat se o přímou účast a iniciativu lidu a podléhají jeho kontrole. Jejich členové a členové jejich orgánů jsou lidu ze své činnosti odpovědni.

Způsob, jakým lid provádí kontrolu a uplatňuje tuto odpovědnost, stanoví zákon."

Tento paragraf stanoví přímou odpovědnost národních výborů a jejich členů „lidu", tedy voličům. Způsob „kontroly", o němž se text zmiňuje, však nebyl „zákonem" upraven ani v průběhu dalších let. Kompetence a sféra působnosti národních výborů byla upravena paragrafem 125. Tento paragraf ve srovnání s předválečnou situací rozšířil práva a povinnosti národních výborů i do oblasti bezpečnostní a hospodářské. Mezi jmenovitě uváděné úkoly národních výborů patří:

chrání a posilují lidově demokratické zřízení;

spolupůsobí při plnění úkolů obrany státu;

pečují o národní bezpečnost;

podporují udržování a zvelebování národního majetku;

účastní se vypracovávání a provádění jednotného hospodářského plánu;

v rámci jednotného hospodářského plánu plánují a řídí hospodářské, sociální a kulturní budování na svém území, zajišťují předpoklady plynulé zemědělské a průmyslové výroby a starají se o zásobování a o výživu obyvatelstva;

pečují o národní zdraví;

nalézají právo v oboru své působnosti, zejména vykonávají v mezích stanovených zákonem pravomoc trestní.

Do kompetence národních výborů tedy spadaly otázky *„národní bezpečnosti"*, *„řízení hospodářských záležitostí"*, ale i *určité, zákonem stanovené „pravomoci trestní"*. Takto široce koncipované kompetence národních výborů obhajovala KSČ prakticky od počátku diskusí o postavení a funkci národních výborů. A právě tyto kompetence byly také nejčastějším předmětem kritiky ostatních politických stran. Politická situace, která vznikla v důsledku „únorových událostí", umožnila, aby tyto kompetence národních výborů byly zakotveny v ústavě:

Paragraf 131 upravuje vzájemné vztahy mezi různými stupni národních výborů z hlediska jejich podřízenosti či nadřízenosti. Stanovuje rovněž jejich zásadní podřízenost vládě.

Paragraf 131:

Národní výbory jsou povinny zachovávat zákony a nařízení a v zájmu jednotného výkonu veřejné správy a jednotné státní politiky dbát směrnic a pokynů vyšších orgánů.

Národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně.

Národní výbory jsou podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra.

Paragrafy 126 a 131 stanoví v zásadě princip *dvojí odpovědnosti* národních výborů. *Odpovědnost „lidu", tj. voličům*, současně *odpovědnost orgánům* (národním výborům) *vyššího stupně*. „Odpovědnost" lidu, tj. voličům, byla v následujícím období realizována poměrně složitým způsobem, v němž své místo měly i občanské aktivy národních výborů a zejména „veřejná zasedání", která byla přístupná občanům. Jak uvidíme dále, reálné fungování této úrovně odpovědnosti (stejně jako kontroly ze strany „lidu") bylo značně problematické a jeho „mechanismus" (pokud o něm lze mluvit) se neustále upravoval. Způsob odpovědnosti národních výborů „nižšího" stupně národním výborům „vyššího stupně", stejně jako kontrolní činnost směřující k nižším orgánům ze strany vyšších, byly upraveny návaznými předpisy v duchu pojetí „demokratického centralismu" tak, jak se vyvíjel v průběhu následujících let.

Ústava byla přijata Ústavodárným národním shromážděním symbolicky *9. května* 1948; byla přijata *jednomyslně*, hlasovalo pro ni všech 246 přítomných poslanců (ze třistačlenného parlamentu). Z důvodů, o nichž jsme se již zmiňovali, odmítl ústavu podepsat prezident republiky E. Beneš. Po složitých jednáních nepřistoupil k abdikaci, jak původně zamýšlel, před hlasováním o ústavě v parlamentu. Během dalších květnových dnů svoji abdikaci zvažoval velmi často. Na nátlak ze strany vedení vlády (zejména K. Gottwalda) však abdikaci odložil až po volbách, které se uskutečnily 30. května. Vedení nové vlády se obávalo, že abdikace prezidenta těsně před termínem voleb by mohla být veřejností vnímána jako „výzva" k jejich bojkotování. Proto na základě vzájemných jednání prezident abdikoval dva dny před vypršením nejzazšího termínu, v němž by měl jako hlava státu ústavu podepsat. V době do své abdikace (po dohodě s vládou a vedením KSČ) funkci hlavy státu ze zdravotních důvodů nevykonával a proto Ústavu 9. května, v souladu s ustanovením československé Ústavy z roku 1920, podepsal K. Gottwald jako předseda vlády, který hlavu státu v době nemoci zastupoval. Svoji abdikaci v abdikačním dopise ze 7. června[18] prezident E. Beneš zdůvodňoval již „jen" zdravotními důvody.

Volby do Národního shromáždění

30. dubna 1948 se uskutečnily v souladu s ústavním zákonem č. 74/1948 Sb. a zákonem č. 75/1948 Sb. volby do Národního shromáždění. Byly to *první volby*, v nichž existovala již *pouze jedna jediná „kandidátka"* – kandidátka *Národní fronty*. Na ní byli uvedeni jednotliví kandidující z politických stran Národní fronty a také ze společenských organizací sdružených v Národní frontě. Mezi těmito společenskými organizacemi zaujímaly velmi významné místo „odbory", sjednocená „mládežnická organizace", sjednocená tělovýchovná organizace a Svaz žen. *Ke kandidátce Národní fronty existovala pouze jedna jediná alternativa, a to „nevolit nikoho" – odevzdat u volební komise „bílý lístek"*. Kromě toho existovala ještě možnost se k volbám „nedostavit". Tato možnost však byla vlastně postavena „mimo" zákon, protože paragraf 16 vzpomínaného zákona č. 75/1948 Sb., podle něhož volby probíhaly, jednoznačně *stanovil „povinnost" volit*.[19] Takto zákonem upravené volby probíhaly v Československé republice vůbec poprvé. Byly svým způsobem „předobrazem" všech dalších voleb až do roku 1990. Za těchto podmínek se k volbám dostavilo 93,5 % zapsaných voličů. Pro kandidátku Národní fronty bylo odevzdáno v celé republice 86,6 % hlasů, z toho v českých zemích 87,12 % a na Slovensku 84,91 %. „Bílých lístků" bylo v Československé republice odevzdáno 10,43 %, z toho v českých zemích 9,32 % a na Slovensku 13,98 %. Neplatných hlasů bylo odevzdáno v celé republice 2,97 %, z toho v českých zemích 3,56 % a na Slovensku 1,11 %.[20] Jak konstatoval dobový tisk, první volby po „vítězném" únoru, podle volebního zákona z dubna 1948, v nichž poprvé byla jediná kandidátní listina kandidátů Národní fronty, skončily výrazným úspěchem Národní fronty.

Politické vítězství KSČ a následné upevnění její moci bylo dovršeno 14. června 1948 *volbou* dosavadního předsedy vlády, *předsedy KSČ K.Gottwalda, prezidentem republiky*. Hned druhý den po svém zvolení jmenoval nový prezident republiky i *novou vládu* v čele s *A. Zápotockým*, v níž měla výraznou převahu komunistická strana. Dalšími členy vlády byli představitelé politických stran „obrozené" Národní fronty. Vedení těchto stran, stejně jako jejich členové delegovaní do vlády,

18/ Zmíněný dopis byl napsán 2.června, zveřejněn byl však až 7. června

19/ První dva odstavce uvedeného paragrafu stanoví:

(1) Každý volič je povinen volby se zúčastniti.

(2) Od této povinnosti jsou osvobozeni ti, kdož

a) jsou starší 70 let nebo

b) pro nemoc nebo vadu tělesnou se nemohou dostaviti do volební místnosti nebo

c) pro neodkladné povinnosti svého úřadu nebo povolání nemohou včas přijíti k volbě nebo

d) jsou v den volby od místa volby nejméně 100 km nebo

e) jsou zdrženi přerušením dopravy nebo jinými nepřekonatelnými překážkami.

20/ V publikaci „České dějiny v datech" (sestavili a uspořádali Adamová K. a Mates P., Praha, Linde 1998) je uvedeno, že v těchto volbách bylo pro kandidáty Národní fronty odevzdáno celkem 89,3 % všech platných hlasů. (Str. 12 uvedené publikace.)

byli „levicově orientovaní" a byl pro ně charakteristický *velmi pozitivní vztah ke spolupráci s KSČ*, která ve stávajících podmínkách začala velmi intenzivně upevňovat své mocenské pozice a sehrávat *roli „vedoucí" síly společnosti.*

Proces upevnění politické moci KSČ a její koncentrace v rukou jejího vedení (ÚV KSČ – jejího ústředního sekretariátu a předsednictva) byl posílen ještě v závěru června *sloučením KSČ a Sociálně demokratické strany*, k němuž došlo v Praze 27. června 1948. Tím byl *dovršen proces „spolupráce" levicově orientovaného vedení Sociální demokracie v čele se Z. Fierlingerem s vedením Komunistické strany*. Dobový tisk hodnotil tuto skutečnost jako „definitivní překonání rozkolu v dělnickém hnutí, k němuž došlo v roce 1920" odtržením tzv. „marxistické levice" a později založením KSČ.

29. září 1948 *bylo provedeno organizační sjednocení KSČ a KSS. Komunistická strana Slovenska se tak stala územní organizací KSČ na Slovensku.* Tím byl i „vnitřní" organizační vztah KSČ a KSS uveden do „souladu" se vzájemným vztahem celorepublikových a slovenských státních orgánů.

Veřejná správa po přijetí Ústavy 9. května

V oblasti veřejné správy nová ústava v řadě případů potvrdila stav, který se vyvinul od května 1945. Stanovila však rovněž některé principy a obsahově nové oblasti působení národních výborů. Vznikly rovněž otázky okolo realizace kompetenčních vztahů mezi jednotlivými stupni národních výborů. I když se národní výbory zabývaly hospodářskou problematikou i před rokem 1948, Ústava 9. května jim pole působnosti v tomto směru značně rozšiřovala.

Po „Únoru" došlo rovněž v důsledku činnosti akčních výborů Národní fronty k řadě personálních změn ve složení členů národních výborů i na místech vedoucích pracovníků aparátu. Ústava 9. května rovněž *anticipovala novou územní organizaci veřejné správy*, jejíž zákonná úprava se teprve připravovala. To vše vyvolalo aktuální potřebu sjednocení a vyjasnění řady otázek v činnosti národních výborů. V neposlední řadě po „Únoru" došlo i k „zostření" v oblasti bezpečnostní situace, za jejíž vývoj nesly národní výbory podle Ústavy 9. května rovněž svůj díl odpovědnosti.

To vše byly důvody, které vedly ke svolání *prvního celostátního sjezdu národních výborů*, který se sešel v *červnu 1948 v Kroměříži.*[21] Základním úkolem tohoto sjezdu bylo projednat změny v postavení národních výborů a úkoly vyplývající z nově přijaté ústavy. Zde byly rovněž zdůrazněny zásady, podle nichž měla být v následujících letech vybudována a organizačně zajištěna nově pojatá soustava národních výborů. Současně bylo sjezdu využito k manifestačnímu „přihlášení se" pracovníků veřejné správy k realizaci politického programu „poúnorové vlády" a k posílení spojení „vládních a správních orgánů s lidem" v duchu příslušné kapitoly Ústavy 9. května.

Na tomto sjezdu byl přijat *Kroměřížský program*, v němž byly charakterizovány základní úkoly, působnost a způsob výkonu veřejné správy národními výbory. Vycházel z 5. kapitoly ústavy (zejména byly zohledněny par. 124 a 125), ale teze, které obsahoval se opíraly i o preambuli a ustanovení kapitoly 8, věnované „hospodářskému řízení". Formulace mnoha tezí byla ovlivněna i dikcí „důvodové zprávy k Ústavě 9. května", zejména části nazvané „jádro nové ústavy".

Kroměřížský program byl *vypracován Ministerstvem vnitra a delegáty sjezdu s ním seznámil ministr vnitra V. Nosek. Jeho základní dominantou bylo řešení otázek fungování národních výborů* a zejména *hledání vhodných forem zapojení občanů* do *„řízení státních a společenských záležitostí"*. V definitivní podobě byl zformulován *do 18 bodů*, které reagovaly na základní „nové" charakteristiky činnosti národních výborů a jednotlivé základní oblasti jejich působnosti. Dobový tisk hodnotil tento program *jako „konkrétní rozpracování" Ústavy 9. května do oblasti práce národních výborů*. Samotný program však obsahoval (podobně jako některé části ústavy) více obecných, ideových, deklarativně formulovaných tezí než konkrétních směrnic a pravidel. Byla zde zdůrazněna např. nutnost posilování „lidové demokracie", „ochrany výsledků národně osvobozovacího boje" a „únorového vítězství" lidu, byla zdůrazněna hospodářsko-organizátorská funkce národních výborů a nutnost vystupovat v této oblasti co nejúčinnějším a nejhospodárnějším způsobem. V dalších bodech byly zmíněny některé víceméně pragmatické úkoly národních výborů, jako např. péče o rozvoj dopravy na území působnosti, zodpovědnost za zásobování a výživu obyvatelstva, ale také nutnost organizování kulturního a společenského života, zodpovědnost za zdravotnictví, veřejnou hygienu a výchovu a vzdělání.

Sjezdu se zúčastnilo téměř 1.500 delegátů z celé republiky (z toho 480 ze Slovenska). Standardně z každého okresního národního výboru byli přítomni minimálně 2 zástupci a 3 zástupci za místní národní výbory téhož okresu. (Byla však řada výjimek týkajících se zejména velkých měst, oblastí s roz-

21/ Volba Kroměříže jako místa konání sjezdu národních výborů nebyla náhodná. Byla zde zřejmá tendence využít tradice „Kroměřížského sněmu" z roku 1848.

hodujícím hospodářským významem atd.) Kromě programového rozpracování odpovídajících částí Ústavy 9. května do sféry činnosti národních výborů se sjezd zabýval (nebo spíše: nemohl se vyhnout) některými víceméně pragmatickými problémy. Jedním z nich byla i otázka *zjednodušení správní administrativy* a způsobu *komunikace uvnitř správního aparátu*. Motivy, které ovlivnily diskusi na toto téma, byly v podstatě dvojího druhu. Jednak šlo o skutečně racionální náměty, směřující ke zkvalitnění správní administrativy jako takové. Současně se však ukázalo, že řada „nových" pracovníků národních výborů, kteří své pozice získali v důsledku činnosti akčních výborů Národní fronty po „Únoru", nebyla prostě schopna standardní administrativu a základní správní úkoly zvládnout.

Dalším z „pragmaticky" orientovaných problémových okruhů bylo sociální postavení pracovníků správy, jejich odměňování a materiální zajištění činnosti národních výborů. V tomto směru se ozvala řada kritických připomínek a výhrad, které byly, podle dobového tisku, zohledněny v dalších úpravách činnosti národních výborů. V souvislosti s personálními změnami, k nimž došlo po 20. únoru, se vyskytovala řada sporných či otevřených otázek. Jednou z nich byla i *otázka „oprávněnosti" personálních změn na základě „doporučení" akčních výborů Národní fronty*. V tomto směru byla pouze zdůrazněna *nutnost přijmout jednoznačné řešení*, které by *buď daný stav legalizovalo, nebo přistoupilo k jeho korekci*. Tím bylo urychleno i přijetí *zákona 213/1948 Sb. ze dne 21. července 1948 o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů*. Tento zákon dodatečně legalizoval „opatření akčních výborů", i když ponechával „v jednotlivých případech" možnost jisté korekce. Paragraf 1 tohoto zákona zní:

(1) Opatření akčních výborů nebo opatření učiněná na jejich návrh nebo na jejich místě, k nimž došlo v době od 20. února 1948 do dne počátku účinnosti tohoto zákona a která směřovala k ochraně nebo zabezpečení lidově demokratického zřízení nebo k očistě veřejného života, jsou po právu, a to i v těch případech, kde by jinak nebyla v souladu s příslušnými předpisy.

Uzná-li Ústřední akční výbor Národní fronty, že nešlo o opatření podle odst. 1 nebo že v jednotlivých případech nutno odstraniti nesrovnalosti vzniklé při provádění těchto opatření, je povolaný úřad nebo orgán oprávněn učiniti na návrh Ústředního akčního výboru Národní fronty opatření nutná k revizi.

I když zákon jako takový dodatečně „legalizoval" činnost akčních výborů, otvíral (odst. 2 uvedeného paragrafu) určitou možnost ke korekci nejkřiklavějších případů v oblasti personálních změn, které byly velmi často motivovány spíše osobními konflikty a zájmy než snahou „posílit lidově demokratické zřízení".

Krajské zřízení

Velmi významná v jednáních „Kroměřížského sněmu", ale také již v jednáních, která souvisela s jeho přípravou, byla otázka *krajského zřízení*. Ústava 9. května v řadě formulací jeho existenci předjímala. Během první poloviny roku 1948 víceméně vyzrála otázka územního rozdělení jednotlivých krajů v českých zemích. Na Slovensku byla tato problematika poněkud složitější. Původně navrhoval Slovenský plánovací a statistický úřad politicko-administrativní rozdělení Slovenska na pět krajů, na základě zohlednění především geografických kritérií. Později tento návrh změnil a rozšířil počet krajů na šest. Na pracovní poradě zástupců tohoto úřadu s Pověřenectvem vnitra (která se uskutečnila v Kroměříži 23. června) bylo dohodnuto rozdělení Slovenska na sedm až osm krajů. Během října 1948 nakonec vykrystalizovalo rozdělení Slovenska na šest krajů.[22]

Otázka krajského zřízení byla nejvýznamnější sférou aktivity, pokud se týká změn v oblasti veřejné správy ve druhé polovině roku 1948. Při projednávání územního rozdělení jak v českých zemích, tak i na Slovensku, byla brána *v potaz jak geografická, hospodářská*, tak i, byť v *omezené míře, demografická kritéria*. Do určité míry byla zohledněna i otázka zejména dopravní *infrastruktury* a určitých *„regionálních" tradic*. Důležitou úlohu sehrálo i politické hledisko, akceptující v první řadě upevnění mocenské pozice komunistické strany v nově vzniklých územních celcích – krajích. V neposlední řadě bylo definitivní územní rozdělení ovlivněno i řadou osobních preferencí a lokálních zájmů. V době jeho přípravy bylo nutno rovněž připravit návrh systému činnosti, fungování a zejména vnitřní organizace nových krajských správních úřadů. Složitost těchto přípravných prací způsobila, že i když krajské zřízení bylo zakotveno Ústavou 9. května, *kraje a krajské národní výroby byly zřízeny až zákonem č. 280/1948 Sb. ze dne 21. prosince 1948*. Tímto zákonem bylo území Československé republiky rozděleno na *devatenáct krajů*, z toho *třináct v českých zemích* a *šest na Slovensku*. Zvláštní postavení mělo *hlavní město Praha*. Území republiky bylo tak rozděleno na dvacet správních celků. V českých zemích byly tímto zákonem zřízeny tyto kraje:

Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský, Ostravský;

22/ Údaje jsou převzaty z práce Žatkuliak J.: Vývoj národných výborov na Slovensku v prvých rokoch výstavby socializmu (1948–1954).

na Slovensku byly zřízeny tyto kraje:

Bratislavský, Nitranský, Banskobystrický, Žilinský, Košický, Prešovský.

Podle paragrafu 3 tohoto zákona bylo postavení hlavního města Prahy upraveno zvláštním zákonem.[23] Zákon rovněž stanovil sídla krajské správy – krajská města a územní hranice krajů. V zásadě stanovil zásadu, že *„okresy a obce mohou náležeti jen do obvodu jednoho kraje"* (§ 5). Prakticky to znamenalo, že hranicemi kraje se staly hranice katastrů „hraničních" obcí. Pro stanovení hranic krajů je podstatný paragraf 4:

(1) V případech, kde krajské hranice, stanovené v příloze, (k tomuto zákonu) rozdělují území dosavadních okresů nebo obcí, buďtež tato území přizpůsobena krajským hranicím. V této souvislosti buď provedena nová územní organizace okresů. V českých zemích učiní tak vláda nařízením.[24]

Reálné vymezení území kraje obsahovalo zpravidla tyto části:

úplný výčet celých okresů,

výčet části území dělených okresů (vyjmenováním obcí), jejichž sídlo zůstávalo na území kraje,

výčet části území dělených okresů (výčtem obcí), jejichž sídlo bylo mimo území kraje.

V souvislosti s těmito změnami byly některé okresy zrušeny,[25] daleko více nových okresů však bylo ustaveno.[26] V českých zemích tak stoupl počet okresů ze 154 v době „zemského zřízení" (česká země 110, moravskoslezská země 44) na 180. Některé obce, které byly podle „zemského zřízení" začleněny do země české, přešly v rámci krajského zřízení do okresů, jejichž okresní města byla na Moravě, a naopak. Jihlavský kraj „zahrnoval" jak okresy, které se nacházely na bývalém území Země české (např. Humpolec, Ledeč nad Sázavou), tak i okresy, které byly dříve na území Země moravskoslezské.

Poněkud jiná situace byla na Slovensku. Zde v souvislosti se zavedením „krajského" zřízení nedošlo k žádným výrazným územním změnám (s výjimkou přesunu několika obcí do sousedního okresu, eventuálně úprav katastrů jednotlivých obcí). Okresy v zásadě zůstaly v přibližně stejné podobě, jako byly v rámci „zemského" zřízení (67 okresů).

Postavení Prahy jako hlavního města bylo upraveno zvláštním zákonem (*zákon č. 76/1949 Sb.*). *Praha představovala samostatnou správní jednotku*, v níž byl ustaven *Ústřední národní výbor hlavního města Prahy* (*ÚNV*). Současně byla dána struktura pražských správních orgánů, vymezeny jejich kompetence a vzájemné vztahy. Vládním nařízením z 31. 3. 1949 (č. 79/1949 Sb.) bylo stanoveno nové územní členění Prahy. Pro účely veřejné správy byla Praha rozdělena na *16 obvodů* (Praha 1–16), které byly spravovány *obvodními národními výbory* (ObNV).[27] Pražský Ústřední národní výbor byl postaven na roveň krajskému národnímu výboru a byl jako ostatní KNV řízen vládou.

Zákon 280/1948 Sb. stanovil rovněž *zřízení krajských národních výborů* (§ 6) a zahájení jejich činnosti stanovil na 1. leden 1949. (§ 7) Další oddíly (2 a 3) stanoví působnost krajských národních výborů, jejich podřízenost a dozor. Paragraf 12 stanoví volitelnost a odvolatelnost členů krajských národních výborů. Odstavec (1) tohoto paragrafu stanoví, že *členové krajského národního výboru jsou voleni a mohou býti ze své funkce odvoláni.* I když Ministerstvo vnitra již 21. července 1948 navrhlo termín konání voleb do národních výborů (nejen do krajských národních výborů) na květen 1949, volby se nejen v tomto termínu, ale ani později neuskutečnily. Předpokladem k jejich uskutečnění bylo, že se do května 1949 „přijmou" nová volební pravidla a přijmou příslušné zákony. Reálná situace však byla taková, že jak *členové* nově ustavených krajských národních výborů, tak i jejich *vedoucí funkcionáři* byli *ustanoveni*. Jejich ustanovení proběhlo na základě předcházejícího projednání v krajských orgánech KSČ a následně v dosud fungujících (akčních) výborech Národní fronty. V zásadě

23/ Jedná se o zákon č. 76/1949 Sb. ze dne 24. 3. 1949, o organizaci správy v hlavním městě Praze. Účinnosti tento zákon nabyl 31. 3. 1949. Na něj navazovalo vládní nařízení č. 79/1949 Sb. z 31. 3. 1949 o rozdělení území hlavního města Prahy pro účely veřejné správy, a vládní nařízení č. 80/1949 Sb.z téhož dne o vnitřní organizaci pražských orgánů lidové správy.

24/ Jde o vládní nařízení č. 3/1949 Sb.ze dne 18. 1. 1949, o územní organizaci okresů v českých zemích. Na Slovensku byla analogická územní úprava provedena zákonem Slovenské národní rady č. 14/1949 Sb. SNR, o územní organizaci okresů na Slovensku.

25/ V Čechách to byly správní okresy: Dubá, Jablonné, Kralovice, Nejdek, Varnsdorf. V bývalé zemi moravskoslezské to byly okresy: Moravský Beroun a Nové Město na Moravě.

26/ V českých zemích to byly okresy: Dobříš, Nové Strašecí, Votice, Soběslav, Trhové Sviny, Vimperk, Vodňany, Blovice, Horažďovice, Plasy, Stod, Toužim, Litvínov, Lovosice, Doksy, Nový Bor, Hlinsko, Holice, Lanškroun, Přelouč, Pacov, Třešť, Velké Meziříčí, Žďár, Blansko, Bystřice nad Pernštejnem, Velká Bíteš, Židlochovice, Kojetín, Valašské Klobouky, Veselí nad Moravou, Frenštát pod Radhoštěm a Vítkov.

27/ Do té doby (od r. 1922, – od vzniku „velké Prahy") byla Praha rozdělena na 13 obvodů. K označování jednotlivých obvodů bylo používáno římských číslic. Do vzniku „velké Prahy" zahrnovalo město Praha tyto části: Staré Město, Nové Město, Malou Stranu, Hradčany, Josefov, Vyšehrad, Holešovice-Bubny a Libeň. Tyto části byly označovány římskými číslicemi I–VIII. Po roce 1922 tvořily tyto části s výjimkou Libně obvod Praha I–VII, který jako celek představoval jedno městskou část. K Libni byly připojeny do té doby samostatné obce Střížkov, Kobylisy, Trója a Bohnice a byl vytvořen obvod Praha VIII. Další, nové obvody byly: Praha IX – Vysočany, Prosek, Hloubětín; Praha X – Karlín; Praha XI – Žižkov, Hrdlořezy, Malešice; Praha XII – Královské Vinohrady; Praha XIII – Vršovice, Záběhlice, Hostivař a Strašnice; Praha XIV – Nusle, Michle a Krč; Praha XV – Bráník, Podolí a Hrdlořezy; Praha XVI – Smíchov, Radlice, Hlubočepy a Malá Chuchle; Praha XVII – Košíře, Motol a Jinonice; Praha XVIII – Břevnov, Střešovice a Liboc; Praha XIX – Dejvice, Bubeneč, Sedlec, Vokovice a Veleslavín. Koncem roku 1946 byl zřízen samostatný obvod pro Prahu VII (Holešovice-Bubny) a v následujícím roce byly z obvodu Praha XIII jako nový samostatný obvod vyčleněny Hostivař, Strašnice a nově připojeno Zahradní Město, tím vznikl nový obvod Praha XX.

proces „ustavení" krajských národních výborů probíhal ve stejných intencích jako „personální změny" v národních výborech ostatních stupňů po únoru 1948.[28]

Takto jmenované krajské národní výbory působily až do roku 1954.

Paragraf 13 tohoto zákona opět stanovuje odpovědnost krajských národních výborů vůči lidu a podřizuje je kontrole lidu. Podle § 14 (odst. 1) *krajský národní výbor může býti rozpuštěn usnesením vlády, zejména neplní-li své úkoly nebo ohrožuje-li jeho činnost řádný výkon veřejné správy.* Z toho plyne odvolatelnost krajského národního výboru orgánem, jemuž byl podřízen – vládou. Pokud docházelo do roku 1954 k odvolání jednotlivých členů národního výboru či jejich odvolání z příslušné funkce, vycházela iniciativa vždy z krajských orgánů KSČ, eventuálně na jejich pokyn z krajských výborů Národní fronty.

