

Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945

Kamila Boháčková

Bakalářská práce
2005



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2004/2005

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Kamila BOHÁČKOVÁ**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945**

Zásady pro vypracování:

- 1. Stav veřejné správy před reformou v letech 1948 – 1949.**
- 2. Reforma územní správy v letech 1948 – 1949.**
- 3. Vývoj po roce 1949 a reforma územní organizace správy v roce 1960 a její důsledky na současný stav územní správy.**
- 4. Změny v územní organizaci veřejné správy v letech 1960 – 1989.**

Rozsah práce: **cca 40 stran**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

1. **MATES P., MATULA M. Kapitoly ze správní vědy. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1997. ISBN 80-245-0074-4.**
2. **PRUCHA P., SCHELLE K. Základy místní správy. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. ISBN 80-85964-00-7.**
3. **POMAHAČ R., VIDLÁKOVÁ O. Veřejná správa. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-748-0.**
4. **Retrospektivní lexikon obcí 1850-1970. Praha: FSÚ 1978. 59-104-77.**
5. **SCHELLE K. Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2002. ISBN 80-86432-25-4.**

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání bakalářské práce: **14. března 2005**
Termín odevzdání bakalářské práce: **20. května 2005**

Ve Zlíně dne 10. března 2005


doc. PhDr. Václav Nováček, CSc.
děkan




doc. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

ABSTRAKT

Abstrakt česky

Ve své bakalářské práci jsem se snažila postihnout vývoj územněsprávní organizace České republiky v letech 1945 - 1989, v kontextu s historickými událostmi, které jej velkou měrou ovlivnily. V teoretické části práce jsem charakterizovala veřejnou správu a její základní rozdělení na správu státní a samosprávu. Popsala jsem stav ve veřejné správě před rokem 1945, který je důležitým východiskem pro pochopení navazujících událostí. V další části práce jsem se zaměřila hlavně na reformu územní správy v letech 1948 - 49, následný vývoj do roku 1960 a na změny po roce 1960 související s přijetím nové ústavy. V závěru práce jsem nastínila problematiku integrace obcí.

Abstrakt ve světovém jazyce

The purpose of my bachelor's degree thesis is to delineate the development of territorial administrative organization of the Czech Republic between 1945 and 1989 within the context of historical events that had to a large extent influenced the development. In the first part I have characterized public administration and its basic division into state administration and self-administration. I have described the situation in public administration before the year 1945, which is an important starting point for the understanding of subsequent events. In the following part of my thesis I have focused especially on the reform of territorial administration in the years 1948 and 1949, the subsequent development until 1960 and on the changes after 1960 related to the adoption of the new Constitution. In the final part I have outlined the question of integration of communities.

Mé poděkování patří JUDr. Miloši Matulovi CSc. za odborné vedení při zpracovávání bakalářské práce a za cenné informace, které mi v souvislosti s posuzovanou problematikou poskytl.

OBSAH

OBSAH	5
ÚVOD.....	6
1 ZÁKLADNÍ POJMY	7
1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	7
1.1.1 Organizace veřejné správy	7
1.1.2 Funkce veřejné správy.....	9
1.2 STÁTNÍ SPRÁVA	11
1.3 SAMOSPRÁVA	12
2 STAV VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘED REFORMOU V LETECH 1948 - 1949	15
2.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA PO VZNIKU ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY.....	15
2.2 VEŘEJNÁ SPRÁVA V OBDOBÍ OKUPACE 1939-1945	18
2.2.1 Protektorát Čechy a Morava.....	18
2.2.2 Londýnské státní zřízení a vznik národních výborů	19
2.3 NÁRODNÍ VÝBORY V LETECH 1945 - 1947 A JEJICH ÚZEMNÍ STRUKTURA	22
3 REFORMA ÚZEMNÍ SPRÁVY V LETECH 1948 - 1949	25
3.1 ÚSTAVA Z ROKU 1948	26
3.2 KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ	28
3.2.1 Vnitřní organizace krajských národních výborů	30
4 VÝVOJ PO ROCE 1949 A REFORMA ÚZEMNÍ ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ROCE 1960.....	35
4.1 ZMĚNY VE STRUKTUŘE VEŘEJNÉ ÚZEMNÍ SPRÁVY PO ROCE 1949	35
4.2 ÚSTAVA Z ROKU 1960 A POSTAVENÍ NÁRODNÍCH VÝBORŮ.....	38
4.3 ÚZEMNĚ-SPRÁVNÍ REFORMA	41
5 ZMĚNY V ORGANIZACI VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1960	44
5.1 ZMĚNY VE STRUKTUŘE NÁRODNÍCH VÝBORŮ	45
5.2 FORMY A DŮVODY INTEGRACE OBCÍ.....	47
ZÁVĚR.....	50
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	50
SEZNAM TABULEK.....	53
SEZNAM PŘÍLOH.....	54

ÚVOD

V historii našeho státu proběhlo již mnoho pokusů vytvořit model správy státu, který by fungoval co nejefektivněji z hlediska nákladů, plnil všechny své funkce a zároveň byl dobře přijímán širokou veřejností. Ve své bakalářské práci popisuji vývoj územněsprávní organizace České republiky v letech 1945 - 1989, v kontextu s historickými událostmi, které jej velkou měrou ovlivnily. Jedná se o období, které je z hlediska vývoje, a to nejen veřejné správy, značně problémové.

Snažila jsem se o zachycení základních souvislostí ve vývoji a uskutečňování výkonu veřejné správy, ovšem toto období se setkává s jednou obtíží, a to je značný nedostatek objektivní literatury. Dostupná literatura neumožňuje vždy nezávislý pohled na danou problematiku a je významně ovlivněna politickým vývojem na území českých zemí.

1 ZÁKLADNÍ POJMY

Vzhledem k vnitřní komplikovanosti veřejné správy a nesprávnému používání jednotlivých pojmů širokou veřejností, která často zaměňuje termíny veřejná správa, státní správa a samospráva, považuji za nezbytné vymezit jednotlivé pojmy související s danou problematikou na počátku této práce.

1.1 Veřejná správa

Veřejná správa bývá velmi často definována jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě.

Její oficiální definice v právnické encyklopedii zní takto: Veřejná správa - správa veřejných záležitostí, realizovaná jako projev výkonné moci ve státě, sestává ze **státní správy**

a **samosprávy**. Je vykonávána ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. [1]

Jak vyplynulo z předešlé definice, veřejná moc, jejíž výkon představuje právě veřejná správa, se dělí na moc **státní** a na **zbývající veřejnou moc**, která je státem v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru k samosprávnému obhospodařování veřejných záležitostí. Veřejnou správu tak vykonává především stát prostřednictvím vlastních orgánů jako tzv. státní správu, a dále ji vykonávají další tzv. veřejnoprávní subjekty jako představitelé a nositelé veřejné moci. Jedná se o veřejnoprávní korporace, které svou subjektivitu odvozují od státu. Vykonávají veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti, a správa jimi vykonávaná je svou povahou samosprávou. [2]

O veřejné správě hovoříme jak v tzv. **organizačním pojetí**, kdy se jím rozumí orgány veřejné správy, neboli správní orgány, které veřejnou správu na jejích různých stupních vykonávají, tak v tzv. **funkčním pojetí**, kdy jde prakticky o výkon veřejné správy, tzn. výkon podzákonné a nařizovací činnosti těchto orgánů.

1.1.1 Organizace veřejné správy

Pod pojmem organizace veřejné správy se především rozumí celá organizační soustava a struktura, resp. systém soustavy subjektů veřejné správy. Pojem organizace veřejné

správy tedy vyjadřuje mnohovýznamovost samotného pojmu organizace, v jejímž smyslu můžeme organizaci chápat jednak jako instituci nebo soubor institucí, strukturu či dokonce systém organizačního uspořádání. Jedná se tedy o institucionální, strukturální a systémové pojetí pojmu organizace a to jak při pohledu na celou soustavu subjektů veřejné správy, tak při pohledu na její jednotlivé organizační subsystémy a nakonec i při pohledu na jednotlivé správní orgány.

Zvláštností organizace veřejné správy přitom je, že jde o organizační systém neobyčejně rozsáhlý - pokrývá celé území státu - a navíc výrazně strukturovaný, což vedle logického dopadu vlivu územního členění státu, postihuje dále zejména hierarchické uspořádání tohoto systému. [3]

Organizace veřejné správy jako celku, stejně jako postavení jejích jednotlivých organizačních subsystémů i jednotlivých správních orgánů je výrazem uplatnění organizačních principů veřejné správy, v jejichž smyslu je v organizaci veřejné správy řešena řada organizačně technických otázek.

Uplatnění příslušných organizačních principů ve veřejné správě umožňuje rozlišovat následující tzv. **organizačně technické systémy** veřejné správy:

- **systém centralizované, decentralizované a dekoncentrované správy** - princip centralizace počítá se soustředěním převažujícího rozsahu výkonu veřejné správy u ústředních orgánů státní správy, princip decentralizace směřuje k výkonu veřejné správy samosprávnými korporacemi, princip dekoncentrace předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného organizačního systému, konkrétní uplatnění tohoto organizačně technického systému veřejné správy je vždy výsledkem určité kombinace uvedených principů, přičemž tato kombinace určuje míru demokratičnosti organizace veřejné správy.
- **systém územní a systém resortní** - princip územní preferuje vymezení působnosti správních orgánů ve vztahu k určitému území, tento princip je bližší samosprávě, typický je pro územní samosprávu, princip resortní naproti tomu vede ke specializaci správních orgánů, a jako takový je bližší státní správě, jak v samosprávě, tak ve státní správě zpravidla přichází v úvahu kombinace těchto principů.

- **systém monokratický a systém kolegiální** - princip monokratický vyjadřuje skutečnost, že správní orgán je navenek představován jedinou osobou, tento princip je převážně uplatňován ve státní správě, princip kolegiální vyjadřuje skutečnost, že správní orgán je tvořen více osobami a pro rozhodnutí orgánu je vždy třeba určitá souhlasná společná vůle, jako takový je tento princip uplatňován převážně v samosprávě.
- **systém volební a jmenovací** - princip volební a princip jmenovací vyjadřují rozdílné způsoby ustavování správních orgánů, obdobně jako v předchozím případě je i zde rozdílné uplatňování uvedených principů ve státní správě a v samosprávě, ve státní správě převládá uplatnění principu jmenovacího, v samosprávě uplatnění principu volebního.

Konkrétní uspořádání celé organizační soustavy subjektů veřejné správy a v jejím rámci pak i organizační soustavy místní správy je podmíněno řadou faktorů. K nim patří zejména konkrétní forma státoprávního uspořádání, příslušné územně správní členění, historický vývoj, typová, věcná i funkční strukturovanost veřejné správy, obsahové zaměření činnosti jednotlivých správních orgánů, hlediska účelnosti a hospodárnosti apod. V praxi nedochází k uplatnění jednotlivých organizačně technických systémů veřejné správy v jejich čisté podobě, nýbrž naopak vždy v určité vzájemné kombinaci jejich v úvahu přicházejících organizačních principů. [4]

1.1.2 Funkce veřejné správy

Funkce veřejné správy lze obecně charakterizovat jako směry či zaměření činnosti veřejné správy, v nichž se realizují základní úkoly směřující k dosažení cílů veřejné správy. Vzhledem k podstatě a postavení veřejné správy jsou funkce veřejné správy konkrétním projevem a slouží k realizaci funkcí státu v podmínkách veřejné správy.

Pro funkce veřejné správy je vzhledem k rozmanitosti cílů a úkolů důležitá jejich diferenciaci, přičemž rozlišujeme tyto funkce:

- **obecné** - funkce veřejné správy vlastní veřejné správě jako celku
- **dílčí** - funkce vlastní jen jednotlivým organizačním subsystémům, případně i jednotlivým orgánům veřejné správy

Obecné funkce veřejné správy

Veřejná správa plní v obecném smyslu především dvě základní funkce, a to **funkci organizující**, neboli regulativní, a **funkci mocenské ochrany**, neboli ochrannou. Tyto dvě tzv. základní funkce veřejné správy se v procesu reálného fungování veřejnoprávního působení vzájemně prolínají a doplňují.

Podstatou **funkce organizující** je pokud možno komplexní postižení procesů spočívajících v uspořádání subjektů a adresátů působení veřejné správy a vztahů mezi nimi, jakož i jejich postavení a vztahů vůči jiným subjektům, a to vždy pod zorným úhlem dosahování a naplňování příslušných cílů veřejnoprávního působení. Tato funkce může být realizována tím efektivněji, čím více se s působením veřejné správy ztotožní ti, vůči kterým takové působení směřuje - jinak řečeno čím více bude docházet ke shodě cílů veřejné správy a zájmů a představ adresátů správního působení.

Podstatou **funkce mocenské ochrany** je poskytování této ochrany ze strany orgánů veřejné správy s cílem zajištění bezporuchového chodu veřejné správy, jakož i zjednání nápravy tam, kde došlo k porušení právních povinností. Tato funkce je však limitována prostředky, jimiž je veřejná správa k plnění svých úkolů vybavena a jež má k dispozici.[2]

Dílčí funkce veřejné správy

Realizace obecných funkcí veřejné správy je zabezpečována dílčími vzájemně si nadřazenými a podřazenými, ovšem provázanými funkcemi hierarchicky uspořádaných organizačních subsystémů i samotných jednotlivých orgánů veřejné správy. Z povahy věci přitom vyplývá, že ne všechny takto pojaté funkce veřejné správy jsou vždy zaměřeny jen vně, tj. mimo soustavu organizace veřejné správy, i když v tom spočívá těžiště poslání těchto funkcí. Nutné je i vnitřní zaměření těchto funkcí, a to s ohledem na potřebu zajistit vlastní fungování celého organizačního systému veřejné správy.

Tzv. dílčí funkce veřejné správy jsou v podstatě chápány a vyjadřovány jako relativně konkrétní činnosti, resp. okruhy určitých činností veřejnou správou vykonávané. V tomto pojetí funkcí veřejné správy tak lze vymezit zejména činnosti plánovací či programovací, koordinační, kooperační, rozhodovací, motivační, regulační, kontrolní apod. Takto pojaté funkce veřejné správy umožňují rozdělit procesy ve veřejné správě na řadu vzájemně spjatých činností řídicího a organizačního charakteru.[3]

1.2 Státní správa

Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem, přičemž v každé společnosti zorganizované ve stát je státní správa nezastupitelnou součástí veřejné správy. V tomto smyslu je státní správa také základem, jádrem veřejné správy. Je odvozována od samotné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Svým charakterem je státní správa zvláštním druhem společenského zřízení, uskutečňovaného státem.

