

PRAHA 1989–1990. PŘECHOD OD LIDOVÉ SPRÁVY K DEMOKRATICKÉ SAMOSPRAVĚ

VÁCLAV LEDVINKA

1. Úvodem

Zhroucení politického systému tzv. reálného socialismu a mocenského monopolu KSČ bylo vzhledem k celkovému politickému vývoji v Evropě i ve světě nejpozději od poloviny 80. let 20. století reálně předvídatelné a bylo částí české společenské elity, ať opoziční (disentem) nebo do systému zapojené (establishmentem) dříve či později očekáváno. Vývoj situace po událostech 17. listopadu 1989 byl však tak překotný a samodestrukce dosavadního politického systému tak překvapivě rychlá, že vytváření nového uspořádání a nových struktur se nemohlo opřít o předem připravené a promyšlené plány či projekty (nepřikládáme-li ovšem váhu za vlasy přitaženým teoriím o operacích, manipulacích či komplotu všemocných tajných služeb). Bylo vlastně improvizací, vynucenou náhle vzniklým stavem – „sametovou“ revolucí. To platilo stejně pro sféru „vysoké“ státní politiky, jako pro sféru politiky místní, komunální či regionální.¹

¹ Vyplývá to z již dosti hojné a různorodé literatury odborné i memoárové. Viz např. Blehová, Beata: *Der Fall des Kommunismus in der Tschechoslowakei*, Wien 2006; Suk, Jiří: *Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 2000)*, Praha 2003; Měchýř, Jan: *Velký převrat, či snad revoluce sametová*, Praha 1999; Otáhal, Milan: *Podíl tvůrčí inteligence na pádu komunismu*, Brno 1999; Laciha, Jan: *Havel na Hrad*, Praha 1998; Hvízďala, Karel: *Výslech revolucionářů z roku '89*, Praha 2000.

Příčinou popsané situace byla zejména skutečnost, že značná část společnosti sice již v 70. letech zaujala a udržovala si distanci od „normalizačního“ režimu a že tento odstup se s poznáním iluzornosti stále platonicky proklamované ekonomické reformy i faktické planosti přestavby (perestrojky), nově deklarované po nástupu zcela neschopného Jakešova komunistického vedení, měnil v pasivní opozici a posléze i pasivní resistenci, že však aktivní úsilí o změnu systému vyvíjela až do roku 1988 pouze nepatrná hrstka disidentů, takřka bez jakékoli rezonance u pasivní většiny pražské veřejnosti.² Ani představitelé disentu ovšem nepředpokládali brzký převrat. Zaměřovali se především na obecné požadavky demokratizace, pluralizace a humanizace systému, na snahu o jejich šíření a propagaci. Nepřipravovali, pokud je známo, konkrétní politické plány či modely, jak tuto proměnu realizovat. Uvádí se zpravidla, že určité představy o potřebných přeměnách či reformách, především ekonomických, měli pouze pracovníci tehdejšího Prognostického ústavu ČSAV.³

Ještě improvizovaněji a zcela „na zeleném drnu“ se po 17. listopadu 1989 odehrála restrukturalizace obecní správy a místní samosprávy. V Praze, která byla dějištěm všech zásadních událostí sametové revoluce, probíhala tato proměna v úzké návaznosti na celkový politický vývoj, tvořila však jeho do značné míry autonomní a z pohledu veřejnosti leckdy i skrytější součást.⁴

² Bývalý poradce premiéra L. Adamce Oskar Krejčí s odvoláním na tajné zprávy tehdejšího Federálního úřadu pro tisk a informace uvádí, že před rokem 1987 působilo v tehdejší Československu pouze 5 opozičních (disidentských) skupin – Charta 77, Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných, Československo-polská Solidarita, Jazzová sekce a Výbor na ochranu práv maďarské menšiny. V roce 1987 přibýly další 4 skupiny a teprve v roce 1988 nastal výraznější nárůst o dalších 14. V srpnu 1989 bylo napočítáno již 39 opozičních seskupení a vycházelo 129 ilegálních periodik, z toho 61 vyhraněně politických. Srv. Krejčí, O.: Sametová revoluce. Pohled ze Strakovky, Knihovna Britských listů 15, 2004, s. 17.

³ K tomu srv. např. Komárek, Valtr: Prognóza a program, Praha 1990.