Další paragraf upravuje činnost jednotlivých orgánů národních výborů. Stanovil (vymezil) pravomoc a funkci především *plenárního zasedání KNV* jako *orgánu státní moci. Do jeho kompetence patřilo zabezpečení jednotné celostátní politiky a určování* koncepčního rozvoje kraje. Další orgány KNV – *výkonné – měly v podstatě správní funkci, realizovaly rozhodnutí a usnesení plenárního zasedání.* Výhradně do kompetence pléna KNV patřilo schvalování krajského národohospodářského plánu a rozpočtu a kontrola jeho plnění. Rovněž tak se vyjadřovalo ke všem personálním změnám nejen v orgánech KNV, nýbrž i v orgánech a organizacích, které byly krajským národním výborem řízeny, a schvalovalo je. Bylo rovněž oprávněno vyhradit si k rozhodnutí kteroukoliv záležitost týkající se správy kraje. Prvek „kontroly lidu" je možno spatřovat ve skutečnosti, že jednání pléna krajského národního výboru bylo veřejné.

Jako *výkonné* složky krajského národního výboru zákon (§16) ustanovuje:

radu,

předsedu (jeho náměstky),

referenty,

komise.

Z těchto výkonných orgánů byla podle zákona nejvýznamnější *rada KNV.* Její složení a kompetence byla upravena v § 17:

(1) Členy rady jsou předseda, jeho náměstkové a referenti.

Rada vykonává usnesení plenárního zasedání krajského národního výboru. Přísluší jí řízení a správa všech záležitostí náležejících do působnosti krajského národního výboru, pokud nejsou vyhrazeny plenárnímu zasedání nebo předsedovi krajského národního výboru.

Rada se ze své činnosti *odpovídala plénu krajského národní výboru.* Víceméně ve své kompetenci (samostatně) zabezpečovala výkon veškeré *správní agendy,* která byla v kompetenci příslušných referentů. Jako kolektivní orgán rovněž *vykonávala kontrolu* nad činností *jednotlivých referátů* a běžným administrativním chodem úřadu KNV. Rada rovněž svolávala plénum KNV a připravovala program jednání pléna.

Podle zákona, i reálně, měl mimořádné postavení *předseda krajského národního výboru.* Byl reprezentantem a *zastupoval krajský národní výbor i kraj v jednáních s ostatními orgány a institucemi.* Předsedal plenárním zasedáním a zpravidla je řídil. Svolával rovněž schůze rady a předsedal jim. V době, kdy rada nezasedala, byl *předseda oprávněn rozhodnout o neodkladných opatřeních,* která byla jinak v kompetenci rady. Měl však povinnost do osmi dnů si vyžádat dodatečné schválení od rady KNV. Byl rovněž *služebním představeným všech zaměstnanců krajského národního výboru.* Velmi výrazné kompetence dával předsedovi KNV odstavec 5 uvedeného paragrafu:

(5) Má-li předseda za to, že usnesení (opatření) plenárního zasedání krajského národního výboru nebo rady nebo komise nebo rozhodnutí (opatření) referenta vybočuje z mezí jejich působnosti nebo že odporuje předpisům nebo že je v rozporu se směrnicemi a pokyny nadřízených orgánů, je povinen zastaviti výkon tohoto usnesení a oznámiti to, pokud jde o usnesení (opatření) plenárního zasedání nebo rady, věcně příslušnému ústřednímu úřadu a Ministerstvu vnitra, pokud pak jde o usnesení (opatření) komise nebo o rozhodnutí (opatření) referenta, radě. Dokud o věci nerozhodne věcně příslušný ministr (přednosta ústředního úřadu), popř. rada, nesmí býti usnesení (rozhodnutí, opatření) vykonáno.

Z toho plyne jednak velmi významná kompetence *předsedy KNV, pozastavit usnesení* (opatření, rozhodnutí) *jakéhokoliv jiného orgánu* KNV včetně pléna, ale také jeho odpovědnost nejen vůči radě a plénu KNV, nýbrž vůči nadřízenému orgánu, tj. vládě, resp. Ministerstvu vnitra. Byl současně povinen řídit se pokyny a příkazy ministra vnitra.

Značné kompetence byly zmíněným zákonem dány jednotlivým referentům. Referenti byli vždy *volenými členy pléna KNV.*[29] Na základě zvolení a z titulu své funkce byli *členy rady KNV.* V roce 1949 však byli stejně jako ostatní členové pléna KNV *„ustaveni"* (jmenováni). Z výkonu své funkce se zodpo-

28/ Transformace správního systému využila KSČ k posílení svých mocenských pozic ve státním a správním aparátu. Všichni nově jmenovaní předsedové KNV byli členy KSČ, zpravidla členy krajského vedení KSČ (krajských výborů nebo předsednictva krajského výboru KSČ).

29/ Tato struktura národních výborů bývá v literatuře označována jako „referentský systém".

vídali jednak radě a plénu KNV, ale také příslušnému centrálnímu úřadu (zejména ve věcech výkonu státní správy), a byli povinni řídit se pokyny věcně příslušných ministrů. *Referent* byl *rovněž bezprostředním služebním představeným zaměstnanců přidělených jeho referátu.* Vlastní činnost referátu, zejména odborný výkon správních, administrativních a dalších činností, byl pod kontrolou *„přednosty referátu"*. Ten byl *ustanoven ze zaměstnanců* přidělených příslušnému referátu radou národního výboru. Jeho ustanovení však podléhalo potvrzení ministra vnitra. V oblasti výkonu státní správy zajišťovaly referáty krajských národních výborů (i následujících národních výborů nižších stupňů) činnosti v resortech, které byly na centrální úrovni v kompetenci příslušných resortních ministerstev. Proto se k potvrzení příslušného přednosty odboru ministr vnitra vyjadřoval zpravidla vždy po konzultaci s příslušným resortním ministrem. Takováto organizace národních výborů a jejich referátů zaváděla *propojení mezi příslušnými referenty a odpovídajícími referáty národních výborů nižších stupňů s vyššími, v případě krajských národních výborů s příslušnými resortními ministerstvy.*

K systému výkonných složek krajských národních výborů patřily i *komise*. Členy komisí, kromě volených členů národního výboru, mohli být i *ostatní občané, nečlenové národních výborů*. Byli to zpravidla odborníci v příslušných oblastech, v nichž komise působila, představitelé nebo zástupci společenských organizací, které byly členy Národní fronty a kterých se činnost komise dotýkala. Členy těchto komisí mohli být také pracovníci příslušných referátů národních výborů, tedy pracovníci administrativního aparátu. *Úkolem komisí* bylo především *připravovat podkladové materiály* k jednání rady nebo pléna národního výboru, ale také podklady pro rozhodnutí předsedy, jeho náměstků či příslušných referentů. V zásadě měly tyto *komise poradní funkci*, ale rada (za určitých podmínek předseda) *je mohla pověřit, aby v rozsahu, který stanovila, rozhodovaly jejím jménem*. Účast zástupců společenských a zájmových organizací v komisích krajských národních výborů byla označována za jeden z prvků „demokratizace" veřejné správy, za formu podílení se „lidu" na výkonu veřejné (státní) správy.

Zákon 280/1948 Sb. zavádí rovněž funkci *krajského tajemníka – tajemníka krajského národního výboru*. Jeho postavení, kompetence a náplň práce upravoval paragraf 22. Byl ustanoven radou ze zaměstnanců krajského národního výboru. Jeho ustavení však podléhalo potvrzení ministra vnitra. Byl *pracovním představeným přednostů referátů a dalších zaměstnanců* krajského národního výboru a *zastupoval předsedu v jeho funkci služebního představeného zaměstnanců*. Byl povinen účastnit se plenárních zasedání a schůzí rad. Na těchto schůzích *měl poradní hlas*. Podle dikce zákona tajemník krajského národního výboru nebyl (nemusel být) členem (voleným) národního výboru. Jeho postavení však bylo mimořádně významné a tomu odpovídaly i jeho kompetence. Jak zákon výslovně uvádí, byl „pomocníkem předsedy krajského národního výboru při výkonu jeho působnosti podle § 18, odst. 2–5" příslušného zákona. Znamená to, že byl fakticky *nejbližším spolupracovníkem předsedy*, a velmi často se podílel i na nejzávažnějších rozhodnutích. Velmi podstatnou náplní jeho práce byla organizace a řízení vnitřního chodu aparátu krajského národního výboru. Tím podstatně ovlivňoval každodenní práci nejen jednotlivých referátů, ale i rady jako celku.

Významnou změnou v oblasti veřejné správy byla skutečnost, že zákon o krajském zřízení začlenil do struktury krajského národního výboru i *krajská velitelství Sboru národní bezpečnosti*. Jejich postavení bylo vymezeno paragrafem 21 tohoto zákona:

(1) Při obstarávání úkolů národní bezpečnosti zřizuje se v rámci bezpečnostního referátu krajského národní výboru krajské velitelství národní bezpečnosti. Ministerstvo vnitra přidělí tomuto velitelství potřebný počet zaměstnanců z příslušníků Sboru národní bezpečnosti a ze zaměstnanců obstarávajících úkoly národní bezpečnosti.[30]

Tím byla prakticky činnost bezpečnostních orgánů na území kraje podřízena krajským národním výborům.

V rámci krajských národních výborů bylo zřízeno již v prvních měsících jejich činnosti (postupně) jedenáct referátů:

referát pro všeobecné vnitřní věci,
plánovací referát,
bezpečnostní referát (jehož součástí bylo krajské velitelství Sboru národní bezpečnosti),
referát školství, osvěty a tělesné výchovy,
referát práce a sociální péče,
zdravotní referát,
finanční referát,
hospodářský referát,
zemědělský referát,
referát pro vnitřní obchod,
technický referát.

Do kompetence krajských národních výborů, resp. jednotlivých referátů, byla převedena řada kompetencí a čin-

30/ Následně byla analogickým způsobem začleněna do systému okresních národních výborů i „okresní velitelství národní bezpečnosti".

ností dříve samostatných úseků státní správy, které měly na území kraje do této doby svá detašovaná pracoviště. Tato pracoviště byla současně s převedením jejich agendy na referáty KNV postupně rušena. Šlo např. o bývalé finanční úřady, státní obvodové úřadovny pro pozemkovou reformu, úřady ochrany práce atd.

Následně v roce 1949 byla podle stávající struktury KNV *zreorganizována i struktura okresních národních výborů* (vládním nařízením č. 139/1949 Sb.). Současně s tím došlo v případě některých okresů k územním změnám. Na okresních orgánech byla vytvořena stejná struktura jako na KNV. Znamená to tedy, že i zde nositelem *veřejné moci* bylo *plénum okresního národního výboru, výkonnými orgány* byly *rada ONV, předseda* (náměstci) ONV, *referenti* a taktéž byly zřízeny i *komise*. Jejich vzájemné vztahy byly upraveny podobně, jako tomu bylo v případě KNV. Analogií k funkci „tajemníka KNV" byla zřízena funkce „tajemníka ONV".

Byla rovněž *zrušena* i instituce *statutárních měst*" a v krajských městech (sídlech KNV) a městě Opavě byly vytvořeny *jednotné národní výbory, JNV*, které spojovaly krajské město (a město Opavu) s jeho zázemím v jeden správní celek.[31] Na Slovensku došlo ke spojení měst a obcí v oblasti Vysokých Tater v jeden správní celek, v němž byl zřízen rovněž jednotný národní výbor. Tyto jednotné národní výbory byly podřízeny příslušným KNV.[32]

Po vzoru národních výborů vyšších stupňů měly i městské a místní národní výbory zintenzívnit zřizování, a pokud byly zřízeny, pak rozvinout činnost svých komisí, jejímiž členy kromě poslanců byli i občané. Činnost komisí na úrovni místních národních výborů však byla poměrně problematická (a to nejen v této době, nýbrž po celou dobu jejich existence). Ne v každém městě či místě se mohl národní výbor v tomto směru opřít o odborníky či experty nebo o představitele společenských organizací. V roce 1949 byl rovněž zaveden institut *újezdních tajemníků*, jejichž *posláním bylo zabezpečovat politické řízení místních národních výborů* a v mnoha případech i *zefektivnit komunikaci mezi nimi a národními výbory vyššího stupně* (především okresními). Příslušný újezdní tajemník vykonával svoji funkci vždy ve vztahu k *několika* místním národním výborům, teprve v pozdější době se ve větších obcích přistoupilo k ustavování *tajemníků místních národních výborů* a újezdní tajemníci působili pouze v menších a zpravidla rozptýlených obcích.

Vnitřní organizace městských a místních národních výborů strukturálně podle možnosti (tj. podle „velikosti" příslušného národního výboru) odpovídala struktuře národních výborů vyšších stupňů. V menších obcích bylo zpravidla spojeno několik referátů v jeden. *Rozhodující funkci mělo* vždy *plénum místního* (městského) *národního výboru* jako *zastupitelského sboru*. Rady místních národních výborů byly budovány na stejných principech jako rady národních výborů vyšších stupňů. V menších obcích rozhodovala *rada MNV vždy ve sboru* – jen výjimečně prostřednictvím referentů. U městských národních výborů a místních národních výborů ve větších obcích se způsob rozhodování (prostřednictvím referentů) blížil k odpovídajícím postupům v národních výborech vyšších stupňů.[33]

Pro soustavu národních výborů v celé hierarchizované struktuře byl typický *systém dvojí odpovědnosti*. Příslušné *výkonné orgány národního výboru* odpovídaly za svoji činnost vždy *plénu*, tj. volenému orgánu jako celku, a *současně příslušnému národnímu výboru vyššího stupně* (nebo centrálnímu orgánu – vládě). Odpovědnost vůči „vyššímu orgánu" byla dovedena až do úrovně referátů, referentů a přednostů referátů. V počátečním období byl tento systém dvojí odpovědnosti v dobovém tisku vztahován k výkonu funkce „samosprávy", za niž byly výkonné orgány příslušného národního výboru odpovědny svému „plénu", a k výkonu „státní správy", za niž výkonné orgány (ale i plénum) odpovídaly vždy národnímu výboru (vládě) vyššího stupně. V reálném procesu výkonu veřejné správy však byly obě funkce, tj. jak „samosprávná", tak i výkonu „státní správy" spojeny. Bylo by velmi těžké identifikovat, které akty národních výborů byly uskutečněny po linii „samosprávné" či po linii „státní správy".

31/ Např. místo dřívějšího městského národního výboru v Olomouci (statutární město) a okresního národního výboru pro okres Olomouc – venkov byl zřízen jeden jednotný národní výbor.

32/ V Bratislavě a v Brně byly takto vytvořené národní výbory označovány jako „Ústřední národní výbory", na rozdíl od ÚNV v Praze byly však podřízeny bezprostředně příslušným KNV v Brně a Bratislavě.

33/ Otázkou budování systému veřejné správy, tj. soustavy národních výborů se zabýval IX. sjezd KSČ, který se konal v květnu 1949. Zavázal „komunisty působící v národních výborech" k urychlenému dokončení výstavby jednotné soustavy národních výborů, k posílení jejich spojení s lidem a zvýšení jejich akceschopnosti při plnění „generální linie budování základů socialismu". Se závěry tohoto sjezdu ve vztahu k národním výborům seznámil předsedy a tajemníky krajských národních výborů ministr vnitra V. Nosek na celostátní konferenci konané 1.–2.července 1949. Byl to jeden z prvních modelových případů budoucího řešení všech (ekonomických, politických atd.) otázek v Československu po únoru 1948. Po celou dobu čtyřiceti let se stalo pravidlem, že zásadní rozhodnutí byla učiněna v příslušných vrcholných orgánech Komunistické strany Československa. Ostatní politické strany a společenské organizace sdružené v Národní frontě více méně byly postaveny před hotové „rozhodnutí", na jehož realizaci se měly, opět v rozsahu, který byl stanoven orgány KSČ, podílet. Tato činnost byla zpravidla provázena ještě deklarativním „přihlášením se" k příslušným usnesením orgánů KSČ. Totéž se v plné míře týkalo všech správních orgánů, včetně ústředních. Ty byly víceméně „povinny" vtělit výsledky jednání stranických orgánů KSČ do svých základních dokumentů, včetně právních norem.

hoto vládního nařízení *„předsednictvo vlády vyřizuje běžné práce vlády mezi jejími zasedáními*, operativně řídí a kontroluje činnost jednotlivých členů vlády".[37]

Způsob řízení národních výborů centrálními orgány byl upraven ještě téhož roku ústavním *zákonem č. 81/1953 Sb. ze dne 16. září 1953, o řízení národních výborů vládou*. Podle tohoto zákona se *„všeobecné řízení národních výborů vyjímá z působnosti ministra vnitra a národní výbory se podřizují přímo vládě republiky Československé"*. Tento ústavní zákon měl bezprostřední dopad na způsob řízení především krajských národních výborů. K řízení národních výborů *zřídila vláda „komisi" složenou ze členů vlády* a *vedenou* přímo *předsedou vlády nebo jeho náměstkem*. To vedlo k jistému *zvýšení aktivity* jednotlivých *resortních ministrů* ve vztahu k národním výborům, zejména krajským. Do značné míry zůstala zachována i stávající pozice Ministerstva vnitra, především v oblasti řízení administrativních záležitostí.

Současně s přímým řízením krajských národních výborů vládou se objevily kritické připomínky k jejich činnosti. Předmětem této kritiky byla např. skutečnost, že některé agendy, které byly od centrálních orgánů přesunuty na krajské národní výbory s tím, aby byly delegovány dále, zůstaly neúměrně dlouhou dobu v rukou KNV. Podle dobového tisku to nebylo v souladu s principem přibližování veřejné správy co nejblíže k „lidu". V posledních měsících roku 1953 byly rovněž *zahájeny práce na nové právní úpravě struktury a činnosti národních výborů*. V této souvislosti se v dobových politických dokumentech a dobovém tisku používal termín *Kodex národních výborů*. Počátkem příštího roku byly předloženy k veřejné diskusi návrhy připravovaných zákonů. Od skutečnosti, že diskuse o návrzích zákonů byla přenesena z parlamentní půdy k „veřejnosti", si tehdejší politické vedení slibovalo zvýšení občanského zájmu o činnost správních orgánů a eventuálně zvýšení aktivity při plnění úkolů, které byly před veřejnou správu a národní výbory jako její základní orgány v této době postaveny. Veřejná, či tehdejším termínem řečeno „všenárodní" diskuse probíhala podle standardu v té době běžného. Byly pořádány veřejné schůze a veřejné diskuse, na nichž se většinou „pracující" vyjadřovali o návrhu zákonů velmi pozitivně. Tyto akce probíhaly přibližně do počátku února. V únoru byl text zákonů dopracován a předložen Národnímu shromáždění. 3. března 1954 Národní shromáždění jednohlasně schválilo tři zákony vztahující se k činnosti národních výborů. Byl to *ústavní zákon č. 12/1954 Sb. o národních výborech, zákon č. 13/1954 Sb.* a *zákon č. 14/1954 Sb. o volbách do národních výborů*. Při přípravě návrhu, při definitivním koncipování všech tří zákonů bylo využito, jak zdůrazňoval dobový tisk, sovětských zkušeností.

Ústavní zákon č. 12/1954 Sb. v paragrafu 1 *nově definoval postavení národních výborů v systému orgánů státní moci* a současně typově vymezoval základní činnosti.

Národní výbory jsou místními orgány státní moci pracujícího lidu Československa. Jako nejširší organizace pracujících opírají se ve své činnosti v krajích, okresech a obcích o svazek dělníků, rolníků a pracující inteligence.

Národní výbory řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu podle směrnice vlády a zákonů republiky. Soustavně se starají, aby byly stále lépe a plněji uspokojovány rostoucí hmotné a kulturní potřeby pracujících. Veškerou svou činností pečují o člověka a jeho blaho a upevňují důvěru pracujících k orgánům lidově demokratického státu.

Odstavec 1 charakterizuje národní výbory jako „orgány státní moci". Již tato skutečnost jim dává kompetenci k výkonu státní správy. Jejich „volba" jim dává kompetenci k výkonu funkcí samosprávy. Uvedený odstavec 2 § 1 příslušného zákona obsahuje více méně deklarativní prohlášení, která byla často přebírána a citována v nejrůznějších dokumentech při zdůrazňování „sepětí správních orgánů lidově demokratického státu s lidem".

Paragraf 2 vymezoval *jednotlivé „stupně" národních výborů*:

„Národní výbory jsou krajské, okresní, městské, obvodní a místní, Ústřední národní výbor hlavního města Prahy a *Ústřední národní výbor hlavního města Bratislavy. Ve své činnosti jsou národní výbory podřízeny vládě."*

Tato struktura národních výborů zůstala v platnosti až do roku 1960, kdy došlo k nové zákonné úpravě veřejné správy.

Paragraf 3 stanovil způsob voleb do národních výborů na základě *obecného, rovného, přímého a tajného hlasovacího práva. Funkční období* národních výborů *bylo stanoveno na dobu tří let.*

Paragraf 5 opravňoval národní výbory k vydávání nařízení platných v obvodu jejich působnosti. Podle paragrafů 6 a 7 zůstal zachován princip dvojí odpovědnosti národního výboru a jeho členů.

Podstatný byl paragraf 8, který stanovil, že *na Slovensku vykonává v mezích příslušných ustanovení Ústavy pravomoc vlády vůči národním výborům a jejich radám Sbor pověřenců*. I když nelze význam tohoto paragrafu přeceňovat, přece jen po účinnosti těchto zákonů vstupoval Sbor po-

37/ 14. března 1953 zemřel prezident republiky a předseda KSČ K. Gottwald. 21. března se stal prezidentem republiky A. Zápotocký. (Po smrti K. Gottwalda již nebyla obsazována funkce předsedy strany – až do roku 1989. Klíčovou se stala funkce „generálního tajemníka", do níž byl zvolen A. Novotný.) Předsedou vlády se stal V. Široký.

věřenců a jednotliví pověřenci do procesu řízení národních výborů na Slovensku aktivnějším způsobem.

Nové zákony o národních výborech v zásadě zachovávaly na celém území republiky *trojstupňový systém národních výborů*. Na úrovni základního článku, kde dosud podle platné legislativy existovaly *místní národní výbory čtyř typů, došlo* k jistému zjednodušení rozdělením na dvě skupiny; na *národní výbory městské* a *místní*. Jak *vyplývá z textu ústavního zákona, byly zrušeny dosud existující „jednotné národní výbory"* a místo nich ve městech, kde dosud působily, ustaveny *„městské národní výbory"* (s možností dělení na obvody), v obcích, které tvořily „zázemí" města a byly dosud řízeny jednotným národním výborem, došlo k ustavení běžných *místních národních výborů*. Rovněž byl zrušen Jednotný národní výbor ve Vysokých Tatrách a jeho místo zaujal *Městský národní výbor Vysoké Tatry*. Tento městský národní výbor byl *podřízen přímo Sboru pověřenců. Ústřední národní výbor Prahy byl podřízen přímo vládě* a *Ústřední národní výbor Bratislavy byl podřízen přímo Sboru pověřenců*. Touto úpravou došlo k určitému „zjednodušení" struktury národních výborů.

Zákon č. 13/1954 Sb. upravoval organizaci, působnost a formy činnosti národních výborů všech stupňů. V souladu s příslušným ústavním zákonem zdůrazňoval význam *pléna* národního výboru jako zastupitelského sboru. Těmto sborům bylo vyhrazeno *právo volit a odvolávat všechny funkcionáře národního výboru*, hodnotit jejich práci, vydávat obecně závazná nařízení pro svá území a také schvalovat plány rozvoje národního hospodářství v obvodu národního výboru a přijímat rozhodnutí týkající se hospodářské činnosti podniků a organizací, které byly národním výborem řízeny. Tyto sbory rovněž řídily a kontrolovaly činnost výkonných orgánů, tj. rady národního výboru, jednotlivých odborů, ale kontrolovaly činnost svých členů a komisí. Plénum národního výboru také bylo kompetentní v otázkách kontroly činnosti národních výborů nižších stupňů.

K *výrazné změně* došlo v oblasti *činnosti komisí* národních výborů. Tyto komise *nebyly již ustavovány u jednotlivých odborů jako dosud*, nýbrž byly jako *stálé komise orgány rady národního výboru*. Z tohoto titulu se nejen podílely na přípravě dokumentů pro jednání rady (a pléna), nýbrž i na kontrole přijatých usnesení a na jejich plnění ze strany výkonných orgánů národního výboru. Byly také *oprávněny* projednávat *podněty a stížnosti občanů, předkládat radě i plénu národního výboru příslušné návrhy na jejich řešení*. Tyto stálé komise byly složeny ze členů národních výborů. Ke své činnosti zřizovaly *aktivy*, na jejichž práci se podíleli i občané – *nečlenové* národních výborů. Podle povahy řešených problémů se aktivisté podíleli i přímo na jednání komise. V případě hlasování měli poradní hlas. Stálé komise měly rovněž právo požadovat od výkonných orgánů národního výboru zprávy, eventuálně „vysvětlení" k jednotlivým otázkám jejich činnosti. Protože se na jejich činnosti podíleli i aktivisté – nečlenové národních výborů, byly komise dobovými dokumenty charakterizovány jako jedna z institucí zabezpečující účast „občanů" na správě státu a kontrole jejich správních orgánů.

Zmiňovaný zákon *vymezil* rovněž *povinnosti a práva členů zastupitelských sborů*. Člen národního výboru měl právo *předkládat výboru i jeho výkonným orgánům k projednání všechny náměty a problémy*, které se týkaly jejich činnosti a spadaly do jejich pravomoci. Měl právo rovněž *vznášet dotazy na členy rady*, vedoucí odborů a další pracovníky národních výborů a *požadovat vysvětlení* ke všem otázkám, které byly příslušným národním výborem řešeny. K jeho *povinnostem* patřilo *zúčastňovat se zasedání národního výboru*, plnit odpovědně svěřené funkce, *být členem některé ze stálých komisí* národního výboru a aktivně se účastnit její práce. Rovněž byl povinen *udržovat aktivní kontakt s občany svého volebního* obvodu a pravidelně se *s nimi setkávat na veřejných besedách s občany*, kde měl podávat zprávu o své činnosti. Občané volebního obvodu měli možnost se vyjádřit k jeho práci, k činnosti národního výboru a vznášet dotazy, eventuálně připomínky a požadavky na vysvětlení všech problémů a otázek, které byly příslušným národním výborem řešeny. Z uvedeného je zřejmé, že tyto změny měly vést k posílení aktivity jednotlivých členů národních výborů a přispět k vytvoření užších kontaktů mezi národním výborem (resp. jeho členy) a jejich voliči.

Uvedené legislativní úpravy činnosti a organizace národních výborů *zrušily* dosavadní *referentský systém*, k němuž byly v předcházejících letech vznášeny četné připomínky. *Místo dosavadních „referátů", v jejichž čele stál volený člen národního výboru*, byly *zřízeny odbory a správy národního výboru*, které byly *řízeny „politicky a odborně kvalifikovanými zaměstnanci"* – profesionálními pracovníky. Tito vedoucí byli vybaveni i příslušnými pravomocemi k provádění potřebných rozhodnutí a realizaci opatření. Od této změny se očekávalo zvýšení profesionality při výkonu správní agendy národních výborů. Volení členové orgánů – referenti, kteří v předcházejícím období řídili příslušné referáty, nebyli často k této činnosti profesně a odborně připraveni. Došlo tak k „profesionalizaci" ve výkonném aparátu. Současně s tím došlo rovněž ke zvýšení úlohy administrativního aparátu veřejné správy. Do této nové výkonné struktury národních výborů byl zaveden systém

dvojí podřízenosti a dvojí odpovědnosti. *Vedoucí jednotlivých odborů a správ rady národního výboru se za svoji činnost osobně odpovídali jednak radě, ale současně i vedoucímu příslušného (obdobného) odboru nebo správy rady národního výboru vyššího stupně*, v případě KNV ústřednímu úřadu. Na rozdíl od členů národních výborů, členů rady a vedoucích komisí *nebyli vedoucí odborů a správ rady voleni*, nýbrž *jmenováni* na návrh rady národního výboru a schvalováni vedoucím odboru nebo správy národního výboru vyššího stupně, v případě KNV se souhlasem příslušného ústředního úřadu.

