



Lokální modely demokracie v malých obcích ČR

disertační práce

školitel

Jaroslav Čmejrek

autor

Václav Bubeníček

2010

Obsah

Úvod	2
1. Cíle a metodika	6
2. Význam malých obcí v politologickém výzkumu	12
2.1. Proč zkoumat malé obce?	12
2.2. Přístupy ke konceptualizaci pojmu „malá obec“	14
2.2.1. <i>Definice malých obcí dle velikostního kritéria</i>	15
2.2.2. <i>Definice malých obcí dle kvalitativních charakteristik politického systému</i>	17
2.2.3. <i>Vymezení malých obcí pro účely výzkumu lokálních modelů demokracie</i>	18
3. Modely lokální demokracie či lokální modely demokracie?	20
3.1. Lokální demokracie – normativní přístup	20
3.2. Lokální demokracie – deskriptivní přístup	24
4. Komunální politický proces v malých obcích	27
4.1. Vlastnosti komunálního volebního systému	27
4.1.1. <i>Obecný model volebního systému</i>	28
4.1.2. <i>Konstrukce a účinky komunálního volebního systému</i>	29
4.2. Lokální stranické systémy	45
4.2.1. <i>Vztah formátů a mechanismů lokálních stranických systémů</i>	47
4.2.2. <i>Měření plurality lokálních politických spekter</i>	48
4.2.3. <i>Lokální politické subjekty</i>	53
4.2.4. <i>Konfliktní linie v lokálních politických spektrech</i>	65
4.2.5. <i>Komunální koalice</i>	87
4.3. Lokální politická kultura a tradice	91
5. Lokální modely demokracie v malých obcích ČR	97
5.1. Typologie lokálních modelů demokracie	97
5.1.1. <i>Model A: Neparticipativní model</i>	100
5.1.2. <i>Model B: Apoliticko-demarchistický model</i>	101
5.1.3. <i>Model C: Konsensuální model</i>	102
5.1.4. <i>Model D: Kompetitivní model</i>	104
5.2. Hodnocení lokálních modelů demokracie	105
5.2.1. <i>Vliv lokálních modelů demokracie na efektivitu místní samosprávy</i>	105
5.2.2. <i>Komparace lokálních modelů demokracie s normativními předpoklady</i>	109
Závěr	111
Literatura	115

Úvod

Úvody k publikacím, které se zabývají regionální politikou až na výjimky nepozbývají zmínky o zanedbávání tématu ze strany českých politologů. Počáteční zaměření na témata národní či mezinárodní politiky během devadesátých let lze bezesporu přičíst renesanci oboru politické vědy v ČR po roce 1989. V současnosti již neplatí, že by byla oblast regionální (či v užším pojetí komunální) politiky opomíjena. Posun, který nastal přibližně na konci 90. let, byl pravděpodobně podnícen zejména plánovanou a následně nastartovanou reformou systému veřejné správy v ČR. Část české politologické obce se začala podrobněji věnovat zkoumání politických procesů na regionální úrovni a odhalování paralel mezi národními a regionálními politickými systémy. Vedle řady studií analyzujících (ať již komplexně či ve formě případových studií) různé aspekty regionálních politických prostředí (výsledky voleb do regionálních zastupitelských orgánů, lokální stranické systémy atp.) se objevují i práce, které se snaží o obecnější (teoretické) pojmoutí politických jevů na regionální úrovni.

Mezi první zmíněnou skupinu (případových) studií lze bezesporu zařadit sborník *Krajské volby 2000 – fakta, názory, komentáře* [Mrklas 2000], který se věnoval prvním volbám do krajských zastupitelstev a lze ho považovat za jeden z prvních sofistikovanějších pokusů aplikace politologických teorií na subnacionální politické prostředí.¹ Již na komunální politické prostředí je zaměřena publikace *Komunální politické systémy* [Hudák, Jüptner, Svoboda 2003], jež se kromě podrobného rozboru konkrétních politických systémů obcí prakticky všech velikostních kategorií zaměřila i na komparaci volebních systémů a komunálních politických institucí v některých zemích středoevropského prostoru a jako jedna z prvních studií naznačila hlavní oblasti zájmu budoucích výzkumů komunální politiky. Do stejné kategorie lze zahrnout i sborník *Komunální volby v České republice v roce 2002* [Balík 2003] a *Studii o volbách do zastupitelstev v obcích* [Šarađín, Outlý 2004], které navíc analyzují roli parlamentních politických stran a neparlamentních politických subjektů v komunální politice a vytvořených povolebních koalic ve vybraných kategoriích obcí; případně i sborník *Obce jako aktéři politického procesu* [Bubeníček, Čopík, Hajný, Kopřiva, Neumanová 2005], který v úvodu nastiňuje některé problémy, se kterými se lze setkat

¹ Předkládaná práce se soustřeďuje na problematiku komunální politiky, nicméně je třeba pro úplnost uvést, že následujícím krajským volbám v letech 2004 a 2008 jsou věnovány sborníky Stanislava Balíka a Jakuba Kyslouška [2005] a Otty Eibla, Vlastimila Havlíka, Jakuba Kyslouška a Michala Pinka [2009].

při zkoumání regionálních politických systémů. Výčet první skupiny studií lze uzavřít publikacemi zaměřenými na úzce vymezenou skupinu obcí, ať již z hlediska objektu výzkumu (obce konkrétního regionu či určitého typu) či z hlediska předmětu zkoumání (komunální koalice, stranické systémy, politická participace, voličské chování, lokální demokratická tranzice atp.). Do této kategorie studií lze zařadit zejména tři práce Stanislava Balíka, které se zaměřují na charakter komunální politiky a vývoj politického prostředí v Brně [Balík 2006], v obcích okresu Šumperk a Jeseník [Balík 2008b] a v obcích s rozšířenou působností [Balík 2008a]; práci Lukáše Valeše [2007], která se kromě současné komunální politiky v okresech Domažlice, Tachov a Klatovy zaměřuje na faktory, jež ovlivnily obnovu a podobu tamějších komunálních politických systémů po Sametové revoluci; dále publikaci *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR* [Čmejrek 2009], která analyzuje nejen kvalitu politické participace v malých venkovských obcích, ale věnuje se i problematice existence a vzniku konfliktních linií a podoby místních politických systémů v daném typu obcí. Poněkud specifickou kategorií představují práce, které se věnují komparaci lokálních politických prostředí v mezinárodním měřítku. Mezi takové práce bych zejména zařadil publikace *Evropská lokální politika* [Jüptner, Polinec, Švec 2007] a *Evropská lokální politika 2* [Jüptner, Polinec 2009], které kromě postavení lokálních politických institucí v rámci systému místní územní samosprávy analyzují lokální stranické systémy, komunální volební systémy a vývoj a podobu lokální demokracie ve vybraných evropských zemích. Do dané kategorie patří bezesporu i publikace *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace* [Fiala, Říchová 2002], která se nicméně zaměřuje především na problematiku institucionálních vztahů centrálních a lokálních vlád a mapuje historický vývoj a proměnu charakteru a kompetencí lokálních a regionálních politických institucí v procesu decentralizace v případech několika zemí Západní Evropy.

V případě druhé skupiny (více teoreticky zaměřených) prací bych mezi hlavní publikace zejména zařadil studie Petra Jüptnera [2001; 2004], který na základě empirického výzkumu komunálních koalic kategorizoval obce dle funkčního modelu komunálních politických systémů, studii Jana Outlého [2003], který analyzoval vývoj a charakter komunálního volebního systému, práci Maxmiliána Strmisky [2005], který se zabývá teoretickými koncepty regionálních stran a stranických systémů a sborník *Víceúrovňové vládnutí* [Fiala, Strmiska 2005], ve kterém se několik autorů věnovalo teoretickým přístupům ke zkoumání regionální politiky. Kromě výše uvedených „úzce“ zaměřených studií se však lze setkat již i s pracemi, jejichž snahou je obecně pojmut celou problematiku lokální politiky. Zde

bych zmínil zejména práce Jaroslava Čmejřka [2008] a Stanislava Balíka [2009], kde se autoři komplexně zabývají specifickými rysy lokálních politických procesů a problematiky jejich zkoumání v rámci politických věd, a mimo jiné publikaci *Politologické aspekty veřejné správy* [Valeš 2006], která upozorňuje na možnosti propojení oboru veřejné správy s výše zmíněnými politologickými tématy.²

Téměř každá novodobá politologická učebnice obsahuje kapitolu o regionální (lokální) politice, územní decentralizaci, formách vertikální dělby moci či o vztazích mezi centrem a periferií (resp. mezi centrální a lokální vládou). Z uvedeného je patrné, že zkoumání politiky regionální a lokální úrovně se již stalo organickou součástí českých politických věd, ačkoli v českém prostředí se prozatím nachází ve svých počátcích.

Mezi záměry studia regionálních politických systémů a procesů mimo jiné patří i snaha o odhalení funkčních procesů ovlivňujících účinnost (ve smyslu *effectiveness*) místní samosprávy, případně efektivnost systému územní samosprávy jako celku. Danou problematikou se zabývají především studie zkoumající obsahovou dimenzi politiky (tzv. *policy analyses*),³ jejichž oblast zájmu se však poněkud odlišuje od „klasických“ témat politické vědy (resp. je jejich „nadstavbou“), a kterým se tedy výše zmíněné studie věnují jen okrajově. Do zmíněné problematiky částečně zapadá i téma předkládané disertační práce, která se nicméně nezaměřuje jen na efektivnost místní samosprávy ve smyslu politicko-ekonomickém spočívajícím ve schopnosti lokální vlády či samosprávy zvládat sociálně ekonomické úkoly, ale také na druhý význam účinnosti a tou je akceschopnost (*efficiency*) lokální vlády.⁴ Jinými slovy práce analyzuje komunální politická prostředí malých obcí ČR s cílem mapovat skutečné varianty *lokálních modelů demokracie*, resp. možné způsoby nastavení funkčních modelů lokálních politických systémů v dané velikostní kategorii obcí, které umožňují místní samosprávě plnit socioekonomické úkoly směřující k rozvoji

² Seznam samozřejmě nemůže být kompletní, na další práce odkazuji dále v textu v kontextu probírané problematiky. Současně nemohu tvrdit, že studie uvedené v první skupině „případových studií“ nepatří do této kategorie prací – každá z uvedených studií obsahuje minimálně jednu teoretickou kapitolu či alespoň náznak generalizace výstupů z provedených výzkumů a analýz, nicméně svým primárním zaměřením zapadají do skupiny případových studií.

³ Zde bych zmínil především práci Petra Fialy a Klause Schuberta [2000], která představuje hlavní teoretické a metodologické přístupy ke zkoumání politiky (*policy*), a publikaci *Veřejná politika* [Potůček 2005], která se zaměřuje na výzkum různých dimenzí veřejné politiky.

⁴ V souladu s definicí Miroslava Nováka [2002], bude v textu za *účinnost (effectiveness)* považována schopnost místní vlády zvládat sociálně ekonomické úkoly. Za *akceschopnost*, jako druhý význam pojmu účinnost (*efficiency*), bude naopak pokládána schopnost lokální vlády jednat, resp. zvládat sociálně-ekonomické úkoly za co nejnižší cenu (disponuje dostatečnou většinou v legislativním orgánu pro prosazení vlastních návrhů). [viz Novák 2002: 11-12, 65].

obce. Analýza se tak neorientuje pouze na institucionální úroveň místních politických systémů, která je více méně přednastavena příslušnou legislativní úpravou, ale zabývá se také těmi aspekty politické reality jako jsou např. tradice místní politické praxe a politická kultura, jež ovlivňují konečnou podobu lokálního demokratického zřízení v rámci zákony vymezených limitů.

1. Cíle a metodika

V debatách týkajících se veřejné správy, ať již v souvislosti s její reformou, efektivností či financováním, se nelze vyhnout problematice malých obcí. Občas lze nabýt dojmu, že (nejen) politické debaty se týkají výlučně jich. Malé obce tvoří většinu obcí ČR a často diskutovaná neefektivnost veřejné správy je obecně považovaná za důsledek podfinancování obecních rozpočtů právě malých obcí. Téma předkládané práce tedy úzce souvisí s problematikou efektivnosti místní samosprávy. Někteří autoři poznamenávají, že existence velkého množství malých obcí, mezi které je třeba alokovat veřejné finanční prostředky (což má za následek nízké rozpočty obcí dané velikostní kategorií), způsobuje celkovou neefektivitu veřejné správy [viz např. Valeš 2006: 38-39]. Předmětem zmíněných politických debat jsou tak různá řešení dané situace. Zákonem (tedy „shora“) nařízené slučování obcí (např. jako v případě reformy veřejné správy ve Švédsku) by bylo bezesporu politicky nepřijatelným řešením vzhledem k historickým konotacím podobného aktu (zavedení střediskové soustavy na přelomu šedesátých a sedmdesátých let). Řešení se tak prozatím hledají v nepřímých metodách nátlaku na opětovné slučování malých obcí [viz Čmejrek, Bubeníček 2004] či ve změnách systému rozpočtového určení daní územním samosprávným celkům. Předkládaná práce se však řešeními „shora“ zabývá jen okrajově a naopak si pokládá otázku, jak se s danou situací vypořádávají malé obce, resp. lokální politická elita.

Obecně se předpokládá, že samospráva malých obcí spočívá převážně v „údržbářských“ činnostech [viz Bubeníček 2005a: 11; srov. Jüptner 2001: 156], což může zpochybnit dokonce samotnou politickou podstatu komunální politiky [viz Balík 2005a: 163]. Například Stanislav Balík [2008a] uvádí, že personální charakter místní politiky ve skutečnosti ani nemusí být politikou, „...*ale společnou péčí o rozvoj obce bez politického kontextu...*“, a navrhuje, aby se politologický výzkum malých obcí zaměřil zejména na zkoumání lokální *policy* [Balík 2008a: 7-8]. Autor sám nicméně dodává, že dané tvrzení může být vzhledem k četnosti malých obcí značně paušalizující, vůči danému typu municipalit nespravedlivé [Balík 2008a: 7] a ve své následující práci také dané tvrzení (alespoň částečně) odmítá [viz Balík 2009: 217-218], s čímž považuji za nutné souhlasit.⁵ Pokud totiž vycházíme

⁵ Autor především odmítá obecnou tezi o apolitičnosti komunální politiky, nicméně s výjimkou malých obcí, které, jak tvrdí, „...*i kdyby nakrásně chtěly, nemají dostatek finančních prostředků k plnění představ svých obyvatel a reprezentantů*“ [Balík 2009: 219]. S tím bych si však dovolil nesouhlasit. Ne všechny malé obce

z trojdimenzionálního pojetí politiky jako uskutečňování *policy* prostřednictvím *politics* na základě *polity* [viz kupř. Fiala, Schubert 2000: 19; Rosůlek 2007: 49], pak i rozhodování lokálních společenství reprezentovaných místními politickými institucemi (*polity*) o budoucím rozvoji obce (*policy*) musí mít zákonitě politický rozměr (tedy *politics*). V opačném případě bychom totiž mohli polemizovat o nutnosti samotné existence lokálních samosprávných rozhodovacích orgánů. Předkládaná práce ukáže, že pojetí komunálního politického prostředí jako prostředí bez politického obsahu je v mnoha případech chybné, ačkoli specifika jednotlivých lokálních politických systémů si vyžádají úpravu zavedených metodických postupů zkoumání politických jevů.

Dle Stanislava Balíka [2005a; 2008a] existují dva přístupy k analýze komunální politiky. První přístup představuje výzkum komunální politiky tzv. shora, kdy nejsou (a vzhledem k uvedenému ani nemohou být) zohledňována specifika místních politických prostředí, která jsou tak „zjednodušeně“ považována za nejnižší stupeň politiky v rámci politického systému státu a tudíž i jejich fungování lze dedukovat z funkčních schémat politických systémů vyšších úrovní. Mezi hlavními představiteli tohoto „holistického“ pohledu na komunální politiku Balík zmiňuje zejména Pavla Šaradína a Jana Outlého. Druhý přístup k analýze komunální politiky, mezi jehož přední představitele zařadil autor kromě Petra Jüptnera, Jaroslava Čmejčka a Dana Ryšavého i sám sebe, nejlépe symbolizuje často citované tvrzení Petra Fialy [1994], že komunální politika má tolik podob, kolik je obcí. Výsledkem takových výzkumů pak většinou bývají řady případových studií, z nichž jsou následně vyvozovány určité – slovy autora opatrné – generalizace [viz Balík 2005a: 166-167; Balík 2008a: 8-9].

Disertační práce svou podstatou spíše zapadá do kategorie komparativních případových studií upřednostňující druhý přístup ke zkoumání komunálních politických prostředí, ačkoli se prvnímu přístupu nelze alespoň v úvodních částech jednotlivých témat vyhnout.

Hlavní cíl práce spočívá v kategorizaci adaptačních mechanismů, které používají místní politické elity pro přizpůsobování zákonem nastavených institucí potřebám lokální politické praxe a politickým tradicím. Záměrem práce tedy bude zjistit skutečné varianty lokálních modelů demokracie v malých obcích ČR, tj. způsoby nastavení funkčních modelů lokálních politických systémů v rámci zákony vytýčených limitů.

se potýkají s nedostatkem financí a pokud ano, pak také rozhodování o alokaci i minimálních finančních prostředků může nabývat výrazného politického charakteru.

Struktura disertační práce odpovídá i postupu, který jsem pro splnění hlavního cíle práce zvolil. Práce tak počítá se čtyřmi hlavními kapitolami rozdělenými podle základních témat, kterými se politologické studie komunálních politických procesů zabývají.

První kapitola se věnuje definicím a významu malých obcí v politologickém výzkumu. Definice kategorie malých obcí jsem čerpal z mnoha politologických a sociologických studií, které se problematice malých obcí věnují [Balík 2003; Bubeníček 2006; Čmejrek 2003, 2008; Hudák, Jüptner, Svoboda 2003; Illner 2006a; Jüptner 2001, 2004; Maříková 2005; Outlý 2003; Střeleček, Zdeněk 2005 a další]. Význam malých obcí je zejména předurčen jejich početností, jak již ostatně bylo zmíněno v úvodu. Jakýkoli komplexnější výzkum komunálního politického prostředí se tedy problematice malých obcí nemůže vyhnout. Doposud se však (a možná i právě proto) politologická obec věnovala malým obcím jen okrajově, případně se zaměřovala jen na určitý aspekt politického prostředí obcí dané velikostní kategorie [viz Bubeníček 2004; Čmejrek 2005, 2009 atd.]. V závěru kapitoly pak vymezují kritéria, podle kterých jsem následně vybíral obce pro účely samotného výzkumu lokálních modelů demokracie.

Druhá kapitola se zabývá pojetím lokální demokracie. Podobně jako u „obecných“ teorií demokracie je kapitola rozdělena dle teorií normativních a teorií, které využívají deskriptivní přístup k definici lokální demokracie. Kapitola má především rešeršní charakter, nicméně jejím cílem bylo zjistit, ze kterých teorií demokracie současné pojetí lokální demokracie vychází, případně, zda lze o „lokální demokracii“ jako o normativní teorii vůbec hovořit. Rozbor jednotlivých teorií opírám o publikace věnující se přímo lokální demokracii [Blanco, Gomà 2002; Sisk 2001; Gret, Sintomer 2003; Haus, Sweeting 2006 a další] nebo obecným teoriím demokracie [Dahl 1995; Hloušek, Kopeček 2007; Lijphart 2000; Meer, Ingen 2009; Novák 2002; Popper 1998; Schumpeter 2004]. Hlavní důvod inklinace disertační práce spíše k druhému zmíněnému pojetí lokální demokracie spočívá v určité metodologické „volnosti“ výzkumu. Pojem lokální demokracie totiž bývá převážně spojován s normativně orientovanými teoriemi demokracie, což by limitovalo postup a záměr práce, jejímž cílem je spíše deskripce lokálních modelů demokracie na základě komparativní analýzy funkčních modelů existujících komunálních politických systémů. V závěru práce se však konfrontaci reálných podob lokálních modelů demokracie s ideálem lokální demokracie věnuji. Záměrem analýzy bude zjistit, mezi které normativní teorie demokracie lze dané koncepty zařadit (případně z jakých čerpají inspiraci) a zda skutečně představují

specifickou konfiguraci lokálních demokratických institucí odpovídající normativnímu pojetí lokální demokracie.

