

# BOJ O PRVNÍ LEGISLATIVNÍ ÚPRAVU NÁRODNÍCH VÝBORŮ V ROCE 1944

*Josef Novotný*

Předmětem tohoto pojednání je problematika jedné fáze zápasu o legislativní zakotvení národních výborů jakožto nových lidových orgánů státní moci a správy v ČSR. Zpracovává je přitom pouze bezprostřední politický boj, který na tomto poli probíhal mezi buržoazními představiteli ČSR v Londýně a vedením Komunistické strany Československa v Moskvě. Tento zápas nebyl samozřejmě izolovanou a na ničem jiném nezávislou epizodou formování předpokladů budoucího poválečného zřízení ČSR, nýbrž úzce souvisel s takovými politickými jevy, jako byly zejména úspěchy SSSR ve válce s hitlerovským Německem a jeho obrovská politická prestiž, která se ukázala jako rozhodující v jednáních o mírovém uspořádání světa. Dále byl závislý na stále rostoucím československém domácím odboji, na významu, který tento odboj získal pod vedením dělnické třídy a KSČ, na zrevolutionování nejširších vrstev obyvatelstva, které vyvrcholilo na Slovensku ve Slovenském národním povstání a v Praze v Květnovém povstání. Je třeba mít stále na mysli, že demokratizace státního zřízení nespadla shůry, že ji představitelé buržoazie nepřijali dobrovolně jako gesto dobré vůle, nýbrž že byla vybojována Komunistickou stranou Československa za rozhodujícího přispění neohrožené činnosti národních výborů během okupace jako jednotných orgánů protifašistických a pokrokových sil našich národů.

Soustřeďují se pouze na problematiku národních výborů z hlediska zákonodárné úpravy londýnské, neboť na Slovensku se vznik národních výborů vzhledem k nařízení Slovenské národní rady ze dne 1. září 1944, č. 1 Sb. n., že SNR vykonává celou zákonodárnou, vládní a výkonnou moc na Slovensku, uskutečňoval jinou legislativní cestou než v českých zemích. Podstatnou roli při vzniku národních výborů na Slovensku sehrála i odlišná revoluční situace. Mimoto je otázka vzniku, působení a zákonodárného zakotvení národních výborů na Slovensku v letech 1944-1945 poměrně vyčerpávajícím způsobem zpracována a objasněna v dosavadní vědecké literatuře.<sup>1)</sup> Nutno však zdůraznit, že principy vzniku a činnosti národ-

<sup>1)</sup> Viz např. J. F i s c h e r, KSČ - vedúca sila, zakladateľka a budovateľka národných výborov, Bratislava 1971.

ních výborů byly tam i zde v zásadě stejné, že v obou případech šlo o nahrazení starých byrokratických orgánů státní správy novými lidovými orgány - tj. národními výbory.

Jak jsem již uvedl, uchopení moci národními výbory nebylo pouze výsledkem boje o národní výbory v emigraci, nýbrž rozhodující měrou zde přispěl i revoluční vznik národních výborů na okupovaném území Československa a samostatné protifašistické akce lidových mas pod vedením ilegální KSČ. Zde bych však chtěl zaměřit pozornost na rok 1944, na objasnění konfrontace idejí, proudů a koncepcí v otázce poválečného uspořádání ČSR mezi buržoazním vedením odboje v Londýně a mezi koncepcí KSČ, na odhalení postoje a stanovisek buržoazní reakce. Mimo jiné též proto, že činnosti odbojových národních výborů pracujících za okupace v podmínkách ilegality byla v poslední době věnována čs. historiografií značná pozornost a naopak vývoj a průběh tohoto zápasu v zahraničním odboji nebyl dosud zcela objasněn.<sup>2)</sup>

Při vstupu do roku 1944 je nezbytné navázat na vývoj předchozí. Ten byl v prosinci 1943 završen při jednáních presidenta dr. Beneše v Moskvě s moskevským vedením KSČ. V podstatě je možno říci, že president Beneš po složitých jednáních a z takticko-politických důvodů nakonec přistoupil na většinu návrhů KSČ ohledně národních výborů. Souhlasil s tím, aby předmnichovský aparát státní správy - tj. nedemokratický dvoukolejný systém zastupitelstev a správ dle zák. č. 125/1927 Sb. - byl nahrazen aparátem zcela novým, lidem vytvořenými národními výbory. Dr. Beneš ani výslovně neodmítl návrh KSČ, aby národní výbory převzaly všechnu rozhodující a výkonnou pravomoc bývalých zastupitelstev a politických správ (úřadů).<sup>3)</sup> Ze čtyř zemských národních výborů mělo být podle samotného dr. Beneše delegací vybudováno prozatímní Národní shromáždění.

Po moskevských jednáních se zdálo, že hlavní sporné problémy v otázce národních výborů jsou z větší části vyřešeny. Nasvědčovalo tomu také poselství presidenta dr. E. Beneše pronesené v londýnském rozhlase 3. února 1944, v němž vyzval k tvoření "... národních výborů ve všech našich obcích, okresech a zemích, nyní jakožto orgánů jednotného národní-

<sup>2)</sup> Z dílčích pokusů připomínám článek P. L e s j u k a, K problematice sporů o kompetenci národních výborů do přijetí Košického vládního programu, Věda, škola, praxe, č. 2, 1965; či M. C i h l á ř e, K vývoji státní správy v ČSR, Orbis 1953. Výjimkou není ani poslední studie V. Š k o d y, Národní výbory základní orgány jednotné státní moci v ČSSR, Svoboda 1975, v jejímž historickém úvodu je naše otázka ponechána téměř zcela stranou. Z jediné ucelenější práce Vznik národních výborů od K. B e r t e l m a n n a (Rozpravy ČSAV, řada SV, seš. 3, 1956) nelze při dnešním stavu vědeckého poznání uspokojivě vycházet.

<sup>3)</sup> Kl. G o t t w a l d, Spisy, sv. XI, SNPL 1955, str. 265-266.

ho boje a po osvobození československého území jakožto demokratických orgánů veřejné správy".<sup>4)</sup>

Buržoazní emigrace v Londýně se však s národními výbory zdaleka neshodla. Její konzervativní odpor ke všemu, co by mohlo eventuálně oslabit hegemonii kapitálu, vyvolal další zápas. Tento zápas nyní probíhal především na půdě londýnské Státní rady. Mluvčím pravice se stal ministr vnitra dr. J. Slávik.

Dne 28. února 1944 promluvil ve Státní radě o připravované osnově dekretu o národních výborech. Z jeho projevu bylo jasné, že považuje národní výbory za instituce pouze dočasné, přechodné a oprávněné jen do doby, než se na území Republiky Československé bude moci ujmout vedoucí zákonná vláda. Poté vymezil kompetenci národních výborů velmi obdobně kompetenci, kterou měly v předmnichovské republice zastupitelské orgány. Zemské národní výbory měly např. plnit funkci poradního orgánu zemského prezidenta atd.<sup>5)</sup>

Ještě jasněji hovoří o záměrech pravicového ministerstva vnitra provolání, které Slávik připravil. V článku 6 tohoto provolání jsou vypočítávány úkoly národních výborů pro přechodné období. Národní výbory měly zejména ihned zbavit všech funkcí příslušníky nepřátelských států, osoby jednající proti ČSR, spolupracující s nepřítelem, zajistit tyto osoby před uprchnutím a na jejich místa dosadit osoby spolehlivé. Národní výbory měly dále zajistit pořádek v místech, okresech a zemích, zajistit státní, veřejný a opuštěný soukromý majetek, všechny důležité objekty, průmyslový a zemědělský provoz, starat se o zásobování obyvatelstva, znemožnit vývoz nepřátelského a jiného majetku, zaříditi odezdání všech zbraní vojenským velitelstvím, spolupracovat s veliteli při obraně míst či obvodů proti zevnímu i vnitřnímu nepříteli.<sup>6)</sup>

Článek 7 stanovil, že vláda pověřuje zemské národní výbory převzetím vedení státních věcí ve svých obvodech až do doby ustavení ústředního národního výboru nebo do doby, kdy se ujme moci na území Československa zákonná vláda československá, která pak v dorozumění s ústředním národním výborem vydá další pokyny o případných změnách úkolech národních výborů.<sup>7)</sup>

Podle článku 8 vláda pověřuje zemské národní výbory a okresní národ-

<sup>4)</sup> Zd. F i e r l i n g e r, Ve službách ČSR, II. díl, Svoboda 1949, str. 287.

