

KAROLINUM



Michal Švec

Komunální politika ve Velké Praze

Obecní volby, politické strany
a zvolené orgány
v letech 1923–1938

Komunální politika ve Velké Praze

Obecní volby, politické strany a zvolené orgány v letech 1923–1938

Michal Švec

Recenze:

ing. Jan Čopík, Ph.D.

ing. Václav Bubeníček, Ph.D.

Redakce Alena Jirsová

Grafická úprava Jan Šerých

Sazba DTP Nakladatelství Karolinum

Vydání první

© Univerzita Karlova, 2012

© Michal Švec, 2012

ISBN 978-80-246-2201-9

ISBN 978-80-246-2426-6 (online : pdf)



Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum 2013

<http://www.cupress.cuni.cz>

Obsah

Úvod	7
1. Politická situace v metropoli po válce a vznik Velké Prahy	13
1.1 Obecní volby v roce 1919	14
1.2 Ústřední správní komise a vytvoření Velké Prahy	16
2. Veřejná správa ve Velké Praze	21
2.1 Ústřední orgány	22
2.2 Místní orgány	26
3. Volební systém do obecních orgánů	28
3.1 Volební právo a organizace voleb	28
3.2 Volební obvody a formule	30
3.3 Nepřímé volby orgánů obce	32
4. Stranický systém	35
4.1 Štěpení ve Velké Praze	36
4.2 Politické strany s největší podporou	39
4.2.1 Československá národní demokracie	39
4.2.2 Československá strana lidová	41
4.2.3 Československá živnostensko-obchodnická strana středostavovská	42
4.2.4 Československá strana národně socialistická	43
4.2.5 Národní liga	47
4.2.6 Československá sociálně demokratická strana dělnická	48
4.2.7 Komunistická strana Československa (sekce III. internacionály)	50
5. Obecní volby v Praze	53
5.1 První volby do orgánů Velké Prahy	55

5.1.1 Volby do ústředního zastupitelstva v roce 1923	57
5.1.2 Volby do místních orgánů v roce 1923	60
5.2 Střet občanských a socialistických stran	62
5.2.1 Volby do ústředního zastupitelstva v roce 1927	64
5.2.2 Volby do místních orgánů v roce 1927	67
5.3 Udržení národních socialistů, propad komunistů a nástup ligistů	69
5.3.1 Volby do ústředního zastupitelstva v roce 1931	69
5.3.2 Volby do místních orgánů v roce 1931	72
5.4 Úspěch národních socialistů a komunistů	75
5.4.1 Volby do ústředního zastupitelstva v roce 1938	76
5.4.2 Volby do místních orgánů v roce 1938	78
5.4.3 Udílení preferenčních hlasů	82
5.5 Zhodnocení volebních koalic a výstupů voleb 1923–1938	83
6. Funkční model systému na pražské radnici	88
6.1 Volby primátora a dalších orgánů obce ústředním zastupitelstvem	89
6.1.1 První volby primátora v roce 1923	89
6.1.2 Potvrzení Karla Baxy v roce 1927	91
6.1.3 Kandidatury K. Baxy, A. Štůly a J. Krosnáře v roce 1932	93
6.1.4 Nástup Petra Zenkla v roce 1937	96
6.1.5 Široká shoda na P. Zenklovi v roce 1938	97
6.1.6 Zhodnocení spolupráce stran při volbách orgánů obce	99
6.2 Vymezení vládní většiny a opozice	101
6.2.1 Radniční většina	101
6.2.2 Komunistická opozice	103
6.2.3 Nacionálně-autoritativní opozice	106
6.2.4 Německá opozice	107
6.3 Stranictví v administrativě	108
Závěr	110
Summary	113
Seznam zkratk politikých stran	114
Použité prameny a literatura	116
Mapy	122