Třetí, rozsahově nejdelší kapitola pojednává o politickém procesu v malých obcích. Aplikovaná definice politického procesu vychází z chápání politického procesu jako dynamického pojetí politického systému [Prorok, Lisa 2003: 181-182]. Věnuji se tedy hlavním prvkům lokálních politických systémů a faktorům, které působí na jejich vývoj.

V úvodní části jsou podrobně analyzovány vlastnosti komponent komunálního volebního systému. Teorie volebních systémů předpokládá, že mezi hlavní komponenty ovlivňující vlastnosti volebního systému patří zejména velikost volebního obvodu a použitá volební formule. V podkapitole dokazuji, že z hlediska malých obcí lze v případě komunálního volebního systému za hlavní komponentu považovat formu kandidatury, která v kombinaci se způsobem hlasování významně ovlivňuje chování volební formule. Téma, které se tak prolíná celou podkapitolou, představuje otázku možností, jež se nabízí místním politickým elitám, k úpravě „místního“ volebního systému lokálními podmínkami. V dané souvislosti také zavádím pojem „lokálního volebního inženýrství“. Analýzu vlastností komunálního volebního systému jsem provedl na základě studia příslušných zákonů [zejména zákon č. 152/1994 Sb.; zákon č. 491/2001 Sb.]. Teoretická východiska jsem čerpal z vlastních publikovaných textů [Bubeníček 2002; 2004; 2005a; 2005c; Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004] a publikací, zabývajících se vlastnostmi jak komunálního volebního systému, tak i volebními systémy obecně [Cabada, Ženíšek 2003; Hudák, Jüptner, Svoboda 2003; Jüptner 2004; Krejčí 2006; Kubát 2007b; Lebeda 2001, 2008; Lijphart 2000; Outlý 2003; Torrens 2002; Urdánoz Ganuza 2006 a další].

Následující část se týká lokálních stranických systémů. Na lokální úrovni je nejčastěji zmiňována nejasná definice politické strany. Často neprůhledné a/nebo neexistující stranické struktury, volební programy či členské báze zpochybňují samotné použití pojmů „politická strana“ pro lokální politické subjekty a „stranický systém“ pro jejich soubor a konfiguraci v rámci politických systémů malých obcí. Z daného důvodu se věnuji především čtyřem tématům: charakteru politických subjektů, problematice plurality, lokálním konfliktním liniím a komunálním koalicím. U charakteru politických subjektů vycházím především z výzkumu Petra Jüptnera [2001; 2004; 2008], který navrhuje zabývat se v případě malých obcí místo stranami, tzv. „jádry“ jako hlavními aktéry „mezistranických“ vztahů. Zavedení daného pojmu umožňuje jiný pohled kupř. na koaliční spojení. Při rozboru komunálních koalic tedy vycházím opět z výzkumu Petra Jüptnera [2004] a akceptuji typologii Sta-

nislava Balíka [2005b]. Z hlediska plurality lokálních politických spekter navrhuji rozdělovat lokální stranické systémy na nepluralitní, pluralitní a semipluralitní. Vzhledem ke specifickým vlastnostem volebního systému navíc zavádím vlastní index plurality, který je založen na „pouhém“ podílu kandidujících na celkovém počtu volených zastupitelů. Jak dokazují, daný index plurality dosahuje vyšší vypovídací schopnosti než metody měření plurality, které se používají na celonárodní úrovni. V případě lokálních konfliktní linií vycházím z teze Stanislava Balíka [2009], který uvádí, že pro zkoumání lokální *policy* lze použít koncepty *Gemeinschaft* a *Gesellschaft* z teorie Ferdinanda Tönniese. Danou tezi však dále rozvíjím a poukazuji na řadě příkladů, že dané koncepty se promítají do rozporů mezi odlišnými vizemi rozvoje obce jako stabilní politický problém, který tak lze označit za konfliktní linii (či rozpor). Výzkum navíc ukázal, že daná konfliktní linie představuje dominantní štěpení politických spekter malých obcí. Obecná teoretická východiska, která jsem následně rozvíjel či je konfrontoval s vlastními návrhy, jsem čerpal především z publikací, které se věnují teorii stranických systémů, lokálních stranických systémů, konfliktním liniím, teorii koalic atp. [kupř. Balík 2008a, 2009; Čmejrek 2003, 2005, 2008; Hloušek, Kopeček 2004; Jüptner 2004, 2006, 2008; Klíma 1998; Kubát 2007a; Sartori 2005 a další].

Poslední část kapitoly o lokálním politickém procesu je věnována problematice lokální politické kultury a tradic. V dané části rozvíjím teze o možnosti aplikace teorie Almonda a Verby [1989] a Putnama [1994; 2001] na lokální úrovni. Vycházím přitom z článků a publikací, které se danému tématu věnují [kupř. Cabada 2003; Skovajsa 2006a, 2006b; Šafr, Sedláčková 2006].

Poslední a stěžejní kapitola disertační práce představuje vlastní návrh kategorizace obcí dle aplikovaného modelu demokracie. Jednotlivé modely byly identifikovány dle kritérií plurality a strategie dosahování konsensu v místním politickém procesu, což vyplynulo z předchozích kapitol jako definiční kritéria odlišujících nejen malé obce od obcí větších, ale i malé obce navzájem. Typologie lokálních modelů demokracie je výsledkem komparativního výzkumu malých obcí provedeným na vzorku 153 obcí (přibližně se jednalo o 620 volebních období).⁶ Vzhledem k velikosti souboru obcí v zaměřené kategorii malých obcí (přibližně se jedná o více jak 4 000 obcí ČR – viz kapitola o definici pojmu malá obec), převážně kvalitativnímu charakteru předmětu výzkumu a získaných dat, výběr vzorku

⁶ V případě některých obcí docházelo k opakovaným volbám, tudíž počet je vyšší než činí násobek sledovaných 4 volebních období (1994 až 2010) s počtem obcí.

zkoumaných obcí probíhal na základě víceetapového náhodného výběru v kombinaci s nepravděpodobnostním výběrem úsudkem. Soubor obcí ČR byl redukován na kategorii malých obcí dle velikostního kritéria a následně v souladu s výše zmíněnými kritérii plurality a strategie dosahování konsensu byl konstruován vybraný vzorek ze souboru přibližně 600 obcí, které byly objektem výzkumů, kterých jsem se účastnil,⁷ případně jsem vedl v rámci výuky na PEF ČZU v Praze.⁸ Vzorek byl během zpracování práce rozšiřován o další obce zapadající do určité kategorie lokálních modelů demokracie a to dle nově získaných informací např. z veřejných mediálních zdrojů. Samotný sběr kvantitativních a kvalitativních dat pro účely zvolené komparativní metody výzkumu pak spočíval ve studiu dokumentů, primárních a sekundárních dat a zejména polostandardizovaných rozhovorech s aktéry místního politického procesu.

Vzniklá typologie byla následně zhodnocena z hlediska efektivity místní samosprávy (ekonomické a politické, resp. z hlediska účinnosti a akceschopnosti lokálních vlád) a konfrontována s normativní teorií lokální demokracie.

V závěru práce shrnuji výsledky výzkumu a nastiňuji některé možnosti, jak přizpůsobit společným znakům politické praxe v malých obcích některá legislativní nastavení politických institucí.

⁷ Zejména se jednalo o grantové projekty *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí* (GAČR 403-06-1308), *Nejmenší obce jako aktéři veřejné politiky* (IG PEF 2005) a *Participace občanů na regionálním volebním procesu* (IG PEF II.1/06).

⁸ Komunitní studie ve formě seminárních, bakalářských či diplomových prací.

2. Význam malých obcí v politologickém výzkumu

2.1. Proč zkoumat malé obce?

Výzkumy jakýchkoli jevů politické reality na lokální úrovni se musejí zákonitě potýkat s kvalitativními rozdíly mezi komunálními politickými systémy v nehomogenním prostředí české komunální politiky.⁹ Prakticky všechny dosavadní analýzy komunálních politických systémů uvádějí, že možnosti přímé aplikace některých politologických teorií na realitu komunální politiky jsou podstatně limitovány „velikostí“ zkoumaných komunálních politických prostředí. Jedná se především o rozборы charakteru komunálních politických procesů, které se podstatně liší především v závislosti na velikosti dané obce (ve smyslu demografické velikosti, tj. počtu obyvatel). Patrně nejkompaktněji to dokazuje výzkum Petra Jüptnera [2001; 2004], který ověřoval platnost klasické teorie koalic na komunální úrovni. Výsledky empirického zkoumání ho vedly k rozdělení komunálních politických systémů do čtyř kvalitativně odlišných typů, přičemž upozorňuje na relativně silnou korelaci mezi počtem obyvatel obce a jejím zařazením do určité kategorie. Od počtu obyvatel se mimo jiné odvíjí také množství finančních prostředků, které obec získává ze státního rozpočtu ve formě sdílených daní a které tak do jisté míry předurčují politický charakter agendy místní samosprávy [Čmejrek, Bubeníček 2004; Bubeníček 2005]. To platí zejména pro skupinu obcí nižších velikostních kategorií, tedy skupinu „malých obcí“, jejichž nízký rozpočet naznačuje, že podoba místní politiky bude mít převážně „údržbářský“ charakter. Uplatnění teorií politické vědy (vycházejících převážně z praxe politiky vyšší úrovně) na dění v této kategorii obcí tak mohou vést až ke zpochybnění samotné politické podstaty zkoumaných jevů [Balík 2005a:163], jak již ostatně bylo zmíněno v úvodu práce. Nicméně i přesto se politická prostředí malých obcí stávají objektem výzkumu, ačkoli z uvedených důvodů vyžadují přizpůsobení teoretických a metodických přístupů k analýze místních politických jevů na příslušné lokální podmínky.

⁹ Heterogenitou komunálních politických prostředí je míněna zejména kvalitativní rozdílnost politických agend (řešených úkolů) orgánů různě velkých obcí, která je mimo jiné důsledkem výrazné fragmentace sídelní, resp. (z hlediska politické vědy významnější) územně správní struktury a s tím související různorodosti demografické velikosti obcí, jež ovlivňuje – kromě počtu členů legislativních a exekutivních orgánů či množství finančních prostředků v rozpočtu obcí – právě i charakter místního politického procesu. Proto je nutné rozlišovat mezi heterogeností komunálních politických prostředí a heterogeností sociální struktury místních komunit, která je naopak v českých podmínkách převážně mizivá.

Hlavní důvod, proč se politologické studie zaměřené na komunální politiku zabývají malými obcemi, nespočívá ani tak v jejich „přitažlivosti“ jako objektu výzkumu, ale spíše v jejich nezanedbatelné četnosti. Obce nejmenších velikostních kategorií totiž tvoří neopominutelnou skupinu, které se při zkoumání komunální politiky jako celku nelze vyhnout. Dokládá to také tabulka 1, která uvádí počet obcí v několika velikostních kategoriích. Jako horní limit demografické velikosti malých obcí byla pro zjednodušení zvolena hranice 3 000 obyvatel. Poslední velikostní skupina se tak skládá pouze z obcí městského typu, které budou prozatím a priori považovány za obce středně velké a velké.¹⁰ Z tabulky je patrné, že chceme-li pojednávat obecně o problematice české komunální politiky, pak se převážně jedná o komunální politiku v malých obcích (z celkového počtu 6 249 obcí v roce 2008 tvořily malé obce 93 %) [srov. Illner 2006b: 18]. Malé obce jsou v tabulce navíc rozděleny hranicí 1 000 obyvatel na dvě skupiny, z nichž ta početnější – skupina obcí s méně než 1 000 obyvateli – představuje obce, které by dle současné legislativy již ani nemohly vzniknout (viz §21, odst. 1, zákona č. 2/2003 Sb.).

Tabulka 1. Počet obcí a jejich obyvatel dle velikostní kategorie.

velikostní kategorie obcí	počet obcí			počet obyvatel			Ø
	abs.	%		abs.	%		
do 100 obyv.	531	8,5%		37 812	0,4%		71
101 až 499 obyv.	3 059	49,0%	78,4%	814 404	7,8%	17,1%	266
500 až 999 obyv.	1 312	21,0%		922 543	8,9%		703
1 000 až 1 999 obyv.	692	11,1%	14,5%	962 615	9,3%	14,2%	1 391
2 000 až 2 999 obyv.	211	3,4%		512 588	4,9%		2 429
3 000 a více obyv.	444	7,1%	7,1%	7 131 168	68,7%	68,7%	16 061
celkem	6 249	100,00%		10 381 130	100,00%		1 661

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ (Malý lexikon obcí ČR 2008), 2008

Tabulka je také doplněna o absolutní a průměrný počet obyvatel žijících v obcích daných velikostních kategorií. Od počtu obyvatel se odvíjí výše obecního rozpočtu, což zvláště v malých obcích předurčuje limity politických rozhodnutí – jinými slovy charakter lokální politiky [srov. Čmejrek 2005: 74; Balík 2008a: 25-27]. Pro výzkum různých politických jevů na komunální úrovni jsou významné i údaje o průměrném počtu obyvatel, jelikož naznačují šíři místního sociálního prostoru a tedy i teoretickou míru provázanosti sociální sítě v obcích uvedených kategorií. To může mít vliv ku příkladu na výběr místních elit, volební chování lokálního elektorátu (např. existenci tzv. *sousedského efektu*), pluralitu místních

¹⁰ Žádná ze studií, kterými se zabývám dále, nestanovila horní hranici počtu obyvatel malých obcí nad 3 000.

zájmů a stranického spektra apod., přičemž podobně jak se liší sociální prostor (průměrný počet obyvatel) malých obcí a obcí střední a větší velikosti, odlišuje se i podoba zmíněných politických jevů. Z uvedeného vyplývá, že analyzovat českou komunální politiku jako celek s cílem generalizovat podobu zkoumaných jevů je prakticky nemožné. Vymezení skupin obcí dle některého ze zvolených kritérií je tedy jedním z prvních logických kroků výzkumníka, pokud se rozhodne analyzovat komunální politická prostředí v komplexnějším měřítku.

Většina odborníků se však shoduje na tom, že značná fragmentace územně správní struktury ČR a právě rozmanitost komunálních politických prostředí prakticky znemožňují izolaci takových indikátorů, které by poskytly kritéria pro jednoznačné vymezení několika pár skupin obcí či komunálních politických systémů vykazujících společné atributy. Jednotlivé typologie se tak mnohdy výrazně odlišují (převážně stanovenou hranicí počtu obyvatel obcí daného typu), přestože jejich autoři volí obdobná definiční kritéria i názvy kategorií.¹¹

Snad nejčastěji se lze setkat s typologiemi obcí dle velikostního kritéria (většinou dle počtu obyvatel), mezi něž patří i nejjednodušší dichotomické rozdělení obcí na skupinu malých obcí a skupinu středně velkých a velkých obcí [Bubeníček 2005; Outlý 2003], případně na obce venkovské a městské [Vaněk, Divila 2006]. Jelikož se předkládaná práce týká především malých obcí, v následujících odstavcích se zaměřím na rozbor možných přístupů k vymezení hranice mezi kategoriemi obcí z první zmiňované dichotomické typologie a uvedu možnosti definice malé obce, jež by nerespektovala striktní vymezení podle demografické velikosti, nýbrž dle kvalitativních charakteristik místního politického systému.

2.2. Přístupy ke konceptualizaci pojmu „malá obec“¹²

Hlavní problém při výzkumu politických procesů v malých obcích spočívá v samotné definici „malé obce“. Bez nadsázky lze říci, že každý výzkumník přistupuje ke kategorizaci obcí odlišným způsobem. V zásadě lze při definici kategorií obcí vycházet z velikostního

¹¹ Přestože by bylo možné intuitivně předpokládat, že problematika kategorizace obcí se týká spíše tzv. holistické výzkumné větve, výzkumníci, kteří volí druhý přístup ke zkoumání lokální politiky založený převážně na empirickém výzkumu (případové studie), se evidentně (přinejmenším primárně) typologizace obcí nevzdávají (viz kupř. již zmiňovaná práce Petra Jüptnera [2004]). Předkládaná disertační práce, kterou lze vzhledem k induktivnímu charakteru závěrů a zvolených výzkumných metod přiřadit spíše ke druhé výzkumné větvi, používá kategorizaci obcí jako výchozí bod pro výběr obcí, které se staly objektem výzkumu. Navíc zobecněné výsledky empirického výzkumu mohou případně posloužit jako jedna z dalších možností definice pojmu malá obec.

¹² Následující text byl ve zkrácené verzi publikován ve sborníku příspěvků z mezinárodní konference Agrární perspektivy XVI. „Evropské trendy v rozvoji zemědělství a venkova.“ [viz Bubeníček 2007].

kritéria či ze zvoleného souboru kvalitativních charakteristik lokálního politického systému (nicméně v praxi se nejčastěji setkáváme s typologiemi, které kombinují oba zmíněné přístupy).

2.2.1. Definice malých obcí dle velikostního kritéria

Podle velikostního kritéria lze malé obce definovat buď podle hustoty zalidnění, anebo počtu obyvatel. Přidržíme-li se měřítka Eurostatu, za venkovskou (malou) obec můžeme prohlásit každou obec s maximálním počtem 100 obyvatel na km² (79 % obcí ČR).¹³

Tabulka 2. Počet obcí v dvojrozměrném rozdělení dle hustoty zalidnění a počtu obyvatel.

Počet obyvatel	Hustota obyvatelstva		Celkem
	do 100 / km ²	nad 100 / km ²	
do 1000	4 457 (71,3%)	497 (8,0%)	4 954 (79,3%)
1000 až 2000	347 (5,6%)	315 (5,0%)	662 (10,6%)
nad 2000	121 (1,9%)	512 (8,2%)	633 (10,1%)
Celkem	4 925 (78,8%)	1 324 (21,2%)	6 249 (100,0%)

Zdroj: Střeleček, Zdeňek [2005], upraveno autorem.

Z hlediska specifických podmínek sídelní struktury ČR je však vhodnost kritéria pro definici malé obce sporná, což ve své studii dokazují Střeleček a Zdeňek [2005], kteří se věnovali možnostem vymezení venkovských obcí (resp. regionů) pro účely politiky rozvoje venkova. Na dvojrozměrném rozdělení obcí dle hustoty zalidnění a počtu obyvatel (viz tabulka 2) poukazují na fakt, že tímto způsobem by se z kategorie malých venkovských obcí musely vyřadit obce s nízkým počtem obyvatel a velmi malou katastrální výměrou, přestože vykazují typické rysy venkovských obcí (v tabulce 2 je zvýrazněna shoda obou kritérií pro zařazení obcí mezi skupiny obcí vesnického, resp. městského typu, kterou lze nalézt přibližně u 85 % obcí ČR). Evidentně vhodnější je proto kritérium počtu obyvatelstva, ačkoli mezi odborníky panují neshody ohledně vymezení konkrétní hranice oddělující malé obce od středně velkých. Přestože Střeleček a Zdeňek [2005] doporučují pro definici venkovských obcí limit 2 000 obyvatel,¹⁴ nejčastěji se lze setkat s hranicí 3 000 obyvatel (93 % obcí ČR), která dle zákona o obcích představuje jednu z podmínek pro prohlášení

¹³ Někdy je používána i hranice 150 obyvatel na km² vycházející z metodiky OECD, kterou převzal Eurostat a upravil na uvedenou limitní hodnotu 100 obyvatel na km².

¹⁴ Používaný také pro vymezení venkovských obcí v Národním strategickém plánu rozvoje venkova ČR pro období 2007 – 2013.

obce městem [viz kupř. Outlý 2003].¹⁵ Již samotný rozsah souboru však naznačuje, že pravděpodobnost nalezení většího počtu společných znaků charakteristických pro komunální politické systémy této velikostní kategorie je velmi nízká. Užší vymezení malé obce ve svém sociologickém výzkumu uvádí Maříková [2005], která rozlišuje malou obec (do 500 obyvatel - 59 % obcí ČR) od obce venkovské (do 2 000 obyvatel - 90 % obcí ČR). Nicméně z výsledků výzkumu vyplývá, že z hlediska některých charakteristik není ani takto vymezená skupina malých obcí homogenní, což vedlo autorku k rozdělení malých obcí na dvě podskupiny: do 199 obyvatel (26 % obcí ČR) a od 200 do 499 obyvatel (33 % obcí ČR).

