

VÝVOJ POSTAVENÍ APARÁTU NÁRODNÍCH VÝBORŮ

VLADIMÍR VOPÁLKA

ÚVODEM

1. Jakkoliv činnosti a výstavbě národních výborů byla vždy v československé odborné literatuře věnována mimořádná pozornost, problematika jejich aparátu zůstávala poněkud v pozadí. Na rozdíl od literatury sovětské chybí i monografické zpracování této tematiky. Též i v časopisecké literatuře je věnováno aparátu zatím málo prostoru. Dodejme, že nezaslouženě. Vysoce odborná a permanentní činnost aparátu, při stálém růstu složitosti státní správy, nárocích na operativnost, koordinovanost a specializovanost, ale i v souvislosti s vědeckotechnickým pokrokem, se stává jedním z předpokladů úspěšného plnění úkolů národních výborů. Tato skutečnost zvláště vyniká ve světle závěrů XVI. sjezdu KSČ a 6. pléna ÚV KSČ z dubna 1982 k úkolům národních výborů v nastávajícím období.

2. Studie si klade za cíl postihnout základní otázky vývoje postavení aparátu u národních výborů, zejména z hlediska právní úpravy, jako východisko nejen pro plné pochopení právní úpravy současné, ale i pro výzkum dalších jeho perspektiv. Zkoumat vývoj aparátu nelze izolovaně od postavení, úkolů a působnosti národních výborů jako celku a výstavby jejich orgánů. Zde byl limit možností dán zejména určeným rozsahem studie. Protože však vývojové otázky národních výborů jsou v literatuře zpracovány, studie akcentuje zejména vztah působnosti národních výborů a vývoje aparátu a uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů; v ostatních souvislostech převážně odkazuje na příslušnou literaturu.

Hlavnímu hledisku — vývoji právní úpravy — odpovídá i etapizace vývoje podle vydání zákonů o národních výborech.

3. Poznámku je třeba učinit ještě k otázkám terminologickým. Pojem „aparát“ národního výboru zákon o národních výborech nezná. V literatuře je chápán v různě širokém pojetí. V československé odborné literatuře se převážně do aparátu zahrnují odbory a útvary jim na roveň postavené, které jsou vytvářeny národním výborem. V tomto smyslu je pojem používán i ve stranických dokumentech.¹⁾ Z tohoto — užšího — pojetí se vychází i v této studii.²⁾

Ve vývojových otázkách též může činit problémy pojem „působnost“, neboť zákon o národních výborech z roku 1954 používal pouze pojem „úkoly a činnost národních výborů“, z roku 1960 „úloha národních výborů“ a „činnost národních výborů“; současná platná právní úprava používá pojem působnost, ale též i „úkoly“ národních výborů. Studie zde vychází z určitého zjednodušení; používá zásadně pojem „působnosti národních výborů“ pro okruh otázek, který je národním výborem řešen a za nějž nese odpovědnost. Pojem „úkol“ — není-li řečeno jinak — je pak vyhrazen spíše pro vymezení určitého úkolu — cíle.

I. NÁRODNÍ VÝBORY A ROZBITÍ BURŽOAZNÍHO STÁTNÍHO APARÁTU

1. Výchozí koncepce národních výborů čerpala z příkladu a zkušeností budování sovětů a současně z pokrokových národních tradic. Komunistická strana Československa při formulování této koncepce položila důraz na potřebu nahradit dosavadní byrokratický systém státní správy systémem, který by sloužil zájmům širokých mas pracujících.³⁾ Současně je třeba zdůraznit, že národní výbory byly vytvářeny (a též právně upravováno jejich postavení a činnost) v podmínkách národní a demokratické revoluce a rozvíjely svou činnost v období přerůstání této v revoluci socialistickou. Lze dokonce říci, že byly jedním z jejích hlavních pilířů, nástrojů. Ostrý třídní boj (včetně boje o národní výbory samotné) probíhal jak „vně“, tak i „uvnitř“ národních výborů. Svou formou byly národní výbory již při svém vzniku orgány diktatury proletariátu — socialistický obsah jejich činnosti byl zcela naplněn až po únoru 1948.

Výchozí koncepce národních výborů, formulovaná Komunistickou stranou Československa, byla tak založena na těchto hlavních principech: vytvářet a rozvíjet národní výbory jako orgány lidu, orgány lidové moci, na základě zastupitelského vztahu k lidu; vytvářet je jako pracující instituce; aplikovat při jejich výstavbě a činnosti základní prvky demokratického centralismu v třístupňové soustavě národních výborů, položit důraz na rozhodující úlohu voleného zastupitelského sboru a složek vytvořených z řad jeho členů, veřejnost práce národních výborů, požadavek univerzality správní působnosti.⁴⁾ Probojovávání těchto principů do výstavby a činnosti národních výborů bylo procesem, jehož výsledky umožnily, po únoru 1948, dokončit výstavbu národních výborů na základě

¹⁾ Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací. Svoboda, Praha 1982, str. 45 a násl, 132 aj.; dále např. D. Hendrych a kol.: Základy československé státní správy. ÚSS, Praha 1977, str. 202.

²⁾ V širším pojetí se zahrnují do aparátu i další pracovníci národních výborů, kteří plní pomocné správní činnosti.

³⁾ Blíže viz A. Sojka, R. Vopálková: Hlavní tendence ve vývoji funkcí a organizační výstavby NV. ÚSS, Praha 1976, str. 9 a násl.; K. Bertelmann: Vývoj NV do Ústavy 9. května (1945—1948). Nakl. ČSAV, Praha 1964, str. 11 a násl.

plného uplatnění všech základních principů výstavby socialistického státního aparátu.

Tento proces bezprostředně ovlivnil postavení a činnost aparátu národních výborů. Předně — už v rámci koncepčních tezí měla „úřadu, resp. úředníkům připadat funkce výkonná a prováděcí“.⁵⁾ Podle Košického vládního programu si národní výbory „zřídí jim podřízený demokratický úřednický aparát“.⁶⁾ I když první právní úprava naplnila tento postulát Košického vládního programu jen zčásti,⁷⁾ rozhodující pro další vývoj byla politická praxe.

2. Probojování koncepce a činnost národních výborů byla současně i naplněním Marxovy, Leninem rozvedené, teze a rozbití buržoazního státního aparátu,⁸⁾ všeho toho, co je ve starém státním aparátu utiskovatelského, zkostnatělého, nenapravitelně buržoazního, a jeho nahrazení svým, novým aparátem.⁹⁾ Vedle rozbití nacistického aparátu zaměřuje KSČ boj zejména proti protidemokratické byrokratické státní správě. K. Gottwald již v roce 1944 v čs. listech zdůraznil, že veřejný aparát jako celek je nutno od základů změnit a nahradit systémem národních výborů.¹⁰⁾

Bývalé úřady, které se staly podle vl. nař. č. 4/1945 Sb. úřady národních výborů, byly prostřednictvím tzv. referentského systému zejména zbaveny mocenského postavení — vlastní rozhodovací pravomoci. Toto opatření bylo nejdůležitější, nikoliv však jediné. Úřady prošly dále očistou v roce 1945 — byli propuštěni zaměstnanci, kteří se provinili proti národním a státním zájmům. Tato očista však — též vzhledem k politické situaci a ostrému třídnímu boji — nebyla zcela důsledná. Důkladně byla uskutečněna až v roce 1948, zejména na základě činnosti akčních výborů Národní fronty.¹¹⁾

⁴⁾ Viz A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 13—21.

⁵⁾ K. Gottwald: „První kroky na osvobozeném území republiky“. Čs. listy 15. 5. 1944 — in: K. Gottwald: Za socialistický stát, za socialistické právo. Min. inf. a osvěty a JČsP, Praha 1950, str. 28.

⁶⁾ Viz Košický vládní program, kap. V.

⁷⁾ Vl. nař. č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, ve znění vl. nař. č. 44/1945 Sb.; nař. předsednictva SNR č. 26/1945 Sb., o národních výborech. Podle ustanovení vl. nař. č. 4/1945 Sb. se úřady NV staly bývalé obecní (městské), okresní a zemské úřady s tím, že NV „ihned propustí zaměstnance všech kategorií, kteří se provinili proti národním a státním zájmům“. Cit. nařízení předsednictva SNR řešilo tento problém jinak. Staré úřady (obecní a obvodní notářské úřady, okresní a župní) byly zrušeny. NV (místní a okresní) si vytváří sobě podřízený demokratický úřad, kam jsou ovšem v zásadě přebíráni úředníci bývalých úřadů, pokud jsou politicky a národně spolehliví.

⁸⁾ Srov. zejména Marx—Engels: Komunistický manifest; K. Marx: Občanská válka ve Francii. Svoboda, Praha 1950, str. 47 a násl.; V. I. Lenin: Stát a revoluce, Vybrané spisy, sv. 3. Svoboda, Praha 1974, str. 326 a násl.

⁹⁾ V. I. Lenin: Udrží bolševici státní moc? Vybrané spisy 3. Svoboda, Praha 1974, str. 446.

¹⁰⁾ K. Gottwald: První kroky na osvobozeném území republiky. Viz cit. sborník, str. 26.

Komunistická strana Československa vycházela z nutnosti účinného politickovýchovného působení na úředníky tvořící aparát. Význam tohoto působení byl velký, uvědomíme-li si, že i uvnitř národních výborů probíhal ostrý třídní boj; aparát u vyšších stupňů národních výborů (zejména u zemských národních výborů) byl pravicově orientován a měl fakticky dosti silné postavení. Politika strany vycházela z leninského pojetí pracovníka správního aparátu jako služebníka lidu. Úřednictvo zde není proto, aby našemu lidu vládlo, ale aby lidu sloužilo; musí pomoci zvládnout všechny státní, administrativní, politické a sociální úkoly. „Chceme naše úředníky, ty malé i ty nejvyšší, ubezpečit, že dovedou-li pochopit znamení doby a lidu skutečně sloužit, lid nebude neuznalý, nýbrž jim jejich věrnou a poctivou práci po zásluze odmění.“¹²⁾

Politika KSČ tak nestavěla národní výbory a jejich aparát do protikladu; vyjádřil to později i Program reorganizace lidové správy: „Úředník je nejdůležitějším spolupracovníkem a odborným pomocníkem voleného zástupce lidu. Úřednický aparát je nerozlučnou součástí organizace národních výborů.“¹³⁾ Politickou výchovou a postupnou jeho obměnou z třídních hledisek byl tak včas zahájen proces budování socialistického aparátu.

Významným nástrojem při budování nového státního aparátu byl též požadavek uskutečnění krajského zřízení. Prioritní v období boje o krajské zřízení bylo zejména politické hledisko — upevnění moci dělnické třídy a vedení KSČ, „vypořádat se s otázkou likvidace velkých byrokratických aparátů zemských národních výborů...“¹⁴⁾ Tyto byrokratické aparáty pravicově orientované jednak mohly v ostrém třídním boji tvořit nebezpečnou protiváhu centrální moci, jednak bránily fakticky přiblížení státní správy občanům, neboť soustřeďovaly značnou část správní agendy. V neposlední řadě bylo vytvoření krajů důležitým mezníkem z hlediska hospodářského — měly být ucelenými a hospodářsky vyváženými celky a vyhovovat hlediskům plánovacím. Krajské zřízení zakotvila Ústava 9. května¹⁵⁾ a provedl ji zákon č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

Krajské zřízení umožnilo realizovat i další, pro vývoj a postavení národních výborů a jejich aparátu velmi významný požadavek decentrali-

¹¹⁾ Očista měla ovšem daleko širší záběr — týkala se státního aparátu jako celku (srov. zák. č. 213/1948 Sb., o úpravě některých poměrů na ochranu veřejných zájmů) i členů národních výborů.

¹²⁾ K. Gottwald: Národní výbory budou lépe pracovat než stará byrokracie. Viz cit. Sborník, str. 50, 74 aj.; dále K. Gottwald: tamtéž, str. 50—51.

¹³⁾ Srov. Kroměřížský program reorganizace lidové správy, vyd. II. Odbor MV, 1948, str. 10.

¹⁴⁾ Viz cit. Kroměřížský program reorganizace lidové správy, str. 22; blíže ke krajskému zřízení viz V. Škoda: Národní výbory, základní orgány jednotné státní moci v ČSSR. Svoboda, Praha 1975, str. 94 a následující.

¹⁵⁾ Úst. zák. č. 150/1948 Sb., čl. X. základních článků ústavy a § 167 a 176 odst. 3 ústavy.

lizace, zdůrazňovaný již od samotného vzniku národních výborů.¹⁶⁾ Decentralizace znamenala důležitý postulát — nejen že vede k přiblížení správy lidu, ale současně i k jejich bezprostřednímu zapojování prostřednictvím národních výborů do správy a vytváří předpoklady pro účinnou kontrolu státní správy vykonávané národními výbory lidem. Tím se posílilo i postavení národních výborů jako mocenských orgánů, vzrůstá jejich autorita. Provést v plném rozsahu decentralizaci v souladu s plným prosazením zásady demokratického centralismu však umožnil až Únor 1948; „účelnou decentralizaci“ veřejné správy zakotvila přímo Ústava 9. května a provedly ji další právní předpisy.¹⁷⁾

Vítězství socialistické revoluce v roce 1948 také umožnilo plněji realizovat požadavek univerzality správní působnosti národních výborů, kterou zakotvil Košický vládní program.¹⁸⁾ Ústava 9. května pak (v § 124) stanovila, že národní výbory vykonávají veřejnou správu ve všech jejich oborech, přičemž jiným orgánům přísluší její výkon jen výjimečně a na základě zákona. Požadavek univerzality prolíná celým dalším vývojem národních výborů a má velký význam zejména pro uplatnění principu demokratického centralismu: ústřední orgány státní správy realizují své funkce prostřednictvím národních výborů¹⁹⁾ a zároveň národní výbory projednávají a rozhodují všechny základní otázky státní správy ve svém obvodu a umožňují účast pracujících na jejich řešení.

II. NÁRODNÍ VÝBORY A JEJICH APARÁT DO VYDÁNÍ ZÁKONA O NÁRODNÍCH VÝBORECH V ROCE 1954

1. Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čs., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, ani vládní nař. č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů, neřešily otázku vnitřní struktury národních výborů. Tato byla po roce 1945 upravena ministrem vnitra na základě zmocnění v cit. vládním nařízení (§ 1 odst. 2)

¹⁶⁾ Srov. např. projev K. Gottwalda na I. celostátní národohospodářské konferenci KSC dne 14. března 1946 „O reorganizaci veřejné správy“, viz cit. Sborník, str. 54 až 56; viz též Budovatelský vládní program, schválený ÚNS 8. 7. 1946.