⁴ Reflexe a zhodnocení vývoje pražské obecní správy a samosprávy po r. 1989 v odborné literatuře historické, správněhistorické, ani právnícké dosud neexistuje. Pouze stručný základní faktografický přehled více či méně přihlížející k „vnitřnímu“ správnímu vývoji obsahují některé obecné příručky a přehledy např.: výstavní publikace: Ledvinka, V. (ed.): Osm století pražské samosprávy, Praha 2000, s. 87–166; Kaplan, Jan – Ledvinka, Václav – Šlajchrt, Viktor: Praha 1900–2000. Sto let stovčatého města, Praha 1999, s. 321–349; Míka, Alois a kol.: Dějiny Prahy v datech, Praha 1999 (2. vyd.), s. 274–293 a příl.; Ledvinka, Václav – Pešek, Jiří: Praha. Dějiny českých měst, Praha 2000, s. 655–657 a 691–702.

2. Konec „lidové správy“ hlavního města Prahy. Vyřešení otázky moci po sametové revoluci

Situace na pražské radnici byla před listopadem 1989 odrazem situace ve městě a v celé české společnosti, avšak akcelerace opozičních postojů zde byla ještě zpomalena, respektive utlumena specifickou povahou nejvyššího orgánu pražské „lidosprávy“ a tomu odpovídající jeho personální skladbou. Národní výbor hlavního města Prahy (NVP) byl, jak to odpovídalo konečné fázi vývoje československé lidové správy, pouze nesamostatným stvrzovacím („odkývávacím“) a výkonným orgánem (v dobovém politickém slangu „převodní pákou“), zatímco těžiště jakéhokoli závažnějšího rozhodování bylo soustředěno v řídicích stranicko byrokratických aparátech Městského výboru Komunistické strany Československa (MV KSČ) a příslušných oddělení ÚV KSČ. Výsledkem tohoto rozložení moci byla převažující pasivita NVP i dalších nižších článků lidové správy, obvodních a místních národních výborů (ObNV, MNV) ve všech oblastech komunální a místní politiky.⁵

Přesto na NVP čas od času ožívala nevýrazná tendence k určitému oddělení obecní správy od systému všezasahujícího stranickopolitického řízení. Například v tehdejšímu odboru vnitřních věcí vznikla rok před listopadem 1989, tváří v tvář množícím se pouličním demonstracím a střetům s bezpečnostními složkami, zajímavá autonomní iniciativa – pokus o jistou, velmi opatrnou liberalizaci vládnoucího normalizačního systému návrhem na povolení opozičních projevů na vyhrazených místech formou jakéhosi pražského Hyde parku. Měl být na dobře kontrolovatelném od ostatního města odděleném místě – na Střeleckém ostrově. Po „zkusmém“ povolení opozičního shromáždění ke Dni lidských práv (28. prosince 1988) na Škroupově náměstí v Praze 3 však tvrdá kritika ze strany ortodoxních zastánců mocenského a ideologického monopolu KSČ další kroky v tomto směru zcela zastavila. Bylo rozhodnuto podobnou „politickou chybu“ již neopakovat.⁶ Následovaly naopak systematické tvrdé zásahy bezpečnostních sil proti opozičním demonstrantům v tzv. Pala-

⁵ Suk, J.: (ve spolupráci s J. Cuhrou a F. Koudelkou): Chronologie zániku komunistického režimu v Československu 1985–1990, Praha 1999; Ledvinka, V.: Purkmistři, starostové a primátoři Prahy 1784–1997: Zuska, Zdeněk; Mladá fronta Dnes, 1997, č. 155, příl. Praha Dnes, s. 2; Štafa, František; tamtéž č. 160, s. 2; Horčík, Zdeněk, Hájek, Josef; tamtéž č. 166, s. 2.

⁶ Osobní diářové zápisky autora tohoto referátu z rozhovorů s tehdejšími vedoucími odboru vnitřních věcí NVP, jemuž byl Archiv hl. města Prahy podřízen (listopad 1988 – leden 1989).

chově týdnu (15.–21. ledna 1988), při nepovolených shromážděních k výročním a svátkům 21. srpna, 28. září a 28. října 1989 a posléze brutální zásah proti účastníkům úředně povolené studentské manifestace 17. listopadu 1989.⁷

Lze dovozovat, že právě opakované použití vodních děl a slzného plynu proti manifestantům, jejichž naprostou většinu tvořili vysokoškolští a středoškolští studenti, rozhodlo o konečném rozchodu jejich rodičů, většiny Pražanů a celého veřejného mínění se zdiskreditovaným, ustrnulým a od reality odtrženým pozdně normalizačním režimem. Bezohledný útok státní moci na demonstranty v podvečer 17. listopadu pak byl jen posledním podnětem, který vyvolal sametovou revoluci.