Při zkoumání komunálních politických systémů malých obcí se evidentně nelze vyhnout stanovení maximálního počtu obyvatel daných obcí. Většina odborníků se tak přiklání k názoru, že by se mělo jednat spíše jen o doplněk k definici kvalitativně odlišných typů municipalit. Kupříkladu Jüptner na počátku empirického výzkumu komunálních koalic stanovil hranici počtu obyvatel malých obcí na 2 000 obyvatel (90 % obcí ČR) [Jüptner 2001], aby ji posléze snížil na 1 700 obyvatel (89 % obcí ČR) [Jüptner 2004].¹⁶ Původní interval (do 2 000 obyvatel) převzal i Čmejrek [2003], který zkoumal lokální stranické systémy z hlediska úplnosti místních stranických spekter (v porovnání s celonárodní úrovní). Došel k závěru, že všechny parlamentní politické subjekty se objevují až ve stranických systémech obcí s více jak 2 000 obyvateli. Současně však podotýká, že lze hovořit ještě o existenci hranice 1 000 obyvatel. V systémech stran obcí pod touto hranicí již parlamentní strany hrají minimální roli, případně se vůbec nevyskytují. K počtu 1 000 obyvatel jako velikostního kritéria pro definici malých obcí také dospěli Čmejrek a Bubeníček [2004], když analyzovali příčiny vzniku malých obcí v průběhu 90. let a důvody zachování vlastní autonomie i přes nepřímé politické tlaky na jejich opětovné slučování v rámci reformy veřejné správy. Mezi nepřímé tlaky autoři zařadili i podmínku pro vyhlášení místního referenda o oddělení části obce obsaženou v zákoně o obcích, jejímž zřejmým cílem je potlačení separatistických tendencí osad či částí větších obcí: novela zákona o obcích z roku 2000 (zákon č. 128/2000 Sb.) uvádí, že nová obec vzniklá oddělením části obce

¹⁵ Nicméně i tato hranice byla novelou zákona o obcích (zákon č. 234/2006 Sb.) do jisté míry relativizována, jelikož umožnila prohlásit obec městem bez dalších podmínek, pokud jím již byla před 17. květnem 1954 [viz §3, odst. 3, zákona č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů; srov. Čmejrek 2009: 9]

¹⁶ Autor sám zdůrazňuje, že vymezení hranic je pouze orientační a že podstatné jsou kvalitativní znaky jednotlivých kategorií komunálních politických systémů.

musí mít alespoň 1 000 občanů (odtud také autoři odvodili maximální velikost malých obcí).

2.2.2. Definice malých obcí dle kvalitativních charakteristik politického systému

Jednu z možností, jak obejít typologizaci obcí podle striktně stanovených hranic velikostí obcí, využil Krutílek [in Balík 2003], který analyzoval celkové výsledky komunálních voleb podle jednotlivých typů zastupitelstev – obecní, městská, statutárních měst, městských částí nebo obvodů a hlavního města Prahy. Podobné (avšak aktualizované)¹⁷ kritérium později použil Čmejrek [2009] při analýze komunálních politických spekter, ve které se zaměřil na úlohu politických stran zastoupených v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a tzv. nezávislých na lokální úrovni politiky. Obce rozdělil na dvě skupiny podle statusu (resp. titulu) obce – na obce městského typu (statutární města a města) a neměstského typu (městysy a ostatní obce).

Tabulka 3. Počet obcí a jejich obyvatel dle typu obce (zastupitelstva).

typ obce	počet obcí		počet obyvatel		
	abs.	%	abs.	%	Ø
4 statutární město	24	0,4%	3 455 706	33,3%	143 988
3 město	563	9,0%	3 861 740	37,2%	6 859
2 městys	177	2,8%	203 372	2,0%	1 149
1 ostatní obce	5 485	87,8%	2 860 312	27,6%	521
celkem ČR	6 249	100,0%	10 381 130	100,0%	1 661
města (3+4)	587	9,4%	7 317 446	70,5%	12 466
neměstské obce (1+2)	5 662	90,6%	3 063 684	29,5%	541

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ (Malý lexikon obcí ČR 2008), 2008

Z tabulky 3 je zřejmé, že kategorizace obcí dle typu zastupitelstva (resp. obce) vede jen k nepatrně užší definici malých obcí (neměstské obce) než v případě definice prostřednictvím velikostních limitů (tabulka 1). Nicméně pro některé výzkumy (kvantitativního charakteru) lokální politiky z celonárodního pohledu (holistický přístup) se zdá být právě proto dané kritérium obecně vhodnější, a to především z důvodů jeho jednoduchosti. Přestože nelze hovořit o rozdílech v institucionální podobě lokálních vlád (všechny obce jsou si z hlediska ustanovení orgánů rovny [srov. Valeš 2006: 119-120]), podobně jako v případě kategorizace obcí dle demografické velikosti se kategorie neměstských a městských obcí

¹⁷ Novela zákona o obecním zřízení z roku 2006 (zákon č. 234/2006 Sb.) restaurovala historickou kategorii „městys“ (jehož synonymem může být „městečko“ či „maloměsto“ [viz Valeš 2006: 120]), která se tak stala druhou skupinou obcí neměstského typu.

výrazně liší v relativní šíři lokálního sociálního prostoru (viz průměrný počet obyvatel v tabulce 3), což – jak již ostatně bylo zmíněno výše – lze za determinantu kvalitativního rozdílu místního politického procesu rozhodně považovat.

Jiný přístup k rozdělení obcí prostřednictvím jiného než kvantitativního kritéria zvolil ve své práci Balík [2008a], který zkoumal vzorce volební chování, role hlavních parlamentních politických stran a zejména exekutivní koaliční uskupení v české lokální politice. Objektem jeho analýzy se staly obce s rozšířenou působností (tzv. obce III. stupně), které dle autora představují přirozená regionální centra a tedy mohou sloužit i jako jakýsi místní vzor pro ostatní obce jejich správního obvodu [Balík 2008a: 10]. Je otázkou, zda je možné obce s rozšířenou působností považovat za obce velké či středně velké, nicméně lze předpokládat, že samotný fakt výkonu státní správy pro obce menší může ovlivnit charakter politického procesu v dané obci. Pokud se budeme držet logiky daného vymezení obcí pak za malé obce lze označit kupř. obce, které nejsou ani obcemi s rozšířenou působností ani obcemi s pověřeným obecním úřadem, tedy obce tzv. I. stupně (obce se základním rozsahem přenesené působnosti).

Akceptujeme-li ovšem některou z uvedených typologií obcí pro účely zkoumání i jiných politických jevů, než jsou výsledky komunálních voleb či rozdělení mandátů v zastupitelstvech a za malé obce budeme považovat obce neměstského typu (s obecním zastupitelstvem či zastupitelstvem městyse), případně obce se základním rozsahem přenesené působnosti, zkoumaný vzorek bude stále obsahovat přes 90 % obcí ČR. U tak velkého souboru obcí lze jen těžko předpokládat vysokou míru reliability generalizovaných závěrů výzkumu.

2.2.3. Vymezení malých obcí pro účely výzkumu lokálních modelů demokracie

Analýza dosavadních přístupů k definici malých obcí tak ukazují, že vymezené hranice skupiny malých obcí dle mechanických kritérií jsou čistě povahy arbitrární, které odpovídají především předmětu daných výzkumů a pro účely zkoumání některých politických jevů v malých obcích mohou být nedostatečné. Nabízí se samozřejmě i jiná kritéria pro definici malých obcí, která nezohledňují pouze počet místních obyvatel, nýbrž některý z kvantitativních či kvalitativních znaků politického systému: např. počet relevantních politických subjektů regionální provenience v lokálním stranickém spektru,¹⁸ maximální ve-

¹⁸ Obdobné, resp. obrácené kritérium jako zvolil Čmejrek [2003], nicméně bez stanovené hranice počtu obyvatel.

likost zastupitelstva¹⁹ či charakter funkčního modelu lokálního politického systému – tedy některý z typů lokálního modelu demokracie, o kterých pojednává předkládaná disertační práce. Zvolením podobného postupu lze získat poměrně homogenní soubor obcí pro následný výzkum, což současně otevírá možnost pro jeho případnou vnitřní typologizaci dle jiného kritéria. Relativní nevýhodou takových způsobů definice určité kategorie obcí je, že zařazení konkrétní obce do vzorku zkoumaných obcí se musí nutně zakládat alespoň na částečném předchozím empirickém výzkumu.

Pro účely práce bude za malou obec považována obec, jejíž funkční model se vymyká standardním legislativním předpokladům fungování politického systému. Jinými slovy, malé obce, které se stanou objektem výzkumu lokálních demokratických modelů, budou obce, jejichž politické systémy se výrazně odlišují od politických systémů známých z velkých měst. Mezi nejčastější atributy takových politických systémů patří neúplná či nevyvinutá politická spektra, převaha nezávislých kandidátů nad kandidáty se stranickou příslušností, nízká soutěživost volebního boje, překrývání participace občanů na veřejném životě s participací politickou atd. Jak však bylo zmíněno v předešlém odstavci, takový způsob výběru vzorku zkoumaných obcí by vyžadoval alespoň částečný předchozí výzkum. Z výše uvedeného nicméně vyplývá, že podobné atributy se nacházejí především v obcích do 1 000 obyvatel. Výběr vzorku se tak bude řídit danou orientační hranicí. Mezi vedlejší atribut místních politických systémů takto nastavené velikostní hranice obcí navíc lze zařadit fakt, že dle zákona o obcích [zákon č. 2/2003 Sb.] již takto malé obce ani nemohou vzniknout, což se jistě do místní politiky také promítá.

¹⁹ Kupř. obce s méně než 15 členy, ve kterých se nevolí obecní rada (viz §99, odst. 3, zákona č. 2/2003 Sb.), což je jeden z charakteristických znaků komunálních politických systémů malých obcí podle výzkumu Jüptnera [2004]. Tato podmínka ovšem nese teoretické riziko, že do skupiny malých obcí bude zařazeno také město až s 10 000 obyvateli (podle §68, odst. 1, zákona č. 2/2003 Sb. je dolní hranice velikosti zastupitelstva v obcích s počtem obyvatel v rozmezí od 3 000 do 10 000 stanovena na pouhých jedenáct členů).

3. Modely lokální demokracie či lokální modely demokracie?

Otázka, kterou si klade tato kapitola, se dotýká nejednotné definice pojmu lokální demokracie. Zmíněnou otázku můžeme také zjednodušeně formulovat následovně: lze pojem lokální demokracie vůbec považovat za jednu z teorií, modelů či konceptů demokracie, tj. za kvalitativní pojetí demokracie jako specifické konfigurace (případně i aktivity) lokálních demokratických institucí, anebo se jedná o „pouhé“ označení politického prostředí lokální (komunální) úrovně, ve které demokratické instituce působí?

3.1. Lokální demokracie – normativní přístup²⁰

Prvním pojetím lokální demokracie jako teoretického konceptu demokratického zřízení na lokální úrovni se zabývá kupř. publikace *Democracy At The Local Level* [Sisk 2001]. Uvádí, že mnoho nových výzev pro reformu demokratických institucí na lokální úrovni v současné době s sebou přináší zejména jejich konfrontace s celosvětovými globalizačními procesy. Lokální vládnutí (*local governance*) pak chápe jako „řízení konfliktních situací“ (*conflict management*) a lokální demokracii rozlišuje ve dvou rovinách – jako instituce lokální vlády (starosta, obecní rada, zastupitelstvo atp.) a jako organizace či aktivity občanské společnosti. Z uvedeného vyplývá, že lokální demokracie předpokládá úzký a vzájemně se posilující vztah mezi místní vládou a občanskou společností – vztah, který je zásadní pro identifikaci problémů a jejich řešení. Hlavním aspektem lokálního demokratického vládnutí jako výsledku takto pojímané samosprávy je rozložení rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti mezi lokální administrativu a občany místní komunity. Při samotné definici lokální demokracie autoři publikace vychází z „obecného chápání“ demokratických institucí,²¹ které doplňují o „klíčové pojmy“ (*key concepts*) týkající se lokální demokracie, mezi něž zařadili občanství a komunitu (*citizenship and community*), diskuzi (*deliberation*), politickou socializaci (politizaci, *political education*) a dobrou vládu a sociální prosperitu (*good government and social welfare*) [Sisk 2001: 13].

²⁰ Text podkapitoly převážně vychází z příspěvku, který byl prezentován na mezinárodní konferenci Agrární perspektivy XVII. „Výzvy pro 21. století“ [viz Bubeníček 2008].

²¹ Mezi základní a obecně aplikované demokratické procesy (instituce) zahrnují: 1) pravidelně se opakující volby, 2) právo politické opozice a menšin na vyjádření svých představ vč. možnosti ovlivnit rozhodovací proces, 3) možnost alternace vlád, 4) uznání a ochranu základních občanských a politických práv, 5) právo na osobní rozvoj, ekonomická práva a ekologická práva [Sisk 2001: 12].

Již ze skladby zmíněných klíčových pojmů normativní teorie lokální demokracie lze vyvodit, že z hlediska daného pojetí navazují principy lokální demokracie zřejmě na politickou tradici občanského republikanismu, která vychází z předpokladu, že kvalita demokracie nezávisí pouze na konstrukci odpovídajících demokratických politických institucí a procesů, ale i na kvalitě, postojích a ctnosti občanů dané společnosti. Spravedlivé demokratické politické zřízení tedy může být stabilní pouze v případě, že existují podmínky pro rozvoj takových občanských ctností a postojů, které dané zřízení budou zpětně podporovat. V republikánské teorii demokracie je tak hledání podmínek rozvoje občanských ctností považováno za významnější pro správné fungování politické soutěže než hledání její vhodné institucionální formy [viz Císař 2007: 84-85].

První ze zmíněných „klíčových pojmů“ *občanství a komunita* (resp. obec) odkazuje na základní princip fungování lokálního společenství, kterým je občanská participace umožňující snadnější zavádění prvků přímé demokracie. Rozhodovací proces prostřednictvím příslušníků komunity však může být účinný pouze za předpokladu vyšší úrovně *politické socializace* občanů (znalosti prostředí, řešených problémů a schopnosti o nich rozhodovat). Jen tehdy lze mluvit o participaci jako o nástroji „uzavírajícím propast“ mezi politickou elitou a občany obce.

Jednoznačný je i odkaz na tzv. „deliberativní posun“ (viz princip *diskuze*), který je od modelu republikanismu odvozován. Deliberativní posun (či také obrat) nastal v 90. letech. Jedná se o posun od agregativního modelu demokracie (dominujícího v teoriích demokracie po druhé světové válce) akcentujícího význam soutěživých voleb jako prostředku alternace vlád k deliberativnímu chápání demokracie, které staví na kritice agregativního modelu zaměřené na formu prezentace a prosazování zájmů. Agregativní model předpokládá, že občané vyjadřují své politické názory a preference ve volbách, což však neumožňuje občanům veřejně prezentovat své názory a tedy ani je obhájit či přesvědčit ostatní o jejich správnosti ve veřejné diskuzi. Vzhledem k omezené možnosti konstrukce společného konsensu tak může dojít až ke zpochybnění legitimacy politických rozhodnutí přijatých zvolenou politickou reprezentací. Zdrojem legitimacy dle obhájců deliberativního konceptu (vycházejících zejména z Jürgena Habermase, hlavního představitele deliberativního obratu) je spontánně utvářené veřejné mínění (tj. odděleně od procesu formování politické vůle v rámci politických institucí). Ačkoli je konsensus hlavním cílem deliberace, nemusí ho společnost vždy dosáhnout. V takovém případě deliberativní model demokracie, jehož hlavním prostředkem je komunikace ve veřejné sféře, umožňuje zejména menšinám ovliv-

ňovat veřejné mínění a měnit tak postoje většinové společnosti, která by jinak – v agregativním modelu – svou četností menšinu vždy přehlasovala [Císař 2007: 102-105]. Lokální demokracie je tak vnímána jako „něco víc“ než pouhé zprostředkování politických názorů a postojů společnosti prostřednictvím voleb či naslouchání stížností občanů. Koncept zahrnuje vzájemnou politickou komunikaci mezi všemi zájmovými skupinami s cílem společně řešit problémy v komunitě a hledat kompromisní řešení.

S tím souvisí i „klíčový pojem“ *dobré vlády*, který lze také chápat ve smyslu ctnostné vlády antické (aristotelovské) větve republikanismu [viz Císař 2007]. Lokální demokracie v daném pojetí by měla napomoci ke zlepšení dobrých vztahů mezi občany a budování soběstačné (*self-reliant*) a společensky angažované (*public-spirited*) komunity. „Ctnostná“ a „rozumná“ společnost je základem pro vznik *dobré vlády* a rozvoj *sociální prosperity* celého společenství. Z uvedeného je patrné, že se jedná o jakýsi zastřešující princip, který pokládá rovnítko mezi *lokální demokracií* a *participační model demokracie*.²² Jako hlavního obhájce participativní demokracie autoři publikace *Democracy At The Local Level* [Sisk 2001] zmiňují Johna Stuarta Milla, který je nicméně zařazován hlavně mezi představitele *klasické liberální teorie zastupitelské demokracie* [viz kupř. Skovajsa 2002: 359-362] či konkrétněji tzv. *vývojové demokracie* [viz Hloušek, Kopeček 2007]. Za nejlepší politickou organizaci společnosti považoval J. S. Mill takové zřízení, ve kterém by všichni občané mohli hájit své zájmy a současně by maximálně přispívali k obecnému blahu, a to lze realizovat pouze tehdy, když se všichni budou účastnit na vládě a mít stejná práva a výsady. Zapojení občanů do organizace společnosti a správy věcí veřejných by usnadnilo rozvoj

²² Pojem participativní (nebo také participativní či participativní) demokracie bývá často zaměňován za (athénský) model *přímé demokracie* [viz kupř. Heywood 2004: 90]. Nicméně současné koncepty *participativní demokracie* nemusí být v rozporu s modelem *zastupitelské demokracie*. Většina pojetí participativní demokracie navazuje na radikální demokratickou koncepci suverenity lidu Jeana Jacquesa Rousseaua, jednoho z duchovních otců teorie *společenské smlouvy* [viz Rousseau 2002]. Politické společenství (obec) vzniklé na základě společenské smlouvy je řízeno *obecnou vůlí*, kterou občané společně formulují a všichni jsou jí rovnocenně zavázáni. Společenství je pak chápáno jako jakési kolektivní těleso s vlastní živoucí podstatou. Každý občan komunity je tak současně aktivním občanem – zákonodárcem i pasivním poddaným [Císař 2007: 94-96]. Koncepce J. J. Rousseaua sice má blíže k přímé demokracii, nicméně inspirovala i jiné autory při formulaci „vyváženějších“ teorií zaměřených na zavádění prvků přímé demokracie do klasických modelů zastupitelské demokracie (možnostmi zavádění specifických prvků přímé demokracie do rozhodovacího procesu na lokálním politickém stupni se např. zabývá Blanco, Gomà [2002], kteří uvádějí i několik konkrétních případů – pravděpodobně nejčastěji zmiňovaným příkladem je úspěšně realizovaný projekt v brazilském Porto Alegre, kde jedna z hlavních forem participace občanů na místní politice spočívá v možnosti účastnit se rozhodování o skladbě místního rozpočtu – blíže o projektu viz Gret, Sintomer [2003]). Základní problém rousseauovského pojetí participativní demokracie zejména spočívá v omezené realizovatelnosti podobného projektu – především co se týče velikostí podobných společenství. Ze stejného důvodu však v současnosti dochází k renesanci participativního modelu v *teoriích lokální demokracie*. Dokonce již ani demografická velikost společenství není považována za hlavní problém – zvláště z důvodu rozšíření internetových sítí a snadné přístupnosti informačních technologií, které daly podnět k rozpracování nové koncepce participativního modelu – tzv. *elektronické demokracie*, resp. *e-demokracie* [viz Hloušek, Kopeček 2007: 37-39].

občanské iniciativy, talentů nadaných jedinců a smyslu pro obecné blaho [Skovajsa 2002: 360]. Přesto prosazoval *reprezentativní formu* demokracie (i s jistým důrazem na *elitizaci* demokratického zřízení) zejména z obavy (typické pro zastánce klasické liberální demokracie) degenerace demokracie a nástupu *tyranie většiny*, která by místo přispívání k blahu celé společnosti následovala své partikulární skupinové zájmy na úkor menšiny. Participaci občanů na vládě tak považoval za nevhodnou na úrovni státu (zejména z důvodu ignorace nižších vrstev společnosti co se týče složitých funkčních mechanismů státu a společnosti),²³ nicméně plně realizovatelnou na nejnižší (lokální) politické úrovni [Hloušek 2007: 67-70].