¹⁷⁾ § 130 úst. zák. č. 150/1948 Sb.; dále srov. zejména cit. zák. o krajském zřízení, § 8 odst. 4; vl. nař. č. 305/1948 Sb., o některých přesunech působnosti ve veřejné správě; vl. nař. č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy, aj.

¹⁸⁾ „...budou v obvodu své působnosti spravovat všechny veřejné záležitosti a dbát vedle orgánů ústředních o veřejnou bezpečnost...“ — viz Košický vládní program, kap. V.

¹⁹⁾ Srov. např. kap. V. Košického vládního programu: „Vláda bude svoji politiku uskutečňovat národními výbory a plně se o ně opírat.“; dále srov. K. Gottwald: in cit. Sborník, str. 88.

v prozatímních organizačních řádech.²⁰⁾ Další změny a zpřesnění přinesla pak až právní úprava po r. 1948, vycházející již z Ústavy 9. května — zák. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení, vl. nař. č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech a vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů.

Organizace aparátu byla řešena v rámci tzv. referentského systému.²¹⁾ Rada národního výboru přidělila některým svým členům referáty (agendy) z oboru své působnosti a k tomu potřebný počet zaměstnanců úřadu, jejichž bezprostředním služebním nadřízeným se tento člen rady (referent) stal, a kteří byli povinni řídit se jeho příkazy a pokyny.

Činnost člena rady, pokud mu byl přidělen referát, byla přípravnou a rozhodovací.²²⁾ V rámci přípravné činnosti šlo o všechny otázky, o kterých měla jednat rada. Referent měl k dispozici jednak přidělené pracovníky aparátu a jednak komisi při referátu, jejímž byl předsedou. Vývojem prošla rozhodovací pravomoc referentů. Podle prozatímních organizačních řádů rozhodovali ve věcech spadajících do běžné agendy jejich referátů, mimo věcí výslovně vyhrazených radě (za mimořádných okolností, zejména při nebezpečí z prodlení, však i v těchto případech). Referent tak nemohl zejména vydávat „rozhodnutí, schopné vejíti v právní moc“, popř. v „důležitějších věcech běžné správy, které si rada k projednání vyhradila“.²³⁾

Úprava v r. 1948 přinesla další posílení postavení referentů: rada vykonávala svou působnost zásadně prostřednictvím referentů, kteří rozhodovali a činili opatření jejím jménem s výjimkou taxativně stanovených otázek, které rada mohla rozhodovat jen ve sboru, popř. otázek, které si k rozhodnutí vyhradila.²⁴⁾

Referenti byli za výkon své funkce odpovědní radě a podle právní úpravy po r. 1948 výslovně i plenárnímu zasedání. Jejich prostřednictvím byla též zajišťována podřízenost příslušným ústředním orgánům, jednak prostřednictvím rady národního výboru a jednak podle právní úpravy

²⁰⁾ Prozatímní organizační řád vyhlášen pro zemské a okresní národní výbory pod č. 299/1946 Ú. l., pro místní národní výbory pod č. 996/1947 Ú. l.

²¹⁾ Odlišně probíhal vývoj na Slovensku, kde byl úřad výkonnou složkou MNV i ONV a kde funkce referentů nebyly zřízeny (srov. práv. úpravu cit. v pozn. 7). Ke sjednocení došlo až na základě právní úpravy po r. 1948. Blíže např. A. Štafl: Národní výbory. Praha 1947, str. 227 a násl.

²²⁾ Srov. např. A. Štafl: c. d., str. 63 a násl.

²³⁾ Srov. např. § 11, 5, 28, 22 cit. Prozatímního organizačního řádu ZNV a ONV.

²⁴⁾ Srov. např. § 17 odst. 3 zák. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení. Určitá modifikace byla u MNV, které byly rozděleny podle počtu obyvatel do 4 kategorií; u nejmenších MNV I. a II. kategorie (do 600 a 2000 obyvatel) rada zásadně rozhodovala ve sboru a mohla v jednotlivých případech, se souhlasem ONV, pověřit referenty, aby rozhodli jejím jménem; u MNV III. kategorie (do 6000 obyvatel) mohla sama pověřit referenty rozhodováním v rámci celého referátu; rada u MNV IV. kategorie (nad 6000 obyvatel) rozhodovala zásadně prostřednictvím referentů (srov. vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV).

po r. 1948 povinností řídit se příkazy a pokyny příslušných ústředních úřadů (popř. referenta NV vyššího stupně).

Úřad (aparát) národního výboru nebyl považován za samostatnou složku národního výboru.²⁵⁾ Činnost jednotlivých referátů jako pracovních útvarů aparátu měla povahu přípravnou a realizační. V čele těchto útvarů stál přednosta, ustanovovaný radou národního výboru, který podle pokynů referenta organizoval jejich práci. Úkolem aparátu bylo obstarávat pro národní výbor a jeho složky koncepční, účetní, kancelářské, manipulační a manuální práce, zpracovávat otázky z hlediska odborného (právní, technické aj.), vyřizovat podle pokynů referenta běžnou agendu a provádět rozhodnutí a opatření národního výboru a jeho složek.²⁶⁾ Referent též mohl (se souhlasem rady) zmocnit určitého zaměstnance referátu, aby rozhodoval a činil opatření z jeho příkazu.

Aparát národního výboru byl tak právně i fakticky oddělen od rozhodování ve prospěch zejména rady jako kolektivního orgánu a monokraticky rozhodujících jejích volených členů — referentů. Silné postavení rady a referentů mělo zásadně význam z hlediska priority mocenského charakteru národních výborů, kdy bylo třeba realizovat řadu politických či politicko hospodářských opatření, jako např. po r. 1945 při trestání provinění proti národní cti,²⁷⁾ odsun Němců, osídlovací politiku, konfiskaci nepřátelského majetku²⁸⁾ a pod.

2. Národní výbory — v souladu s výchozí koncepcí — převzaly působnost bývalé veřejné politické správy a samosprávy, tj. v podstatě působnost bývalých zastupitelstev a úřadů.²⁹⁾ Tato „základní“ působnost národních výborů v podstatě přetrvávala až do února 1948 bez podstatného rozšíření, a tak až Ústava 9. května rozšířila okruh působnosti na veřejnou správu ve všech jejích oborech, čímž realizovala postulát Kroměřížského vládního programu i právní úpravy z roku 1945. Je však třeba si uvědomit, že i realizace působnosti v oblasti vnitřní správy (tj. zejména tzv. „politické správy“) byla u národních výborů velice důležitá. Mocenský a třídní aspekt byl o to významnější, že působnost byla zakotvena v právních předpisech vydaných za první republiky a bylo třeba při výkonu jim vtisknout nový, revoluční obsah. Na realizaci této působnosti se prokazoval skutečně lidový charakter státní správy vykonávané místními výbory.

²⁵⁾ Z hlediska vývoje srov. např. cit. POŘ ZNV a ONV, § 14 a 30; podle § 23 zák. č. 280/1948 Sb. byly „výkonnými složkami“ národního výboru rada, předseda, referenti a komise (komise byly zpravidla poradní, mohly však být rozhodováním pověřeny).

²⁶⁾ Srov. § 16 a 32 cit. POŘ.

²⁷⁾ Viz dekret prezidenta republiky č. 138/1945 Sb., o provinění proti národní cti.

²⁸⁾ Viz dekret prezidenta republiky č. 108/1945 Sb., o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy.

²⁹⁾ Srov. § 1 odst. 4, § 2 odst. 3, § 3 odst. 3, § 4 odst. 3 vl. nař. č. 4/1945 Sb. (úplné znění č. 45/1945 Sb.).

Komunistická strana Československa současně důrazně stavěla do předí výstavbu nového právního řádu. „Když se podíváte na sektor státní a veřejné správy, v širším slova smyslu, ... vidíte, že zde máme u nás stále ještě formy, které byly vytvořeny staletími, empiricky bez ladu a skladu, bez systému.“³⁰⁾ Také tento úkol mohl být plně řešen až po vydání Ústavy 9. května: „Nový právní řád, reorganizace veřejné správy a zavedení krajského zřízení, to je náš hlavní úkol při provádění ústavy.“³¹⁾ Tento požadavek pak — skutečně velkoryse — rozvedl Kroměřížský program reorganizace lidové správy,³²⁾ kde — na základě ústavních ustanovení — bylo zakotveno nové pojetí výkonu působnosti národních výborů jako organizátorů, odpovědných správců, bdělých hospodářů a budovatelů územního obvodu; dále pak prohlouben požadavek univerzality působnosti (zrušení některých specializovaných místních orgánů) a specifikace působnosti a úkolů podle jednotlivých stupňů.

V této souvislosti je třeba upozornit hlavně na působnost národních výborů v oblasti bezpečnosti, kde vydání nových právních předpisů ještě před únorem 1948 umožnilo posílit postavení národních výborů. Šlo zejména o zák. č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti. Národní výbory se staly správními úřady národní bezpečnosti³³⁾ a SNB byl zřízen jako jejich výkonný orgán, který byl budován na zásadě dvojí podřízenosti, což znamenalo mj. velmi silné postavení příslušného bezpečnostního referenta. Popsaný stav trval až do roku 1950, kdy došlo k přesunu působnosti v souvislosti se zřízením ministerstva národní bezpečnosti (vl. nař. č. 48/1950 Sb.).

Důležitými opatřeními v oblasti působnosti byly dále otázky finanční působnosti národních výborů. Na národní výbory (ONV a KNV) již v roce 1948³⁴⁾ byla přenesena působnost finančních úřadů, národní výbory byly včleněny do státního rozpočtu³⁵⁾ a na základě zákona bylo provedeno oddlužení svazků lidové správy.³⁶⁾ Zároveň probíhal i proces decentralizace.³⁷⁾

³⁰⁾ K. Gottwald: O reorganizaci veřejné správy. Projev na I. celostátní národohospodářské konferenci 14. 3. 1946, in cit. Sborník, str. 55.

³¹⁾ K. Gottwald: Za nový právní řád. Z projevu na zasedání ÚV KSČ 9. 6. 1948, tamtéž, str. 127.

³²⁾ Srov. zejména část II. a VI. (dodatek — legislativní plán ministerstva vnitra), Program reorganizace lidové správy, tisk II. odb. ministerstva vnitra, Praha 1948.

³³⁾ Podle cit. zák. § 2 odst. 1 úřady NB jsou ONV, MNV vykonávající pravomoc ONV, ZNV, Pověřenectvo vnitra a ministerstvo vnitra; srov. zejména § 3 a 16 cit. zákona.

³⁴⁾ Zák. č. 28/1948 Sb., o výkonu finanční správy NV.

³⁵⁾ Zák. č. 277/1949 Sb., o finančním hospodaření NV.

³⁶⁾ Zák. č. 144/1949 Sb., o oddlužení svazků lidové správy.

³⁷⁾ Srov. např. vl. nař. č. 305/1948 Sb., o některých přesunech působnosti ve veřejné správě, vl. nař. č. 116/1949 Sb., o dalších přesunech působnosti ve veřejné správě, vl. nař. č. 122/1951 Sb., o dalších přesunech působnosti a o jiných zjednodušeních veřejné správy.

Vítězství socialistické revoluce v únoru 1948, nová ústava a navazující zákonodárství tak nejen znamenalo kvalitativní zlom ve vývoji národních výborů — plné prosazení socialistického obsahu jejich činnosti, výrazné rozšiřování působnosti, ale i nové chápání realizace této působnosti — jako komplexu úkolů zabezpečující všestranný rozvoj územního obvodu.

3. To vše se samozřejmě projevilo i v růstu agendy v jednotlivých referátech a přineslo s sebou potřebu přesnější právní úpravy. Vláda nařízením upravila postavení a působnost jednotlivých referátů na základě zmocnění zák. č. 280/1948 Sb.³⁸⁾ Tato vládní nařízení byla vydávána v letech 1948—1949 a vymezovala — vedle hlavních úkolů — demonstrativní výčet působnosti, prakticky ovšem vyčerpávající základní agendy. Přitom už zde docházelo k formulaci nových úkolů (např. v oblasti plánování podle zák. č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém plánu rozvoje ČSR) a jejich decentralizačním přesunům.³⁹⁾ Obdobně — na základě vymezení referátů KNV — byl formulován jejich obsah národními výbory nižších stupňů.⁴⁰⁾

Počet referátů se ustálil u všech stupňů národních výborů na jednácti.⁴¹⁾ Růst úkolů též v oblasti hospodářské (plánování, zemědělství, zřizování JZD aj.) znamenal i další změny v aparátu. Např. podle vl. nař. č. 15/1951 Sb. došlo ke změnám ve struktuře i v obsahu jednotlivých referátů, podle vl. nař. č. 42/1952 Sb. byly místo plánovacího referátu zřízeny plánovací komise národních výborů. Kvantitativní i kvalitativní nárůst funkcí národních výborů se koncem sledovaného období začal doštávat do rozporu se stávající dělbou práce mezi „složky“ národního výboru a s vnitřní organizační výstavbou.

III. VÝVOJ V LETECH 1954—1960

1. V roce 1954 byla Ústava 9. května, pokud se týká ustanovení o národních výborech, komplexně provedena ústavním zákonem č. 12/1954 Sb.,

³⁸⁾ Srov. § 8 odst. 3 písm. a) a § 19 odst. 3 cit. zákona. Vláda získává významné postavení při organizaci nové státní správy vůbec. Srov. např. zák. č. 143/1949 Sb., o změnách v organizaci veřejné správy a působnosti jejích orgánů a zejména úst. zák. č. 47/1950 Sb., o úpravách v organizaci veřejné správy, podle kterého — při splnění stanovených předpokladů — může nařízením upravovat působnost orgánů státní správy, zřizovat je a rušit. Na vládu též — podle úst. zák. č. 81/1953 Sb., o řízení NV vládou — přešlo všeobecné řízení národních výborů, které tak bylo vyňato z působnosti ministerstva vnitra.

³⁹⁾ Srov. např. vl. nař. č. 300/1948 Sb., o referátech krajských národních výborů pro všeobecné vnitřní věci, vl. nař. č. 301/1948 Sb., o bezpečnostních referátech KNV, vl. nař. č. 302/1948 Sb., o finančních referátech KNV a o přenesení působnosti některých finančních úřadů na berní správy, vl. nař. č. 303/1948 Sb., o plánovacích referátech KNV aj.