Řídící prvky v činnosti státní správy souvisí především zejména s její organizující povahou a projevují se v jejím cílovém zaměření. Státní správa se tedy projevuje jako řízení tehdy a tam, kdy smyslem její činnosti jsou nově dosahované stavy. Tyto cíle si nestanovuje sama, nýbrž jsou odvozovány od zákonů jakožto orgánů zákonodárné moci.

Regulační prvky v činnosti státní správy potom souvisí s jejím mocensko-ochranným působením. Uplatňuje se tehdy a tam, kde státní správa vystupuje jako ochránce a garant určitého zákonného stavu a jako subjekt, zajišťující nápravu při jeho nežádoucím narušení. [3]

Státní správa jako činnost státu povoláná k realizaci jeho **výkonné moci** je takovou činností výkonnou, která je současně činností podzákonnou a činností nařizovací.

Výkonný charakter státní správy spočívá především v tom, že plnění svých úkolů státní správa výkonnou moc státu organizovaným způsobem provádí a zabezpečuje. Pojmem výkonná činnost se v tomto smyslu rozumí činnost prováděcí a zdůrazňuje se jím postavení státní správy jako realizační činnost ve vztahu k obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, neboť podstatou poslání státní správy je provádění zákonů.

Státní správa jako zvláštní forma činnosti státu je determinována a určována zákony. Obsah zákonů jednak provádí a jejich obsahem se také řídí. Tento **podzákonný charakter** činnosti státní správy je ve své podstatě projevem principu vázanosti správy zákony. Podzákonný charakter činnosti státní správy nevyplývá jen ze zákonů, ale i z aktů nadřízených orgánů státní správy, jimiž jsou příslušné orgány státní správy ve své činnosti také vázány. To se týká příslušných tzv. právních forem realizace státní správy, představovaných právě obecně závaznými právními předpisy, které jsou svou povahou normativními správními akty. Orgány státní správy je vydávají jako orgány státu, vyvíjející výkonnou činnost, a to v mezích své působnosti a způsobem stanoveným v právních normách.

Oprávnění vydávat správní akty, a to nejen normativní, má charakter oprávnění nařizovacího, přičemž pojem **nařizovací činnost** je především výrazem vztahu subjektů státní správy vůči jejím objektům. Nařizovací charakter státní správy vyjadřuje mocenskou převahu orgánů státní správy ve vztahu k těm, vůči nimž je státní správa vykonávána a projevuje se v závaznosti aktů státní správy pro jejich adresáty. To platí jak pro působení státní správy navenek, tak pro její působení uvnitř organizačního systému státní správy.

Výkonný, podzákonný a nařizovací charakter státní správy tak představuje různé aspekty její činnosti, které spolu vnitřně velmi úzce souvisí, a které teprve společně vytváří její charakteristiku.

S tímto vymezením státní správy, které je jejím vymezením ve **funkčním pojetí**, je bezprostředně spjato její vymezení v **organizačním pojetí**. Jím se označuje celá hierarchicky vybudovaná soustava příslušných státních orgánů, která je na základě jejich existujícího uspořádání a odpovídající pravomoci a působnosti zaměřena na plnění úkolů a provádění jí příslušející činnosti ve shora uvedeném pojetí.

Státní správu ve funkčním pojetí můžeme vymezit jako organizující a mocensko ochrannou činnost státu výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na druhé straně objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost. [2]

1.3 Samospráva

Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Jedná se subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. Svou povahou je samospráva projevem decentralizované veřejné správy. Je odvozována od autonomního postavení veřejnoprávních korporací, a rovněž i ona je svébytným druhem společenského řízení.

Samospráva představuje ve veřejné správě jakožto správě státu výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Takto chápaná samospráva není a nemůže být totožná se státní správou, a to zejména vzhledem k státně mocenské podstatě státní správy. Souběžně se státní správou se však samospráva spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.

Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. V tomto smyslu je samospráva částí správy státu, decentralizovanou na **subjekty nestátního charakteru**.

Kromě subjektů se samospráva v rámci veřejné správy od správy státní liší také metodami a formami působení na spravované objekty. Základní odlišnost spočívá zejména v tom, že jde o prostředky, které nemají státně mocenskou povahu. [3]

V souvislosti s pojmovým vymezením samosprávy bývá obvykle rozlišován jednak tzv. politický pojem samosprávy, jímž se fakticky rozumí podstata samosprávy jako formy realizace veřejné správy občanů, a dále tzv. právní pojem samosprávy, jímž se vyjadřuje, že samosprávu vykonává od státu odlišný právně aprobovaný veřejnoprávní subjekt, v postavení veřejné korporace.

Samospráva je potom tedy, a to zejména s ohledem na její právní pojmové vymezení, formou činnosti právně aprobovaných samosprávných subjektů správy veřejných záležitostí, a to takovou formou, jejímž posláním je **realizace vlastní samosprávné moci**. Tato samosprávná moc v sobě přitom zahrnuje jak prvotní pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby, tak výkonnou samosprávnou pravomoc, která slouží nejen k samosprávnému výkonu obsahu vlastních aktů, ale i k samosprávnému výkonu obsahu zákonů státu v daných podmínkách působení samosprávných subjektů.

Také u samosprávy můžeme vysledovat v jejím specificky **výkonném** pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby vlastní samosprávné moci, i specifické rysy této činnosti **podzákonné** a **nařizovací**. I samospráva se ve své činnosti řídí zákony, dále vlastními mocenskými akty a vlastní samosprávnou moc provádí a zabezpečuje s využitím nařizovacích oprávnění.

Obdobně jako u státní správy je samospráva svou povahou organizující a mocensko-ochrannou činností, a to rovněž s **prvky řízení** a **prvky regulace**. Řídící prvky jsou zde přitom v jistém smyslu zastoupeny širěji než ve státní správě, což souvisí s tím, že samospráva nepředstavuje jen výkon, nýbrž současně a především tvorbu samosprávné moci v mezích platného práva. Tím si samospráva ve značném rozsahu také sama stanovuje svoje cíle, k jejichž dosažení pak následně svým výkonem směřuje. Mimo to její řídící působení zákonitě také zajišťuje přímý samosprávný výkon příslušných ustanovení.

Regulační prvky jsou zde zastoupeny v podstatě analogicky jako u státní správy, neboť smyslem samosprávy je taktéž udržení nebo obnovení žádoucího stavu, tentokrát však v podmínkách realizace samosprávných pravomocí.

Vzhledem k povaze samosprávy se však prvky řízení a prvky regulace v jejím rámci projevují na rozdíl od státní správy jinak, a to jako **samořízení** a **samoregulace**.

Pro státní správu i samosprávu veřejnoprávních korporací je charakteristické, že se v obou případech jedná o **veřejnou správu**, a proto i ze správně vědního hlediska samospráva společně se státní správou naplňuje obsah uvedeného pojmu. [3]

2 STAV VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘED REFORMOU V LETECH 1948 - 1949

Na přelomu 19. a 20. století bylo území dnešní České republiky součástí rakousko-uherského mocnářství, jehož ústavní základy tvořila tzv. **prosincová ústava** z roku 1867, která přeměnila rakouský stát na federaci Rakousko-Uhersko. Ústředním zastupitelským orgánem na úrovni celé monarchie byla říšská rada.

Prosincová ústava měla dopad nejen na výkon ústřední státní správy, ale i na správní činnost na nižších stupních: zemí, krajů a okresů. Zrušení krajů bylo kompenzováno rozšiřováním pravomocí okresních hejtmanství do jejichž působnosti patřila většina agend státní správy.

Na úrovni zemí byly vytvořeny samosprávné orgány, jimiž se staly **zemské sněmy** a **zemské výbory** (tyto výbory byly výkonnými orgány zemských sněmů).

Tato struktura správní činnosti byla kromě menších úprav zachována až do vyhlášení Československé republiky v říjnu 1918. [5]

2.1 Veřejná správa po vzniku Československé republiky

Samostatná československá veřejná správa se utvářela po 28. říjnu 1918, kdy byla vyhlášena Československá republika. Jejím prvním zákonem se stala tzv. *recepční norma* (zákon č. II/1918 Sb.). Na jejím základě převzala československá republika veškeré stávající říšské a zemské zákony a nařízení, a také převzala všechny správní úřady, existující na jejím území.

Nejvyšším mocenským orgánem byl tzv. **Národní výbor** se sídlem v Praze. Tyto národní výbory byly zakládány i v dalších moravských a českých městech, ovšem jejich existence narušovala správní systém, takže bylo přijato rozhodnutí o jejich zrušení. Byl zachován pouze Národní výbor v Praze, který mimo jiné přijal 13. listopadu 1918 *zákon č. 37/1918 Sb.*, jímž byla **prozatímní ústava**. Na jejím základě byly za nejvyšší orgány Československé republiky prohlášeny Národní shromáždění, prezident státu a vláda. Ústředními orgány státní správy se stala ministerstva.

Územní samosprávu nově vzniklého československého státu tak na počátku jeho existence představovaly **obce, okresy a země**. Podle § 7 odst. 1 ústavní listiny z února 1920 však zákonodárná a správní činnost zemských sněmů zanikla.

Od konce roku 1918 pracovalo ministerstvo vnitra na přípravě reformy československé veřejné správy, která si kladla za cíl dosáhnout větší integrace jednotlivých správních celků do správní struktury republiky a zajištění demokratizace a efektivnosti činnosti správních orgánů. Výsledkem četných jednání o několika vypracovaných variantách správní reformy se stalo přijetí zákona č. 126/1920 Sb. o **zřízení župních a okresních úřadů**. Tím zákon prakticky rušil dosavadní zastupitelské okresy v Čechách, silniční okresy na Moravě a ve Slezsku a všechny orgány těchto korporací, dále zemi českou, moravskou a slezskou jako veřejnoprávní korporace a zemské a okresní politické správy. Mimo jiné tento zákon přinášel zřetelné postátnění územní samosprávy. [6]

V českých zemích měly být zrušeny zemské politické správy a na jejich místo mělo nastoupit **15 župních úřadů s 328 úřady okresní politické správy**, kromě hlavního města Prahy. Hranice mezi Čechami a Moravou byla zachována, Opavsko však bylo přičleněno k moravským župám.

Tab. 1. Územní členění veřejné správy v letech 1921-1927

Župa, Země	Výměra v km ²	Obyvatelstvo 15.2.1921		Počet	
		Přítomné	Na 1 km ²	Okresů	Obcí
Hl. m. Praha	172 676	676 657	3 934	1	1
Praha	11 597	1 065 115	92	42	1 858
Pardubice	3 980	478 315	120	15	648
Hradec Králové	3 678	506 756	138	21	684
Mladá Boleslav	4 906	735 817	150	26	827
Česká Lípa	3 240	566 111	175	19	567
Louny	4 509	785 725	174	23	724
Karlovy Vary	4 058	536 309	132	20	628
Plzeň	8 399	756 891	90	31	1 271
České Budějovice	7 524	562 886	75	25	902
Jihlava	5 409	432 081	80	17	709
Brno	5 247	756 083	144	20	768
Olomouc	6 803	804 679	118	28	907
Uherské Hradiště	3 394	378 822	112	12	320
Moravská Ostrava	4 613	653 304	142	22	496
Český Těšín	1 273	310 183	244	6	125
České země	78 802	10 005 734	127	328	11 435

15 župních úřadů sídlilo v Praze, Pardubicích, Hradci Králové, Mladé Boleslavi, Lounech, České Lípě, Karlových Varech, Plzni, Českých Budějovicích, Jihlavě, Brně, Olomouci,

Moravské Ostravě, Těšíně a Uherském Hradišti. Jednalo se o orgány nižší státní správy, jímž byly podřízeny okresní úřady. Rozhodujícím orgánem v župě mělo být župní zastupitelstvo z dvou třetin volené občany a až z jedné třetiny jmenované vládou. Individuální hlavou župy byl župan, který stál v čele župního zastupitelstva a župního výboru.

Nižšími orgány veřejné správy byly pak **okresní úřady**, v jejichž čele stál okresní náčelník, podřízený županovi. Oba zmínění představitelé byli státními úředníky. Dalšími orgány okresu byly okresní výbor a okresní komise. [7]

Otázka, zda mohly být tyto záměry vskutku naplněny, byla předmětem diskuse již na počátku 20. let a zůstává otevřenou do současnosti vzhledem k tomu, že župní zřízení nebylo nikdy zcela uvedeno v život a tím zůstala oblast státní správy v podstatě bez změn. Stará zemská místodržitelství a okresní hejtmanství působily nadále pod názvem zemská, resp. okresní správa politická. Samospráva byla zachována rovněž na zemské a na okresní úrovni v podobě zemských správních výborů či komisí a okresní samosprávy. [8]

Tato situace vyžadovala řešení, proto byl v roce 1926 vypracován návrh správní reformy, který, ačkoli byl formálně prezentován jako pouhá novelizace župního zákona, ve skutečnosti představoval zcela novou koncepci místní správy. Po četných diskusích byl v červenci 1927 schválen jako **zákon o organizaci politické správy** - zákon č. 125/1927 Sb. Podle tohoto zákona se republika dělila na **země** a **okresy**. Země Česká se v podstatě kryla s historickými hranicemi, původní Morava a Slezsko byly spojeny v zemi Moravskoslezskou, dalšími zeměmi byla Slovenská a Podkarpatoruská.

S účinností od 1. července 1928 byly tedy župy zrušeny a zemské úřady v Praze, Brně a Ostravě řídily okresy přímo. V čele každé země byl zemský prezident, zemské zastupitelstvo a zemský výbor s příslušným zemským úřadem. Samosprávné orgány v českých zemích a okresech pozbyly povahy samostatné veřejnoprávní korporace a staly se součástí zemských a okresních úřadů. V tomto rámci jim byla zachována dosavadní působnost, musely ji však vykonávat prostřednictvím zemských, popřípadě okresních zastupitelstev a výborů. [7]

Nejvyšší orgán v zemi, zemské zastupitelstvo, bylo obsazováno volbou ze dvou třetin, jedna třetina byla jmenována vládou. Tato zastupitelstva byla současně oprávněna k normotvorné a poradní činnosti. Silné postavení měl zemský výbor, volený z členů zastupitelstva, jemuž předsedal zemský prezident, kterého do funkce jmenoval prezident

republiky. Zemský prezident byl dle zákona „státní úředník“. Jeho zásahy do činnosti samosprávných orgánů však byly podstatné: organizoval práci zemského výboru i zastupitelstva a jednal jménem samosprávy navenek.