Z uvedeného vyplývá, že na rozdíl od teorií demokracie týkajících se nejvyšších politických úrovní, kde výhody aplikace principů liberální zastupitelské demokracie neoddiskutovatelně převažují nad jejich nedostatky, teoretické koncepty lokální demokracie se navracejí k ideálům participačních modelů demokracie. Výše představený ideál lokální demokracie [viz Sisk 2001], který je postaven na čtyřech (vzájemně kompatibilních) „klíčových pojmech“ (či principech), jednoznačně vychází z tradice občanského republikanismu a navazujících koncepcí (viz deliberativní demokracie), přičemž hlavní důraz je dáván právě na občanskou participaci – lokální demokracie je tedy v daném pojetí přímo ztotožňována s participativním modelem demokracie. Nicméně, podobně jako „obecné“ teorie demokracie, i teorie lokální demokracie mají *polyvalentní charakter*.²⁴ Moderní normativně orientovaná pojetí lokální demokracie se primárně (nikoli však shodně) zaměřují na úroveň a šíři zapojení všech občanů komunity do místního politického procesu. Lokální politická reprezentace vzešlá z voleb je tak jen jedním z aktérů podílejícím se na lokálním vládnutí (*local governance*) – instituce lokální vlády jsou chápány spíše jako administrativní orgány především s *koordinací funkcí*, jejichž rozhodnutí vyžadují široký konsensus uvnitř celé komunity. Rozhodovací proces tak dosahuje vysoké úrovně legitimacy a současně se tím posiluje vnímání odpovědnosti všech občanů komunity za rozvoj celého společenství.

²³ Dle Milla by proto jedna z hlavních rolí vlády měla spočívat ve vzdělávání a společenské výchově občanů, aby společnost dosáhla takového vývoje a pokroku, který by participaci občanů na vládě přispívající k obecnému blahu umožnil – proto také označení *vývojová teorie demokracie* [Hloušek 2007: 68].

²⁴ Kupř. Haus a Sweeting ve své článku [Haus, Sweeting 2006], který se věnuje dopadům různých koncepcí lokální demokracie na politické vedení (*leadership*), zmiňují několik konceptů lokální demokracie – konkrétněji se pak zabývají zejména zastupitelským (*representative*), spotřebitelským (*user*), síťovým (*network*) a participačním (*participatory*) modelem lokální demokracie, které se navzájem odlišují především přístupem k občanské participaci a způsobem legitimizace politických činitelů a (jejich) politických rozhodnutí.

Z hlediska teorií demokracie lze tedy dojít k závěru, že teoretické koncepce lokální demokracie se v tradičním rozporu *akceschopnost vs. reprezentativita* nacházejí na samém okraji pomyslné škály, pokud vůbec princip reprezentativity přímo nepřekračují – omezíme-li se totiž pouze na normativní teorie lokální demokracie, můžeme uvažovat o posunu hranic „škály“ od reprezentativity k občanské participaci, případně také formulovat samostatný rozpor pouze pro teorie lokální demokracie – reprezentativnost (zastupitelská demokracie / agregativní model) vs. občanská participace (eventuálně přímá demokracie jako extrémní hranice „škály“). Akceptujeme-li tedy mnohovýznamovost pojmu *lokální demokracie*, lze si představit rozřazení různých forem (či teoretických konceptů) lokálního demokratického zřízení na dané ose dle vyváženosti obou principů, resp. prvků přímé demokracie, které jsou v daných koncepcích akcentovány. Zde se však již dostáváme na pomezí normativních teorií a empirické komparace funkčních modelů demokracie na lokální úrovni, o kterých pojednává následující podkapitola.

3.2. Lokální demokracie – deskriptivní přístup

Pojem *lokální demokracie* z hlediska druhého zmíněného pojetí slouží k odlišení politického stupně (politického prostředí), na kterém demokratické instituce působí. Nejčastěji se s ním setkáváme ve studiích, které se modely lokální demokracie přímo nezabývají, nicméně tak daným pojmem implicitně naznačují, že místní samospráva má *demokratický charakter*.

Jako příklad lze uvést článek Michala Illnera [2006a], který se věnuje otázce dopadů velikosti obce na místní sociální, kulturní, ekonomický a politický život. Autor článku uvádí přehled argumentů pro a proti integraci obcí do větších samosprávných jednotek ze čtyř hledisek navržených Michalem Keatingem, které adaptuje na podmínky českého komunálního prostředí. Jedno z hledisek se týká přímo kvality lokální demokracie. Souvislost mezi velikostí obce a demokratickým charakterem lokální politiky Illner hodnotí z hlediska občanské participace a vykazatelnosti lokální vlády. Nicméně – na rozdíl od předešlého normativního pojetí – nedefinuje ideální podobu lokální demokracie, ale uvažuje o možné povaze *demokratické lokální politiky*²⁵ v různě velkých obcích dle obou zmíněných kritérií. Mluví tak nejen o výhodách či nevýhodách demografické velikosti malých a velkých obcí kupř. z hlediska plurality místního politického prostředí či výběru kvalitních kandidátů

²⁵ *Demokratickou lokální politiku* Illner definuje jako „*diferencovaný místní politický systém s pluralitou subjektů a zájmů, vzájemnou soutěž, kontrolu a vyvažování*“, přičemž výskyt zmíněných atributů místní politiky je podmíněn (nikoli však výlučně) větší velikostí obce [Illner 2006a: 374].

a pracovníků obecního úřadu, ale také o případných nebezpečích pro lokální demokracii, které z velikosti obce plynou. Výběr kompetentnějších a vzdělanějších zastupitelů ve větších obcích na příklad může zvýšit profesionalizaci místní politiky do té míry, že by mohla nabýt elitistický charakter a mohlo by tak dojít až k ohrožení sociální reprezentativnosti legislativních (potažmo tedy i exekutivních) orgánů daných obcí v neprospěch většiny. V menších obcích, kde omezený sociální prostor sice usnadňuje kontrolu obyvatel nad svými politiky, nicméně limitovaná možnost výběru kvalitních kandidátů by mohla naopak vést k ovládnutí lokální politické sféry rodinnými klany či osobnostmi s autoritativními sklony [Illner 2006a: 374-375].

Obavy z ohrožení místní demokracie v případě nadměrné elitizace lokální politiky se paradoxně podobají obavám J. S. Milla, které jsou nicméně opačného charakteru. Podstatu obav z ovládnutí místního zastupitelstva menšinovými zájmovými skupinami by pravděpodobně bylo možné hledat v nedůvěře některých autorů ve funkčnost participační demokracie. Hovoříme-li tedy o lokální demokracii, která v případě normativního pojetí měla podobu participativního modelu demokracie, pak v případě empiricky orientovaného přístupu k definici lokální demokracie by její koncept měl naopak asi nejbližší k teoriím *demokratického elitismu*, resp. k teoriím *volební* či *konkurenční demokracie*.²⁶

Avšak skeptický postoj k občanské participaci na místním politickém dění, který se mimo jiné může zakládat na často uváděném tvrzení, že obyvatelstvo obecně o místní politické dění nemá zájem, může být v případě malých obcí lichý. Jiný pohled na danou problematiku totiž nabízí Jaroslav Čmejrek [2005], který naopak tvrdí, že v důsledku značné provázanosti lokálních sociálních sítí malých obcí lze jen složitě identifikovat rozdíly mezi politickou participací a účastí občanů na ostatních aktivitách místního veřejného života. Vý-

²⁶ Koncept *konkurenční demokracie* navazuje na kritiku normativního pojetí liberální demokracie 18. a 19. století ze strany zastánců tzv. *elitismu*, kteří pokládali možnost demokratického uspořádání společnosti za nerealizovatelnou. Jejich *teorie elit* se totiž zakládají na primárním předpokladu, že každá společnost je (a vždy bude) rozdělena na menšinu (elitu), která vládne většině (mase) – představa politické rovnosti (jako předpoklad demokracie) je tak považována za iluzorní, jelikož ovládaná většina fakticky nemá kontrolu nad politickou mocí [viz Hloušek, Kopeček 2007: 26,151]. Teorie konkurenční demokracie, jejímž hlavním představitelem je Joseph Schumpeter [viz Schumpeter 2004], nicméně premisu rozdělení společnosti na vládnoucí menšinu a většinu propojila s principy demokracie. Klíčovou demokratickou institucí v dané koncepci představují soutěživé volby (proto také *volební demokracie*), které umožňují výběr mezi soupeřícími politickými alternativami a tedy i výměnu politické elity [Hloušek, Kopeček 2007: 26]. Karl Popper [1998] dokonce potenciální možnost *sesadit* stávající vládu bez krveprolití, pokud s ní „ovládaná většina“ není spokojena, považuje za nejdůležitější prvek demokracie [srov. Novák 2002: 67-68]. Popper tak kritizuje obecné pojmání demokratické formy vlády ve významu „lidovlády“, jelikož role lidu ve skutečnosti nespočívá ve „vládnutí“, ale v *posuzování* politiky vládnoucí elity z pozice voličstva [Popper 1998: 188-189].

zkoum projevů politické participace v malých obcích by se tak měl zaměřit zejména na uplatňování aktivního a pasivního volebního práva [Čmejrek 2005: 76].

Vzhledem k rozmanitosti komunálních politických prostředí a tudíž i praktické nutnosti rozlišovat mezi skupinami funkčních modelů lokálních politických systémů je zřejmé, že podobně jako u normativně orientovaných teorií má pojem *lokální demokracie* z pohledu empiricky orientovaných pojetí opět *polyvalentní* charakter. Pojmem *lokální demokracie* jsou tak z hlediska deskriptivních přístupů k jeho definici hlavně odlišovány demokratické instituce na lokální úrovni od demokratických institucí vyšších politických úrovních, od kterých jsou nicméně odvozovány některé aspekty fungování lokálních politických systémů. Je tedy možné se domnívat, že analogicky lze pro účely zkoumání a komparace lokálních modelů demokracie vycházet téměř z jakéhokoli deskriptivního modelu demokracie, který je výsledkem empirického výzkumu demokratických zřízení na úrovni států, ačkoli si podobná transpozice nutně vyžádá určité metodické úpravy.

Výše citované studie Michala Illnera [2006a] a Jaroslava Čmejřka [2005], které se konkrétně týkají malých obcí, se shodují především ve dvou bodech, a těmi jsou důležitost úlohy místních elit a význam občanské (resp. politické) participace pro fungování místního politického procesu na základě demokratických principů. Domnívám se, že způsoby vyváženosti obou zmíněných prvků mohou determinovat podobu lokálních modelů demokracie, se kterými se v malých obcích České republiky můžeme setkat. Při zkoumání lokálních modelů demokracie se tak zaměřím především na *způsoby výběru* místních elit a aplikované *vzorce jejich chování*, které by současně měly naznačit úroveň soutěživosti místního politického systému a formu spolupráce mezi místními politickými elitami a občanskou společností (resp. míru provázanosti obou skupin obyvatel).

4. Komunální politický proces v malých obcích

Koncepce politického procesu, tak jak je nejčastěji používána od druhé poloviny minulého století v politologických vědách, představuje dynamické pojetí politického systému. Analýzy politického procesu se zaměřují na změny uvnitř politického systému i na změny a vývoj politického systému jako takového, přičemž nejsou zkoumány pouze změny vztahů mezi komponentami politického systému, ale také příčiny, které k danému vývoji přispěly [Prorok, Lisa 2003: 181-182]. Zkoumání politického procesu se tudíž soustřeďuje jak na politickou činnost a chování subjektů politiky, tak i na problematiku politického myšlení, vědomí, politické kultury, ideologie, vnímání a využívání politických hodnot atp. [Adamová, Křížkovský 2000: 197-198].

Zabýváme-li se tématem lokálních modelů demokracie aplikovaných na politická prostředí malých obcí, nelze se tudíž omezit pouze na zkoumání lokálních politických systémů z hlediska vztahů mezi jeho komponentami, zejména pak mezi místními politickými subjekty (politickými či zájmovými uskupeními, lokálními politickými institucemi atp.), z hlediska charakteru těchto vztahů a jejich proměn. Ačkoli zmíněnou problematiku nelze pominout pro pochopení zkoumaných souvislostí, ústředními tématy, kterým se budu věnovat v této části práce, jsou 1) možnosti, jaké legislativní úprava dává komunálním politikům k adaptaci lokálních politických institucí na místní podmínky, a 2) důvody, které vedou lokální politické subjekty k takovéto adjustaci zákonem daných institucí. Kromě hlavních komponent politického systému, jakými jsou především lokální stranické systémy a komunální volební systém, který má výrazný vliv na jejich podobu, se budu zabývat i problematikou politické kultury a tradic, které působí jak na formy politické participace či volebního chování místních elektorátů, tak i na vzorce politického chování místních politických elit a způsob jejich výběru.

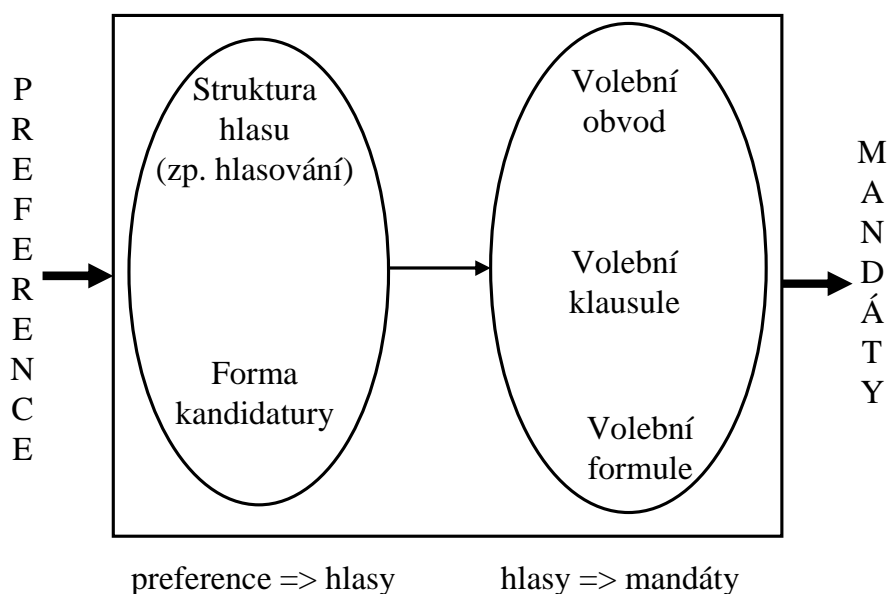
4.1. Vlastnosti komunálního volebního systému

Považuji za důležité nejprve připomenout základní prvky konstrukce volebního systému, abych mohl následně osvětlit vlastnosti komunálního volebního systému a jeho vliv na formáty lokálních stranických systémů v malých obcích.

4.1.1. Obecný model volebního systému

Vnitřní strukturu volebního systému²⁷ si lze představit jako množinu prvků (metod), které převádějí preference voličů (vstupy) na mandáty zastupitelů (výstupy). Komponenty, které tvoří volební systém, na sebe mohou postupně navazovat, ale mezi sebou navzájem se chovají nezávisle. Jsou jimi: volební obvod, forma kandidatury, struktura hlasu (či způsob hlasování), volební klauzule (jediná fakultativní komponenta volebního systému) a volební formule. Základními funkcemi volebního systému jsou: 1) přeměna volebních preferencí voličů na určitou formu hlasu (struktura hlasu a forma kandidatury) a 2) přepočítání volebních zisků (hlasů) na mandáty (volební obvod, volební klauzule, volební formule) [Torrens 2002: 355]. Obecný model volebního systému a vztahy mezi jeho komponentami zobrazuje schéma 1.

Schéma 1. Obecný model volebního systému.



Zdroj: vlastní zpracování.

Dle efektu i technologie lze volební systémy rozdělit na poměrné a většinové. Jedná se o nejzákladnější typologii volebních systémů, mezi kterou se zařazují i smíšené volební systémy, jejichž konstrukce sice může v některých případech spočívat v „pouhé“ kombinaci obou uvedených typů (tzv. nezávislá kombinace), nicméně v jiných případech se může jednat i o poměrně složitý mechanismus, kdy obě složky volebního systému (poměrná

²⁷ Volební systém je v textu pojímán v užším vymezení, tj. ve smyslu volební procedury, která definuje pravidla transformace hlasů voličů do konečných výsledků voleb. Jinak řečeno jde o metodu přidělování mandátů jednotlivým kandidátům dle volebních preferencí voličstva [Kubát 2007b:254; Krejčí 2006: 49].

a většinová) vzájemně kompenzují nevýhody té druhé (tzv. závislá kombinace) [viz kupř. Cabada, Ženíšek 2003: 31-36]. Pro účely následující analýzy vlastností komunálního volebního systému ovšem postačí zmíněná zjednodušená typologie rozdělující volební systémy jen na poměrné (proporční) a většinové.

Způsob zařazení konkrétního volebního systému do kategorie poměrných či většinových volebních systémů bývá předmětem mnoha diskusí. V zásadě lze přistupovat ke kategorizaci volebního systému buď prostřednictvím analýzy konkrétního vlivu volebního systému na systém stranický či rozboru jeho konstrukce na základě znalosti efektů jednotlivých prvků systému. V prvním případě se k volebnímu systému přistupuje jako k tzv. „černé schránce“ a zkoumá se zejména jeho celkové vlastnosti s ohledem na jeho vliv na fragmentaci stranického systému (proporcionalitu volebních výsledků). Ve druhém případě se analýzy zabývají technologií volebního systému a zaměřují se zejména na vztah hlavních dvou komponent, jimiž jsou volební obvod, resp. jeho velikost a typ použité volební formule.

Ačkoli se při analýze konkrétního volebního systému nelze vyhnout kombinaci obou zmíněných přístupů, první přístup zkoumání vlastností volebního systému je vhodný spíše pro komparaci efektů různých volebních systémů. Při analýze českého komunálního volebního systému tak budu vycházet především z principů druhého přístupu, nehledě na to, že právě jeho prostřednictvím dokážu, že v případě voleb v malých obcích není pro kategorizaci volebního systému (a tedy i jeho konsekvence) rozhodující velikost volebního obvodu či používaná volební formule (ačkoli jejich vliv na konečné výsledky voleb nejsou zanedbatelné), ale zejména forma kandidatury (způsob sestavování kandidátních listin a distribuce mandátů mezi jednotlivé kandidáty) v kombinaci se způsobem hlasování (strukturou hlasu), které zásadně mohou pozměnit charakter volební formule (a tedy i jeho předpokládané vlastnosti).

4.1.2. Konstrukce a účinky komunálního volebního systému²⁸

Obecně lze pomocí uvedené typologie volebních systémů současný komunální volební systém vymezit jako určitý druh poměrného volebního systému kandidátních listin s pružnými (otevřenými) kandidátními listinami [srov. Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 119]. Každý volební systém je svým způsobem originální, což u českého komunál-

²⁸ Kapitola z převážné části vychází z již publikovaného vlastního textu, který je součástí studijních skript *Politika v regionálním rozvoji* [Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 87-132]. Tématy komunálních voleb a komunálního volebního systému jsem se nicméně věnoval i v několika dalších textech [viz kupř. Bubeníček 2002, 2004, 2005a, 2005b, 2005c, 2006; 2009b: 83-102].

ního volebního systému platí dvojnásob. Specifika komunálních politických prostředí přiměla zákonodárce k nekategorizovaným úpravám některých komponent komunálního volebního systému.²⁹ Vzhledem ke složitosti generalizace podmínek komunálních politických prostředí je tak velice těžké nezapochybovat o všeobecné vhodnosti komunálního volebního systému. Rozbor geneze volebního zákona navíc ukáže postupnou deformaci principů poměrného zastoupení, které by měl komunální volební systém teoreticky zajistit [viz § 2 zákona č. 491/2001 Sb.]. Jelikož vlastnosti komunálního volebního systému v současné podobě naznačují určitou divergenci skutečného efektu volebního systému a jeho teoretické klasifikace, je k rozboru jednotlivých komponent volebního systému připojena podrobnější analýza jejich účinků na výsledky voleb.