⁴⁰⁾ Např. podle § 10 odst. 3 vl. nař. č. 139/1949 Sb., o organizaci lidové správy v okresech „pro rozsah činnosti referentů ONV platí přiměřené předpisy, jimiž se určuje rozsah činnosti referátů KNV“.

⁴¹⁾ U MNV fakticky existoval jen referát ve smyslu agendy — zaměstnanci byli k dispozici referentům, kteří též plnili většinu prací sami; srov. vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV. Blíže ke struktuře referátů srov. např. V. Škoda: c. d., str. 96.

o národních výborech, zák. č. 13/1954 Sb., o národních výborech, a zák. č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů.⁴²⁾

Nová právní úprava změnila strukturu a postavení aparátu. Došlo k oddělení národních výborů jako orgánů státní moci, tj. zastupitelského sboru a orgánů výkonných — orgánů státní správy. Cílem bylo důsledné pojetí mocenské funkce národních výborů, zdůraznění jednotnosti státní moci a účelné rozdělení funkcí státního aparátu mezi jednotlivé orgány.⁴³⁾ Aparát národního výboru byl rozčleněn na dvě části — jednak na vlastní aparát rady národního výboru, který byl tvořen tzv. „objektivními orgány“ a jednak na odbory a správy rad, jako výkonné orgány národního výboru.⁴⁴⁾

Vyčlenění odborů a správ rad národního výboru jako výkonných orgánů bylo motivováno i potřebou prohloubení principu demokratického centralismu. Odbory a správy byly ve dvojí podřízenosti, přičemž vertikální linie byla posílena. Vedoucí odboru (správy) národního výboru vyššího stupně (ústřední orgán) ukládal úkoly nižším odborům a správám a mohl též přezkoumávat jejich rozhodnutí a opatření a rušit je i měnit; totéž oprávnění měla i rada národního výboru vyššího stupně, která mohla též zrušení či změnu uložit orgánu, o jehož rozhodnutí šlo.⁴⁵⁾ Zákon současně podmiňoval ustanovení vedoucího odboru (správy) či jeho zproštění souhlasem vedoucího příslušného útvaru národního výboru vyššího stupně (ústředního orgánu).⁴⁶⁾ Zákon (a prováděcí předpisy) tak posílily postavení ústředních orgánů s cílem též zvýšit jejich odpovědnost za oblast, kterou řídí.⁴⁷⁾

Národní výbory jsou podle zákona řízeny národními výbory vyššího stupně a vládou — na níž všeobecné řízení národních výborů přešlo již v roce 1953 (ústavní zákon č. 81/1953 Sb.) — a podle jejich směrnic a zákonů republiky řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu.⁴⁸⁾ Řízení ústředními orgány po vertikální linii mělo spočívat

⁴²⁾ Blíže k celkové právní úpravě viz např. V. Škoda: c. d., str. 106 a násl.

⁴³⁾ Srov. Důvodovou zprávu k úst. zák. č. 12/1954 Sb. — tisk NS č. 754/1954, str. 5; projev V. Širokého v NS 2. 3. 1954, Úřad předsednictva vlády, Praha 1954, str. 7.

⁴⁴⁾ Srov. § 28 a násl. oddílu 9 zák. č. 13/1954 Sb. a vl. nař. č. 23/1954 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV.

⁴⁵⁾ K tomu srov. § 12, 21, 25 a 30 zák. č. 13/1954 Sb., o NV, § 4 odst. 2 písm. h) vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 7 vl. nař. č. 23/1958 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV.

⁴⁶⁾ Srov. § 29 odst. 2 cit. zákona.

⁴⁷⁾ Ústřední orgány též mohly — se souhlasem vlády — zřizovat při NV sobě podřízené správy a ustanovovat (zprošťovat) s vědomím rady NV jejich vedoucí — srov. § 31 zák. č. 13/1954 Sb., o NV.

⁴⁸⁾ Na Slovensku vykonával — v mezích ústavy — pravomoc vlády vůči NV a jejich radám Sbor pověřenců — viz § 8 úst. zák. č. 12/1955 Sb., o NV; dále srov. § 6 cit. zákona a § 12 zák. č. 13/1954 Sb.

zejména v plánovitém ukládání úkolů na svěřeném úseku, v poskytování pomoci při jejich plnění a na práci s kádry a v soustavné kontrole a pro-
věrkách plnění úkolů.⁴⁹⁾

Vytvoření nové struktury aparátu bylo dále vedeno tím, že „referent-
ský systém, který v době svého zavedení měl své oprávnění, se stal do-
konce překážkou růstu a zlepšování zaměstnaneckého aparátu národních
výborů“. Referenti často rozhodovali sami a kolektivní rozhodování rady
odpadalo, což ve svých důsledcích znamenalo nejenom zeslabování po-
stavení volených orgánů národního výboru, ale i posílení resortismu —
referent se cítil být jen představitelem svého referátu a necítil odpověd-
nost za práci rady.⁵⁰⁾ V předchozím vývoji se též nepodařilo plně reali-
zovat spojení referenta se zaměstnanci aparátu v pevnou jednotku, která
by i odborně zvyšovala svou úroveň; zaměstnanci zejména nepociťovali
potřebnou odpovědnost za jednotlivá rozhodnutí. Proto nová úprava
předpokládala dále zvýšení odpovědnosti za plnění usnesení — jednak
u členů rady (jako kolegiálního orgánu) a jednak přednostů odborů
a správ.

Nová struktura byla též umožněna stavem politického a třídního složení
aparátu, které se od r. 1945 (a zejména po roce 1948) výrazně změnilo,
takže do čela aparátu (jeho útvarů) bylo možné postavit zaměstnance
národních výborů, třídně, politicky i odborně na patřičné výši.⁵¹⁾ Tím
byla zdůrazněna i potřeba zajištění politické a odborné úrovně zaměst-
naneckých kádřů, a její cílevědomé zvyšování.

V této souvislosti je třeba upozornit na změnu, kterou přineslo zákonné
opatření předsednictva NS č. 38/1958 Sb., které znovu umožnilo, aby ná-
rodní výbor pověřil člena rady vedením odboru. Národní výbor tak činil
na návrh rady v případech vedení „důležitých“ odborů; u ostatních od-
borů (správ) zůstávají vedoucí z politicky a odborně kvalifikovaných za-
městnanců. Bylo výslovně zrušeno ustanovení zákona, podle kterého ná-
rodní výbor ustanovuje (zprošťuje) vedoucí útvarů aparátu se souhlasem
vedoucího příslušného útvaru národního výboru vyššího stupně (ústřed-
ního orgánu).⁵²⁾ Toto opatření bylo motivováno zejména posílením pů-
sobností volených orgánů na aparát — volený člen rady měl vést „dů-
ležité“ odbory, tj. zejména na těch úsecích, které z hlediska politicko-

⁴⁹⁾ Viz vl. usnesení z 19. 10. 1954 — Směrnice o organizaci a řízení práce výkon-
ných orgánů NV, část. V.

⁵⁰⁾ Srov. projev V. Širokého v NS. Úřad předsednictva vlády, Praha 1954, str. 10;
srov. též Důvodovou zprávu k zák. č. 13/1954 Sb., tisk NS č. 755/1954.

⁵¹⁾ Viz cit. Důvodovou zprávu k zákonu č. 13/1954 Sb.

⁵²⁾ Srov. § 1 a 2 a § 4 cit. zák. opatření.

hospodářského měly prvořadý význam.⁵³⁾ Současně tím byla posílena horizontální linie řízení aparátu.

2. Z hlediska uvedených organizačně právních změn, které byly v aparátu učiněny do roku 1960, je nutné se zmínit i o vývoji působnosti národních výborů. Prioritní úkoly národních výborů v tomto období byly v oblasti národního hospodářství. Základním dokumentem v tomto směru jsou materiály a usnesení celostátní konference KSČ v roce 1956, kde byl kritizován zejména přílišný centralismus jak v řízení národního hospodářství, tak i ve veřejném životě, což mj. vedlo ke značné byrokratizaci státního a hospodářského aparátu.⁵⁴⁾ Jako hlavní direktiva pro oblast národních výborů byl stanoven požadavek rozšiřování jejich pravomoci a zvyšování odpovědnosti za výkon státní moci a správy v územních obvodech a podstatné zvýšení úlohy národních výborů vůbec. Byl stanoven požadavek, aby národní výbory rozhodovaly v některých podstatných otázkách s konečnou platností, zejména na úseku zemědělství, místního hospodářství, školství, kultury a zdravotnictví.

Dále, ke zvýšení zainteresovanosti národních výborů na hospodaření podřízených organizací, byly zapojeny jejich výsledky hospodaření i na rozpočty národních výborů, rozšířeny doplňkové rozpočty a možnost jejich použití, zjednodušena skladba plánu a rozpočtu s cílem umožnit tak národním výborům hospodařit podle místních potřeb. Bylo třeba odstranit i dosavadní strohou účelovou vázanost finančních prostředků. S tím souvisel i požadavek zvýšit úroveň práce plánovacích komisí a rad národních výborů a zaměřit se na plánování komplexní hospodářské a kulturní výstavby.

Okruh záležitostí hospodářské a kulturní výstavby, v nichž budou rozhodovat národní výbory, byl rozšířen tak, že při zachování zásady dvojí podřízenosti výkonných orgánů národních výborů se převedou do jejich přímého řízení další kategorie podniků a svěří se jim rozhodování dalších záležitostí.

V roce 1956 tak byl zahájen rozsáhlý proces rozšiřování pravomoci a působnosti národních výborů, spojený se všeobecnou decentralizací. Týkal se především převedení celé řady podniků a zařízení, dosud centrálně řízených, do působnosti národních výborů. Rozpočet národních výborů také vzrostl více než dvojnásobně a tvořil tak 1/3 státního rozpočtu.⁵⁵⁾ V oblasti plánování byl zřízen jednak úsek, který národní výbory

⁵³⁾ Za nejdůležitější byly v tomto smyslu považovány odvětvové odbory zemědělství a lesního hospodářství, výkupu, místního hospodářství a dopravy, školství a kultury a výstavby; srov. „Zásady zvýšení ekonomické účinnosti řízení hospodářství spravovaného NV“ (usnesení ÚV KSČ ze dne 10. 6. 1958, ÚPV, Praha 1958, str. 38–39).

⁵⁴⁾ Viz Celostátní konference KSČ. Nová mysl, zvláštní číslo, Rudé právo, Praha červen 1956; srov. např. str. 19, 64, 261 a násl.

⁵⁵⁾ E. Machain: Národní výbory v nových podmínkách. SNPL, Praha 1961, str. 14.

plánovaly samostatně, a jednak úsek, který zůstal v plánovací pravomoci ministerstev. Tím — byť zatím jen částečně — došlo i k decentralizaci v této oblasti. Decentralizace probíhala pak i v dalších sférách působnosti (úseky zemědělské výroby, místního hospodářství, školství, dopravy, vodního hospodářství, obchodu, zdravotnictví, kultury).⁵⁶⁾

3. Rozšiřování působnosti a proces decentralizace (které pokračovaly dále po roce 1960) měly přímý vliv i na aparát. Právní úprava byla několikrát měněna — zásadní byly vl. nař. č. 23/1954 Sb., o organizaci výkonných orgánů NV, a vl. nař. č. 33/1958 Sb., které tuto úpravu nahradilo,⁵⁷⁾ jako prováděcí předpisy k zákonu o národních výborech. Vývoj struktury aparátu národních výborů — zejména vzhledem ke krátkému časovému období 1954—1960 — byl složitý. To svědčí — vedle již zmíněných skutečností — také o rychlém nárůstu úkolů, ale též o nevyjasněnosti postavení některých útvarů aparátu. Je nutno si dále uvědomit, že docházelo i ke změnám v ústředních orgánech státní správy⁵⁸⁾ a k přesunům působnosti.

Vlastní aparát rady národního výboru vykrytalizoval podle posledních úprav do složení plánovací komise, kontrolní odbor, organizační odbor a finanční odbor u ústředních, krajských, okresních a městských národních výborů.⁵⁹⁾ Tyto orgány obligatorně zřizované byly označovány jako „objektivní“ a byly vybudovány na zásadě jedné — horizontální podřízenosti národnímu výboru a jeho radě. Jejich činnost spočívala v podávání odborných návrhů radě za své úseky, ve vyjadřování, předkládání stanovisek k projednávaným otázkám a v kontrole plnění zákonů, usnesení, plánu a rozpočtu u výkonných orgánů, dále u výkonných orgánů národních výborů nižších stupňů a podřízených organizací a v odborné i technické přípravě rady a plenárního zasedání. Finanční odbor měl dvojí postavení. Vedle úkolů „objektivního“ orgánu byl zároveň společným orgánem rady a ministerstva financí pro zabezpečení úkolů státního rozpočtu národního výboru a pro obstarávání věcí daňových, správy národního majetku a účetní evidence.

Odvětvovými orgány byly odbory a správy rad — podle úpravy z roku 1958 jednotně nazývané odvětvové odbory rad národních výborů. Jejich

⁵⁶⁾ Blíže k problematice působnosti NV v tomto období srov. též V. Škoda: c. d., str. 114 a násl.; A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 56 a násl.

⁵⁷⁾ Vl. nař. č. 23/1954 Sb. bylo novelizováno vl. nař. č. 7/1957 Sb., tato úprava nahrazena v roce 1958 vl. nař. č. 33/1958 Sb., jehož některá ustanovení byla změněna vl. nař. č. 23/1959 Sb.

⁵⁸⁾ Blíže srov. např. A. Horčicová—V. Delong: Přehled vývoje ústředních orgánů státní správy od roku 1945 do roku 1967. In: Studie a informace roč. II, č. 3, ÚSS, Praha 1968, str. 45.

⁵⁹⁾ Uvedené národní výbory zřizovaly dále podle zvláštních předpisů štáb civilní obrany a do r. 1959 kádrový odbor.

výstavba probíhala na základě zásady dvojí podřízenosti, byly charakterizovány jako společné orgány rad národních výborů a příslušných ústředních úřadů a jejich hlavní funkcí byl výkon státní správy (kromě otázek svěřených národnímu výboru, tj. plenárnímu zasedání a radě) a plnění úkolů odborného aparátu spojených s realizací usnesení rady a národního výboru (zastupitelského sboru).⁶⁰⁾

Národní výbory měly vytvářet odbory v takovém počtu a s takovým určením, aby byl dosažen soulad s úkoly hospodářské, kulturní a společenské výstavby územního celku a aby byly schopny co nejúčelněji plnit pokyny národního výboru a jeho rady a zásadní směrnice po vertikální linii.⁶¹⁾ Vzájemný poměr horizontálních a vertikálních vztahů (o zesílení vertikály, možnosti rušit i měnit nesprávná rozhodnutí bylo již zmíněno) dále výrazně ovlivňovala skutečnost, který orgán (národní výbor či ústřední orgán) měl pravomoc vypracovat pro dané odvětví plán a rozpočet.