<sup>5)</sup> Cesta ke květnu, dokumenty o vzniku a vývoji lidové demokracie v Československu do února 1948, NČSAV, I. sv., I. díl, dok. č. 10, str. 94, 96-97.

<sup>6)</sup> Tamtéž, pozn. č. 2 k dok. č. 10, str. 94-95.

<sup>7)</sup> Tamtéž, str. 95.

ní výbory, aby ve svých územních obvodech převzaly podle potřeby také vedení správních věcí do doby, dokud pod vedením vlády nezačnou působit československé úřady očištěné od živlů nespolehlivých a státu nepřátelských. V této době zemské a okresní národní výbory dohlížejí na správné fungování úřadů v jejich obvodech a tyto úřady vyřizují svou agendu podle instrukcí národních výborů. Až do jmenování zemských presidentů a správců okresních úřadů vykonává předseda zemského resp. okresního národního výboru funkci těchto přednostů úřadů. Zemské a okresní národní výbory vykonávají také funkci zemských resp. okresních zastupitelstev. Místní národní výbory převezmou úkoly obecních zastupitelstev až do provedení řádných obecních voleb.<sup>81</sup>

Smysl tohoto svolání byl evidentní. Slávikovo ministerstvo se všemožně snažilo, aby národní výbory byly institucí provizorní, existující v období, dokud nebudou obnoveny staré orgány státní správy, jmenování zemští presidenti a okresní hejtmané, popř. dokud v obci nebude znovu zvoleno obecní zastupitelstvo. V článku 10 apeluje na zásady činnosti národních výborů daných tradicí. Odkazuje tak na Národní výbor utvořený v roce 1918, který však byl prakticky rozpuštěn ve chvíli, kdy ho již buržoazní vláda nepotřebovala. A to chtěl Slávik udělat i s národními výbory vzniklými za druhé světové války.

Národní výbory v pojetí KSČ se však neměly spokojit s podobným osudem. V této souvislosti později vzpomenu Kl. Gottwald: "Komunistická strana již v době okupace postavila heslo národních výborů jakožto nositelů budoucí nové státní správy po osvobození. Přitom jsme navazovali na starou tradici národních výborů již po první světové válce a zdůrazňovali jsme, že se nikterak nesmí opakovat historie z let 1918 a 1919, kdy národní výbory sice jednoho dne převzaly od starých rakousko-uherských hejtmanů moc, ale druhého dne jim opět tuto moc vrátily."<sup>82</sup>

V tomto duchu se proti Slávikovým reakčním návrhům ostře postavili zástupci KSČ ve Státní radě. Poslanec J. Valo 8. března 1944 vystoupil s kritikou názorů obsažených ve Slávikově zprávě. Vyslovil zásadní nesouhlas s návrhem pravomoci národních výborů, zejména obecních a okresních, protože jsou vlastně odstavovány na vedlejší kolej. Podle něho nelze politickou moc okresních národních výborů převést na starý úřednický aparát bez ohledu na to, co v minulosti udělal. Národní výbory nemohou být jen poradními orgány, nýbrž musí v obcích, okresech i zemích být skutečnými výkonnými orgány. Za žádných okolností nelze převzít celý starý aparát, nýbrž jen jednotlivce, a to jen tehdy, budou-li na kaž-

<sup>81</sup> Tamtéž.

<sup>82</sup> Kl. G o t t w a l d, Spisy XIII, SNPL 1957, str. 271-272.

dém kroku hlídání politickou autoritou. Těmto jednotlivcům nelze světit politickou moc, budou jen technickými pracovníky.<sup>10)</sup>

Po tomto vystoupení přestala politická debata o národních výborech až do 21. března. Mezitím u příležitosti pátého výročí okupace vyzvala 12. března také československá vláda v svolání k českému a slovenskému lidu oficiálně k rychlejšímu ustavování národních výborů.<sup>11)</sup>

Dne 21. března v diskusi ve Státní radě dr. Juraj Slávik reagoval na vystoupení poslance Valo. Otevřeně formuloval názory pravicového křídla odbojové buržoazie o přechodné a pouze poradní funkci národních výborů. Podle něho je nutno rozlišovat úlohy národních výborů v období ilegality a jiné úkoly v přechodném období, dokud se vláda neujme moci, a jiné úkoly a postavení budou mít národní výbory v době, kdy se vše vrátí do normálních kolejí. Zemské národní výbory budou vykonávat a povedou vládní a správní věci zvláště v přechodné době, dokud vláda nepřevzme plně správu věcí do svých rukou. Avšak když už bude vláda moci plně a v celém rozsahu vykonávat na celém území své ústavou dané úkoly, budou patrně až do té doby, než začne fungovat řádně zvolené Národní shromáždění, mít národní výbory funkce poradní a do jisté míry i legislativní. Není však možné, aby byly dvě vlády. Národní výbory budou politickými, v přechodné době i rozhodujícími orgány, nemohou však nahradit úřady. Slávik se dokonce domníval, že není myslitelné, aby si národní výbory utvořily svůj zvláštní úřední aparát, milostivě jim však dovoluje, aby uplatňovaly svůj vliv na očištění a přestavu úřadů. Bylo by prý (podle Slávikova "skromného" názoru) chybou, kdybychom národní výbory obtěžovali vyřizováním drobných záležitostí, na které jsou určeny úřady. Národní výbory si nemohou tvořit vlastní administrativní aparát.<sup>12)</sup>

Téhož dne na tyto nedemokratické zásady odpověděl komunistický poslanec V. Nosek. Správně konstatoval, že ministři vnitra jde o to, aby se národní výbory nestaly skutečnými orgány moci a veřejné správy, nýbrž o to, aby se staly orgány pomocnými, poradními. Objasnili stanovisko komunistů k provizornosti a různosti úkolů národních výborů. Ilegální národní výbory mají za úkol organizovat a vést boj až do vyhnání okupantů. V druhé etapě bude nutno národní výbory volit veřejně a na demokratické základně. Státní aparát a veřejná správa budou rozrušeny a bude potřeba vybudovat aparát nový, jak ve smyslu věcném, tak i osobním. Národní výbory jako orgány moci a veřejné správy musí být vybudovány

<sup>10)</sup> Cesta ke květnu, c. d., dok. č. 11, str. 97.

<sup>11)</sup> Tamtéž, dok. č. 12, str. 100; též Československé listy, č. 6, 1.4.1944, "Čsl. vláda volá do boje".