Úvod

Tato práce se zabývá tematikou komunální politiky v meziválečném období v hlavním městě Praze. Na úvod je vhodné říci, že se ztotožňuji s teoretickým východiskem S. Balíka, podle něhož politiku na komunální úrovni ve všech jejích významech *polity*, *policy*, *politics* je třeba vnímat jako plnohodnotnou oblast výzkumu (Balík, 2005, s. 169, Balík, 2009, s. 217–221). Základním předpokladem pro práci s komunální politikou je akceptace pohledu na oblast komunální politiky jako na sféru skutečně politickou. K její analýze lze tudíž použít v zásadě obdobné nástroje jako ke zkoumání politiky celostátní. V současném zkoumání komunálních politických systémů se podle S. Balíka uplatňují dva základní přístupy. První je „holistický“ pohled shora; tento přístup komunální politiku pojímá jako nejnižší patro politiky jako celku, které funguje podle podobných mechanismů jako patra vyšší. Druhý přístup k výzkumu se snaží zohlednit jedinečnost každé zkoumané obce, přičemž klade na badatele určité nároky co se týče znalosti místních reálií (Balík, 2005, s. 166–167). Vzhledem k charakteru práce je nutné držet se prvního přístupu. Na nutnost vymezení komunální politiky ve vztahu k vyšším úrovním uspořádání společnosti upozorňuje J. Pešek. Podle něho je možné oddělit politické dění komunální povahy, zaměřené na vnitřní život města, od politického dění, které se ve městě jen odehrává, což přispívá k vnímání komunální politické sféry jako skutečně plnohodnotné oblasti výzkumu (Pešek, 1997, s. 21–22).

Nyní je nutné se pozastavit nad samotným charakterem komunální politiky. Tradičně se prosazuje představa o tzv. nepolitičnosti komunální politiky: řešení konkrétních a praktických úkolů v obci potřebuje věcný a technický přístup, nikoliv ideové střetávání. S. Balík zpochybnění politického charakteru místní samosprávy odmítá s poukazem, že v takovém případě by byly zpochybněny demokratické principy samosprávy

včetně voleb, neboť o budování infrastruktury by mohli rozhodovat jmenovaní úředníci, plnění pokyny shora (Balík, 2009, s. 217–218). Proto je důležité akceptovat pojetí komunální politiky ve smyslu *polémos*, představující sociální konflikt, střet zájmů ve společnosti, kdy jde o určitou moc či panství. V takovém pojetí prostupuje politika i nejnižší úroveň politického systému, neboť i na nich jsou číněna politická rozhodnutí. *Polémos* nemusí být přítomen v obecní agendě permanentně, stačí, že se objeví v agendě rady či zastupitelstva alespoň občas (Balík, 2009, s. 222).

Tato práce vychází ze základního předpokladu, že *polémos* v komunální politice mezi válkami dosahoval vyšší intenzity, nežli je tomu dnes, v důsledku celkově vyšší polarizace společnosti. Díky používanému volebnímu systému docházelo k reprezentaci velkého množství politických stran v zastupitelstvu, která se promítala do dalších orgánů obce. Právě do jisté míry garantovaná participace na moci však mohla vést k politické aktivitě k vzájemným kompromisům a prosazování společných cílů, ale i k tříštění vládní odpovědnosti mezi ně.

Tématu pražské komunální politiky v meziválečném období se věnovala již řada odborníků, především z řad historiků; přesto jsem přesvědčen, že tak bohaté a podnětné téma nemůže být nikdy zcela vyčerpáno. Vzhledem k charakteru práce bylo zapotřebí využívat značné plurality zdrojů. Sbírky protokolů sborů městské správy z let 1914–1938 skýtají množství materiálu, z něhož byly použity pouze vybrané záznamy o schůzích ústředního zastupitelstva v letech 1923, 1927 a 1932, při nichž byli voleni primátor, náměstkové a radní. Případné formální dohody představitelů politických stran o spolupráci však neexistují.