Rada národního výboru se skládala z *předsedy*, jeho *náměstků, tajemníka* a *dalších členů rady*, kteří byli voleni národním výborem na jeho prvním zasedání z řad členů. Ve srovnání s předcházejícím „referentským systémem" byla zdůrazněna *kolektivní odpovědnost* rady národního výboru i *pléna*. Rada v otázkách, které byly v její kompetenci, rozhodovala zásadně kolektivně. Členové rady i členové pléna národního výboru byli odpovědni za činnost všech výkonných orgánů národního výboru i za činnost jednotlivých odborů a správ rady. Byla to určitá změna ve srovnání s předcházejícím systémem, kdy volení členové národního výboru reálně pociťovali (a také přejímali) především odpovědnost za referát, který byl jimi řízen. Současně se s těmito změnami zvýšil i počet volených členů národních výborů všech stupňů.

16. května 1954 se uskutečnily podle zákona č. 14/1954 Sb. volby do národních výborů. Byly realizovány podobným způsobem jako nové volby do Národního shromáždění v roce 1948. Byla opět předložena jedna společná kandidátka Národní fronty, připravená příslušnými výbory Národní fronty (a schválená příslušnými orgány KSČ). Pro kandidáty Národní fronty bylo do krajských národních výborů odevzdáno v celé republice 93,6 % hlasů, do okresních národních výborů 93,8 % všech hlasů a do místních národních výborů bylo pro kandidáty Národní fronty odevzdáno 94,2 % hlasů.[38]

28. listopadu 1954 se uskutečnily volby do *Národního shromáždění a Slovenské národní rady*. Standardně jako v parlamentních volbách v roce 1948 a volbách do národních výborů, které se uskutečnily v dubnu, byla i tentokrát voličům předložena jedna jednotná kandidátka Národní fronty. Volby proběhly podle „osvědčené" režie této doby. Pro kandidáty Národní fronty bylo odevzdáno 97,89 % všech platných hlasů. Na základě volebních výsledků jmenoval prezident republiky *novou vládu, opět vládu Národní fronty*, jejímž *předsedou se stal V. Široký*.

Veřejná správa ve druhé polovině padesátých let

Změny, k nimž došlo ve struktuře a činnosti národních výborů koncem poloviny 50. let, nevyřešily zásadní problémy, před kterými veřejná správa v té době stála. Byla to zejména efektivita výkonu správní agendy, která i přes určitá zlepšení byla příliš těžkopádná. V letech 1955 a 1956 současně sílila kritika „centralismu" při řízení a výkonu veřejné správy.[39] V polovině roku 1956 v důsledku kritiky chyb a deformací, k nimž u nás došlo po „Únoru" 1948, byl položen důraz na nápravu „neúměrného centralismu", který se projevoval jak v přílišné kompetenci centrálních orgánů, tak i ve vztahu mezi vládou a slovenskými národními orgány. Proto došlo v druhé polovině roku 1956 k rozšíření kompetencí národních výborů a do jejich pravomoci přešly další významné oblasti.

Do přímého řízení národních výborů byly převedeny některé další kategorie podniků a institucí. Byly *zvýšeny pravomoci národních výborů* na úseku místního hospodářství a hospodaření s byty. Rovněž byla zvýrazněna jejich pozice v organizování velmi žhavého problému té doby – bytové výstavby.

Do *přímého řízení krajských národních výborů byly převedeny i státní statky* a další podpůrné zemědělské podniky, jejichž řízení bylo dosud v kompetenci ministerstva zemědělství.

Rozšířily se i kompetence národních výborů v oblasti školství. V přímé kompetenci Ministerstva školství zůstaly pouze vysoké školy, zařízení vysokoškolského charakteru a zřizování či rušení pedagogických a odborných škol. U ostatních škol se činnost Ministerstva školství omezila pouze na základní normativní úpravy, metodickou podporu, odbornou inspekci a další kontrolní činnost. Jejich řízení přešlo do kompetence národních výborů.

Stejně tak v oblasti dopravy, státního obchodu či v oblasti kultury byly do kompetence národních výborů

38/ V Praze získali kandidáti Národní fronty celkem 92,7 %. Voleb se zúčastnilo v Praze celkem 703 292 voličů. Nově zvolený Ústřední národní výbor hlavního města Prahy se sešel na prvním zasedání 21. 5. Na jeho zasedání oznámil dosavadní primátor V. Vacek svůj odchod na odpočinek. Úřad primátora zastával od nových voleb roku 1946, kdy vystřídal ve funkci prvního poválečného pražského primátora Petra Zenkla. Novým primátorem byl na tomto zasedání zvolen A. Svoboda, který tento úřad zastával až do roku 1966.

39/ V roce 1956 v únoru se v Moskvě konal 20. sjezd KSSS, na kterém poprvé zazněla kritika „kultu osobnosti" J. V. Stalina. V souvislosti s tím se poprvé hovořilo o „deformacích" a „chybách" z období Stalinovy vlády. V důsledku toho se začaly i v satelitních zemích projevovat tendence „ke kritice chyb" z období „kultu osobnosti". V Československu se tyto tendence výrazně projevily na druhé celostátní konferenci KSČ, která se konala v červnu 1956. Jak bylo běžné v tehdejším Československu, závěry této konference byly významným impulsem i pro změny v oblasti státní správy a výkonu správní agendy.

převedeny řady podniků a institucí, které dosud byly řízeny centrálně.

Významnou změnu v oblasti vzájemného vztahu centrálních a slovenských národních orgánů znamenal *ústavní zákon č. 33/1956 Sb.* ze dne 31. července 1956 o *slovenských národních orgánech*. Tento zákon *omezil* poměrně významným způsobem *důsledky „Třetí pražské dohody"* a nahradil v podstatě kapitolu V Ústavy 9. května. Podle tohoto zákona v par. 1, odst. 1 je *Slovenská národní rada národním orgánem státní moci* na Slovensku. Paragraf 16 tohoto zákona stanoví, že *zákony Slovenské národní rady podepisuje (pouze) předseda Slovenské národní rady, předseda Sboru pověřenců a pověřenec, kterého se dotyčný zákon týká*. Podle předcházející úpravy Ústavou 9. května podepisoval zákony Slovenské národní rady současně předseda vlády.

K významným změnám došlo i v postavení Sboru pověřenců. Podle par. 19, odst. 1 je „Sbor pověřenců *národním orgánem moci vládní a výkonné* na Slovensku". Analogické ustanovení Ústava 9. května neobsahovala. Paragraf 21 tohoto ústavního zákona mění rovněž dosavadní způsoby jmenování Sboru pověřenců a jeho členů. „*Sbor pověřenců a jeho jednotlivé členy jmenuje a odvolává Slovenská národní rada*; ta současně určuje, který z nich řídí které pověřenectvo". Podle Ústavy 9. května byl Sbor pověřenců a jednotliví pověřenci jmenováni vládou na návrh Slovenské národní rady. Podobně paragraf 23 stanoví, že „*Sbor pověřenců* i jeho jednotliví *členové* jsou *odpovědni Slovenské národní radě* a jsou povinni skládat jí účet z celé své činnosti." Dosud byla odpovědnost Sboru pověřenců upravena Ústavou 9. května v paragrafu 117, jehož první odstavec stanovil, že „Sbor pověřenců i jeho členové jsou odpovědni vládě". Tento ústavní zákon tedy výrazným způsobem změnil dosavadní vztahy mezi centrálními a slovenskými národními orgány ve smyslu *zvýšení pravomocí slovenských národních orgánů*. Jeho realizace měla celkový pozitivní dopad na činnost orgánů veřejné správy na Slovensku. Zvýšila se aktivita nejen krajských a okresních národních výborů, nýbrž na Slovensku vzrostl i počet občanů, kteří se účastnili (jako aktivisté) činnosti komisí národních výborů.

I v českých zemích došlo po roce 1956 k určitému zvýšení aktivity v činnosti jak odborů, tak zejména komisí, které byly ustaveny při radách národních výborů. Od svého vzniku v roce 1954, podle hodnocení dobového tisku, prokázaly prakticky svoji opodstatněnost a jejich význam byl (v dokumentech přijímaných KSČ) neustále zdůrazňován.

V souvislosti s přípravou voleb do národních výborů, které se uskutečnily v květnu 1957, byl přijat zákon č. 11/1957 Sb. o volbách do národních výborů, který upravoval počty volených členů národních výborů. Samotné volby se uskutečnily 19. května *1957* a voličům byla opět předložena jednotná kandidátka Národní fronty, připravená tehdy běžným způsobem. Kandidáti Národní fronty do všech stupňů národních výborů získali celkově 99,10 % všech odevzdaných hlasů (v Praze získali dokonce 99,65 %). V těchto volbách bylo zvoleno celkem 216 000 členů národních výborů (při tom došlo k 58 % obměně členů).

Zvýšení počtu členů národních výborů na všech stupních bylo zdůvodňováno i zmíněným rozšířením pravomocí a působnosti těchto orgánů. V souvislosti s tím došlo v roce 1957, *zákonem č. 10/1957 Sb. o národních výborech, k úpravě vnitřní organizace národních výborů*. Byla *posílena funkce správ rad národních výborů* a *vzrostla i úloha komisí*. Podle nové úpravy se mohli stát členy komisí (nikoliv jen „aktivisty" – tj. členy aktivů těchto komisí) i občané, kteří nebyli členy národních výborů, tj. nebyli poslanci. Na činnosti stálých komisí národních výborů se v tomto období (po volbách v r. 1957) podílelo 93 000 občanů, kteří nebyli současně členy národních výborů. Zvýšení počtu členů národních výborů i počtu občanů, kteří se podíleli na činnosti národních výborů, však neodpovídalo rozsahu zejména hospodářských aktivit národních výborů. V uvedeném období národní výbory byly odpovědny (a tedy svým způsobem řídily) více než 1/3 základních fondů národního hospodářství.

Přes značnou snahu rad národních výborů i pracovníků aparátu, přes rozšíření počtu členů komisí, byla hodnocena „spolupráce národních výborů s občany" jako jedno ze slabých míst v jejich činnosti. V uplynulém období pracovníci národních výborů měli snahu tento nedostatek odstranit navazováním užší spolupráce např. s výbory žen, působícími v místě, výbory Československého svazu mládeže a dalších společenských organizací. Tyto akce však měly kampaňovitý charakter a nebyly výbory vyšších stupňů ani politickými orgány (výbory KSČ) hodnoceny příliš pozitivně. Již v první polovině 50. let se začaly jako „aktivy" národních výborů ustavovat *uliční výbory*. Jejich funkcí bylo organizovat aktivity požadované národními výbory mezi občany. Velmi výrazně se podílely např. na organizování „veřejných schůzí", pečovaly v místech svého působení o „informační tabule – vývěsky", na nichž národní výbory sdělovaly občanům informace o své činnosti atd. Práce těchto výborů však byla ve většině případů víceméně formální, (s výjimkou organizování brigád – zejména pokud tyto měly svépomocný charakter), a jen víceméně výjimečně se do ní zapojilo více občanů. To

vedlo po volbách v roce 1957 k reorganizaci těchto výborů a jedním z „aktuálních" úkolů bylo posílit kontakty mezi nimi a národními výbory.

Další sféra činnosti národních výborů, která byla hodnocena víceméně rozporuplně, se vztahovala k problematice hospodářství. Hospodářské organizace (podniky) byly v zásadě *buď řízeny centrálně*, tj. spadaly komplexně do sféry působnosti centrálních orgánů, tj. ministerstev, nebo *místně*, tj. byly řízeny místními národními orgány odpovídajícího stupně. Ovšem i některé z hospodářských celků, jejichž řízení bylo v kompetenci národních výborů, realizovaly svůj výrobní program podle plánu stanoveného příslušnou centrální institucí – ministerstvem. Současně i podniky, které byly plně v kompetenci centrálního orgánu, působily na území, které bylo jako celek spravováno národním výborem. Velmi často k hospodářskému zázemí těchto centrálně řízených podniků patřila řada výrobních organizací či organizací zajišťujících nezbytné služby, jejichž řízení bylo v kompetenci národního výboru. Tento systém vyžadoval poměrně častou komunikaci mezi centrální institucí, řídící příslušnou hospodářskou organizaci, a národním výborem, na jehož území působila. Odchylky v plnění plánu centrálně řízených hospodářských jednotek měly zpravidla těžko předvídatelný dopad na hospodářské organizace řízené národními výbory.

Samostatný problém představovala *„kvalita" řízení* hospodářských organizací ze strany národních výborů. V řadách pracovníků aparátu národních výborů (ale i členů[40/]), mnohdy nebyl dostatečný počet kvalifikovaných odborníků, schopných vykonávat tyto řídící funkce ekonomického a často technického charakteru. Za těchto podmínek národní výbory ve druhé polovině 50. let spravovaly velmi rozsáhlou část národního hospodářství. V podnicích, které spadaly do kompetence národních výborů, pracovalo 46 % všech pracujících. V letech 1957–1958 se objevily rovněž *potíže při plnění druhého pětiletého plánu*. Bylo přijato rozhodnutí, aby další pětiletý plán byl připraven až na léta 1961–1965. Otázka plánovitého rozvoje hospodářství byla mimořádně aktuální již od „Února" 1948.[41/] V dubnu 1949 byl ustaven *Státní úřad plánovací*[41/], v jehož čele stál člen vlády[42/]. Jeho úkolem bylo dosáhnout sjednocení plánovacích postupů a zajistit zpracování jednotného uceleného hospodářského plánu. Státní úřad plánovací se také rozhodující měrou podílel jak na korekcích prvního pětiletého plánu, tak na přípravě druhého a všech dalších pětiletých plánů. Úřad také úzce spolupracoval s „odbory plánování", zejména krajských národních výborů.

Problémy v hospodářské oblasti, které se v plné míře dotkly i hospodářských institucí řízených národními výbory, stejně jako „nesplnění" závěrů 2. konference KSČ, která ukládala národním výborům „prohloubit spolupráci s občany" a v „daleko větší míře je zapojit zejména do budovatelských aktivit" organizovaných národními výbory, byly i předmětem kritiky XI. sjezdu KSČ, který se konal v červnu 1958. Zdůraznil mimojiné *zvýšenou úlohu právě okresních národních výborů, které měly být rozhodujícími články řízení hospodářského i sociálního rozvoje*. Veškerá činnost národních výborů však byla stále poznamenána nedostatkem odborně připravených a kvalifikovaných pracovníků. Složitost řízení obcí, okresů i krajů v soustavě centrálního integrovaného plánování působila další komplikace. Jestliže byly v roce 1958 charakterizovány okresní národní výbory jako rozhodující články při řízení a výkonu správní agendy, pak již sama skutečnost, že těchto výborů bylo jen v českých zemích sto osmdesát, působila při nedostatku kvalifikovaných pracovníků značné potíže. Také velká územní rozdrobenost a „přesahování" hospodářských aktivit podniků řízených okresními národními výbory „přes" hranice okresů, způsobily nemalé komplikace. To vše byly důvody (kromě politických), které vedly k přípravě nového územního členění státu.

40/ Funkce „člena" národního výboru byla od roku 1954 funkcí „čestnou". Uvolněnými pracovníky byli pouze předseda, jeho náměstci a tajemník národního výboru (v případě národních výborů působících ve větších obcích a městech), v některých malých obcích byl jediným uvolněným členem národního výboru pouze tajemník.

41/ Tento Státní úřad plánovací měl již svého předchůdce v podobě Ústřední plánovací komise, která působila od roku 1945 jako součást „generálního sekretariátu" Hospodářské rady vlády.

42/ V čele tohoto „Státního úřadu plánovacího" stál od jeho založení až do prosince 1951 Jaromír Dolanský, od prosince 1951 až do června 1954 Julius Púčik, od června 1954 až do 60. let Otakar Šimůnek.

Vývoj veřejné správy v období 1960–1968

Územní členění státu bylo upraveno *zákonem 36/1960 Sb.* ze dne *9. května* 1960 o *územním členění státu*. Byl přijat stejný den jako ústavní zákon č. 35/1960 Sb. o změně ústavního zákona o volbách do Národního shromáždění a o volbách do Slovenské národní rady a ústavního zákona o národních výborech. Šlo o komplex zákonů, který předcházel přijetí *ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy Československé socialistické republiky*, k němuž došlo 11. července 1960.

Ústava Československé socialistické republiky

Přijetí nové ústavy vytvořilo nový legislativní rámec[1] pro činnost jak centrálních, tak ostatních územních orgánů veřejné správy. Charakterizovalo (v duchu tehdejší terminologie a s dobovým ideologickým podtextem) nové postavení a z toho vyplývající kompetence „orgánů státní moci" a dalších orgánů. Vycházelo z konstatování skutečnosti, že „*základy socialismu byly v Československé republice již vybudovány*". Tomu pak odpovídala i celková koncepce „ústavy" i formulace jednotlivých paragrafů.[2] Klíčové místo v nové ústavě zaujímal článek 4: „*Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejuvědomělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence.*" Pod zorným úhlem obsahu tohoto článku je nutno přistupovat k těm částem ústavy, které charakterizují postavení jak centrálních ústavních orgánů, tak i dalších orgánů veřejné správy (hlava III, V, VI a VII).[3] Článek 1 této ústavy v odst. (1) uvádí: „*Československá socialistická republika je socialistický stát, založený na pevném svazku dělníků, rolníků a inteligence, v jehož čele je dělnická třída*". Tím byl ústavně posvěcen reálný stav, který se vytvářel již v průběhu 50. let.

Pro charakter státní moci a výkonu veřejné správy má podstatný význam i článek 2, odst. 3: „*Zastupitelské sbory pracujícího lidu v Československé socialistické republice jsou: Národní shromáždění, Slovenská národní rada* a *národní výbory*. Od nich je *odvozena pravomoc ostatních orgánů státu*." Podle znění tohoto textu ústava uzákonila sjednocení veškeré moci na tyto orgány. Tím byla prakticky porušena tradiční dělba moci (zákonodárná, výkonná a soudní) a zaveden princip sjednocené univerzální moci. Zejména problematické je „odvozování" pravomoci ostatních orgánů státu od uvedených „zastupitelských sborů". Při důsledném přístupu by měly být také „ostatní orgány" těmto zastupitelským sborům za svoji činnost „odpovědny". V podmínkách platnosti článku 4 této „socialistické ústavy" však byly všechny orgány (státní, správní) včetně zastupitelských sborů v podstatě *realizačním mechanismem* vedoucí úlohy KSČ.

Podrobněji postavení a úkoly národních výborů charakterizuje hlava VII (články 86–96). Článek 86 uvádí v prvních třech odstavcích základní charakteristiky postavení národních výborů:

Národní výbory – nejširší organizace pracujících – jsou orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích.

Národní výbory jsou složeny z poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědni a mohou být lidem odvoláni.

Národní výbory se volí na dobu čtyř let.

1/ „Juristickou hodnotu" ústavy z roku 1960 charakterizuje např. J. Grónský jako velmi nízkou. Uvádí, že „byla nesporně pod úrovní Ústavy 9. května". (Viz Grónský J. : Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha 1999, str. 401.) Od konce 50. let nejen do právních textů, ale i např. do hospodářských směrnic stále výrazněji pronikaly formulace ideologického charakteru, které víceméně deklarativně prezentovaly politické postoje svých autorů, než by se reálně vyjadřovaly k meritu věci.

2/ Tato konstatování se opírala o tehdy rozpracovávanou „etapizaci vývoje socialismu", která období socialismu rozdělovala na: „etapu budování základů socialismu", „etapu výstavby rozvinutého socialismu" a „etapu přechodu od socialismu ke komunismu" – resp. etapu „budování komunismu".

3/ Tím i „de iure" byl umrtven politický život v Československu, pro který je charakteristická především soutěž politických subjektů. Ústava jako základní zákon státu vyhradila rozhodující a privilegované místo jednomu z těchto subjektů – Komunistické straně. Byl tím více méně posvěcen reálný stav věcí, který se formoval již od 50. let.

Byl podstatně snížen počet krajů i počet okresů. Tímto zákonem byl zřízen: *kraj Středočeský* se sídlem v Praze, kraj *Jihočeský* se sídlem v Českých Budějovicích, kraj *Západočeský* se sídlem v Plzni, kraj *Severočeský* se sídlem v Ústí nad Labem, kraj *Východočeský* se sídlem v Hradci Králové, kraj *Jihomoravský* se sídlem v Brně, kraj *Severomoravský* se sídlem v Ostravě, kraj *Západoslovenský* se sídlem v Bratislavě, kraj *Středoslovenský* se sídlem v Banské Bystrici, kraj *Východoslovenský* se sídlem v Košicích. Současně byl *snížen i počet okresů.* V českých zemích poklesl ze *180 na 76*, na Slovensku ze *111 na 32*. Tyto okresy se staly hlavními články v novém systému územního členění. Zvláštní postavení mělo město *Praha*, které bylo *samostatnou územní jednotkou na úrovni kraje*. (Naproti tomu Bratislava, podobně jako Brno, Plzeň či Ostrava, byla územní jednotkou na úrovni okresu.[6] V předcházejícím období v Bratislavě, podobně jako v Praze, působil Ústřední národní výbor.) Organizace a struktura orgánů veřejné správy vycházející z tohoto územního členění státu v podstatě zůstala v platnosti až do 90. let.[7] Nové kraje byly v českých zemích tvořeny těmito okresy:

Středočeský kraj zahrnoval okresy: Praha-východ, Praha-západ, Benešov, Kutná Hora, Kolín, Mladá Boleslav, Nymburk, Mělník, Kladno, Rakovník, Beroun a Příbram.

Západočeský kraj zahrnoval tyto okresy: Plzeň, Klatovy, Rokycany, Karlovy Vary, Sokolov, Cheb, Tachov a Domažlice.

Jihočeský kraj zahrnoval okresy: České Budějovice, Tábor, Písek, Strakonice, Prachatice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec a Pelhřimov.

Severočeský kraj sdružoval okresy: Ústí nad Labem, Chomutov, Most, Teplice, Louny, Děčín, Litoměřice, Česká Lípa, Liberec a Jablonec nad Nisou.

Východočeský kraj sdružoval okresy: Hradec Králové, Pardubice, Chrudim, Havlíčkův Brod, Jičín, Semily, Trutnov, Náchod, Rychnov nad Kněžnou, Ústí nad Orlicí a Svitavy.

Jihomoravský kraj zahrnoval okresy: Brno, Jihlava, Třebíč, Znojmo, Břeclav, Hodonín, Uherské Hradiště, Gottwaldov (Zlín), Kroměříž, Vyškov, Prostějov, Blansko a Žďár nad Sázavou.

Severomoravský kraj zahrnoval okresy: Ostrava, Olomouc, Přerov, Nový Jičín, Vsetín, Frýdek-Místek, Karviná, Opava, Bruntál a Šumperk.

Při ustavování „nových krajů" docházelo v řadě případů k rozdělení tradicí spojených oblastí, a tím i k přerušení vazeb, které se mezi nimi přirozeným způsobem historicky vytvořily. To se týkalo např. střední Moravy, která byla víceméně administrativně rozdělena mezi kraje Severomoravský a Jihomoravský. Došlo také k radikální změně koncepce při rozvoji, dnešním termínem řečeno, „infrastruktury" v regionálních celcích, které byly vytvořeny zavedením „prvního" krajského zřízení. To se týkalo zejména bývalého Jihlavského kraje, jehož území bylo rozděleno mezi nový kraj Jihomoravský a Jihočeský. V nově ustavených krajích docházelo v některých případech *k vyhrocení vztahů mezi novými krajskými centry a* městy, která touto změnou územního členění *postavení krajských center ztratila.*[8] Nejednoznačně a občany ve většině případů kriticky bylo přijato i utvoření nových „velkých" okresů. V průběhu realizace nového územního uspořádání byly zrušeny celé dvě třetiny stávajících okresů. Nové okresy byly sice výrazně rozlehlejší, ale velmi často, zejména vzdálenější části okresů, neměly přirozenou vazbu na nová okresní centra. Při rozhodování o volbě sídla kraje či okresu byla sice podle sdělení vedoucích představitelů správního aparátu v dobovém tisku zohledněna všechna důležitá kritéria, ale přesto již v době svého vzniku vyvolalo nové územní rozdělení řadu pochybností.[9] Nové územní uspořádání, členění na „velké" kraje a „velké" okresy zůstalo v platnosti až do 90. let minulého století.

Na Slovensku byly kraje tvořeny těmito okresy:

Západoslovenský kraj: Bratislava-mesto, Bratislava-vidiek, Dunajská Streda, Galanta, Komárno, Levice, Nitra, Nové Zámky, Senica, Topolčany, Trenčín, Trnava.

Stredoslovenský kraj: Banská Bystrica, Čadca, Dolný Kubín, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Martin, Považská Bystrica, Prievidza, Rimavská Sobota, Veľký Krtíš, Zvolen, Žiar nad Hronom, Žilina.

Východoslovenský kraj: Bardejov, Humenné, Košice-mesto, Košice-vidiek, Michalovce, Poprad, Prešov, Rožňava, Spišská Nová Ves, Stará Ľubovňa, Svidník, Trebišov, Vranov.

