

Verejná správa v povojnovom Československu

Abstrakt: Príspevok rozoberá právno-historické aspekty vývoja verejnej správy v Československu, s dôrazom na povojnové obdobie. Podstatná pozornosť je venovaná inštitútu národných výborov, pôvodným myšlienkam z ktorých vzišli, ako aj ich hodnoteniu v kontexte s dobou, v ktorej pôsobili.

Kľúčové slová: verejná správa, samospráva, orgány politickej správy v prvej ČSR, povojnové usporiadanie ČSR, odbojové zložky, národné výbory, právne zakotvenie národných výborov, stupne národných výborov, orgány národných výborov, trestno-správna právomoc národných výborov, referentský systém, tajomníci národných výborov.

Retrospektívny pohľad na verejnú správu v povojnovom Československu umožňuje nielen bilancovať, ale zároveň robiť úvahy o perspektívach jej ďalšieho vývoja. Bol systém verejnej správy v povojnovom období kópiou sovietskeho modelu, alebo mal aj racionálne jadro a môže byť prípadnou inšpiráciou pre ďalší vývoj?

Predvojnový systém verejnej správy bol často predmetom kritiky v demokratických kruhoch. Reforma verejnej správy z roku 1927 totiž posilnila centralistický režim a právomoc byrokracie a naopak obmedzila dovtedy zachované samosprávne prvky. Zákon o organizácii politickej správy č. 125/1927 Zb. (označovaný tiež ako organizačný zákon), ktorým sa táto reforma realizovala, bol založený na špecifickej kombinácii štátnych úradov okresných a krajinských (na čele s okresným náčelníkom, resp. krajinským prezidentom) s volenými orgánmi okresov a krajín (okresné a krajinské zastupiteľstvá). Okresné a krajinské zastupiteľstvá mali však len dve tretiny členov volených, ostatní boli menovaní ministrom vnútra, resp. vládou. Podľa zákona o organizácii politickej správy boli okres a krajina právnickou osobou len vo veciach, ktoré ich zastupiteľstvám prikazoval zákon (najmä vo veciach hospodárskych). Nedostatkom bolo, že tieto nemali vlastný výkonný aparát, a tak výraznú prevahu v okresnej a krajinskej správe malo štátne úradníctvo.¹ Najmenej kritike bola vystavená správa obcí, ktorá sa prevzala v zmysle recepčného zákona č. 11/1918 Zb. (zákon o zriadení samostatného československého štátu) z rakúskeho a uhorského systému mestskej a obecnej správy zo šesťdesiatych rokov 19. storočia. V českých krajinách politickú správu vykonávali jednak byrokraticky organizované orgány štátnej správy a jednak orgány samosprávy. Vo veciach týkajúcich sa záujmov a prospechu obce mala obec v rámci zákonov samosprávu pôsobnosť, v ďalších veciach mala pôsobnosť prenesenú (mohla plniť aj úlohy štátnej správy). Prenesenú pôsobnosť vykonával spravidla starosta, ktorému boli podriadení obecní úradníci.² V Uhorsku neexistoval tento dualizmus, administratívny systém nebol poštátnený, ale bol vyjadrený v prevažnej miere na princípe samosprávy. Samospráva sa priznala municipiálnym mestám, mestám so zriadeným magistrátom a obciam.³ Najvyšší dozor štátu sa prejavoval v tom, že najvyššie štátne orgány boli najvyššími odvolacími a revíznymi inštanciami. Celý systém samosprávy bol však obmedzený zákonnými ustanoveniami, sledujúcimi tendencie centralizácie.⁴

¹ Bližšie pozri Zákon č. 125/1927 Zb. O organizácii politickej správy

² MIKULE, V. Národní výbory a správní soudnictví v letech 1945 až 1948. In Zborník *Vývoj práva v Československu v letech 1945-1989*, Praha : Karolinum 2004, s. 847.

³ Municipiálne mestá – od lat. výrazu municipium, ktorý označoval sídelné jednotky (mestá), ktoré mali výsadné práva (ľaziť soľ, vyberať mýto, raziť mince apod.), čím získavali vlastné zdroje a stávali sa nezávislými od finančných zdrojov panovníka (zárodok samosprávy). Mestá so zriadeným magistrátom – zvláštny druh obce, podriadené priamo komitátu, v obvode ktorého sa nachádzali.