Citovaná vládní nařízení řešila i problém možného rozporu mezi usneseními národního výboru a jeho rady a zásadními směrnici nejblíže nadřízeného odboru po vertikální linii. V případě, že nedojde k dohodě, rozhodne rada národního výboru vyššího stupně (při rozporu KNV—ministerstvo: vláda). Přitom pozdější právní úprava (z roku 1958) používá při charakterizování řízení po vertikální linii termín „zásadní směrnice“ proti původním „pokynům“. Je patrná tendence k tomu, aby pro vertikální linii byly stanoveny zejména zásadní, obecné otázky v normativní podobě.⁶²⁾

Ustanovení příslušných předpisů dávají poměrnou volnost při výstavbě odborů — stanoví pouze, které odbory se na jednotlivých stupních (druzích) národního výboru „zpravidla“ zřizují.⁶³⁾ Pozdější právní úprava z roku 1958 podstatněji snížila výčet odborů, čehož bylo dosaženo zejména spojením agend. Zvýraznila též možnost upustit od zřízení některých odborů, zachovala však i možnost zřídit podle potřeb další. Vývoj struktury odborů byl v podstatě reakcí též na tendenci ke snižování počtu ministerstev a ústředních úřadů, deklarovanou na konferenci KSČ v roce 1956. Přitom byl dodržován požadavek právní úpravy, aby těžiště operativní činnosti aparátu bylo u ONV.

Vnitřní organizaci odborů stanovila rada s ohledem na úkoly a v rámci základních systematizačních ukazatelů. Odbory byly monokratické orgány v čele s vedoucím, ustanovovaným národním výborem, který řídil jeho činnost a odpovídal za ni. Mohl přenést právo rozhodovat i na jednotlivé

⁶⁰⁾ Cit. právní předpisy ovšem funkce odborů blíže nespecifikují.

⁶¹⁾ Srov. § 7 vl. nař. č. 23/1959 Sb., § 15 vl. nař. č. 33/1958 Sb.

⁶²⁾ Srov. § 16 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 18 vl. nař. č. 33/1958 Sb.

⁶³⁾ Srov. § 13 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 20 a násl. vl. nař. č. 33/1958 Sb.

pracovníky odboru a stanovit jeho rozsah.⁶⁴⁾ U místních národních výborů, pokud nevytvářely odbory, vykonávaly práce odborů zaměstnanci, popř. členové národního výboru (zejména rady) a dobrovolní pracovníci z řad občanů. Rozhodovací pravomoc však příslušela v těchto případech výhradně radě národního výboru.

Zajímavé ustanovení obsahovala právní úprava, pokud jde o využití aparátu pro více národních výborů — odvětvový odbor mohl vykonávat práce též pro radu jiného národního výboru téhož stupně, pokud tak rada národního výboru stanoví.⁶⁵⁾ Ustanovení je zřejmě zaměřeno zejména na přípravu podkladů a odborných materiálů. Pomineme-li problematiku výkonu státní správy (např. agendy matrik, stavebních úřadů), jde o prvek, který i v dnešních podmínkách nutnosti zvyšovat odbornost aparátu při uskutečňování náročných úkolů (prognostické funkce apod., ale i finanční a plánovací otázky) může perspektivně u nižších stupňů národních výborů naznačit možnosti např. využití výpočetní techniky.⁶⁶⁾

4. V oblasti národních výborů se nepodařilo plně realizovat závěry celostátní konference KSČ z roku 1956, což bylo též konstatováno na XI. sjezdu KSČ. Přes dílčí úspěchy se nepříznivě odrazilo ve vývoji národních výborů rozdělení ekonomiky a jejího řízení na centrální a místní a rovněž s tím související rozdělení v oblasti plánování.⁶⁷⁾ Národní výbory rovněž neměly odpovídající nástroje vůči ústředně řízeným organizacím v jejich územním obvodu, popř. v tomto smyslu ne zcela využívaly možností právní úpravy.⁶⁸⁾

Výstavba aparátu a jeho vnitřní struktura byla provedena důsledně podle vzoru sovětů. Přestože v dalším vývoji došlo k určitým modifikacím, byl položen základ organizace, který v podstatě byl uplatněn i v dalších právních úpravách.

I když proces decentralizace nebyl zcela dotažen až na místní národní výbory, z hlediska aparátu bylo též podstatné, že v tomto období, výrazněji než v dosavadním vývoji, probíhala diferenciací mezi stupni národních výborů a okresní národní výbor začal být budován jako hlavní článek soustavy.

⁶⁴⁾ Srov. § 15 vl. nař. č. 23/1954 Sb., § 17 vl. nař. č. 33/1958 Sb. a srov. též vl. usnesení č. 240/1957, které upravilo vnitřní organizaci a působnost útvarů aparátu.

⁶⁵⁾ Srov. ust. § 25 odst. 4 vl. nař. č. 33/1958 Sb., ve vl. nař. č. 23/1954 Sb. bylo toto opatření ještě vázáno na souhlas nadřízeného NV (vlády).

⁶⁶⁾ Myšlenka kooperace (popř. koordinace) se neobjevuje ve vývoji poprvé. V daleko širším záběru byla např. obsažena ve vl. nař. č. 14/1950 Sb., o organizaci MNV, kde bylo umožněno sdružování MNV ke společnému obstarávání některých záležitostí nebo k provádění určitých úkolů a služeb. V praxi ovšem tato možnost zůstala nevyužita. Této otázce se věnuje např. V. Škoda v cit. monografii, str. 100.

⁶⁷⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 119.

⁶⁸⁾ K tomu např. viz A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 62.

IV. OBDOBÍ PO VYDÁNÍ ZÁKONA O NÁRODNÍCH VÝBORECH V ROCE 1960

1. Zvýšení úlohy, postavení, pravomoci a odpovědnosti a posílení hospodářsko-organizátorské a kulturně výchovné funkce národních výborů řešily zasedání ÚV KSČ a celostátní konference KSČ v roce 1960.⁶⁹⁾ Závěry byly promítnuty též do právní úpravy: jednak do hlavy sedmé ústavy (úst. zák. č. 100/1960 Sb.) a dále zejména do zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zák. č. 68/1960 Sb., o národních výborech, a vl. nař. č. 71/1960 Sb., o rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů a o uspořádání a činnosti jejich orgánů.

Cílem nového územního členění bylo zvýšit postavení a úlohu národních výborů a prioritně sledovalo sociálně ekonomická kritéria. Počet krajů i okresů byl snížen, což zlepšilo podmínky práce KNV a ONV a akcentovalo úkoly komplexního charakteru. Tím bylo umožněno i podstatné rozšíření působnosti národních výborů na úsecích zemědělství, místního hospodářství, stavebnictví apod. Zvětšení krajů a okresů umožnilo převést další podniky a zařízení do působnosti národních výborů s uplatněním zásady, že podniky a zařízení má řídit ten stupeň národního výboru, v jehož obvodu převážně uspokojují potřeby obyvatelstva.

Otázky hospodářské a kulturní výstavby byly v zákoně a prováděcím vládním nařízení řešeny novým způsobem — zákon uváděl hlavní úkoly a oblasti při zabezpečování komplexního rozvoje hospodářství a kultury, vládní nařízení rozvádělo pravomoc a odpovědnost národních výborů jednotlivých stupňů.⁷⁰⁾ Působnost místních národních výborů byla budována s cílem přiblížit běžné správní záležitosti občanům; v hospodářské oblasti byl vytyčen jako jejich hlavní úkol — zabezpečovat rychlý rozvoj zemědělské výroby. Působnost ONV měla být upravena tak, aby s konečnou platností rozhodovaly všechny záležitosti občanů a působily na všech úsecích správy. Měly být budovány jako hlavní článek řízení. Krajské národní výbory měly zabezpečovat jednotu odvětvových a územních hledisek v území a plánování národního hospodářství.⁷¹⁾

Byla posílena i úloha národních výborů v oblasti plánování a rozpočtu. Zejména bylo zrušeno plánování hospodářství národních výborů přímo ministerstvy; plán stanovil základní úkoly a souhrnné ukazatele pro všechna odvětví krajskému národnímu výboru. Byla zakotvena účast při

⁶⁹⁾ Viz Usnesení a dokumenty ÚV KSČ od XI. sjezdu do celostátní konference 1960. SNPL, Praha 1960; Celostátní konference KSČ 5.—7. července 1960. Nová mysl, Praha 1960.

⁷⁰⁾ Srov. § 8, 9 cit. zákona; část první cit. vl. nař.

⁷¹⁾ Srov. tamtéž a materiály zasedání ÚV KSČ 7.—8. 4. 1960, „Ke zvýšení pravomoci a odpovědnosti NV a opatření k dalšímu prohlubování socialistické zákonnosti“.

vypracování a uskutečňování státního plánu rozvoje národního hospodářství.⁷²⁾

Vývoj působnosti národních výborů v hospodářské oblasti však nebyl jednoznačný. Již v roce 1963 došlo k zásahu do působnosti v oblasti zemědělství,⁷³⁾ kterou převzaly výrobní zemědělské správy. Národní výbory měly dále zabezpečovat soulad mezi rozvojem zemědělství a svého územního obvodu a projednávat a schvalovat návrhy plánu rozvoje zemědělské výroby. Při rozšiřování hospodářství národních výborů (které dosáhlo po roce 1960 největšího rozsahu) však nebyla vždy zkoumána společenská hospodářská efektivnost převedení jednotlivých organizací do působnosti národních výborů, takže i v dalším období docházelo k převádění některých podniků zpět do působnosti ústředních orgánů.⁷⁴⁾ Jednostranné zaměření národních výborů na ekonomické problémy mělo za následek podceňování politickomocenské úlohy národních výborů a došlo k určitým disproporcím v rozvoji sociálně politických funkcí vůbec.⁷⁵⁾ Tyto skutečnosti se týkaly i rozvoje aparátu národních výborů.

2. Stranické dokumenty i právní úprava akcentovaly, za podmínek zvýšené pravomoci národních výborů, zvýšení úlohy a postavení volených orgánů. Zasedání ÚV KSČ 7.—8. 4. 1960 charakterizovalo hlavní zásady činnosti národních výborů: zvýšit úlohu volených orgánů, zvýšit účast pracujících, odstranit byrokratické metody práce a nahradit je přímou účastí pracujících zejména ve formě komisí národních výborů, zvýšit organizátorskou práci rad, zvýraznit úlohu komisí a zdokonalit práci aparátu jako pomocníka národního výboru. Jednota státní moci a správy obsažená už v charakteristice národních výborů jako orgánů státní moci a správy v ústavě i v zákoně⁷⁶⁾ byla vyjádřena zejména tím, že řízení hospodářské a kulturní výstavby ve svém územním obvodu uskutečňuje národní výbor kolektivními orgány složenými z poslanců — plenárním zasedáním, radou a komisemi.⁷⁷⁾ Právně tak byla posílena zásada, že rozhodování ve všech důležitých otázkách náleží voleným orgánům.

K podstatné změně došlo ve vymezení funkcí komisí, které kromě svých funkcí iniciativní, organizátorské a kontrolní získaly i funkce rozhodovací

⁷²⁾ Srov. čl. 90 ústavy; k vývoji srov. vl. vyhl. č. 78/1960 Sb., o rozpočtovém řádu NV, vl. vyhl. č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, vl. nař. č. 100/1966 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství. Dále srov. § 13, 26, 40, 41 vl. nař. č. 71/1960 Sb.

⁷³⁾ Zák. č. 32/1963 Sb. (srov. zejména § 1 a 6) o organizaci řízení zemědělství, který akcentoval centrální vedení a uplatnění výrobně podnikové zásady — srov. důvodovou zprávu, tisk NS č. 120/63.

⁷⁴⁾ Viz A. Sojka—R. Vopálková: c. d., str. 83.

⁷⁵⁾ Viz např. V. Škoda: c. d., str. 135.

⁷⁶⁾ Srov. čl. 86 odst. 1 úst. zák. č. 100/1960 Sb., § 1 odst. 1 zák. č. 68/1960 Sb., o národních výborech.

⁷⁷⁾ Srov. čl. 95 ústavy, § 21, § 3 odst. 2 zák. č. 68/1960 Sb.; § 42 odst. 1—3 vl. nař. č. 71/1960 Sb.

a řídící.⁷⁸⁾ Komise tak v podstatě „převzaly“ výkonnou činnost aparátu.

Zákon opustil členění aparátu na aparát rady („objektivní orgány“) a odvětvové výkonné orgány, jak to činila předchozí právní úprava. Funkční i odvětvové útvary aparátu — odbory — byly, z hlediska organizačně právního, ve stejném postavení. Tvořily aparát „celého národního výboru“, tj. jak plenárního zasedání, tak i rady a komisi.⁷⁹⁾

Odbory ztratily postavení výkonného orgánu národního výboru (ve smyslu rozhodovací pravomoci). Zákon charakterizoval jejich postavení v podstatě jako orgánů pomocných. Jejich úkolem bylo především připravovat odborné podklady pro volené orgány národního výboru, vypracovávat iniciativní návrhy na řešení důležitých otázek rozvoje na svém úseku, rozvíjet organizátorskou činnost a zabezpečovat a provádět usnesení pléna, rady a komisi. Odbory též odpovídaly za včasné a řádné vyřizování připomínek, návrhů a stížností občanů. Možnost rozhodování byla zachována v nepatrném rozsahu — volené orgány je mohly pověřit řešením některých otázek.⁸⁰⁾

Výstavba a činnost odborů byly vedeny zásadou dvojí podřízenosti. Z pohledu horizontální linie jsou řízeny plenárním zasedáním a jeho radou, kterým též odpovídají za svou činnost. Vzhledem k tomu, že komise plně realizují výkonnou funkci, jsou povinny se řídit i pokyny komisi a plnit úkoly jimi uložené. Národní výbor, jeho rada i příslušná komise mohly rozhodnutí a opatření odborů měnit nebo rušit.