<sup>12)</sup> Cesta ke květnu, c. d., pozn. č. 1. k dok. č. 10, str. 94.

všude, ve všech místech a jejich funkce končí až po usnesení řádně zvoleného Národního shromáždění. V. Nosek prohlásil, že komunisté chtějí, aby národní výbory své funkce vykonávaly, pokud jde o přechodné období, pod vedením a kontrolou prozatímní vlády a byly jejími orgány.

Co se týče kompetence, zdůraznil V. Nosek, že "... zemské národní výbory, z nichž vyjde prozatímní Národní shromáždění, převezmou plně funkci zemských zastupitelstev a zemských úřadů. V přechodném období nemá být žádného zemského prezidenta, nýbrž jeho funkci bude vykonávat předseda zemského národního výboru. Zemský národní výbor nemá být tudíž v přechodném období žádným poradním sborem zemského prezidenta, nýbrž výkonný orgán vlády. Okresní národní výbory mají převzít funkci dřívějších okresních zastupitelstev a okresních správ a po celou dobu přechodného období má fungovat okresní národní výbor v čele se svým předsedou a ne tedy jmenovaný správce okresního úřadu. Také místní národní výbory mají fungovati po celé přechodné období a nejen do doby, dokud se to bude líbiti okresním úřadům."<sup>13)</sup>

Boj komunistů ve Státní radě podporovalo i moskevské vedení KSČ. Dne 14. dubna 1944 předložilo návrhy na některá opatření v osvobozených územích Československé republiky. Kapitola V. tohoto návrhu pojednávala o kompetenci a volbách národních výborů. "1. Na osvobozeném území budou demokratickou cestou zřízeny národní výbory (místní, okresní, zemské), jež převezmou funkce obecních zastupitelstev a okresních politických správ, resp. zemských zastupitelstev a zemských politických správ. Vládní delegace se při své činnosti opírá o tyto demokratické národní výbory. Do zřízení zemského národního výboru vykonává vládní delegace funkci tohoto přímo. 2. Místní národní výbory se volí volbou přímou. .... Vyloučení z aktivního i pasivního volebního práva jsou všichni, kteří se vůči republice dopustili zločinu tím, že s nepřítelem při rozbití a okupaci republiky aktivně spolupracovali. .... Okresní a zemské národní výbory se volí nepřímou. Okresní národní výbory na konferenci zástupců místních národních výborů, zemské národní výbory na konferenci zástupců okresních národních výborů. Členové národních výborů všech stupňů mohou být odvoláni na žádost většiny svých voličů."<sup>14)</sup> V kapitole VI., pojednávající o činnosti národních výborů, se návrh zaměřil hlavně na činnost po stránce bezpečnostní, hospodářské a zásobovací, sociální a bran-  
né.<sup>15)</sup>

<sup>13)</sup> Tamtéž, dok. č. 13, str. 102.

<sup>14)</sup> Tamtéž, dok. č. 15, str. 109.

<sup>15)</sup> Tamtéž, str. 110.

Pouhé dva dny po předložení tohoto návrhu moskevským vedením KSČ, tedy 16. dubna 1944, vydala československá vláda v Londýně provolání k tvoření národních výborů se směrnicemi pro jejich organizaci a činnost. Toto provolání bylo prvním oficiálním, i když ještě ne normativním, stanoviskem československé vlády k národním výborům. V úvodu provolání vláda konstatuje, že ve chvíli, kdy Rudá armáda a s ní i naše vojska stály na československých hranicích, je nutno připomenout prezidentovy a vládní výzvy k tvoření národních výborů. Než bude země osvobozena, mají národní výbory především úkoly bojové. Ale na osvobozených územích jsou povinny národní výbory "nahradit rozvrácenou veřejnou správu, dokud čsl. vláda s pomocí občanstva podle čsl. zákonů veřejnou správu znovu nevybuduje." Vláda vyzývá, aby národní výbory aktivně bojovaly proti nepříteli a na osvobozeném území organizovaly vše nutné k jeho správě. Národní výbory se mají sjednotit, mají být složeny ze všech lidových sociálních vrstev i všech československých vlasteneckých směrů. Dokud nebude zajištěna pravidelná organizace, úkoly národních výborů se řídí danou situací a týkají se všech oborů veřejné správy a samosprávy. Těmito úkoly jsou zejména: zajištění pořádku a bezpečnosti, majetku, výroby a zásobování, odstranění nespolehlivých osob z veřejných funkcí a obrana proti nepříteli.

Odstavec 8 vládního provolání slíbil co nejrychlejší vydání zvláštního dekretu prezidenta republiky o organizaci a působnosti národních výborů v osvobozených územích republiky až do ustavení řádně zvoleného Národního shromáždění.<sup>16)</sup>

Vládní prohlášení ve svých tezích, že národní výbory nahradí veřejnou správu, dokud ji československá vláda nevybuduje a že se úkoly týkají všech oborů veřejné správy, dokud nebude zajištěna pravidelnou organizací, zřejmě naznačuje, že je ještě stále ovlivněno Slávikovými názory o tom, že národní výbory budou uskutečňovat nařízení a výkon jen v době revoluce a že se po konzolidaci poměrů stanou jen orgány "zákonodárnými" (ve smyslu předmnichovské úpravy - pozn. J.N.) a poradními, kdežto výkonnou pravomoc převezme starý byrokratický aparát. Přesto však vládní prohlášení mělo objektivně pozitivní úlohu, neboť podpořilo zakládání národních výborů a jejich činnost v ilegalitě. Znamenalo politické uznání národních výborů jako orgánů veřejné správy, i když prozatím "dočasných".

Pravicová buržoazie a její exponent v otázce národních výborů dr. Juraj Slávik však stále nechtěli uznat, že se jejich restaurace státní správy v poválečném Československu stává stále více nereálnou.

<sup>16)</sup> Tamtéž, dok. č. 16, str. 111-112.

Pětičlenná komise pod Slávikovým vedením vypracovala návrh dekretu o národních výborech, který předložila Státní radě. Svědčí o nepochopení koncepce národních výborů, či spíše o snaze tuto koncepci co nejvíce okleštit a dát jí jiný obsah. V článku 3 návrh vyslovuje starou myšlenku, že místní národní výbory v přechodné době nahradí obecní zastupitelstva. Předseda MNV bude v přenesené působnosti podřízen okresnímu hejtmanu - jakoby si návrh vůbec nepřipustil, že systém národních výborů existenci okresního hejtmana vylučuje!

Článek 4 o kompetenci okresních národních výborů opět konstatuje jejich dočasnost a uvádí předsedu ONV (pokud ho schválí vláda) do funkce okresního hejtmana. Myšlenka o kumulaci funkce předsedy ONV a okresního hejtmana byla novým manévrem ve snaze omezit výkonnou pravomoc národních výborů a podřítit ji jmenovanému byrokratickému aparátu. To, co návrh uvádí o předsedovi ONV a okresním hejtmanovi, platí analogicky dále i o předsedovi zemského národního výboru a zemském prezidentu. Návrh dále ustavuje vládu Československa do funkce arbitra v případě neshody mezi okresním hejtmanem a ONV nebo zemským prezidentem a ZNV.<sup>17)</sup> Toto mělo Slávikovi zabezpečit úplnou a rozhodující kontrolu vlády nad činností národních výborů. Předsedu národního výboru musela vláda schválit - to znamená, že byl její člověk - a v případě, že by došlo k rozporu mezi ním představovanou politikou vlády a názory národního výboru, vyhrazovala si vláda právo rozhodnout sama. Tak si nadvakrát zajišťovala, že žádné rozhodnutí národního výboru nebude v rozporu s její linií.