Také na pražské radnici vzniklo necelý týden po 17. listopadu občanské fórum, které opakovaně svolalo shromáždění zaměstnanců. Zde se ukázalo, že naprostá většina úředníků, včetně členů KSČ, sympatizuje s požadavky Občanského fóra (OF) a mnozí se aktivně účastní jeho manifestací i dalších aktivit. Vlastní radniční občanské fórum bylo však složeno pouze z nižších úředníků několika odborů NVP, postrádalo výrazné osobnosti, a proto zůstalo zcela bez vlivu na další vývoj událostí. Proměna dosavadního NVP byla provedena zvenčí – nátlakovým působením nově vzniklých struktur, především Koordinačního centra Občanského fóra (KC OF) a Pražské rady Občanského fóra (PR OF). Revoluční nátlak těchto seskupení měl ovšem také na úrovni městské politiky ryze „sametové“ formy. Bylo to předkládání písemných požadavků a rezolucí, kuloárové osobní vyjednávání, otevřené kolektivní jednání o vznesených požadavcích – tzv. kulaté stoly, a uzavírání politických dohod o řešení konkrétních politických a personálních problémů.⁸ Přesto transformace NVP do nových podmínek měla charakter politickomocenského převratu. Jeho výsledkem byla likvidace mocenského monopolu KSČ na pražské radnici, pluralizace složení orgánů NVP jdoucí daleko za úzké hranice dosavadní Národní fronty (NF) a nastolení dominance OF, ovšem při zachování podílu KSČ na moci. Toto rozložení sil včetně nikoli bezvýznamného zastoupení KSČ v nových demokratických orgánech bylo posléze potvrzeno i svobodnými komunál-

⁷ Holubec, Petr: *Kronika sametové revoluce*, Praha 1990; Suk, J. (ve spolupráci s J. Cuhrou a F. Koudelkou): *Chronologie zániku komunistického režimu*, pass. k přísl. datům; Míka, Alois a kol.: *Dějiny Prahy v datech*, Praha 1999 (2. vyd.), s. 274–293.

⁸ Zde i v dalších částech tento referát vychází, není-li uvedeno jinak, z údajů osobního archivu diářových a pamětních záznamů a z počítačové databáze záznamů autora tohoto referátu, který byl osobním účastníkem či svědkem všech podstatných událostí, o nichž se v textu hovoří. Jde tedy o příspěvek do jisté míry též pamětnický.

ními volbami ve dnech 23. a 24. listopadu 1990. Ty v pražských poměrech znamenaly ukončení revoluční etapy politického dění 1989–1990 a začátek regulérního, téměř klasicky fungujícího politického systému nové demokratické obecní samosprávy.

Hlavní kroky mocenskopolitického převratu na pražské radnici lze ve stručných tezech popsat takto:

a) Výměna vedoucích orgánů města pod tlakem dění v ulicích

Na mimořádném plenárním zasedání NVP 8. prosince 1989 byl dohodou poslaneckých klubů odvolán primátor Zdeněk Horčík, dosavadní rada NVP, tajemník NVP Zbyněk Kiesewetter a předseda Výboru lidové kontroly (VLK). Novým primátorem byl zvolen PaedDr. Josef Hájek, dosud jeden z primátorových náměstků, který přišel na pražskou radnici po volbách roku 1981 z vedoucích funkcí v aparátu Socialistického svazu mládeže a Mezinárodního svazu studentstva. Jeho náměstky se stali J. Klíma, M. Horský, V. Klíma, P. Nebeský a J. Němec, tajemníkem NVP J. Málek. Podle dohody poslaneckých klubů bylo politické složení nově zvolené rady NVP následující: bezpartijní 4, strana socialistická 4, strana lidová 4, KSČ 6. Přestože J. Hájek vystoupil 12. prosince 1989 s desetibodovým programem koaličního demokratického řízení města a hlavních směrů nové radniční politiky, vykonával primátorský úřad pouze necelé dva měsíce. Již 15. prosince byl nucen zahájit jednání u kulatého stolu se zástupci Občanského fóra, občanských a studentských iniciativ, které zmařilo představy dosavadních vedoucích struktur pražské radnice o jakési platonické „revoluci shora“.⁹

b) Zásadní rekonstrukce NVP

Dne 19. prosince se ustavila Pražská rada OF jako městský orgán vedle celostátního KC OF, a přestože byla s koordinačním centrem často v konfliktu a koncepčních i osobních sporech, dokázala formulovat programové