Volební obvod

Volební obvod lze definovat jako soubor voličů (elektorát) v současnosti převážně vymezený příslušností k určitému území, který volí kandidáty (zastupitele) přidělené k danému volebnímu obvodu. Volební obvod se tedy vztahuje pouze na voliče na vymezeném území, nelze ho tudíž zaměňovat za území jako takové.³⁰ Velikost volebního obvodu proto ani v současnosti nemá nic společného s rozlohou vytyčeného území a někdy ani s jeho demografickou velikostí. Ve skutečnosti velikost volebního obvodu určuje počet volených zastupitelů (přidělovaných mandátů). Dle tohoto měřítko lze volební obvody třídit na jedno-mandátové (volí se pouze jeden z kandidátů – např. přímá volba starosty na Slovensku) a vícemandátové (volebnímu obvodu jsou přidělena alespoň dvě křesla v zastupitelském orgánu).

Obec primárně tvoří jeden vícemandátový volební obvod. V malých obcích může mít zastupitelstvo pět až patnáct členů [§68 zákona č. 2/2003 Sb.]. Volební zákon povoluje vytvořit volební obvody v obcích s nejméně deseti volenými zastupiteli, tedy i v malých obcích lze teoreticky vytvářet volební obvody, přičemž ve vytvořeném volebním obvodu se

²⁹ Od roku 1990 se volební pravidla dočkala několika poměrně podstatných změn. Volby v roce 1990 se řídily zákonem č. 368/1990 Sb., v roce 1994 a 1998 zákonem č. 152/1994 Sb. a konečně volby v letech 2002 a 2006 zákonem č. 491/2001 Sb. V období mezi řádnými volbami 1990 a 1994 byl navíc platný zákon č. 298/1992 Sb., podle kterého se řídily tzv. nové komunální volby v nově vzniklých obcích či v obcích, kde v daném období klesl počet členů zastupitelstva pod zákonem stanovenou mez. Z hlediska legislativní úpravy byl nicméně způsob hlasování a přidělování mandátů stranám a kandidátům prakticky shodný s postupem upraveným v předchozím zákoně z roku 1990.

³⁰ Příkladem zvláštního typu volebního obvodu může být kurie v tzv. kuriovém volebním systému uplatňovaném ve druhé polovině devatenáctého století ve volbách do zemských sněmů v Rakousku-Uhersku, který vymezoval voličské sbory (kurie) podle majetkového či rodového censu. Každá kurie volila odlišný počet reprezentantů (poslanců), který mimochodem ani neodpovídal poměru velikosti členské báze dané kurie vůči elektorátu ostatních kurií. [Krejčí 2006: 176-177].

volí nejméně 5 členů zastupitelstva (ve větších obcích se pak minimální velikost volebního obvodu odlišuje dle počtu obyvatel obce) [§27 zákona č. 491/2001 Sb.].

Zajímavým faktem je, že se v roce 2001 ze zákona vytratil ustanovení o proporcionalitě volené části zastupitelstva v daném volebním obvodě k příslušnému počtu voličů. Zákonem poskytnutá svoboda ve formování libovolně velkých volebních obvodů (v rámci stanovených limitů) tak může velice snadno způsobit defekt principu rovnosti hlasu (ve smyslu materiálním, tedy váhy hlasu) voličů z různých volebních obvodů. Na druhou stranu došlo k posunu v odpovědnosti za vymezení volebních obvodů. Stanovení velikosti volebních obvodů a determinace jejich hranic byla do roku 2001 v kompetencích exekutivního orgánu obce. Rozhodovala tak většinou volební strana ovládající obecní radu s nejvyšším (ovšem ne vždy nutně majoritním) volebním ziskem. Podle současné úpravy zákona má rozhodující slovo zastupitelstvo obce.

Po stručně vymezených pravidlech vytváření volebních obvodů je nyní nutné se zamyslet nad důvody, které vedou zastupitelstvo obce k dělení primárního volebního obvodu. Vytvoření volebních obvodů má smysl především v názorově fragmentovaném politickém prostředí. Kupříkladu v obcích s roztržštěnou sídelní strukturou se lze často setkat s názory, že periferní oblasti obce (většinou se jedná o přidružené osady) se cítí být na okraji zájmu místní politické reprezentace. Vytvoření volebního obvodu pro voličstvo periferních částí obce by minimálně umožnilo artikulaci jejich zájmů a zvýšit úroveň politické participace místních občanů. Rozdělení voličstva do volebních obvodů navíc posiluje vazbu mezi zastupitelem a voličem. Vzniklý užší vztah pak podporuje reprezentativnost politického procesu a pocit odpovědnosti zvoleného zastupitele vůči voličům daného teritoria.

Vznik volebních obvodů však nemusí být vždy doprovázen pozitivními jevy. Zastavme se kupříkladu u etnického rozporu. Vytvoření volebního obvodu pro podporu účasti některé minoritní komunity na řízení města může vyvolat protichůdný efekt, pokud (ať už z jakéhokoli důvodu) dané etnikum vyvolává negativní nálady mezi místní majoritní populací. Podobný antagonismus může vyhrotit daný rozpor a přerůst ve volební souboj mezi etnickou minoritou a většinovým obyvatelstvem, který může vést až ke vzniku politických uskupení založených na rasově laděném volebním programu (kupř. nepřímo využitím vžitých předsudků odkazem na „sociální nepřizpůsobivost“ některých občanů atp.).

Naopak v obcích, v nichž se setkáváme s jistou homogenností v názoru místních občanů na podobu řízení obce, lze předpokládat, že tvorba volebních obvodů spíše reflektuje zájmy

místní politické elity (udržení či posílení pozice na místní politické scéně) nežli snahu o přesnější projekci rozdílných zájmů do agendy zastupitelského orgánu obce. Dostáváme se tak k otázce vytýčení volebních obvodů jako reakce na konkrétní politickou objednávku. Vznik volebních obvodů totiž může mít podstatný dopad i na lokální stranický systém. Volební zákon nabízí dvě úzce související možnosti: manipulace s velikostí volebního obvodu (ve smyslu poměru počtu mandátů ku počtu voličů volebního obvodu) v kombinaci s aplikací volební geometrie využitím technik *gerrymanderingu*.³¹ Relevance prostředků gerrymanderingu v případě proporčního volebního systému (jelikož vychází z praxe většinových volebních systémů) a navíc na komunální úrovni je samozřejmě diskutabilní. Přesto lze s ohledem na omezenou účinnost uvedených metod uvažovat o jejich aplikaci. Například snahu posílit participaci minoritních skupin na řízení obce vytvořením územně limitovaného volebního obvodu lze označit gerrymanderingovým modelem *sbalování*.³² Navíc tím, že v obcích do 10 000 obyvatel lze vytvořit také jen pětimandátové volební obvody, hrozí riziko výrazného zvýšení disproportionality výsledků voleb (rozdílu mezi poměrem získaných hlasů a mandátů jednotlivých volebních stran), jelikož právě volební obvody s pěti přidělenými mandáty se nachází na kritické hranici, pod kterou dochází k výrazné deformaci volebních výsledků směrem k disproportionality upřednostňující strany s vyšším volebním ziskem (zvýšení hranice volitelnosti, resp. přirozeného volebního prahu) [viz Lebeda 2001]. Možností volného vymezení volebních obvodů je tak dáván komunálním volebním inženýrům k dispozici poměrně silný instrument. Změna velikosti volebního obvodu má totiž daleko větší dopad na míru proporcionality volebních výsledků než změna volební formule.

Forma kandidatury

Forma kandidatury upravuje vztahy mezi voliči a kandidáty a kandidáty a nominující stranou. Kandidatura může být personální či mít podobu kandidátní listiny. Pokud každá ze stran nominuje pouze jednoho kandidáta, mluvíme o kandidatuře personální, která je téměř vždy spojena s majoritním volebním systémem. Kandidátní listinou se rozumí stranická

³¹ Metody gerrymanderingu sledují čistě stranická kritéria při vymezení volebních obvodů ve prospěch konkrétního kandidáta či kandidátní listiny. Samozřejmým předpokladem je znalost geografické distribuce volební podpory jednotlivých stran [viz Říchová 2002: 142-144]. Je nutné podotknout, že gerrymandering má své uplatnění především v jednomandátových volebních obvodech. Jeho efekt ve vícemandátových obvodech je značně omezen velikostí daného volebního obvodu. Platí, že čím méně proporcionalní je poměrný volební systém, tím snadněji lze ovlivnit výsledky voleb pomocí volební geometrie.

³² Původní účel metody spočívá v koncentraci opozice do jednoho volebního obvodu (teorie předpokládá jednomandátového), ve kterém zvítězí absolutní většinou, tedy s nadbytečným množstvím hlasů a pozbývá tak možnosti zvítězit prostou většinou ve více volebních obvodech [viz Říchová 2002: 143].

soupiska kandidátů, kteří se účastní voleb jako celek. Nejčastěji se rozlišují tři typy kandidátních listin: přísně vázané, vázané a otevřené (volné) [Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 34]. Jednotlivé typy kandidátních listin se odlišují dle možností voliče ovlivňovat (např. určitým druhem preferenčního hlasu) pořadí kandidátů na kandidátní listině (tzv. neblokované kandidátní listiny – vázané a otevřené) a možností volit kandidáty současně z různých kandidátních listin (otevřené kandidátní listiny). Zatímco uzavřené kandidátní listiny (přísně vázané a vázané) jsou výlučně spojovány s poměrnými volebními systémy, otevřené kandidátní listiny mohou být použity i ve většinových volebních systémech.

Vícemandátové volební obvody většinou předpokládají formu kandidatury v podobě kandidátních listin. V případě komunálního volebního systému se jedná o *otevřené kandidátní listiny*. Volič má možnost hlasovat pro konkrétní kandidátní listinu, jednotlivé kandidáty nebo kombinovat hlasování pro kandidáty z různých kandidátních listin. Otevřené a neblokované kandidátní listiny podporují vnitrostranickou konkurenci, omezují vliv stranických lídrů na konečný výběr kandidátů a tím umožňují vznik přímého a užšího vztahu mezi voliči a kandidáty a v neposlední řadě přispívají k větší transparentnosti a demokratické participaci.

Do obecního zastupitelstva kandidují tzv. *volební strany*. Volební stranou se kromě politických stran, politických hnutí a jejich koalic rozumí nezávislí kandidáti a jejich sdružení, sdružení politických stran nebo politických hnutí a nezávislých kandidátů. Pasivní volební právo je kromě věkového censu (18 let) omezeno censem tzv. *obecního občanství*.³³

Důležitou roli v komunálních volbách mají již zmínění nezávislí kandidáti a jejich sdružení. Registrace jejich kandidátních listin je však podmíněna předložením petice s podpisy voličů daného volebního obvodu podporujících jejich kandidaturu. Jde o vcelku logickou podmínkou, protože nezávislí kandidáti nejsou podrobováni registraci dle zákona, jako je tomu v případě politických stran [srov. Outlý 2003]. Problematickou otázkou je však stanovení počtu podpisů potřebného pro registraci kandidátní listiny nezávislých kandidátů. V současnosti je počet občanů, jejichž podporou je kandidatura nezávislého kandidáta podmíněna, určen procentem z celkového počtu obyvatel volebního obvodu. Pro jednotlivě kandidující nezávislé kandidáty je navíc výše daného procenta odvislé od velikostní kategorie obce (resp. demografické velikosti území volebního obvodu). U sdružení nezávislých

³³ Obecní občanství není omezeno pouze na státní občany ČR, kteří jsou v dané obci přihlášení k trvalému pobytu, ale rozšiřuje se i na občany jiných států, kterým mezinárodní úmluvy přiznávají volební právo (trvalé bydliště na území obce je samozřejmě nutnou podmínkou) [§4 zákona č. 491/2001 Sb.].

kandidátů je procento podpisů stanoveno jednotnou sazbou (7 %), čímž nastává paradoxní situace, kdy v obcích s vyšším počtem obyvatel (přibližně nad 15 000 obyvatel) se nezávislým kandidátům vyplatí založit spíše politickou stranu než sdružení [Outlý 2003]. Počet podpisů pod peticí podporující založení politické strany je totiž zákonem o politických stranách stanoveno jednotně na „pouhých“ 1 000 podpisů [§6 odst. 2, písm. a) zákona č. 424/1991 Sb.].

Každá volební strana může na kandidátní listině uvést maximálně tolik kandidátů, kolik se v daném volebním obvodu volí zastupitelů. Volební zákon však umožňuje jednu výjimku pro malé obce, resp. volby do obecních zastupitelstev, kde se volí sedm či méně zastupitelů. V takových případech lze uvést na kandidátní listině i více kandidátů (až o $\frac{1}{3}$), než činí počet volených zastupitelů [viz §22 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb.].

Struktura hlasu (způsob hlasování)

Volič svým hlasem vyjadřuje své politické názory a preference ve vztahu k nabízeným politickým alternativám (programům). Strukturou hlasu (způsobem hlasování) rozumíme formu transformace rozdílných politických preferencí voličů do jednotné podoby hlasování. Obecně rozlišujeme mezi hlasem jediným a vícenásobným. Kombinací jednotlivých způsobů hlasování získáme různé varianty struktury hlasu [viz např. Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 97]. Struktura hlasu nicméně úzce souvisí s formou kandidatury, která tak může ovlivnit teoreticky předpokládaný efekt zákonem nastaveného způsobu hlasování.

Spolu s otevřenými kandidátními listinami dává komunální volební systém voliči k dispozici tzv. *kombinovaný hlas* (varianta vícenásobného hlasu). V praxi současných komunálních voleb to znamená, že volič může kombinovat hlasování pro kandidáty z různých stranických soupisek. K danému účelu má k dispozici takový počet hlasů, který odpovídá volenému počtu budoucích zastupitelů v daném volebním obvodu. Volební zákon tak umožňuje tři způsoby volby kandidátů: 1) volič může označit kandidáty bez ohledu na jejich umístění na kandidátních listinách, 2) nebo může označit jednu kandidátní listinu, čímž automaticky souhlasí se skladbou kandidátní listiny,³⁴ a 3) popřípadě může kombinovat oba předešlé způsoby hlasování.³⁵

³⁴ Hlas pak získávají kandidáti v pořadí, jak jsou uvedeni na kandidátní listině dané volební strany, ovšem jen do počtu volených zastupitelů v daném volebním obvodu (v případě, kdy je na kandidátní listině uvedeno více kandidátů než činí počet rozdělovaných mandátů).

³⁵ V takovém případě hlasy získají nejprve samostatně označení kandidáti a zbývající hlasy se přidělí kandidátům zaškrtnuté volební strany v pořadí, jak jsou uvedeni na kandidátní listině.

Takový preferenční způsob hlasování je také označován jako *panašování*, které se zavádí především ve snaze posílit vazbu mezi voličem a zastupitelem personalizací volby kandidátů. Panašování má oslabit roli volebních stran při určování pořadí jejich kandidátů v procesu přidělování mandátů [Klíma 1998: 200]. Ze strany kandidátních stran by tak mělo docházet k podstatnému podlomení pozice vůdčích kandidátů, které by mohlo vést až k potenciálnímu vnitrostranickému soupeření o přízeň voličů. Ve skutečnosti ovšem záleží i na způsobu, kterým se přidělují mandáty konkrétním kandidátům v rámci kandidátní listiny. Teoreticky by se daná metoda měla odvíjet od struktury hlasu. Tím, že volič pomocí panašování může svým hlasem podpořit konkrétní kandidáty, zvyšuje jejich šance na zvolení bez ohledu na skladbu kandidátní listiny. To bezpochyby platilo ještě v řádných komunálních volbách v roce 1990 a nových volbách konaných do července roku 1994, kdy se mandáty uvnitř kandidátní listiny přidělovaly kandidátům automaticky podle výše získaných preferenčních hlasů. Novela volebního zákona z roku 1994 však zavedla nová pravidla pro distribuci mandátů v rámci kandidátních listin, která zmírňují výše uvedený účinek panašování. Od řádných komunálních voleb roku 1994 se totiž počet mandátů získaných volební stranou přiznává kandidátům dle jejich pořadí na volebním lístku. Vzhledem k faktu, že při podobném způsobu rozdělování zastupitelských křesel by princip panašování úplně ztratil na významu (výsledek by se podobal efektu přísně vázaných kandidátních listin), zákon zavedl opatření, podle kterého se uplatňuje pravidlo preference dle volebního výsledku ve skupině kandidátů, kteří překročí hranici 10 % nad průměrný počet hlasů příslušné kandidátní listiny. Tedy:

$$\text{počet hlasů nutný pro postup na první pozici kandidátní listiny} \geq 110\% \cdot \frac{\text{počet hlasů získaný volební stranou}}{\text{počet kandidátů na kandidátní listině}}$$

Jinými slovy, kandidáti, kteří překročí stanovenou hranici (lze jí denominovat jako jakousi „vnitřní klauzuli“), mají nárok na získání mandátu v pořadí dle výše jejich volebního zisku, zatímco pořadí zbývajících kandidátů se řídí pořadovým číslem kandidáta bez ohledu na počet obdržených preferenčních hlasů. Konečný agregovaný efekt metody přidělování mandátů tedy implikuje dva zcela opačné trendy a dochází tak (přínejmenším) ke zpochybnění míry personalizace volby. Kontradikce zákona spočívá v tom, že zatímco způsob volby panašování se zavádí za účelem oslabení vlivu volebních stran na výběr vítězných kandidátů, tak podmínka překročení daného limitu má jednoznačně opačný záměr. Dochází

tak k ambivalentnímu účinku volebního systému, který voliči umožňuje ovlivňovat konečný výběr kandidátů, aby jeho volbu následně oslabil ve prospěch kandidátů preferovaných volební stranou [viz Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 124-126].

Zmíněnou kontradikčnost komunálního volebního zákona si nejlépe demonstrujeme na fiktivním příkladě. Představme si stranu X kandidující do osmičlenného zastupitelstva, která obdržela od voličů celkem 1 000 preferenčních hlasů a dle použité volební formule jí byly přiděleny čtyři mandáty. Volební zisky jednotlivých kandidátů znázorňuje tabulka 4.

Tabulka 4. Příklad způsobu přidělování mandátů v rámci kandidátní listiny.

kandidátní listina strany X			
č. kand.	Počet hlasů	Pořadí dle vol. zisku	Pořadí při přidělování mandátů
1	112	8.	3.
2	137	2.	2.
3	122	5.	4.
4	126	4.	náhradník 1
5	131	3.	náhradník 2
6	139	1.	1.
7	114	7.	náhradník 3
8	119	6.	náhradník 4
Ø počet hlasů + 10%			137

Průměrný počet hlasů připadající na jednoho kandidáta zvýšený o 10 % činí 137 hlasů (výsledek se vyjadřuje celým číslem bez zaokrouhlení). Kandidáti s vyšším počtem hlasů, než je stanovený limit („vnitřní klauzule“), obdrží mandát přednostně v pořadí dle výše jejich volebního zisku (v našem případě šlo o dva kandidáty). Zbývající mandáty budou přiděleny kandidátům podle jejich kandidátního čísla, čímž posloupnost přidělování mandátů přestává korespondovat s pořadím kandidátů dle výše volebního výsledku (v tabulce zvýrazněno). Došlo tak k paradoxní situaci, kdy byl zvolen kandidát s nejmenším počtem získaných hlasů (kandidát s pořadovým číslem 1). Třetí a čtvrtý mandát navíc obdrželi kandidáti, kteří by podle původního komunálního volebního systému (platného do července 1994) neměli nárok na získání mandátu. Dochází tak k disproporci v počtu získaných preferenčních hlasů mezi zvolenými zastupiteli a náhradníky v rámci jedné kandidátní listiny. Novely volebního zákona přijaté od roku 1994 tak dávají komunálním politikům do rukou nový

nástroj volebního inženýrství, který umožňuje rozvoj nových strategií, jak ovlivnit konečný výsledek voleb pomocí správné posloupnosti alokace kandidátů na kandidátní listině.³⁶

Z analýz kandidátních listin a volebních výsledků kandidátů nicméně vyplývají různé strategie volebních subjektů při sestavování kandidátních listin. Nejčastější postup sestavování pořadí kandidátů na kandidátní listině se řídí především důležitostmi kandidátů pro volební stranu a výsledky jednotlivých kandidátů ve volbách předešlých. První místo na kandidátní listině téměř vždy zaujímá „lídr“ strany a tedy i potenciální kandidát na post budoucího starosty. Na dalších vedoucích místech volebního lístku se objevují aktivnější členové strany, kteří si tak zajistí budoucí účast v zastupitelstvu obce. Následují kandidáti s vyšším počtem hlasů z let minulých a na poslední pozici se umisťují kandidáti, kteří pouze doplňují kandidátku pro zajištění vyššího počtu hlasů pro stranu (viz dále).