První polovina 60. let se nejen z hlediska vývoje veřejné správy a jejích institucí, nýbrž i vzhledem k všeobecnému vývoji jeví jako mimořádně významná. Samotný rok 1960 přinesl v mnoha směrech zásadní změny, které ovlivnily celá 60. léta a byly jednou z příčin vývoje vrcholícího v letech 1967–1968. I když základní cíle druhého pětiletého plánu (uskutečňovaného v letech 1954–1958) byly podle oficiálních prohlášení tehdejších vedoucích státních a stranických (KSČ) činitelů splněny a v některých případech i překročeny[10], přesto se projevily již první signály poukazující na *vyčerpání možností extenziv-*

6/ Tato města se podle zákona 65/1960 Sb. mohla členit na „obvody".
7/ Tj. až do „zrušení" národních výborů.
8/ Typickým příkladem byly vztahy mezi Hradcem Králové a Pardubicemi.
9/ Relativně menší problémy vyvolalo nové územní členění na Slovensku. Šlo prakticky o spojení dvou „sousedních" krajů provázené relativně přijatelnými úpravami vzájemných hranic. Složitější situace však byla s ustavováním nových okresů, zejména s dostupností nových okresních center, vzhledem k tomu, že ještě v 60. letech minulého století byla zejména dopravní infrastruktura na Slovensku méně rozvinuta než v českých zemích.

ního rozvoje, který byl charakteristický pro první pětiletku i počátek druhé. O určitých ekonomických problémech svědčí i skutečnost, že k schválení a zahájení realizace dalšího, třetího pětiletého plánu došlo nikoliv bezprostředně po ukončení druhého, tj. v r. 1959, nýbrž o rok později, v r. 1960.[11]

„Posvěcení" vedoucí úlohy KSČ nově přijatou *„socialistickou ústavou"* vedlo na jedné straně k vzrůstu „sebeuspokojení" vedoucích představitelů této strany, ale současně vedlo k posílení jejich mocenské pozice. Rovněž ústavou schválená změna názvu Československé republiky na *„Československou socialistickou republiku"* (provázená i výraznou změnou státního znaku) byla dalším momentem posilujícím subjektivistický přístup k řízení společnosti. Již vzpomínaná druhá konference KSČ, která se konala roku 1960, konstatovala, že v Československu byly *„vybudovány základy socialistické společnosti"* a podařilo se zvýšit výrazně životní úroveň. I když v 50. letech došlo k určitým zlepšením v oblasti národního hospodářství[12], konference konstatovala *„určité disproporce"* zejména v poměru mezi tempem rozvoje těžkého a ostatního průmyslu. Výrazná orientace hospodářské politiky na odstranění zmíněné disproporce vedla k upřednostnění rozvoje těžkého průmyslu, mimořádně náročného na investice. Státní plánovací úřad (podporovaný nejvyšším vedením KSČ) prosadil do plánu třetí pětiletky *zvýšení investičních nákladů o 59 %* ve srovnání s druhou pětiletkou. Tyto investiční prostředky směřovaly především do hutnictví, těžkého strojírenství a chemického průmyslu. Zejména v těchto sektorech národního hospodářství předpokládal třetí pětiletý plán zrychlení tempa uvádění nových výrobních kapacit do provozu, aniž by byla provedena analýza (ať již v době přípravy plánu, nebo v prvních letech jeho plnění, při výskytu prvních potíží) využití stávajících kapacit či kapacit uvedených do provozu v rámci druhé pětiletky.[13]

Uvedený trend rozvoje hospodářství posvěcený plánem zcela nereálně předpokládal dostatečné (ne-li neomezené) možnosti dalšího extenzivního rozvoje, zejména těžkého průmyslu. Orientace na jeho „extenzivní" rozvoj, provázený zprovozňováním stále nových kapacit, kladl další nároky na počty pracovníků. Ti přicházeli z ostatních sektorů národního hospodářství, ze zemědělství (kde pokračující mechanizace umožnila uvolnění části pracovníků), spotřebního průmyslu i administrativy (včetně správních orgánů). Tyto sektory však postrádaly kvalifikovanou pracovní sílu, což se projevovalo stagnací a poklesem produktivity práce. Politické a státní vedení chtělo tuto situaci řešit *„zvýšením významu vědy a využití jejích výsledků především v průmyslu"*. Na podporu vědeckého rozvoje byla přijata řada administrativních opatření. V prosinci 1961 došlo sice k ustavení *státní komise pro vědeckotechnický rozvoj*, ale v reálném využití vědeckotechnických poznatků k žádné zásadní změně nedošlo. V oblasti řízení hospodářského (a i společenského rozvoje) byla zdůrazňována funkce a rozhodující úloha plánu. V metodách plánování však převládl víceméně administrativní přístup podporovaný v mnoha případech i subjektivismem odpovědných pracovníků. Proto se přijaté plány ukázaly v řadě případů jako nereálné a současně i při pokusech jejich „dodržení" docházelo jen k prohlubujícím se disproporcím. Proto v r. 1962 (na základě jednání XII. sjezdu KSČ) došlo k dalšímu posílení centralismu a změnám v řízení hospodářské oblasti. Plná odpovědnost nejen za rozpracování, ale i za všestranné zabezpečení a splnění úkolů státního plánu v podnicích, závodech a současně za kooperaci, materiálně technické zásobování a další náležitosti přešla v plném rozsahu na ministerstva a další centrální úřady. Došlo k situaci, že *národní výbory jako* správní orgány *měly sice kompetence a pravomoci* (které nebyly v mnoha případech podloženy odpovídající kvalifikací), ale téměř *žádnou přímou odpovědnost*. To byl jeden z důvodů, který mimo jiné posiloval i prvky formalismu v jejich práci.

Nová ústava přijatá v r. 1960 se vzhledem ke svému řešení postavení slovenských národních orgánů nesetkala s dostatečným pochopením ani na Slovensku. Jestliže ústavní zákon 33/1956 Sb. o slovenských národních orgánech znamenal určitou, ze strany slovenských orgánů velmi přijatelnou korekci důsledků „Třetí pražské dohody", pak *„socialistická ústava" prakticky likvidovala „Sbor pověřenců"*, což byl národní výkonný orgán vládní moci na Slovensku. Přenesení výkonu funkce pověřenců na členy předsednictva Slovenské národní rady nebylo řešením, které odpovídalo představám slovenské veřejnosti, ani představám vedoucích politických činitelů na Slovensku (včetně KSS).

Realizace 4. článku ústavy z roku 1960 o vedoucí úloze KSČ se v první polovině 60. let výrazně promítala i do systému personální výstavby správního aparátu. Vedoucí místa v radách národních výborů, pozice předsedů a místopředsedů národních výborů byly již od počátku 50. let téměř výhradně obsazo-

10/ Podle názoru některých reformních ekonomů z období „československého jara 1968" se, vzhledem k tehdejším metodám řízení a „formalismu" ve vykazování hospodářských výsledků, nikdy nepodařilo zjistit, zda a v kterých ukazatelích byl hospodářský plán druhé pětiletky splněn.

11/ Vedoucí státní a političtí představitelé zdůvodňovali tuto okolnost nutností „sladit" období pětiletých plánů s ostatními socialistickými zeměmi, zejména s SSSR.

12/ Určité reformy v oblasti zemědělství, zejména reorganizace mechanizační základny (zrušení státních traktorových stanic a přesunutí zemědělské techniky přímo do produkčních organizací), zavedení nového výkupního systému v r. 1959 a zejména zvýšení výkupních cen, vedly k nastartování zvyšování produktivity práce. Pozitivní úlohu v rozvoji zemědělství sehrála rovněž skutečnost, že od konce 50. let přicházelo do této oblasti průměrně 800 až 1000 pracovníků ročně s vysokoškolskou kvalifikací.

13/ Odhady koncem 60. let uvádějí, že výrobních kapacit, které byly k dispozici do roku 1960, bylo v následujících letech využito z 65–70 %.

vány členy KSČ. Postupně se vytvořila určitá personální „pragmatika", která se plně rozvinula právě po přijetí „socialistické ústavy" v 60. letech, podle níž *předseda národního výboru byl zpravidla členem nejvyššího odpovídajícího výkonného orgánu KSČ.* Prakticky to znamenalo, že předseda KNV byl současně členem předsednictva krajského výboru KSČ, které se pravidelně zabývalo úkoly KNV a jejich plněním. Zde mu také byly ukládány „po stranické linii" konkrétní úkoly, které měl zabezpečovat. Totéž s určitou analogií platilo víceméně důsledně i na úrovni okresních národních výborů. Jejich předsedové byli jak v českých zemích, tak i na Slovensku členy předsednictev okresních výborů KSČ, stejně jako předsedové městských národních výborů, z nichž byl ustaven městský výbor KSČ, byli členy jeho předsednictva.[14/] V případě místních národních výborů (tj. v „menších" obcích), kde v místě jejich působení existovala místní organizace KSČ, byli předsedové MNV buď přímo členy výboru těchto organizací, nebo byli na výborové schůze pravidelně přizváváni. Přes tento způsob uplatňování vedoucí úlohy KSČ ve správním aparátu, který dostával v 60. letech důsledně systémový charakter, narůstaly ve společnosti postupně problémy, o jejichž kořenech jsme se již zmínili, spojené s hospodářským vývojem. Způsob přípravy a fungování centrálního plánování (do něhož byly vtaženy i národní výbory, zejména krajské a okresní) způsobil velmi výrazné diskrepance v realizaci „třetí pětiletky". Důsledkem toho byla i skutečnost, že mezi lety 1960–1964 došlo i k poklesu národního důchodu.[15/] Stále výraznější problémy vznikaly okolo systému plánování. XII. sjezd KSČ, který proběhl v r. 1962, se kriticky vyjádřil k vývoji plánovacího systému, k němuž došlo po r. 1957. Zpochybnil zejména opodstatněnost zvýšení úlohy územních institucí a organizací (včetně národních výborů) při tvorbě plánů. Důraz, který byl kladen na zvýšení úlohy územních správních orgánů, byl podle názoru sjezdu nesprávně pochopen. Význam národních výborů v této oblasti neustále stoupal a bude stoupat, ovšem jejich funkce je zejména ve *„vstřícném" přístupu k plnění úkolů centrálního plánu.* Plán byl pokládán za základní nástroj řízení národních výborů jak ze strany centrálních orgánů, tak i v případě „řízení" národních výborů „nižších" stupňů „vyššími".

Velkou zátěží systému plánování bylo „nepřesné" vyjadřování, způsobené užíváním spíše ideově podbarvených termínů než přesných vymezení. Od r. 1954, ale zejména po r. 1960, se v pojetí funkce plánu a plánování projevily dvě navzájem sporné tendence. První z nich směřovala k centralizaci „plánování". Vycházela z takového pojetí metodiky tvorby plánu, při němž rozhodující úlohu měly centrální, plánovací orgány – v 60. letech především Státní úřad plánovací. Ty s pomocí z jedné strany resortních, v regionech působících institucí, ale současně i prostřednictvím národních výborů jako orgánů státní správy, „zjišťovaly" objektivní potřeby a výrobní kapacity, kterými je možno identifikované potřeby pokrýt. Na základě toho zpracovaly návrh státního plánu, který stanovil konkrétní (víceméně přesné) úkoly jednotlivým hospodářským organizacím, ale i dalším útvarům.

Druhá tendence, pod heslem „co nejširšího zapojení orgánů veřejné správy, tj. národních výborů do procesu tvorby plánu" požadovala, aby tyto orgány pro hospodářské organizace, které byly v jejich působnosti, stejně jako pro územní celek, v němž působily, zpracovávaly plány nebo aspoň návrhy plánů podle centrálně stanovené metodiky. Při konfrontaci těchto dvou přístupů docházelo velmi často k rozdílům mezi tím, co stanovoval pro subjekty působící v regionech „centrální plán", a tím, co bylo stanoveno v plánech, které vznikly v orgánech národních výborů nebo aspoň za jejich spolupráce. Přitom v řadě případů docházelo k situaci, kdy podíl národních výborů na reálném řízení v rámci své působnosti byl velmi významný, zatímco převaha odpovědnosti spočívala na centrálních, resortních orgánech. *Zákon 65/1960 Sb. charakterizoval postavení národních výborů v procesu tvorby a plnění státního plánu takto:*

Národní výbory „zabezpečují na základě státního plánu rozvoje národního hospodářství a státního rozpočtu, komplexní rozvoj hospodářství a kultury krajů, okresů, měst a vesnic".

Z tohoto textu pro národní výbory vyplývala povinnost *„zabezpečit" komplexní rozvoj v rámci své územní působnosti.* Nástrojem jim k tomu měl být „státní plán rozvoje národního hospodářství" a „státní rozpočet". V mnoha případech však centrálně vytvořený „státní plán rozvoje" nezahrnoval plně všechny sféry a oblasti patřící do „komplexního rozvoje" regionu či obce. Tentýž zákon ukládal národním výborům „spolupráci při plánování a zabezpečování rozvoje hospodářství řízeného přímo ministerstvy a zajištění souladu činnosti a rozvoje všech odvětví hospodářství na svém území". K výkonu těchto činností měly *národní výbory zákonem vytvořeny určité kompetence.* Měly např. právo *sledovat činnost státních orgánů a hospodářských organizací na svém území, hodnotit, jak plní úkoly, identifikovat nedostatky v jejich činnosti*

14/ Aby byla vedoucí úloha KSČ ve správním aparátu zajištěna důsledně, byli tajemníci KNV a ONV zpravidla členy pléna krajských nebo okresních výborů KSČ. Ve většině krajů a okresů byli členy pléna krajských a okresních výborů KSČ i někteří další členové rad odpovídajících národních výborů.

15/ V roce 1960 činil národní důchod na obyvatele 12 896 Kč, zatímco v roce 1964 poklesl na 12 280 Kč. Viz Mencl V. a kol. : Křižovatky 20. století, Naše vojsko, Praha 1990, str. 281.

a dohlížet na jejich odstranění. Hospodářským organizacím, které byly řízeny ústředními orgány, se ukládala povinnost spolupracovat s národními výbory a plnit úkoly nutné k zabezpečení rozvoje krajů, okresů a obcí.

Na druhé straně národní výbory nebyly ve své většině k výkonu takovýchto činností vybaveny ani personálně, ani technicky. Současně vznikaly určité problémy spojené s vymezením působnosti a kompetencí národních výborů různých stupňů vůči hospodářským organizacím působícím na jejich území. (Každá hospodářská organizace působící v rámci „kraje" byla dislokována v některém z „okresů" tohoto kraje a přímo v některé konkrétní „obci" daného okresu.) Již ústava z r. 1960 stanovila (čl. 92) nutnost vymezit pravomoc a odpovědnost národních výborů podle jednotlivých stupňů. O to se pokusil již zmiňovaný zákon 65/1960 Sb. V paragrafu 15 uvádí: *„Krajské národní výbory odpovídají za správné stanovení a rovnoměrné plnění úkolů hospodářské a kulturní výstavby řízené národními výbory... Napomáhají k zabezpečení úkolů na území kraje, organizují využívání všech jeho zdrojů a rezerv, dbají o správné rozmístění hospodářství řízeného národními výbory a iniciativně navrhují ústředním orgánům řešení problémů rozvoje kraje... Přímo řídí hospodářské a rozpočtové organizace krajského významu. Zabezpečují jednotu odvětvových a územních hledisek v řízení a plánování národního hospodářství a kultury.*

Úkoly okresních národních výborů, které byly označeny za „hlavní článek" celého systému, jsou formulovány takto:

„Okresní národní výbory jsou v soustavě národních výborů hlavním článkem řízení rozvoje hospodářství a kultury. Odpovídají za správné stanovení úkolů hospodářské a kulturní výstavby řízené okresními, městskými a místními národními výbory a za rovnoměrné plnění těchto úkolů.... Usměrňují výstavbu obcí a zajišťují její vysokou hospodárnost. Přímo řídí ty hospodářské, školské, sociální, zdravotní a jiné organizace, které vyvíjejí činnost a uspokojují potřeby pracujících převážně v rámci okresu. Účastní se řízení komplexního rozvoje hospodářství na území kraje a zabezpečují komplexní rozvoj okresu."

Analogickým způsobem byly vymezeny úkoly i pro městské a místní národní výbory. *„Místní a městské národní výbory... řídí nebo spravují podniky a zařízení, které uspokojují potřeby převážně na území obce.... Zabezpečují hlavně rozvoj zemědělské výroby, upevňování jednotných zemědělských družstev a výkup zemědělských výrobků... Odpovídají za celkovou bytovou politiku v obcích. Spravují školská, kulturní a jiná zařízení... Vyřizují běžné záležitosti občanů."*

Takovéto vymezení pravomoci a odpovědnosti jednotlivých stupňů národních výborů bylo poměrně vágní. V zásadě se u všech stupňů zdůrazňovala nutnost jejich spolupráce a koordinace činnosti s národními výbory „vyššího" či „nižšího" stupně.[16] V jednotlivých krajích a okresech bylo provedeno „rozdělení" výrobních podniků i organizací zajišťujících služby a bylo konkrétně stanoveno u každého z těchto subjektů, kterým z národních výborů je „řízen". Zpravidla ty „největší" a „nejvýznamnější" podniky byly v kompetenci KNV (pokud nebyly přímo řízeny příslušnými ministerstvy), největší část podniků a hospodářských organizací, nacházejících se na území kraje, byla řízena okresními národními výbory a v kompetenci místních národních výborů, zejména v případě menších obcí, byly většinou organizace poskytující převážně služby určené přímo obyvatelům obcí, resp. vytvářející bezprostřední zázemí obce. To sice umožnilo poměrně přijatelné „rozdělení" kompetencí mezi národními výbory různých stupňů vůči konkrétním podnikatelských subjektům, ale „systém řízení" nižších národních výborů vyššími působil opět komplikace. Nejčastější z nich byla, že národní *výbor vyššího stupně* měl tendenci *řídit hospodářskou organizaci, která nebyla v jeho kompetenci, prostřednictvím řízení orgánů příslušného národního výboru nižšího stupně.*[17]

Určité komplikace v systému řízení (odpovědnosti) národních výborů působilo *postavení komisí upravené* na základě Ústavy ČSSR *zákonem 65/1960 Sb.* Ten jednak stanovil strukturu těchto komisí, kterou zpravidla tvořili ze dvou třetin poslanci, tj. členové národních výborů, a jedné třetiny „ostatní" členové, tj. ti, kteří nebyli členy pléna národního výboru. Paragraf 33, odst. 2 tohoto zákona stanovil, že *„Komise v rámci své pravomoci rozhodují a činí opatření a mohou dávat závazné pokyny vedoucím příslušných odborů národního výboru a vedoucím podniků a zařízení řízených národním výborem".* Do jejich působnosti patřilo mimojiné rozhodovat o všech důležitých otázkách zabezpečení plánu a rozvoje podniků, zařízení řízených národními výbory, právo požadovat od vedoucích podniků, od představenstev jednotných zemědělských družstev podstatné informace o realizaci plánu, ale také organizovat prověrky v podnicích a zjišťovat eventuální nedostatky. Měly rovněž právo ukládat vedoucím podniků závazná opatření k odstranění zjištěných nedostatků (podle par. 32 tohoto zákona). Komise tak získaly rozsáhlé pravomoci a byly – pokud bychom hovořili o „hierarchizaci" orgánů národních výborů – svým způsobem *nadřazeny* „odborům" a jejich pracovníkům.

16/ Určitá vágnost obsažené v tomto paragrafu zákona (§ 15) si vyžadovala dalšího zpřesnění. Bylo provedeno vládním nařízením č. 71/1960 Sb. o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání činností jejich orgánů.

Byly tedy v tomto smyslu výkonnými orgány i s rozhodovací pravomocí. Přitom vládní nařízení č. 71/1960 Sb., které upravovalo vzájemné vztahy mezi národními výbory a jejich orgány, stanovilo *odpovědnost* těchto *komisí pouze v rámci daného národního výboru*. Příslušné komise odpovídaly pouze radě a plénu národního výboru, jimiž byly řízeny. Paragraf 18, odst. 2 tohoto vládního nařízení stanovil, že o odvolání proti rozhodnutí komise národního výboru rozhoduje rada tohoto národního výboru. Vezmeme-li v úvahu, že předsedou komise byl (podle zákona 65/1960 Sb.) zpravidla někdo z členů rady a jejím tajemníkem obyčejně vedoucí příslušného odboru nebo správy národního výboru, je zřejmé, že takto upravené *postavení komisí vybočovalo ze zásady „dvojí odpovědnosti„*, která byla jinak pro systém národních výborů téměř univerzální. Vznikly tak „výkonné orgány" národního výboru, které nebyly odpovědny (podřízeny, ani řízeny) odpovídajícími orgány (komisemi) národních výborů vyšších stupňů. Přitom komise byly oprávněny zadávat úkoly příslušným odborům národního výboru a kontrolovat jejich plnění.

Počátek 60. let, zejména pak uplatňování některých tezí obsažených v *„socialistické ústavě"*, byl poznamenán zdůrazňováním další oblasti působení národních výborů, která byla jim zadána již v legislativních úpravách z roku 1954. Národní výbory, kromě řízení hospodářského rozvoje a zajišťování běžné správní agendy, měly rovněž *úkoly ideově výchovné*. Byly odvozovány od ústavou zdůrazňované *„výchovné funkce socialistického státu"* a na úrovni národních výborů měly být spojovány zejména s jejich běžnou každodenní organizační činností. V období hospodářských potíží v první polovině 60. let pochopitelně tato „ideově výchovná" funkce národních výborů nenalezla dostatečný ohlas u občanů. I přes pravidelné impulsy, povzbuzující aktivitu *uličních výborů* a jejich aktivů, nenacházela tato oblast činnosti národních výborů dostatečné „pochopení" u občanů. Přesto zákon č. 60/1961 Sb. o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku podstatným způsobem rozšířil působnost národních výborů při upevňování „socialistické zákonnosti". V letech 1961–1963 *poklesla* rovněž *„mocensko-politická funkce* národních výborů", spočívající v řešení a možnosti postihu „záporných společenských jevů". Kompetence v tomto směru a zejména přijímání opatření (včetně sankcí) byly stále více přenášeny ze „státních orgánů na společenské organizace".[18]

Hospodářské problémy, které se v průběhu první poloviny 60. let stupňovaly, vedly k dalším změnám v oblasti úpravy kompetencí národních výborů v hospodářské oblasti. V r. 1963 zákonem *č. 32/1963 Sb. byly zemědělské organizace, které byly dosud v přímé správě národních výborů, převedeny pod kompetenci nově ustavených výrobních zemědělských správ*, řízených Ministerstvem zemědělství, které převzaly plnou odpovědnost za rozvoj zemědělství. Těžiště činnosti těchto „výrobních zemědělských správ" bylo především na okresní úrovni. (Krajské zemědělské správy měly víceméně koordinační funkci v rámci kraje.) Okresní zemědělské správy odpovídaly sice příslušným okresním národním výborům za plnění úkolů a byly zavázány k těsné spolupráci s nimi, byly však řízeny odpovídajícím ministerstvem. Ve vztazích národních výborů k zemědělským podnikům zůstala řada nedořešených problémů.

V letech 1963–1965 došlo k dalším přesunům hospodářských organizací z dosavadní působnosti národních výborů na centrální instituce, resp. resortní ministerstva. Týkalo se to stavebnictví, potravinářského průmyslu, ale i některých významnějších podniků na úseku místního hospodářství. Přitom národní výbory zůstaly i nadále odpovědny za „komplexní hospodářský a kulturní rozvoj" svého regionu či obce. Tato situace vyvolala opět řadu problémů ve vztahu mezi centrálními institucemi a národními výbory. Zejména přesun podniků místního hospodářství do kompetence centrálních orgánů (ministerstev) byl ze strany národních výborů podroben silné kritice. Kritické výhrady a problémy, které vznikly v důsledku těchto opatření, měla mimo jiné řešit „celostátní konference"předsedů krajských, okresních a některých městských a místních národních výborů, které se zúčastnili vedoucí tajemníci krajských a okresních výborů KSČ.[19] Nejen kritické připomínky ze strany národních výborů k prováděným zásahům do jejich činnosti, ale i řada dalších problémů, které se vyskytovaly v rozvoji společnosti jak v hospodářské, tak i kulturně politické oblasti, stejně jako neuspokojivé řešení problémů v česko-slovenských vztazích po nepříliš šťastném řešení postavení slovenských národních orgánů v „socialistické ústavě", bylo rozhodnuto přistoupit k přípravě dokumentů, týkajících se některých změn ve vnitřní organizaci národních výborů jako správních orgánů i úpravy kompetencí a zaměření jejich činnosti. Současně s tím sílily i tendence dožadující se změn ve stávajícím systému činnosti centrálních orgánů.

17/ I při tomto stanovení kompetencí jednotlivých národních výborů vůči konkrétním organizacím docházelo k některých paradoxním situacím. Např. do kompetence Obvodního národního výboru v Praze I spadala i jediná zemědělská organizace působící v rámci Prahy, Státní statek Praha, protože její „ředitelství" se nacházelo na území Prahy I.

18/ Tento trend byl zdůvodňován postupným nahrazováním „mocenských funkcí" státu společenskými organizacemi, k němuž byly „vybudováním základů socialismu" v Československu vytvořeny odpovídající podmínky.

Změny v systému činnosti a řízení národních výborů

I když národní výbory byly podřízeny ve své činnosti vládě, po volbách v r. 1964[20] se jejich činností a problémy s nimi spojenými začalo *pravidelně zabývat i Národní shromáždění*. Krátce po zahájení činnosti nové *Národní shromáždění* vzešlé z voleb ustavilo „*Výbor pro národní výbory*", který pravidelně projednával záležitosti spojené s postavením a činností národních výborů. Na zasedání tohoto výboru byli přizváváni i předsedové KNV (k některým otázkám i tajemníci KNV, event. členové rady), a také předsedové okresních či významných městských národních výborů. Z iniciativy „výboru" byl rovněž (poprvé po únoru 1948) *realizován průzkum*, jehož *předmětem byla zejména činnost městských národních výborů*. Výsledky tohoto průzkumu ovlivnily i obsah „*vzorového statutu*", který byl výborem zpracován a přijat usnesením Národního shromáždění č. 109 z 1. prosince 1967.

Vzhledem k praktické realizaci „vedoucí úlohy KSČ ve společnosti", tedy i v oblasti veřejné správy, určovaly vývoj organizace správních institucí podstatným způsobem usnesení a závěry orgánů komunistické strany, zejména její sjezdy. Proto také rezoluce XIII. sjezdu KSČ „o postavení národních výborů v socialistické společnosti" spolu s dalšími závěry, směřujícími k oblasti veřejné správy, byla východiskem pro zpracování legislativní normy, která byla přijata Národním shromážděním jako zákon 69/1967 Sb. o národních výborech. (Na tento zákon navazoval *zákon 71/1967 Sb.* o správním řízení.)[21]

Uvedená právní norma v úvodních částech opakovala víceméně ideologická tvrzení o postavení a funkci národních výborů v socialistické společnosti. Opakovala rovněž teze, které se objevovaly v diskusích po r. 1964, týkající se nutnosti úpravy v organizační struktuře národních výborů a posílení jejich úlohy při zajišťování mocenských funkcí, zejména při ochraně socialistického vlastnictví, veřejného pořádku a prosazování socialistické zákonnosti. Jako většina zákonných norem a dalších dokumentů týkajících se práce národních výborů, které vznikly po r. 1948, i tato rezoluce zdůrazňovala „rozhodující význam" *kolektivních orgánů národních výborů*, tj. *plén a rad*. Vrátila se rovněž k problematice, v předcházejících letech velmi často (a nejednoznačně) řešené – vymezení působnosti jednotlivých stupňů národních výborů. V souladu s předcházejícími dokumenty označila *okresní národní výbory jako hlavní články řízení* a stanovila jejich *komplexní odpovědnost za celkový rozvoj okresů*. Zdůraznila nutnost zvýšení úrovně jejich koordinační a organizátorské práce, která měla být zaměřena na usměrnění působení podniků a organizací, sídlících na území okresů a řízených vyššími orgány s institucemi, které nebyly v přímé kompetenci ONV, i na podniky řízenými městskými a místními národními výbory. Krajským národním výborům byly *významně redukovány operativní činnosti*, ale zvýšena jejich pravomoc i odpovědnost za dosažení proporcionálního rozvoje jednotlivých oblastí v rámci kraje. Byla rovněž zdůrazněna jejich metodická a koordinační funkce směrem k působení okresních národních výborů.

Jednoznačně byla zdůrazněna potřeba *zvýšení působnosti městských a místních národních výborů*. Do jejich přímé správy měly být převedeny jak hospodářské, tak rozpočtové organizace, které byly organicky spojeny s životem a rozvojem měst a obcí. Zejména ve městech byly národní výbory orientovány na zvýšení své úlohy při výstavbě bytů, rozvoji občanské vybavenosti bytových komplexů a budování nezbytného občanského zázemí.

Rezoluce se také zabývala otázkou řízení národních výborů z pozic centrálních orgánů. *Vrcholné řízení národních výborů* jako orgánů státní moci, volených zastupitelských sborů, bylo v kompetenci *Národního shromáždění* (jako voleného orgánu). Národní shromáždění již po r. 1964 věnovalo zvýšenou pozornost problematice národních výborů a v tomto směru přijatá rezoluce víceméně potvrdila a zdůraznila stávající trend. Vláda, resp. příslušná ministerstva měla národním výborům poskytovat všestrannou pomoc a metodickou podporu v oblasti hospodářsko-organizátorské či výkonu správní agendy. Současně zdůraznila *nutnost eliminace přímých zásahů do rozhodovací a řídící činnosti národních výborů*.