Cenným pramenem informací o pražském komunálním dění je periodikum *Věstník hlavního města Prahy*. Od roku 1919 vycházel jednou za čtrnáct dní, od roku 1926 dokonce v týdenních intervalech. Týkal se důležitých událostí a údajů z převážně komunální roviny, zejména informací o obecních orgánech a jejich právních aktech, seznamech voličů a volebních výsledcích do ústředního zastupitelstva a místních výborů. Základní informace o profilu členů zastupitelstev, orgánech města a jeho částí je možné též čerpat z řady *Almanach hlavního města Prahy*. Údaje týkající se statistických charakteristik pražského obyvatelstva (včetně výstupů voleb) zachycovaly *Statistické zprávy hlavního města Prahy*. Právní předpisy týkající se Prahy obsahuje jejich komentované vydání *Sbírka zákonů, nařízení a předpisů platných pro hlavní město Prahu* (1938).

Další typ pramenů představuje denní tisk, který hrál důležitou roli v politické komunikaci a mnohdy se netajil příslušností k určité politické straně. Z něj byly vybrány *Národní listy*, *České slovo*, *Rudé právo* a *Právo lidu* vzhledem k tomu, že se jednalo o periodika čtyř nejsilnějších stran na pražské radnici; použita byla i *Národní politika* (nebyla tiskovým orgánem žádné strany, sympatizovala však s konzervativními stranami). K čerpání informací byla vybrána vydání periodik vyšlá několik týdnů před obecními volbami a ta, která informovala o volbách primátora a náměstků. Stranický tisk ovšem nelze označit za objektivní zdroj informací, zvláště u skutečností, na které se lze dívat z několika pohledů. Popis událostí v nich obsažený je proto nutné brát se značnou rezervou a vnímat jej především jako interpretaci jen jedné ze stran politického dění. Bylo tedy zapotřebí konfrontovat subjektivní úhel pohledu stran s oficiálními záznamy a sděleními, jakož i s optikou jiných stran, a tím se pokusit o objektivizaci jevů a procesů.

Pozdější prameny vztahující se k působení aktérů na pražské radnici jsou velmi nevyvážené, což je způsobeno diskontinuitou svobodného politického vývoje po konci první republiky. Za pozornost stojí záznamy vybraných projevů komunistických zastupitelů na pražské radnici ve sbírce *Ža novou a lepší Prahu* (1958), sestavené a okomentované V. Hlavsou. V 60. letech vyšly osobní vzpomínky týkající se dvou nejvýznamnějších komunistických představitelů na pražské radnici. O činnosti klubu komunistů, pražském prostředí a vzpomínkách na manžela psala M. Vacková v převážné části knihy *Vzpomínky* (1964). Od J. Krosnáře vyšla kniha se sarkastickým titulem *Žlaté pražské časy* (1966). Zachycuje pohled tohoto komunistického funkcionáře na dopad hospodářské krize na pražské obyvatelstvo, aktivity komunistů a jejich potlačování státním aparátem, ale i na tehdejší politickou situaci na pražské radnici. Obdobná práce, která by s odstupem času podala svědectví z pohledu ostatních prvorepublikových aktérů na Staroměstské radnici, bohužel chybí.

Pro pochopení souvislostí v celém systému je vhodné čerpat z klasických děl týkajících se politického systému první republiky, jako jsou *Budování státu* (1991) F. Peroutky, *Československá demokracie* (1992) E. Broklové, *Boj o Hrad* (1996, 1998) A. Klimka či *České země v éře první republiky* (2002, 2003) Z. Kárníka. Informace o jednotlivých politických stranách byly získávány především z obsáhlé monografické publikace kolektivu autorů *Politické strany* (2005). Teoretické zázemí ke zkoumání stranického systému může poskytnout i publikace *Systémy politických stran* (1997) od M. Nováka či *Komunální politika* (2009) od S. Balíka.