Zákon č. 125/1927 Sb. přinesl nový model koncentrované veřejné správy i v okresech. Nejednalo se již o samostatnou korporaci místní samosprávy, ale konglomerát orgánů zastupujících zájmy občanů (okresní zastupitelstvo, výbor a komise) a zájmů státních, zpřítomněných okresním úřadem a okresním hejtmánem (ten byl jmenován ministerstvem vnitra). Okresní úřad byl pravidelnou 1. instancí státní správy. [9]

2.2 Veřejná správa v období okupace 1939-1945

Demokratický charakter veřejné správy Československé republiky byl zčásti oslaben poté, co k 1. říjnu 1938 vstoupila v platnost tzv. **Mnichovská dohoda**. Přijetím dvou ústavních zákonů (č.299/1938 Sb. a č. 328/1938 Sb.) o autonomii Slovenskej krajiny a o autonomii Podkarpatské Rusi byl stát přeměněn ve federaci. Vedle ústřední vlády, která plnila zároveň funkce vlády pro české země, byly zřízeny vlády slovenská a podkarpatskoruská.

V prosinci téhož roku byl schválen další ústavní - tzv. **zmocňovací zákon** - (č.330/1938 Sb.), na jehož základě byl prezident republiky zmocněn po dobu dvou let k vydávání dekretů, jimiž mohl měnit ústavu a po stejnou dobu mohla vláda činit opatření, k nimž by jinak bylo třeba zákonů.

Začátkem února roku 1939 schválila vláda nařízení o **zřízení instituce obecních** (nebo obvodových) **tajemníků**, kteří měli plně zabezpečovat přenesený výkon státní správy v obcích a současně byli oprávněni k zásahům do samostatné působnosti obcí.

2.2.1 Protektorát Čechy a Morava

Dne 15. března 1939 dochází k okupaci českých zemí a následujícího dne vydává německý kancléř Adolf Hitler výnos o zřízení **Protektorátu Čechy a Morava**. Na jeho základě bylo území protektorátu prohlášeno za součást německé říše, němečtí obyvatelé se stali říšskými občany a čeští občané měli tzv. protektorátní příslušnost.

Od prvních dnů okupace měl moc v rukou velitel říšské armády a německé fašistické úřady. Za měsíc po březnové okupaci nastoupil svůj úřad **říšský protektor**, jehož zástupcem byl **státní tajemník**. Vedle okupační správy, existovala i autonomní správa protektorátní. V čele protektorátní správy stál **státní prezident** (Emil Hácha), který

k výkonu svojí funkce potřeboval důvěru vůdce a dalším orgánem byla **protektorátní vláda**, jejíž členové museli být potvrzeni protektorem.

Již v prvních týdnech okupace byli v řadě měst a obcí sesazováni čeští starostové, kteří byli nahrazováni německými **vládními komisaři** a rovněž byla rozpuštěna obecní zastupitelstva.

Ve sféře místní správy hráli významnou roli **vrchní zemští radové**, jmenovaní říšským protektorem, jež stáli v čele tzv. **oberlandrátů**, kterých na území protektorátu bylo 19 a jejich území tvořily tři až pět okresních hejtmanství. Ti řídili správu převzatou německou říší a vykonávali dozor nad orgány protektorátní územní správy, čímž byli i oprávněni k zasahování do jejich činnosti.

Postižena byla i samospráva zemská - již na podzim roku 1939 byla působnost zemských zastupitelstev přenesena na zemského prezidenta a v květnu roku 1940 byla tato zastupitelstva rozpuštěna. Do funkcí zemských viceprezidentů byli jmenováni Němci a na základě pokynu úřadu protektora byli postaveni na stejnou úroveň jako zemští prezidenti. Tím se zemská správa dostala zcela pod kontrolu okupačních orgánů.

Pravomoci protektorátních úřadů byly oslabeny po atentátu na zastupujícího říšského protektora Reinharda Hendricha z května 1942. Po této události byla řada úřadů oberlandrátů zrušena a jejich pravomoci převzali okresní hejtmani.

V závěrečné fázi války byla dovršena likvidace obecní samosprávy. Její pravomoci byly postupně stále více oklešťovány, ovšem vládním nařízením č. 51/1944 Sb. byli ve všech větších obcích jmenováni tzv. **úředničtí vedoucí**, kteří převzali pravomoc a působnost starostů. [8]

2.2.2 Londýnské státní zřízení a vznik národních výborů

Vytvořením Protektorátu Čechy a Morava přestala existovat Československá republika. Prvním orgánem, který demonstroval českou státnost byl **Československý národní výbor**, jenž byl vytvořen 17. října 1939 v Paříži a jeho úkolem bylo zastupovat národy Československa v zahraničí. Po porážce Francie přechází Národní výbor do Londýna, kde je rozhodnuto vytvořit celý systém orgánů - **systém prozatímního státního zřízení Československé republiky v emigraci**.

Systém prozatímního státního zřízení ČSR v emigraci byl tvořen **prezidentem republiky, exilovou vládou a státní radou**. Nejdůležitějším článkem prozatímního státního zřízení se stal prezident republiky. Vycházelo se z toho, že abdikace prezidenta E. Beneše byla v říjnu 1938 vynucená a tedy i neplatná, tudíž bylo konstatováno, že zůstává i nadále ve funkci. Prezident pak jmenoval ostatní složky prozatímního státního zřízení - 22. července 1940 československou emigrační vládu v Londýně a Státní rada byla zřízena Ústavním dekretem č. 1/1940 *Úř. věst.*

Nejdůležitějším dokumentem byl ústavní dekret prezidenta republiky č. 2/1940 *Úř. věst.* z 15. října 1940, který v podstatě řešil problémy vyplývající z nemožnosti svolat Národní shromáždění. Tento dekret stanovil, že prezident bude úkony, k nimž je zapotřebí souhlasu Národního shromáždění, vykonávat se souhlasem vlády a zákonodárná činnost bude po dobu platnosti prozatímního státního zřízení vykonávána jen v nezbytných případech prezidentem republiky na návrh vlády ve formě **dekretů**, které spolupodepíše předseda vlády. Na základě tohoto dekretu se stal prezident republiky nositelem zákonodárné moci a převzal pravomoci Národního shromáždění.

Po celou dobu své existence se prozatímní státní zřízení zabývalo uspořádáním poměrů po osvobození. Důležitým dokumentem byl ústavní dekret č. 11/1944 *Úř. věst.*, řešící problém právní kontinuity. Ten stanovil, že předpisy vydané do 28. září 1938 jsou součástí právního řádu, zatímco předpisy vydané v období nesvobody (od 30. září 1938 do 4. května 1945) jeho součástí nejsou. Dekrety prezidenta republiky, vydávané v exilu, byly vyhlášeny za součást československého právního řádu, ovšem s tím, že podléhaly dodatečnému schválení parlamentem (tzv. ratihabici).

Dalším ústavním dekretem, který upravoval uspořádání poměrů po osvobození, byl ústavní dekret č. 10/1944 *Úř. věst.* o dočasné správě osvobozeného území z 3. srpna 1944, kterým se zřizoval úřad pro správu osvobozeného území v čele s **vládním delegátem** jmenovaným prezidentem republiky na dobu, pokud sídlo vlády nebude na území republiky. [10]

Ústavní dekret č. 18/1944 *Úř. věst.* o **národních výborech a prozatímním Národním shromáždění** byl výsledkem dlouhých diskusí o uspořádání místní správy po osvobození, které probíhaly mezi londýnskou a moskevskou (komunistickou) složkou odboje.

V období okupace vznikaly *národní výbory* zprvu jako ilegální odbojové orgány, podporované především ze strany moskevského odbojového vedení. Postupem doby, zejména v souvislosti s předpokládaným společenským vývojem a s obrazem

osvobozeného Československa, se k myšlence národních výborů přidává i prezident a londýnská reprezentace odboje.

Mezi londýnským a moskevským vedením odboje však panovaly ***zásadní spory o koncepci budoucích národních výborů***. Podle londýnské koncepce se měly stát jen dočasnými orgány odbojového charakteru, které by později vystřídala řádná organizace politické správy a samosprávy navazující v podstatě na právní stav před okupací. Moskevská koncepce naopak počítala s národními výbory jako se základem nové struktury veřejné moci, který by nahradil dřívější správní organizaci. Druhý spor se vedl o *rozsah kompetence národních výborů*: zda má jejich působnost odpovídat působnosti dřívější územní samosprávy (tyto kompetence prosazovala londýnská koncepce), a nebo zda se u nich má spojit dřívější politická (státní) i samosprávná složka veřejné správy (moskevská koncepce). [11]

Politická situace si v létě roku 1944 vynutila rozhodné jednání prezidenta i vlády a s blížícím se koncem války se stalo aktuální vydání dekretu o správě osvobozených území. Tento výše již zmiňovaný Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944 č. 18/1944 *Úř. věst.* odpovídal v podstatě návrhu dohodnutému mezi vládni delegací a moskevským vedením KSC a byl tedy výrazem určitého kompromisu londýnské a moskevské koncepce. Podle něj měly být na osvobozeném území ČSR ustanoveny na základě voleb **místní, okresní a zemské národní výbory**, jakožto **p r o z a t í m n í orgány veřejné správy** ve všech jejích oborech a podřízeny měly být vládě. Dekretem byla také vláda zmocněna, aby svými nařízeními upravila dvě důležité otázky týkající se jednak voleb do národních výborů a jednak vymezení jejich pravomocí. Podpis dekretu doprovodil prezident Beneš dopisem předsedovi vlády, ve kterém konstatoval, že podle jeho mínění zůstává otázka rozsahu přenesení působnosti na národní výbory otevřená (resp. ji měla vyřešit vláda) a zdůraznil nezbytnost respektování požadavku odbornosti výkonu správy.

Další vývoj instituce národních výborů závisel na situaci, která se utvářela po osvobození naší republiky. Dne 5. dubna 1945 byl v Košicích slavnostně vyhlášen první poválečný program vytyčující hlavní úkoly pro nejbližší období. **Košický vládní program** politicky vyjádřil hluboký předěl v dějinách národů, který byl umožněn osvobozením Československa. [10]

Ještě před vyhlášením tohoto programu byl vydán Ústavní dekret č. 1/1945 Sb., jímž byla upravena organizace vlády a ministerstev v přechodné době. První vláda na území osvobozené Československé republiky byla ustavena tedy 4. dubna 1945 a její sídlo bylo v Košicích. V čele vlády byl předseda vlády a 5 náměstků. Vláda byla kolektivním orgánem a měla 16 ministerstev. V klíčových ministerstvech, v jejichž čele stáli ministři českého původu, byli jmenováni státní tajemníci, občané slovenské národnosti.

2.3 Národní výbory v letech 1945 - 1947 a jejich územní struktura

Jak už jsem zmínila v předchozí kapitole výchozím dokumentem pro zřizování národních výborů se staly **Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 z roku 1944** a také **Košický vládní program**. Zatímco v ústavním dekretu se o národních výborech hovoří jako o „*prozatímním*“ řešení, vládní program vyhlášený v Košicích už vypouští zmínku o jejich prozatímnosti. Definoval je jako nové orgány státní a veřejné správy, lidem volené, kontrolovatelné a odvolatelné. Národní výbory měly spravovat všechny veřejné záležitosti a zřídit si jim podřízený demokratický úřednický aparát. V obcích a okresech s převážnou většinou státně nespolehlivého (tj. neslovanského) obyvatelstva měly vykonávat správu správní komise.

V návaznosti na Košický vládní program a na základě zmocnění čl. 3 ústavního dekretu č. 18/1944 Úř. věst bylo vydáno *vládní nařízení č. 4/1945 Sb. o volbě a pravomoci národních výborů* (později bylo novelizováno vládním nařízením č. 44/1945 Sb.), které zavádělo třístupňovou strukturu a to místní, okresní a zemské národní výbory, které označovalo jako „*jediné*“ správní orgány vybavené „*veškerou*“ pravomocí. Okresní národní výbory převzaly působnost všech dosavadních orgánů okresu, stejně tak zemské národní výbory převzaly působnost zemských orgánů. Po drobných změnách provedených dekretem prezidenta č. 121/1945 Sb. byla země *Česká členěna do 110 okresů a Moravskoslezská do 44 okresů*. [9]

Národní výbory tedy ve svých obvodech vykonávaly kromě úkolů vyplývajících z bezprostřední poválečné situace, všechny standardní agendy bývalých starostů, na okresní úrovni okresních hejtmanů, v případě zemských národních výborů i zemských prezidentů. Vykonávaly rovněž všechny funkce, které dříve na jednotlivých úrovních zastávala obecní, okresní a zemská zastupitelstva. Mimo jiné zabezpečovaly ochranu

veřejného pořádku, všeobecnou vnitřní správu, stavební řád, péči o školství, zdravotnictví, sociální služby apod.

Specifické úkoly měly národní výbory v oblasti celého pohraničí, zejména Sudet, kde se jednalo o *organizační zajištění všech záležitostí týkajících se odsunu německého obyvatelstva*. Navíc byly v pohraničních oblastech národní výbory pověřeny správou majetku a novým osídlením těchto oblastí. [10]

Co se týká voleb do národních výborů, výše zmíněné předpisy předpokládaly, že se budou tvořit volbami, ovšem ve skutečnosti se tak nestalo. Zpočátku byly ustavovány na základě dohody politických stran či na veřejných shromáždění občanů nebo zůstaly v podobě, v níž existovaly za okupace. Na základě vládního nařízení č. 49/1945 Sb. byly voleny nepřímými volbami. [8]

26. května 1946 se uskutečnily **první volby** v poválečném Československu a na základě vládního nařízení č. 120/1946 Sb. o **obnovení národních výborů** na podkladě výsledku voleb do ústavodárného Národního shromáždění, došlo k obnovení osobního základu národních výborů, a to poměrným zastoupením jednotlivých politických stran. Toto vedlo k podstatné změně dosavadního složení národních výborů a v českých zemích podstatně posílila především postavení KSČ v těchto orgánech. V místních národních výborech získali totiž 55 % předsednických míst představitelé KSČ a v okresních národních výborech dokonce 78 % předsednických míst. Takto nepřímo zvolené národní výbory zůstaly zachovány fakticky až do roku 1954, v řadě z nich však došlo po únoru 1948 k personálním změnám. [12]

Struktura orgánů, vykonávajících regionální a místní správu byla tato: v českých zemích, tj. v Čechách a na Moravě to byly na nejvyšší úrovni **zemské národní výbory**, dále **okresní národní výbory** a **místní národní výbory**. V Praze působil **Ústřední národní výbor** města Prahy a **obvodní národní výbory**.

Orgány národních výborů byly **plénium**, **rada národního výboru**, **předseda** a jeho **náměstci** a **příslušné komise**. Základním rozhodujícím orgánem bylo plénium národního výboru, které tvořili všichni členové. Rozhodovalo o nejdůležitějších otázkách a současně o volbách do dalších orgánů. Rozhodovací kompetence měla rovněž rada národního výboru, pravidelně však o svých rozhodnutích informovala plénium. Posláním komisí pak byla příprava podkladů pro jednání pléna či rady. V čele těchto komisí stáli převážně členové rady. Kromě toho si i zemské národní výbory vytvářely svá **předsednictva**,

složená vždy z předsedy a jeho náměstků. Mimořádně významné postavení měl **předseda národního výboru**. Zastupoval národní výbor navenek, v jednání s nadřízenými složkami, byl odpovědný za dodržování právních předpisů a celkovou organizaci práce národního výboru.