Po vertikální linii plní odbory úkoly, které pro ně vyplývají ze směrnic a pokynů příslušných ústředních orgánů a vedoucích odborů národních výborů vyšších stupňů. Zákon — ve vztahu k ministerstvům — tyto vztahy vymezuje pro oblast „otázek odborného vedení odvětví“ a „otázek vyžadujících jednotné celostátní úpravy“ (obdobně i ve vztahu k vedoucím odborů národních výborů vyšších stupňů). Po této linii lze též zrušit rozhodnutí odboru, je-li v rozporu s platnými předpisy nebo usneseními národního výboru, resp. národního výboru vyššího stupně.

Národní výbory zřizovaly odbory v takovém počtu, uspořádání a s takovou pracovní náplní, aby to odpovídalo jejich úkolům a v souladu s působností příslušných ústředních úřadů. Ustanovení je v tomto smyslu analogické s právní úpravou předcházející. Vládní nařízení č. 71/1960 Sb. uvádí výčet odborů, které zpravidla krajské, okresní a jim na roveň postavené národní výbory vytvářejí, přičemž ponechává možnost — „výjimečně“ — zřídit i další, resp. upustit od zřízení některého odboru. Výčet (z hlediska kvantitativního) je širší než podle úpravy z roku 1958 a v podstatě odpovídá struktuře ústředních orgánů. Místní a městské národní

⁷⁸⁾ § 31 a násl. cit. zák.; § 52 a násl. cit. vl. nař.

⁷⁹⁾ Srov. E. Machain: Národní výbory v nových podmínkách. SNPL, Praha 1961, str. 68.

⁸⁰⁾ Srov. § 42 cit. zák.

výbory zřizují odbory (se souhlasem rady ONV) „podle potřeb hospodářské a kulturní výstavby svého území“ (v obcích do 10 000 obyvatel mohou zřídit hospodářskoprávní odbor).⁸¹⁾

Právní úprava vnitřní organizace odborů zůstala také prakticky stejná. Odbor byl monokratickým orgánem, v jehož čele stál vedoucí ustanovený národním výborem na návrh rady, který řídil a organizoval veškeré práce v odboru a odpovídal za jeho činnost. Vedoucí odborů měli být podle zákona „zpravidla“ voleni za tajemníky příslušných komisí.⁸²⁾

Zvláštní ustanovení se vztahovalo jednak na odbor zemědělství, který zabezpečoval i komplexní plánovací a rozpočtovou činnost na svém úseku (v ostatních odvětvích bylo důsledně odděleno plánování a financování na odbory plánovací a finanční) a jednak na odbor kontrolní, v jehož čele byl obligatorně člen rady národního výboru.⁸³⁾

3. Ke konci sledovaného období začalo být zřejmé, že vybavení komisí národních výborů rozsáhlou rozhodovací a výkonnou pravomocí souviselo s politickým předbíháním vývoje a jednotlivých vývojových etap při výstavbě a rozvoji socialistické společnosti. Přetížení komisí agendou mělo za následek nejenom snížení kvality celkové jejich činnosti, formalizaci jejich práce, ale zákonitě i negativní vliv na činnost ostatních orgánů národního výboru. Kromě toho prostřednictvím tajemníků komisí — vedoucích odborů, zůstával aparátu silný vliv na jejich činnost. Praxe vedla až ke splývání obou orgánů — někde odbory dokonce usměrňovaly činnost příslušné komise.⁸⁴⁾

Vymezení vertikální linie — v souvislosti s ustanovením prováděcího vládního nařízení — nebylo přesně právně vyjádřeno. Jelikož komise nebyly vertikálně podřízeny — zákon stanovil pouze povinnost vzájemné spolupráce a pomoci a výslovně neměly oprávnění ukládat úkoly po této linii⁸⁵⁾ — došlo k porušení principu demokratického centralismu. Vertikální linie byla právně oddělena od orgánů, které vydávají rozhodnutí.

Nedocenění úlohy odborů, zdůrazněné ještě relativně rámcovou právní úpravou, vedlo zejména k pasivitě aparátu, ztrátě odpovědnosti za jednotlivá rozhodnutí a dále i k snížení iniciativy při plnění úkolů. Spolu s porušením vertikálních vztahů při realizaci principu demokratického centralismu a s oslabením iniciativní a kontrolní funkce komisí znamenalo — vzhledem k důležitosti a charakteru úkolů v tomto období — narušení vnitřní struktury národních výborů.

⁸¹⁾ § 67 cit. vl. nař.

⁸²⁾ Srov. § 34 odst. 2 cit. zákona.

⁸³⁾ § 68 a § 69 odst. 1 vl. nař. č. 71/1960 Sb.; pokud se týká odboru zemědělství, ustanovení — v souvislosti se změnami působností — bylo realizováno do r. 1963.

⁸⁴⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 132, 158 a násl.; A. Sojka, R. Vopálková: c. d., str. 72, 74 a násl.

⁸⁵⁾ Srov. § 43 odst. 2 a 4 a § 36 cit. zákona; § 64 a 63 cit. vl. nař.

V období šedesátých let též dochází k útokům proti základním principům socialistické státní správy a uspořádání státního mechanismu vůbec, včetně pokusů o faktické rozbití národních výborů. Kromě obtíží pramenících z novosti a složitosti úkolů byla socialistická výstavba provázána i některými subjektivními chybami, které se projevovaly i v nedostatečném zobecňování praxe a nashromážděných zkušeností společenské praxe, v zanedbávání třídního přístupu ke společenským problémům, v předbírání vývoje, v narušování zásad demokratického centralismu a vnitrostranické demokracie.⁸⁶⁾

Revizionistické názory se týkaly jak postavení a úkolů národních výborů jako celku, tak i postavení a úkolů odborného aparátu, ať už šlo o tendence k vnitřnímu rozdělení národních výborů na sféru samosprávnou a státně správní, popř. omezení vlivu národních výborů v některých oblastech státní správy, o stavění proti sobě demokracie a odbornosti, o tendence porušování vztahů mezi národním výborem a aparátem zdůrazňováním samostatnosti exekutivy apod. Národní výbory však čelily zejména v krizových letech 1968 a 1969 ve svém celku kontrarevolučním útokům a staly se významným činitelem v pozdějším konsolidačním procesu.⁸⁷⁾

V. ZÁKON O NÁRODNÍCH VÝBORECH Z ROKU 1967 A DALŠÍ VÝVOJ

1. XIII. sjezd KSČ stanovil směry dalšího rozvoje národních výborů.⁸⁸⁾ Vytýčil zejména požadavek vytvořit potřebné organizační, ekonomické a právní podmínky pro další zvyšování úlohy národních výborů a — při dalším rozšiřování jejich úkolů — zvyšování jejich odpovědnosti za prosazování celospolečenských cílů. Jako hlavní, aktuální obsah činnosti národních výborů uvádí sjezd péči o hospodářský a kulturní život v místech, péči o životní prostředí, služby a úkoly v oblasti zemědělství, a to zejména též s důrazem na využití všech místních zdrojů.

Pokud jde o soustavu národních výborů, konstatoval potřebu dlouhodobé přestavby struktury osídlení, budování velkých střediskových obcí a v té souvislosti cílevědomé zvyšování finanční a materiálové samostatnosti místních a městských národních výborů. Za hlavní články řízení stanovil dále budovat okresní národní výbory, zkvalitnit a diferencovat

⁸⁶⁾ Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ. Svoboda, Praha 1974, str. 7.

⁸⁷⁾ K tomu srov. blíže tamtéž; dále zejména VI. DeLong: K analýze ideového vývoje vědy, správního práva a k základním úkolům jejího dalšího rozvoje. Právník č. 4/1975, str. 260—295; V. Škoda: c. d., str. 132—138, 165 a násl.; H. Balík: Národní výbory a politika KSČ. Horizont, Praha 1979, str. 10—14.

⁸⁸⁾ XIII. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1966. Srov. zejména str. 33, 86; zvláště Rezoluci o postavení a úkolech NV v socialistické společnosti, str. 452—457.

jejich řídicí a organizačskou činnost vůči místním a městským národním výborům. Sjezd kritizoval i centralistické tendence ústředních orgánů a vymezil některá opatření v oblasti řízení národních výborů. Vzhledem ke zvyšování úlohy národních výborů uvádí i nutnost posílení postavení plenárního zasedání a volených orgánů.

Nový zákon o národních výborech — zák. č. 69/1967 Sb. — právně posílil a vymezil postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy, účinněji (přesněji) vyjádřil nejenom působnost národních výborů jako systému, ale i působnost jednotlivých stupňů a druhů národních výborů, zvýraznil postavení plenárního zasedání a volených orgánů národních výborů, upřesnil vztah demokratického centralismu a rozvoje socialistické demokracie.⁸⁹⁾

V průběhu sedmdesátých a počátkem osmdesátých let byla národním výborům věnována mimořádná pozornost zejména Komunistickou stranou Československa. Byly vymezeny základní směry dalšího jejich rozvoje v nejširších souvislostech. Vývoj společnosti přinesl — zejména z hlediska kvalitativního — nové úkoly ve všech oblastech činnosti národních výborů a s tím i nutnost novelizace zákona. V prvním období souvisely zejména s federativním uspořádáním státu⁹⁰⁾ a s plným prosazením cílů právní úpravy po překonání krizového období ve společnosti.⁹¹⁾ Na počátku osmdesátých let novely zákona zejména zakotvily kvalitativně novou úpravu postavení a působnosti národních výborů ve střediskových obcích a městech a některá další doplnění zákona, hlavně v oblasti působnosti národních výborů, jejich orgánů a v oblasti řízení národních výborů.⁹²⁾ Úplné znění zákona bylo vyhlášeno pod č. 31/1982 Sb. (dále: zákon o národních výborech).

2. V zákoně o národních výborech je vymezena působnost jednak národních výborů všech stupňů a jednak působnost jednotlivých stupňů

⁸⁹⁾ Blíže k nové právní úpravě srov. např. N. Baněčková—F. Bílek—K. Král—E. Velebová: Působnost a činnost NV. ÚSS, Studie a informace, Praha 1968, str. 14; V. Škoda: c. d., str. 139 a násl.

⁹⁰⁾ Srov. zejména ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o čsl. federaci, a ústavní zákon č. 57/1969 Sb., jímž se mění některá ustanovení ústavy a úst. zák. č. 8/1968 Sb., úst. zák. č. 43/1971 Sb., kterým se mění čl. 86 ústavy a čl. 30 a 103 úst. zákona o čsl. federaci, úst. zák. č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR. V této souvislosti je třeba upozornit na vývoj v SSR, kde na základě zák. SNR č. 71/1969 Sb., o územním členění SSR, a zák. SNR č. 72/1969 Sb., o některých opatřeních v organizaci a působnosti NV, byly zrušeny kraje a KNV, jejichž působnost přešla na ONV a na ústřední orgány; zák. SNR č. 130/1970 Sb., o územním členění SSR, a zák. SNR č. 131/1970 Sb., o zřízení KNV v SSR, byly opět kraje vytvořeny, zřízeny KNV a současně upravena jejich výstavba.

⁹¹⁾ Srov. V. Škoda: c. d., str. 142; v tomto smyslu je třeba zmínit zejména zákon č. 146/1971 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje na některých úsecích státní správy, a zákon č. 116/1971 Sb., o výborech a komisích lidové kontroly.

⁹²⁾ Zák. ČNR č. 49/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje působnost MNV ve střediskových obcích, a zák. ČNR č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o NV a upravuje působnost městských NV na některých úsecích státní správy.

a druhů národních výborů. Významným vývojem prošlo zejména pojetí hlavních úkolů národních výborů — místo dřívější formulace „národní výbory organizují plánovitý rozvoj hospodářské, kulturní, zdravotní a sociální výstavby na svém území“ používá zákon nyní pojem „zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje“.⁹³⁾ Komplexní ekonomický a sociální rozvoj vyjadřuje zejména důraz na souladnost a proporcionálnost rozvoje ve všech oblastech určitého územního celku.⁹⁴⁾ Přitom rozsah i obsah působení je podmíněn zejména stupněm rozvoje socialistické společnosti, ekonomickými a politickými podmínkami ve společnosti i v územním celku, společenskými potřebami a potřebami občanů v daném území.

Pojem „komplexní rozvoj“ akcentuje sladování celospolečenských a místních zájmů a potřeb a současně zdůrazňuje proporcionální rozvoj všech sfér společenského života. Zahrnuje dlouhodobý proces, vývoj, kdy půjde o rozšiřování okruhu vztahů, a to nejen kvantitativně, ale zejména kvalitativně. V každé etapě vývoje je tak důležité stanovit hlavní, prioritní úkoly (složky) komplexního rozvoje z hlediska celospolečenských zájmů. V obecné rovině tak činí např. zákon o národních výborech (srov. např. § 2 a 18), další zákony upravující působnost národních výborů — většinou již v konkrétnějším vyjádření — a programové a jiné stranické dokumenty.⁹⁵⁾

Z hlediska subjektů uvedený pojem ukazuje na mocenské postavení národních výborů ve svém územním obvodu. Národní výbory plní úkoly komplexního rozvoje jednak samy a prostřednictvím řízených a spravovaných organizací a jednak působením na ostatní subjekty, které bezprostředně ovlivňují rozvoj územního celku: jiné státní orgány a nepodřízené národním výborům státní organizace a společenské a družstevní organizace. Do oblasti plnění úkolů národních výborů v komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji spadá nepochybně i problematika výkonu státní správy, jakkoliv zákon — účelově, zejména z důvodů konstrukce různých „režimů“ výkonu jednotlivých úseků působnosti — odlišuje „výkon sprá-

⁹³⁾ Srov. § 2 zákona o NV před a po novelizaci zák. č. 137/1982 Sb. a dále např. XVI. sjezd KSČ. Svoboda, Praha 1981, str. 41—42.

⁹⁴⁾ K názorům na pojem komplexního sociálního a ekonomického rozvoje srov. zejména A. Sojka: Úloha NV při zabezpečování komplexního rozvoje jejich územních obvodů. Správní právo 3/1977, str. 129 a násl.; tentýž: Právní předpoklady zvyšování úlohy NV při zabezpečování komplexního sociálně ekonomického rozvoje jejich územních obvodů. Právník 8/1981, str. 536 a násl.; P. Zářecký: K otázce „komplexnosti“ komplexního sociálního a ekonomického rozvoje řízeného NV. Právník 3/1981.