V intencích této rezoluce XIII. sjezdu KSČ byl koncipován i již vzpomínaný zákon o národních výborech (69/1967 Sb.), který byl přijat v únoru 1967. V úvodních částech více méně přebíral politicko-ideologické charakteristiky postavení národních výborů tak, jak byly formulovány ve vzpomínané rezoluci XIII. sjezdu KSČ, v dalších částech na základě těchto tezí stanovil určité normy charakterizující činnost národních výborů. Jako většina dokumentů z tohoto období

19/ Tato konference navazovala na pravidelné konference vedoucích funkcionářů krajských a okresních národních výborů a byla konána v rámci přípravy XIII. sjezdu KSČ.

20/ Volby do Národního shromáždění a všech stupňů národních výborů proběhly dne 14. června 1964. Probíhaly standardním způsobem, charakteristickým pro všechny volby po únoru 1948. Voličům byla opět předložena „kandidátní listina Národní fronty" (do všech orgánů). Pro kandidáty Národní fronty se vyslovilo 99,9 % všech voličů. Byly to poslední volby, které proběhly před vznikem „Československé socialistické federativní republiky".

21/ Současně s těmito zákony byl přijat i zákon č. 110/1967 Sb. o národních výborech působících v hlavním městě Praze a zákon č. 111/1967 Sb. o hlavním městě Praze.

i uvedený zákon obsahoval řadu formulací natolik nevyhraněných, že umožňovaly poměrně širokou interpretaci.

V paragrafu 5 konstatuje, že „*Národním výborům přísluší výkon státní správy v jejich územních obvodech; jiným územním orgánům nebo organizacím může být výkon státní správy svěřen jen zákonem*". Národní výbory z titulu volitelnosti, tj. jako zastupitelské sbory, jsou orgány, *od nichž je odvozena pravomoc ostatních orgánů státu*. V tomto smyslu mají vykonávat vliv na ostatní složky státního aparátu v oblasti svého působení. Jsou ve *svém území „nejvyšším orgánem státní moci"* a plně odpovídají za její výkon. V duchu socialistické ústavy a dalších norem *„nemohou být žádné jiné státní orgány nadřazeny" zastupitelským sborům ani vyňaty z jejich kontroly.*[22/] Soudy, prokuratura i „Sbor národní bezpečnosti" byly povinny pravidelně informovat příslušné národní výbory o stavu socialistické zákonnosti, tj. prakticky o své činnosti.

Paragraf 7 uvedeného zákona *charakterizuje postavení národních výborů při výkonu státní správy vůči „ústředně řízeným hospodářským a jiným organizacím"*. V této oblasti zůstala i nadále (stejně jako v předcházejících letech) řada neupřesněných vztahů a kompetencí. Bylo to způsobeno deklarativností a přílišnou obecností uvedených formulací. Výkon *státní správy* v tomto směru spočíval *v koordinaci* a zřejmě určité kontrolní činnosti. Národní výbory podle tohoto zákona měly mít možnost vyjadřovat se k plánům, podle nichž měly ústředně řízené hospodářské a jiné organizace vyvíjet svoji činnost již v době jejich tvorby.

Ve *struktuře* národních výborů uvedený zákon zaváděl *pouze drobné změny*. Nadále zůstala zachována třístupňová soustava, v níž nejvyšším stupněm byly krajské národní výbory, rozhodující váhu měly okresní národní výbory a základní stupeň představovaly městské a místní národní výbory. Městské národní výbory byly zřizovány ve městech, které byly sídly okresů, a v obcích městského charakteru, které na základě návrhu okresního národního výboru stanovil krajský národní výbor. V hlavním městě republiky Praze působil Národní výbor hlavního města Prahy, v jednotlivých obvodech obvodní národní výbory a v některých obcích, které byly k Praze připojeny,[23/] působily místní národní výbory.

Velkou pozornost věnoval zákon *postavení a funkci poslanců*. Kromě práva a povinností, které byly součástí předcházejících právních norem, zdůrazňoval nutnost součinnosti poslanců národního výboru vyšších stupňů s výbory nižších stupňů v jeho volebním obvodě. Poslanci měli právo účastnit se zasedání orgánů těchto národních výborů s hlasem poradním. Prakticky (zejména po r. 1970) byli k účasti na těchto zasedáních svým orgánem vyzýváni. *Zákon stanovil rovněž „nejnižší" počty poslanců národních výborů ve vztahu k počtu obyvatel příslušného územního celku* a stupně (event. druhu) národního výboru. *Nejnižší počet členů* pléna (poslanců) *krajského* národního výboru byl stanoven *na 80. Okresní* národní výbory byly ve vztahu k počtu poslanců rozděleny na dvě základní kategorie. V okresech, na jejichž *území byl vyšší počet obyvatel než 80 000*, byl stanoven minimální počet členů pléna *na 80, v ostatních okresech minimálně na 60* poslanců. Minimální počet poslanců v *místních* a *městských národních výborech* byl stanoven v *obcích s větším počtem obyvatel než 300* na *9*. Přitom minimální počet poslanců *městských národních výborů* působících *ve městech s více než 50 000* obyvateli byl stanoven na *85*.

Podle paragrafu 19 zmíněného zákona vykonávaly národní výbory státní správu rovněž podle zvláštních předpisů, zejména zákonů. Šlo především o takové zákony, jako byl zákon o hospodaření s byty, zákon o ochraně zemědělského a půdního fondu, zákon o vodním hospodářství, ale i o školský zákon, zákon o sociálním zabezpečení atd. V některých částech zákona se v důsledku toho hovoří o *„samostatné působnosti národních výborů"* (podle par. 38) a *„ostatní působnosti"*. Takovéto formulace umožňují interpretaci, podle níž to, co je v zákoně označeno jako „samostatná působnost národních výborů", se týká v podstatě výkonu *„samosprávných funkcí"*, zatímco pojem „ostatní působnost" umožňuje interpretaci, že jde v tomto případě o výkon *„státní správy"*.[24/] V duchu tehdejšího pojetí postavení národních výborů jako „nositelů jednotné státní moci" je zřejmé, že v obou případech šlo o výkon *„jednotné státní správy"*, jejímiž vykonavateli v obvodu své působnosti byly národní výbory.

Uvedený zákon upravuje rovněž kompetence a vzájemné vztahy mezi jednotlivými orgány národních výborů. Základním a *nejvyšším orgánem národního výboru* je *„plenární zasedání"*. Vyjadřuje se ke všem zásadním otázkám týkajícím se rozvoje kraje, okresu či obce a rozhoduje o nich, volí radu národního výboru, předsedu a místopředsedy. Všechny ostatní orgány národního výboru jsou mu odpovědny. *Zasedání pléna jsou veřejná* a o jejich programu, místě a době konání informuje příslušný národní výbor s patřičným časovým předstihem občany. Byl stanoven rovněž mi-

22/ Z tohoto „principu" byly vyvozeny již určité závěry pro vztah vlády (jako výkonného, nevoleného orgánu) k národním výborům.

23/ 30. 11. 1967 byl přijat zákon č. 111/1967 Sb. o hlavním městě Praze, který mimojiné připojoval k území hlavního města 21 obcí, jež byly dosud součástí Středočeského kraje (§ 19).

nimální počet zasedání plén národních výborů. *Krajské* a *okresní* výbory konaly svá zasedání *nejméně 4× do roka, městské* a *místní národní výbory nejméně 6× ročně*. Na žádost minimálně čtvrtiny poslanců byl povinen předseda národního výboru svolat mimořádné zasedání, které se mělo konat nejpozději do 14 dnů od podání návrhu na jeho svolání. Právo požádat o svolání mimořádného zasedání pléna měla rovněž rada národního výboru vyššího stupně.

Rada národního výboru zůstává, jako v předcházejícím období, *výkonným orgánem s všeobecnou působností*; k jejím základním úkolům patřilo zabezpečení úkolů vyplývajících z přijatých usnesení národního výboru, ale také úkolů vzešlých z jednání rad národních výborů vyšších stupňů a zejména úkolů, které byly obsaženy v usneseních vlády. Dále k její činnosti patřila organizace vnitřního chodu národního výboru, koordinace práce jednotlivých odborů a komisí. Rada rovněž odpovídala za přípravu plenárních zasedání, v součinnosti se členy pléna připravovala jejich obsah a zodpovídala za to, že členové pléna budou mít k dispozici včas všechny podkladové materiály a potřebné informace k otázkám, které se na plenárním zasedání měly projednávat. *Radu* národního výboru *tvořili: předseda, místopředsedové, tajemník* a *další poslanci zvolení plénem národního výboru. Předseda* národního výboru *reprezentoval* národní výbor ve *vztahu s vnějšími institucemi*, zejména při jednání s národními výbory vyšších stupňů a vládou, řídil zasedání pléna i rady národního výboru. Měl právo *pozastavit výkon usnesení rady* v případě, že podle jeho názoru odporoval obecně závazným předpisům nebo usnesením národního výboru. Zákon rovněž upravil povinnosti a kompetence *tajemníka* národního výboru. Již podle dříve platného zákona byl tajemník členem rady národního výboru. Podle zákona 69/1967 Sb. společně s předsedou národního výboru podepisuje usnesení a závazná nařízení národního výboru. V jeho kompetenci je rovněž příprava plánu činnosti národního výboru a jeho rady. Zodpovídal rovněž za operativní řízení administrativního aparátu národního výboru a bezchybný výkon jeho funkcí.

K významným změnám došlo v postavení a náplně *práce komisí* národních výborů. Důraz byl položen zejména na iniciativní a kontrolní činnost. V rámci kontrolní činnosti dohlížely komise na fungování organizací řízených národními výbory, neměly však právo zasahovat do otázek jejich operativního řízení. Rovněž vykonávaly kontrolní činnost ve vztahu k odborům národního výboru. Zde měly právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků. V případě, že odbory na jejich upozornění nereagovaly, komise se s návrhem na zajištění nápravy obracela k radě národního výboru. Zákonem tedy došlo k podstatnému *omezení výkonných pravomocí komisí*. Opatření jako výkonné orgány mohly činit pouze v záležitostech, které jim byly svěřeny plenárním zasedáním rady národního výboru. Plenární zasedání rovněž stanovilo, v jakém rozsahu bude komisím svěřena výkonná pravomoc. Pověřování komisí výkonnou funkcí mělo být pouze výjimečné a mělo být vázáno na konkrétní činnost zastupitelského sboru, který komisi jako svůj přímý orgán zřídil. Byla přijata zásada, aby komisím nepředsedali poslanci, kteří byli současně členy rady národního výboru. Vzhledem ke skutečnosti, že komise národního výboru byly převážně iniciativními a kontrolními orgány (výkonné pravomoci měly vždy pouze z pověření pléna), *nebyly podřízeny odpovídajícím komisím národního výboru vyššího stupně*. I když i zde šlo o porušení principu „dvojí podřízenosti", vzhledem k tomu, že komise *nebyly* ve své podstatě *výkonnými orgány*, bylo z hlediska tehdejšího způsobu řízení práce národních výborů „podřízení" pouze kolektivním orgánům příslušného národního výboru dostačující.

Členové komisí byli voleni z řad poslanců a také z občanů, kteří nebyli členy národního výboru, byli však za členy komisí navrženi společenskými organizacemi. *Předsedou komise* byl vždy *poslanec národního výboru*, řídil práci komise a byl oprávněn pozastavit výkon usnesení komise v případě, že dle jeho názoru odporoval závaznému právnímu předpisu nebo usnesením národního výboru či jeho rady. Podle zákona *většinu členů komise museli tvořit poslanci národního výboru*. Komise národního výboru byly zřízeny (zvoleny) vždy pro jednotlivé úseky činnosti.

Kromě nich vznikly na základě uvedeného zákona i tzv. *„správní komise národních výborů"*; *v jejich kompetenci bylo rozhodovat o právech a povinnostech občanů a organizací v případech stanovených zvláštními předpisy*. (Vykonávaly svoji činnost v oblastech, které bylo možno zahrnout pod zmíněnou „ostatní působnost" národních výborů, upravenou zvláštními předpisy – zákony.) Tyto „správní komise" (k nimž patřily např. „komise péče o děti", „posudková komise sociálního zabezpečení" atd.) byly *řízeny radou* národního výboru, které *odpovídaly* za svoji činnost, ale byly také *současně podřízeny odpovídající správní komisi národního výboru vyššího stupně*. V jejich případě tedy byl princip *„dvojí odpovědnosti"* důsledně dodržen. Zvláštní postavení v systému komisí měly *„výbory lidové kontroly národních výborů"*. I tyto

24/ Tyto interpretace se skutečně vyskytly v průběhu r. 1968 a 1969. Po r. 1971 byly podrobeny kritice ze strany tehdejšího politického vedení.

výbory byly voleny (a odvolávány) plénem národního výboru stejně jako ostatní komise. Tvořily však *součást celostátního kontrolního systému* a jejich činnost byla upravena zvláštním zákonem. *Předsedou výboru lidové kontroly* byl *vždy poslanec*, jako předseda měl právo zúčastnit se schůzí rady národního výboru, kde měl poradní hlas.

Zmíněný zákon upravil též odlišně (ve srovnání s předcházejícím obdobím) postavení *odborů* národních výborů. Nově byly pojaty jako *„výkonné orgány národních výborů s rozhodovací pravomocí"*. Byly pověřeny výkonem státní správy v odvětvích a na úsecích působnosti národních výborů, pro něž byly zřízeny. *Byly kompetentní* ve všech *záležitostech*, které *patřily do jejich sféry působnosti*, s výjimkou těch, které náležely do pravomoci pléna, rady nebo některé z komisí národního výboru. Zabezpečovaly plnění usnesení národního výboru, jeho rady a zpracovávaly odborné podklady pro jednotlivá zasedání. Jejich práce byla řízena radou národního výboru a té taky odpovídaly za svoji činnost. *V případě odborů* národních výborů byl plně *zachován princip dvojí odpovědnosti*, podle nějž byly odbory při výkonu státní správy podřízeny odpovídajícím odborům národního výboru vyššího stupně, event. v případě KNV příslušnému ústřednímu orgánu státní správy. V čele odboru stáli jmenovaní vedoucí, kteří zodpovídali za operativní řízení práce odboru. Zákon potvrdil *povinnost vedoucích a pracovníků odborů* účastnit se a *podporovat poslanecké aktivity* vůči *občanům*, zejména veřejné schůze s voliči. Odbory byly zřizovány krajskými, okresními a městskými národními výbory pro jednotlivá odvětví, jejichž řízení bylo v kompetenci národního výboru nebo i pro další oblasti, v nichž národní výbor vykonával ze zákona státní správu. *Vládním nařízením bylo stanoveno, které odbory mají národní výbory jednotlivých stupňů zřizovat.* Místní národní výbory ve městech podle tohoto nařízení mohly zřizovat jeden, event. více odborů. Ostatní místní národní výbory odbory nezřizovaly. V případě, že při národních výborech nebyly zřízeny příslušné odbory, mohly jejich činnost zastávat komise.

Zmíněný zákon rovněž upravil podmínky *činnosti aktivů* národních výborů (§ 64 a 65). Městské národní výbory a obvodní národní výbory, v některých případech i místní národní výbory, v obcích, kde tomu odpovídaly podmínky (velikost území, počet obyvatelstva, atd.) zřizovaly *„občanské výbory"*. Ve většině měst a obcích byly tyto občanské výbory zřízeny vždy pro příslušný „volební obvod" poslance do národního výboru, který je zřizoval. *Členové těchto občanských výborů byli voleni na veřejných schůzích občany příslušného volebního obvodu* a jejich funkční období bylo shodné s funkčním obdobím příslušného národního výboru. V čele občanského výboru byl předseda volený členy občanského výboru a potvrzovaný příslušným národním výborem.

K povinnostem občanských výborů patřilo organizovat „veřejné schůze občanů" minimálně 4× do roka. Těchto schůzí se pravidelně účastnil poslanec národního výboru, který byl v daném obvodě zvolen, a vedoucí nebo pracovník příslušného odboru národního výboru, do jehož kompetence patřila podstatná část obsahového zaměření konkrétní veřejné schůze. Víceméně k „morálním" povinnostem předsedů občanských výborů patřila účast na plenárních zasedáních národních výborů. K další náplni činnosti občanských *výborů patřilo zejména organizování akcí spojených s běžným životem občanů v obvodu*, v němž působily. Většinou se tato činnost však omezovala (kromě veřejných schůzí) na organizování „brigád" či podobných akcí. Zvýšit aktivitu a společenskou angažovanost občanů měly pomoci i *„domovní komise"*, které byly v pravidelném styku s občanskými výbory. Občanské výbory rovněž po dohodě s příslušným národním výborem mohly pro jednotlivé úseky své činnosti zřizovat *aktivy*. Po svém ustavení navrhovaly rovněž plénu národního výboru občany do jednotlivých komisí, které národní výbor zřizoval.

V oblasti řízení národních výborů ze strany ústředních orgánů zákon v podstatě jen jinou formou vyjádřil závěry obsažené ve vzpomínané rezoluci XIII. sjezdu KSČ. V tomto směru zdůraznil kompetence nejvyššího zákonodárného sboru – Národního shromáždění (na Slovensku Slovenské národní rady) jako vrcholného zastupitelského sboru upravovat působnost, pravomoci a event. i organizaci národních výborů. Národní výbory měly také možnost účastnit se projednávání návrhů zákonů a usnesení, které se vztahovaly k činnosti národních výborů nebo k oblastem, v nichž národní výbory vykonávaly v mezích své působnosti státní správu. Měly také možnost obracet se na Národní shromáždění s připomínkami a iniciativními návrhy.

V oblasti vzájemného vztahu *vlády – ministerstev* jako orgánů ústřední státní správy k národním výborům bylo stanoveno, že tyto orgány *řídí výkon státní správy* příslušných odvětví (centrálně řízených) *vydáváním obecně závazných předpisů a směrnic* v rámci platných zákonů. V případě, že jde o výkon státní správy vůči subjektům, které jsou spravovány národními výbory, je kompetence ústředních orgánů omezena pouze na výše uvedené. V případě, že jde o subjekty, které jsou řízeny centrálně, ústředními orgány státní správy, zpracovávají ministerstva koncepci rozvoje příslušných odvětví, zabezpečují odbornou stránku činnosti, organizují poradenskou službu, usměrňují racionalizaci řídících a správních činností atd. *Nezasahují však do operativního výkonu státní správy*, který v obvo-

dech své působnosti vykonávají národní výbory. *Ministerstvo vnitra* kromě toho *bylo pověřeno koordinací* činnosti ostatních ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy ve vztahu k národním výborům. Zpracovávalo rovněž podklady týkající se činnosti národních výborů a předkládalo je vládě.

Rozvoj činnosti národních výborů ve druhé polovině r. 1967 byl však ovlivněn řadou politických a společenských okolností, které vedly k výrazným společenským změnám v následujícím roce. Na podzim r. 1967 se objevily první rozpory i uvnitř Ústředního výboru KSČ, které vyústily v lednu 1968 v personální změnu na pozici prvního tajemníka KSČ. Do vedení KSČ, která měla stále ústavou zajištěnou „vedoucí úlohu", nastoupila řada funkcionářů, podporující určité změny ve způsobech řízení společnosti. To umožnilo i urychlit přípravy na nové státoprávní úpravy týkající se postavení Slovenska, které vyústily v přijetí zákona o československé federaci.

Veřejná správa v období Československé socialistické federativní republiky

Politické napětí, které dosáhlo svého vrcholu v posledních měsících roku 1967, vyústilo v lednu následujícího roku do výrazných personálních změn ve struktuře vedoucích orgánů KSČ. Byly umožněny posílením pozic reformně orientovaných členů vedoucích politických orgánů KSČ. Plenární zasedání ÚV KSČ, které se uskutečnilo počátkem ledna, oddělilo nejvyšší stranickou pozici (první tajemník strany) v KSČ od nejvyšší státní funkce – funkce prezidenta republiky.[1] V politickém vývoji tehdejšího Československa, především ve vrcholných orgánech KSČ, se začaly prosazovat stále výrazněji i prvky demokratických tendencí.[2] Byla to reakce a v dané době *jediný možný způsob přístupu k řešení problémů*, které nazrály v 60. letech a zasáhly téměř všechny sféry života společnosti.

Demokratizační tendence v roce 1968

K prvnímu výraznému vyústění zmíněných demokratizačních tendencí došlo v dubnu 1968. Jejich výrazem a současně „motivačním rámcem pro další vývoj byl *„Akční program KSČ"*, přijatý ÚV KSČ 5. dubna 1968. Vyjadřoval základní názorové tendence v pohledu na klíčové otázky a problémy dosavadního vývoje. Výrazně se postavil proti *„nahrazování a zaměňování státních orgánů, orgánů hospodářského řízení stranickými orgány"*, které je „nadále nutno zcela odstranit". I když není v tomto Akčním programu odmítnuta explicitně vedoucí úloha strany, uvedené konstatování, které – v duchu doby – bylo považováno za závaznou směrnici, vytvářelo možnost pro postupné omezení a eventuálně úplnou likvidaci „dirigismu" KSČ vůči státním a správním orgánům (i ostatním společenským subjektům).

Národní fronta byla v „Akčním programu" charakterizována jako *platforma pro realizaci „politického pluralismu"* i *když na bázi „společného politického programu"*. Její pojetí však připouštělo *„případné spory o politiku státu" a „rozdílná i rozporná stanoviska složek Národní fronty"* v názorech na konkrétní otázky. Tyto formulace vytvářely podmínky pro obnovení „subjektivity" ostatních existujících politických stran (sdružených v Národní frontě). V tomto duchu byly koncipovány i teze, které se týkají přímo charakteru řízení a výkonu státní správy. *„Základní předpoklad pro správný vývoj vidíme v tom, aby v celém našem systému řízení bylo do budoucna jasné, kdo, který orgán a který pracovník za co odpovídá, jakou má pravomoc a jaké povinnosti. K tomu je nezbytné, aby všechny složky měly své samostatné postavení". Národní výbory* byly charakterizovány jako instituce *„kde je demokraticky vytvářena linie státní politiky v místech, zejména v okresech a krajích"*. Na jejich bázi se měly projevit „různé zájmy a potřeby občanů". Byly považovány za instituce, které „musí *pokračovat* v pokrokových tradicích *místní samosprávy a lidové správy"*. V těchto tezích bylo možno spatřovat náznak obnovení „samosprávné funkce" národních výborů. Byly stále považovány za základ sítě zastupitelských sborů, ale Akční program se nezmiňuje o jejich povinnosti realizovat centrálním plánem stanovený program.

Posílení demokratických tendencí a odmítnutí dosavadního formalismu se vztahovalo i k nejvyššímu zastupitelskému orgánu, Národnímu shromáždění. Byl odsouzen „formalismus jednání" stejně jako *„snaha o nepřesvědčivou*

1/ Funkce předsedy KSČ a prezidenta republiky byly spojeny od nástupu Klementa Gottwalda do prezidentské funkce v r. 1948 až do jeho smrti v r. 1953. V době, kdy byl prezidentem republiky Antonín Zápotocký (tj. v letech 1953–1957) byly tyto funkce od sebe odděleny. Prvním tajemníkem strany byl v té době A. Novotný. Po zvolení A. Novotného prezidentem republiky došlo opět ke spojení prezidentské funkce s pozicí „prvního tajemníka ÚV KSČ". Odpovídalo to duchu koncepce vedoucí úlohy KSČ ve společnosti (potvrzené „socialistickou ústavou" z r. 1960). Rozdělení těchto funkcí, k němuž došlo počátkem ledna 1968, současně se zvolením A. Dubčeka do funkce prvního tajemníka ÚV KSČ, vytvořilo (potenciální) podmínky k omezení vlivu (ve skutečnosti „diktátu") stranických orgánů KSČ na činnost státních a správních orgánů.

2/ Politický systém Československa po roce 1948 a po roce 1960 v zásadě (ani legislativně) nepřipouštěl možnost, aby politické dění probíhalo mimo orgány KSČ. Národní fronta v této době byla víceméně jen vykonavatelem rozhodnutí a opatření přijatých vedoucími orgány KSČ.

jednomyslnost"[3] vylučující rozdílnost v názorech a postojích poslanců. Z tohoto hlediska Akční program považoval za jeden z *nejaktuálnějších úkolů „vyřešit především vztahy Národního shromáždění a stranických orgánů*"[3]. Na adresu vlády zkonstatoval, že vláda se musí stát skutečným orgánem vládnutí, a nikoliv jen výkonu rozhodnutí stranických orgánů. *„Jako nejvyšší orgán výkonu státní moci se musí jako celek soustavně zabývat celým okruhem politických a správních otázek ve státě*"[4]. Zdůraznil rovněž komplexní a jednoznačnou odpovědnost vlády Národnímu shromáždění (nikoliv stranickým orgánům KSČ). Vyslovil požadavek *zabránit tomu „aby v celém státním mechanismu* nedocházelo k *přílišnému soustřeďování moci v jednom článku, v jednom aparátu nebo u jednotlivce*"[4]. V souvislosti s tím poukázal na *„přílišnou koncentraci funkcí v dosavadním Ministerstvu vnitra"*. Nově je tento resort nutno považovat především za „resort státní vnitřní správy"[4].

Cesta k federaci

Významnou částí Akčního programu je i řešení státoprávního uspořádání vzájemného vztahu *Čechů a Slováků*. V této části akčního programu je na jedné straně kriticky hodnocen současný stav v řešení národnostní problematiky a současně jsou formulovány základní intence směřující k přípravě federativního uspořádání státu. V úvodu této části se konstatuje: *„Samo asymetrické uspořádání nebylo už principiálně způsobilé vyjádřit a zabezpečit státoprávní vztahy dvou rovnoprávných národů,...* rozdílný způsob se projevil především v tom, že *funkci českých národních orgánů plnily centrální orgány, které jako celostátní byly nadřazeny slovenským národním orgánům,...* v takových podmínkách se funkce slovenských národních orgánů oslabovaly, a to jak v 50. letech, tak i v koncepci ústavy ČSSR z roku 1960". Jako jedinou možnou cestu nápravy stávajících deformací a perspektivního řešení vzájemného vztahu Čechů a Slováků je nutno přistoupit k *„socialistickému federativnímu uspořádání"*, tj. přijmout takovou legislativu, která „zakotví *princip symetrického uspořádání*". V rámci federativního uspořádání považoval Akční program za nutné:

Konstituovat Slovenskou národní radu jako zákonodárný orgán a radu ministrů Slovenska jako kolektivní výkonný orgán, ministerstva jako resortní výkonné orgány Slovenské národní rady.

Svěřit řízení národních výborů na Slovensku slovenským národním orgánům... zřídit slovenský resortní orgán na úseku vnitra a bezpečnosti v plném rozsahu.

Upravit kompetenci slovenských národních orgánů tak, aby vypracovávaly a schvalovaly národohospodářský plán a rozpočet Slovenska ve všech jeho částech a k nim patřící ekonomické nástroje.

Obnovit instituci státních tajemníků v centrálních orgánech, zejména na Ministerstvu zahraničních věcí, zahraničního obchodu a národní obrany.

Politicky a ústavně vyloučit možnost majorizace slovenského národa ve státoprávních otázkách Čechů a Slováků a ústavního postavení Slovenska.

Mimo rámec ústavního zákona, v konkrétní politické praxi uskutečnit princip rovnoprávnosti obou národů při kádrovém a personálním obsazování míst v centrálních orgánech, zahraniční službě atd.