⁹ Čerpáno z běžnému bádání dosud nepřístupných dokumentů samosprávných orgánů hlavního města Prahy, především ze zápisů (protokolů) z jednání pléna NVP a pléna Zastupitelstva hlavního města Prahy a z usnesení Rady NVP a Rady Zastupitelstva hlavního města Prahy z období listopad 1989 – prosinec 2000. Srv. Laštovka, Marek – Mendelová, Jaroslava: Soupis protokolů předsednictva, plenárního zasedání a rady Ústředního národního výboru a Národního výboru hlavního města Prahy (1945–1990). Dílčí inventář k arch. fondu Magistrát hl. města Prahy II, Praha 1996. Některé informace lze ověřit též v pražském tisku z doby popisovaných událostí. Ke změnám z 8.–12. prosince 1989 tak srv. např. redakční článek Nic bez občanů, nic bez poslanců. In: Praha '90, Měsíčník NVP, 1990, č. 1, s. 2–3. K jednání z 15. prosince tamtéž, č. 2, s. 9.

prohlášení, s kterým veřejně vystoupila na plenárním zasedání NVP 22. prosince 1989.¹⁰ Představy OF o nové komunální politice, deklarované v programovém prohlášení, se výrazně lišily od koaličních kompromisů dosavadních radničních frakcí a vynutily si záhy zcela zásadní změny ve složení vrcholného samosprávného orgánu metropole. Na základě ústavního zákona ze dne 23. ledna 1990 o odvolání poslanců zastupitelských sborů a o volbě nových poslanců byla na mimořádném zasedání NVP 1. února 1990 provedena rozsáhlá rekonstrukce dosavadního pléna i rady. Podle dohod uzavřených u kulatého stolu bylo z 207 poslanců 45 odvoláno a 33 dobrovolně rezignovalo. Na jejich místa bylo zvoleno (vlastně kooptováno) 78 nových poslanců, z toho 57 členů OF, 9 lidovců, 8 členů Čs. strany socialistické a 4 poslanci za KSČ. Nahrazeno bylo též 8 členů rady z 18. Primátorem byl jednomyslně zvolen Jaroslav Kořán (OF), tajemníkem NVP Dušan Uhlíř (OF).¹¹ Cílem změn bylo odstranění dosud trvajících monopolního postavení KSČ a vytvoření skladby zastupitelského sboru, která by odpovídala poměru politických sil, jak se vytvořil po sametové revoluci. Josef Hájek opustil funkci primátora i poslanecký mandát v NVP a přešel do diplomatických služeb. Dne 7. února 1990 pak ukončila činnost NF, střežová a usměrňující organizace systému „uzavřené“ socialistické demokracie, plně ovládaná komunistickou stranou.

V popsanych dvou krocích byl uskutečnen politický převrat sametové revoluce na pražské radnici a prozatím dále přetrvávající organizační struktura lidové správy byla naplněna novými lidmi a novým vnitřním obsahem.

3. Hledání nové koncepce (demokratické) obecní samosprávy

Vyřešení otázky moci otevřelo prostor pro hledání nové perspektivy a nového modelu pluralitní demokracie na pražské komunální úrovni. Ve spíše psychologicky nežli logicky vysvětlitelném porevolučním chvatu a závodě s časem mělo toto hledání převážně charakter spěšného formování nepřilíží do hloubky propracovaných vizí.¹² Vytváření těchto politic-

¹⁰ Publikováno pod názvem První prohlášení v revui Praha '90, 1990, č. 2, s. 8.

¹¹ Archiv hl. města Prahy (dále jen AMP), fond Magistrát hl. města Prahy II (Národní výbor hl. města Prahy, NAD č. 5), zápis z mř. zasedání pléna NVP 1. února 1990. Srv. též stať Nové vedení města. Praha '90, 1990, č. 4, s. 6–7, kde otištěn i nástupní projev primátora Kořána.

¹² Zpráva o stavu Prahy, kterou jako programové prohlášení nového vedení města přednesl 15. března 1990 na 16. plenárním zasedání NVP primátor Jaroslav Kořán, předpokládala

kosprávních představ, respektive nových správních modelů přitom probíhalo hned na několika úrovních: Podílely se na něm dosavadní struktury NVP a ústřední státní orgány, ve vedoucích funkcích nově obsazené ale vnitřně staronové (například ministerstvo vnitra osobou Dr. Pavla Zářecného, česká vláda a její premiér Petr Pithart, legislativní složky Federálního shromáždění a České národní rady). Jejich cílem bylo především novelizovat v duchu polistopadových idejí dosavadní zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze. Nezávisle na těchto státních a městských správních institucích a jejich záměrech vyvíjel značnou aktivitu nově či znovu založený Svaz měst a obcí, pod jehož egidou prosazovala své představy především venkovská města a tzv. místní iniciativy. V Praze se k nim připojili někteří předsedové ONV (starostové obvodů), předsedové MNV příčleněných obcí a členové místních sdružení několika bývalých obcí (Malé Strany, Hradčan ad.), sledující záměr co nejrozsáhlejší decentralizace městské správy.¹³ Do hry na všech uvedených úrovních vstupovaly také porevoluční politické struktury – KC OF, PR OF, a později i nové politické strany, které se z nich formovaly.¹⁴ Protože hledání nových modelů nevycházelo z hlubších analýz aktuálního stavu, nýbrž převážně jen z obecně pocítované potřeby změny, nutnosti oddělit se od právě překonané totalitní etapy a vrátit se k osvědčeným demokratickým hodnotám, zazníval v mnohdy vášnivých diskusích velmi zřetelně také hlas kulturních a vědeckých autorit, zejména historiků, kteří mohli argumentovat konkrétními znalostmi o organizaci a vývoji městské samosprávy od středověku až po konstituční systém v rakousko-uherské monarchii a po organizaci demokratické obecní samosprávy v meziválečné ČSR. Například autor tohoto referátu spolu s kolegou prof. Jiřím Peškem se aktivně podí-