Zvláště u malých obcí se však občas můžeme setkat s odlišnými způsoby sestavování kandidátních listin, které jsou na jedné straně dány malou atraktivitou členství v zastupitelstvu, snahou o zamezení možných sporů o umístění na kandidátní listině či dokonce společnou koordinací registrace kandidátních listin (ve smyslu vzájemné spolupráce volebních stran na sestavování kandidátních listin) a současně na druhé straně i znalostí nebo naopak neznalostí zmíněné „vnitřní klauzule“.

Například v obci Paršovice (okres Přerov) jedno z místních sdružení nezávislých kandidátů pro komunální volby 1994 a 1998 sestavovalo seznam kandidátů dle abecedního pořadí. Z daného postupu však již v dalších volbách zmíněné SNK ustoupilo, jelikož se tak aktivnější členové volební strany umisťovali na dolních pozicích kandidátní listiny, kde měli menší šanci na získání zastupitelského mandátu [Kulíšková 2010]. V obci Doubice (okres Děčín) jedno ze SNK kandidujících v komunálních volbách 2006 určilo pořadí kandidátů prostřednictvím jakéhosi druhu voleb. Všichni členové volební strany uvedli v seznamu svých spolukandidátů (tedy mimo vlastní jméno) pořadová čísla, jejichž součet a následně vypočítaný aritmetický průměr stanovil konečnou podobu kandidátní listiny [Bubeníček 2009b: 92-93]. Podobným způsobem, avšak na úrovni celé obce, se pro všechny komunální volby do roku 2002 sestavovala kandidátní listina v obci Hlavatce (okres České Budějovice). Každý občan měl právo navrhnout preferovanou skladbu kandidátní listiny, přičemž

³⁶ Současně s daným tématem souvisí i nepřímá volba starosty. Úspěšnost zvolení určitého zastupitele do funkce starosty totiž závisí na síle jeho podpory v zastupitelstvu obce (nikoli tedy na počtu obdržených hlasů). Stranický princip volby tak může teoreticky umožnit obsazení postu starosty obce zastupitelem, který získal nejméně preferenčních hlasů ze všech zvolených zastupitelů.

její konečnou podobu určil celkový součet nominací u jednotlivých potenciálních kandidátů. Takový způsob sestavování kandidátní listiny lze bezesporu označit za jakési „primární volby“ [Čmejrek 2009: 21]. Podobná metoda výběru nejvhodnějších kandidátů pro komunální volby prostřednictvím veřejné ankety byla uplatněna i v obci Ostrá (okres Nymburk) před komunálními volbami 2006. Každý volič obdržel seznam občanů obce starších 18 let, ve kterém mohl označit až 10 jmen. Po sečtení všech hlasů jeden člen stávajícího zastupitelstva oslovil 20 nejvýše umístěných spoluobčanů s dotazem, zda neuvažují o kandidatuře. Takto zvolení kandidáti pak kandidují každý samostatně [Tomková 2009].³⁷ V jiných obcích (kupř. v obci Chlístov, okres Benešov) se ujala tradice losování míst na kandidátní listině. Sestavování seznamu potenciálních kandidátů však nejprve probíhá koordinovaně formou jakéhosi „konkurzu“. Stávající zastupitelé nejprve zveřejní na vývěsce obecního úřadu výzvu pro případné zájemce o kandidaturu. Když se sejde dostatečný počet kandidátů začne se sestavováním kandidátních listin. Pokud počet kandidátů je vyšší, než by bylo možné uvést na kandidátní listině dle volebního zákona, sestaví se kandidátní listina druhá. Do komunálních voleb 2002 se v obci tradičně registrovaly dvě kandidátní listiny: SNK I. a SNK II.. Personální složení obou SNK bylo vždy náhodné, určené losem, kterým se určovala nejen příslušnosti k jedné či druhé skupině, ale i pořadí na kandidátní listině [Bubeníček 2006: 749-750]. V obcích, kde dochází k podobné koordinaci registrace volebních stran, se však stále častěji lze setkat s jednočlennými kandidátními listinami nezávislých kandidátů (NK). Evidentně lze daný jev přičíst zkušenostem, které získali lokální politici v předešlých volbách v souvislosti s efektem tzv. „vnitřní klauzule“. Jako příklad lze uvést výše zmíněnou obec Chlístov či obec Chotiněves (okres Litoměřice), kde místní starosta vybízí občany ke kandidatuře v komunálních volbách a následně sám odevzdává všechny kandidátní listiny k registraci [Andres 2008]. Mezi samozřejmé předpoklady v takových případech patří nízká úroveň rivality a především z toho vyplývající vzájemná důvěra, která zabrání možné registraci další, plně obsazené kandidátní listiny. Kandidatura pouze „jednočlenných“ volebních stran totiž podstatně mění vlastnosti volební formule komunálního volebního systému, která se tak chová jako většinová volební formule. Avšak v případě současné kandidatury jedné plně obsazené kandidátní listiny vedle jednočlenných kandidátních listin může používaná volební formule v kombinaci s vícenásobným hlasem způsobit výraznou nadrepräsentaci takové volební strany (viz dále).

³⁷ V případě obce Ostrá však přímo o „primárních“ volbách hovořit nelze, jelikož nedochází ke koordinaci sestavování kandidátních listin v rámci celé obce. Kromě zmíněných „preferovaných“ kandidátů totiž kandidují i jiné volební subjekty.

Volební klauzule

Volební klauzule (označovaná také jako *uzavírací klauzule* či *umělý práh*) představuje minimální počet hlasů, kterého musí volební strana dosáhnout, aby mohla postoupit do další fáze skrutinia, kde dochází k samotnému přerozdělování mandátů. Volební klauzule diskriminuje menší strany a zabraňuje tak přílišné fragmentaci stranického systému. Současně tedy přispívá k disproporcionalitě výsledků voleb.

Ačkoli strana překoná stanovenou volební klauzuli, nevzniká jí automaticky nárok na získání mandátu. Postupuje pouze do druhé fáze skrutinia, ve které se pomocí volební formule (metody přepočtu volebních výsledků na mandáty) přidělují zastupitelská křesla stranám dle výše jejich volebních zisků. V menších volebních obvodech často strany s nízkým počtem volebních preferencí nemusí získat ani jediný mandát i přes překonání uzavírací klauzule. Nesmíme tak zaměňovat volební klauzuli za tzv. *přirozený volební práh*, který představuje počet hlasů nutný pro obdržení alespoň jednoho mandátu v konkrétních volbách.³⁸ Pokud tedy určitá strana překročí stanovený počet hlasů nutný pro postup do další fáze skrutinia, ale přesto mandát nezíská, pak přirozený práh je vyšší než stanovená volební klauzule. V takovém případě uzavírací klauzule nereflektuje výši přirozeného prahu a ztrácí tak na relevanci.

Umělou volební klauzuli do komunálního volebního systému včlenil teprve až zákon č. 491/2001 Sb. Počet hlasů nutný pro postup do skrutinia byl stanoven v relativní výši, a to na 5 % z celkového počtu hlasů upravený pro konkrétní volební stranu koeficientem vyjadřujícím poměr počtu kandidátů volební strany k počtu volených zastupitelů (v obcích, kde byla podána pouze jediná kandidátní listina, se samozřejmě k pětiprocentní hranici nepřihlíží). Jednodušeji lze způsob výpočtu znázornit následujícím vzorcem:

³⁸ Problematika stanovení přirozeného prahu je velmi složitá. Existuje několik teorií, jak a priori určit výši přirozeného prahu. Vždy se však jedná jen o přibližný výpočet, který lze upřesnit až po volbách. Arend Lijphart [2000: 150] uvádí výpočet přirozeného prahu (P) jako podíl 75 % a velikosti volebního obvodu (M) zvětšeného o jeden mandát.

$$P = \frac{75\%}{M + 1}$$

Přirozený volební práh je důležitým nepřímým nástrojem volebního inženýrství, jehož zvýšením či snížením lze významně regulovat vliv volebního systému na proporcionalitu volebních výsledků. Posílení či zeslabení účinku přirozeného prahu lze dosáhnout zejména správnou kombinací velikosti volebního obvodu a volební formule.

$$\text{počet hlasů nutný pro postup do skrutinia} \geq 5\% \cdot \text{celkový počet platných hlasů} \cdot \frac{\text{počet kandidátů na kandidátní listině}}{\text{počet členů voleného zastupitelstva}}$$

Takováto adjustace uzavírací klauzule zvláště pro každou volební stranu se tedy snaží vykompenzovat nevýhodnou pozici volebních stran s menším počtem kandidátů, než je počet volených zastupitelů. Vzhledem ke způsobu hlasování, kdy má volič k dispozici tolik hlasů kolik činí volený počet členů budoucího zastupitelstva, by v souvislosti s volební klauzulí docházelo k diskriminaci především nezávislých kandidátů. Nicméně, jak již bylo řečeno, k diskriminaci nezávislých kandidátů (resp. jednočlenných kandidátních listin) z uvedeného důvodu skutečně dochází, avšak až při konečném přidělování mandátů, které se řídí celkovým počtem získaných hlasů volební stranou a ne volebním ziskem jednotlivých kandidátů (viz dále).

Příspěvek volebního kvóra k celkové disproporcionalitě volebních výsledků je přímo úměrný velikostní kategorii dané obce (či velikosti volebního obvodu). Ve větších obcích, ve kterých se komunálních voleb účastní velké množství politických subjektů lze zaznamenat daleko silnější redukční a koncentrační účinek zmíněného opatření v porovnání s malými obcemi, kde je význam podobného efektu volební klauzule jen málokdy zřetelný (přirozený práh podstatně převyšuje individuálně nastavenou volební klauzuli).

Volební formule

Volební formule (označovaná také jako *volební technika*) je matematický výpočet, pomocí kterého se převádí volební výsledky na mandáty. Ačkoli existuje mnoho druhů volebních formulí, můžeme je rozdělit do dvou základních typů: na volební formule většinové a poměrné. Již podle názvu je evidentní, že lze teoreticky uvažovat o kauzálním vztahu mezi zvoleným typem volební formule a typem volebního systému. Nicméně, ačkoli je matematická formule nedílnou součástí volebního systému, která nemůže v žádném případě chybět, nelze volební formuli zaměňovat za volební systém jako takový, přestože se podobná zjednodušující zkratka zvláště v politických debatách často používá. Jak dokážu na příkladě komunálního volebního systému, záleží i na nastavení ostatních komponent volebního systému, které mohou predeterminovat vlastnosti volebního systému tak, že i proporční volební systém s poměrnou volební formulí se v určitých případech může chovat jako většinový volební systém.

Dle konstrukce komunálního volebního systému lze obecně tvrdit, že se volebním stranám přidělují mandáty na základě principu poměrného zastoupení. Pro přepočítání volebního zisku na mandáty se totiž používá d'Hondtova metoda volebního dělitele (poprvé aplikována v řádných volbách roku 2002), která patří mezi poměrné volební formule. V předešlých třech volbách se pro daný účel používala metoda Sainte-Laguë, která oproti d'Hondtové metodě vykazuje proporcionálnější výsledky. Navíc, porovnájí-li se intervaly mezi děliteli obou metod, lze usoudit, že d'Hondtova metoda by měla favorizovat strany s větším volebním ziskem více než metoda Sainte-Laguë, která by naopak v menších volebních obvodech měla podporovat strany s nižším volebním výsledkem [Benoit 2000; Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 107-110; Lebeda 2008: 105-116; Urdános Ganuza 2006].

Případná kritika použité volební formule se však nezaměřuje na míru disproportionality volebních výsledků, kterou způsobuje, ale na omezující možnosti personalizace volby vycházející z podstaty fungování metod volebního dělitele, jež je v přímém rozporu s předpokládaným teoretickým efektem komponenty struktury hlasu vycházející z principu „panašování“. Pro přidělení mandátů se při výpočtu totiž vychází nejprve z celkového počtu získaných hlasů volební stranou, nikoli jednotlivých kandidátů. Vzhledem k tomu, že volební systém používá otevřených kandidátních listin ve spojení s vícenásobným (kombinovaným) hlasem, má volič až tolik hlasů, kolik činí počet členů voleného zastupitelstva. Hlas pro kandidáta je tedy primárně hlasem pro volební stranu. Současně také hlas pro volební stranu je teoreticky hlasem pro každého z jejích kandidátů (celkový počet hlasů získaný označením volební strany voličem se však snižuje o počet jím označených kandidátů jiných stran). Z uvedeného vyplývá, že pro maximalizaci volebního zisku strany je nezbytné, aby za volební stranu kandidovalo co možná nejvíce kandidátů. Docházíme tak k evidentnímu závěru, že zmíněný způsob přidělování mandátů diskriminuje samostatně kandidující nezávislé kandidáty, resp. jednočlenné kandidátní listiny, které každým dalším kandidátem uvedeným na kandidátní listině jiné volební strany získávají jasnou komparativní nevýhodu. Samostatně kandidující nezávislí kandidáti jsou tak nuceni ke sdružování na společné kandidátce či k „nechtěné“ kandidatuře za jinou volební stranu.

Daný efekt je zvláště patrný v komunálních volbách do větších zastupitelstev, nicméně i v malých obcích může způsobit výraznou disparitu mezi počtem hlasů získaných zvolenými zastupiteli volební strany s plně obsazenou kandidátní listinou a počtem „propadlých“ hlasů odevzdaných neúspěšným jednočlenným kandidátním listinám. Lze to demon-

strovat na příkladě voleb 2006 v obci Ostrá (okres Nymburk), o které jsem se již zmínil v souvislosti s koordinovaným způsobem sestavování kandidátních listin.³⁹

Tabulka 5. Výsledky komunálních voleb 2006 v obci Ostrá.

Vydané obálky (voliči)	221							
Velikost zastupitelstva	7							
Celkový počet hlasů	1 437							
- pro nezávislé kandidáty	995 (69,2%)							
- pro ODS	221 (15,4%)							
Propadlé hlasy (index exkluze)	604 (42,0%)							
Volební strana	NK	NK	NK	NK	NK	NK	NK	NK
Pořadí kandidáta/ky	1	2	3	4	5	6	7	8
Počet hlasů	177	139	111	99	86	79	78	68
Hlasy / voliči	80,1%	62,9%	50,2%	44,8%	38,9%	35,7%	35,3%	30,8%
Mandáty	1	1	1	1	1	0	0	0
Volební strana	NK	NK	NK	NK	NK	ODS	ODS	ODS
Pořadí kandidáta/ky	9	10	11	12	13	14	15	16
Počet hlasů	64	59	52	46	42	41	37	35
Hlasy / voliči	29,0%	26,7%	23,5%	20,8%	19,0%	18,6%	16,7%	15,8%
Mandáty	0	0	0	0	0	1	1	0
Volební strana	NK	NK	NK	ODS	ODS	ODS	ODS	NK
Pořadí kandidáta/ky	17	18	19	20	21	22	23	24
Počet hlasů	33	33	32	28	28	27	25	18
Hlasy / voliči	14,9%	14,9%	14,5%	12,7%	12,7%	12,2%	11,3%	8,1%
Mandáty	0	0	0	0	0	0	0	0

Zdroj: vlastní zpracování dle údajů ČSÚ (2006)

V roce 2006 v obci Ostrá do sedmičlenného zastupitelstva kandidovalo 18 volebních stran – 17 samostatně kandidujících nezávislých kandidátů a plně obsazená kandidátní listina Občanské demokratické strany (mimořádně ani jediný kandidát nebyl příslušníkem dané politické strany). Mandát tehdy získalo 5 nezávislých kandidátů a 2 kandidáti ODS. Tabulka 5 zobrazuje celkové volební zisky obou typů volebních stran, procento propadlých hlasů (index exkluze)⁴⁰ a pořadí jednotlivých kandidátů dle počtu získaných hlasů doplněné

³⁹ Následující příklad také poukazuje na důvod, proč jsem v případě obce Ostrá odmítl podobnost používaného koordinovaného způsobu sestavování kandidátních listin s tzv. „obecními primárkami“.

⁴⁰ Index exkluze (propadlé hlasy) je zde uveden jen jako doplňující údaj, jehož poměrně vysoká míra má pouze ilustrovat častý jev v případě analýz výsledků komunálních voleb, ve kterých kandidují jednočlenné kandidátní listiny. Na rozdíl od jiných typů voleb totiž nelze u komunálních voleb index exkluze považovat za jakýsi indikátor „vhodnosti“ volebního systému či případné frustrace voličů z propadnutí jejich hlasu, jelikož výpočet daného indexu je v takových případech velmi zavádějící. Do výpočtu se zahrnují pouze propadlé hlasy subjektů, které nezískaly mandát (tedy nikoli jednotlivých kandidátů – v uvedeném případě se

o procento voličů, kteří hlasovali pro daného kandidáta či kandidátku. Zvýraznění kandidáti se prostřednictvím způsobu přepočtu hlasů na mandáty stali zastupiteli.

Z tabulky je patrné, že v případě samostatné kandidatury pouze jednočlenných volebních stran by kandidáti ODS na zastupitelské křeslo nedosáhli. Plně obsazená kandidátní listina zajistila dvěma kandidátům ODS možnost „přeskočit“ i kandidáty, pro které hlasovalo téměř o polovinu více voličů (viz kandidáti na 6. a 14. místě v pořadí dle získaných hlasů). Vzhledem ke koordinovanému způsobu sestavování kandidátních listin (viz výše) lze čistě spekulativně uvažovat o možnostech, jak by nezávislí kandidáti mohli předejít podobné situaci kupř. sestavením plně obsazených kandidátních listin. Nicméně i kdyby NK sestavili jednotné kandidátní listiny (muselo by se jednat minimálně o dvě SNK), zabránit zisku alespoň jednoho mandátu ODS by při daném počtu získaných hlasů pravděpodobně nedocílili.⁴¹

Dalším častým projevem používané metody přepočtu volebního zisku na mandáty je tedy mezistranická disparita v počtu hlasů získaných zvolenými zastupiteli. Jak dokazuje i výše uvedený případ, běžně může docházet k situaci, kdy zvolený zastupitel jedné strany získal méně preferenčních hlasů v porovnání s náhradníkem některé z úspěšnějších volebních stran. V odstavci pojednávajícím o struktuře hlasu bylo zmíněno, že to samé ovšem platí i v rámci jedné kandidátní listiny. Naskýtá se tak i opačný pohled na možnosti manipulace konečného výsledku voleb využitím pravidel distribuce zastupitelských křesel. Výše bylo zmíněno, že pro maximalizaci volebního zisku strany je nevyhnutelné naplnit celou kandidátní listinu. Pro zvýšení pravděpodobnosti volebního úspěchu je tak nezbytné, aby se kandidátní listiny doplnily o „redundantní“ kandidáty, kteří volební straně zajistí vyšší volební výsledek s každým hlasem odevzdaným pro volební stranu (celou kandidátní listinu). V případě menších politických subjektů komunálního prostředí jde často o velmi složitou záležitost. Díky opatření, které posiluje vliv strany na konečné přidělování mandátů kandidátům, se pravděpodobnost zvolení snižuje v nepřímé závislosti na výši kandidátního čísla kandidáta. Ambice kandidáta na zvolení tak již nejsou nutnou podmínkou jeho kandidatury. Proto kandidátní listiny často zahrnují až celé rodiny aktivních členů strany.

např. nezapočítávají hlasy odevzdané kandidátům ODS, kteří nezískali mandát). Index se tak úměrně zvyšuje s počtem jednočlenných kandidátních listin. Navíc, je třeba mít na zřeteli, že volební zákon dává každému voliči k dispozici až tolik hlasů, kolik činí počet volených zastupitelů, což ještě více zkresluje výsledek vypočteného indexu.

⁴¹ Ačkoli lze vcelku relevantně usuzovat o změně volebního chování v takovém případě, podobná spekulace by byla již výrazně nad rámec záměru uvedené úvahy.

Komunální volební systém jako většinový volební systém?

V případě malých obcí se v souvislosti s kandidaturou jednočlenných volebních stran můžeme setkat ještě s jedním jevem, který se týká proměny vlastností samotné volební formule.