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

Národní výbory všech stupňů, i když byly jednotnými orgány, plnily v podstatě **funkci jak státní správy**, tak i **orgánů samosprávy**. Bylo zde tedy fakticky i právně zachováno rozlišení státní správy a samosprávy, avšak již v tomto období se začaly projevovat výrazně tendence, které stále více pomíjely činnost národních výborů jako orgánů samosprávy. Současně došlo ke **zvýraznění podřízenosti výborů nižších stupňů výborům vyšších stupňů**, a to nejen ve výkonu státní správy. [5]

3 REFORMA ÚZEMNÍ SPRÁVY V LETECH 1948 - 1949

Poválečný vývoj v oblasti veřejné správy šel jiným směrem a k návratu k předválečné správní organizaci nedošlo. Systém národních výborů zcela zavrhl jakoukoliv kontinuitu. Obecně lze říci, že došlo k výraznější *centralizaci státní správy*, vzrostla úloha centrálních úřadů a u regionálních orgánů ustupovala stále více do pozadí jejich funkce jako *institucí samosprávných*.

Již v červenci 1946, krátce po květnových volbách, zřizuje vláda komisi, jejímž úkolem bylo zpracovat základní koncepci nové ústavy. Jelikož práce na nové ústavě nepokračovaly kvůli stranickým sporům, je dne 17. října 1946 přijat **zákon č. 197/1946 Sb. o ústavním výboru Ústavodárného shromáždění**, který má ve složení 36 členů, podle zásady paritního zastoupení, vypracovat a předložit návrh nové ústavy.

V souvislosti s přípravou nové ústavy se řešila i otázka *územní organizace veřejné správy*, tzn. zda má být zachováno zemské uspořádání a také byla velmi diskutována otázka ohledně funkce a poslání národních výborů. Předmětem sporu bylo též administrativní uspořádání republiky. Komunistický návrh usiloval o zavedení menších celků a se zemským zřízením naprosto nepočítal. Zástupci Demokratické strany obhajovali *omezení relativně širokých kompetencí národních výborů*, které byly součástí jak komunistických, tak částečně i sociálně demokratických návrhů. Kritické stanovisko zaujímala Demokratická strana i k *zemskému zřízení*, avšak ze zcela jiných pozic, než k jeho odmítnutí přistupoval komunistický návrh. Většina dalších politických stran jako Strana lidová, Národně socialistická i Sociální demokracie zemské zřízení ve svých návrzích doporučovaly. Rozdílné byly pouze jejich názory na kompetence a vnitřní organizaci zemských orgánů. [10]

Největší pozornost věnovala veřejné správě národně socialistická strana ve svém programu z roku 1947, kde země měly tvořit hlavní rámec správního systému, jeho nižší články představovaly okresy a obce. Rozhodování národních výborů mělo být pod kontrolou správního soudnictví, neexistovala podřízenost úřednictva voleným funkcionářům a orgánům národních výborů.

Nicméně všechny nekomunistické návrhy koncipování nové československé ústavy nebyly vzaty v úvahu. Politická situace se v tehdejším Československu prudce vyostřovala a politické subjekty soustředily své síly k řešení politické krize. Do únorového převratu v roce 1948 nebyla ústava přijata a otázka koncepce územní správy zůstala otevřenou.

Události k nimž v únoru 1948 došlo, měly podstatný vliv nejen na celý historický vývoj Československa, ale i výrazně poznamenaly vývoj a strukturu orgánů veřejné správy na všech úrovních. [10]

3.1 Ústava z roku 1948

Po „vyřešení“ únorové krize nabyly víceméně jednostranného charakteru i diskuse o návrhu nové ústavy. K projednávání se dostávaly pouze komunistické předlohy, jejichž autorem byl ve většině případů V. Procházka a které byly předem projednány a schváleny předsednictvem ÚV KSČ. Tento postup tak předznamenává systém práce nejen centrálních ústavních orgánů, ale i všech dalších součástí veřejné správy.

V průběhu března 1948 byl urychleně dokončen návrh nové ústavy, aby mohla být symbolicky přijata dne **9. května jako ústavní zákon č. 150/1948 Sb.** Ústavodárným Národním shromážděním a byla nazvána **Ústavou 9. května**.

I když ústava formálně vycházela z principů demokracie, realita jejího fungování odpovídala poměrům, které se vytvořily po převzetí moci komunisty. Pokud se týká organizace a způsobu výkonu veřejné správy, byly příslušné části ústavy přinejmenším „široce“ interpretovatelné a umožňovaly tak nejednotný výklad. [12]

Ústava definitivně upravila organizaci, strukturu i kompetence výkonu státní moci i organizaci veřejné správy. Jako *nejvyšší orgán zákonodárné moci* ustanovila **Národní shromáždění**, které bylo volené na dobu 6 let a mělo 300 členů. Dále dle článku 6 stál v čele státu **prezident**, volený Národním shromážděním na dobu 7 let. **Vláda** zde byla ustanovena *nejvyšším orgánem moci vládní a výkonné*, jmenovaná a odvolávaná prezidentem republiky, avšak odpovědná Národnímu shromáždění. Dále upravovala základní aspekty státoprávního uspořádání Čechů a Slováků.

Organizaci, činnost a vzájemné vztahy v oblasti veřejné správy upravovala kapitola VI. Už článek X. této ústavy určil národní výbory jako „*nositele a vykonavatele státní moci v obcích, okresech a krajích*“, v návaznosti na něj kapitola VI charakterizuje postavení, strukturu a funkci národních výborů. Národní výbory jsou podle správní soustavy: **místní, okresní a krajské** (tady se poprvé hovoří o krajském zřízení). V § 124 se doslovně uvádí: „(1) Národní výbory vykonávají na území pro které jsou zvoleny veřejnou správu ve všech jejích oborech, zejména obecnou správu vnitřní, správu kulturní a osvětovou, ochranu práce a správu zdravotní a sociální; správu finanční pak podle zvláštních ustanovení.“

(2) *Jiným orgánům přísluší výkon veřejné správy jen výjimečně a na základě zákona.* [13]
Z uvedené citace je patrné, že výkon veřejné správy přestává být rozdělen na správu státní a samosprávu, čímž byla fakticky zrušena její tzv. dvojkolejnost.

V § 125 byly upraveny kompetence a vlastní sféra působnosti národních výborů. Oproti předválečné situaci se práva a povinnosti národních výborů rozšířila i do oblasti bezpečnostní a hospodářské. Ustanovení § 125 uvádí: *chrání a posilují lidově demokratické zřízení; spolupůsobí při plnění úkolů obrany státu; pečují o národní bezpečnost; podporují udržování a zvelebování národního majetku; účastní se vypracovávání a provádění jednotného hospodářského plánu; v rámci jednotného hospodářského plánu plánují a řídí hospodářské, sociální a kulturní budování na svém území, zajišťují předpoklady plynulé zemědělské a průmyslové výroby a starají se o zásobování i o výživu obyvatelstva; pečují o národní zdraví; nalézají právo v oboru své působnosti, zejména vykonávají v mezích stanovených zákonem pravomoc trestní.* [13]
Tyto široce pojaté kompetence obhajovala KSČ od počátku diskusí o národních výborech, ovšem až poúnorová situace umožnila jejich zakotvení v ústavě.

Dále bych ještě upozornila na § 131 odst. 1, který upravuje vzájemné vztahy nadřízenosti a podřízenosti a stanovuje povinnost „zachovávat zákony a nařízení a v zájmu jednotného výkonu veřejné správy a jednotné státní politiky dbát směrnic a pokynů vyšších orgánů“. Odst. 2 potom stanovil zásadu, že *národní výbor nižšího stupně je podřízen národnímu výboru vyššího stupně*, a podle odst. 3 byly pak národní výbory „*podřízeny orgánům moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra*“. [13] Právě toto zakotvení obecné podřízenosti bylo výrazným rozdílem oproti dřívějšímu chápání územní samosprávy a tím pádem znamenalo zánik samosprávy v právním smyslu.

Takto formulovaná podřízenost vyšším orgánům byla v podstatě jednou z legislativních opor vytváření **centralistického systému řízení**. Ústava totiž nevytvořila právní záruky pro to, aby záležitosti, které se dotýkají určitého územního obvodu (tedy záležitosti samosprávné), vykonával příslušný národní výbor, aniž by při jejich řešení byl podřízen vyšším orgánům. Ačkoli se tento problém řešil v § 130 - „*výkon veškeré veřejné správy budiž účelně decentralisován*“, praktický význam tohoto paragrafu byl velmi sporný a měl být pouze určitou směrnicí pro zákonodárce v tehdy vytvářeném společenském systému.[11]

Ústava 9. května byla velmi výrazným potvrzením politického kursu nastoupeného koncem února 1948. V textu byly obsaženy části, které v kontextu s aktuálním politickým vývojem umožňovaly interpretaci nepřijatelnou pro prezidenta republiky E. Beneše, který v důsledku toho odmítl novou ústavu, v případě jejího přijetí Ústavodárným národním shromážděním, podepsat. Ústava byla však přijata Ústavodárným národním shromážděním symbolicky 9. května 1948; a to **jednomyslně**, hlasovalo pro ni všech *246 přítomných poslanců* (ze 300 členů parlamentu). V souladu s ustanovením československé Ústavy z roku 1920 ji podepsal předseda K. Gottwald, jelikož prezident E. Beneš, v době před svou abdikací, funkci hlavy státu ze zdravotních důvodů nevykonával. [12]

3.2 Krajské zřízení

Otázka krajského zřízení byla nejvýznamnější sférou aktivity, pokud se týká změn v oblasti veřejné správy ve druhé polovině roku 1948. Při projednávání územního rozdělení byla brána v potaz jak *geografická*, *hospodářská*, tak i, byť v omezené míře, *demografická* kritéria. Důležitou roli sehrálo však politické hledisko, akceptující v první řadě upevnění mocenské pozice komunistické strany v nově vzniklých územních celcích a v neposlední řadě bylo definitivní územní rozdělení ovlivněno i řadou osobních preferencí a lokálních zájmů. V době jeho přípravy bylo nutno rovněž připravit návrh systému činnosti, fungování a zejména vnitřní organizace nových krajských správních úřadů. Složitost těchto přípravných prací způsobila, že i když krajské zřízení bylo zakotveno Ústavou 9. května, kraje a krajské národní výbory byly zřízeny až zákonem č. 280/1948 Sb. o krajském zřízení, ze dne 21. prosince 1948. [12]

Tímto zákonem bylo od 1. ledna 1949 území Československé republiky rozděleno na **19 krajů**, z toho **13 v českých zemích** a **6 na Slovensku** a byly zrušeny obecní, okresní a zemské úřady.

V českých zemích byly zřízeny tyto kraje: Pražský, Českobudějovický, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Hradecký, Pardubický, Jihlavský, Brněnský, Olomoucký, Gottwaldovský, Ostravský. [7]

Zákon č. 280/1948 Sb. rovněž stanovil sídla krajské správy - krajská města a územní hranice krajů. V zásadě stanovil zásadu, že „*okresy a obce mohou náležet jen do obvodu jednoho kraje*“ (§ 5). Prakticky to znamenalo, že hranicemi kraje se staly hranice katastrů „hraničních obcí“. Pro stanovení krajů pak byl podstatný paragraf 4: „*1) V případech, kde*

krajské hranice, stanovené v příloze, (k tomuto zákonu) rozdělují území dosavadních okresů nebo obcí, buďtež tato území přizpůsobena krajským hranicím. V této souvislosti buď provedena nová územní organizace okresů. V českých zemích tak učiní vláda nařízením.“ [13]

Reálné vymezení území kraje obsahovalo zpravidla tyto části: úplný výčet celých okresů, výčet části území dělených okresů (vyjmenováním obcí), jejichž sídlo zůstávalo na území kraje, výčet částí území dělených okresů (výčtem obcí) jejichž sídlo bylo mimo území kraje.

Obvody krajů a okresů nově vymezilo vládní nařízení č. 3/1949 Sb. z 18. ledna 1949 **o územní organizaci okresů v českých krajích**. Hranice okresních soudů se měly krýt s hranicemi správních okresů. V souvislosti s těmito změnami byly některé okresy zrušeny, daleko více nových okresů však bylo ustanoveno. V českých zemích tak stoupl počet okresů ze 154 v době zemského zřízení (česká země 110, moravskoslezská 44) na 179.

Tab. 2. Územní členění veřejné správy v letech 1949 - 1950

Kraj	Výměra v km ²	Obyvatelstvo 15.2.1921		Počet	
		Přítomné	Na 1 km ²	Okresů	Obcí
Hl. m. Praha	172	932 659	5 422	-	1
Pražský	9 605	1 100 168	115	26	1 598
Českbudějovický	8 992	498 297	55	15	1 115
Plzeňský	7 843	551 290	70	14	1 185
Karlovarský	4 579	305 849	67	9	478
Ústecký	4 144	624 641	151	13	736
Liberecký	4 237	430 318	102	11	551
Hradecký	5 161	563 162	109	14	842
Pardubický	4 215	428 293	102	12	742
Jihlavský	6 621	424 561	64	13	1 018
Brněnský	7 432	946 799	127	18	924
Olomoucký	6 233	601 773	97	12	723
Gottwaldovský	5 106	612 545	120	11	514
Ostravský	4 520	825 778	183	11	444
České kraje	78 862	8 896 133	113	179	10 871

Zákonem z 11. května 1949 č. 142/Sb., o výkonu lidové správy v sídlech krajů, tedy došlo k další úpravě správy a tím i územního rozdělení. Byla zrušena kategorie tzv. statutárních měst a byly vytvořeny pro obce a okresy, v nichž byla sídla krajských národních výborů, **jednotné národní výbory (JNV)**, zahrnující i tzv. venkovské okresy těchto měst, čímž

spojovaly krajské město s jeho zázemím v jeden celek. Úprava se týkala města Liberce, Olomouce a Plzně. Postavení Prahy bylo upraveno zvláštním zákonem a u města Brna byl ponechán jako správní orgán ústřední národní výbor působící na území příslušného města.[7]

Jak už jsem zmínila, postavení Prahy jako hlavního města bylo upraveno *zvláštním zákonem č. 76/1949 Sb.* Praha představovala **samostatnou správní jednotku**, v níž byl ustaven *Ústřední národní výbor hlavního města Prahy* (ÚNV), který byl postaven na úroveň krajskému národnímu výboru a jako ostatní KNV byl řízen vládou. Vládním nařízením č. 79/1949 Sb. bylo stanoveno nové územní členění Prahy. Byla rozdělena na 16 obvodů, které byly spravovány *obvodními národními výbory* (ObNV).