Při objasňování snah pravicové buržoazie v Londýně o obnovení buržoazního charakteru Československé republiky není možné zapomenout na nejreakčnější plán, který připravovalo od počátku roku 1942 ministerstvo národní obrany v čele s generálem Sergejem Ingre. Podle tohoto plánu by byla v osvobozeném Československu v podstatě zavedena vojensko-byrokratická diktatura. Podle vzoru západních Amgotů (tzn. Spojenecká vojenská správa na okupovaném území) by státní správu a okresní hejtmanství převzali speciálně vyškolení a vycvičení důstojníci. Generál Ingr v Leamingtonu dokonce zřídil tajný kurs pro tyto důstojníky.<sup>18)</sup> Proti této akci musel zasáhnout dokonce i prezident Beneš s tím, že vyškolení důstojníci se budou musit především zabývat rekonstrukcí armády a pomocí pro přechod do normálních poměrů. "Vojákům musí být jasné, že to není žádný vojenský režim, žádná diktatura, ale branná pohotovost státu..."<sup>19)</sup>

<sup>17)</sup> Tamtéž, pozn. č. 2 k dok. č. 10, str. 95.

<sup>18)</sup> Blíže např. O. J a n e č e k, Se zbraní v ruce, Praha 1957, str. 33-39; též B. L a š t o v í č k a, V Londýně za války, SNPL 1960, fotopřílohy č. 25-30.

<sup>19)</sup> Cesta ke květnu, c. d., pozn. č. 2 k dok. č. 27, str. 144.

Projednávání návrhu dekretu o národních výborech neprobíhalo pouze ve Státní radě. Stalo se předmětem velkých diskusí i v jednání bloku socialistických stran v květnu a v červnu 1944. Zde tvořili návrhům KSČ opozici představitelé československých socialistů. Jak vyplývá ze zápisu 13. porady skupiny československých socialistů o otázce národních výborů, převzali v podstatě Slávikovy názory. Postavili se proti návrhu komunistů, aby národní výbory byly nositeli veškeré moci, aby také převzaly kompetenci např. v okresech okresních politických správ.

P. Maxa prohlásil, "že to, co chtějí komunisté, to je sovětizace a jejich požadavek, pokud se týká kompetence nár. výb. je vzat ze sovětského příkladu". Dokládá, "že zatím co na Rusi sověty byly nutné, poněvadž se tam zhroutil vláda, u nás nutné nejsou, poněvadž my svou vládu máme. My nebouráme svůj stát, my jej rekonstruujeme. My máme svou platnou ústavu a uznanou vládu. To všechno nás přísně odlišuje od napodobení příkladu sovětské revoluce."<sup>20)</sup> Myslím, že P. Maxa velice přesně vyjádřil, o co buržoazii šlo. O restauraci, o obnovu, nikoli o revoluci. Velmi dobře také vyjádřil, že komunisté chtějí budovat národní výbory podle příkladu sovětů. Avšak příklad sovětů komunistům v této fázi národní a demokratické revoluce nespočíval v sesazení vlády, nýbrž v principu realizace skutečné vůle lidu ve výkonu moci.

Českoslovenští socialisté znemožnili další projednávání otázky národních výborů v bloku, když začali vystupovat dokonce i proti zásadám vyhlášeným vládou 16. dubna 1944. Usnesení čs. socialistů zaslal dr. Jaroslav Stránský 20. června Václavu Noskovi. Opakovali v něm opět myšlenku kumulace funkce předsedy národního výboru a přednosty politické správy. Souhlasili s decentralizací a jednotnou strukturou správy, avšak upírali národním výborům právo na výkon rozhodnutí: "Nemůžeme ... souhlasit s podnětem, aby národní výbory samy na sebe ihned vzaly funkci úřadů a úředníků. Lidové zastupitelstvo, které by chtělo rozhodovat v jednotlivých aktech úředních, mohlo by zničit odpovědnost úřadu svým nekompetentním zásahem i autoritu svou vlastní nezbytným neúspěchem neproveditelného úkonu. Mohl by to také být zdroj zmatků, protože by se vláda za takového stavu stala bezvládnou. Ona moc, jež pochází z lidu, nemůže se přece uplatnit jinak, než odpovědným rozhodováním mužů, kteří ve funkci prezidenta republiky, předsedy a členů vlády a v ministerské radě státní věci řídí. Jak by mohli být ze svého rozhodování odpovědní, kdyby neměli po ruce úřady a úředníky, kteří jsou odpovědní jim?"<sup>21)</sup>

<sup>20)</sup> Tamtéž, dok. č. 26, str. 142.

<sup>21)</sup> Tamtéž, pozn. č. 1 k dok. č. 26, str. 141.

Je jasné, že tyto formulace o zmatku a zhroucení autority měly samy sloužit dezorientaci a zmatku, a vytvářet tak mýtus o silných mužích uskutečňujících vůli lidu. Jako by to nebyla právě instituce národních výborů, lidem volených a lidu odpovědných, která prázdné ustanovení o tom, že moc pochází z lidu, uvádí v život a dává mu plný obsah!

Názory čs. socialistů byly velmi blízké stanovisku dr. E. Beneše, vyjádřeném ve zprávě P. Drtiny ze 16.července 1944 buržoazním odbojovým skupinám. Zásady dr. Beneše byly: "..... hned první den existuje stará ústava předmnichovská, existuje původní naše zákonodárství a v duchu tom se bude dělat převrat; všude, kde bude možno, se to bude respektovat. Politické správy a byrokracie zásadně zůstanou na svých místech tak, a by denní život mohl jít co možná normálně dál. Tam, kde se budou tvořit místní, okresní a zemské národní výbory, které pod autoritou ústřední vlády začnou fungovat ve spolupráci s byrokracií, se postarají o to, a by všeobecně známé kompromitované živly ze správy odešly. Národní výbory budou mít jen dvě třetiny členů, třetí třetina bude jmenována po návratu vlády a prezidenta. Národní výbory budou mít hlavně funkci poradní."<sup>22)</sup>

O rozporu tohoto prohlášení prezidenta Beneše s jeho stanoviskem v Moskvě se není třeba zvlášť zmiňovat. Také dr. Beneš si představoval, že když už budou národní výbory existovat, je nutno je odkázat do mezí kompetence předmnichovských zastupitelských sborů. Paralela s jednou třetinou jmenovaných členů je příliš zřejmá. Šlo o to, pod jiným jménem dělat totéž - čili opět restaurace nedemokratického systému státní správy.

Snahy o omezení úlohy národních výborů rozhodně odmítli představitelé moskevského vedení KSČ. Soudruh Klement Gottwald vydal 15.května 1944 v Moskvě programový článek o prvních revolučních opatřeních na osvobozeném území republiky. Zdůraznil, že celý aparát veřejné správy odzdoła až nahoru bude nutno budovat znovu a na nových základech. Objasnili ne  
možnost převzetí starého aparátu a jeho použití pro účely republiky. Opět vyložil podle návrhů KSČ, poprvé předložených v prosinci 1943 v Moskvě, státopornou úlohu národních výborů a z ní logicky vyplývající rozsah jejich kompetence.