⁹⁵⁾ Srov. zejména Sborník dokumentů k dalšímu zdokonalení práce národních výborů a jimi řízených organizací, 1979—1982. Svoboda, Praha 1982 (dále jen „Sborník dokumentů“).

vy“ a působnosti ostatní.⁹⁶⁾ Z tohoto hlediska vystupuje opět výrazně do popředí požadavek univerzality správní působnosti národních výborů.

Komplexní rozvoj určité obce, města, okresu nelze chápat izolovaně — jejich rozvoj je součástí rozvoje vyšších administrativně územních celků.⁹⁷⁾ Ve vertikální rovině můžeme hovořit o dvou základních problémech: jednak rozdělení působnosti a pravomoci mezi národní výbory různých stupňů a druhů tak, aby byl tento soulad zajištěn, a jednak spojení odvětvového a územního principu řízení. Jde o otázky uplatňování principu demokratického centralismu. Komplexní rozvoj určitého územního celku zajišťuje nejenom příslušný národní výbor, ale i národní výbory vyšších stupňů podle své působnosti a pravomoci. Přesná diferenciaci a vymezení působnosti a pravomoci, aby každý národní výbor mohl na své úrovni řešit s perspektivou „bezprostřední“ problémy svého územního obvodu a mohl ovlivňovat řešení otázek u vyšších stupňů (též díky vzájemné propojenosti plánovacích a rozpočtových dokumentů), je jedním ze základních předpokladů.

Oblast vzájemných vztahů odvětvového a územního principu řízení zahrnuje v sobě zejména otázky řízení národních výborů centrem a nástroje působení národních výborů na jim nepodřízené organizace.⁹⁸⁾ V obou směrech přinesly novely zákona z roku 1982 upřesnění a zdokonalení právní úpravy, zejména ve směru posílení postavení vlády republiky při řízení národních výborů, zvýšení odpovědnosti ústředních orgánů za rozvoj svých odvětví a — v neposlední řadě — výrazné posílení postavení národních výborů vůči ústředně řízeným organizacím, a to diferencovaně ve všech stupních.

Zákon o národních výborech a další předpisy zakotvují celou řadu nástrojů k realizaci komplexního ekonomického a sociálního rozvoje. Od vydání zákona nastaly i zde podstatné změny. V oblasti plánování jsou důležitým nástrojem zejména hospodářské plány a oblastní plány, jako články jednotného systému národohospodářských plánů.⁹⁹⁾ Podle zákona o národohospodářském plánování plní KNV funkci ústředního orgánu v plánovacím procesu, ONV (popř. místní a městské národní výbory, které řídí organizace) funkci středního článku řízení a plány ostatní (místních, popř. městských národních výborů) mají povahu hospodářských plánů

⁹⁶⁾ K tomu srov. K. Drdacký: K problematice legislativního vyjádření působnosti NV. Správní právo 9/1972, str. 469 a násl. Pojem „výkonu státní správy“ je v zákoně vymezen, oproti běžnému pojetí, ve velmi úzkém významu.

⁹⁷⁾ Komplexní sociální a ekonomický rozvoj územního celku tedy nelze chápat jako prostý souhrn realizace komplexního rozvoje jeho částí — srov. P. Zárecký: c. d., Právník 3/1981, str. 252.

⁹⁸⁾ Srov. např. sborník Sočetanije otraslevogo i territorialnogo upravlenija v SSSR a NDR. Akademia nauk SSSR, Institut gos. i prava, Moskva 1982, zejména str. 6—13, 21—26, 94—99, 117—122, 143—149.

⁹⁹⁾ Srov. oddíl 3 hlavy třetí zákona o NV, zák. č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování, vl. nař. č. 36/1977 Sb., o oblastním plánování v ČSR, v platném znění.

socialistických organizací.¹⁰⁰⁾ Vláda určuje státním plánem a rozpočtem KNV objemu prostředků souhrnně za všechna odvětví řízené národními výbory a stanoví též nezbytné závazné úkoly a limity. Cílem oblastních plánů, jako součástí státního plánu rozvoje národního hospodářství republiky, je plánovité řízení souladného rozvoje území kraje při optimálním využití přírodních, hospodářských a společenských podmínek. Rozhodující podíl na jejich zpracování mají KNV.

Počínaje rokem 1969 byly rozpočty národních výborů zapojeny na státní rozpočet republik pouze finančními vztahy, což znamenalo jejich výraznější osamostatnění a nepochybně posílení postavení národních výborů.¹⁰¹⁾ Otázka relativní finanční samostatnosti nižších článků je významná z hlediska uplatňování principu demokratického centralismu. Od stupně centralizace v oblasti finanční v mnohém závisí vztahy centralizace a decentralizace ve státní správě jako celku — většina rozhodnutí musí být podložena i rozhodnutími v oblasti financí.¹⁰²⁾

Zdokonalení procesu vypracování a realizace plánů a rozpočtů národních výborů i v návaznosti na potřeby rozvoje služeb byla věnována velká pozornost stranickými a státními orgány. Nutno zmínit především materiály projednané předsednictvem ÚV KSČ „Opatření ke zdokonalení plánovitého řízení hospodářství národních výborů a posílení jejich funkce při koordinaci sociálního a ekonomického rozvoje v územních obvodech“ v roce 1980 a „Zásady účinnějšího řízení a pružnějšího zabezpečování rozvoje placených služeb“ v roce 1982.¹⁰³⁾ Vedle bezprostředních opatření a úkolů obsahují i požadavky na opatření, jejichž realizace je dlouhodobým procesem a tvoří tak určitou ucelenou koncepci nejbližšího vývoje. Některá opatření byla již realizována v právní úpravě. Jde zejména o větší propojenost, skloubenost plánovacího a rozpočtového procesu. Tyto otázky jsou dotaženy až na úroveň vlády republiky a ústředních orgánů, které jsou povinny předkládat vládě koncepci rozvoje odvětví řízených a spravovaných národními výbory, podílet se na přípravě plánů a rozpočtů KNV a zabezpečovat odborné řízení na svém úseku.¹⁰⁴⁾

Národní výbory mají k dispozici i další plánovací nástroje, zejména v oblasti územního plánování,¹⁰⁵⁾ plány rozvoje kultury, roční plány kul-

¹⁰⁰⁾ § 22 zák. č. 145/1970 Sb.; přitom MNV (MěstNV) mohou být zproštěny KNV vypracovat střednědobý, popř. i prováděcí plán, nebo některé jeho části — funkci prováděcího plánu pak plní rozpočet (viz § 12 cit. zák.).

¹⁰¹⁾ Srov. čl. 11 odst. 2 úst. zák. č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, zák. ČNR č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu ČSR a o hospodaření s rozpočtovými prostředky, část V, oddíl 3 hlavy třetí zák. o NV.

¹⁰²⁾ Viz M. I. Piskotin: Demokratičeskij centralism: problemy sočetanija centralizacii i decentralizacii. Sovětskoje gosudarstvo i pravo 5/1981, srov. zejména str. 47, 48.

¹⁰³⁾ Viz cit. Sborník dokumentů, str. 112—131, 161—170.

¹⁰⁴⁾ Blíže srov. § 25a písm. b), § 26 odst. 3, § 27 odst. 3, § 28 odst. 1, § 30 odst. 4 (!), § 67 odst. 2, § 67a písm. a) bod 1 a § 68 odst. 2 písm. c) zákona o národních výborech.

turně výchovné činnosti, plány rozvoje tělesné výchovy a sportu, dlouhodobé koncepce rozvoje hospodářství; plenární zasedání národního výboru projednává dlouhodobé koncepce a návrhy střednědobých plánů rozvoje zemědělské výroby aj. Významné je též schvalování volebních programů Národní fronty jako politického dokumentu a nástroje řízení ekonomického a sociálního rozvoje.¹⁰⁶⁾

Právní úprava rozšířila nástroje vůči organizacím řízeným národními výbory vyšších stupňů a ústředně řízeným. Tyto organizace mají zejména povinnost podílet se na komplexním ekonomickém a sociálním rozvoji územního celku, spolupracovat s národními výbory a jsou v širokém spektru otázek národním výborem kontrolovány, popř. národní výbor též koordinuje jejich činnost.¹⁰⁷⁾ Národní výbory dále — diferencovaně podle stupňů a druhů — získaly oprávnění navrhopvat zrušování zastaralých a neefektivních provozoven a neperspektivních výrob, vydávat závazná stanoviska k rozmísťování investic a byla posílena jejich pravomoc v oblasti sdružování prostředků a činností.¹⁰⁸⁾

Společenský vývoj v sedmdesátých letech s sebou přinesl potřebu řešit problematiku základního článku národních výborů. Dále rostl počet obyvatelstva v městských aglomeracích a bylo nutné přikročit k řešení dlouhodobé struktury osídlení, jak už zakotvil XIII. sjezd KSČ. V souladu s vypracováním střediskové sídelní soustavy, která probíhala od roku 1967, se tyto změny projeví i v právní úpravě, zvláště v novelách zákona z roku 1982.¹⁰⁹⁾

Národní výbory ve městech a obcích, jako základní stupeň, mají prvořadý význam pro plnění potřeb rozvinuté socialistické společnosti a v dalším procesu demokratizace správy: „Od tohoto článku bude třeba odvíjet celý proces zdokonalení soustavy národních výborů.“¹¹⁰⁾ S tím souviselo i posílení působnosti a pravomoci místních národních výborů ve střediskových obcích a městských národních výborů, zejména v oblastech koordinační pravomoci. Jde o dlouhodobý proces, a proto je též provedena diferenciacie působnosti — u „klasického“ místního národního výboru, u MNV pro více obcí (kterému může být přiznána rozšířená působnost) a u MNV ve střediskových obcích, které mají rozšířenou působnost. Také městské národní výbory se člení na tři kategorie (pomineme-li tzv.

¹⁰⁵⁾ Viz zák. č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

¹⁰⁶⁾ Srov. § 39 odst. 2 písm. c), d), e), § 4 odst. 3 zákona o NV.

¹⁰⁷⁾ Srov. § 7 a 23 zákona o NV a dále zejména § 25a písm. b)—d), § 26 odst. 4 písm. a), b).

¹⁰⁸⁾ Srov. § 28 odst. 2, § 27 odst. 4, § 26 odst. 4 a 5 zákona o NV, Zásady vlády ČSR, usnesení č. 88/1983.

¹⁰⁹⁾ Zák. ČNR č. 39/1982 Sb. a zák. ČNR č. 137/1982 Sb.; srov. dále část II. materiálu projednaného PÚV KSČ v dubnu 1979 „Úkoly v rozvoji NV a postup jejich realizace“ in: cit. Sborník dokumentů, str. 49 a násl.; XVI. sjezd KSČ, Svoboda, Praha 1981, str. 42.

¹¹⁰⁾ Srov. tamtéž, str. 20, 21, 23.

statutární města a hlavní město Praha); je předpoklad, že začínající diferenciace působnosti se bude dále prohlubovat a upevňovat v právních úpravách.¹¹¹⁾

V průběhu sledovaného období probíhala i další decentralizace v oblasti státní správy. „Cesta k účinnějšímu řešení problémů je v plném uplatňování pravomoci a iniciativní činnosti národních výborů, ve zvyšování pravomoci jejich základních článků, důsledně však spojované s jejich větší odpovědností.“¹¹²⁾ Přesuny působnosti v rámci novel zákona o národních výborech byly provedeny jednak v roce 1971 a jednak v roce 1982 a ve svém souhrnu znamenaly posílení základních článků soustavy. Jak celkově bude proces decentralizace probíhat, závisí ovšem i na dalších výkonných úpravách jednotlivých odvětví. Zákon o národních výborech podává základní, obecná diferenciatní kritéria charakteristikou úkolů jednotlivých stupňů a druhů národních výborů.

Vývoj působnosti národních výborů pro dané období v žádném případě nelze zdůvodnit jen procesem přesunů působnosti na základní článek. Jde zejména o nárůst nových úkolů, které národní výbory musí řešit, které vyplývají např. z problematiky vědeckotechnického rozvoje, převádění ekonomiky na cestu intenzivního rozvoje, z důrazu na komplexnost ekonomického a sociálního rozvoje území, z nových jevů a podmínek v oblasti životního prostředí apod.¹¹³⁾

V rámci celkového vývoje působnosti národních výborů je třeba zmínit i skutečnost, že v roce 1970 byly z dosavadních odborů státních financí národních výborů zřízeny finanční správy, které vykonávají správu, revize a řízení o přestupcích ve věcech vymezených zákonem.¹¹⁴⁾ Kromě působnosti v oblasti bezpečnosti a zemědělství šlo o třetí významnou oblast působnosti, která v průběhu vývoje byla přesunuta na specializované orgány státní správy. V této souvislosti je třeba připomenout problematiku realizace požadavku univerzality správní působnosti národních výborů. Těmto otázkám zatím se literatura věnuje relativně málo, a to jak z hlediska komplexu působnosti národních výborů a národních výborů jednotlivých stupňů a druhů, tak i z hlediska vývoje jednotlivých oblastí (úseků) státní správy. Přitom jde o otázky, které se podstatně dotýkají postavení národních výborů jako orgánů státní moci a správy.

3. Nová právní úprava — zákon č. 69/1967 Sb. — změnila i postavení aparátu. Národní výbory vytvářejí pro jednotlivá odvětví (úseky) své působnosti odbory, popř. jiné útvary jim na roveň postavené. V obou

¹¹¹⁾ Srov. oddíl 2 hlavy první zákona o NV a ustanovení § 25, 25a, 26 a 26a cit. zákona.

¹¹²⁾ Viz Zpráva PUV KSČ, o úkolech NV po XVI. sjezdu KSČ na 6. plénu ÚV KSČ, in: cit. Sborník dokumentů, str. 28—29.

¹¹³⁾ K tomu srov. např. § 18 zákona o NV; cit. Sborník dokumentů, str. 7.