novou koncepci základního článku místní správy a samosprávy města a jeho nové územně správní řešení. Neobsahovala však žádnou konkrétní představu, jak by nový správní model měl vypadat. Srv. Kořán, Jaroslav: Praha uprostřed Evropy. (Zpráva přednesená na 16. plenárním zasedání NVP). Národní výbory, 39, 1990, č. 14, s. 2–3, 6–7; č. 15, s. 2–4; Týž: Zpráva o stavu Prahy ... a jak dál. Praha '90, 1990, č. 5, s. 4–7.

¹³ Vedle skupiny zástupců pražských obvodních národních výborů zasahovala v té době do diskuse velmi aktivně zejména „nezávislá“ Pražská rada měst a obcí, sdružující radikální stoupence decentralizace.

¹⁴ Viz pozn. č. 8. Jednání probíhala od března 1990 na různých úrovních a různých politických fórech, opakovaně i v prostorách pražské Nové radnice. V červnu 1990 dospěla při rokováních v Písnici (15. 6.) a v zámku Kolodějích (23. 6.) k hledání kompromisních principů a formulací pro nový zákon o hlavním městě Praze. Ve hře stále ještě bylo i zemské uspořádání, v němž by Praha měla statut spolkové země České republiky.

leli na uvedených diskusích a publikovali v roce 1990 i několik „dobově účelových“ materiálů na toto téma.¹⁵

V diskusích o novém uspořádání demokratické veřejné a obecní správy se řešily především tři okruhy problémů:

a) Problém volby nejvhodnějšího modelu územní správy a samosprávy

Šlo zde o rozhodování mezi zachováním, respektive úpravou dosavadního modelu národních výborů, opřené o tradici revolučního roku 1848, převratového roku 1918 a květnového povstání roku 1945, nebo návratem k modelu obecních (okresních, krajských) zastupitelstev, který existoval v obecní samosprávě od roku 1861 do roku 1939. Nakonec zvítězila tendence opustit systém národních výborů, který v období 1945–1989 nenaplnil svůj proklamovaný smysl svěřit výkon veřejné správy v jednom orgánu přímo do rukou volených zástupců lidu a naopak zdegeneroval v beztvary nástroj prosazování stranicko-byrokratické diktatury KSČ.¹⁶ Znovuzavedení systému obecních zastupitelstev bylo zdůvodněno nejen potřebou distancovat se od zdiskreditovaného modelu lidové správy, ale také záměrem dosáhnout dříve již osvědčeným způsobem jasného oddělení legislativy a exekutivy, oddělení rozhodovací pravomoci volených zástupců lidu a výkonné působnosti profesionálních nepolitických úředníků. Proto součástí nové správní koncepce bylo též obnovení výkonných a servisních úřadů „ve službách“ samosprávy – v případě Prahy a statutárních měst se jimi staly magistráty.¹⁷

b) Problém vztahu státní správy a územní (obecní) samosprávy

Podstatným požadavkem obnovy plurality a demokracie bylo omezení vřezahrnující moci státu a státního aparátu, obnovení osobní suverenity

¹⁵ Např. stati: Ledvinka, Václav – Pešek, Jiří: Praha – tradice a budoucnost správy města. In: Praha jaká byla, je a bude. Pražská rada Občanského fóra, Praha 1990, s. 3–11.; Tíž: Firemní značka Praha – historikovy poznámky na okraj polemiky o návrhu zákona o hlavním městě Praze. Česká politika, 1, 1990, č. 2 s. 5; Ledvinka, Václav: Praha, město měst a obcí nebo město Pražanů? Praha '90, 1990, č. 12, s. 6–8, ad.

¹⁶ Nejzrevrubnější popis správního systému národních výborů v Praze podal Merta, Andělín: Pražské národní výbory a jejich organizace v letech 1945–1965, Praha 1966.