V tomto článku Kl. Gottwalda je velice jasně a výstižně objasněna problematika podřízenosti národních výborů, vybavených kompetencí bývalých zastupitelstev, politických správ a dřívějšího parlamentu. Jde o podřízenost pouze instanční: "... obecní národní výbor je podřízen národnímu výboru okresnímu, okresní národní výbor je podřízen národnímu

<sup>22)</sup> Tamtéž.

výboru zemskému, zemský národní výbor je podřízen vládě, resp. prozatímnímu Národnímu shromáždění. Jinými slovy: každý národní výbor odpovídá za svoji činnost jednak svým bezprostředním voličům, jednak nadřízenému národnímu výboru, popřípadě vládě. Názor, že by národní výbory měly snad být pouhými poradními orgány úředníků jmenovaných shora (obecních komisařů, okresních náčelníků, zemských prezidentů apod.), odporuje úplně celému demokratickému duchu a myšlence národních výborů a nemůže být akceptován. Jedině možná je taková úprava, že národní výbor bude v rámci své kompetence rozhodujícím orgánem, přičemž úřadu, resp. úředníkům připadá funkce výkonná a prováděcí. A své úředníky zpravidla určuje příslušný národní výbor, což ovšem podléhá schválení vyššího národního výboru, případně vlády.<sup>23)</sup>

Výklad Kl. Gottwalda o dvojí odpovědnosti (podřízenosti) národních výborů, tj. o odpovědnosti voličům a podřízenosti a z toho vyplývající odpovědnosti národnímu výboru vyššího stupně, je formulován přesně podle teoretických zásad demokratického centralismu. Jde o koncepci, která plně odpovídá potřebě jednotného výkonu státní moci a správy ve všech místech a zároveň umožňuje, aby volené národní výbory vykonávaly své funkce podle vůle lidu, to znamená podle vůle bezprostředních voličů. Tento požadavek nelze uskutečnit jinak než odpovědnostním vztahem národních výborů vůči voličům.

Kl. Gottwald vyzdvihuje současně i druhou stránku problematiky. Mají-li totiž nové národní výbory hrát vskutku rozhodující roli při budování nového státu, musí být zároveň orgány výkonnými - tj. orgány státní správy. Jak jsem uvedl dříve, i v této otázce kladla buržoazie velký odpor, neboť se všemožně snažila odtrhnout výkon státní správy od národních výborů a svěřit ho byrokratickým úředníkům. Naopak KSČ zcela v souladu s demokratickou koncepcí národních výborů prosazovala, aby národní výbory uskutečňovaly státní správu prostřednictvím pracovníků, kteří jsou národními výbory povoláváni a jim i plně podřízeni.

Také Jan Šverma uveřejnil v Československých listech svůj článek o úloze národních výborů v osvobozené vlasti. Odsoudil v něm pokusy buržoazních představitelů odbojového hnutí o snížení úlohy v významu těchto orgánů lidu a komplexně vyjádřil politiku KSČ v této otázce. Vytýčil úkoly národních výborů především z hlediska uskutečnění zásady, že všechna moc pochází z lidu a z těchto státoprvních úkolů národních výborů vycházel při formulování vztahů mezi národními výbory, úřady a vládou. O problematice voleb do národních výborů J. Šverma soudil, že je nutno dát široký rámec iniciativě lidu. Národní výbory v ilegalitě, které

<sup>23)</sup> Československé listy, č. 9, 15.5.1944; též Kl. Gottwald, Spisy XI, SNPL 1955, str. 329-330.

v osvobozeneckém boji hrají velkou úlohu, jsou ustavovány v hlubokém podzemí, bez voleb a nemohou samozřejmě převzít do svých rukou úkoly demokratické veřejné správy. Podle J. Švermy je prvním úkolem těchto vlastenců po osvobození, aby podali lidu zprávu o své činnosti a aby provedli řádnou a demokratickou volbu národního výboru, který se ihned ujme správy věcí ve svém obvodu. Je nutno jednat od prvních kroků podle zásady demokracie a volební právo dát každému Čechu, Slovákovi a Karpatskému Ukrajinci, státně a národně spolehlivému a bezúhonnému.<sup>24)</sup>

Rozhodné prosazování demokratických zásad v otázce národních výborů Komunistickou stranou Československa se projevilo i v návrhu z poradní zprávy Státní rady pro prezidenta republiky o činnosti ministerstva vnitra 26. června 1944. Ani v této době dr. Juraj Slávik nepřestával propagovat své dřívější návrhy o kumulaci funkce předsedy NV a přednosty politické správy a o omezení pravomoci národních výborů. Státní radě nezbylo, než tyto návrhy odmítnout. I toto odmítnutí se však stalo způsobem typickým pro buržoazní politiku.

Podle Státní rady nelze revoluci napřed legislativně vůbec upravovat a určovat kompetenci revolučních orgánů. Národní výbory jsou institucí extrakonstituční, tedy dočasnými orgány, kterými se projeví vůle lidu, když tu nebude původní Národní shromáždění a z něj vycházející a jemu odpovědná vláda a bude třeba, aby lid hned v počátku projevil nějakým organickým způsobem svou vůli. To je účel národních výborů ve fázi osvobození. Státní rada dále uvedla, že je nutné, aby správa osvobozeného státu zlidověla a aby na výkonu správy byly ve větší míře zúčastněné živly laické - tj. vrstvy lidové. Nakonec zprávy Státní rada konstatovala, že zdůrazněním výše uvedených zásad nechce žádným způsobem prejudikovat volnému rozhodování našeho lidu doma, který je výlučně povolán, aby si tyto otázky upravil, jak sám uzná za dobré.<sup>25)</sup>

Tuto zprávu Státní rady je nutno ohodnotit velmi kladně, neboť pod vlivem komunistických představitelů zdůraznila demokratické principy při organizování národních výborů a postavila se na stanovisko výlučné svrchovanosti lidu.

Protože dekret prezidenta republiky o národních výborech, slíbený v prohlášení vlády ze 16. dubna 1944, nebyl stále vydán a právní nejistota v této otázce podněcovala k nejrůznějším spekulacím a k protahování jednání, zaslali komunističtí členové Státní rady v Londýně 16. srpna

<sup>24)</sup> Československé listy, č. 16, 1.9.1944; též J. Š v e r m a, Vybrané spisy, SNPL 1955, str. 399-408.

<sup>25)</sup> Cesta ke květnu, c. d., dok. č. 28, str. 145-147.

1944 prezidentu republiky protestní dopis, v němž ho opětně žádali o urychlené vydání ústavního dekretu o národních výborech.<sup>26)</sup>

Návrh dekretu prezidenta republiky o národních výborech se stal předmětem jednání politických poradců čsl. vládní delegace s představiteli moskevského vedení KSČ 29. srpna 1944 v Moskvě. Text návrhu dekretu sdělil 26. srpna z Londýna V. Nosek depeší Kl. Gottwaldovi do Moskvy, zároveň s připomínkami představitelů KSČ v Londýně. Podle návrhu měl dekret znít:

"Čl. 1. Na území ČSR, které bude osvobozeno od nepřítele, buďtež ustaveny národní výbory místní, okresní a zemské v rozsahu dřívějších zastupitelských sborů ze spolehlivých občanů všech složek. V přechodném období národní výbory, jež jsou tlumočnický svobodné vůle lidu československého, zajišťují a uskutečňují demokratickou účast občanstva na moci zákonodárné, vládní a výkonné a na jejich kontrole, a to ve všech oborech politické a hospodářské správy. Národní výbory zejména spolupracují s vojenskou správou ve všem, čeho je třeba k aktivnímu boji proti nepříteli, a s vládou a jejími orgány ve všem, čeho je třeba k správě osvobozeného území. Bližší podrobnosti upraví vládní nařízení.

Čl. 2. Národní výbory vykonávají své funkce pod vedením vlády a jsou jí odpovědny.