⁴ SIVÁK, F. a kolektív. *Slovenské a české dejiny štátu a práva v rokoch 1918 – 1945*. Bratislava : Univerzita Komenského 1996, s. 85

Budovanie nového typu verejnej správy bolo neodmysliteľnou súčasťou povojnového usporiadania Československa. V tejto súvislosti bola nastolená otázka kontinuity či diskontinuity s verejnou správou prvej ČSR. Takmer všetky politické sily, ktoré sa otázkou povojnového usporiadania Československa zaoberali, sa priklonili skôr k princípu diskontinuity. Popri týchto názoroch sa objavila myšlienka kontinuity, a to v snahe obnoviť tradíciu národných výborov. Z tradície národných výborov vychádzal do určitej miery aj zahraničný odboj, keď v Paríži ako prvý významný reprezentant československej štátnosti vznikol Československý národný výbor ako dočasný ústredný orgán formujúcej sa emigrácie na západe. Tradícia národných výborov bola teda veľmi silná a stala sa predmetom rokovaní o povojnovom charaktere verejnej správy v Československu medzi komunistickým a občianskym odbojom. Komunisti predpokladali existenciu národných výborov ako orgánov, ktoré vzišli z národno-oslobodzovacieho boja, pričom požadovali ich priamu voľbu ľuďom. Tieto otázky boli rozoberané na moskovských rokovaníach v decembri 1943. Ich výsledkom bola dohoda o tom, že národné výbory budú mať významné postavenie medzi orgánmi verejnej správy v miestnom, okresnom a zemskom meradle.

Ďalší vývoj však ukázal, že nie všetky zložky emigrácie boli s týmto stanoviskom stotožnené. Boli to predstavitelia nekomunistického odboja, ktorí často považovali národné výbory za orgány dočasné. Zaujímavé bolo tiež vymedzenie kompetencie národných výborov, keď napríklad zemské národné výbory mali plniť funkciu len poradných orgánov zemského prezidenta. Toto stanovisko odmietli predstavitelia KSČ, ktorí požadovali, aby sa národné výbory stali skutočnými výkonnými orgánmi v obciach, okresoch a krajinách. Ďalšie obdobie bolo v znamení búrlivých debát o charaktere a postavení národných výborov. Ich výsledkom bolo prijatie ústavného dekrétu č. 18/1944 Úr. vest. o Národných výboroch a Dočasnom národnom zhromaždení. Podľa čl. 1, citovaného dekrétu mali byť na oslobodenom území ustanovené miestne, okresné a zemské národné výbory ako dočasné orgány verejnej správy. V oblasti štátnej správy mali byť podriadené vláde. Vláda bola zmocnená upravovať nariadeniami s platnosťou zákona voľbu do národných výborov a ich právomoc. Uvedené nariadenia museli byť podpísané prezidentom republiky. Ústavný dekrét č. 18/1944 Úr. vest. riešil tiež z pohľadu celého československého štátu situáciu v obciach a okresoch, kde žila väčšina štátne nespoľahlivého obyvateľstva. Tu mali byť namiesto národných výborov menované správne komisie alebo komisie, ktoré mali podľa miestnych pomerov pribrať k spolupráci zástupcu štátne spoľahlivého obyvateľstva. Čo sa rozumelo pod pojmom štátne nespoľahlivé obyvateľstvo, dekrét priamo neurčoval, v praxi sa to týkalo najmä pohraničných oblastí s nemeckou a maďarskou menšinou.