Zákonem 280/1948 bylo rovněž stanoveno zřízení *krajských národních výborů*, a i když byl stanoven termín pro konání voleb do těchto národních výborů na květen 1949, volby se nejen v tomto termínu, ale ani později neuskutečnily. Členové nově ustanovených KNV, tak i jejich vedoucí funkcionáři, byli ustanoveni na základě předcházejícího projednání v krajských orgánech KSČ a takto jmenované krajské národní výbory působily až do roku 1954. [12]

3.2.1 Vnitřní organizace krajských národních výborů

Zákon č. 280/1948 Sb. stanovil také vnitřní organizaci Krajských národních výborů. Nejvyšším orgánem národního výboru bylo **plenární zasedání**, jako orgán státní moci a určovalo „*směr činnosti a politiku krajského národního výboru. V rámci jeho usnesení vykonávaly krajskou správu jeho výkonné složky.*“ [13] Do jeho kompetence patřilo schvalování krajského národohospodářského plánu a rozpočtu a kontrola jeho plnění. Vyjadřovalo se také ke všem personálním změnám nejen v orgánech KNV, nýbrž i v orgánech, které byly krajským národním výborem řízeny, a schvalovalo je.

Jako výkonné složky krajského národního výboru byly v zákoně uvedeny: **rada, předseda** (jeho náměstkové), **referenti a komise**. Z těchto výkonných orgánů byla podle zákona nejvýznamnější **rada** a § 17 upravoval její složení a kompetence: „*Členy rady jsou předseda, jeho náměstkové a referenti. Rada vykonává usnesení plenárního zasedání a přísluší jí řízení a správa všech záležitostí náležejících do působnosti krajského národního výboru, pokud nejsou vyhrazeny plenárnímu zasedání nebo předsedovi.*“ [13] Rada se ze své činnosti odpovídala plénu a ve své kompetenci zabezpečovala výkon

správní agendy, která byla v kompetenci příslušných referátů. Rada rovněž svolávala plénium KNV a připravovala program jednání. Ve srovnání s předchozím obdobím tedy výrazně vzrostl její význam na úkor pléna, jelikož většina závažných rozhodnutí byla nejen připravována, ale i přijímána radou národního výboru a plénium je v mnoha případech víceméně (někdy i dodatečně) schvalovalo.

Mimořádné postavení tento zákon přiznával **předsedovi krajského národního výboru**. Byl reprezentantem a zastupoval krajský národní výbor i kraj v jednáních s ostatními orgány a institucemi. Předsedal plenárním zasedáním a zpravidla je řídil, svolával schůze rady a také jim předsedal. V době, kdy rada nezasedala, byl předseda oprávněn rozhodnout o neodkladných opatřeních, která byla jinak v kompetenci rady, ovšem měl povinnost si do osmi dnů vyžádat dodatečné schválení od rady KNV. Nelze také pominout velmi výrazné kompetence, které mu přiznával § 18 odstavec 5. Jednalo se o tzv. právo „*sistančního veta*“, kdy předseda KNV mohl pozastavit usnesení jakéhokoliv orgánu KNV včetně pléna, ale také jeho odpovědnost nejen vůči radě a plénu KNV, nýbrž vůči nadřízenému orgánu, tj. vládě resp. Ministerstvu vnitra.

Značné kompetence byly zmíněným zákonem dány jednotlivým **referentům** - jednalo se o tzv. „referentský systém“. Referenti byli vždy volenými členy pléna KNV a z titulu své funkce byli i **členy rady národního výboru**. Odborný výkon správních, administrativních a dalších činností byl pod kontrolou **přednosta referátu**, který byl ustanoven ze zaměstnanců, přidělených příslušnému referátu radou národního výboru. V oblasti státní správy zajišťovaly referáty krajských národních výborů činnosti v resortech, které byly na centrální úrovni v kompetenci příslušných resortních ministerstev. Takováto organizace národních výborů a jejich referátů zaváděla propojení mezi příslušnými referáty a odpovídajícími referáty národních výborů nižších stupňů s vyššími, v případě krajských národních výborů s příslušnými resortními ministerstvy. Z toho tedy plyne, že příslušný referát (referent) *odpovídal tedy nejen předsedovi, radě či plénu „svého“ národního výboru, nýbrž i příslušnému referátu národního výboru vyššího stupně*. [12]

K systému výkonných složek krajských národních systémů patřily i **komise**. Členy komisí kromě volených členů národního výboru mohli být i ostatní občané. Jednalo se zpravidla o odborníky v příslušných oblastech, v nichž komise působila nebo zástupci společenských organizací, kterých se činnost komise dotýkala. Úkolem komisí bylo především *připravovat podkladové materiály k jednání rady nebo pléna národního výboru*. Měly tedy

zpravidla *poradní funkci*, ale rada je mohla pověřit, aby v rozsahu, který stanovila, rozhodovaly jejím jménem.

Zákon o krajském zřízení dále zaváděl novou funkci - **tajemníka krajského národního výboru**. Byl ustanoven radou ze zaměstnanců přidělených krajskému národnímu výboru, avšak toto ustanovení podléhalo potvrzení ministerstva vnitra. Byl pracovním představeným přednostů referátů a dalších zaměstnanců a zastupoval předsedu v jeho funkci služebního představeného zaměstnanců. Jak zákon výslovně uváděl, byl „*pomocníkem předsedy krajského národního výboru při výkonu jeho působnosti podle § 18, odst. 2-5*“ [13], což znamenalo, že byl nejbližším spolupracovníkem předsedy, a velmi často se podílel i na nejzávažnějších rozhodnutích.

Významnou změnou v oblasti veřejné správy byla skutečnost, že zákon o krajském zřízení začlenil do struktury krajského národního výboru i *krajská velitelství Sboru národní bezpečnosti*, čímž byla prakticky činnost bezpečnostních orgánů na území kraje podřízena krajským národním výborům.

V rámci KNV bylo zřízeno již v prvních měsících jejich činnosti jedenáct referátů: *referát pro všeobecné vnitřní věci, plánovací referát, bezpečnostní referát (součástí bylo krajské velitelství Sboru národní bezpečnosti), referát školství, osvěty a tělesné výchovy, referát práce a sociální péče, zdravotní referát, finanční referát, hospodářský referát, zemědělský referát, referát pro vnitřní obchod, technický referát*. Do kompetence krajských národních výborů, resp. jednotlivých referátů, byla převedena řada kompetencí a činností dříve samostatných úseků státní správy, které měly na území kraje do této doby svá detašovaná pracoviště. Jednalo se např. o bývalé finanční úřady, státní obvodové úřadovny pro pozemkovou reformu, úřady ochrany práce atd. Tato pracoviště byla současně s převedením jejich agendy na referáty KNV postupně rušena. [5]

Následně v roce 1949 byla podle stávající struktury KNV *zreorganizována i struktura okresních národních výborů (vládní nařízení č. 139/1949 Sb.)* Na okresních orgánech byla vytvořena stejná struktura jako na KNV. Znamená to tedy, že zde i nositelem veřejné moci bylo **plénium okresního národního výboru**, výkonnými orgány byly **rada ONV, předseda ONV**, referenti a taktéž byly zřízeny i komise. Jejich vzájemné vztahy byly upraveny podobně jako tomu byl v případě KNV. Analogií k funkci „tajemníka KNV“ byla zřízena funkce „tajemníka ONV“.

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

Do konce roku 1949 byl systém národních výborů v zásadě (aspoň koncepčně) dobudován. Při své běžné práci však řešily řadu poměrně složitých problémů a v mnoha ohledech zůstaly některé otázky související s realizací zamýšlené koncepce otevřeny. Mimo jiné patřilo do kompetence národních výborů i *řízení některých hospodářských podniků*, a to nejen v oblasti služeb, ale i podniky „výrobního charakteru“, vč. zajišťování pracovních sil do, podle tehdejší ekonomické koncepce, nosných odvětví národního hospodářství. Současně s tím jako další dominanta byla zvýrazněna orientace na *zakládání a rozvoj jednotných zemědělských družstev*. Kvalitu práce národních výborů v tomto období poznamenaly také problémy s nedostatkem kvalifikovaných pracovníků a rovněž systém řízení národních výborů způsobil, že přes všechna deklarativní prohlášení o spojení národních výborů jako „orgánů moci“ s lidem, se stále více občanů chovalo k jejich aktivitám pasivně. [12]

Tuto situaci mělo napravit vládní nařízení č. 14/1950 Sb o **organizaci místních národních výborů**. Ke zvýšení zájmů občanů o veřejné záležitosti měly napomoci *veřejné hovory*, v nichž měli mít občané možnost přicházet se svými náměty, připomínkami, ale i kritickými výhradami a stížnostmi na činnost národních výborů.

Z dobových rozborů činnosti národních výborů však plyne, že se žádná ze snah o zlepšení práce národních výborů nesetkala s úspěchem. Trvalým problémem zůstával fakt, že se činnost národních výborů uskutečňovala nikoli ve volených orgánech, ale odborným

aparátem (referáty). Přes „donucování k podílení se na demokracii“ neměli občané o činnost národních výborů zájem.[8]

4 VÝVOJ PO ROCE 1949 A REFORMA ÚZEMNÍ ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ROCE 1960

Zvolená koncepce organizace a funkcí územní správy v letech 1948 - 1949 se od svých prvních dní ukazovala být jako málo funkční. Snaha o její zlidovění měla za následek neodbornost výkonu správy. Zrušení samosprávy vedlo k tomu, že občané ztráceli zájem o komunální záležitosti, na jejichž rozhodování se ostatně ani nemohli reálně podílet. Špatné fungování národních výborů bylo ještě násobeno častými a mnohdy chaotickými reorganizacemi jejich referátů.

Obdobný stav ostatně existoval i na úrovni ústředních orgánů státní správy. Důsledkem resortního řízení bylo to, že se mnohdy zjevně bez racionálního motivu zřizovala ministerstva pro detailní záležitosti a v krátkém čase byla opět rušena.[8]

Tato situace vyústila ve výrazný pokles efektivity výkonu veřejné správy, včetně státní. Snaha centrálních orgánů o zlepšení úrovně stávající veřejné správy vyústila počátkem padesátých let, kdy došlo k legislativní úpravě činnosti centrálních orgánů a také k přijetí zákonů o národních výborech.

4.1 Změny ve struktuře územní správy po roce 1949

18. května 1950 byl přijat *ústavní zákon č. 47/1950 Sb. o úpravách v organizaci veřejné správy*, podle nějž přešlo zřizování nových centrálních úřadů přímo na vládu. Důvodem přijetí tohoto zákona bylo, „aby veřejná správa byla účelně a pružně přizpůsobována běžným úkolům“. Dále bylo v roce 1953 přijato *vládní nařízení č. 5/1953 Sb. o nové organizaci vládních prací*. Na jeho základě bylo vytvořeno předsednictvo vlády, které bylo oprávněno rozhodovat „operativně“ o problémech, které nemusela vláda řešit ve „sboru“.

Také způsob řízení národních výborů centrálními orgány byl upraven ještě téhož roku *ústavním zákonem č. 81/1953 Sb. o řízení národních výborů vládou*. Podle tohoto zákona bylo všeobecné řízení národních výborů vyňato z působnosti ministra vnitra a *národní výbory byly podřízeny přímo vládě republiky*. Bezprostřední dopad měl tento zákon na způsob řízení především krajských národních výborů. Realizace tohoto zákona však byla poněkud problematická. Zvýšila se sice aktivita rezortních ministerstev ve

vztahu k příslušným referátům národních výborů, ale vliv ministerstva vnitra na celkový styl práce a pragmatické řízení se v podstatě nezměnil.[5]

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

Ústavní zákon definoval národní výbory jako *místní orgány státní moci pracujících lidu a nejširší organizace pracujících*. Toto málo konkrétní vymezení, které mělo spíše povahu ideové proklamace než právní normy, bylo pak v různých obdobách opakováno i ve všech dalších zákonech o národních výborech. Podobný charakter mělo i definování úkolů národních výborů - „*řídí ve svých obvodech hospodářskou a kulturní výstavbu socialismu*“, „*pečují o člověka a jeho blaho a upevňují důvěru pracujících k orgánům lidové demokratického státu*“. [8]

Uvedený zákon jako základní stupně národních výborů uváděl národní výbory **krajské, okresní, městské, obvodní a místní**, pro hlavní město Prahu - **Ústřední národní výbor hlavního města Prahy**. Zákon rovněž uváděl, že *národní výbory* jsou ve své činnosti (nikoliv jen při výkonu funkcí státní správy) *podřízeny vládě*. Městské a obvodní národní výbory jsou v tomto zákoně uvedeny poprvé.

Na ústavní zákon navazovaly dva prováděcí zákony - *zákon č. 13/1954 Sb. o národních výborech* a *zákon č. 14/1954 Sb. o volbách do národních výborů*. Uvedené zákony dávaly národním výborům právo vydávat k plnění úkolů pro svůj obvod nařízení, za podmínek stanovených zákonem. Centralistická tendence k řízení národních výborů byla posílena ustanovením, že *národní výbory jsou řízeny vládou, přičemž národní výbor nižšího stupně je řízen národním výborem vyššího stupně a jemu odpověden*. Totéž se týkalo i rad národních výborů jako výkonných orgánů. Tyto rady byly opět podřízeny vládě, přičemž rada byla podřízena jednak svému národnímu výboru (jehož plénum ji volilo), a jednak radě národního výboru vyššího stupně.

Ve vnitřní organizaci národních výborů legislativa zrušila referentský systém, k němuž byly v předcházejících letech vznášeny četné připomínky. Místo dosavadních „*referátů*“, v jejichž čele stál volený člen národního výboru, byly zřízeny **odbory a správy národního výboru**, které byly řízeny „*politicky a odborně kvalifikovanými zaměstnanci*“. Od této

změny se očekávalo zvýšení profesionality při výkonu správní agendy, jelikož volení referenti, kteří v předcházejícím období řídili příslušné referáty, nebyli často k této činnosti profesně a odborně připraveni.[5]

K výrazné změně došlo v oblasti činnosti komisí národních výborů, jelikož nebyly již ustavovány u jednotlivých odborů jako doposud, nýbrž byly jako *stálé komise orgány rady národního výboru*. Jejich působnost nebyla nijak jasně vymezena: měly sledovat činnost výkonných složek, spolupracovat na přípravě usnesení národních výborů, projednávat stížnosti občanů atd., rozhodovací pravomoci však neměly a nesměly zasahovat do činností odborů a správ. Ke své činnosti byly oprávněny zřizovat tzv. **aktivy**, na jejichž práci se podíleli i nečlenové národních výborů. Z tohoto důvodu byly dobovým tiskem označovány jako jedna z institucí zabezpečující účast „*občanů*“ na správě státu a kontrole správních orgánů.