D'Hondtova metoda volebního dělitele jako „čistá“ metoda největšího průměru (tak jsou totiž někdy v zahraniční literatuře označovány všechny metody volebního dělitele) je založena na principu, že mandáty se postupně přidělují stranám v pořadí dle výše průměrného počtu získaných hlasů připadajícího na jeden mandát. Usuzuje se totiž, že právo získat následující (zatím nepřidělené) zastupitelské křeslo má ta kandidující strana, která by po jeho obdržení vykazovala v průměru nejvíce hlasů připadajících na každý přidělený mandát [Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 106-107; srov. Lebeda 2008: 88]. Samotný výpočet se pak provede tak, že se volební zisk stran postupně dělí (proto metody volebního dělitele) přirozenými čísly od jedné do počtu, který odpovídá velikosti volebního obvodu (počtu rozdělovaných mandátů). Vypočtené podíly se následně seřadí od nejvyššího po nejnižší a skupina nejvyšších podílů, jejíž četnost koresponduje s počtem volených zastupitelů, přináší příslušným stranám za každý zahrnutý podíl jeden mandát.

Ve skutečnosti se však počet zahrnutých podílů do výpočtu může u každé strany lišit v závislosti na počtu kandidátů na kandidátní listině – samozřejmě z důvodu, aby strana nezískala více mandátů, než kolik má k dispozici kandidátů. V případě kandidatury pouze jednočlenných kandidátních listin tedy přichází do úvahy jen první podíl (průměrný počet hlasů připadajících na jeden mandát), který je shodný s volebním výsledkem kandidátů. Algoritmus přidělování mandátů kandidátům prostřednictvím d'Hondtovy metody je pak totožný s tzv. *systémem neomezeného hlasování*, tedy většinovým volebním systémem založeným na principu relativní většiny ve vícemandátových volebních obvodech s vícenásobným hlasem.⁴² Mandáty pak získávají kandidáti s nejvyšším počtem obdržaných hlasů.

V malých obcích, kde se registrace kandidátních listin provádí koordinovaně, využívají této vlastnosti volebního systému, aby se předešlo defektu zmíněné disparity získaných hlasů mezi zvolenými a neúspěšnými kandidáty v důsledku tzv. „vnitřní klauzule“ (viz

⁴² Systém neomezeného hlasování patří mezi volební formule, o kterých se vedou časté debaty z důvodu jejich sporné kategorizace. Vzhledem k principu relativní většiny, na kterém je systém založen a možnosti tzv. *blokového hlasování* danou volební formulí pro zjednodušení považují za komponentu většinového volebního systému, ačkoli jsem si vědom, že někteří autoři ji zařazují mezi semiproporční volební systémy [viz Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009: 163,172-174]

výše) v případě kandidatury vícečlenných kandidátních listin. Zmíněná praxe se zavedla dokonce i v obcích, kde by bylo možné sestavit jen jedinou kandidátní listinu (a vyhnout se tak několikanásobnému získávání podpisů pod potřebnou petici pro registraci volební strany).

V případě zastupitelstev se sedmi či méně členy totiž volební zákon umožňuje, aby na kandidátní listině bylo uvedeno až o $\frac{1}{3}$ více kandidátů, než činí počet členů budoucího zastupitelstva [§22, odst. 2, zákona č. 491/2001 Sb.]. Pokud se však komunálních voleb účastní jen jediná taková kandidátní listina (na které je uvedeno více kandidátů než činí počet budoucích zastupitelů) opět se mění účinky volebního systému, který tak ztrácí vlastnosti poměrného systému a chová se jako zdeformovaná varianta systému neomezeného hlasování. Je potřeba zdůraznit označení „zdeformovaná variace“, jelikož se algoritmus distribuce mandátů redukuje pouze na zmíněnou „vnitřní klauzuli“. Mandáty se tedy rozdělují dle výše volebního výsledku jen ve skupině kandidátů, kteří překročí hranici 10 % nad průměrný počet hlasů příslušné kandidátní listiny. Pořadí zbývajících kandidátů se řídí pořadovým číslem kandidáta bez ohledu na počet obdržených hlasů [viz §45, odst. 3 a 4, zákona č. 491/2001 Sb.]. Z daného důvodu se v takových případech místní politici uchylují k registraci jednočlenných kandidátních listin, protože tak předcházejí sporům o umístění jednotlivých kandidátů na kandidátní listině.

Teoreticky lze uvažovat o možnosti „zneužití“ změněných vlastností volebního systému v případě registrace pouze jednočlenných kandidátních listin. Systém neomezeného hlasování, který dává voliči k dispozici až tolik hlasů, kolik činí počet volených zastupitelů, totiž umožňuje voličům zvolit kandidáty třeba jen z jedné strany (či jedné názorové skupiny). Zmíněný systém se tak může překrývat s tzv. *systémem blokového hlasování*, které má za důsledek vznik uměle vytvořené většiny, případně zvolení členů pouze jedné strany či „názorově převládající“ skupiny, která tak na základě největší podpory voličstva (nikoli však nutně jeho nadpoloviční většiny) ovládne místní zastupitelstvo. Daná možnost však je jen možností teoretickou, jelikož lze předpokládat, že v případě existence jakýchkoli vyhraněných názorových rozporů (*cleavages*) by ke koordinaci registrace kandidátních listin na bázi jednočlenných volebních stran zřejmě nedocházelo.

4.2. Lokální stranické systémy

Rozbory lokálních stranických systémů a jejich vývoje patří mezi stěžejní části studií komunálních politických prostředí. S určitou nadsázkou lze tvrdit, že zkoumání politického

systemu v mnoha malých obcích je možné omezit pouze na analýzu místního stranického systému z důvodu zdánlivé „apolitičnosti“ místního politického procesu, potažmo překrývání aktivit a interakcí politického charakteru s činnostmi a vztahy v rámci běžného komunitního života v obci. Také proto je třeba předem upozornit, že aplikace pojmů (*politická strana* a *stranický systém*) je na komunální politické úrovni a zvláště pak v malých obcích poměrně problematické [viz kupř. Jüptner 2004: 81]. Přestože jejich použití v případě určitého daného politického prostředí může být zavádějící ve srovnání s obecným pojetím obou pojmů na vyšších politických stupních (jak se také dále pokusím dokázat), nelze se jim při analýze vyhnout, pokud nechceme, aby došlo ke konfusi v případě aplikace jiného (ač adekvátnějšího) označení komunálních politických subjektů a jejich vztahů. Použití pojmu *strana* lze nicméně ospravedlnit při nejmenším odkazem na *volební stranu*,⁴³ případně na Sartoriho zkrácenou minimální definici strany jako „...*jakékoli politické skupiny, která se představuje ve volbách a je schopna prostřednictvím voleb umístit kandidáty do veřejných úřadů...*“ [Sartori 2005: 74]. Analogicky lze pak aplikaci pojmu *stranický systém* justifikovat odkazem na pojetí Antoszewskiho a Herbuta, kteří definují stranický systém jako „...*na jedné straně konfiguraci politických stran v rámci politického systému, na straně druhé soubor vzájemných vztahů mezi politickými stranami a schémat chování, která jsou důsledkem mezistranické rivality determinované především bojem o hlasy voličů, a v případě většího počtu stran nutností hledání eventuálních partnerů připravených účastnit se procesu formování vládních koalic*“ [cit. dle Kubát 2007: 231]. Obě definice lze bezesporu použít i na lokální politické úrovni, jelikož se vyhýbají vymezení vnitřní struktury politických subjektů a umožňují volnější chápání charakteru jejich vzájemných vztahů.

Uvedená definice stranického systému odpovídá i pojetí stranického systému Giovanni Sartoriho [2005], který doporučuje rozlišovat mezi *formátem* stranického systému představujícím zmíněnou první část definice dle Antoszewskiho a Herbuta, tedy konfiguraci stran v rámci politického systému, a *mechanismem* stranického systému, kterým se označují právě vztahy mezi stranami či vzájemné působení a vzorce jejich chování [Sartori 2005:

⁴³ V předešlé kapitole, kde byl analyzován komunální volební systém, bylo zmíněno, že *volebními stranami* zákon o volbách do obecních zastupitelstev označuje politické strany, politická hnutí, samostatně kandidující nezávislé kandidáty (NK), sdružení nezávislých kandidátů (SNK) a předvolební koalice v různých kombinacích všech zmíněných politických subjektů (nazývané jako koalice či sdružení – v případě, že součástí daného uskupení jsou NK či SNK) [§20, odst. 1 zákona 491/2001 Sb.].

133-134].⁴⁴ V následném rozboru komunálních stranických systémů se přidržím daného rozlišení a naznačím hlavní problémy, které se s analýzami formátů a mechanismů stranických systémů v malých obcích pojí.

4.2.1. Vztah formátů a mechanismů lokálních stranických systémů

Formát stranického systému definuje statickou podobu stranického systému většinou na základě kritéria počtu stran působících na dané politické scéně. Úzce tedy souvisí s problematikou plurality místního politického spektra. Aplikace prakticky jakékoli klasifikace stranických systémů (např. dle uvedeného nejjednoduššího numerického měřítka jako monoparty, biparty a multiparty) pro komparace politických prostředí malých obcí je však povětšinou irelevantní, jak ukáží na příkladě měření plurality lokálních politických spekter. V malých obcích se totiž občas setkáváme s jednočlennými kandidátními listinami, jak již bylo řečeno v předešlé kapitole, což znesnadňuje identifikaci formátu daného stranického systému a tedy i případnou komparaci s politickým prostředím jiné malé obce. Vezmeme-li navíc v úvahu rozlišení stranického systému na volební úrovni a úrovni zastupitelského orgánu, problém se komplikuje ještě výrazněji.

Také při zkoumání místních mechanismů stranických systémů, které definují vlastnosti a tedy i samotné fungování stranických systémů, lze mnohdy dojít k závěru, že pluralita formátu stranického systému nemusí být důsledkem předpokládané politické plurality či „polarizace“ místního stranického systému. Může se totiž na příklad ukázat, že identifikovaný bipartyismus na volební úrovni se na úrovni legislativního orgánu „transformoval“ v jednoznačný monopartyismus a naopak. Další problematika, které se budu v této kapitole věnovat, tak bude souviset s charakterem případných štěpení lokálních politických spekter, komunálními koalicemi, rolemi lokálních politických subjektů ve stranickém systému z hlediska fenoménu působení tzv. „nezávislých“ kandidátů v komunální politice.

⁴⁴ Stranický systém Sartori definuje jako „... systém interakcí vyplývající z mezistranické soutěže“ [Sartori 2005: 55], z čehož lze usoudit, že vzájemné vztahy stran, resp. mechanismus stranického systému je pro pochopení fungování stranického systému v jeho pojetí významnější než samotné strany či formát systému. Nicméně upozorňuje, že formát stranického systému nelze samozřejmě opomenout, jelikož obsahuje předpoklady fungování (mechanismu) stranického systému a tedy „... určuje nejprve soubor funkčních vlastností stranického systému a v důsledku toho pak i celého politického systému“ [Sartori 2005: 134].

4.2.2. Měření plurality lokálních politických spekter⁴⁵

Měření plurality politického prostředí na lokální úrovni se setkává s podobnými problémy jako jakákoli jiná snaha o přímou aplikaci výzkumných metod či politologických teorií (vycházejících z praxe zkoumání politiky vyšších úrovní) na realitu komunální politiky. Pluralita politických systémů na úrovni států je obecně dávána do souvislosti s existencí opozičních stran ve stranickém systému a problematikou soutěživosti. V případě soutěživých politických systémů se politologické studie často zaměřují na zkoumání dynamiky změn stranického systému – a to jak pro účely diachronické analýzy, tak i pro účely mezinárodního srovnání. Pro zachycení dynamiky vývoje stranického systému lze využít metody měření *polarizace* (ideologické vzdálenosti stran) stranického systému a jeho roztříštěnosti (*fragmentace*) [Kubát 2007a: 245]. Bezprostředním přenosem a aplikací podobných výzkumných metod na lokální úrovni však lze dojít k výsledkům, které při vzájemné komparaci jinak podobných politických prostředí mohou vést k nesrozumitelným či dokonce chybným závěrům, jak se pokusím v následujícím textu dokázat.

Jak již bylo zmíněno v předešlých kapitolách, pro komunální politické prostředí zejména menších venkovských obcí jsou typické především dva aspekty: (1) nízká úroveň ideologizace komunální politiky, která limituje možnosti (ne-li znemožňuje) měření polarizace stranického systému; (2) specifický charakter samotného lokálního stranictví vyplývající z nejasné aplikovatelnosti „klasické“ definice politické strany na komunální úrovni a nezastupitelnosti role nezávislých kandidátů (samostatně kandidujících i jejich sdružení) v lokálních stranických systémech [srov. kupř. Jüptner 2004], což v důsledku zkresluje výsledky měření plurality místního politického prostředí.

Vzhledem k uvedenému jsou úvahy o měření polarizace či ideologické vzdálenosti (kupř. na ose levice – pravice) mezi politickými subjekty působícími na komunální úrovni malých obcí bezesporu irelevantní. Dále se tak zabývám pouze problematikou zachycení plurality lokálních politických prostředí měřením roztříštěnosti (*fragmentace*) stranického systému. Pro demonstraci složité přenositelnosti zmíněných metod na komunální úroveň se nejvíce hodí nejpoužívanější a nejsnadněji interpretovatelný Laakso-Taageperaův *index efektivního počtu stran*, kterým se identifikuje velikost (či šíře) stranického systému (buď pro-

⁴⁵ Podkapitola vychází z příspěvku, který se zabývá problematikou měření plurality politických spekter na lokální úrovni a který byl publikován ve sborníku příspěvků z mezinárodní konference Agrární perspektivy XVIII. „Strategie pro budoucnost.“ [viz Bubeníček 2009a].

střednictvím volebních výsledků nebo počtu získaných mandátů) podle relativní velikosti volebních stran.⁴⁶

Komunální stranické systémy malých venkovských obcí se vyznačují častou neúplností kandidátních listin a nepostradatelností kandidatury nezávislých kandidátů, kteří mohou kandidovat i samostatně. Takový stav je většinou důsledkem nestability lokálních politických subjektů a neochoty místních obyvatel aktivně participovat na místním politickém procesu. Kandidátní listiny se mnohdy sestavují těsně před volbami [viz Jüptner 2004] a vzniklá volební strana tak nemusí vždy spojovat kandidáty s jednotným názorem na vedení obce. Dokonce i tehdy, když se voleb účastní pouze jediný politický subjekt, nelze tudíž vyloučit vznik pluralitního politického prostředí v rámci zvoleného zastupitelstva (to však kvantitativně měřit nelze). Volební zákon současně umožňuje v případě voleb do obecního zastupitelstva se sedmi či méně zastupiteli uvést na kandidátní listině i více kandidátů (až o $\frac{1}{3}$), než činí počet volených zastupitelů [viz §22 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb.]. Pokud by se tedy voleb účastnila jen jediná volební strana, nicméně s více kandidáty na kandidátní listině než činí počet křesel v zastupitelstvu, nelze takový systém stran označit za nepluralitní.

Zmíněné aspekty tak výrazně zkreslují výsledky měření plurality místních stranických systémů prostřednictvím uvedeného indexu efektivního počtu stran, jelikož měří míru plurality jen z hlediska množství a velikosti politických subjektů a nikoli počtu kandidátů uvedených na kandidátní listině (z hlediska kandidatury na celostátní úrovni se totiž jedná o zanedbatelnou, resp. irrelevantní charakteristiku, kterou není nutné brát v potaz).

Nabízí se tak otázka, zda za určující faktor plurality systému není vhodnější spíše považovat celkový počet kandidátů na kandidátních listinách všech volebních stran než (pouze) počet kandidujících politických subjektů. Podíl počtu kandidátů na počtu volených zastupi-

⁴⁶ Index efektivního počtu stran (i_{eps}) vyjadřuje obrácenou hodnotu pravděpodobnosti, že dva náhodně vybraní zastupitelé patří do stejného politického subjektu (součet kvadrátů podílů jednotlivých stran na celkovém počtu křesel v zastupitelstvu $/p_i/$), nebo že dva náhodní voliči hlasují pro stejné politické uskupení (součet kvadrátů podílů volebních zisků jednotlivých stran na celkovém počtu odevzdaných hlasů $/p_i/$). Výpočet indexu zobrazuje následující vzorec:

$$i_{eps} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$$

Nepluralitní systém (systém jedné strany) indikuje index hodnotou 1 (všichni zvolení zastupitelé kandidovali za jedinou stranu, případně všichni voliči hlasovali pro jedinou kandidátní listinu). Na opačném pólu není interval indexu limitován. Vysoké hodnoty indexu tak signalizují extrémní stupeň roztržičnosti stranického systému [Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004: 113-114].

telů by totiž v takových případech byl přesnějším indikátorem plurality než kupř. zmínění index efektivního počtu stran [srov. Bubeníček 2006]. Takto zvolený *index plurality* pak identifikuje „skutečný“ formát lokálního stranického systému – za pluralitní lze pak považovat stranický systém vždy, když počet kandidátů převyší počet volených zastupitelů (index překročí hodnotu 1) [Bubeníček 2006].

Za pluralitní je tedy možné označit i systém, ve kterém se vyskytuje jen jediná strana, což je z hlediska obecné teorie stranických systémů nepřijatelné. Jako příklad mohou posloužit komunální volby v obci Doubice (viz tabulka 6). Ve volbách 1994 a 2002 se místních voleb účastnil pouze jediný politický subjekt, nicméně oproti volbám 1994 překročil v roce 2002 počet kandidátů množství rozdělovaných mandátů. Zatímco tedy index efektivního počtu stran v roce 2002 vykazuje stejnou hodnotu jako v roce 1998, index plurality (i_p) naznačuje existenci pluralitního politického prostředí.

Tabulka 6. Skladba kandidátních listin - komunální volby v obci Doubice.

Doubice	1994	1998	2002	2006
Kandidátní listiny	1	3	1	3
Počet volených zastupitelů	7	5	7	7
Počet kandidátů	7	12	9	23
- počet nezávislých kandidátů	0	0	0	0
Kandidáti / zastupitelé (i_p)	1,0	2,4	1,3	3,3
Index efektivního počtu stran	1,0	2,2	1,0	2,7

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Naopak index efektivního počtu stran aplikovaný při analýze lokálního politického spektra, které počítá pouze s jednočlennými kandidátními listinami (převážně se jedná o samostatně kandidující nezávislé kandidáty), jejichž četnost nepřesahuje počet rozdělovaných mandátů, může chybně vykazovat vysokou míru fragmentace stranického systému a tedy i plurality politického prostředí. Tabulka 7, která zobrazuje míru plurality v případě komunálních voleb v obci Chotíněves, poukazuje na zmíněnou situaci – u voleb 2006 nelze hovořit o pluralitě, jelikož počet kandidátů nepřesáhl velikost volebního obvodu ($i_p = 1$), ačkoli index efektivního počtu stran naznačuje široký formát stranického systému (7,0) a tedy i existenci pluralitního prostředí.

Tabulka 7. Skladba kandidátních listin - komunální volby v obci Chotiněves.

Chotiněves	1994	1998	2002	2006
Kandidátní listiny	8	10	8	7
Počet volených zastupitelů	7	7	7	7
Počet kandidátů	8	10	8	7
- počet nezávislých kandidátů	8	10	8	7
Kandidáti / zastupitelé (i_p)	1,1	1,4	1,1	1,0
Index efektivního počtu stran	7,7	8,6	7,8	7,0

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ

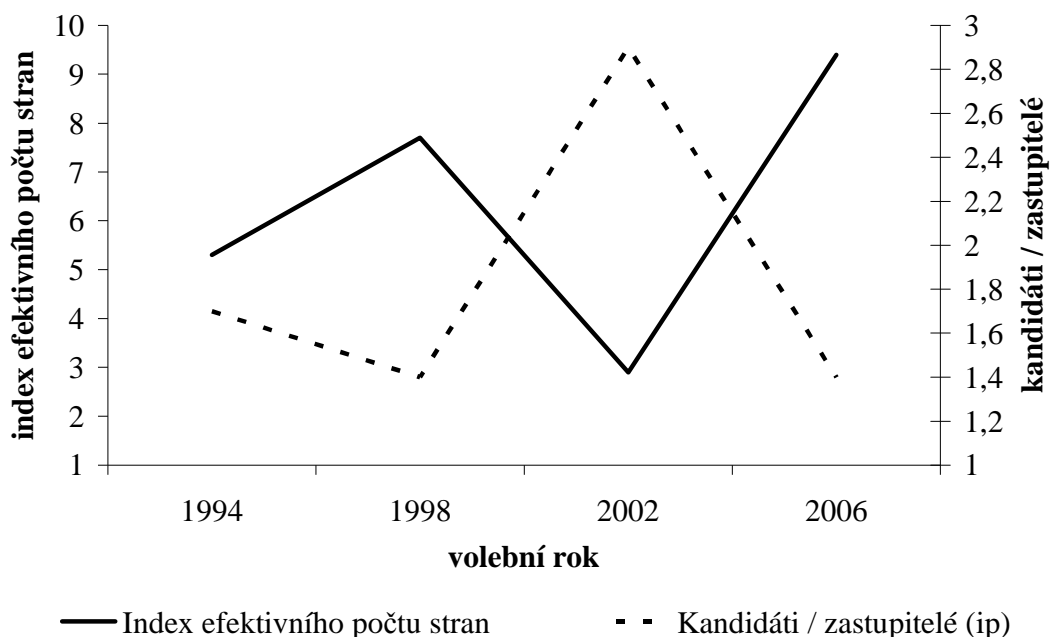
Chybné interpretaci plurality lokálních stranických systémů se lze nicméně v určitém konkrétním případě vyvarovat znalostí místního politického prostředí. Nejčastěji se však měření plurality týká komparativních analýz, které srovnávají stranické systémy různých obcí, případně diachronických analýz, jejichž záměr spočívá v zachycení dynamiky stranického systému jedné obce. Příklad komunálních voleb v obci Bohdaneč (viz tabulka 8) ukazuje, jak lze aplikací indexu efektivního počtu stran dospět k chybné interpretaci vývoje lokálního stranického spektra. Zatímco použitím indexu efektivního počtu stran by bylo možné např. v případě voleb 2002 místní stranický systém označit za nejméně pluralitní ve srovnání s ostatními volebními obdobími, navržený index plurality naznačuje naprostý opak.