V ďalšom období sa národné výbory stali predmetom rozsiahlych rokovaní v súvislosti s prípravou nového vládneho programu (Košícký vládny program), ktorý problematiku štátnej a verejnej správy riešil v piatej kapitole. V nej sa uvádzalo, že *„Na rozdiel od predchádzajúceho byrokratického, ľudu vzdialeného správneho aparátu, tvoria orgány štátnej a verejnej správy, ľuďom volené národné výbory. Tieto ľuďom volené, pod neustálou kontrolou ľudu stojace a ľuďom odvolateľné národné výbory budú v obvodoch svojej pôsobnosti riadiť všetky verejné záležitosti a dbať popri ústredných orgánoch o verejnú bezpečnosť a zriadiť si im podriadený demokratický úradnícky aparát. Vláda bude svoju politiku uskutočňovať cez národné výbory a plne sa o ne opierať.“*⁵

Vychádzajúc z citovaného ustanovenia vládneho programu, boli prijaté viaceré právne normy, ktoré právne zakotvili postavenie národných výborov. Medzi najvýznamnejšie patrí vládne nariadenie č. 4/1945 Zb. o voľbe a právomoci národných výborov (v znení nariadenia č. 44/1945 Zb), vykonávajúce ústavný dekrét prezidenta republiky č. 18/1944 Úr. vest.

⁵ Program novej československej vlády Národného frontu Čechov a Slovákov, prijatý dňa 5.4.1945, S. MATOUŠEK, J. CHOVANEC. *Dokumenty k štátnemu právu ČSSR*. Bratislava : Univerzita Komenského 1971, s. 56 - 57.

Nariadenie č. 4/1945 Zb. vytváralo v súlade s ústavným dekrétom č. 18/1944 Úr. vest. trojstupňovú sústavu a to miestne, okresné a zemské národné výbory, ktoré označovalo ako zastupiteľské orgány a orgány verejnej správy. V Čechách a na Morave sa tak vytvorili dva zemské národné výbory, pričom Moravský zemský národný výbor mal exozitúru aj pre zem Moravsko-Sliezsku. Na rozdiel od citovaného dekrétu sa už v nariadení č. 4/1945 Zb. nepoužíval výraz dočasné orgány. V oblastiach s väčšinou štátne nespokojlivého obyvateľstva bola v duchu vládneho programu zriadená inštitúcia správnych komisií s rovnakými právomocami ako národné výbory. Vládne nariadenie č. 4/1945 Zb. tak zakotvilo národné výbory ako miestne orgány štátnej moci a správy, pričom tieto kumulovali rovnaké prostriedky, ktoré boli predtým zverené správe v obidvoch kolajach. Táto požiadavka bola opätovne zdôraznená v obežníku ministerstva vnútra B-7000-31/8-45-III/2 z 3. septembra 1945. Likvidáciou dvojkoľajnosti malo dôjsť k položeniu základov novej politickej moci u nás. Národné výbory sa tak stali jedinými miestnymi orgánmi štátnej moci a správy. K zásadnému právnemu zakotveniu národných výborov na Slovensku došlo nariadením SNR č. 26/1945 Zb. nar. SNR o národných výboroch. V zmysle uvedeného nariadenia boli výslovne zrušené doterajšie obecné a obvodné notárske úrady a okresné i župné úrady. Miestne a okresné národné výbory si mali sami zriadiť sebe podriadený demokratický aparát. Na miestne národné výbory prešla právomoc obecnej samosprávy i obecných a obvodných notárov, to isté platilo i na úrovni okresov a žúp. Pôsobnosť národných výborov mala zahrnúť právomoc bývalej samosprávy i politickej správy. Miestne národné výbory podliehali okresným národným výborom a tie Slovenskej národnej rade.⁶

Povojnové usporiadanie Československa je aj v súčasnosti predmetom právno-historických diskusií, Košický vládny program a problematiku verejnej správy nevynímajúc. Niektorí autori ho charakterizujú ako „program postupnej sovietyzácie Československa, ktorý po sovietskom vzore zaviedol systém národných výborov a vytvoril tak podmienky k úplnému prevzatíu moci komunistami, k teroru, popravám, jáchymovským koncentrákom a tiež k právnemu marazmu“.⁷ Prikláňame sa skôr k názorom tých autorov, ktorí vo svojich hodnotiacich stanoviskách zohľadňujú mimoriadne okolnosti daného obdobia, ktoré so sebou niesli rôzne nedostatky a nedôslednosti. V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že Košický vládny program schválila vláda Národného frontu Čechov a Slovákov, ktorú okrem KSČ tvorili všetky politické strany, ktoré sa aktívne zúčastnili na boji proti fašizmu, preto ich súhlas s postupnou sovietyzáciou sa javí ako dosť nereálny.