Určitým novým prvkem bylo, že při národních výborech mohly ústřední orgány se souhlasem vlády zřizovat **správy**, které jim byly přímo podřízené.

16. května 1954 se uskutečnily dle zákona č. 14/1954 Sb. *první přímé volby* do národních výborů. Byla předložena jedna společná kandidátka Národní fronty, schválená příslušnými orgány KSČ. Duchu doby odpovídalo, že se voleb účastnilo 99,2 % oprávněných voličů, z nichž 92,7 % hlasovalo pro navržené kandidáty.

Ani nová úprava z roku 1954 nepřinesla obrat v činnosti národních výborů, Nejen jejich koncepce, způsob řízení a vztahy mezi jednotlivými stupni správy, ale zejména také dobové politické poměry vylučovaly, aby občané měli opravdu zájem starat se o veřejné záležitosti. Věci, které měly být náplní činnosti národních výborů (školství, kultura, lokální ekonomika) byly vyřizovány ministerstvy a na místní orgány zbývalo jen provádění jejich rozhodnutí. Navíc během 50. let pokračovalo rušení obcí, které začalo fakticky již v souvislosti s odsunem německého obyvatelstva po válce a následným osídlováním pohraničí. Tím se nejen rušily historické místní vazby a vytvářely nové komunity, občanům neznámé, o jejichž dění nemohli mít zájem, ale mimoto se jim samotný výkon vzdaloval

a dostupnost orgánů byla pro ně stále složitější.[8]

Během druhé poloviny 50. let pokračovaly pokusy o oživení činnosti národních výborů a současně došlo k rozšíření jejich působnosti zejména v oblasti hospodářské. Do přímého řízení národních výborů byly převedeny další kategorie podniků a institucí. Byly zvýšeny

pravomoci na úseku místního hospodářství a hospodaření s byty, rovněž byla zvýrazněna jejich pozice v organizování žhavého problému té doby - bytové výstavby. Rozšířily se i jejich kompetence v oblasti školství.

Veškerá činnost národních výborů však byla stále poznamenána *nedostatkem odborně připravených a kvalifikovaných pracovníků*. Složitost řízení obcí, okresů i krajů v soustavě centrálního integrovaného plánování působila další komplikace. Jestliže byly okresní národní výbory charakterizovány jako ***rozhodující články při řízení a výkonu správní agendy***, pak již sama skutečnost, že těchto výborů bylo jen v českých zemích sto osmdesát, působila při nedostatku kvalifikovaných pracovníků značné potíže. Také velká územní rozdrobenost a „přesahování“ hospodářských aktivit podniků řízených okresním národní výbory „přes“ hranice okresů, způsobily nemalé komplikace. To vše byly důvody (kromě politických), které vedly k přípravě nového územního členění státu. [12]

4.2 Ústava z roku 1960 a postavení národních výborů

Rok 1960 přinesl dvě podstatné právní normy, ovlivňující jak vývoj veřejné správy, tak i vývoj společnosti jako celku. Chronologicky první z těchto norem byl zákon č. 36/1960 Sb. ze dne 9. dubna 1960 **o územním členění státu** a na něj navazoval zákon č. 65/1960 Sb. **o národních výborech** ze dne 25. 5. 1960. Šlo o zákony, které předcházely přijetí ústavního zákona č. 100/1960 Sb., **Ústavy Československé socialistické republiky**, k němuž došlo 11. července 1960.

Tato ústava vytvořila nový legislativní rámec pro činnost jak centrálních, tak ostatních územních orgánů veřejné správy. Vycházela z konstatování skutečnosti, že ***„základy socialismu byly v Československé republice již vybudovány“*** a tomu pak odpovídala celková koncepce ústavy i formulace jednotlivých paragrafů. Klíčové místo v nové ústavě zaujímal článek 4: *„Vedoucí silou ve společnosti i ve státě je předvoj dělnické třídy, Komunistická strana Československa, dobrovolný bojový svazek nejaktivnějších a nejvzdělejších občanů z řad dělníků, rolníků a inteligence“*. Pod zorným úhlem obsahu tohoto článku je nutno přistupovat k těm částem ústavy, které charakterizují postavení jak centrálních ústavních orgánů, tak i dalších orgánů veřejné správy. [5]

Pro charakter státní moci a výkonu veřejné správy má podstatný význam i článek 2, odst. 3: *„Zastupitelské sbory pracujícího lidu v Československé socialistické republice jsou: Národní shromáždění, Slovenská národní rada a národní výbory. Od nich je odvozena*

pravomoc ostatních orgánů státu.“ Podle znění tohoto textu ústava uzákonila sjednocení veškeré moci na tyto orgány, čímž byla prakticky porušena tradiční dělba moci a zaveden princip sjednocené univerzální moci. Zejména problematické je „odvozování“ pravomoci ostatních orgánů státu od uvedených „zastupitelských sborů“. Při důsledném přístupu by měly být také „ostatní orgány“ těmto zastupitelským sborům za svoji činnost odpovědné. V podmínkách platnosti článku 4 této socialistické ústavy však byly všechny orgány, státní i správní, v podstatě realizačním mechanismem KSČ.

Vládu vymezila ústava jako nejvyšší výkonný orgán státní moci. Na rozdíl od předchozí úpravy byl ústavou stanoven okruh její působnosti, kam náleželo např. řízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, řízení a kontrola národních výborů, jmenování některých státních funkcionářů, vydání usnesení a nařízení, předkládání zákonů a další. Dále hlava III upravovala postavení a činnost Národního shromáždění, kde bylo *Národní shromáždění definováno jako nejvyšší orgán moci*, kterému byla odpovědná jak vláda, tak i prezident republiky. V kompetenci Národního shromáždění byla volba členů Nejvyššího soudu a jejich odvolávání. V poměrech 60. let minulého století lze jen velmi těžko posoudit racionalitu změn, které byly touto socialistickou ústavou zavedeny. Kompetence Národního shromáždění byly v reálném životě značně omezené. Rozhodování o všech závažných problémech bylo v rukou výborů, sekretariátů a předsednictev KSČ.

Tato ústava také upravovala *postavení a úkoly národních výborů*, a to v hlavě VII články 86 - 96. Základní charakteristika národních výborů zněla takto: „*Národní výbory - nejširší organizace pracujících - jsou orgány státní moci a správy v krajích, okresech a obcích. Národní výbory jsou složeny z poslanců, kteří jsou lidem voleni, lidu odpovědní a mohou být lidem odvoláni. Národní výbory se volí na dobu čtyř let.*“ [13] Tím bylo potvrzeno postavení národních výborů a prodlouženo jejich funkční období ze tří na čtyři roky.

Článkem 88 ústavy byly upraveny *povinnosti poslance národního výboru*, mimo jiné jim byla stanovena *povinnost pracovat ve svém volebním obvodu, být ve stálém styku s voliči, radit se s nimi, dbát jejich podnětů, skládat jim účty ze své činnosti*. Tímto článkem byla také stanovena povinnost aktivně se účastnit práce některé z komisí, což svědčilo o růstu významu komisí národního výboru.

Dle článku 91 zůstala zachována trojstupňová soustava národních výborů - byly krajské, okresní a v obcích městské nebo místní. Článek 95 se týkal orgánů národních výborů: *Národní výbory si vytvářejí radu, komise a další orgány a řídí jejich práci. Rada řídí*

a sjednocuje práci ostatních orgánů národního výboru, jeho organizaci a zařízení. Rada i její členové jsou ze své činnosti odpovědní národnímu výboru a ten může ji i její členy kdykoliv odvolat. Komise jsou iniciativní, kontrolní a výkonné orgány pro jednotlivá odvětví nebo úseky jejich činnosti. Jsou k tomu vybaveny potřebnou pravomocí. Komise, které národní výbory volí ze svých členů a z dalších občanů, prohlubují soustavnou účast pracujících na činnosti národního výboru, jsou odpovědné národnímu výboru a jeho radě. Tento článek uvádí jako hlavní orgány národního výboru **radu** a **komise**, což je potvrzením **dalšího růstu významu komisí** v činnosti národního výboru. Textem ústavy se komise z poradních institucí mění ve výkonný orgán, vybavený rozhodovacími pravomocemi, **bez odpovědnosti** orgánům národních výborů vyšších stupňů.

Před přijetím této „socialistické ústavy“ byl schválen již vzpomínaný zákon č. 65/1960 Sb. **o národních výborech**. I když byl tento zákon schválen před přijetím ústavy, měl k ní vztah víceméně *prováděcího zákona*. První část tohoto zákona zpřesňovala charakteristiku soustavy národních výborů na *krajské národní výbory, okresní národní výbory a v obcích městské a místní národní výbory*. Zákon současně ustanovil, že *Městské národní výbory v Brně, Ostravě a Plzni mají postavení okresního národního výboru* a v obvodech těchto měst pak působily *obvodní národní výbory*. V Praze byl ustaven **Národní výbor hlavního města Prahy**, který měl postavení *krajského národního výboru* a v jednotlivých obvodech pak byly ustaveny *obvodní národní výbory*. Novým aspektem bylo právo krajských výborů *zřídit jeden místní národní výbor i pro více obcí*, což vytvářelo zpočátku více méně teoretickou, později často využívanou možnost slučování více obcí pod jeden národní výbor. [12]

Koncepce národních výborů byla ovlivněna dobovou tezí o tom, že naše společnost se ocitla v období přechodu ke komunismu. Podle ní měl stát a jeho orgány postupně zanikat a jejich funkce přecházet na dobrovolné aktivity občanů. Tento moment byl patrný zvláště pokud šlo **o komise národních výborů**, které měly být formou přímé účasti občanů na výkonu státní moci a těžiště jejich činnosti mělo spočívat v působení mezi občany a spolupráci s různými organizacemi. Praktickým důsledkem bylo, že komise složené z laiků, se dostaly do závislosti na odborech, jejichž pracovníci měli odborné znalosti a potřebné informace. Na rozdíl od těchto odborů mohly však komise dávat závazné pokyny vedoucím podniků a zařízení řízených národním výborem. V praxi nebyla nijak výjimečná

situace, kdy ředitelé podniků dostávali nekvalifikované a vzájemně se křížící pokyny od několika komisí. [8]

Na zákon o národních výborech navazovalo vládní nařízení č. 71/1960 Sb. ze dne 10. června 1960 o **rozšiřování pravomoci a odpovědnosti národních výborů** a uspořádání a činnosti jejich orgánů. Všechny tyto legislativní úpravy směřovaly k posílení a rozšíření pravomoci národních výborů všech stupňů, zvláště pak k rozšíření pravomoci a odpovědnosti národních výborů nižších stupňů. Do správy národních výborů byly převedeny další podniky, především z oblasti potravinářského průmyslu a podniky zajišťující služby. Řada podniků přešla do kompetence národních výborů nižších stupňů a v působnosti KNV zůstaly pouze podniky zajišťující činnosti krajského dosahu, např. krajské projektové ústavy, krajské investorské ústavy atd. Oficiálně tato opatření byla označována jako proces *omezování dosud existujícího centralismu* a posílení významu zastupitelských sborů nižšího stupně. Tím však před orgány národních výborů vyvstávala řada problémů hospodářského i organizačně-správního charakteru, které vyžadovaly kvalifikovaný profesionální přístup a k výkonu takových činností nebyly národní výbory vybaveny ani technicky, ani personálně. Proto velmi často zejména k hospodářským problémům zaujímalý stanoviska, které je možno označit přinejmenším za nekompetentní. Vezmeme-li navíc v úvahu skutečnost, že legislativa, upravující činnost národních výborů nebyla vždy v právním slova smyslu zcela jednoznačná, pak je zřejmé, že vzniklá situace byla více než komplikovaná. [5]

4.3 Územně-správní reforma

Nové územní uspořádání přinesla reforma územní státní správy v roce 1960 uskutečněná zákonem č. 36/1960 Sb. o **územním členění státu** ze dne 9. dubna. Tato reforma souvisela i s problémy výkonu státní správy v dosavadních malých územních jednotkách, zejména však s představami o dalším vývoji řízení ekonomiky, ve kterém měly hrát podstatně větší roli územní orgány. V některých tzv. socialistických státech se již dokonce uskutečnil částečný přechod na územní řízení výroby, po zkušenostech z tohoto způsobu řízení však došlo k návratu na odvětvové řízení. V určitých aspektech však byly podniky i nadále ovlivňovány rovněž územními orgány, zejména politickými. [14]

Vytvoření nové územní organizace státní správy bylo tedy upraveno zákonem č. 36/1960 Sb. o **územním členění státu** a zachovávalo sice krajský systém (a s ním spojenou

trojstupňovou soustavu správních orgánů), ale k výrazným změnám došlo v jejich členění. Tento zákon v podstatě znamenal sloučení dřívějších, menších krajů ve větší územní celky. Byl zřízen: kraj *Středočeský* se sídlem v Praze, kraj *Jihočeský* se sídlem v Českých Budějovicích, kraj *Západočeský* se sídlem v Plzni, kraj *Severočeský* se sídlem v Ústí nad Labem, kraj *Východočeský* se sídlem v Hradci Králové, kraj *Jihomoravský* se sídlem v Brně a kraj *Severomoravský* se sídlem v Ostravě. Jednotlivé kraje se dělily na okresy. V souladu s tímto zákonem došlo k přebudování územní organizace národních výborů a ostatních státních orgánů v krajích, okresech a obcích tak, aby nová struktura mohla začít fungovat od 1. července 1960.