¹¹⁴⁾ Srov. zák. č. 33/1970 Sb., o finančních správách, zejména § 1 a 10.

případech jde o orgány národního výboru, které jsou jeho součástí a mají stejné postavení.¹¹⁵⁾

Na rozdíl od právní úpravy z roku 1960 jsou odbory výkonnými orgány (byť to zákon výslovně neuvádí) — mají též rozhodovací pravomoc. Zákon kategorizuje činnost odborů v podstatě do čtyř okruhů. Jednak na výkon státní správy podle zvláštních předpisů, pokud nepřísluší plenárnímu zasedání a výkonným voleným orgánům, dále na odborné vedení organizací řízených a spravovaných národním výborem (tuto kategorii přinesla novelizace z roku 1982), zabezpečování plnění usnesení národního výboru a jeho orgánů a zpracovávání odborných podkladů pro jednání pléna a výkonných volených orgánů.¹¹⁶⁾

Působnost odborů je omezena zákonnými ustanoveními, jež řeší dělbu působnosti mezi plénem, volenými orgány národního výboru a odbory, založenou na zásadě, že plenum a volené orgány rozhodují zásadní, podstatné, koncepční, popř. svým významem důležité otázky. Tato zásada se uplatňuje v určité modifikaci i ve vztahu ke správním komisím, jejichž působnost je stanovena zvláštními zákony.¹¹⁷⁾ Pokud se týká vztahu odborů a komisí národních výborů — pak, kromě zákonného ustanovení, že komise jako výkonné orgány činí opatření v oblasti tzv. samostatné působnosti národního výboru, může stanovit dělbu práce mezi nimi plenární zasedání.¹¹⁸⁾

Odbory jsou řízeny radou národního výboru, která zejména zpracovává úkoly pro odbory, dozírá a kontroluje jejich plnění, dbá o racionalizaci jejich činnosti. Na základě vzorové náplně vydané příslušným ústředním orgánem stanoví jejich pracovní náplň a řeší i — opět na základě centrálně stanovených systemizačních ukazatelů — jejich vnitřní organizaci a počty pracovníků. Plní i úkoly v oblasti kádrové práce. Řízení ze strany pléna je všeobecnější, neboť plenum řídí všechny výkonné orgány. Plenum vytváří odbory a ustanovuje jejich vedoucí; hodnotí jejich činnost, přijímá závěry a ukládá další hlavní úkoly. Odbory jsou i pod kontrolou příslušných komisí, zejména z hlediska zákonnosti při výkonu státní správy a včasnosti a kvality vyřizování záležitostí občanů.¹¹⁹⁾

¹¹⁵⁾ Srov. § 61 zák. o NV a komentář k němu v publikaci M. Baněčková—F. Bílek—K. Král: Působnost a činnosti NV. ÚSS, Praha 1974, str. 233.

¹¹⁶⁾ Srov. § 62 zákona o NV.

¹¹⁷⁾ Srov. § 39, 46, 54 odst. 3 a § 57 odst. 1 zákona o národních výborech.

¹¹⁸⁾ Srov. § 54 odst. 3 a § 39 odst. 2 písm. k). Výkonná funkce komisí má ovšem výrazné odlišnosti co do stupňů a druhů národních výborů; při rozhodování plenárního zasedání o svěřením jim určitých činností je „účelné“ sledovat zásadu, že výkonnými orgány jsou především rada a odbory, odbory zabezpečují usnesení pléna, rady a komisí a že těžiště působení komisí spočívá v jejich iniciativní a kontrolní funkci — srov. usnesení vlády ČSR č. 366/1982 — Zásady pro zřizování a činnost komisí, část V, bod C.

¹¹⁹⁾ Srov. § 46 odst. 2 písm. i), § 63 odst. 1, § 61 odst. 4, § 39 odst. 1, § 54 odst. 2 zákona o národních výborech.

Po vertikální linii jsou odbory podřízeny příslušnému odboru národního výboru vyššího stupně (ústřednímu orgánu státní správy) podle druhu činnosti v oblasti výkonu státní správy a v oblasti odborného vedení organizací, nejde-li o věci patřící do samostatné působnosti národního výboru.¹²⁰⁾ Novelizace v roce 1982 přinesla další zpřesnění vertikální linie zejména při vymezení úkolů ústředních orgánů.¹²¹⁾

Vzhledem k významnému postavení odborů a nutnosti zajistit plně fungující vertikální linii řízení ve věcech státní správy je národní výbor vázán při jejich zřizování nařízením vlády. Právní úprava v této otázce prošla určitým vývojem,¹²²⁾ jehož základní rysy spočívají zejména v tendenci zjednodušit, racionalizovat strukturu a tím i činnost aparátu a v jeho rostoucí diferenciaci, zejména u městských národních výborů. Soustava odborů v podstatě sleduje strukturu příslušných ústředních orgánů. Právní úpravy v zásadě obsahovaly základní výčet odborů, které národní výbory zřizují obligatorně — a případné jednotlivé možnosti zřídit další uvedené odbory. Dále též umožňovaly v konkrétně stanovených případech slučovat a rozdělovat odbory.

Poslední právní úprava dává v tomto smyslu nejširší možnosti k zjednodušení aparátu. Vládní nařízení uvádí jednak obligatorně zřizované odbory a možnosti jejich případného rozdělení; od městského národního výboru II. kategorie je zřizování fakultativní a vázáno na souhlas národního výboru vyššího stupně. Právní úprava neklade překážky možnému slučování odborů; podmínkou je však projednání s národním výborem vyššího stupně, popř. vládou (u městských národních výborů I. kategorie a KNV).

Pro počet odborů místních národních výborů a menších městských národních výborů byly a jsou kritériem zásadně počty obyvatel a souhlas národního výboru vyššího stupně. Poslední právní úprava zúžila toto kritérium pouze na místní národní výbory a městské národní výbory III. kategorie, přičemž nezná (na rozdíl od úpravy z roku 1971) spodní hranici počtu obyvatel, jejíž nedosažení by vylučovalo zřízení odboru (zpravidla hospodářsko-správního odboru). I tento proces ukazuje na postupné vybavování místních národních výborů odborným aparátem.

VI. ZÁVĚR

1. Vývoj — a současný stav — výstavby a činnosti aparátu, jeho vztahu k zastupitelskému sboru, výkonným voleným orgánům a jeho vztahů

¹²⁰⁾ § 63 odst. 1 zákona o národních výborech.

¹²¹⁾ Srov. též opatření vlád republik ke zvýšení úlohy volených orgánů národních výborů, prohloubení řídicích vztahů a zkvalitnění práce aparátu, in: cit. Sborník dokumentů, str. 152 a násl.

¹²²⁾ Srov. vl. nař. č. 9/1968 Sb., vl. nař. č. 135/1971 Sb., vl. nař. č. 151/1982 Sb., o zřizování odborů národních výborů.

vnějších, odráží úkoly a funkce národního výboru, metody a formy jeho činnosti. Z právního pohledu je to tedy zejména působnost národního výboru (i když nemusí vždy zcela přesně tyto úkoly a funkce vyjadřovat), která bezprostředně ovlivňuje postavení a činnost aparátu.

Na celkovou působnost národních výborů působily zejména vzájemně spjaté procesy jednak stálého posilování takového postavení národních výborů, aby zabezpečovaly a odpovídaly za ekonomický a sociální rozvoj komplexně, ve všech oblastech života a jejich vzájemných vazbách, s tím související proces decentralizace a proces prosazování univerzality správních působností. Tyto procesy, podmíněné vývojem socialistické společnosti, přinesly s sebou potřebu výrazného posílení mocenských koordinačních a kontrolních pravomocí národních výborů, stále vyšší nároky na vysoce specializovanou odbornou činnost v jednotlivých odvětvích a úsecích, ale i úkoly vyplývající z jejich vzájemné propojenosti a provázanosti. Uvedené procesy byly úzce vázány i s problematikou územního členění státu a znamenaly zejména postupné velké změny v postavení a úkolech základního článku soustavy národních výborů.

Pouhé konstatování zvýšené náročnosti a složitosti úkolů národních výborů však samo o sobě vést k přesnému vymezení postavení a činnosti aparátu nemůže. Je dokonce i zavádějící: mohlo by směřovat k mechanickému „přizpůsobování“ národních výborů a jejich struktury těmto úkolům a tím i k možnému porušování základních principů jejich výstavby a činnosti, z nichž je nutno při řešení funkčních a organizačních otázek aparátu vycházet. Národní výbory jsou zejména jako orgány státní moci a správy budovány jako pracující instituce — sjednocují usnášení a realizaci, přičemž poslanci se podílejí na obou těchto činnostech. Jsou součástí celého státního mechanismu vybudovaného podle principu demokratického centralismu. Pod vedením komunistické strany jsou významným nástrojem v rozvoji socialistické demokracie, jsou povolány stále rozšiřovat účast pracujících na řešení celospolečenských a místních záležitostí.

2. Plné uplatnění principů výstavby a činnosti národních výborů a současné důsledné plnění jejich úkolů je zajišťováno i stálým posilováním postavení pléna a volených výkonných orgánů. Z hlediska dělby práce jde zejména o požadavek, aby plenum a volené orgány rozhodovaly všechny základní, koncepční, politicky významné a důležité otázky. To je hlavní kritérium dělby práce, které bylo uplatňováno v průběhu celého vývoje.

Současně se ukázalo, že tyto orgány nemohou řešit všechny otázky, zvláště ne dílčí, běžné, operativně technické záležitosti, a že naopak „zahlcování“ těchto orgánů operativními problémy snižuje jejich úlohu, akceschopnost, odvádí je od řešení koncepčních otázek a zeslabuje jejich další funkce — kontrolní, koordinační, iniciativní apod. Tyto otázky musí řešit

a rozhodovat aparát. Po oddělení aparátu od rozhodování po roce 1945, které souviselo s požadavkem rozbití buržoazního státního aparátu, nastoupila tuto cestu právní úprava z roku 1954, a po negativních zkušenostech realizace zákona o národních výborech z roku 1960 i současná platná právní úprava. Rozhodování aparátu je však plně pod kontrolou pléna a volených orgánů a tvoří, vzhledem k úzké funkční provázanosti mezi orgány národního výboru, nedílnou součást realizace jejich rozhodnutí.

Problematika dělby práce se ale zdaleka nevyčerpává jen otázkami rozhodování. Aparátu jsou svěřeny funkce přípravy odborných podkladů pro rozhodování ostatních orgánů národního výboru a funkce realizace rozhodnutí pléna a volených orgánů. K tomu je také aparát vybaven — jeho činnost je nepřetržitá, spojená s požadavkem odbornosti v jednotlivých odvětvích a úsecích působnosti národního výboru.

Funkce přípravy odborných podkladů byla, z hlediska právní úpravy, upravena vždy pouze rámcově. Je to však mimořádně významná součást organizátorské práce odborů, neboť úroveň zpracovaných podkladů přímo ovlivňuje kvalitu rozhodování národního výboru a jeho orgánů a současně jde o silný faktický vliv na obsah těchto rozhodnutí. Proto je důležité stanovení některých požadavků na jejich zpracování, jako např. pohotové reagování na nové úkoly a jejich komplexní posouzení, koncepčnost práce, důkladné zjištění všech důležitých skutečností, provedení analýzy dosaženého stavu i potřeb, možností a podmínek dalšího rozvoje, včasné a koordinované zpracování informací pro poslance apod. Potřeba právního zakotvení základních zásad této činnosti aparátu je však zřejmá.

Aparát realizuje rozhodnutí pléna a všech jeho výkonných volených orgánů. To předpokládá každodenní práci organizátorskou, ale též rozhodovací, kontrolní a koordinační.

Do realizační funkce se promítá ovšem i podřízenost odborů v určených činnostech po linii vertikální. Zde je možno poukázat na nepřesnost rozčlenění činnosti odborů podle platné právní úpravy, která zřejmě ve snaze odlišit otázky, které řeší odbory ve dvojí podřízenosti, odděluje výkon státní správy (a též odborné vedení organizací) od zabezpečování usnesení národního výboru.¹²³⁾ Tím dochází, formálně právně, k porušení funkční spjatosti aparátu a pléna a volených orgánů ve vývoji neustále zdůrazňované a posilované. Čím je kladen větší důraz na programové a koncepční dokumenty k problematice komplexního rozvoje rozhodované plénem a volenými orgány, tím více je aparát ve veškeré své činnosti jimi vázán; při výkonu státní správy se tak realizují i rozhodnutí pléna a jeho orgánů.

¹²³⁾ Obdobně A. Sojka: K dalšímu vývoji úlohy odborů národních výborů. Správní právo 5/1976, str. 255.

Tento proces je plně v souladu s realizací principu národního výboru jako pracující instituce i s principem demokratického centralismu. Ve vertikální linii předpokládá precizaci vztahů k ústředním orgánům státní správy, přezkoumávání prvků centralizace a decentralizace v jednotlivých odvětvích a posílení zejména odborné a metodické pomoci aparátu. To je cesta i k celkovému posílení odpovědnosti ústředních orgánů za oblast, kterou řídí.

3. Organizační vyjádření postavení aparátu bylo, na rozdíl od dynamického vývoje v obsahu i rozsahu jeho činnosti, relativně stabilní. Základním požadavkem bylo vždy těsné organizační sepetí aparátu s plénem a volenými kolektivními orgány. Jen tak je možné plně uskutečnit řízení ve veškeré jeho činnosti (hlavní postavení tu má rada v souladu s posláním organizovat a sjednocovat činnost odborů národního výboru) a zejména důslednou kontrolu a realizaci odpovědnosti za plnění vymezených úkolů. To je o to významnější, že aparát má fakticky velmi silné postavení — připravuje podklady pro rozhodnutí, v některých otázkách relativně samostatně rozhoduje a těžiště uskutečňování úkolů národního výboru je opět v aparátu.

Ve vývoji se dostatečně prokázalo, že „směšování“ aparátu s volenými orgány, popř. personální propojení má za následek nejenom poruchy funkcí těchto orgánů, ale i snížení odpovědnosti aparátu, jeho iniciativnosti a vede až k pasivitě aparátu. Zejména jde o počátek padesátých let — poslední léta tzv. referentského systému (postavení členů rady do čela aparátu) a vývoj v šedesátých letech — spojení funkcí vedoucího odboru a tajemníka komise národního výboru. Perspektivní jsou pak takové organizační vztahy, ve kterých je možné přesně vymezit úkoly aparátu a jeho samostatnou odpovědnost za jejich splnění.

4. Málo pozornosti bylo ve vývoji věnováno vnitřnímu učlenění aparátu a vzájemným vztahům jeho útvarů. Soustředme se na problémy, které by měly být v nejbližší době zkoumány. Prvním okruhem otázek je postavení funkčních útvarů aparátu a odvětvových útvarů. Právní úprava z roku 1954 vyčlenila funkční útvary jako aparát rady; od roku 1960 je postavení funkčních i odvětvových útvarů totožné (problém se v analogii objevuje i u ústředních orgánů státní správy). Řešení těchto otázek je naléhavé — úkoly komplexního ekonomického a sociálního rozvoje akcentují meziodvětvové problémy, tendence je v jejich stálém rozšiřování (životní prostředí apod.) a ve spojování s územními hledisky.