Zavedenie inštitútu národných výborov malo u nás svoje racionálne, vnútropolitické dôvody. V povojnovom období plnili rozsiahle úlohy týkajúce sa očisty verejného života, zavádzania národných správ, pracovali v oblasti hospodárskej kultúrnej, zdravotnej a sociálnej. Okrem pozitívneho hodnotenia ich činnosti v týchto oblastiach sa často zdôrazňujú aj ich rozporuplné postupy najmä pri vykonávaní očisty verejného života a zavádzaní národných správ. Za nedostatok v činnosti národných výborov možno považovať skutočnosť, že až do volieb v roku 1954 členov národných výborov menovalo ministerstvo vnútra, krajský národný výbor, alebo okresný národný výbor, a to na návrh príslušného akčného výboru Národného frontu (na rozdiel od postulátu vyjadreného v Košickom vládnom programe).

Pozitívne nemožno hodnotiť ani tzv. referentský systém v činnosti národných výborov v Čechách a na Morave, keď referent, ako člen rady národného výboru, bol orgánom s rozhodujúcou právomocou a často rozhodoval i o takých veciach, keď bolo potrebné, aby rozhodla rada, prípadne národný výbor ako kolektívny orgán. Na Slovensku sa namiesto referentského systému vytvorila funkcia tajomníkov národných výborov, so značnou právomocou vo vzťahu k ostatným orgánom národného výboru.

⁶ Bližšie pozri § 5 Nariadenia Predsedníctva SNR č. 26/1945 zo 7. apríla 1945 O národných výboroch.

⁷ Bližšie pozri: LOEWE, J. *Lidové noviny* 22.4.2002

Rozsiahle úlohy, ktoré národné výbory v danom období plnili, viedli k narastaniu ich trestno-správnej právomoci. V praxi to znamenalo, že trestné komisie okresných národných výborov často rozhodovali bez znalosti trestno-procesných predpisov, čo sa prejavilo aj v ich protizákonnej činnosti. Až zákon č. 102/1953 Zb., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré ustanovenia trestného práva správneho, zmenil dovtedajšiu rozsiahlu trestnú právomoc národných výborov, ktorá im pôvodne umožňovala ukladať trest odňatia slobody do dvoch rokov, pokuty do 200 tisíc Kčs, trest prepadnutia majetku a zákaz pobytu. Stíhanie závažnejších priestupkov týmto prešlo na prokurátorov a súdy. Národné výbory tak mohli ukladať tresty od 14 dní do 3 mesiacov a pokuty do 3 000 Kčs.⁸

V období rokov 1945 – 1948 badať tiež tendenciu upevňovania centrálneho riadenia jednotlivých stupňov národných výborov. Okrem toho neexistovala dvojaká podriadenosť odvetvových orgánov národných výborov a komisie národných výborov mali len poradnú funkciu.

Postavenie národných výborov po Februári 1948 potvrdzovala Ústava 9. mája, podľa ktorej sa národné výbory stali orgánmi a nositeľmi jednotnej štátnej moci v obciach, okresoch a krajoch. Šiesta kapitola ústavy sa zaoberá národnými výbormi podrobne, pričom § 124 konštatuje, že „Národné výbory vykonávajú na území, pre ktoré sú zvolené verejnú správu vo všetkých jej odboroch, najmä všeobecnú správu vnútornú, správu kultúrnu a osvetovú, ochranu práce a správu zdravotnú a sociálnu, správu finančnú podľa zvláštnych ustanovení.“ Citovaný paragraf priamo zaväzuje národné výbory povinnosťou, „*opierať sa o priamu účasť a iniciatívu ľudu a podliehať jeho kontrole. Ich členovia a členovia ich orgánov sú ľudu za svoju činnosť zodpovední.*“⁹

V rozpore s postulátmi deklarovanými v Ústave 9. mája, sa v národných výboroch v tomto období dostáva do popredia posilnenie prvku administratívno-správneho (čím sa a posilňuje váha úradného aparátu). Do ústavy sa nepodarilo presadiť návrhy na zachovanie zemského zriadenia, naopak, bol v nej zakotvený systém krajských národných výborov. Zákon č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení definitívne v celom štáte zlikvidoval zemské zriadenie, zem Moravsko-Sliezska, Česká a Slovenská prestali existovať.