Tento zákon v podstatě znamenal sloučení dřívějších, menších krajů ve větší územní celky. Současně s tím došlo i k *přebudování územního rozdělení okresů*. Mnoho okresů (a tím i okresních národních výborů) bylo podle tohoto zákona **zrušeno**. Počet okresů se snížil ze **180** na **76**. Tyto okresy se staly *hlavními články* v novém systému územního členění. [5]

Zvláštní postavení mělo opět město Praha, které bylo *samostatnou územní jednotkou na úrovni kraje*. Naproti tomu města Brno, Plzeň či Ostrava byla *územní jednotkou na úrovni okresu*, tzn. že se podle zákona 65/1960 Sb. mohla členit na obvody. Souběžně s touto správní reformou byla nově upravena také soudní organizace zákonem č. 40/1960 Sb. a nařízením vlády č. 41/1960 Sb. Podle těchto právních norem se obvody lidových a krajských soudů shodují s novými obvody okresních a krajských národních výborů. [7]

Tab. 3. Územní členění veřejné správy v roce 1960

Kraj	Výměra v km ²	Obyvatelstvo 15.2.1921		Počet	
		bydlící	na 1 km ²	okresů	obcí
Hl. m. Praha	185	1 005 379	5 434	-	1
Středočeský	11 294	1 268 996	112	12	1 348
Jihočeský	11 344	649 467	57	8	918
Západočeský	10 872	828 676	76	10	792
Severočeský	7 809	1 086 424	139	10	707
Východočeský	11 263	1 200 145	107	11	1 303
Jihomoravský	15 029	1 900 865	126	14	1 593
Severomoravský	11 066	1 631 579	147	10	895
České kraje	78 862	9 571 531	121	75	7 557

Nově stanovená velikost krajů byla odůvodňována především tím, že jejich dosavadní rozměry neodpovídaly potřebám rozvoje hospodářství a záměru rozšířit působnost

národních výborů při řízení ekonomiky. Ve skutečnosti byly rozhodující momenty k přebudování územního rozdělení okresů často zcela nahodilé, jako např. zastoupení konkrétních osobností ve vedoucích orgánech KSČ. Nové rozdělení státu narušilo přirozené vazby a uvnitř regionů docházelo k oslabení tradičních center (např. Olomouce, Zlína, Pardubic), jelikož územní celky byly vyměřovány bez ohledu na potřeby obyvatel. Současně s tím pokračovala likvidace historických obcí, zahájená již v předchozím desetiletí (Tab. 4). [8]

Při ustavování nových krajů docházelo v řadě případů k rozdělení tradicí spojených oblastí, a tím i k přerušení vazeb, které se mezi nimi přirozeným způsobem historicky vytvořily. To se týkalo např. střední Moravy, která byla víceméně administrativně rozdělena mezi kraje Severomoravský a Jihomoravský.

Došlo také k radikální změně koncepce při rozvoji infrastruktury v regionálních celcích, které byly vytvořeny zavedením krajského zřízení v roce 1949. To se týkalo zejména bývalého Jihlavského kraje, jehož území bylo rozděleno mezi nový kraj Jihomoravský a Jihočeský.

V nově ustavených krajích docházelo v některých případech k vyhrocení vztahů mezi novými krajskými centry a městy, která touto změnou územního členění postavení krajských center ztratila. Typickým příkladem byly vztahy mezi Hradcem Králové a Pardubicemi, které o postavení krajského města přišly.

Nejednoznačně a občany ve většině případů kriticky bylo přijato i utvoření nových „velkých“ okresů. V průběhu realizace nového územního uspořádání byly zrušeny celé dvě třetiny stávajících okresů. Nové okresy byly sice výrazně rozlehlejší, ale velmi často, zejména vzdálenější části okresů, neměly přirozenou vazbu na nová okresní centra. Při rozhodování o volbě sídla kraje či okresu byla sice podle sdělení vedoucích představitelů správního aparátu zohledněna všechna důležitá kritéria, ale přesto již v době svého vzniku vyvolalo nové územní rozdělení řadu pochybností. Nové územní uspořádání, členění na „velké“ kraje a „velké“ okresy, zůstalo v platnosti až do 90. let minulého století. [12]

5 ZMĚNY ÚZEMNÍ ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY PO ROCE 1960

Pokus o decentralizaci veřejné správy a její zajišťování aktivitou občanů se ukázal jako neúspěšný. Centralizované řízení společenských procesů, zejména ekonomiky se dostalo do konfrontace s pokusy o decentralizaci. Národní výbory měly zajišťovat potřeby svých regionů, ale současně respektovat i celostátní zájmy a v tomto směru byla jejich činnost regulována vládou a ústředními orgány státní správy. Potíže byly násobeny zdůrazňováním role volených, neprofesionálních orgánů; zejména komisí při výkonu veřejné správy. [8]

V letech 1963 - 1965 došlo k dalším přesunům hospodářských organizací z dosavadní působnosti národních výborů na centrální instituce, resp. resortní ministerstva. Přitom národní výbory zůstaly ze zákona odpovědné za „komplexní hospodářský a kulturní rozvoj“ svého regionu či obce. Na základě kritických výhrad a připomínek ze strany národních výborů k prováděným zásahům do jejich činnosti, ale i řada dalších problémů v hospodářské a kulturně politické oblasti přispěly k rozhodnutí uskutečnění některých změn ve vnitřní organizaci národních výborů jako správních orgánů i úpravy kompetencí a zaměření jejich činnosti. Současně s tím sílily i tendence dožadující se změn ve stávajícím systému činnosti centrálních orgánů. [12]

Z hlediska veřejné správy byl nejzávažnějším aktem *ústavní zákon č. 143/1968 Sb.* ze dne 27. října 1968 **o československé federaci**, který přinesl výrazné změny ve státoprávním uspořádání státu i v organizaci správních orgánů. Dochází k novému členění Československé republiky, jejíž území podle tohoto zákona tvoří území České socialistické republiky a území Slovenské socialistické republiky.

Jako nejvyšší orgán státní moci a jediný zákonodárný sbor Československé republiky uvádí zákon **Federální shromáždění**, složené ze *dvou sněmoven* - **Sněmovny lidu** a **Sněmovny národů**. V České a Slovenské republice byly nejvyššími republikovými orgány státní moci **Česká národní rada** a **Slovenská národní rada**. Dále upravuje postavení, strukturu a funkci **federální vlády**, jako *nejvyššího výkonného orgánu státní moci*. Podobně byly charakterizovány vlády republik - jako nejvyšší orgány státní moci v rámci republik. [5]

5.1 Změny ve struktuře národních výborů

V roce 1967 byla přijata nová (v pořadí již třetí úprava národních výborů) zákon č. 69/1967 Sb., **o národních výborech**. V průběhu více než dvaceti let, po něž tento zákon platil, prošel jedenácti přímými novelizacemi, principy jeho konstrukce zůstaly ovšem nedotčeny.

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

Obdobně jako v předchozí zákonné úpravě národních výborů (zák. č. 65/1960 Sb.) bylo obecně proklamováno, že národní výbory vyvíjejí svoji činnost ve spojení s občany a jejich organizacemi, což však byla opět spíše ideová fráze bez skutečného normativně právního významu a dopadu. Zákon naznačoval i úsilí o prosazení určitých prvků přímé demokracie např. ustanovením, podle něhož mohly být základní otázky života obce nebo města předloženy k projednání občanům (zejména pokud šlo o územní plán či sloučení s jinou obcí). Vzhledem k tomu, že nestanovil, jak má být mínění občanů zjištěno a zejména nakolik k němu musí být přihlíženo, nemělo toto ustanovení větší význam.

Stupně a druhy národních výborů zůstaly v zásadě stejné, jako podle zákonné úpravy z roku 1960. Nadále tedy existovaly **místní, resp. městské, okresní a krajské národní výbory**. Nově bylo zavedeno rozdělení městských národních výborů do tří kategorií, v závislosti na tom, zda byly ve městech, která byla sídly krajů či okresů nebo podle velikosti významu měst a podobných kritérií. Zvláštní statut byl přiznán městským národním výborům v **Brně, Ostravě a Plzni** (území těchto měst se členila na obvody s obvodními národními výbory). V Praze působil **Národní výbor hlavního města Prahy** a **obvodní národní výbory** (postavení Prahy bylo ovšem upraveno zvláštním zák. č. 111/1967 Sb.). V obcích, které byly k Praze připojeny, působily místní národní výbory. [8]

Uvedený zákon upravoval samozřejmě kompetence a vztahy mezi jednotlivými orgány národních výborů. K žádným velkým změnám však nedošlo. Jako „*nejvyšší orgán národního výboru*“ bylo vymezeno **plenární zasedání**. Mělo pravomoc vyjadřovat se ke všem zásadním otázkám týkajících se rozvoje kraje, okresu či obce a rozhodovat o nich. Volilo radu národního výboru, předsedu, místopředsedy a byly mu odpovědné všechny ostatní orgány národního výboru.

Rada byla nadále *hlavním výkonným orgánem národního výboru s všeobecnou působností*, tvořená předsedou a místopředsedou národního výboru, tajemníkem a dalšími členy v počtu stanoveném zákonem.

Ke změnám došlo v postavení a náplni práce **komisí** národních výborů. Důraz byl položen zejména na *iniciativní a kontrolní činnost*. V rámci kontrolní činnosti dohlížely na fungování organizací řízených národními výbory a také vykonávaly kontrolní činnost ve vztahu k odborům národního výboru. Opatření jako výkonné orgány mohly činit pouze v záležitostech, které jim byly svěřeny plenárním zasedáním. Pokud nebyly u místních nebo městských národních výborů zřízeny odbory, plnily komise i jejich funkce. Komise nadále podléhaly pouze radě a pokud fungovaly namísto odborů, platil pro ně správní řád. I když zde šlo o porušení principu „*dvojí podřízenosti*“, vzhledem k tomu, že komise nebyly ve své podstatě výkonnými orgány, bylo z hlediska tehdejšího způsobu řízení práce národních výborů „podřízení“ pouze kolektivním orgánům národního výboru dostačující. [12]

Oproti zákonné úpravě z roku 1960 se podstatně změnilo postavení **odborů**, které se opět staly *výkonnými orgány státní správy*. Mimo jiné jim náleželo připravovat podklady pro jednání ostatních orgánů národního výboru a řídit po odborné stránce organizace a zařízení národních výborů. Jejich práce byla řízena radou a té taky odpovídaly za svoji činnost. U odborů *byl zachován princip dvojí odpovědnosti*, tzn. že odpovídaly také odboru národního výboru vyššího stupně event. v případě krajského národního výboru, příslušnému orgánu státní správy.

Koncem 60. let a v 70. letech zůstávaly národní výbory hlavními, i když nikoliv jedinými orgány státní správy. Na úrovni krajů a okresů v oblasti výkonu státní správy působily rovněž především „dekoncentráty“ centrálních institucí (např. okresní a krajské finanční správy, vojenské správy). Národní výbory měly s těmito orgány spolupracovat a víceméně v některých případech byly kompetentní k výkonu dohledu nad jejich činností. I v této oblasti však docházelo k určité „kompetenční nejasnosti“ mezi oběma typy institucí. [5]

V období tzv. pražského jara v roce 1968 byla zahájena diskuse o zásadní reformě místní správy. Bylo uvažováno o obnovení územní především obecní samosprávy, novém administrativním rozdělení státu, kdy mělo dojít k obnovení historických zemí a vytvoření komunálního vlastnictví. Srpnová okupace a následný proces tzv. normalizace tento rozběh zlikvidovaly. Systém národních výborů zůstal zachován a jakýkoliv pokus o územní autonomii, která představovala potencionální oponenturu vůči centru byl označen jako politicky pochybený.

V 70. letech vyhlásila KSČ linii urbanizace, která měla vést ke sbližování způsobu života ve městech a na venkově. Její součástí bylo spojování obcí či jejich připojování k městům i vytváření tzv. střediskových obcí. Formy a důvody této integrací rozebírám více v následující kapitole.

Období 80. let bylo poznamenáno ekonomickým i politickým úpadkem režimu. V oblasti územní správy byly opakovány snahy po zvýraznění role národních výborů při řízení ekonomiky a zvýšení zájmu občanů na jejich činnosti. Jejich opravdová realizace by však musela znamenat strukturální změny, na které se v žádném případě nepomýšlelo. [8]

5.2 Formy a důvody integrace obcí

Určitým problémem, který se vyskytl již v druhé polovině 60. let, byla otázka zajišťování správní agendy místními národními výbory působícími v malých obcích (menších než 2 500 obyvatel). V těchto obcích nebyly při národních výborech zřizovány odbory, nýbrž jejich funkci zastávaly „komise“, na jejichž práci se podíleli i občané - nečlenové národního výboru. Těchto „malých“ městských a místních národních výborů bylo v České republice více než 75 %. Prakticky to znamenalo, že v rozhodující části základního článku systému národních výborů, nebyl výkon správních agend zajištěn na profesní úrovni kvalifikovanými pracovníky a tyto „malé“ místní národní výbory nebyly schopny plnit ani základní funkce správních orgánů v oblasti správy.

Počátkem 70. let - v r. 1972 - bylo v obou republikách více než 10 000 obcí, ne ve všech však byly zřízeny národní výbory. V České republice působilo 420 městských národních výborů, 13 obvodních národních výborů (10 v Praze a 3 v Brně). Současně tu působilo 6 823 místních národních výborů, z toho 1 239 bylo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 300, 3 355 výborů působilo v obcích do 600 obyvatel, 1 770 místních

národních výborů působilo v obcích, v nichž počet obyvatel nepřesahoval 1 500. Jen 413 místních národních výborů působilo v obcích do 3 000 obyvatel. [7]

Tab. 4. Počet obcí na území Československé republiky v letech 1930 - 1976

Území	Počet obcí v roce (k 31. 12)					
	1930	1950	1961	1970	1972	1976
ČSR	11 768	11 459	8 726	7 509	7 391	6 088
SSR	3 470	3 344	3 237	3 099	2 997	2 792

Vezmeme-li v úvahu způsob metodického a „operativního“ řízení těchto místních národních výborů okresními národními výbory ve vztahu k uvedeným údajům, je zřejmé, že tato situace byla jen velmi těžko trvale udržitelná stávajícím způsobem řízení. V přepočtu na jeden ONV připadalo v Českých zemích průměrně 72 národních výborů (kromě městských národních výborů). V některých okresech přesahoval počet místních národních výborů řízených jedním ONV až 120, naproti tomu v pohraničí a horských okresech s nízkou hustotou sídel, počet místních národních výborů, spadajících do sféry působnosti jednoho ONV, nedosahoval ani počtu 50.

Otázkou úpravy územního rozsahu spravovaného místními národními výbory se zabývala vláda již koncem 60. let. *Vládním usnesením č. 100/1967 Sb.* byly na základě návrhů krajských národních výborů schváleny tzv. „**střediska perspektivního osídlení**“. V České republice bylo navrženo 170 obcí jako středisek obvodního, event. oblastního významu a 1 029 obcí jako středisek místního významu. Místní národní výbory, již ve funkční sestavě, tj. minimálně s jedním „odborem“ a tajemníkem, měly být ustaveny právě v obcích vytipovaných jako „střediska místního významu“. Realizace tohoto záměru, která se uskutečňovala v průběhu 70. let a v první polovině 80. let redukovala počet místních národních výborů, které byly v kompetenci jednoho okresního národního výboru přibližně na jednu pětinu.