Základní zaměření Akčního programu a intence jeho jednotlivých tématických celků se promítla i do činnosti ústavních orgánů. Národní shromáždění začalo připravovat návrhy právních aktů, které by směřovaly k ustavení federace. Rovněž slovenské národní orgány a zejména jejich aktivy[5] se začaly zabývat přípravou dokumentů, které by upravovaly vzájemný vztah *budoucí České republiky a Slovenské republiky ve společné federaci*. Při předběžných jednáních (tehdy ještě na půdě především orgánů KSČ) byla přijata taková koncepce federativního uspořádání, podle níž federace měla mít charakter zákonem vyjádřené dohody (smlouvy) politických reprezentací obou národů. K tomu však bylo nutno vytvořit reprezentativní český orgán, který by byl „partnerem" Slovenské národní radě. Tento problém byl řešen *ústavním zákonem č. 77/1968 Sb.* ze dne 24. června 1968 o *přípravě federativního uspořádání Československé socialistické republiky*. Tento zákon současně upravoval způsob přijetí budoucího zákona o československé federaci. Podle paragrafu 1 tohoto zákona:

„K přijetí ústavního zákona upravujícího státoprávní vztahy mezi českým a slovenským národem je zapotřebí souhlasu nejméně 3/5 všech poslanců Národního shromáždění zvolených v českých krajích a nejméně 3/5 všech poslanců Národního shromáždění zvolených na Slovensku.

O návrhu podle odst. 1 hlasují poslanci zvolení v českých krajích a poslanci zvolení na Slovensku odděleně."

3/ Rok 1968 v usneseních a dokumentech ÚV KSČ, Svoboda, Praha 1969, str. 122.
4/ Tamtéž, str. 123
5/ Především na Slovensku byla otázka federativního uspořádání dominantou politického dění. Na návrzích dokumentů se podílely široké aktivy v správních orgánech (národních výborech), zejména však akademická a vysokoškolská pracoviště.

Tím byl stanoven způsob schválení budoucího zákona, který *vylučoval majorizaci* české nebo slovenské strany. Paragraf 2 tohoto zákona přenášel *úkoly* spojené s *přípravou federativního uspořádání Československé socialistické republiky* na *Českou národní radu* a *Slovenskou národní radu*. K tomuto účelu bylo nutno ustavit Českou národní radu. To řešil paragraf 3 zmíněného zákona:

„Česká národní rada se zřizuje jako prozatímní orgán ústavní politické reprezentace českého národa. Česká národní rada působí až do ustavení českého národního státního orgánu, který bude zvolen ve všeobecných volbách."

Tímto zákonem ustavenou *Českou národní radu volilo Národní shromáždění na návrh Národní fronty z poslanců Národního shromáždění zvolených v českých krajích a z význačných veřejných představitelů veřejného života českého národa, kteří nejsou poslanci Národního shromáždění.* 27. června přijalo Národní shromáždění usnesení 108/1968 Sb. , které stanovilo *počet členů České národní rady* na *150*. Na téže schůzi byla zvolena komise, jejímž úkolem byla příprava návrhu kandidátky. Bylo podáno celkem 290 návrhů, z nichž bylo vybráno 150 kandidátů, kteří byli schváleni Ústředním výborem Národní fronty. K volbě došlo 10. července 1968 a zúčastnili se jí všichni poslanci Národního shromáždění (včetně poslanců zvolených na Slovensku). Volba byla tajná a ke zvolení bylo třeba získat více než 50% všech platných hlasů.[6] *Ustavující schůze prozatímní České národní rady se konala 10. července 1968* (tj. v den, kdy byla zvolena) ve Španělském sále Pražského hradu. Jejím předsedou byl zvolen Čestmír Císař. Na své druhé schůzi, která se konala v zasedací síni v budově dnešního sídla Poslanecké sněmovny České republiky), byli zvoleni místopředsedové a další členové předsednictva. Současně byli zvoleni předsedové a další členové pěti komisí České národní rady, a to *komise státoprávní, ekonomické, kulturní, správní a organizační.*[7]

Paragraf 6 tohoto zákona stanovil možnost *rozšíření Slovenské národní rady „o význačné představitele veřejného života slovenského národa,* kteří nejsou poslanci Slovenské národní rady. Návrhy na kandidáty podává Ústřední výbor Slovenské národní fronty.[8] Na základě uvedeného paragrafu byli do Slovenské národní rady „kooptováni" *především odborníci*, kteří se podíleli na přípravě dokumentů směřujících k ustavení federace.

Současně s přípravou těchto významných dokumentů došlo k dalším změnám (personálním) v politických a ústavních orgánech. V březnu odstoupil z prezidentské funkce A. Novotný a prezidentem republiky byl zvolen L. Svoboda. Ve funkci předsedy Národního shromáždění byl nahrazen Bohuslav Laštovička novým předsedou Josefem Smrkovským. Předsedou Ústředního výboru Národní fronty se stal v dubnu 1968 František Kriegel, *9. dubna*, tj. 4 dny po přijetí Akčního programu, *byla ustavena nová vláda, jejímž předsedou byl Oldřich Černík*[9]. Měla 29 členů a došlo v ní k významným personálním změnám.

13. září 1968 byl přijat *zákon č. 128/1968 Sb. o Národní frontě*. Byl tedy Národním shromážděním přijat až po „vstupu vojsk Varšavské smlouvy do Československa". Zákon přizpůsobuje organizační strukturu Národní fronty připravovanému federativnímu uspořádání. Je charakterizována jako „politický výraz svazku národů a národností, sociálních vrstev i zájmových skupin." Tyto formulace nesou výrazné stopy demokratizačních tendencí tzv. „Pražského jara". Za povšimnutí stojí, že do r. 1968 často používaný termín *třídy*, byl zde nahrazen pojmem *„sociální vrstva"*. Paragraf 2 tohoto zákona stanoví, že *„politické strany a organizace plnící jejich funkci mohou působit jen jako členové Národní fronty"*. Tím se *členství v Národní frontě* stalo existenční podmínkou pro činnost jakéhokoliv politického subjektu. „Předsrpnový" charakter tohoto zákona je patrný i z formulace použité v preambuli zákona, která konstatuje, že „vychází z *humanistických principů socialismu a pluralitního pojetí politického systému*". Bohužel další vývoj po srpnu 1968 způsobil, že tento zákon v reálném politickém životě nebyl prakticky realizován.

Československá federace

Základní zlom ve vývoji státoprávního uspořádání Československa znamenal *ústavní zákon č. 143/1968 Sb.* ze dne 27. října 1968 *o československé federaci*. Na jeho přípravě se podílelo Národní shromáždění, Slovenská národní rada (rozšířená) i „prozatímní" Česká národní rada. 15. května 1968 byla vytvořena *odborná vládní komise pro přípravu návrhu ústavního zákona o novém státoprávním uspořádání*. Byla složena z českých a slovenských vědeckých pracovníků z oblasti ekonomie, práva, historie a dalších. Předsedou této vládní komise byl místopředseda vlády G. Husák. 7. srpna redakční skupina této vládní komise vypracovala *„návrh zásad federativního uspořádání ČSSR"*, který byl před-

6/ Dva z navržených kandidátů (Miroslav Hanzelka a Pavel Kohout) nebyli zvoleni.
7/ Blíže k tomu viz Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa II, Karolinum, Praha 1999, str. 456 n. n.
8/ Slovenská národní rada měla od roku 1964 92 členů.
9/ Jedním z místopředsedů této vlády se stal i Gustáv Husák.

ložen Národnímu shromáždění, Ústřednímu výboru Národní fronty, vládě republiky, České i Slovenské národní radě a dalším centrálním orgánům (stejně jako předsednictvu ÚV KSČ a ÚV KSS) k diskusi. Na jejím základě byl v některých aspektech dopracován a předložen 27. října Národnímu shromáždění k závěrečnému projednání.[10] Hlasování o přijetí tohoto ústavního zákona proběhlo podle ústavního zákona č. 77/1968 Sb. o přípravě federativního uspořádání státu. Proběhlo oddělené hlasování poslanců zvolených v českých krajích a poslanců zvolených na Slovensku. Pro přijetí zákona se vyslovili všichni přítomní poslanci, tj. 184 poslanců z českých zemí a 83 poslanců ze Slovenska. Zákon byl *přijat jednomyslně*. Národním shromážděním schválený ústavní zákon byl odpovídajícími ústavními činiteli podepsán v Bratislavě 30. října.[11] Zákon vstupoval v platnost od 1. 1. 1969.

Charakter federace je dán prvním článkem ústavního zákona:

„Československá socialistická republika je federativní stát dvou rovnoprávných bratrských národů, Čechů a Slováků.

Základem Československé socialistické republiky je dobrovolný svazek rovnoprávných států českého a slovenského národa, založený na právu sebeurčení každého z nich.

Československá federace je výrazem vůle dvou svébytných suverénních národů, Čechů a Slováků, žít ve společném federativním státě.

Československou socialistickou republiku tvoří Česká socialistická republika a Slovenská socialistická republika. Obě republiky mají v Československé socialistické republice rovnoprávné postavení.

Obě republiky respektují navzájem svou suverenitu i suverenitu Československé socialistické republiky; stejně jako Československá socialistická republika respektuje suverenitu národních států."

Tento článek jasně stanoví, že Československá socialistická republika vznikla „dohodou" – „dobrovolným svazkem" dvou samostatných států, českého a slovenského, jejichž suverenita je i v rámci federace zachována.

Rozdělení působnosti

Hlava II ústavního zákona je věnována rozdělení působnosti mezi federací a republikami. Článek č. 7 taxativně vyjmenovává všechny záležitosti, které patří do výlučné působnosti federace, článek č. 8 taxativně vyjmenovává záležitosti patřící do společné působnosti federace a republik a 9. článek stanoví, že věci, které nejsou taxativně uvedeny v článcích 7 a 8, jsou ve výlučné kompetenci České republiky a Slovenské republiky. Text článku 7 uvedeného ústavního zákona do výlučné kompetence federace řadí:

zahraniční politiku,
národní obranu,
federální státní hmotné rezervy,
federální zákonodárství a správu
a ochranu federální ústavnosti.

Článek 8 do společné působnosti federace a republik stanoví:

plánování,
finance,
emisní činnost,[12]
cenové věci,
zahraniční hospodářské vztahy,
průmysl,
zemědělství a výživu,
dopravu,
pošty a telekomunikace,
rozvoj vědy a techniky,
práce, mzdy a sociální politiku,
sociálně ekonomické informace,
právní úpravu socialistického podnikání,
normalizaci, věci měr a vah, průmyslová práva,
vnitřní pořádek a bezpečnost státu,
věci tisku a jiných informačních prostředků.

Jak je zřejmé, společná kompetence federace a republik zahrnovala poměrně širokou škálu záležitostí. Do výlučné kompetence federace byly svěřeny pouze zásadní věci. Další články (až po článek 28) upřesňují způsob dělby kompetencí mezi federací a republikami detailnějším způsobem.

III. hlava ústavního zákona je věnována struktuře a principům činnost Federálního shromáždění. Struktura Federálního shromáždění je stanovena článkem 29.

„Nejvyšším orgánem státní moci a jediným zákonodárným sborem Československé socialistické republiky je Federální shromáždění.

Federální shromáždění tvoří dvě sněmovny: Sněmovna lidu a Sněmovna národů. Obě sněmovny jsou rovnoprávné.

K platnému usnesení Federálního shromáždění je třeba souhlasného usnesení obou sněmoven, nestanoví-li tento ústavní zákon něco jiného nebo nejde-li o vnitřní věci jen jedné sněmovny."

10/ „Harmonogram" přípravy zákona o federativním uspořádání Československa nenarušila ani intervence vojsk států Varšavské smlouvy 21. srpna 1968.
11/ Datum nebylo zvoleno náhodně. Bylo spojeno s 50. výročím vzniku Československa v r. 1918 a současně s 50. výročím podepsání Martinské deklarace.
12/ Pokud se týká oblasti měnové a finanční je rozdělení kompetencí poněkud problematické. Tyto záležitosti byly následně upraveny zákonem č. 125/1970 Sb.

Článek 30 stanoví základní parametry Sněmovny lidu. Podle něj má *Sněmovna lidu 200* poslanců, volených v celé Československé republice „přímou volbou".[13] Základní charakteristiky Sněmovny národů jsou dány článkem 31. Odstavec 1 tohoto článku stanoví, že *„Sněmovna národů reprezentuje* rovné státoprávní postavení obou republik". V dalších odstavcích je stanoven počet poslanců Sněmovny národů na *150*, z nichž *75 je voleno přímou volbou v České socialistické republice a 75 přímou volbou ve Slovenské socialistické republice.*[14]

Články 32–35 jsou věnovány otázkám vnitřního chodu Federálního shromáždění. Odstavec 1 článku 35 stanoví, že „Schůze obou sněmoven Federálního shromáždění jsou zpravidla veřejné". Další články této hlavy upravují jednotlivé procedurální otázky a způsoby jednání Federálního shromáždění i obou sněmoven. Článek 42 taxativně uvádí případy, na něž se podle ústavního zákona vztahuje zákaz majorizace. Články 47–53 této hlavy upravují postavení poslanců Federálního shromáždění. Další články se týkají orgánů Federálního shromáždění. Tento ústavní zákon stanovil, že *předsednictvo* každé ze sněmoven se skládá ze 3–6 poslanců a je voleno příslušnou sněmovnou. Rovněž stanovil, že každá ze sněmoven zřizuje *výbory* jako své iniciativní a kontrolní orgány. Předsedové i členové výborů jsou opět voleni příslušnou sněmovnou.[15] Schůze výborů obou sněmoven byly, stejně jako schůze sněmoven, zpravidla veřejné.

Práci Federálního shromáždění řídilo *čtyřicetičlenné předsednictvo. 20 členů předsednictva bylo voleno poslanci Sněmovny lidu a dalších 20 bylo voleno poslanci Sněmovny národů.* Členové předsednictva Federálního shromáždění jsou odpovědni té sněmovně Federálního shromáždění, která je zvolila. V kompetenci příslušné sněmovny je kdykoliv člena předsednictva, kterého zvolila, odvolat. Předsedu a místopředsedy Federálního shromáždění volí Sněmovna lidu a Sněmovna národů na společném shromáždění z řad předsednictva Federálního shromáždění. Je-li zvolen do funkce předsedy poslanec české národnosti (zvolený v České republice), zvolí se prvním místopředsedou poslanec slovenské národnosti (zvolený ve Slovenské republice).

Hlava IV vymezuje postavení a kompetence prezidenta republiky. Prezident byl volen Federálním shromážděním na společné schůzi obou sněmoven. Byl za výkon své funkce *odpovědný Federálnímu shromáždění.*[16] Sídlem prezidenta republiky podle tohoto ústavního zákona byla Praha a Bratislava.

Hlava V upravuje postavení, kompetence a povinnosti vlády federace. Podle ní je *federální vláda „nejvyšším výkonným orgánem státní moci"*. Podle článku 67, odst. 1 se „Vláda Československé socialistické republiky skládá z *předsedy, místopředsedů, ministrů a státních tajemníků.* Odstavec 2 tohoto článku stanovil, že „Státní tajemníci působí ve všech federálních ministerstvech. Je-li ministrem občan České socialistické republiky, je státním tajemníkem občan Slovenské socialistické republiky, nebo naopak." Instituce státních tajemníků byla známá již v Londýnské exilové vládě a působili i v „Košické" vládě. Ustanovení odstavce 2, čl. 67 bylo realizací principu federace v nejvyšším federálním orgánu výkonné moci. Další články této hlavy se týkají vnitřní organizace a činnosti vlády. Stanovují, ve kterých případech vláda rozhoduje jako kolektivní orgán a které případy jsou v kompetenci jednotlivých členů vlády. K zajištění své působnosti v oblastech, které byly ve výlučné kompetenci federace, vláda podle článku 81, ústavním zákonem zřizovala *federální ministerstva.* Podle článku 82 v některých úsecích státní činnosti v oblasti společné působnosti federace a republik byly zřízeny *„federální výbory"*, v jejich čele stál *ministr – předseda výboru.* Na tyto články navazovaly ústavní *zákon č. 171/1968 Sb.* ze dne 19. prosince 1968 *o zřízení federálních ministerstev a federálních výborů* a *zákon 172/1968 Sb.* ze dne 19. prosince 1968 *o federálních výborech.* Podle prvního z těchto zákonů byla zřízena tato federální ministerstva:

Ministerstvo zahraničních věcí,
Ministerstvo národní obrany,
Ministerstvo vnitra,
Ministerstvo plánování,
Ministerstvo financí,
Ministerstvo zahraničního obchodu,
Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Současně byly tímto zákonem zřízeny tyto federální výbory:

pro ceny,
pro technický a investiční rozvoj,
pro průmysl,
pro zemědělství a výživu,
pro dopravu,

13/ Usnesení předsednictva Národního shromáždění 93/1971 6. července téhož roku stanovilo v celé federaci 200 volebních obvodů. 137 volebních obvodů bylo v České republice a 63 ve Slovenské republice.

14/ Stejným usnesením předsednictva Federálního shromáždění, kterým byly stanoveny volební obvody pro volby do Sněmovny lidu, bylo stanoveno i 150 volebních obvodů pro volby Sněmovny národů a to po 75 v každé z republik.

15/ V obou Sněmovnách byly voleny tytéž výbory: mandátový a imunitní, ústavně právní, branný a bezpečnostní, zahraniční, pro plán a rozpočet, pro průmysl, dopravu a obchod, pro zemědělství a výživu, pro kulturu a výchovu, pro sociální politiku.

16/ Jeho odpovědnost byla dána odst. 2 čl. 60. V tom byl tento ústavní zákon konsistentní s čl. 61, odst. 2 Ústavy Československé socialistické republiky z r. 1960.

pro pošty a telekomunikace,

pro tisk a informace.

Ve všech ministerstvech byli *jmenováni státní tajemníci*. U federálních výborů v případě, že funkci ministra předsedy federálního výboru zastával občan České republiky, byl místopředsedou občan Slovenské republiky nebo naopak. *Výbory se skládaly ze 4–8 členů* a byla dodržována zásada stejného počtu občanů České republiky a Slovenské republiky. Místopředsedu a členy federálního výboru jmenovala federální vláda.

Hlava VII určuje postavení, strukturu a kompetence republikových státních orgánů. První oddíl je věnován *České národní radě* a *Slovenské národní radě*. Charakterizuje je jako *nejvyšší zastupitelské sbory a jediné zákonodárné orgány republik. Česká národní rada je složena z 200 a Slovenská národní rada ze 150 poslanců*. Ústavní zákon rovněž určuje, že schůze národních rad jsou zpravidla veřejné. Článek 107 taxativně vyjmenovává hlavní činnosti patřící do kompetence národních rad. Národní rada volí ze svého středu *předsednictvo*, které tvoří *předseda, místopředsedové a další členové*. Počet členů předsednictva stanoví národní rada.

Národní rady rovněž zřizují *výbory* jako své iniciativní a kontrolní orgány. Volí jejich předsedy a ostatní členy.[17]

Druhá část hlavy VII je věnována *vládám republik*. Charakterizuje je jako *„nejvyšší výkonné orgány státní moci republiky"*. Dále stanoví, že vláda se skládá z předsedy, místopředsedů a ministrů. Taxativně vyjmenovává záležitosti, o nichž vláda jedná a rozhoduje ve sboru. Podle čl. 36 *„Vláda republiky řídí a kontroluje činnost národních výborů"*.

Uváděný ústavní zákon stanovil rovněž jako hlavní město Československé socialistické republiky Prahu, která je i pravidelným sídlem federálních orgánů a sídlem prezidenta. Praha byla současně zákonem určena jako hlavní město České republiky a pravidelné sídlo orgánů České republiky. Hlavním městem Slovenské republiky byla zákonem stanovena Bratislava, která byla současně určena jako pravidelné sídlo orgánů Slovenské republiky a sídlo prezidenta.

Téhož dne jako ústavní zákon „o československé federaci" byl přijat i ústavní *zákon č. 44/1968* Sb. o *postavení národností v Československé socialistické republice*. Tento zákon zaručuje občanům *„maďarské, německé, polské a ukrajinské (rusínské) národnosti"* práva a prostředky jejich všestranného rozvoje v základních oblastech. Stanoví rovněž příslušné orgány, v jejichž kompetenci je zajistit plnění tohoto zákona. V průběhu přípravy zákona o československé federaci probíhaly řady diskusí, které byly organizovány částečně správními orgány (např. krajskými národními výbory), ale také řadou občanských iniciativ, obhajujících skupinové či „regionální" zájmy. Některé požadavky byly inspirovány charakterem vývoje v Československu v r. 1968 a dožadovaly se takových úprav připravovaného zákona o federaci, které by výrazně liberalizovaly politické, občanské, ale i ekonomické prostředí v Československu. Řada připomínek, které vzešly z různých míst republiky, se týkala formulačních záležitostí, aniž příliš měnila charakter navrhovaného ústavního zákona, ani obsah jednotlivých článků.

Vyskytly se ovšem i takové návrhy, které směřovaly k „prohloubení" územního členění uvnitř jednotlivých republik. Např. při projednávání stanovisek jihomoravského KNV k návrhu zákonu o federaci, na veřejném shromáždění, jehož se zúčastnilo více než 300 zástupců organizací, závodů, vysokých škol nejen z Jihomoravského kraje, nýbrž i z dalších okresů Moravy a Slezska, byly vzneseny mimojiné i připomínky k názvu Česká socialistická republika a k územnímu uspořádání České republiky. Účastníci tohoto shromáždění požadovali, aby se název Česká socialistická republika změnil na „Česko-moravská socialistická republika". Současně požadovali, aby tato „Česko-moravská socialistická republika" byla členěna na „samosprávnou zemi českou" a „samosprávnou zemi moravsko-slezskou". Na podporu těchto požadavků shromáždili účastníci zmíněného aktivu, který se konal 12. října 1968 v Brně, více než 71 000 podpisů.[18]

Vypjatá společenská a politická situace, v níž probíhaly závěrečné práce na znění ústavního zákona o československé federaci (dva měsíce po invazi vojsk Varšavské smlouvy do Československa), výrazně posílila konsensus a podpořila snahu všech účastníků o racionální dohodu. Lze říci, že ústavní zákon o československé federaci (spolu s bezprostředně navazujícími zákony) v zásadě dokázal vyřešit i určité problémy v oblasti „česko-slovenských" vztahů, ale v některých článcích svou „demokratičností" (podmíněnou charakterem vývoje zejména do srpna 1968) výrazně přesahoval rámec ústavy z r. 1960.

17/ Jak v České národní radě, tak ve Slovenské národní radě byly ustaveny tyto výbory (v obou národních radách stejné): ústavně právní, pro národní výbory a národnosti, kulturní a školský, zdravotní a sociální, pro plán a rozpočet, pro průmysl a stavebnictví, pro zemědělství a výživu, pro obchod, služby a dopravu.

18/ Josef Žatkuliak: Federalizácia Československého štátu 1968–1970 (vznik Česko-slovenskej federácie roku 1968, Doplněk, Brno, str. 301). Připomínek tohoto typu bylo více. Při konečné redakci ústavy bylo přihlédnuto zejména k připomínkám formálního a formulačního charakteru, které vycházely jednak z diskusí iniciovaných příslušnými národními orgány (Slovenskou národní radou a Českou národní radou) a jednak z odborných pracovišť (vysoké školy, ústavy Akademie věd – zejména právnické fakulty, Ústav státu a práva).

Uskutečnění „federace"

Československá socialistická federativní republika začala reálně i „de iure" existovat od 1. ledna 1969, kdy vstoupil v platnost příslušný ústavní zákon. Tento ústavní zákon *předpokládal* vypracování *Ústavy Československé socialistické federativní republiky*, v návaznosti na ni vypracování *Ústavy České socialistické republiky* a *Ústavy Slovenské socialistické republiky*.[19] Tyto ústavy však nebyly za celou dobu existence československé federace zpracovány.[20] Od 1. ledna 1969 začalo svoji práci Federální shromáždění, podle článku 147 zákona o federaci složené ze *Sněmovny lidu*, kterou se stalo dosavadní Národní shromáždění, a *Sněmovny národů*, jejíž členové byli zvoleni Českou národní radou a Slovenskou národní radou (jejich počty byly upraveny článkem 146 zmíněného ústavního zákona).

Česká národní rada vytvořená podle ústavního zákona č. 77/1968 Sb. převzala působnost České národní rady podle ústavního zákona č. 143/1968 Sb. Počet členů České národní rady byl rozšířen na 200. Analogicky Slovenská národní rada rozšířená podle ústavního zákona č. 77/1968 Sb. převzala působnost Slovenské národní rady podle ústavního zákona 143/1968 Sb. a počet jejích členů byl rozšířen na 150. Obě národní rady volily do Sněmovny lidu ze svých členů ty, kteří nebyli dosavadními členy Národního shromáždění a v případě Slovenské národní rady nebyli poslanci Slovenské národní rady. Po svém zvolení do Sněmovny lidu získali tito dosud „neposlanci" statut poslance Federálního shromáždění.

Federální vláda zahájila svoji činnost k 1. 1. 1969 se strukturou ministerstev a státních výborů uvedenou výše. Slovenská vláda zahájila svoji činnost dne 2. 1. 1969. *Zákonem Slovenské národní rady č. 207/1968 Sb.* ze dne 28. prosince 1968 bylo *zřízeno na Slovensku 15 ministerstev: plánování, financí, průmyslu, zemědělství a výživy, dopravy, pošt a telekomunikací, výstavby a techniky, práce a sociálních věcí, vnitra, obchodu, stavebnictví, lesního a vodního hospodářství, zdravotnictví, školství, kultury a spravedlnosti*. Současně byly zřízeny ústřední orgány státní správy, v jejichž čele nestál člen vlády. Byly to tyto orgány: *Slovenský statistický úřad, Slovenský cenový úřad, Slovenská správa geodézie a kartografie, Slovenský geologický úřad, Slovenský báňský úřad, Slovenský úřad pro tisk a informace, Slovenský úřad bezpečnosti práce* a *Slovenská komise pro vědecké hodnosti*.

Česká vláda byla zřízena *zákonem České národní rady č. 2/1969 Sb.* ze dne 8. 1. 1969 a k tomuto dni zahájila svoji činnost. Struktura ministerstev i struktura ostatních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele nestál ministr české vlády, byla poněkud jiná než v případě slovenské vlády. Uvedeným zákonem České národní rady byla *zřízena tato ministerstva: plánování, financí, práce a sociálních věcí, výstavby a techniky, školství, kultury, pro mládež a tělesnou výchovu, zdravotnictví, spravedlnosti, vnitra, průmyslu, stavebnictví, zemědělství a výživy, lesního a vodního hospodářství, dopravy, pošt a telekomunikací a obchodu*. Ústřední orgány státní správy, v jejichž čele nestál člen vlády, byly uvedeným zákonem zřízeny v této struktuře: *Český statistický úřad, Český geodetický a kartografický úřad, Český geologický úřad, Český báňský úřad, Český úřad pro tisk a informace* a *Česká komise pro vědecké hodnosti*.[21]

Ve Slovenské republice tedy působilo o dvě ministerstva méně než v České republice. Na Slovensku nebylo zřízeno Ministerstvo pro mládež a tělovýchovu a bylo jednotné Ministerstvo pro dopravu, pošty a telekomunikace na rozdíl od České republiky, kde bylo samostatné Ministerstvo dopravy a samostatné Ministerstvo pošt a telekomunikací. V České republice naproti tomu nebyla zřízena analogie Slovenského cenového úřadu a Slovenského úřadu bezpečnosti práce. Během dalšího vývoje však došlo ve struktuře ministerstev a centrálních úřadů státní správy v obou republikách ke značným změnám.