Dňom 1. januára 1949 sa v Československu zriadili nové územné celky – kraje, podobné v minulosti takzvaným veľžúpám. Na Slovensku bolo 6 krajov: Bratislavský, Nitriansky, Žilinský, Banskobystrický, Prešovský a Košický kraj. V zákone č. 280/1948 Zb. sa krajské národné výbory definovali ako orgány jednotnej ľudovej správy. Mali chrániť a posilňovať ľudovodemokratické zriadenie, pôsobiť pri plnení úloh obrany štátu, starať sa o národnú bezpečnosť, národné zdravie a podobne. Boli podriadené vláde a ich činnosť bola určovaná na plenárnych zasadaniach. Výkonnými zložkami krajských národných výborov (ďalej KNV) boli rada KNV, predseda KNV s námestníkmi, referenti a komisie KNV. Pomocníkom a zároveň výkonným orgánom predsedu KNV bol tajomník. Vytvorila sa trojstupňová sústava národných výborov – krajské, okresné, mestské a miestne národné výbory, pričom platila zásada, že národný výbor vyššieho stupňa riadil národný výbor nižšieho stupňa.

Zákony o národných výboroch z marca 1954 (ústavný zákon č. 12/1954 Zb. o národných výboroch, zákon č. 13/1954 Zb. o národných výboroch a zákon č. 14/1954 Zb. o voľbách do národných výborov) a ich priame voľby v máji 1954 vytvorili demokratickejšie podmienky na činnosť národných výborov a pre výkon ich trestnej právomoci (už aj preto, že od roku 1945 sa prakticky nekonali priame voľby). To však stále neznamenalo, že sa národné výbory dôsledne starali o potreby občanov. Prevládali reziduá ich vystupovania ako mocenských nástrojov, ktoré presadzovali radikálnu politickú líniu komunistickej strany.

⁸ Bližšie pozri: ŽATKULIAK, J. *V meně zákonov a proti občanom*. Bratislava : Veda, 1994, s. 56-83

⁹ Ďalšie podrobnosti týkajúce sa počtu členov národných výborov, zásady ich organizácie, ako aj ich financovanie mali v zmysle § 127-133 Ústavy 9. mája upraviť konkrétne zákony.

Záver

Sme toho názoru, vzhľadom na uvedené, že povojnový systém verejnej správy a zavedenie inštitútu národných výborov v ňom malo svoje racionálne dôvody, ktoré vyplývali z charakteru povojnového vývoja a tieto boli uznávané jednotlivými zložkami odboja. Hovoriť preto o jednoznačnom preberaní sovietskeho modelu by nebolo správne a pravdivé, navyše ak prvú československú povojnovú vládu tvorili okrem KSČ aj politické strany, ktoré by sa s takýmto modelom nikdy nestotožnili. Okrem nespochybniteľných pozitív (oblasť sociálna, kultúrna, zdravotná), je potrebné poukázať na nedostatky v činnosti národných výborov (referentský systém, funkcie tajomníkov, absencia právnej úpravy priamej voľby do NV, rozsiahla trestno-správna právomoc). Samostatnou kapitolou sú politické zmeny po Februári 1948, ktoré boli dôsledkom vážnych chýb demokratických síl a spôsobili, že národné výbory sa stali územnými mocenskými inštitúciami štátu ovládaného monopolom jednej politickej strany, pôsobiace ako štátny nástroj politiky KSČ. Začala sa meniť ich sústava, vnútorná štruktúra i náplň činnosti. Vzhľadom na svoje mocensko-politické ciele KSČ aj v národných výboroch akcentovala výkonnú funkciu pred zastupiteľskou, čím potlačila ich samosprávne poslanie. Požiadavku odbornosti nahradila „*triednym inštinktom*“. Celá sústava národných výborov, miestnych, okresných a od r. 1949 aj krajských sa prispôbila potrebám výkonu štátnej moci a správy tak, ako ich určovala politika KSČ. Vychádzajúc z týchto konštatovaní, je preto nevyhnutné problematiku povojnovej verejnej správy hodnotiť v kontexte s dobou, vyzdvihnúť pozitíva, poučiť sa z negatív, prípadne sa nechať inšpirovať tými inštitútmi, ktoré sa osvedčili a boli preverené časom.