Čl. 3. Z národních výborů vzejde prozatímní ústřední národní výbor. Podrobnosti budou stanoveny zvláštním ústavním dekretem.

Čl. 4. Přechodné období se začíná dnem, kdy některá část ČSR je osvobozena z nepřátelské moci, a končí se dnem ustavení řádně zvoleného Národního shromáždění."<sup>27)</sup>

Představitelé KSČ v Londýně k tomuto návrhu poznamenali, že se zasažovali o vyhlášení dekretu, který by podrobněji vytýčil směrnice pro činnost národních výborů všech stupňů. U čl. 1. trvali na přesné formulaci, že národní výbory jsou v přechodném období orgány moci a veřejné správy. U čl. 2. navrhovali výslovné zakotvení dvojí odpovědnosti, to znamená, že národní výbory jsou orgány vlády a jsou odpovědny vládě a voličstvu. U čl. 3. zastávali členové KSČ v Londýně stanovisko, že ústřední národní výbor má mít jméno i funkci prozatímního Národního shromáždění.<sup>28)</sup>

Při jednání v Moskvě o tomto dekretu vystoupil za KSČ V. Kopecký. Nesouhlasil s formulací odstavce 1., zejména s textem: "Zajišťují a usku-

<sup>26)</sup> Tamtéž, pozn. č. 4 k dok. č. 32, str. 160-161.

<sup>27)</sup> Tamtéž, pozn. č. 2 k dok. č. 41, str. 183; též Zd. F i e r l i n g e r, c. d., str. 335.

<sup>28)</sup> Tamtéž.

tečňují demokratickou účast občanstva na moci zákonodárné, vládní a výkonné." Tato textace mu nestačila, protože nepřihlíží k ústavnímu zákonu, v němž je jasně stanoveno, že všechna moc pochází z lidu. Je protismyslné a nelogické, když se teprve dekrety zajišťuje účast na moci zákonodárné, neboť podle ústavy lid tuto moc má. Navrhl toto znění: "Věrní čl. ústavě a jejímu znění, že veškerá moc pochází z lidu." K rozporům, které byly v Londýně o kompetenci národních výborů a jejich předsedů, řekl, že je vyloučeno, aby okresní náčelník, byť volený, měl všechnu pravomoc bez ohledu na národní výbor. Postavil se proti tomu, aby byla obnovena moc okresního hejtmana, třeba takzvaně voleného, který by byl karabáčem nad národním výborem okresním nebo zemským. V. Kopecký považoval dále za samozřejmé, že předsedové národních výborů musí přenést část kompetence také na národní výbory, přidělit jim rezorty, jako např. školství, vojenství, policii atd. Nejenom předseda ONV, ale celý okresní národní výbor musí podléhat zemského národnímu výboru a vládě. V. Kopecký se postavil proti tomu, aby se tvořil ústřední národní výbor, neboť by mohlo vzniknout nebezpečí, že je to druhá vláda proti legální vládě. Aby se zabránilo takovému výkladu dvojvládní, navrhl, aby se používalo jasné terminologie: "Prozatímní Národní shromáždění a nikoli Ústřední národní výbor" a aby bylo jasně řečeno, že toto Národní shromáždění má pouze moc zákonodárnou a ne vládní a výkonnou. S tímto stanoviskem V. Kopeckého se ztotožnil i J. Šverma, který přitom poukázal na svůj článek v Československých listech.<sup>29)</sup>

Takzvaný levý blok otázku dekretu o NV prodiskutoval 30. srpna a byl vypracován nový návrh, s nímž souhlasili všichni členové Státní rady přítomní v Moskvě. Nejdůležitější ustanovení, která byla přijata za základ později vyhlášeného ústavního dekretu o NV, zněla takto:

"Vycházejí ze základní zásady platné ústavní listiny ČSR, že jediným zdrojem veškeré moci v republice je lid, ustanovují k návrhu vlády a po slyšení Státní rady, že svrchovaný lid na osvobozeném území republiky bude tuto moc v přechodném období vykonávat takto:

1. Na území ČSR, které bude osvobozeno od nepřítele, buďtež cestou voleb ustaveny národní výbory místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány veřejné správy budou národní výbory podřízeny vládě.

2. Z národních výborů cestou voleb vzejde Prozatímní Národní shromáždění jakožto prozatímní orgán zákonodárný, jemuž bude odpovědna vláda.

3. Bližší podrobnosti o způsobu, jakým budou národní výbory a Prozatímní Národní shromáždění voleny a jak národní výbory budou tuto svou pravomoc vykonávat, stanoví vládní nařízení.

<sup>29)</sup> Cesta ke květnu, c. d., dok. č. 41, str. 184.

4. Přechnodné období začíná se dnem, kdy některá část ČSR je osvobozena z nepřátelské moci, a končí dnem ustavení řádně zvoleného Národního shromáždění." <sup>30)</sup>

Tento návrh nebudu prozatím rozebírat a hodnotit vzhledem k tomu, že se stal, jak jsem již uvedl výše, základem vládou a prezidentem schváleného dekretu o NV, a proto jeho obsah bude vyložen v souvislosti s rozbozem tohoto dekretu.

Také prezident Beneš se připravoval na konečné legislativní řešení problému národních výborů. Dne 4. září 1944 předložil program závěrečných příprav pro přechnodné období po osvobození Československé republiky. V části první o tom, co je třeba učinit před a po pádu Německa, konstatoval, že dekret o národních výborech se připravuje a je nutno ho předložit do 15. září k podpisu. V části druhé uváděl dr. Beneš hlavní sporné otázky, jež dosud nejsou vyřešeny. První spornou skupinu představovaly podle E. Beneše volby do národních výborů.

E. Beneš navrhoval, aby všechny volby byly provedeny nejpozději do šesti neděl; obecní do deseti dnů, okresní do dvaceti dnů, zemské do měsíce a do prozatímního Národního shromáždění do šesti týdnů. Při volbách do místních národních výborů je nutno podle dr. Beneše dát záruky, aby byly zastoupeny všechny politické a sociální směry. Tytéž záruky je nutno vytvořit i při volbách do Národního shromáždění ze zemských národních výborů. Benešovi zatím není jasné, jaké tyto záruky budou vzhledem k tomu, že "ve spěchu převratovém" není možno uplatnit bývalý volební systém a že nebudou hned fungovat politické strany a jejich celá struktura.

Druhou skupinu sporných otázek viděl dr. Beneš v kompetenci národních výborů. U obecních národních výborů není sporu o tom, že budou mít kompetenci, jakou mají dnes (tj. obecních zastupitelstev - pozn. J.N.) a tu, která jim bude navíc svěřena rozhodnutím vlády a Národním shromážděním. Zemské národní výbory mají mít kompetenci zemských zastupitelstev a zemského prezidenta a případně kompetenci další, svěřenou jim vládou a Národním shromážděním. Okresní národní výbory mají podle Benešova návrhu převzít kompetenci okresního zastupitelstva a okresního hejtmanství - to si E. Beneš představoval zřízením předsednictva ONV - případně kompetenci další. Prozatímní Národní shromáždění mělo mít práva parlamentu s výjimkami: 1. ratifikace všech usnesení prvním voleným parlamentem; 2. nebude revidovat ústavu, ale může ji připravovat a připraví nový volební řád; 3. prezident může prozatímní Národní shromáždění

<sup>30)</sup> Zd. F i e r l i n g e r, c. d., str. 336-337.

rozpustit, bude-li chtít vyslovit nedůvěru vládě. K tomu E. Beneš dodával, že je však třeba ještě jasné dohody o otázkách kompetence.<sup>31)</sup>