¹⁷ Systém zastupitelsko-magistrátní byl původně zakotven v Obecním řádu král. hl. města Prahy z 27. dubna 1850 (č. 85/1850 Zemského zákoníku), který s řadou novel byl platný až do 1. dubna 1949. Srv. Obecní řád král. hl. města Prahy daný dne 27. dubna 1850 a doplněný novějšími zákony zemskými jakož i říšskými zákony, Praha 1913; Řád volení v obcích a novela k obecnímu zřízení. Sb. zákonů a nařízení republiky Československé, sv. 1, Praha 1919; Štědrý, Bohumil: Sbírka zákonů, nařízení a předpisů platných pro hlavní město Prahu, I, Praha 1938, oddíl I. Obecní řád pražský, s. 1–111.

a svéprávnosti občanů i jejich územních a zájmových seskupení a sdružení. Základní součástí tohoto procesu bylo obnovení majetkové a správní samostatnosti obcí, tj. restituce jejich historické majetkové držby a jejich co nejuplněnější samosprávy. Zasahování státu do této sféry mělo být omezeno na vytváření základního ústavního a legislativního rámce či pravidel fungování občanské společnosti a na zajišťování její ochrany, řádu, práva a bezpečnosti. Navíc výkon části administrativně správních funkcí států na nižší než celostátní úrovni měl být svěřen do rukou samosprávy. Stalo se tak obnovením osvědčeného institutu výkonu státní správy prostřednictvím orgánů místní samosprávy v tzv. přenesené působnosti (vedle jejich vlastní samosprávné působnosti, nazvané dnes působností samostatnou; v období 1850–1939 se nazývala působností přirozenou).

c) Problém decentralizace městských obcí

Největší jablko sváru představovaly otázky míry centralizace či decentralizace samosprávy. V reakci na totalitní povahu a tuhý centralismus předlistopadového politického a správního systému se intenzivně uplatňovala protichůdná tendence, přičemž v diskusích a sporech docházelo k častému zaměňování a matení pojmů demokratizace-pluralizace-decentralizace a v důsledku toho byly prosazovány i krajně partikularistické představy. V Praze se na jaře roku 1990 zformovaly do koncepce „svazku samostatných obcí“, jež měl nahradit jednotnou obec Hlavní město Prahu, právně existující od spojení pražských měst v roce 1784.¹⁸ Tato koncepce se sice neprosadila, nicméně podstatně ovlivnila novou administrativně správní strukturu Prahy. Hlavní město České republiky se, narozdíl od všech předchozích etap svého vývoje po roce 1784, stalo značně decentralizovaným územním samosprávným celkem.

4. Znovuuplatnění zastupitelského principu obecní samosprávy

Nový systém obecní správy a samosprávy byl zaveden přijetím zákona o obcích (č. 367/1990 Sb.). Pro Prahu se stalo historickým mezníkem navazující schválení nového zákona o hlavním městě Praze č. 418/1990 Sb. dne 9. října 1990. V něm byl právně zakotven návrat k zastupitelsko-magistrátnímu modelu samosprávy, který nahradil dosavadní soustavu pražských

¹⁸ Viz výše pozn. 13 a 14.

národních výborů a celý systém „lidové správy“. V základních rysech byl inspirován uspořádáním správy Velké Prahy v období 1922–1939, nebyl však jeho prostou obnovou a nebyl s ním zdaleka totožný. Především se změnila pozice a rozsah působnosti výkonného úřadu – magistrátu (první tři roky obnovené existence působil pod tautologickým názvem Magistrátní úřad), jenž zdaleka nenabyl významu a pravomocí svého předválečného předchůdce. Zcela novým prvkem pak byla již zmíněná značná decentralizace samosprávy spočívající ve vytvoření 57 samosprávných městských částí. Ač formálně byly součástí dosavadních 10 městských obvodů, byly vybaveny rozsáhlými samosprávními pravomocemi a převzaly, ovšem v nestejně míře a pro běžné občany málo přehledně, rovněž významnou část výkonu státní správy v přenesené působnosti. Nutno podotknout, že v novém uspořádání se Praha stala právně dosti problematickým celkem: městskou obcí, která je právním subjektem a je složena z obvodů (správních obvodů) a z městských částí, přičemž všechny tyto součásti jsou rovněž samostatnými právními a správními (samosprávnými) subjekty.¹⁹