Navazující je otázka, jaké útvary (odbory), v jakém počtu a jak zejména kádrově vybavené mají národní výbory zřizovat. Odbory v celém vývoji sledovaly v podstatě strukturu ústředních orgánů státní správy. Vyřeší se tyto otázky u nižších stupňů (též díky malému počtu pracovníků) jen mechanickým slučováním „příbuzných“ odborů? Je s ohledem na aktuální

úkoly základního článku určení systemizačních ukazatelů u základního stupně podle počtu obyvatel skutečně kritériem, které plně vystihuje potřebu aparátu národního výboru? Tyto otázky souvisí i s určením předpokladů pro výkon funkcí v aparátu, které vyžadují zvláštní odbornou způsobilost.

A konečně zbývá problematika vzájemných vztahů odborů; zákon je neřeší. Prostor je zde pro organizační řády národních výborů. S ohledem na předchozí otázky je však třeba uvažovat, zda-li zásahy těchto vztahů by neměly být předmětem právní úpravy.

5. Stranické materiály vždy akcentovaly v činnosti aparátu dodržování zákonitosti, boj s projevy byrokratismu, potřebu racionalizace činnosti spolu se zvyšováním odbornosti, kvalifikace a etiky výkonu státní správy pracovníky aparátu, která je spojena se stálým politickovýchovným působením na aparát. Za hlavní nástroje řešení je považováno stálé funkční i organizační posilování postavení pléna a volených orgánů a kontroly z jejich strany. Zvyšování úrovně práce aparátu musí pomáhat uskutečňovat i orgány nadřízené ve vertikální linii. Proto se nezbytnou součástí jejich řízení stávají i odborná a metodická pomoc, usměrňování vědeckotechnického rozvoje a racionalizace řídicích a správních činností, péče o výchovu odborných kádrů a zvyšování odborné kvalifikace pracovníků a jiné činnosti, jak je zakotvily zejména novely zákona o národních výborech z roku 1982.

Poněkud nedoceněné je uplatňování přímé kontroly aparátu občany, tak jako např. je praxe v Sovětském svazu.

6. Existence a úkoly aparátu jsou dány sociálně ekonomickými podmínkami, objektivně podmíněnou dělbou práce mezi plénem, volenými orgány a aparátem. Řečeno slovy Kroměřížského programu reorganizace státní správy, je aparát pomocníkem a nerozlučnou součástí národního výboru. Přehled vývoje ukazuje, že spolu s kvalitativním i kvantitativním nárůstem úkolů národních výborů, s posilováním jejich postavení, vzrůstá i význam a úloha jejich aparátu, neustále se zvyšují požadavky na kvalitu jeho práce.

Vývoj aparátu nebyl vždy jednoznačný, nejasnosti se vyskytovaly zejména v souvislosti s rozhodovací pravomocí. Nerovnoměrnost vývoje zřejmě způsobila i absence vědeckých rozborů jeho postavení a funkcí. Aparát bývá někdy posuzován a priori pejorativně, jako nositel byrokratismu a tendencí neustále se kvantitativně rozrůstat, obdobně škodlivé (v teorii i praxi) jsou úvahy o „exekutivizaci“ národních výborů, nahrazování zastupitelského sboru a výkonných volených orgánů aparátem. Zde je třeba zdůraznit především dvě skutečnosti. Předně — při výstavbě aparátu je nutno důsledně dbát leninských principů výstavby a činnosti národních výborů. A dále — aparát národních výborů je socialistickým aparátem,

který vykonává určité funkce, v jejichž plnění je nezastupitelný. Tomu by měla odpovídat i kritéria výběru pracovníků, podmínky pro jejich práci, i politickovýchovné působení na ně, aby „práce v aparátu nebyla pouhým zaměstnáním, ale především posláním“.¹²⁴⁾

Další vývoj aparátu bude zřejmě, též v souladu s výsledky vědeckotechnického pokroku, spojen s rozšiřováním jeho úkolů (včetně okruhu otázek, které bude rozhodovat), s maximálními požadavky na jeho odbornost i političnost a s nároky na úzkou specializaci v některých odvětvích. Bude výrazně sílit i funkční spojení volených orgánů a aparátu, jak už bylo ve studii naznačeno. Tomuto vývoji by měla být uzpůsobena i vnitřní struktura aparátu, a to diferencovaně podle stupňů a druhů národních výborů, při zajištění racionalizace činnosti a její vysoké odbornosti. Jde o úkol dlouhodobý, obtížný, nicméně pro další vývoj národních výborů a plnění jejich úkolů jeden z klíčových.

Владимир Вопалка

РАЗВИТИЕ ПОЛОЖЕНИЯ АППАРАТА НАЦИОНАЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ

Резюме

Цель статьи состоит в постижении основных вопросов развития положения аппарата национальных комитетов, в частности, с точки зрения правового регулирования.

1. Возникновение национальных комитетов относится к периоду национальной и демократической революции, их деятельность в первый период тесно связана с перерастанием в революцию социалистическую. Из этого вытекает также сложный процесс продвижения, под руководством КПЧ, основных принципов строительства и деятельности национальных комитетов в качестве органов типа Парижской коммуны и Советов. С этим связано также положение аппарата после 1945 года. Аппарат бывших учреждений подчинился национальным комитетам и в соответствии с требованием слома буржуазного государственного аппарата был, в частности, лишен властного положения — собственной компетенции принимать решения. Учредилась т. наз. референтская система, во главе подразделений аппарата стали избираемые члены совета национального комитета (референты) и только они обладали правом принимать решения. Коммунистическая партия Чехословакии большое внимание уделяла также постепенной замене кадров и политико-воспитательному воздействию на аппарат.

2. После победы социалистической революции в феврале 1948 существенным образом, также на основании Конституции 9 мая, расширилась компетенция национальных комитетов. Далее продвигался процесс децентрализации вместе с требованием универсальности административной компетенции национальных комитетов с целью всестороннего обеспечения комплексного развития своих территорий со стороны национальных комитетов. С этим было связано также новое территориальное разделение государства, юридически закрепленное в 1948 году. Указанные про-

¹²⁴⁾ Cit. Sborník dokumentů, str. 28.

цессы представляют собой главные характерные черты развития компетенции национальных комитетов вообще.

3. В 1953 году управление национальными комитетами поручено было правительству. Законное регулирование национальных комитетов в 1954 году изменило структуру и положение аппарата. Тот разделился на аппарат совета (т. наз. „объективные органы“) и на исполнительные органы — отделы и управления советов национальных комитетов, которые последовательно находились в двойном подчинении. Предполагаемыми задачами национальных комитетов стали задачи в области народного хозяйства, что имело следствием также укрепление вертикальной линии подчиненности отделов аппарата.

4. 1960 год стал следующей вехой в развитии национальных комитетов. Национальные комитеты были закреплены новой конституцией 1960 года в качестве органов государственной власти и управления. Новый закон о территориальном разделении государства создал условия для дальнейшего повышения роли национальных комитетов в комплексном развитии территории. В связи с юридическим закреплением аппарата в законе о национальных комитетах в 1960 году недооценилась, однако, его роль, что было связано с политическим опережением развития и отдельных этапов в процессе строительства и развития социалистического общества. Исполнительная деятельность отделов перевелась на комиссии, чем нарушилась внутренняя структура национальных комитетов и вертикальная линия при реализации принципа демократического централизма.

5. Закон, принятый в 1967 году, и его новеллы — действующее правовое урегулирование — определяют деятельность отделов как осуществление государственного управления, специализированное руководство организациями, разработка специальных материалов для пленума и выборных органов и исполнение их постановлений. В первых двух кругах деятельности отделы находятся в двойном подчинении. Отделы, таким образом, приобрели важное положение в связи с выполнением главной задачи национального комитета — обеспечением комплексного экономического и социального развития.

6. В заключение статьи указывается на объективную необходимость наличия аппарата на основе социально экономически обусловленного разделения труда и на его задачи, выводимые из задач национальных комитетов, и на его все укрепляемую функциональную и организационную взаимосвязь с пленумом и выборными исполнительными органами. В то же время, со ссылкой на развитие, подчеркивается необходимость полной реализации принципов строительства и деятельности национальных комитетов в процессе решения функциональных и организационных вопросов аппарата. Заключение приносит также предложение тем для исследования в данной области, в частности, в отношении внутренней структуры аппарата, повышения квалификации, специальной подготовки и взаимоотношений отдельных подразделений аппарата.

Vladimír Vopálka

DIE ENTWICKLUNG DER STELLUNG DES APPARATES DER NATIONALAUSSCHÜSSE

Resümee

Ziel der Studie ist es, die grundlegenden, die Entwicklung in der Stellung des Apparates der Nationalausschüsse betreffenden Fragen zu erfassen, namentlich vom Gesichtspunkt ihrer rechtlichen Regelung.

1. Die Entstehung der Nationalausschüsse fällt in die Zeit der nationalen und demokratischen Revolution und ihre Tätigkeit ist in der ersten Zeit eng mit deren Hinüberwachsen in die sozialistische Revolution verbunden. Daraus ergibt sich auch der anspruchsvolle Prozeß, in dem unter der Führung der KPTsch die Grundprinzipien des Aufbaus und der Tätigkeit der Nationalausschüsse durchgefochten wurden als von Organen des gleichen Typus wie die Pariser Kommune und die Sowjets. Damit hängt auch die Stellung des Apparates nach dem Jahre 1945 zusammen. Der Apparat der ehemaligen Ämter wurde den Nationalausschüssen untergeordnet und in Übereinstimmung mit der Forderung nach Zerschlagung des bürgerlichen Staatsapparates wurde er besonders seiner Machtposition — nämlich der eigentlichen Entscheidungsgewalt — entkleidet. Eingeführt wurde das sogen. Referentensystem; an die Spitze der Abteilungen des Apparates traten gewählte Mitglieder des Rates der Nationalausschüsse (Referenten) und nur sie waren befugt zu entscheiden. Die Kommunistische Partei der Tschechoslowakei widmete auch große Sorgfalt der allmählichen Auswechslung der Kader und dem politisch-erzieherischen Einwirken auf den Apparat.

2. Nach dem Siege der sozialistischen Revolution im Februar 1948 wurde, auch aufgrund der Verfassung vom 9. Mai, der Wirkungsbereich der Nationalausschüsse wesentlich ausgedehnt. Weiter voran schritt der Prozeß der Dezentralisierung zusammen mit der Forderung nach Universalität in der Verwaltungskompetenz der Nationalausschüsse mit dem Ziel, daß die Nationalausschüsse die komplexe Entfaltung ihrer Gebietseinheiten allseitig absichern sollten. Damit hing auch die neue territoriale Gliederung des Staates, die im Jahre 1948 rechtlich verankert wurde, zusammen. Die angeführten Prozesse stellen die hauptsächlichen charakteristischen Merkmale in der Entwicklung des Wirkungsbereiches der Nationalausschüsse überhaupt dar.

3. Im Jahre 1953 ging die Leitung der Nationalausschüsse auf die Regierung über. Die gesetzliche Regelung der Nationalausschüsse aus dem Jahre 1954 veränderte die Struktur und die Stellung des Apparates. Dieser wurde in den Apparat des Rates (die sogen. „objektiven Organe“) und andererseits in die Vollzugsorgane, nämlich die Fachabteilungen und Verwaltungen der Räte der Nationalausschüsse, die konsequenter Weise in zweifacher Unterordnung arbeiteten, aufgegliedert. Prioritätsaufgaben der Nationalausschüsse wurden die Aufgaben auf dem Gebiete der Volkswirtschaft, was auch die Verstärkung der vertikalen Linie in der Unterordnung der Abteilungen des Apparates zur Folge hatte.

4. Das Jahr 1960 wurde zum weiteren Markstein in der Entwicklung der Nationalausschüsse. Die Nationalausschüsse wurden in der neuen Verfassung aus dem Jahre 1960 als Organe der Staatsmacht und Verwaltung verankert. Das neue Gesetz über die gebietsmäßige Gliederung des Staates schuf die Bedingungen für eine weitere Steigerung der Rolle der Nationalausschüsse bei der komplexen Entfaltung des Territoriums. Bei der rechtlichen Verankerung des Apparates im Gesetz über die Nationalausschüsse aus dem Jahre 1960 geschah es jedoch, daß seine Rolle nicht voll gewürdigt wurde, was mit der politischen Voreiligkeit in der Entwicklung und bezüglich der einzelnen Etappen beim Ausbau und bei der Entfaltung der sozialistischen Gesellschaft zusammenhing. Die Vollzugstätigkeit der Fachabteilungen wurde auf die Kommissionen übertragen und dadurch wurde die innere Struktur der Nationalausschüsse und auch die vertikale Linie bei der Realisierung des Prinzips des demokratischen Zentralismus beeinträchtigt.

5. Das Gesetz aus dem Jahre 1967 und seine Novellierungen — also die geltende rechtliche Regelung — definieren die Tätigkeit der Fachabteilungen als Vollzug der

Staatsverwaltung, fachliche Leitung der Organisationen, Bearbeitung der fachlichen Unterlagen für das Plenum und die gewählten Organe und die Verwirklichung ihrer Beschlüsse. In den ersten beiden Tätigkeitsbereichen stehen die Fachabteilungen in zweifacher Unterordnung. Die Abteilungen erlangten auf diese Weise eine wichtige Position bei der Erfüllung der Hauptaufgabe der Nationalausschüsse, nämlich bei der Absicherung der komplexen ökonomischen und sozialen Entwicklung.

6. Im Schlußteil der Studie wird auf die objektive Notwendigkeit der Existenz des Apparates aufgrund der sozialökonomisch bedingten Arbeitsteilung hingewiesen und auf seine Aufgaben, die von den Aufgaben der Nationalausschüsse abgeleitet sind, sowie auf seine sich ständig verstärkende funktionelle und organisatorische Verkoppelung mit dem Plenum und den gewählten Vollzugsorganen. Gleichzeitig wird, mit Hinweis auf die Entwicklung, die Notwendigkeit betont, die Prinzipien des Aufbaus und der Tätigkeit der Nationalausschüsse bei der Lösung von Funktions- und Organisationsfragen des Apparates voll zur Geltung zu bringen. Der Schlußteil enthält auch Anregungen zur Forschung auf diesem Gebiete, besonders soweit es die innere Struktur des Apparates, die Steigerung der Fachkenntnisse und der Qualifikation sowie die gegenseitigen Beziehungen der einzelnen Abteilungen des Apparates betrifft.