Ústavním zákonem č. 10/1969 Sb. byla zřízena Rada obrany státu.[22] Byla vybavena poměrně širokými kompetencemi, týkajícími se vojensko-politické strategické oblasti. Mezi jinými určovala např. „*základní koncepci výstavby branného systému republiky* a v jeho rámci zejména koncepci výstavby ozbrojených sil", dále schvalovala „*základní pojetí operačního plánu obrany ČSSR*". Kompetence Rady obrany státu výrazně vzrůstaly v případě „*napadení ČSSR vnějším nepřítelem*". Rada obrany státu se skládala z předsedy, místopředsedy a dalších 4–8 členů, kteří byli jmenováni (a odvolatelní) prezidentem republiky. Z výkonu své funkce byli členové Rady odpovědni Federálnímu shromáždění. *Sekretářem* Rady obrany státu byl *náčelník Generálního štábu a Generální štáb*

19/ Stejně tak se vzpomínaný ústavní zákon zmiňuje o úpravě postavení Prahy (jako hlavního města federace a České republiky) a Bratislavy (hlavního města Slovenské republiky), zvláštním zákonem. Ani tento zákon nebyl nikdy po dobu existence federace přijat.

20/ K pokusu o zpracování nové ústavy federace se přistoupilo až ke konci druhé poloviny 80. let, ze zcela jiných důvodů a ve zcela jiném společensko politickém kontextu. Této problematice bude věnována pozornost v závěru kapitoly.

21/ Přehled republikových ministerstev a státních úřadů zřízených v jednotlivých republikách je převzat z: Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III, Karolinum, Praha 2000, str. 57, 58.

22/ Rada obrany státu, bez legislativního zakotvení, víceméně jako stranický či stranicko-státní orgán, existovala již dříve. (Podobně i v ostatních státech Varšavské smlouvy.) Jejím předsedou byl vždy první tajemník ÚV KSČ. Zákon č. 10/1969 Sb. tuto instituci legislativně zakotvil.

vykonával rovněž funkci sekretariátu této Rady. Předseda Rady měl z titulu své funkce právo účastnit se schůzí vlády. Prezident republiky jako vrchní velitel ozbrojených sil měl rovněž právo vyžádat si svolání zasedání Rady, účastnit se těchto zasedání a předsedat jim. Byl oprávněn požadovat od předsedy Rady obrany státu (i od členů) zprávy o jejich činnosti a zvát je k projednání úkolů.

Současně tímto zákonem (§ 9) byla zřízena *Rada obrany státu České republiky* a *Rada obrany státu Slovenské republiky.* Předsedu, místopředsedy a ostatní členy republikových Rad obrany jmenoval předseda Rady obrany státu. Tyto Rady odpovídaly za svoji činnost příslušným nejvyšším ústavním orgánům republik a současně i Radě obrany státu federace, které byly přímo podřízeny. *Do jejich kompetence patřilo stanovit, u kterých z národních výborů budou zřízeny rady obrany národních výborů.* (Byly to vždy všechny krajské národní výbory a okresní národní výbory, městské národní výbory velkých měst, nebo měst významných z hlediska tehdejší koncepce obrany státu.) Tyto rady byly opět podřízeny Radám obrany státu jednotlivých republik.[23/]

Ústavním zákonem o československé federaci bylo *řízení národních výborů* začleněno do *působnosti republikových orgánů.* To v zásadě umožňovalo odlišný vývoj území státní správy v České republice a na Slovensku.[24/] Reálně se tato možnost naplnila v oblasti územního rozdělení jednotlivých republik, které bylo rovněž výhradně v rukou národních orgánů. Na Slovensku došlo na základě *zákona Slovenské národní rady č. 71/1969 Sb.* ze dne 27. června 1969 o *územním členění Slovenské socialistické republiky* ke *zrušení krajského zřízení na Slovensku.* Slovenská republika byla územně rozčleněna na 37 okresů. Po dobu několika měsíců *existovala* v rámci Slovenské republiky pouze *dvojstupňová* soustava národních výborů. Avšak již v prosinci 1970 byl schválen *nový zákon* Slovenské národní rady *o územním členění Slovenské socialistické republiky č. 130/1970 Sb.* , kterým byly *kraje na Slovensku* opět *obnoveny* v původní podobě, jaká byla před účinností zákona č. 71/1969 Sb.

V dubnu 1969 došlo k výrazným změnám v personálním složení předsednictva Ústředního výboru KSČ. Byly projevem pokračující „normalizace", v jejímž procesu byly postupně eliminovány všechny demokratizační prvky charakteristické pro vývoj v r. 1968. K řadě významných personálních změn došlo i ve federálních orgánech, orgánech republik a v určité míře i ve sféře národních výborů.[25/] 29. září 1970 byla jmenována nová federální vláda (dosud v čele s O. Černíkem), téhož dne byla jmenována nová vláda České republiky (v čele s J. Kempným – jak O. Černík, tak i J. Kempný byli 28. ledna následujícího roku ze svých funkcí uvolněni). V říjnu a listopadu téhož roku došlo i ke změnám ve funkci předsedy Federálního shromáždění a předsedy České národní rady. V roce 1969 bylo také „uvolněno" či spíše „odvoláno" několik poslanců jak z národních rad republik, tak i z Federálního shromáždění. V říjnu tohoto roku byl rovněž přijat *zákon č. 117/1969 Sb. o prodloužení volebního období národních výborů, národních rad a Federálního shromáždění,* Nejvyššího soudu, krajských, okresních a vojenských soudů. Byl v podstatě již *druhým „prodloužením" volebního období orgánů zvolených v roce 1964.*[26/] Uvedený zákon prodlužoval funkční období těchto orgánů až do provedení „všeobecných voleb", nejpozději však do 31. prosince 1971. Zákon rovněž uváděl důvody, pro něž mohl být poslanec Federálního národního shromáždění, České národní rady, Slovenské národní rady či národního výboru libovolného stupně odvolán ze své funkce. Mimojiné to bylo i proto, že „svou činností narušuje politiku Národní fronty". Návrh na odvolání poslance podle tohoto zákona podával vždy „příslušný orgán Národní fronty". Zákon stanovil rovněž způsob obsazování takto „uvolněných" poslaneckých míst. Základními způsoby byly buď „kooptace", anebo volba v rámci příslušného orgánu (paragraf 2 zmíněného ústavního zákona). Výslovně je v paragrafu 1 uvedeno:

„Uprázdní-li se z jakéhokoliv důvodu funkce poslance zastupitelského sboru, není třeba před provedením všeobecných voleb do tohoto sboru konat doplňovací volby".

Ustanovení tohoto „ústavního zákona" odpovídalo charakteru změn, k nimž došlo v Československu po „dubnovém plénu" ÚV KSČ 1969. Byla tím legalizována *situace, kdy v České republice nejvyšší zastupitelský sbor nebyl vůbec*

23/ Z předcházejícího období přetrvávala „praxe", kdy funkce předsedy Rady obrany státu „byla obsazována" prvním tajemníkem ÚV KSČ. Po legalizaci činnosti Rady obrany státu se stal jejím prvním předsedou (jmenovaným prezidentem L. Svobodou) G. Husák jako generální tajemník ÚV KSČ. Zůstal v této funkci i po svém zvolení prezidentem, kdy došlo opět ke sloučení funkce generálního tajemníka ÚV KSČ a prezidenta republiky. Stejně tak v radách obrany státu republik a národních výborů zaujímali pozice předsedů vždy vedoucí tajemníci odpovídajícího orgánu KSČ.

24/ Již v době „první republiky" reálně existoval rozdílný systém územní správy v českých zemích a na Slovensku. Na Slovensku existovalo na rozdíl od českých zemí „župní zřízení".

25/ Většina národních výborů v době „demokratizace" zůstala poněkud stranou výraznějších „demokratizačních tendencí". Proto ani v období „normalizace" nedocházelo zde k tak výrazným personálním přesunům, jako na vedoucích místech republikových a federálních státních správních orgánech.

26/ K prvnímu prodloužení došlo na základě ústavního zákona č. 83/1968 Sb. ze dne 26. června 1968 o skončení volebního období národních výborů, Národního shromáždění a Slovenské národní rady. Tímto zákonem byla prodloužena činnost uvedených orgánů až do „všeobecných voleb", které měly být nejpozději do roku 1969.

zvolen ve všeobecných volbách, ve Slovenské republice byl nejvyšší zákonodárný sbor „rozšířen" rovněž nikoliv na základě všeobecných voleb, jedna z komor Federálního shromáždění – Sněmovna národů byla volena nikoliv ve všeobecných volbách, nýbrž pouze Českou národní radou a Slovenskou národní radou (z toho Česká národní rada nebyla rovněž volena všeobecnými volbami) a řada poslanců Sněmovny lidu Národního shromáždění byla kooptována. Nový volební zákon byl přijat až 6. července 1971, byl to *zákon č. 44/1971 Sb. o volbách do Federálního národního shromáždění*. V návaznosti na něj byly přijaty odpovídající zákony rovněž Českou národní radou a Slovenskou národní radou pro volby do těchto orgánů a do národních výborů všech stupňů. *První volby po roce 1964* se podle tohoto zákona uskutečnily až 26. a 27. listopadu 1971, tedy *po více než sedmi letech*.

Změny ve struktuře orgánů federace a republik

Od r. 1970 začal rovněž *proces* (zpočátku pozvolného) *posilování úlohy federálních orgánů*. Výrazným krokem v tomto směru byl *zákon 125/1970 Sb.* ze dne 20. 12. 1970, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 143/1968 Sb. o československé federaci. Tento zákon upravoval i některé záležitosti, které se ukázaly pro běžný chod federace nutné. *Do výlučné působnosti federace* byla tímto zákonem *přesunuta „měna"*, zatímco do společné působnosti federace a republik místo původních „financí" bylo začleněno „bankovnictví". Zmíněným zákonem byly rovněž upřesněny zásady (a základní postupy) tvorby hospodářského plánu (novou formulací odst. 2–6 původního čl. 10 zákona o československé federaci). Současně byla upravena řada dalších článků hlavy II zákona o československé federaci vztahující se k ekonomickým otázkám.

V hlavě III, týkající se otázek Federálního národního shromáždění, upravoval ústavní zákon č. 125 některé formulace článku 42, odst. 2 v taxativním výčtu dokumentů, při jejichž schvalování platí zákaz majorizace.

Výraznější změny obsahoval ústavní zákon 125/1970 Sb. v částech, které se týkaly úpravy článků V. hlavy, zabývající se vládou Československé socialistické republiky. Výrazně měnil strukturu vlády *zrušením instituce státních tajemníků* a *zrušením federálních výborů*. Současně byl zrušen zákon č. 172/1968 Sb. ze dne 19. prosince 1968 o federálních výborech.

Dodáním odstavce 2, čl. 76 ústavního zákona posílil kompetence federální vlády vůči vládám republik: dodaná formulace (čl. 76 ústavního zákona 143/1968 Sb. v úpravě ústavního zákona č. 125/1970 Sb.) konstatuje: „*Vláda Československé socialistické republiky při zajišťování plnění úkolů federace zabývá se též zásadními a koncepčními otázkami celospolečenského významu i v těch oblastech, které patří do působnosti republik, a koordinuje řešení otázek vyplývajících z potřeby jednotného zabezpečování státní politiky federace na celém území Československé socialistické republiky; v dohodě s vládami České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky může k tomuto cíli přizvat potřebné koordinační orgány vlády Československé federativní republiky.*"

Dodání odstavce 2, čl. 77 opravňovalo vládu ke zřízení „*předsednictva vlády*" jako orgánu vlády pro výkon běžné rozhodovací činnosti. Podobně byl dodán odstavec 2 v článku 37 hlavy VII ústavního zákona o československé federaci, který umožňoval vládám *České republiky* a *Slovenské republiky* zřídit „jako svůj orgán *předsednictvo vlády*, vymezit mu působnost a stanovit zásady jeho jednání".

Téhož dne jako zmíněný ústavní zákon č. 125/1970 Sb. byl přijat i ústavní zákon č. 126/1970 Sb. o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů, *v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky*. Jeho smyslem bylo nahrazení dosavadních federálních výborů federálními ministerstvy a doplnění soustavy federálních ústředních orgánů státní správy. Tímto zákonem podle čl. 1 působily ve federaci tato ministerstva:

Federální ministerstvo zahraničních věcí,
Federální ministerstvo národní obrany,
Federální ministerstvo vnitra,
Federální ministerstvo financí,
Federální ministerstvo zahraničního obchodu,
Federální ministerstvo práce a sociálních věcí.

Nově byla zřízena ministerstva:

Federální ministerstvo pro technický a investiční rozvoj,
Federální ministerstvo paliv a energetiky,
Federální ministerstvo hutnictví a strojírenství,
Federální ministerstvo zemědělství a výživy,
Federální ministerstvo dopravy,
Federální ministerstvo spojů.

Článkem 2 tohoto zákona byla zřízena *Státní plánovací komise* jako „ústřední orgán státní správy Československé socialistické republiky pro národohospodářské plánování a rozvíjení soustavy plánovitého řízení národního hospodářství." V čele Státní plánovací komise byl *předseda*, který byl *současně místopředsedou federální vlády*, dále byl jejím členem *místopředseda*, který byl *současně ministrem federální vlády*. Dále se skládala z členů vlád České socialistické republiky

a Slovenské socialistické republiky pověřených řízením plánovacích orgánů jednotlivých republik a z dalších členů. Předsedu i místopředsedu Státní plánovací komise jmenoval a odvolával prezident republiky. Další členy komise jmenovala a odvolávala vláda.

Článkem 3 uvedeného zákona byl zřízen *Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky* jako ústřední orgán státní správy na úseku kontroly. Předseda a členové tohoto výboru byli jmenováni (a odvoláváni) federální vládou. Podle ustanovení tohoto zákona má Výbor lidové kontroly 12–16 členů, jeho *předseda* je *členem vlády*. Článkem 4 tohoto zákona byl zřízen *Federální cenový úřad*, v jehož *čele stál člen vlády*.

Tím byla koncem roku 1970 dotvořena struktura federálních vládních orgánů. Ta byla v průběhu 70. a 80. let několikrát měněna. Docházelo k ustavování nových federálních ministerstev, event. k rušení jiných. *Ústavním zákonem č. 157/1973 Sb.* ze dne 12. prosince 1973 bylo s účinností od 1. ledna 1974 zřízeno *Federální ministerstvo hutnictví a těžkého strojírenství* a *Federální ministerstvo všeobecného strojírenství*. *Ústavním zákonem č. 147/1979 Sb.* ze dne 12. prosince 1979 bylo k 1. lednu 1980 zřízeno *Federální ministerstvo elektrotechnického průmyslu*. *Ústavním zákonem č. 114/1983 Sb.* ze dne 26. října 1983 bylo k 1. listopadu 1983 zřízena *Státní komise pro vědecko-technický a investiční rozvoj*. Tato struktura federálních orgánů zůstala v podstatě až do roku 1988. Působnost federálních orgánů státní správy byla upravena zákonem č. 133/1970 Sb. o působnosti federálních ministerstev, přijatým týž den. Tento zákon upravoval kompetence jednotlivých ministerstev a dalších orgánů federální správy, ale vymezoval rovněž i základní kompetence federálních orgánů vůči odpovídajícím orgánům republik. Celkově znamenal opět rozšíření kompetencí federálních institucí a posílení jejich vlivu na činnost vládních orgánů republik.

Koncem roku 1970 byl rovněž zákonem 146/1970 Sb. ze dne 21. prosince *zrušen zákon* 128/1968 Sb. o *Národní frontě*. Tento zákon obsahoval některé formulace, které byly „nepřijatelné" z hlediska názoru na vývoj politického systému, který se formoval v době počínající normalizace. Tento zákon, i když byl přijat až po „vstupu vojsk Varšavské smlouvy do Československa v roce 1968" (byl přijat 13. září), obsahoval v preambuli formulaci „Vycházejíc ... z humanistických principů socialismu a pluralitního pojetí politického systému uskutečňovaného v Národní frontě".[27] V preambuli nově přijatého zákona se jako důvod zrušení zákona o Národní frontě uvádí: „Vzhledem k dosaženému stupni konsolidace naší socialistické společnosti a k tomu, že úloha Národní fronty Čechů a Slováků, politického svazku pracujících měst a venkova vedeného Komunistickou stranou Československa je v podstatě zakotvena v Ústavě Československé socialistické republiky, se Federální shromáždění Československé socialistické republiky usneslo na tomto zákoně:

„§ 1. Zákon č. 128/1968 Sb. o Národní frontě, se ruší."[28]

Citovaná preambule uvedeného zákona opět zdůrazňuje „vedoucí úlohu KSČ" v Národní frontě.

„Vedoucí úloha KSČ" ve společnosti byla zprostředkovaně podpořena i přijetím ústavního *zákona* č. 50/1975 Sb. ze dne 28. května 1975, kterým se doplňuje čl. 65 ústavního zákona č. 143/1968 Sb. o československé federaci. *Článkem 1 tohoto zákona byl* k ústavnímu zákonu o československé federaci dodán odstavec 2 tohoto znění: „*Nemůže-li prezident Československé socialistické republiky vykonávat svůj úřad delší dobu než 1 rok, Federální shromáždění může zvolit nového prezidenta Československé socialistické republiky na nové funkční období*".[29]

Přijetí tohoto ústavního zákona bylo víceméně účelovou reakcí na situaci, kdy tehdejší prezident L. Svoboda, toho času dlouhodobě nemocný, nemínil abdikovat na prezidentskou funkci. Tentýž den navrhl Ústřední výbor Národní fronty (na společném zasedání s ÚV KSČ) do funkce prezidenta stávajícího generálního tajemníka ÚV KSČ G. Husáka. Hned druhý den byl G. Husák hlasy všech přítomných poslanců Federálního shromáždění jednomyslně zvolen prezidentem republiky. Tím došlo opět ke spojení funkce generálního tajemníka ÚV KSČ a prezidenta republiky. I to byl jeden ze způsobů realizace „vedoucí úlohy KSČ ve společnosti", zakotvené článkem č. 4 „socialistické ústavy".[30]

Již zmíněná vedoucí úloha KSČ ve společnosti byla realizována důsledně na všech úrovních struktury zastupitelských sborů a orgánů veřejné správy. Předseda Federálního shromáždění byl členem předsednictva ÚV KSČ, stejně jako předseda federální vlády. Předseda České národní rady, stejně jako předseda české vlády byli členy „Byra pro řízení

27/ Zákon č. 128/1968 Sb., in Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa, Karolinum, Praha 1999, str. 486.
28/ Citováno podle Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III, Karolinum, Praha 2000, str. 153.
29/ Citováno podle téže publikace str. 171. Zákon byl podepsán L. Štrougalem jako předsedou vlády, ale též na místě prezidenta republiky (podle čl. 64 ústavního zákona o československé federaci odst. 1).
30/ G. Husák byl v době zvolení prezidentem nejen generálním tajemníkem ÚV KSČ, nýbrž současně i předsedou Ústředního výboru Národní fronty. Z titulu své stranické funkce v KSČ byl již v r. 1969 prezidentem republiky jmenován předsedou Rady obrany státu. V této funkci zůstal i po zvolení prezidentem republiky.

práce KSČ v českých zemích"[31] a totéž platilo analogicky i o předsedovi Slovenské národní rady a předsedovi vlády Slovenské republiky. Stejně tak u všech stupňů národních výborů platila v principu zásada, že předsedové KNV, ONV, ObNV, MěNV byli členy předsednictev odpovídajících stranických orgánů. Tajemníci národních výborů byli zpravidla členy plén těchto stranických výborů.[32]

V letech 1971, 1976, 1981 a 1986 proběhly volby do zastupitelských orgánů. Probíhaly vždy v souladu s příslušným volebním zákonem, ale podle stejné „režie" známé již z období 50. let. Volební výsledky byly vždy „očekávané" a zcela „jednoznačné". Voleb se pravidelně účastnilo více než 99 % oprávněných voličů, a pro „jednotnou kandidátku Národní fronty" bylo odevzdáno vždy více než 99 % všech platných hlasů.

Ve druhé polovině 80. let došlo k výrazným politickým změnám v Sovětském svazu, které ovlivnily i vývoj v ostatních zemích „východního bloku". Vedly k „uvolnění" politického ovzduší a vynutily si určité změny vedoucí k zeslabení tehdy panujícího „centralismu" a „dirigismu" nejen v ekonomické, nýbrž i ve správní oblasti. I když tehdejší vedoucí představitelé stranických a vládních orgánů nebyli „stoupenci" výrazných změn či modernizace, ekonomický vývoj i společensko-politický tlak si vynutil *uskutečnění určitých strukturálních změn v oblasti řídících orgánů státní správy*. K prvním změnám došlo v dubnu 1988. *Počet členů federální vlády*, která byla jmenována v dubnu 1988, se *snížil z 26 členů na 20*. K podobným změnám došlo i ve *vládě České republiky*, kde se snížil počet členů vlády z 20 na 17, a ve *vládě Slovenské republiky*, kde se snížil počet členů z *18 na 15*. Ústavním zákonem č. 42/1988 Sb. ze dne 19. dubna 1988 o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů, v jejichž čele stojí člen vlády Československé republiky, bylo *spojeno* dosavadní *Federální ministerstvo dopravy* a dosavadní *Federální ministerstvo spojů* ve *„Federální ministerstvo dopravy a spojů"*. Tímtéž zákonem došlo ke *sloučení Federálního ministerstva hutnictví a těžkého strojírenství, Federálního ministerstva všeobecného strojírenství* a *Federálního ministerstva elektrotechnického průmyslu* v nové *„Federální ministerstvo hutnictví, strojírenství a elektrotechniky"*.

Tímtéž zákonem došlo k určité *změně ve struktuře Státní plánovací komise*. Podle článku 2, odst. 2 tohoto zákona se *„Státní plánovací komise skládá z předsedy Státní plánovací komise, kterým je místopředseda vlády Československé socialistické republiky, místopředsedů Státní plánovací komise, členů vlád České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky pověřených řízením plánovacích orgánů České socialistické republiky a Slovenské socialistické republiky, a z dalších členů."* Podle této úpravy se místopředsedy Federální plánovací komise stali předsedové plánovacích orgánů republik. I tuto změnu bylo možno chápat jako jisté „posílení" postavení republik v oblasti plánování.

Daleko výraznější změny však byly uskutečněny *ústavním zákonem č. 193/1988 Sb. o opatřeních v soustavě federálních ústředních orgánů*, v jejichž čele stojí člen vlády Československé socialistické republiky a *zákonem č. 194/1988 Sb. o působnosti federálních ústředních orgánů státní správy*. Zejména druhý z uvedených zákonů charakterizuje činnost federálních orgánů státní správy v *„novém" systému řízení* a *zdůrazňuje* přitom zejména *„nutnost spolupracovat s příslušnými orgány republik"*, „vytvářet podmínky pro rozvoj podnikatelské činnosti a hospodářské soutěže", ale také zdůrazňuje *nutnost většího zhodnocení „vědeckých poznatků" v činnosti vlády i jednotlivých ministerstev*. Paragraf 18, odst. 2 uvedeného zákona stanoví: *„Federální ministerstva plní své úkoly v součinnosti s Československou akademií věd, využívají ve své činnosti poznatků dalších vědeckých institucí a pracovišť vědeckovýzkumné základny a zapojují je zejména do prací na řešení problémů koncepční povahy."*[33] *Druhá hlava uvedeného zákona v 88 paragrafech vymezovala působnost jednotlivých ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stál člen vlády.*[34] V druhé části druhé hlavy tohoto zákona byly ve 12 paragrafech podrobněji vymezeny působnosti dalších federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele nestáli členové federální vlády.[35] Struktura ústředních státních orgánů, uvedená v tomto zákonu, v podstatě zůstala neměnná (po určitých úpravách jejich kompetencí) po celou dobu trvání československé federace. Zejména v letech 1990–1992 prošly kompetence federálních i republikových orgánů řadou změn v souvislosti s úpravou

31/ „Byro pro řízení práce KSČ v českých zemích" bylo určitým „federalizujícím" protějškem ÚV KSS. KSČ neupravila svoji strukturu podle federativního uspořádání, takže neexistoval český ústřední výbor KSČ.

32/ Podobná situace byla i v orgánech Národní fronty. Předsedou ÚV Národní fronty byl vždy „vedoucí tajemník" odpovídajícího stranického výboru.

33/ Citováno podle Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III, Karolinum, Praha 2000, str. 191.

34/ Ústřední orgány státní správy, v jejichž čele stál člen vlády, byly tyto: členem vlády – místopředsedou vlády byly řízeny Státní plánovací komise a Státní komise pro vědeckotechnický a investiční rozvoj, člen vlády – ministr stál v čele těch ústředních orgánů: Federální ministerstvo zahraničních věcí, Federální ministerstvo národní obrany, Federální ministerstvo vnitra, Federální ministerstvo financí, Federální ministerstvo zahraničního obchodu, Federální ministerstvo práce a sociálních věcí, Federální ministerstvo paliv a energetiky, Federální ministerstvo hutnictví, strojírenství a elektrotechniky, Federální ministerstvo zemědělství a výživy, Federální ministerstvo dopravy a spojů, Výbor lidové kontroly ČSSR a Federální cenový úřad.

35/ Šlo o tyto instituce: Federální statistický úřad, Federální úřad pro tisk a informace, Správa federálních hmotných rezerv, Federální úřad pro vynálezy, Federální úřad pro normalizaci a měření, Československá komise pro atomovou energii.

vzájemných vztahů mezi Českou a Slovenskou republikou v posledních letech existence federace.

Příprava „nové" ústavy

Po celou dobu trvání československé federace nebyla přijata (dokonce ani nebyly zahájeny práce) ústava federace. Teprve v r. 1986 (v březnu) na sjezdu KSČ zaznělo konstatování o *vhodnosti či nutnosti zahájení prací na „nové ústavě Československé socialistické republiky"*. Se zpožděním více než dvou a půl roku byla na bázi Národní fronty ustavena *společná komise KSČ a Národní fronty pro přípravu „Ústavy Československé socialistické republiky"*. Tato komise měla 153 členů a *jejím předsedou byl M. Jakeš*, který v této době zastával funkci generálního tajemníka ÚV KSČ a současně funkci předsedy Ústředního výboru Národní fronty ČSFR. Reálnou činnost zahájila komise 10. ledna příštího roku. Na prvním „pracovním" zasedání této komise byla ustavena *dvacetičlenná pracovní skupina* v čele s *M. Čalfou*, v té době ministrem federální vlády a předsedou její legislativní rady. Dobový tisk sice informoval o práci této komise, ale její výsledky v podobě návrhu nové ústavy nebyly nikdy zveřejněny. (Byly poskytnuty pouze jako „neoficiální" podkladový materiál členům komise pro přípravu nové ústavy.)[36]

„Pracovní" návrh nové ústavy byl poměrně obsáhlý. Obsahoval celkem 293 článků (zatímco ústava z roku 1960 obsahovala 112 článků a ústavní zákon o československé federaci 151 článků). Podle koncepčního záměru tvůrců (schváleného příslušnými orgány) *měla tato ústava být současně ústavou federace i obou republik*. Ve formulacích připravovaného textu se odrážejí výrazné změny v politickém myšlení, které byly charakteristické pro závěr 80. let. I když ústava zdůrazňuje, že Československá republika je „socialistickým státem", hospodářství spočívá v první řadě na „socialistickém" vlastnictví, rozvíjí se ve spolupráci s ostatními „socialistickými" zeměmi atd., není tu již zmínka o „vedoucí úloze KSČ" (v celém dokumentu je KSČ vzpomínána pouze v preambuli). Velká pozornost je věnována, ve srovnání s předcházející ústavou a na ni navazujícími ústavními zákony, „právům občanů". V části, která vymezuje kompetence federace a republik, je ve *výlučné kompetenci federace minimum sfér* (koordinace plánování, zahraniční politika, měna a obrana). Většina formulací umožňuje poměrně širokou (a tedy relativně liberální) interpretaci. Část upravující postavení *národních výborů* je sice charakterizuje jako *zastupitelské orgány* a stanovuje jejich kompetence, ale *nehovoří* o *„trojstupňové" soustavě* národních výborů (připouští tedy i jiné uspořádání těchto orgánů). Jedenáctá hlava tohoto pracovního návrhu ústavy je věnována *„ochraně ústavnosti"* a zavádí instituci „Ústavního soudu". Předpokládala existenci „Ústavního soudu Československé socialistické republiky", „Ústavního soudu České socialistické republiky" a existenci „Ústavního soudu Slovenské socialistické republiky".[37] Do pracovního návrhu ústavy byla zahrnuta část věnovaná kompetencím a způsobu činnosti „Rady obrany státu". Bylo by možno poukázat na řadu dalších zajímavých formulací, které tato pracovní verze obsahuje. Definitivní verze textu ústavy nebyla nikdy dokončena a veřejnost, i když byla částečně informována o její přípravě, nebyla ani s pracovní verzí nikdy seznámena.[38] Politické události roku 1989, zejména jeho závěru, způsobily, že další pokračování na přípravě nové ústavy Československé socialistické republiky byly bezpředmětné.