Z publikací týkajících se minulosti města v meziválečném období je problematické používat *Dějiny Prahy* (1964), které dobově podmíněně kladou přehnaný důraz na idealizování působení KSČ v Praze, zatímco ostatním stranám není téměř věnována pozornost. Po roce 1989 minulost hlavního města zachycují především *Dějiny Prahy* (1998, II. díl) od kolektivu autorů a monumentální publikace *Praha* (2000) od spoluautorů V. Ledvinky a J. Peška.

Mnoho příspěvků vztahujících se k danému tématu vyšlo v řadách sborníků *Pražský sborník historický* a *Documenta pragensia*. Z nich nelze opomenout kvalitní studii F. Holce o vzniku Velké Prahy (1975), vysvětlující skutečné důvody protahování rozšíření města. A. Merta podrobně popsal volené i byrokratické orgány hlavního města a zabýval se i výsledky voleb (1975). O vzniku a politické správě Prahy pojednává V. Ledvinka (1985) a předkládá profil zastupitelů za KSČ (1981). Z příspěvků po roce 1989 je třeba jmenovat stručný teoretický výklad ke studiu komunálních dějin J. Peška (1997), příspěvky T. Jelínka o ženách v radě města (1996), volbách v meziválečném období (2002), německých stranách v Praze (2007) či vysoce fundovanou studii H. Svatošové o poválečné půjčce hlavního města (1997).

Dějiny každodennosti v pražském dělnickém prostředí líčí S. Holubec v knize *Lidé periferie* (2009). Toto historicko-sociologické dílo má přesah i do politické sféry, neboť autor věnuje pozornost politické angažovanosti vybraných sociálních skupin v Praze, zejména v komunistickém a sociálnědemokratickém prostředí. Obsahuje i sociodemografický profil jejich reprezentantů na pražské radnici. Co se týče zahraniční literatury, za pozornost stojí zejména příspěvek A. Adama, pojednávající o německých stranách pražské komunální politiky (2006).

Cílem této práce je vymezit institucionální rámec *polity*, tedy zejména normami vytyčený prostor, ve kterém se komunální politika *politics* ve Velké Praze odehrávala. Velkou pozornost je proto třeba věnovat volebnímu systému se zaměřením na volební právo, organizaci voleb, velikost volebních obvodů a metodu rozdělování mandátů. Volební systém coby důležitý determinant měl vliv na stranický formát. Stejně jako část analyzuje volby v letech 1923, 1927, 1931 a 1938. Každé z těchto voleb jsou uvedeny stručným zasazením do dobových souvislostí a uvedením vybraných aktuálních volebních témat a hesel. Pro pochopení vazeb mezi stranami bude přínosné podrobně se zaměřit na volební kolalice jak na úrovni celopražské, tak na úrovni obvodů. Zachytit vlastní fungování modelu na pražské radnici se jeví jako nelehký úkol. Po formální stránce bylo složení městské rady do značné míry zmenšeným

odrazem složení zastupitelstva, tudíž neexistovala institucionalizovaná radniční vládní koalice a vůči ní vymezená opozice. V praxi ovšem musela tato hranice existovat, což se pokusím zachytit v souvislosti s volbami primátorů a dalších orgánů, jakož i s celkovým rozdělením stran na několik táborů. Práci doplňují mapy s obvody města, na nichž jsou zachycena prvenství stran ve volbách 1923 a 1927 a tzv. území volební podpory.¹

Hlavní přínos práce by měl spočívat v popsání prostředí pražské komunální politiky a jejích aktérů (politických stran a jejich vůdců). „Přidaná hodnota“ díla by se měla nacházet především ve zpracování volební spolupráce stran jak ve volbách přímých, tak v následných nepřímých volbách obecních orgánů. Tomuto tématu badatelé doposud věnovali jen minimální pozornost. Vycházím z hypotézy, že sdružené strany měly k sobě ideově blízko a vytvoření koalice pro účely voleb bylo stupněm k užší kooperaci mezi nimi během funkčního období na radnici. Cílem je zachytit tyto volební koalice a v této souvislosti se nabízí několik dílčích otázek:

- byly volební koalice v prostoru (tedy ve všech obvodech při místních volbách) a čase stabilní, nebo se odlišovaly a vyvíjely?
- překonávaly koalice tradiční bariéry mezi stranami socialistickými a občanskými, českými a německými?
- které strany se koaličních modelů neúčastnily?