Jak je vidět, přistoupil dr. Beneš v zásadě na stanovisko vedení KSČ ve všech základních otázkách. Počítal s tím, že bude kromě dekretu vydáno vládní nařízení o volbách do národních výborů a do prozatímního Národního shromáždění a vládní nařízení upravující kompetenci národních výborů obecních, okresních a zemských. Tak si ponechával otevřenou možnost, aby případné široké formulace dekretu o kompetenci mohly být zúženy vládním nařízením. Současně však vypracoval návrh ústavního dekretu o výkonu moci zákonodárné a veřejné správy na osvobozeném území republiky, který detailně upravoval i tuto problematiku. Tento návrh dekretu plně vyhovoval pojetí KSČ, jak je vidět např. z textu článků 10 a 11: "..... Do pravomoci okresních národních výborů spadá vše, co na ně bude dalšími zákony a nařízeními přeneseno. ... Do pravomoci zemských národních výborů spadá vše, co podle platných předpisů náleží do pravomoci zemských správ politických, jakož i vše, co na ně bude dalšími zákony a nařízeními přeneseno."<sup>32)</sup>

Tento návrh projednával prezident Beneš 7.září 1944 se členy vlády. Dne 12.září vyjádřili ve společném dopise Stránský, Ripka, Slávik, Majer a Bečko své stanovisko tím způsobem, že se postavili za stručný rámcový dekret o národních výborech, tak jak byl vypracován 30.srpna 1944 v Moskvě (viz výše). Postavili se za to, aby kompetence národních výborů nebyla v dekretu konkrétně upravena, nýbrž aby ji určilo vládní nařízení.<sup>33)</sup>

Tito představitelé buržoazie si tak chtěli nechat otevřená zadní dvířka pro případnou změnu poměru sil. Kdyby totiž ústavní dekret vše jasně a konkrétně upravil, nebylo by ho již možné změnit. Budou-li však jeho formulace široké a rámcové, bude jim možné pomocí výkladu dávat jiný obsah. Šlo tedy o praktikování taktik a průtahů v tomto ohledu zkušených buržoazních politiků.

Po dalším odkládání konečně podepsal dr. Beneš 4.prosince 1944 Ústavní dekret prezidenta republiky o národních výborech a Prozatímním Národním shromáždění č. 18/1944 Ústředního věstníku československého. Dekret sestával z preambule a šesti článků. Text preambule se odvolává na základní zásadu platné ústavní listiny (§ 1), že "lid je jediným zdrojem veškeré státní moci". Dále se dovolává vládního provolání ze dne 16.dubna 1944 k tvoření národních výborů se směrnicemi pro jejich organi-

<sup>31)</sup> Cesta ke květnu, c. d., dok. č. 52, str. 209-210.

<sup>32)</sup> Tamtéž, pozn. č. 1 k dok. č. 52, str. 212.

<sup>33)</sup> Tamtéž, str. 213.

zaci a činnost (viz výše) a uvádí, že svrchovaný lid na osvobozeném území republiky bude tuto moc v přechodném období vykonávat tak, jak je stanoveno dále.

Článek 1 je svým obsahem nejdůležitější. Svěřuje do pravomoci místních, okresních a zemských národních výborů, ustanovených volbami, výkon "veřejné správy ve všech jejích oborech". Jakožto orgány státní správy budou národní výbory podřízeny vládě. Poprvé je zde tedy v zákoně normě zakotveno, že národní výbory nebudou pouze orgány staré samosprávy, nýbrž že budou veřejnou správu vykonávat v celém rozsahu. Oproti návrhu z 30. srpna 1944, schválenému v Moskvě (viz výše), byla v čl. 1 slova "jakožto orgány veřejné správy" nahrazena formulací "jakožto orgány státní správy". Tedy pouze jako orgány státní správy byly národní výbory podřízeny vládě. Podle některých názorů změna této formulace posloužila buržoazním právníkům k vykonstruování staré dvojí koleje - státní a samosprávné.<sup>341)</sup> Nemyslím však, že by měl zákonodárce v úmyslu již tehdy vybudování eventuelních záchytných pozic buržoazie v některých národních výborech proti revoluční centrální vládě. Spíše se domnívám, že vyjmutím samosprávné funkce (tj. také možnosti vydávat normativní akty s obecnou působností) z podřízenosti vládě, bylo národním výborům umožněno vykonávat tuto funkci v jednotné soustavě zastupitelských orgánů - tj. národních výborů nižších i vyšších a Národního shromáždění.

Tomuto výkladu nasvědčuje podle mého názoru i ustanovení článku 2 dekretu, v němž je stanoveno, že "z národních výborů na základě voleb vzejde prozatímní Národní shromáždění, jakožto prozatímní orgán zákonodárný, jemuž bude odpovědna vláda". Složení tohoto sboru, způsob jeho vzniku a působnost bude stanovena zvláštním ústavním dekretem. Národní výbory tedy spolu s prozatímním Národním shromážděním tvoří jednotnou soustavu zastupitelských orgánů. Špičce této soustavy je odpovědna vláda.

Článek 3 zmocňuje vládu, aby vládními nařízeními s platností zákona stanovila, jak budou národní výbory voleny a jak budou svou pravomoc vykonávat. Na rozdíl od návrhu z 30. srpna potřebuje takové vládní nařízení k platnosti spolupodpis prezidenta republiky. V praxi však tato změna význam neměla, neboť vládní nařízení bylo vydáno první vládou Národní fronty v Košicích a s podpisem prezidenta Beneše nevznikly žádné problémy.

Článek 4 se zabýval správou obcí a okresů s většinou státně nespolehlivého obyvatelstva. Pro správu těchto obcí a okresů byli jmenováni komisaři, resp. správní komise, které mohly přibrat ke spolupráci zástupce spolehlivého obyvatelstva. Protože v praxi šlo o správu území,

<sup>341)</sup> Vznik národních výborů, Rozpravy ČSAV, roč. 66, 1956, řada SV, seš. 3, str. 105.

kteřá byla většinou od ČSR odtržena po mnichovském diktátu, tedy s německou a maďarskou většinou a neprobíhal v nich masový národně osvobozenecký boj, neexistovaly tu zpravidla ani národní výbory a bylo tedy nutné zařídit výkon správy touto cestou.

Článek 5 vymezoval přechodné období. "Přechodné období začíná se dnem, kdy některá část Československé republiky je osvobozena z nepřátelské moci, a končí se dnem, který určí řádně zvolené Národní shromáždění." Národní výbory byly zákonodárcem zakotveny jen na dobu takto vymezeného přechodného období, ale s tím si zřejmě KSČ nedělala starosti, neboť předpokládala, že po skončení přechodného období budou mít národní výbory v praxi tak pevné postavení, že je nebude možno vyvrátit.

Článek 6 stanovil, že ústavní dekret nabývá účinnosti dnem vyhlášení a provedou jej všichni členové vlády.