Snížení počtu obcí (tzn. i místních národních výborů) a zvětšení základních územních celků, v nichž působily tyto národní výbory, znamenalo značný zásah do dosavadního územního uspořádání. I když metodické pokyny při provádění těchto změn kladly vysoký důraz na „*aktivní*“ spoluúčast občanů při rozhodování a zdůrazňovaly nutnost přihlížení k „*zájmům*“ občanů v uspokojování jejich potřeb, nesetkala se realizace tohoto záměru se všeobecným pochopením. [12]

Při stanovování nových územních oblastí působení místních národních výborů byly používány víceméně administrativně direktivní metody. Reálně převládaly dva hlavní postupy. Buď docházelo k vytvoření nového územního správního celku ***sloučením více stávajících obcí v jeden celek*** nebo pro ***více obcí*** (aniž byly sloučeny) ***byl ustaven jeden společný místní národní výbor***. Současně bylo nutno upravit hranice nově vytvořených územních celků se stávajícími hranicemi okresů tj. hranicemi působnosti okresních národních výborů.

Obce vytipované jako „střediska místního významu“ se staly nejen sídly místních národních výborů, ale zároveň střediskovými obcemi do všech důsledků. Byly v nich zpravidla soustředěny zpravidla služby (nově budované samoobsluhy, centra podniků místního národního hospodářství, atd.), zdravotnická střediska, kulturní domy atd. Vytvoření střediskových obcí se dotklo i úpravy sítě škol. Došlo k postupnému rušení malotřídních škol působících v nestřediskových obcích a přesunu jejich žáků do škol ve střediskové obci. Vytváření střediskových obcí znamenalo v určité míře i změny v místní a okresní infrastruktuře, zejména dopravní. Jedním z negativních důsledků bylo postupné „vysídlování“ menších obcí, zejména v pohraničních a podhorských oblastech.

Místní národní výbory ustavené v střediskových obcích se na mnoha místech setkávaly s kritickými stanovisky ze strany „příčleněných“ obcí. Většina investičních prostředků směřovala k podpoře rozvoje především střediskových obcí, běžně převládaly názory, že občanská vybavenost se ve střediskových obcích realizuje „na úkor“ ostatních obcí. Převážná část poslanců místních národních výborů totiž pocházela rovněž ze střediskových obcí a to reálně poznamenávalo i některá rozhodnutí těchto místních zastupitelských sborů.

I když některé z nově vzniklých celků splnily nejen předpokládané očekávání ze strany vyšších správních institucí, ale byly i předpokladem k racionálnímu řešení rozvoje příslušného územního celku, v řadě případů vznikly územní celky spojením původních obcí zcela neorganicky a proklamovaného cíle - zlepšení výkonu správy - nebylo v zásadě dosaženo. Důkazem toho byla i skutečnost, že po roce 1990 využila řada menších obcí vzniklé možnosti, aby se opět od střediskových center správně oddělily, ustavily vlastní obecní úřad a zvolily obecní zastupitelstvo. [12]

ZÁVĚR

Historie veřejné správy v letech 1945 - 1989 byla významně ovlivněna politickým vývojem v českých zemích a záměry vládních představitelů při budování socialismu, na úkor ucelené koncepce organizace veřejné správy. Byla narušena tradice relativně fungujícího prvorepublikového modelu a politicky motivované změny přinášely často nesystémové zásahy do územněsprávní organizace republiky.

Základní problémy v oblasti fungování veřejné správy lze vymezit v několika okruzích. Národní výbory se staly rozhodujícím článkem organizace veřejné správy, jejich činnost však byla poznamenána politickým systémem té doby a také problémy způsobené personálním obsazením správního aparátu. Sjednocení funkce výkonu státní správy a samosprávné funkce v jednom orgánu bez jakéhokoliv rozlišení těchto dvou činností, se promítalo nejen do kompetenčních vztahů, ale fakticky znamenalo zánik samosprávy. Dále to byly problémy způsobené charakterem „centralismu“ v oblasti hospodářského plánování a „regionální“ odpovědnosti územních orgánů veřejné správy za komplexní rozvoj územních celků. Nelze také pominout problémy spojené s reformou územní organizace uskutečněné v roce 1960, kdy došlo k narušení tradičních geografických a historických vazeb v regionech.

Věřím, že reforma veřejné správy, která probíhá v současné době se poučí z chyb a nedostatků uplynulých šedesáti let a podaří se vytvořit fungující model veřejné správy, především ke spokojenosti občanů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] FIALA, Josef., MATES, Pavel., NOVÝ, Karel., PRŮCHA, Petr. *Malá právnícká encyklopedie*. 4. vyd. Praha: Linde, 2001. 287 s. ISBN 80-7201-312-2.
- [2] PRŮCHA, Petr., SCHELLE, Karel. *Základy místní správy*. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. 189 s. ISBN 80-85964-00-7.
- [3] SKULOVÁ, Soňa. *Základy správní vědy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 234 s. ISBN 80-210-1828-3.
- [4] PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva a veřejné správy*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 257 s. ISBN 80-210-0886-5.
- [5] ČEHÁK, Vladimír., LACINA, Karel. *Vývoj systémů veřejné správy*. 1. vyd. Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2001. 115 s. ISBN 80-86419-13-4.
- [6] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v ČR*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [7] DAVÍDEK, V., SEKERA, V., SRB, V., JAMBOŘOVÁ, H., JIRSOVÁ, M. *Retrospektivní lexikon obcí Československé socialistické republiky 1850 - 1970*. 1. vyd. Praha: SEVT, 1978.
- [8] MATES, Pavel., MATULA, Miloš. *Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy*. 2. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. 105 s. ISBN 80-70797-53-3.
- [9] COGAN, R. *Krajské zřízení*. 1. vyd. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN 80-7357-041-6.
- [10] SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1948*. Praha: EUROLEX BOHEMIA s.r.o., 2002. 389 s. ISBN 80-86432-25-4.
- [11] *Správní právo*. Vydává Ministerstvo vnitra ČR. 1992, roč. XXV, č. 6. Praha: 1992. ISSN 0139-6005.
- [12] ČEHÁK, Vladimír. *Vývoj veřejné správy v Československu a České republice (1945 - 2004)*. 1. vyd. Praha: EUPRESS, 2004. 264 s. ISBN 80-86754-22-7.
- [13] SCHELLE, Karel. *Vývoj státní správy v dokumentech II.* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 244 s. ISBN 80-21005-53-19.

- [14] MATULA, Miloš. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference konané v Třešti ve dnech 22.–24. října 2003*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 1.část. ISBN 80-86473-71-6

SEZNAM TABULEK

<i>Tab. 1. Územní členění veřejné správy v letech 1921 - 1927</i>	<i>16</i>
<i>Tab. 2. Územní členění veřejné správy v letech 1949 - 1950</i>	<i>29</i>
<i>Tab. 3. Územní členění veřejné správy v roce 1960</i>	<i>42</i>
<i>Tab. 4. Počet obcí na území Československé republiky v letech 1930 - 1976.....</i>	<i>48</i>

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Okresy v českých zemích 1945 - 1948
- P II České kraje a okresy 1949 - 1960
- P III Kraje a okresy v Československé socialistické republice 1960 - 1990

PŘÍLOHA P I: OKRESY V ČESKÝCH ZEMÍCH 1945 - 1948

SPRÁVNÍ OKRESY V ZEMI ČESKÉ

Aš, Benešov, Beroun, Bílina, Blatná, Mladá Boleslav, Brandýs nad Labem, Český Brod, Německý Brod, Broumov, České Budějovice, Nový Bydžov, Čáslav, Děčín, Dobruška, Domažlice, Dubá, Duchcov, Dvůr Králové nad Labem, Falknov nad Ohří, Frýdlant, Kutná Hora, Hořice, Hořovice, Jindřichův Hradec, Hradec Králové, Mnichovo Hradiště, Humpolec, Cheb, Chomutov, Chotěboř, Chrudim, Jablonec nad Nisou, Německé Jablonné, Jáchymov, Jaroměř, Jičín, Jilemnice, Jílové, Kadaň, Kamenice nad Lipou, Kaplice, Kladno, Klatovy, Kolín, Kralovice, Kralupy nad Vltavou, Kraslice, Český Krumlov, mariánské Lázně, Ledec nad Sázavou, Liberec-venkov, Česká Lípa, Litoměřice, Litomyšl, Locket, Louny, Mělník, Milevsko, Most, Vysoké Mýto, Náchod, Nejdek, Nymburk, Nová Paka, Pardubice, Pelhřimov, Písek, Planá, Plzeň-venkov, Podbořany, Poděbrady, Polička, Praha-venkov-jih, Praha-venkov-sever, Prachatic, Přestice, Příbram, Rakovník, Říčany, Rokycany, Roudnice nad Labem, Rumburk, Rychnov nad Kněžnou, Sedlčany, Semily, Slaný, Strakonice, Stříbro, Sušice, Šluknov, Tábor, Tachov, Teplá, Teplice-Šanov, Třeboň, Trutnov, Turnov, Horšovský Týn, Týn nad Vltavou, Ústí nad Labem, Ústí nad Orlicí, Varnsdorf, Karlovy Vary, Vejprty, Vlašim, Vrchlabí, Žamberk, Žatec, Žlutice.

SPRÁVNÍ OKRESY V ZEMI MORAVSKOSLEZSKÉ

Moravský Beroun, Bílovec, Boskovice, Brno-venkov, Uherský Brod, Bruntál, Moravské Budějovice, Dačice, Fryštát, Frývaldov (Jeseník), Hlučín, Hodonín, Uherské Hradiště, Hranice, Hustopeče, Nový Jičín, Jihlava, Krnov, Kroměříž, Moravský Krumlov, Kyjov, Litovel, nové Město na Moravě, Valašské Meziříčí, Mikulov, Místek, Olomouc-venkov, Opava-venkov, Přerov, Prostějov, Rýmařov, Šternberk, Šumperk, Český Těšín, Tišnov, Třebíč, Moravská Třebová, Vsetín, Vyškov, Zábřeh, Zlín, Znojmo.

PŘÍLOHA P II: ČESKÉ KRAJE A OKRESY 1949 - 1960

PRAŽSKÝ KRAJ

Benešov, Beroun, Brandýs nad Labem, Český Brod, Dobříš, Hořovice, Kladno, Kolín, Kralupy nad Vltavou, Kutná Hora, Mělník, Mladá Boleslav, Nové Strašecí, Nymburk, Poděbrady, Praha-jih, Praha-sever, Praha-východ, Praha-západ, Příbram, Rakovník, Říčany, Sedlčany, Slaný, Vlašim, Votice

ČESKOBUDĚJOVICKÝ KRAJ

České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Kaplice, Milevsko, Písek, Prachatice, Soběslav, Strakonice, Tábor, Trhové Sviny, Třeboň, Týn nad Vltavou, Vimperk, Bosňany

PLZEŇSKÝ KRAJ

Blatná, Bílovice, Domažlice, Horažďovice, Horšovský Týn, Klatovy, Plasy, Plzeň, Přestice, Rokycany, Stod, Stříbro, Sušice, Tachov

KARLOVARSKÝ KRAJ

Aš, Cheb, Jáchymov, Kadaň, Karlovy Vary, Kraslice, Mariánské Lázně, Podbořany, Sokolov, Toužim

ÚSTECKÝ KRAJ

Bílina, Děčín, Duchcov, Horní Litvínov, Chomutov, Litoměřice, Louny, Lovosice, most, Roudnice nad Labem, Teplice, Ústí nad Labem, Žatec

LIBERECKÝ KRAJ

Česká Lípa,, Doksy, Frýdlant, Jablonec nad Nisou, Jilemnice, Liberec, Mnichovo Hradiště, Nový Bor, Rumburk, Semily, Turnov

HRADECKÝ KRAJ

Broumov, Dobruška, Dvůr Králové nad Labem, Hořice, Hradec Králové, Jaroměř, Jičín, Náchod, Nová Paka, Nový Bydžov, Rychnov nad Kněžnou, Trutnov, Vrchlabí, Vamberk

PARDUBICKÝ KRAJ

Čáslav, Hlinsko, Holice, Chotěboř, Chrudim, Lanškroun, Litomyšl, Pardubice, Polička, Přelouč, Ústí nad Orlicí, Vysoké Mýto

JIHLAVSKÝ KRAJ

Dačice, Havlíčkův, Brod, Humpolec, Jihlava, Kamenice nad Lipou, Ledec nad Sázavou, Moravské Budějovice, Padov, Pelhřimov, Třebíč, Třešť, Velké Meziříčí, Žďár

BRNĚNSKÝ KRAJ

Blansko, Boskovice, Brno, Břeclav, Bučovice, Bystřice nad Pernštejnem, Hustopeče, Mikulov, Moravská Třebová, Moravský Krumlov, Rosice, Slavkov, Svitavy, Tišnov, Velká Bíteš, Vyškov, Znojmo, Židlochovice

OLOMOUCKÝ KRAJ

Bruntál, Hranice, Jeseník, Kojetín, Litovel, Olomouc, Prostějov, Rýmařov, Šternberk, Šumperk, Zábřeh

GOTTWALDOVSKÝ KRAJ

Gottwaldov, Hodonín, Holešov, Kroměříž, Kyjov, Uherské Hradiště, Uherský Brod, Valašské Klobouky, Valašské Meziříčí, Veselí nad Moravou, Vsetín

OSTRAVSKÝ KRAJ

Bílovec, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Fryštát, Hlučín, Krnov, Místek, Nový Jičín, Opava, Ostrava, Vítkov

PŘÍLOHA P III: KRAJE A OKRESY V ČESKOSLOVENSKÉ SOCIALISTICKÉ REPUBLICE 1960 - 1990

STŘEDOČESKÝ KRAJ

Benešov, Beroun, Kladno, Kolín, Kutná Hora, Mělník, Mlada Boleslav, Nymburk, Praha-východ, Praha-západ, Příbram, Rakovník

JIHOČESKÝ KRAJ

České Budějovice, Český Krumlov, Jindřichův Hradec, Pelhřimov, Písek, Prachatice, Strakonice, Tábor

ZÁPADOČESKÝ KRAJ

Domažlice, Cheb, Karlovy Vary, Klatovy, Plzeň-město, Plzeň-jih, Plzeň-sever, Rokycany, Sokolov, Tachov

SEVEROČESKÝ KRAJ

Česká Lípa, Děčín, Chomutov, Jablonec nad Nisou, Liberec, Litoměřice, Louny, Most, Teplice, Ústí nad Labem

VÝCHODOČESKÝ KRAJ

Havlíčkův Brod, Hradec Králové, Chrudim, Jičín, Náchod, Pardubice, Rychnov nad Kněžnou, Semily, Svitavy, Trutnov, Ústí nad Orlicí

JIHOMORAVSKÝ KRAJ

Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Gottwaldov, Hodonín, Jihlava, Kroměříž, Prostějov, Třebíč, Uherské Hradiště, Vyškov, Znojmo, Žďár nad Sázavou

SEVEROMORAVSKÝ KRAJ

Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Olomouc, Opava, Ostrava-město, Přerov, Šumperk Vsetín