Národní výbory v době „federace"

Federativní uspořádání Československé republiky, realizované od 1. ledna 1969, poznamenalo, i když ne tak výrazně jako oblasti centrální správy, i činnost národních výborů. V druhé polovině 60. let, do roku 1968, bylo možno jak v dikci příslušných zákonů a dalších dokumentů, tak i v reálné činnosti národních výborů pozorovat poměrně silné tendence k posílení centralismu a zvýšené úsilí k „naplnění" obsahu článku 4 ústavy z roku 1960 o vedoucí úloze KSČ. Rok 1968 přinesl v tomto směru určitý obrat. Zákon o československé federaci, zejména ustavení republikových orgánů a vymezení jejich kompetencí, centralistické tendence omezily. To se promítlo určitým způsobem i do systému *řízení národních výborů, které byly* článkem 108 vzpomínaného zákona o československé federaci *začleněny do kompetence republikových zastupitelských orgánů*, tj. České národní rady a Slovenské národní rady. Současně s tím došlo i k určitému posunu kompetencí a *zvýšení pravomoci zejména nižších stupňů národních výborů*. Při tom národní rady jako nejvyšší zastupitelské sbory republik měly nejen prostřednictvím zákonů národní výbory „řídit" a usměrňovat jejich činnost, nýbrž měly se pravidelně

36/ Fragmenty z této pracovní verze jsou publikovány in: Grónský J.: Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa III, Karolinum, Praha 2000, str. 250–306.

37/ Ústavní soud a to jak na federální, tak na republikové úrovni (v obou republikách) zaváděl již ústavní zákon 143/1968 Sb. o československé federaci (hlava VI). Tento Ústavní soud však nebyl nikdy ustaven.

38/ O přípravě nové ústavy byla aspoň částečně informována tehdejší „odborná" veřejnost. Čalfova pracovní skupina při své práci kontaktovala významná vědecká a odborná pracoviště, především Ústavy státu a práva československé i slovenské Akademie věd, právnické fakulty univerzit v Praze a Bratislavě a některá další pracoviště. V r. 1989 vznikl také další návrh československé ústavy, na jehož přípravě se podíleli především lidé, kteří byli v opozici vůči tehdejším oficiálním představitelům státních a správních institucí.

zabývat podněty a připomínkami, kterými se na ně národní výbory obracely.

Přesun řízení národních výborů do pravomoci republikových orgánů umožnil, a reálně taky uskutečnil, určitou rozdílnost v jejich strukturálním uspořádání. V červnu 1969 (s účinností od 1. července) bylo zákonem Slovenské národní rady zrušeno krajské územní uspořádání a zrušeny krajské národní výbory v Bratislavě, Banské Bystrici a Košicích. Tím došlo k „redukci" trojstupňové soustavy národních výborů na „dvojstupňovou". Tendence k *obnovení „jednotného postupu"* v oblasti působení správních orgánů, které se začaly výrazněji prosazovat od dubna 1969 a vedly ke zvýšení vzájemné podobnosti. Zákonem Slovenské národní rady č. 130/1970 Sb. bylo opět krajské zřízení na Slovensku obnoveno. To však znamenalo uspořádat volby do krajských národních výborů a to v době, kdy činnost všech ostatních (zvolených v roce 1964) zastupitelských orgánů byla (ústavním zákonem č. 117/1969 Sb.) prodloužena až do konce roku 1971.[39] Proto byl přijat ústavní zákon č. 127/1970 Sb. ze dne 20. prosince 1970, podle nějž budou poslanci krajských národních výborů zřízených na Slovensku od 1. ledna 1971 voleni (na období do provedení všeobecných voleb do národních výborů) Slovenskou národní radou.

Obnovením krajských národních výborů na Slovensku byla opět zajištěna jednotná struktura soustavy národních výborů jak v České, tak i Slovenské republice. Vlády obou republik při svém ustavení a zahájení činnosti soustředily svoji pozornost především na vytvoření odpovídajících podmínek pro „jednotný výkon" působnosti zejména krajských národních výborů. Těžištěm jejich činnosti bylo především koncipování (ve spolupráci s vládami republik) dlouhodobého plánu rozvoje kraje, rozpracování cílů a úkolů stanovených v tomto plánu na orgány a organizace působící v rámci kraje, metodická a koordinační podpora okresních národních výborů při zajišťování plánovitého rozvoje okresů. *Plány rozvoje krajů byly schvalovány vládou* a po svém schválení se staly závaznými pro všechny orgány a instituce působící v rámci kraje.

Jedním ze základních úkolů, na něž byla soustředěna pozornost vlád obou republik, bylo *dosažení vysokého stupně sjednocení struktury hospodářských a jiných organizací řízených národními výbory* jednotlivých stupňů (při zachování jejich kompetencí pro zřizování hospodářských organizací k zabezpečení úkolů státní správy podle zákona o národních výborech z r. 1967). Vláda České republiky i slovenská vláda, vydaly k tomu v r. 1970 příslušné směrnice.

Ke sjednocení struktury a tím i činnosti národních výborů bylo vydáno rovněž *vládní nařízení*, které *jednoznačně stanovilo strukturu odborů*, které zřizovaly národní výbory jednotlivých stupňů. Podle tohoto nařízení zřizovaly odbory národní výbory všech stupňů, včetně městských a místních výborů, přičemž *nejmenší městské výbory* a *místní národní výbory* působící v obcích s větším počtem obyvatelstva než 2 500 zřizovaly *pouze jeden odbor*.

Střediska „perspektivního osídlení"

Určitým problémem, který se vyskytl již v druhé polovině 60. let, byla otázka zajišťování správní agendy místními národními výbory působícími v malých obcích (menších než 2 500 obyvatel). *Místní národní výbory v těchto obcích nezřizovaly tehdy odbory, nýbrž jejich funkci zastávaly „komise", vedené vždy poslancem národního výboru*, na jejichž práci se podíleli i občané – nečlenové národního výboru. Komise národních výborů byly podle zákona o národních výborech z r. 1967 „iniciativními a poradními orgány" národních výborů. Jejich vybavenost a profesně odborná způsobilost k zajišťování běžné správní agendy nebyla odpovídající.[40] *Těchto „malých" městských a místních národních výborů* bylo v České republice *více než 75 %* a podobná, i když poněkud lepší situace v tomto směru byla na Slovensku. Prakticky to znamenalo, že v rozhodující části základního článku systému národních výborů *nebyl výkon správních* agend (a tím i výkon státní správy) *zajištěn na profesní úrovni* kvalifikovanými pracovníky. Proto se začalo uvažovat o vytvoření „větších" obcí, zabírajících rozsáhlejší území. Současně by vytvoření větších základních územně správních celků daleko více vyhovovalo „centralistickým" metodám řízení, které byly po celá 70. léta systematicky posilovány. Z hlediska okresních národních výborů, zejména v okresech s rozlehlejším územím, bylo stále složitější a v mnoha případech neúnosné „direktivní" řízení značného množství místních národních výborů, zejména v obcích, kde byl pouze jediný pracovník v zaměstnaneckém poměru k tomuto orgánu. (V mnoha případech byl zaměstnán pouze na „částečný" úvazek.) Zvýšit počet pracovníků, event. obsadit tato pracovní místa kvalifikovanými pracovníky bylo z hlediska velikosti území spravovaného příslušným místním národním výborem přinejmenším „neekonomické". V mnoha případech nebyly tyto „malé" místní národní výbory schopny plnit ani základní funkce správních orgánů v oblasti státní správy.

39/ Volby do zastupitelských orgánů se uskutečnily ve dnech 26. a 27. listopadu 1971.
40/ Funkce poslance národního výboru byla funkcí „čestnou", tj. poslanec nebyl pro tuto funkci „uvolněn".

Počátkem 70. let – v r. 1972[41] – bylo v obou republikách více než 10 000 obcí (ne úplně ve všech byly zřízeny národní výbory). V České republice působilo 420 městských národních výborů, 13 obvodních národních výborů (10 v Praze a 3 v Brně). Současně působilo v České republice 6823 místních národních výborů, z toho 1239 bylo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 300, 3355 výborů působilo v obcích do 600 obyvatel, 1 770 místních národních výborů působilo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 1500. Jen 413 místních národních výborů působilo v obcích do 3000 obyvatel. Na Slovensku působilo 121 městských národních výborů a 7 obvodních (5 v Bratislavě, 2 v Košicích). Počet místních národních výborů však dosahoval čísla 2685. Velká většina z nich působila v obcích, v nichž počet obyvatel nedosahoval ani počtu 2000.

Zvážíme-li způsob metodického a „operativního" řízení těchto místních národních výborů okresními národními výbory ve vztahu k uvedeným údajům, je zřejmé, že tato situace byla jen velmi těžko trvale udržitelná stávajícím způsobem řízení. V českých zemích v přepočtu na jeden „ONV" připadalo v průměru 90 místních národních výborů, na Slovensku byl tento počet „přijatelnější", na jeden ONV připadlo v průměru 72 místních národních výborů (kromě městských národních výborů). (Pochopitelně jde o „průměrné" údaje, v České republice v některých okresech přesahoval počet místních národních výborů „řízených" jedním ONV až 120. Naproti tomu v některých okresech, zejména pohraničních a horských s nízkou hustotou sídel, počet místních národních výborů, spadajících do sféry působnosti jednoho ONV, nedosahoval ani počtu 50.)

Otázkou úpravy územního rozsahu spravovaného místními národními výbory se zabývala vláda (i příslušná komise pro práci národních výborů Národního shromáždění) již koncem 60. let.[42] Vývoj politických událostí po r. 1967 však „odsunul" tyto záležitosti do pozadí. Znovu se tento problém stal aktuální na počátku 70. let. Na základě *vládního usnesení č. 100/1967 Sb.* se touto problematikou *zabývaly vlády obou republik. Projednaly a schválily na základě návrhů, které zpracovaly krajské národní výbory, „střediska perspektivního osídlení". V České republice* bylo navrženo *170* obcí jako *středisek obvodního*, event. *oblastního* významu a *1029 obcí* jako *středisek místního významu*. Na *Slovensku* bylo vytipováno *77 obcí* na úrovni *středisek obvodního a oblastního významu* a *606* jako *střediska místního významu. Místní národní výbory*, již ve funkční sestavě, tj. minimálně s jedním „odborem" a tajemníkem, měly být ustaveny právě v obcích vytipovaných jako *„střediska místního významu"*. Realizace tohoto záměru, která se uskutečňovala v průběhu 70. let (a některé změny i v průběhu první poloviny 80. let) „redukovala" počet místních národních výborů, které byly v kompetenci jednoho okresního národního výboru přibližně na jednu pětinu.[43] V tomto případě, jak uvádí dobový tisk, bylo možno předpokládat výrazné zkvalitnění jak metodické, tak operativní stránky řízení místních národních výborů ze strany okresů.

Snížení počtu obcí (tj. místních národních výborů) a zvětšení základních územních celků, v nichž působí, znamenalo značný zásah do dosavadního územního uspořádání. I když metodické pokyny vydané jak na úrovni republik, tak i krajskými národními výbory, pro provádění těchto změn kladly vysoký důraz na aktivní spoluúčast občanů „při rozhodování" o formě provedení těchto úprav, zdůrazňovaly nutnost přihlížení „k zájmům" občanů v uspokojování jejich potřeb atd., nesetkala se realizace tohoto záměru se všeobecným pochopením. V mnoha případech při jeho realizaci byly používány víceméně administrativně direktivní metody při stanovování nových územních oblastí působení místních národních výborů. Reálně převládaly dva hlavní postupy. Buď docházelo k vytvoření nového územního správního celku sloučením více stávajících obcí v jeden celek, *nebo pro více obcí* (aniž by byly „sloučeny") *byl ustaven jeden společný místní národní výbor*. Současně bylo nutno „sladit" hranice nově utvořených územních celků se stávajícími hranicemi okresů, tj. hranicemi působnosti okresních národních výborů.[44] Obce vytipované jako *„střediska místního významu"* se staly *nejen sídly místních národních výborů*, nýbrž střediskovými obcemi do všech důsledků. *Byly v nich soustředěny zpravidla služby* (nově budované samoobsluhy, centra podniků místního hospodářství, atd.), *zdravotnická střediska, kulturní domy* atd. Vytvoření střediskových obcí se dotklo i úpravy sítě škol. Došlo k postupnému rušení „malotřídních" škol působících v „nestřediskových" obcích a „přesunu" jejich žáků do školy ve střediskové obci. Vytváření střediskových obcí poznamenalo v určité míře i změny v „místní" a „okresní" infrastruktuře (zejména dopravní). Jedním z problematických důsledků

41/ Údaje jsou převzaty z práce: Škoda V.: Národní výbory, Svoboda, Praha 1975 str. 191. Autor se zde odvolává na „evidenci Ministerstva vnitra ČSSR.

42/ V r. 1967 přijala vláda ČSSR usnesení „o postupu při zpracování dlouhodobé koncepce vývoje osídlení" č. 100/1967 Sb. V něm ukládala krajských národním výborům vypracování návrhu na vytvoření center osídlení „místního" (budoucí střediskové obce), „obvodního" a „oblastního" významu.

43/ Pochopitelně i zde byly rozdíly mezi jednotlivými okresy.

44/ V některých případech docházelo k tomu, že v nový územní celek, tj. k vytipované „střediskové"obci byly „připojeny" i dříve samostatné obce nacházející se na území sousedního okresu. Podobně se vyskytly případy, kdy působnost společného místního národního výboru zahrnovala více obcí (aniž by byly sloučeny), které se nacházely na území dvou různých okresů.

těchto změn bylo postupné „vysídlování" menších obcí, zejména v pohraničních a podhorských oblastech.

Místní národní výbory ustavené v střediskových obcích zřizovaly minimálně jeden až dva odbory personálně obsazené „uvolněnými" pracovníky (předpokládaně s odpovídající profesní kvalifikací). Od toho se očekávalo *výrazné zkvalitnění činnosti těchto národních výborů*, zejména při zajišťování správní agendy a výkonu funkcí státní správy. Ze strany „přičleněných" obcí se na mnoha místech setkávala činnost těchto národních výborů s kritickými stanovisky. Většina investičních prostředků směřovala k podpoře rozvoje především „střediskových" obcí, běžně převládaly názory, že občanská vybavenost, budování zařízení místního významu atd. ve střediskových obcích se realizuje „na úkor" ostatních obcí. Většina „poslanců" místních národních výborů pocházela rovněž ze střediskových obcí a to reálně poznamenávalo i některá rozhodnutí těchto místních „zastupitelských sborů". V některých případech byla tato „kritika" zřejmě oprávněná. I když některé z nově vzniklých „větších územních" celků místního významu splnily nejen předpokládaná očekávání ze strany vyšší správních institucí, ale byly i předpokladem k racionálnímu řešení rozvoje příslušného územního celku, v řadě případů vznikly územní celky spojením (či sloučením) původních obcí zcela neorganicky.[45]

Jedním z činitelů, který měl přispět k optimálnímu řešení vzniklé situace a odstranit především kritická stanoviska občanů vůči vytváření nových územních celků místního významu, bylo i ustavování a rozvoj činnosti *„občanských výborů"*. Občanské výbory *působily zpravidla ve městech, event. velkých obcích, jako určité „aktivy" národních výborů*. Jejich obvody „územního působení" byly zpravidla totožné s obvody pro volby poslanců do městských národních výborů (event. obvodních národních výborů). V souvislosti se zvětšením obvodů působnosti místních národních výborů byl položen důraz na to, aby ve všech obcích, v nichž nebude sídlo místního národního výboru, byly ustaveny silné, akceschopné občanské výbory. Měly být nejen iniciativními, ale i „kontrolními" orgány národních výborů. „Iniciativní" funkce občanských výborů nebyla formálně žádným dokumentem upravena. Realizovala se zpravidla úzkou spoluprací s poslancem místního (městského) národního výboru, zvoleného v obvodu jeho působnosti. Místní národní výbory (i městské) svolávaly sice pravidelně aktivy občanských výborů, na nichž byl prostor i příležitost podávání iniciativních návrhů a námětů, ale reálně šlo vždy více méně o „předávání informací" event. o „zapojování" občanských výborů do aktivit národního výboru, v jehož rámci působily. Členové občanských výborů byli voleni na veřejných schůzích (kterých se v případě občanských výborů působících v městských částech zúčastňovalo průměrně 15–20 % občanů příslušného obvodu, (v dříve samostatných obcích účast nezřídka přesahovala i 50 % obyvatel). Předsedové občanských výborů byli voleni na prvních schůzích těchto výborů, které se konaly zpravidla za účasti zástupce příslušného národního výboru. „Kontrolní" funkce občanského výboru vůči příslušnému národnímu výboru byla více méně symbolická. S kritikou jeho činnosti mohli předsedové i členové občanských výborů vystupovat na veřejných zasedáních plén, stejně jako jiní občané. V obvodech svého působení pořádaly občanské výbory „veřejné schůze občanů" (zpravidla 4× do roka), kterých se povinně zúčastňovali poslanci místních (městských) národních výborů, příležitostně (zpravidla 1× do roka) i poslanci národních výborů vyšších stupňů. Kompetence občanských výborů v obvodu jejich působnosti byly minimální.

Výrazné snížení počtu národních výborů na základním stupni struktury správních orgánů vytvořilo předpoklady k úvahám o možném perspektivním zredukování dosavadní „třístupňové" soustavy národních výborů na „dvojstupňovou".[46] Trojstupňový systém národních výborů však zůstal zachován po celou dobu jejich existence.

V 70. a 80. letech byla opět věnována pozornost „dělbě pravomocí" mezi jednotlivými stupni národních výborů a otázce vnitřní organizace činnosti jednotlivých stupňů národních výborů. Pozornost byla zaměřena zejména na efektivnost činnosti jednotlivých „odborů" krajských, okresních, městských a zejména místních národních výborů, z nichž mnohé zřídily své odbory nebo rozšířily jejich počet v první polovině 70. let. *Velký důraz byl kladen* na *přesné dodržování funkcí a náplně činnosti komisí* národních výborů, zejména ve vztahů působnosti příslušných odborů. Stranická usnesení KSČ i dokumenty přijaté správními orgány na úrovni republik opět upozorňují na skutečnost, že *komise národních výborů mohou mít výkonnou a rozhodovací pravomoc jen ve zcela výjimečných případech* na základě rozhodnutí pléna národního výboru (mimořádně rady národního výboru, což vyžaduje následné schválení plénem). I přes určité

45/ Důkazem toho byla i skutečnost, že po roce 1990 využila řada menších obcí vzniklé možnosti, aby se opět od „střediskových" center, „správně" oddělily a ustavily vlastní „obecní úřad" a zvolily obecní zastupitelstvo.

46/ V rámci těchto úvah byla v polovině 80. let zvažována i hypotetická možnost dalšího rozšíření územních obvodů základních článků veřejné správy (tj. místních, event. městských národních výborů) a event. vybudování pouze „jednoho" stupně řízení mezi nimi a vládou republiky. Tyto úvahy však nikdy nenabyly konkrétnějších forem.

kritické výhrady, zejména z počátku 70. let (vyskytly se již v druhé polovině 60. let) k *„jednodimenzionálnímu"* systému odpovědnosti komisí národních výborů, i nadále nebyly tyto komise podřízeny odpovídajícím komisím národního výboru vyššího stupně.[47] V reálné činnosti národních výborů nacházely své uplatnění zejména komise okresních a krajských národních výborů jako iniciativní a poradní orgány, které se podílely na zpracování řady podkladů pro jednání kolektivního orgánu národních výborů.

Ústavní zákon o československé federaci svěřil řízení a kontrolu činnosti národních výborů vládám jednotlivých republik. Vrcholné zastupitelské orgány republik byly oprávněny stanovit vlastním zákonodárstvím stupně a druhy národních výborů, jejich vnitřní organizaci, postavení a působnost.[48] Obě *národní rady* rovněž *zřídily* své *výbory pro činnost národních výborů*, jejichž *posláním bylo shromažďovat iniciativní podněty ze strany národních výborů a připravovat podklady pro zákonodárné sbory republik pro tvorbu* zákonů, upravujících činnost národních výborů. I přesto, že národní výbory a řízení jejich činnosti byly plně v kompetenci republikových orgánů, *existovala i propojenost, zejména krajských národních výborů, na federální orgány*. Týkala se zejména otázek koncepčního plánování, komplexního rozvoje území krajů, ale také výkonu některých agend, které se svou povahou vztahovaly k oblastem nacházejícím se ve „výlučné působnosti federace".

Základní problém organizace a výkonu veřejné správy v Československu v 70. a 80. letech minulého století lze shrnout do několika problémových okruhů:

Problémy způsobené charakterem „centralismu" v oblasti hospodářského plánování a „regionální" odpovědnosti územních orgánů veřejné správy (národních výborů) za komplexní (nejen hospodářský) rozvoj územních celků.

Výkon hospodářských řídících funkcí vůči podnikům a organizacím řízeným „centrálně" (ať již republikovými, nebo federálními centrálními orgány), zejména nevyjasněné kompetence v této oblasti.

Přímé řízení podniků a hospodářských organizací, které byly v kompetenci národních výborů (týká se národních výborů všech stupňů).

Problémy způsobené „personálním" obsazením správního aparátu všech stupňů, zejména po personálních opatřeních z počátku 70. let.

Sjednocení „funkce výkonu státní správy" a „samosprávné" funkce v jednom orgánu (národním výboru) bez jakéhokoliv rozlišení specifiky těchto dvou činností, což se promítalo i do kompetenčních vztahů.

Univerzální systém „dvojí odpovědnosti". Za výkon činností vycházejících z kompetence příslušného národního výboru jako „zastupitelského orgánu" odpovídaly jednotlivé orgány (i pracovníci) příslušného národního výboru orgánům národního výboru vyššího stupně.

Řada „latentních" problémů a nevyřešených otázek v činnosti správního aparátu, které provázely celé období činnosti národních výborů, se prakticky vzhledem k „vedoucí úloze KSČ" otevřeně neprojevila. Rozhodování o všech podstatných otázkách souvisejících s organizací a způsobem výkonu veřejné správy probíhalo na bázi odpovídajících výborů a orgánů KSČ. Národní výbory (stejně jako ostatní organizace sdružené v Národní frontě, do značné míry i včetně ostatních politických stran) sehrávaly pouze úlohu „výkonného mechanismu" či „převodní páky" k realizaci „stranických" rozhodnutí a usnesení orgánů KSČ.

V souvislosti s politickými změnami, k nimž směřoval vývoj již od počátku roku 1989 a které se začaly prosazovat i do systému veřejné správy po 17. listopadu 1989[49], docházelo zejména od konce listopadu 1989 k přijetí řady ústavních zákonů, měnících podstatně strukturu jak zastupitelských sborů, tak i výkonných orgánů státní správy a orgánů samosprávy. Po tomto datu byla koncem roku 1989 a v roce následujícím přijata celá řada ústavních zákonů měnících strukturu a kompetence vládních orgánů i orgánů republik. Pro další utváření územní, nyní již státní správy a samosprávy měl podstatný význam ústavní *zákon č. 294/1990 Sb.* ze dne 18. července, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb. – o československé federaci a *kterým se zkracuje volební období národních výborů. Hlava VII ústavy z roku 1960, původně v ústavě z roku 1960 nazvaná „Národní výbory"*, se tímto zákonem *mění* a nový název je *„Místní samospráva"*.

Článek 3 stanoví *ukončení volebního období národních výborů zvolených v roce 1986* dnem voleb do *zastupitelstev obcí*. Ty se uskutečnily v České republice ve dnech *23.–24. listopadu 1990* a na Slovensku *23. listopadu téhož* roku. Tímto zákonem byla *ukončena více než pětačtyřicetiletá existence národních výborů*[50]. Reálně *ukončily svoji činnost 24. listopadu 1990.*

47/ To byl jeden z podstatných důvodů pro radikální omezení výkonné funkce těchto komisí.
48/ Jejich „zákony" však musely být konsistentní s federálními ústavními zákony.
49/ První z těchto zákonů byl přijat 29. listopadu 1989 a byl to ústavní zákon č. 35/1989 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 100/1960 Sb. – Ústava Československé socialistické republiky. Nejpodstatnější změnou v důsledku přijetí tohoto zákona bylo vypuštění čl. 4 o vedoucí úloze KSČ.
50/ Činnost národních výborů byla úzce spojena s působením Národní fronty. Činnost Národní fronty byla ukončena již 2. dubna 1990.

Prof. PhDr. Vladimír Čechák, CSc.
Datum narození: 21. 3. 1939

Absolvoval studium filozofie a historie v r. 1964 na FF UK, v dalších dvou letech absolvoval rozšiřující studium sociologie a v r. 1966 získal titul PhDr.

V sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století se věnoval zejména metodologické problematice; z této oblasti publikoval řadu statí a článků. Zúčastnil se rovněž několika mezinárodních symposií a kongresů, zaměřených na tyto otázky.

Po roce 1990 krátce působil v Ústavu dějin a společenských teorií. Od r. 1993 pracoval na Bankovní akademii a po vzniku Vysoké školy finanční a správní v r. 1999 přešel na tuto vysokou školu, kde působil zprvu na katedře společenských věd a po jejím zrušení na katedře veřejné správy a práva. V této době publikoval několik statí zaměřených zejména na problematiku vývoje bankovnictví a otázky rozvoje lidských zdrojů. Podílel se rovněž na řešení výzkumných úkolů s touto tématickou orientací.

V letech 2000–2001 byl pověřen přípravou koncepce studia předmětů „Úvod do studia regionálních věd" a „Vývoj veřejné správy v Československu a České republice". Podílel se rovněž na formování výuky oboru Veřejná správa na Vysoké škole finanční a správní, tvorbě projektů a podkladových materiálů ke vzdělávání pracovníků veřejné správy. K této tématice orientuje rovněž v posledním období svoji výzkumnou a publikační činnost. V roce 2001 vydal spolu s prof. K. Lacinou publikaci „Vývoj systémů veřejné správy" (Professional Publishing). Od roku 2000 zastává funkci rektora Vysoké školy finanční a správní.

ISBN 808675422-7
9 788086 754222