Ústavní dekret zakotvil postavení národních výborů, ale úmysly právě národní výbory co nejvíce omezit neskonzily. Svědčí o tom dopis prezidenta Beneše ze 4. prosince 1944 předsedovi vlády dr. Šrámkovi: "V článku 1 se praví, že národní výbory budou prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Slova posléze uvedená by mohla vyvolat mylný dojem, jako by národní výbory měly nastoupiti na místo dosavadního úředního organismu v celém oboru veřejné správy nižších instancí a speciálních jejích oborech, jako je například agenda berní, poštovní, železniční, agenda samosprávy zájmové atd. .... Jak jsem se přesvědčil při svých rozhovorech o otázce národních výborů s Vámi, s jednotlivými pány ministry a řadou jiných našich politických činitelů ze Státní rady, nemá býti citovanému ustanovení čl. 1 rozuměno ve smyslu právě uvedeném. Předpokládám tudíž, že jsme, pokud se této věci týče, zajedno v tomto výkladu: Ustanovení čl. 1 ponechává otevřenou otázku, nakolik v tom či onom oboru veřejné správy národní výbory nastoupí přímo na místo orgánů a úřadů dosavadních a nakolik budou správu tu vykonávat jejich prostřednictvím. O tom rozhodne a učiní vhodná opatření vládní nařízení, o němž mluví čl. 3 dekretu. Já sám soudím, že otázka poměru našich dosavadních úřadů veřejné správy k národním výborům bude řešena jak z hlediska co nejplnější demokratizace celého oboru veřejné správy, tak i s náležitým zřetelem ke skutečné účelnosti a aniž by při tom bylo zapomínáno, kde toho bude třeba, na potřebu odborné kvalifikace."<sup>35)</sup>

Názory dr. Beneše, obsažené v tomto dopisu, navazují na posudek Právní rady (což byla instituce londýnské vlády - pozn. J.N.) ze 4. října 1944 a přebírají i jeho formulace. Z příliš široké formulace článku 1 dr. Beneš vyvozuje, že je stále otevřena otázka, do jaké míry nahradí

<sup>35)</sup> Úřední věstník československý, č. 6, 20.12.1944.

národní výbory prvorepublikové orgány státní správy a do jaké míry budou správu vykonávat jejich prostřednictvím. Dr. Beneš tedy ani při podpisu dekretu nezměnil nijak svůj základní postoj k jeho revolučnímu obsahu, jak jej měla na mysli Komunistická strana Československa. Jako prostředek pro konečné řešení podle svých představ si ponechával vládní nařízení. Poukaz dopisu na to, že nelze zapomínat na potřebu odborné kvalifikace, měl rovněž politický význam, neboť stavěl proti starým byrokratům "neodborné" členy národních výborů a buržoazie se toho snažila využít k co největšímu okleštění pravomoci národních výborů ve prospěch byrokratických orgánů.

Přes všechny tyto pochybnosti a nedostatky je však třeba hodnotit význam ústavního dekretu o národních výborech velmi kladně. Byl významným úspěchem KSČ, jejího moskevského vedení a domácího národně osvobozeneckého hnutí. Byl v zásadě prvním legislativním vítězstvím revoluční koncepce národních výborů, vítězstvím orientace na revoluční vývoj a demokratickou revoluci v Československu. Uzákonil zcela nový prozatímní státní mechanismus, založený pouze na zastupitelských orgánech lidu. Vytvořil předpoklady pro jednotný výkon státní moci a správy, vykonávaný podle vůle lidu. Otevřel cestu k pokračování národní a demokratické revoluce.

# DER KAMPF UM DIE ERSTE LEGISLATIVE REGELUNG DER NATIONALAUSSCHÜSSE IM JAHRE 1944

*Josef Novotný*

## Zusammenfassung

In seiner Abhandlung "Der Kampf um die erste legislative Regelung der Nationalausschüsse im Jahre 1944" befaßt sich der Autor mit der Problematik einer Phase des Ringens um eine gesetzgebende Verankerung der Nationalausschüsse als neue Volksorgane der Staatsgewalt und der staatlichen Administration in der ČSR. Sie beachtet insbesondere das unmittelbare politische Ringen, das sich auf diesem Gebiet im Jahre 1944 zwischen den bürgerlichen Repräsentanten der CSR in London und der Führung der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei in Moskau entspann. Dieses Ringen wird nicht als isolierte und von nichts abhängige Episode der Formung der Voraussetzungen für die künftige Nachkriegsordnung in der CSR aufgefasst, sondern wird integral in die Zusammenhänge sowohl des von der KPTsch geführten tschechoslowakischen heimischen antifaschistischen Widerstandskampfes, als auch der politischen Gesamtentwicklung während des Zweiten Weltkrieges eingeblendet. Der Autor erläutert die zwei grundlegenden Konzeptionen der administrativen und machtpolitischen Nachkriegsordnung in der ČSR - die bürgerliche und die kommunistische - sowie den Dialog zwischen beiden.

Die Führung des bürgerlichen Widerstandskampfes ging bei ihrer Haltung gegenüber den Nationalausschüssen von der reaktionär interpretierten Kontinuitätstheorie der Rechtsordnung der ČSR aus, die in der Praxis das Streben nach Wiederaufrichtung des alten Systems der staatlichen Verwaltung aufgrund des undemokratischen Gesetzes Nr. 125/1927 Slg. bedeutete. Die Bedeutung, die die Nationalausschüsse im heimischen antifaschistischen Widerstandskampf errungen hatten, bewies den unrealen und unhaltbaren Charakter dieses Standpunktes. Daher war die vom Sprecher J. Slavík repräsentierte bürgerliche Rechte im Londoner Staatsrat bemüht, Einfluß und Bedeutung der Nationalausschüsse weitestgehend einzuschränken. Vor der Annahme des Dekretes über die Nationalausschüsse versuchte Slavík in einer Unzahl von Entwürfen eine solche Regelung durchzusetzen, die einerseits die Nationalausschüsse in die Position interimistischer, vorübergehender Organe stellen sollte; andererseits sollte ihnen die Entscheidungs- und Exekutivgewalt entzogen werden, wo-

durch sie in die Position von Beratungsorganen gedrängt worden wären, die von den ungewählten, ernannten, bürokratischen Behörden und Funktionären ganz abhängig gewesen wären.

Demgegenüber nahm die Konzeption der Kommunistischen Partei der Tschechoslowakei davon ihren Ausgang, man müsse die Nationalausschüsse als demokratische, vom Volk gewählte Organe der staatlichen Gewalt und Verwaltung formen und gesetzlich verankern, die von unten nach oben, bei voller Respektierung ihrer staatsbildenden Rolle, aufgebaut werden sollten. Die Kompetenz der Nationalausschüsse war logisch dadurch vorbestimmt, daß es sich sowohl um Vertretungsorgane der Volksgewalt, als auch um Exekutivorgane der Staatsgewalt handelt. Klement Gottwald und Jan Sverma hatten die grundlegenden theoretischen Ausgangspunkte dieser Konzeption formuliert.

Der Zusammenprall dieser Linien gipfelte am 4. Dezember 1944 im Verfassungsdekret des Präsidenten der Republik über die Nationalausschüsse und die Interimistische Nationalversammlung Nr. 18/1944. Das Dekret verankerte zum ersten Mal die Nationalausschüsse als gewählte Organe, die die öffentliche Verwaltung in allen ihren Bereichen ausüben sollten. Ungeachtet einiger Mängel in Formulierung und Inhalt wurde dieses Dekret zum ersten legislativen Sieg der revolutionären Konzeption der Nationalausschüsse, zum Sieg der Orientierung hin auf eine revolutionäre Entwicklung und demokratische Revolution in der Tschechoslowakei. Unter dem Einfluß der KPTsch verankerte es gesetzlich einen ganz neuen interimistischen Staatsmechanismus, der lediglich auf Vertretungsorganen des Volkes beruhte. Es schuf die Voraussetzungen für eine einheitliche Ausübung der Staatsgewalt und der Verwaltung auf der Basis des Volkswillens.