Tento nový systém pražské obecní samosprávy byl fakticky uveden v život prvními polistopadovými svobodnými komunálními volbami do zastupitelstev obcí, které se konaly 23. a 24. listopadu 1990. V nich jednotlivé volební strany získaly v Praze následující procento hlasů: OF 46,61 %, KSČM 14,18 %, ČSL 5,12 %, ČSSD 5,42 %, SZ 3,20 %, Rep. unie 3,11 %, ČSS 1,84 %, KAN 1,64 %, nezávislí 4,12 % atd.²⁰ Dne 12. prosince 1990 se konalo ustavující zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy. V poslaneckých lavicích Nové radnice zasedlo 76 členů zastupitelstva (35 OF, 11 KSČM, 9 SZ, 5 KAN, 4 ČSSD, 4 Rep. unie, 3 ČSL, 3 ČSS, 2 nez.). Primátorem byl zvolen Jaroslav Kořán, radu ZHMP spolu s ním vytvořilo 6 náměstků pri-

¹⁹ Sb. zákonů České republiky, částka 71, 15. 10. 1990, zákon ČNR č. 418/1990 Sb. ze dne 9. 10. 1990, o hlavním městě Praze. Byl v následujících letech několikrát novelizován a r. 2000 nahrazen novým zákonem o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb. ze dne 13. 4. 1990. Rozsah působnosti svěřených v souladu se zákonem o hlavním městě jeho městským částem stanoví Statut hlavního města Prahy, vydávaný obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy, schvalovanou Zastupitelstvem hlavního města. Statut od svého vzniku v roce 1991 (Statut hl. města Prahy, I.–III. část, vyhlášky č. 9, 16 a 17/1991 Sb. obecně závazných vyhlášek hl. města Prahy) byl a je Zastupitelstvem velmi často měněn a vyznačuje se krajní nepřehledností (nyní platný Statut, vydaný obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. HMP z 21. 12. 2000, má k 30. listopadu 2006 již 62 novel a doplňků, vydaných dalšími vyhláškami).

²⁰ Míka, A. a kol.: Dějiny Prahy v datech, tab. na s. 319; viz též Numeri Pragenses – Statistická ročenka hl. města Prahy, Praha 1991.

mátora a 9 uvolněných radních ze široké radniční koalice všech stran s výjimkou KSČM.²¹

Symbolickou formální tečkou za popsanou zásadní změnou správního modelu hlavního města, vyvolanou politickým převratem sametové revoluce, bylo vytvoření nového znaku hlavního města Prahy, zbaveného (ne)heraldických „socialistických“ atributů vnesených do jeho podoby roku 1964. Znak byl schválen a vstoupil do užívání dne 21. února 1991.²²

5. Závěr: praxe obnovené demokratické samosprávy a úpravy jejího modelu

Přes výše naznačené problémy a vzdor tomu, že chyběla jakákoli zkušenost a obnovené zastupitelské demokracii se všichni její protagonisté museli učit „za pochodu“, metodou pokusů i omylů při jejím praktickém uplatňování, ukázal se nový systém životaschopným. Praha vedená novými lidmi v nových orgánech po roce 1990 neztroskotala, naopak prošla totální transformací, která ji z omšelé a v základních životních funkcích umrtvené socialistické metropole v neuvěřitelně krátké době proměnila v renovované, dobře udržované, moderní a životem kypící evropské velkoměsto.²³

Princip samosprávy zastupitelského typu se tedy, již po několikáté v pražských dějinách (počínaje vrcholným středověkem), osvědčil jako účelný a funkční základ uspořádání správy obce. Z pražské perspektivy v něm lze vidět systém, jenž při skutečném, ne pouze fiktivním uplatňo-

²¹ AMP, fond Magistrát hlavního města Prahy III (Zastupitelstvo hl. města Prahy, 1990 – dosud), zápis ustavujícího zasedání z 12. prosince 1990. Jmenovitý seznam členů a funkcionářů prvního Zastupitelstva byl zveřejněn v revue Praha '91, 1991, č. 2, s. 2–3.

²² Vyhláška č. 1/1991 o znaku a praporu hl. města Prahy a jeho užívání. Sb. obecně závazných vyhlášek hl. města Prahy, roč. 1991, částka 1, vydána 31. 7. 1991. Autorem nového znaku je ak. mal. Karel Pánek. Srv. též Jakub Hrdlička, Nová právní úprava městské a obecní heraldiky a znak hlavního města Prahy. Heraldická ročenka 1991, Praha 1991, s. 93–104. Na okraj dodávám, že doplnění symbolů hlavního města o znělku (fanfáru, intrády) města nebylo již v letech 1994–1996 dovedeno do konce, ač pro tuto funkci byla vybrána a Posádkovou hudbou Praha nahrána skladba Jindřicha Koníře. Viz přísl. spis. složka v neuspořádané registratuře ředitele Archivu hl. města Prahy.