Literatúra

- BEŇKO, J. et al. *Dokumenty slovenskej národnej identity a štátnosti*. Bratislava : NLC - Dom slovenskej literatúry, 1998.
- BERTELMANN, K. *Vývoj NV do Ústavy 9. května (1945 – 1948)*. Praha : ČAV, 1964.
- BIELIK, F., SOPKO, J. *Ústředné orgány štátnej moci a správy na Slovensku v r. 1938-1945*. Bratislava : SAV 1973
- LOEWE, J. *Lidové noviny* 22.4.2002
- MATOŠEK, S., ZDOBINSKÝ, S. *Štátne právo ČSSR*. Bratislava : Obzor, 1987.
- MATOUŠEK, J. CHOVANEC. *Dokumenty k štátnemu právu ČSSR*. Bratislava : Univerzita Komenského 1971.
- MOSNÝ, P. *České a slovenské dejiny štátu a práva. I., II. časť*. Košice : UPJŠ, 1992.
- MIKULE, V. *Národní výbory a správní soudnictví v letech 1945 až 1948*. Praha : Karolinum 2004.
- SCHELLE, K. *Organizace veřejné správy v letech 1848 – 1948*. Brno : PF Masarykova univerzita, 1993.
- SIVÁK, F. et al. *Slovenské a české dejiny štátu a práva v rokoch 1918 – 1945*. Bratislava: Univerzita Komenského 1996.
- ŽATKULIAK, J. *Vývoj národných výborov na Slovensku v prvých rokoch výstavby socializmu (1948-1954)*. Bratislava : Veda 1986.
- ŽATKULIAK, J. *V mene zákonov a proti občanom?* Bratislava : VEDA, 1994.
- ZEMANDLOVÁ, L., VARŠOVÁ, M. *Vývoj verejnej správy na Slovensku*. Bratislava : Akadémia PZ, 2005.

Právne predpisy:

Zákon č. 125/1927 Zb. O organizácii politickej správy

Ústavný dekrét č. 11/1944 Úradného vestníka o obnovení právního poriadku.
Nariadenie vlády ČSR č. 4/1945 Zb. o voľbe a právomoci národných výborov.
Nariadenie Predsedníctva SNR č. 26/1945 Zb. o národných výborov.
Nariadenie SNR č. 3/1944 Zb. n. SNR o zriadení ústredných úradov SNR.
Zákon č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení.
Ústava ČSR z 9. mája 1948 (ústavný zákon č. 150/1948 Zb.)

Key words: public administration, self-government, authorities of political administration in first Czechoslovak Republic, post-war organisation of the Czechoslovak Republic, resistance units, national committee, legal basis of national committees, degrees of national committees, national committees authorities, criminal and administrative power of national committees, reporters system, national committees secretaries.

Summary

The author deals with public administration of the post-war Czechoslovakia from the legal-historical aspect. She pays attention to the institute of national committees, their legal bases, organisational structure and performed tasks. She shows some positives in activities of national committees (in social, health and cultural areas), but at the same time she stresses their negatives (reporters system, the function of secretaries, broad criminal-administrative powers). She states that after February 1948 national committees became territorial institutions of power of the Communist Party of Czechoslovakia, while their self-governmental function was suppressed, and expertness was compensated by a class instinct. Furthermore, the author suggests that it is necessary to examine the negatives in the context of extraordinary circumstances of the post-war period, to learn a lecture from them, and at the same time to find inspiration in the time-proven institutes.

*JUDr. Lýdia Zemandlová, CSc.
Akadémia Policajného zboru Bratislava
Katedra verejno-právnych disciplín
Tel.: 09610 57 470
e-mail: lydia.zemandlova@minv.sk*

Recenzent: JUDr. Lidya Ottová