Volební výsledky budou přehledně zachyceny včetně dynamiky změny volební podpory mezi volbami celopražskými a lokálními. Stručný rozbor preferenčního hlasování bude proveden u voleb v roce 1938, kde kladu otázku:

- jak se lišilo využívání udílení preferencí kandidátům mezi elektorátem jednotlivých stran?

Tématem doposud neprozkoumaným jsou koalice vzniklé pro volby primátora a radních. Volba náměstků primátora umožňovala menším sdruženým stranám přechýlit i stranu větší a post náměstka obsadit. Jsou položeny podobné otázky jako pro sdružování stran v přímých volbách:

1 Území volební podpory zjistíme tak, že výsledky příslušné strany z volebních obvodů seřadíme podle procentuálních zisků od nejvyššího k nejnižšímu. K hlasům obvodu s nejvyšším procentuálním ziskem pak v sestupném pořadí přičítáme hlasy z dalších obvodů, až součet hlasů dosáhne nadpoloviční většiny hlasů získaných na území celého zkoumaného území. Ty volební obvody, které se zařadily nad pomyslnou půlící linii, se nazývají územími volební podpory (Jehlička, Sýkora, 1992, s. 89).

- respektovalo sdružování volebních skupin deklarované ideové zakotvení, nebo se více řídilo čistou účelovostí?
- které strany se koaličních modelů neúčastnily?
- chovaly se strany v zastupitelstvu jako unitární aktéři, tj. vystupovali jejich členové jednotně?

1. Politická situace v metropoli po válce a vznik Velké Prahy

Za Rakousko-Uherska byl hlavním zastupitelským orgánem města Prahy sbor obecních starších, volený příslušníky privilegovaných skupin obyvatelstva. Počet členů sboru během války poklesl v důsledku rezignací a úmrtí a řada ze zbylých členů včetně primátora Karla Groše byla zkompromitována loajálním postojem k habsburské monarchii, který se jevil ve společenských podmínkách nového státu jako stěžejí odpustitelný prohrěšek. Zákonodárny sbor nového státu proto věnoval v prvních týdnech svého působení pozornost uspořádání v hlavním městě Praze. Již 29. října 1918 se jednalo v tzv. parlamentární komisi o provedení rezignací nevyhovujících obecních starších a volbě nové městské rady. Sbor obecních starších, zvolený na základě dřívějších volebních censů, navíc postrádal v demokratičtějším prostředí republiky dostatečnou legitimitu.

Zákon č. 39 Sbírky zákonů a nařízení (dále jen „Sb. z. a n.“), přijatý 13. listopadu 1918, proto celý dosavadní sbor obecních starších rozpustil a řízením Prahy pověřil nově vytvořený Správní sbor hlavního města Prahy se stejnou mocí, jakou disponoval sbor obecních starších podle městského zřízení z roku 1850. Národní výbor vzhledem k významu představitelů hlavního města potřeboval mít mezi nimi osoby, které budou zastávat vyhovující politickou linii. 49 členů správního sboru bylo jmenováno státní mocí výkonnou. Jen částečnou personální kontinuitu s dřívějším politickým systémem představuje skutečnost, že 15 z nich bylo dříve členy sboru obecních starších.

Byl použit stranický klíč podle výsledků voleb v roce 1911, takže klub státoprávních (národních) demokratů čítal 24 členů, sociálních demokratů 12 a českých socialistů 10; dva členové byli ze strany státoprávně pokrokové. Předsedou správního sboru byl jmenován pražský