²³ Srv. sebereflexi druhého polistopadového pražského primátora: Jan Koukal, Pražská komunální politika v období po listopadu 1989. In: Pešek, J. a Ledvinka, V. (ed.): Mezi liberalismem a totalitou. Komunální politika ve středoevropských zemích 1848–1948. Sb. příspěvků z konference AMP 1994, Documenta Pragensia 14, Praha 1997, s. 235–238.

vání dává těm, kdo na něm participují, tedy občanům, přiměřenou míru osobní svobody či autonomie a také perspektivu nebo přinejmenším reálnou možnost vlastní životní seberealizace i aktivního uplatnění při správě věcí veřejných. Každodenní skutečnost však přirozeně není takto jednoznačná a konkrétní dějinný proces přináší řadu problémů, peripetií i krizových okamžiků. Pro historiky představují především řadu otázek předestřenou k zodpovězení, řadu námětů k bádání, poznání a pochopení.

Jednou z možností tohoto hlubšího historiografického poznání a pochopení je komparace, srovnání v čase. Žádoucí je například konfrontace praxe polistopadové samosprávy se samosprávou meziválečné Prahy. I při vědomí odlišnosti dobových podmínek a souvislostí zde lze na první pohled vidět řadu odlišností, které si zaslouží bližší prozkoumání. Jednou z nich může být například viditelný rozdíl mezi v podstatě důsledným uplatňováním nosných principů zastupitelské demokracie v Praze 1918–1938 „padni komu padni“ a sklonem k účelovému přizpůsobování či až lehkovážnému přehlížení těchto principů v Praze polistopadové. Jako konkrétní případ lze uvést uplatňování proporcionality při rozdělování míst v městské radě a při obsazování vedoucích funkcí (primátora a jeho náměstků) podle výsledků voleb. Za první republiky byl princip proporcionality uplatňován zcela striktně, a místa v radě i vedoucí funkce proto zaujímali v přímé závislosti na počtu obdržených hlasů pravidelně i představitelé opozice: nacionalisté, komunisté, Němci.²⁴ Naproti tomu po roce 1990 se bez ohledu na složení zastupitelstev dané výsledkem voleb opakovaně uplatňuje zásada „vítěz bere vše“, a není-li vítěz jednoznačný, zásada účelových koalic směřujících bez ohledu na proklamované politické či volební programy přímočaře k ovládnutí městské rady a k vyloučení jakéhokoliv vlivu opozice.

Druhou poznávací možností je studium vývojového trendu polistopadové zastupitelské demokracie, tedy změn a úprav, jež do jejího systému vnesly následné novely zákona o hlavním městě Praze, změny Statutu hlavního města Prahy i postupně se utvářející a vžívající metody a správní postupy nových orgánů pražské samosprávy. Zde je patrné především další posilování pozice městských částí na úkor centra, tedy na úkor Zastupitel-

²⁴ Ledvinka, Václav: Vznik Velké Prahy a politický profil správy města ve dvacátých letech 20. století. In: Documenta Pragensia 5/1, Praha 1985, s. 91–111; Jelínek, Tomáš: Komunální volby v hlavním městě Praze mezi světovými válkami. In: Documenta Pragensia 21, Praha 2002, s. 157–165.

stva, Rady a Magistrátu hlavního města. Zřetelný je též růst pravomocí městské rady, která se z Rady Zastupitelstva hlavního města Prahy změnila v Radu hlavního města Prahy a do značné míry se emancipovala jako samostatný orgán vedle „velkého“ Zastupitelstva. Souběžně s tím lze sledovat další oslabování role Magistrátu (výkonného úřadu). Příčiny těchto procesů může objasnit teprve jejich hlubší soustavné studium.

Zcela mimo zorné pole historického bádání pak zatím zůstává dopad nejnovější etapy reformy veřejné správy spočívající ve zřízení tzv. vyšších územních samosprávných celků. Ustavení kraje Praha je po právní stránce skutečností, avšak formování jeho vztahu k obci Hlavní město Praha a dělba pravomocí či působností uvnitř vzniklého dvojjediného právního subjektu se nachází teprve v počátečním stadiu. Tyto čerstvé změny lze již zaznamenat, nikoli však historiograficky hodnotit.

Summary

This article describes the situation in the city administration of Prague after the events from the November 17 1989. The changes which took place in the first days after the Velvet revolution were unexpected, nobody was prepared, there was no theoretical concept how to handle them. The article shows the first negotiations between the communist-set city government and the shortly after November 17 established Civic forum about the personal questions and about governing the city. At this time appeared many ideas how to change the city government organization – the model from 1861–1939 period was found as the best. Consequently it served as the theoretical mould for the city-government-law from the October 9 1990.