Tabulka 8. Skladba kandidátních listin - komunální volby v obci Bohdaneč.

Bohdaneč	1994	1998	2002	2006
Kandidátní listiny	6	8	3	10
Počet volených zastupitelů	7	7	7	7
Počet kandidátů	12	10	20	10
- počet nezávislých kandidátů	2	7	0	10
Kandidáti / zastupitelé (i_p)	1,7	1,4	2,9	1,4
Index efektivního počtu stran	5,3	7,7	2,9	9,4

Zdroj: Vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Ještě evidentněji lze možnou desinterpretaci vývoje plurality lokálního stranického systému ukázat na grafu zobrazujícím křivky, které propojují hodnoty obou indexů. Z grafu 1 je patrné, že prostřednictvím indexu efektivního počtu stran lze dojít k opačnému odhadu tendence vývoje plurality stranického systému v obci Bohdaneč než při použití poměru počtu kandidátů k zastupitelským křeslům.

Graf 1. Vývoj plurality stranického spektra v obci Bohdaneč.

Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

Měření plurality politických spekter malých venkovských obcí prostřednictvím metod, které se používají pro analýzu celostátních politických prostředí, se tak v praxi potýká především se dvěma problémy: (1) jednočlenné kandidátní listiny významně nadhodnocují spočítanou míru fragmentace stranického systému, což může vést až k nesprávnému označení nepluralitního politického prostředí za pluralitní; (2) kandidatura jediné volební strany, jejíž počet kandidátů přesahuje velikost zastupitelstva, vede naopak k determinaci pluralitního politického prostředí jako nepluralitní. Pro srovnávací analýzy (ať již v rovině času či prostoru) se proto zdá být vhodnější používat jako určující indikátor plurality systému podíl počtu kandidátů všech volebních stran na počtu volených zastupitelů, který zde nazývám jako „index plurality“. Překročí-li uvedený index hodnotu 1, lze pak místní politické spektrum považovat za pluralitní.

Otázkou je, do jaké míry lze pluralitním nazývat systém, který neumožňuje výměnu celého vedení obce. Dle neklasické teorie demokracie by totiž bylo možné uvažovat o pluralitním politickém spektru jen tehdy, pokud by volby umožnily sesadit či odvolat vládu, tzn. v případě, kdy by četnost kandidátů dvojnásobně překročila počet zastupitelů ($i_p \geq 2$). V malých venkovských obcích však taková situace nastává jen zřídkakdy, proto se zdá být minimální podmínka převýšení počtu kandidátů nad velikost zastupitelstva jako dostateč-

ná. Přesto v dalším textu budu v některých případech diachronických srovnávacích analýz stranických systémů používat označení „semipluralitní“ pro stranické systémy, kde se hodnota indexu plurality bude nacházet v intervalu (1;2).

4.2.3. Lokální politické subjekty

V rámci zkoumání lokálních politických spekter jsou strany považovány jen za jakési statické prvky, které dotváří podobu formátu stranického systému. Pro pochopení mechanismu stranického systému se však jejich analýze nelze vyhnout. Postavení stran ve stranickém systému definované jejich velikostí, relevancí či předpokládanými vzorci chování atp. totiž předurčují funkční vlastnosti samotného stranického systému [viz Sartori 2005: 134; srov. Kubát 2007a: 232]. Na lokální úrovni, zvláště pak v prostředí malých obcí, však zkoumání relevance stran či vzájemné ideologické vzdálenosti pro odhad např. velikosti koaličního potenciálu (případně koaličního nebo opozičního chování strany) je však prakticky nemožné. Výzkumníci se potýkají především s nestabilitou formátů lokálních stranických systémů, neexistencí volebních programů a častými přesuny kandidátů mezi lokálními politickými subjekty v průběhu volebních období. Ve svých analýzách, jejichž objektem je buď konkrétní politický systém či komunální politické prostředí jako celek, se proto zaměřují zejména na velikost jednotlivých stran, ze které lze odhadnout vliv a tedy i postavení daného (typu) politického subjektu v lokálním stranickém systému, a na roli nezávislých kandidátů v porovnání s politickými stranami v komunální politice. Vzhledem k tomu, že práce se zabývá pouze politickým prostředím malých obcí, v následujícím textu se zaměřím na problematiku lokálního stranicví v dané velikostní kategorii obcí, charakter lokálních politických subjektů a nastíním, jaké problémy dané faktory způsobují při snáhách o interpretaci souhrnných výsledků komunálních voleb.

Lokální stranicví a fenomén politické nezávislosti v komunální politice

Stranické systémy v komunálních politických prostředích především malých obcí patří obecně k těm nejméně rozvinutým. Mnohdy v malých obcích nevyskytují ani místní organizace parlamentních stran. Ukázal to i výzkum Jaroslava Čmejřka [2003], který porovnával stranické systémy obcí různých velikostních kategorií z hlediska působnosti celostátních politických stran. Neúplná spektra politických stran se nacházejí v obcích do 2 000 obyvatel, přičemž v obcích pod 1 000 obyvatel se často neobjevuje ani jediná celonárodně působící politická strana [Čmejrek 2003]. Důležité postavení tak získávají nezávislí kandidáti, jejichž kandidatura je v podstatě nezbytná [Čmejrek, Bubeníček, Luhanová 2004:

120]. V nejmenších obcích leckdy kandiduje pouze jediná volební strana (nejčastěji SNK), případně několik nezávislých kandidátů. Pravděpodobně se jedná o důsledek obecně nízké úrovně ideologizace politiky a nízkého stupně rivality v malých obcích, jejichž projevem povětšinou bývá nedostatečný zájem o participaci místních obyvatel na správě obce. Vzhledem k nutnosti udržení chodu obce v zájmu zachování její autonomie však volba zastupitelů obce proběhnout musí. Indikátorem podobného stavu v místním politickém prostředí bývá kandidatura již zmíněné jediné kandidátní listiny určitého sdružení nezávislých kandidátů (SNK) či několika kandidátních listin samostatně kandidujících nezávislých kandidátů (NK), jejichž počet nepřesahuje velikost voleného zastupitelstva. Níže uvedená tabulka 9 naznačuje, že tato situace nemusí být ojedinělým úkazem: do třetiny obecních a městských zastupitelstev ČR v roce 2006 kandidovali pouze jednotliví NK či jejich sdružení.

Tabulka 9. Počet obecních a městských zastupitelstev, kde v roce 2006 kandidovala pouze jedna volební strana nebo jen jeden typ volební strany (v případě NK a SNK).

Typ volební strany	Počet zastupitelstev	
	abs.	%
Jednotliví nezávislí kandidáti	847	13,6%
Sdružení nezávislých kandidátů	1 847	29,7%
Samostatně kandidující politické strany a hnutí	155	2,5%
Koalice stran a hnutí a jejich sdružení s nezávislými	11	0,2%
Celkem	2 860	45,9%

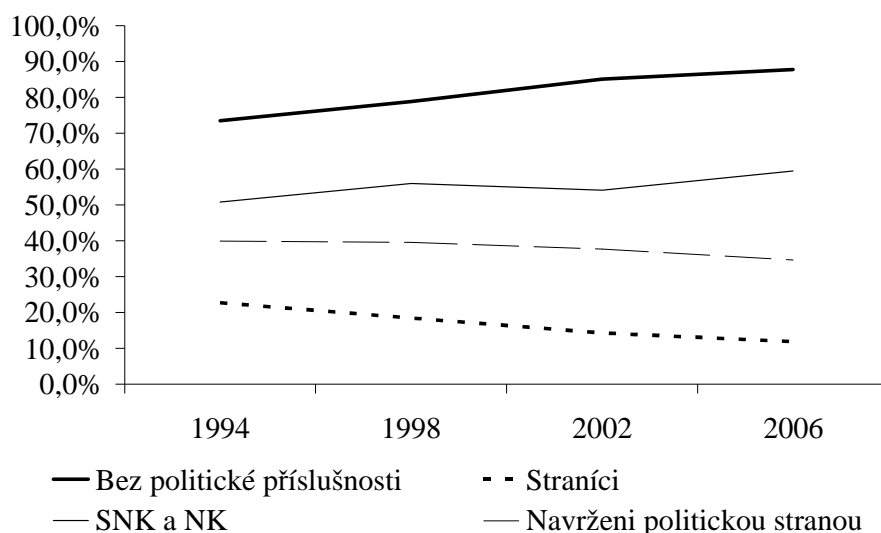
Zdroj: ČSÚ 2007

Také s politickými stranami se v malých obcích setkáváme jen výjimečně. Většinou se jedná o politické strany s historicky etablovanou stranickou bází (zejména KDU-ČSL, KSČM a občas i ČSSD). Petr Jüptner [2004] ve svém výzkumu navíc došel k závěru, že v této velikostní kategorii může být příslušnost k politické straně považována dokonce za jakýsi handicap [srov. Čmejrek 2008: 67], čemuž by ostatně odpovídal i vysoký podíl kandidátů a zastupitelů bez politické příslušnosti (viz graf 2 a 3).

Graf 2 zobrazuje vývoj podílu kandidátů dle politické příslušnosti a navrhuje strany ve volbách do zastupitelstev neměstských obcí v letech 1994 až 2006. Z grafu je patrná dominance kandidátů bez politické příslušnosti, která se navíc během let postupně zvyšuje. Opačnou tendenci lze zaznamenat u kandidátů navržených parlamentními politickými stra-

nami a zejména u kandidátů s politickou příslušností k některé z politických stran (v tabulce označení jako „straníci“).⁴⁷

Graf 2. Kandidáti dle politické příslušnosti a navrhuje volební strany ve volbách do zastupitelstev neměstských obcí.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

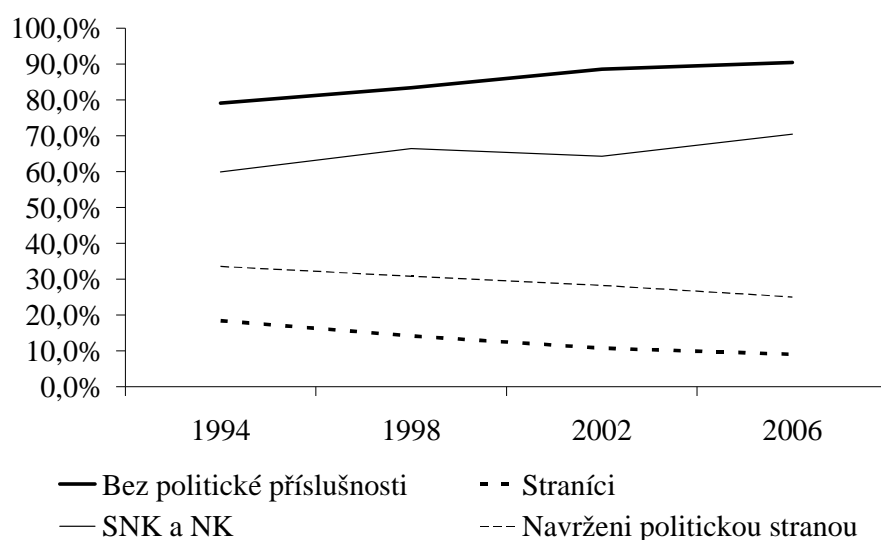
Jak lze samozřejmě předpokládat, naprosto stejný výsledek obdržíme, pokud analyzujeme politickou příslušnost kandidátů, kteří obdrželi zastupitelský mandát. Z grafu 3 je nicméně ještě patrnější rozdíl mezi skupinami zastupitelů bez politické příslušnosti a „straníků“. Srovnání uvedených údajů tak jen dokládají tvrzení Petra Jüptnera [2004], že „...politické strany jsou v malých obcích chápány jako zdroj nesvárů a politikaření, nezávislé osobnosti oproti tomu představují pracovitost a schopnost spolupráce“ [Jüptner 2004: 85]. Fakt, že ve stranických systémech malých obcí dominují SNK, dokládají i analýzy porovnávající data o politické příslušnosti kandidátů a zastupitelů v politických systémech měst a neměstských obcí [viz Novák 2010].

Oba grafy jsou navíc doplněny o podíl kandidátů či zastupitelů navržených politickými stranami a nezávislými politickými subjekty (SNK nebo samostatně kandidující NK). Z rozdílu podílu kandidátů bez politické příslušnosti a kandidátů navržených nezávislými politickými subjekty a současně z rozdílu podílu straníků a kandidátů navržených politickými stranami lze vyvodit, že nemalá část kandidátů či zastupitelů bez politické příslušnos-

⁴⁷ Z důvodů srovnatelnosti dat jsou za parlamentní politické strany jednotně ve všech sledovaných komunálních volbách považovány tzv. parlamentní „stálice“, tedy strany ODS, ČSSD, KDU-ČSL a KSČM. Dopočet do 100 % v grafech 2 a 3 představují kandidáti nebo zastupitelé s politickou příslušností k jiným politickým stranám a hnutím či kandidáti nebo zastupitelé danými politickými subjekty navržení.

ti kandidovala na kandidátních listinách politických stran. Na daný jev poukázal již Jaroslav Čmejrek [2003; 2008], který na základě výzkumu několika politických systémů malých obcí upozornil, že lokální stranické systémy, kde se voleb účastní politické strany, mohou být také jen jakýmsi „optickým klamem“, jelikož na kandidátních listinách některých politických stran nemusí být uveden ani jediný kandidát s příslušností k dané politické straně [Čmejrek 2008: 63].

Graf 3. Zastupitelé dle politické příslušnosti a navrhuje volební strany v zastupitelstvech neměstských obcí.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

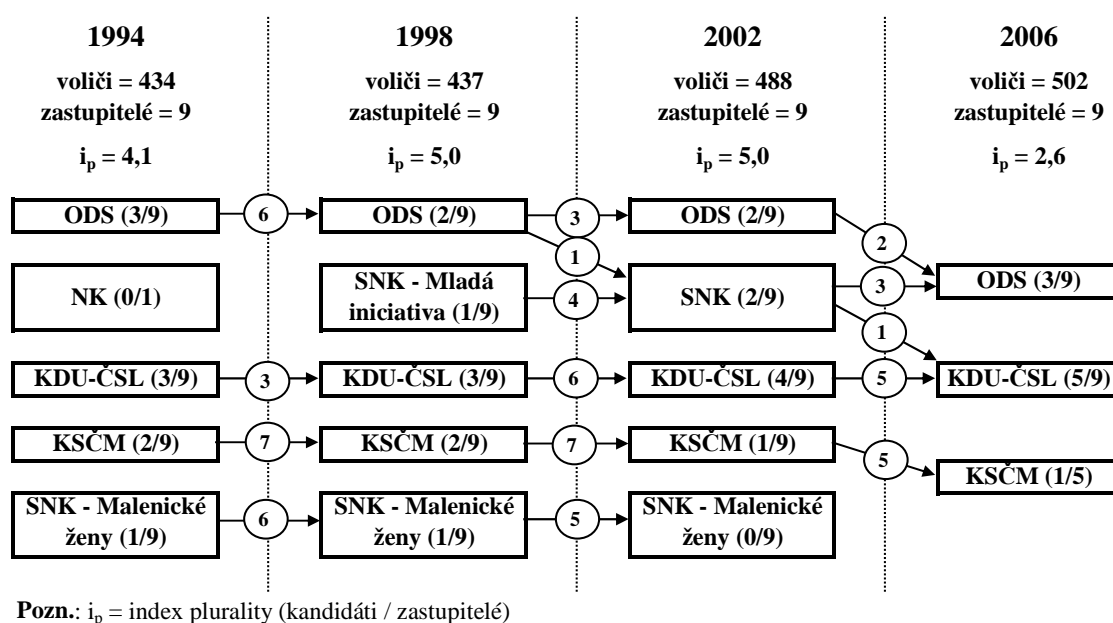
Zmíněný jev automaticky vyvolává otázku, proč tedy kandidáti bez politické příslušnosti pro komunální volby registrují kandidátní listiny politických stran a nikoli sdružení nezávislých kandidátů, která by měla být (alespoň dle uvedeného tvrzení Petra Jüptnera [2004]) pro voliče lépe přijatelná? Mnoho výzkumů politických systémů malých obcí (závěry některých z nich uvádím v další kapitole) navíc upozorňuje na poměrně častý jev, kdy nezávislé politické subjekty ve volbách s přehledem poráží etablované původní politické strany, a to i mnohdy hned při své první kandidatuře. Odpověď na danou otázku může částečně dát příklad obce Malenice (okres Strakonice), která současně představuje i výjimku z uvedeného pravidla.

Vývoj stranického systému v Malenicích zobrazuje schéma 2, ve kterém je u každé volební strany uveden počet kandidátů z celkového počtu nominovaných, kteří získali mandát. Ve schématu je navíc naznačena kontinuita kandidatury, resp. přesuny kandidátů na kandidátní listiny mezi jednotlivými volebními roky, což může napomoci k identifikaci velikosti „já-

dra“ (viz dále) daného politického subjektu a částečně i spřízněnosti jednotlivých kandidátních listin. U každého volebního roku je navíc uveden údaj o počtu voličů indikující rozsah místního sociálně politického prostoru, počtu volených zastupitelů a údaj o šíři místního stranického systému identifikovanou prostřednictvím indexu plurality (i_p).⁴⁸

Ze schématu je evidentní, že místní stranický systém počítá především se třemi politickými stranami: dominantní KDU-ČSL, ODS a KSČM. Během sledovaných volebních období 1994 – 2010 se voleb účastnila i dvě SNK, která však neměla velký vliv na volební výsledky místních politických stran. Kromě KDU-ČSL, která má v obci místní organizaci a 17 členů (Malenice jsou navíc považovány za „baštu“ KDU-ČSL na Strakonicku) [Kotousová 2009], kandidátní listiny ostatních politických stran sestavují jen jejich sympatizanti. Na kandidátní listině KDU-ČSL nicméně početně převládají kandidáti bez politické příslušnosti.

Schéma 2. Vývoj lokálního stranického systému v obci Malenice.



Zdroj: Kotousová [2009]; upraveno a rozšířeno dle dat ČSÚ.

Z místních relevantních nezávislých politických subjektů je třeba zmínit především tři SNK: SNK Malenické ženy (volby 1994 – 2002), SNK Mladá iniciativa (volby 1998)

⁴⁸ Index plurality odpovídá definici uvedené v kapitole zabývající se měřením plurality v lokálních stranických systémech. Jeho výše je dána podílem počtu kandidátů k počtu volených zastupitelů. V souladu s argumentací v dané kapitole, bude za pluralitní prostředí považováno takové, kde index plurality překročí hodnotu 2 a za semipluralitní bude označován stranický systém, jemuž odpovídá index plurality v rozmezí intervalu (1;2).

a SNK (volby 2002). SNK Malenické ženy kandidovalo ve volbách do roku 2002. Kandidátní listinu SNK Malenické ženy sestavovala místní organizace Českého svazu žen, jehož záměrem bylo prosadit více žen do zastupitelstva bez nutnosti kandidatury na kandidátních listinách politických stran [Kotousová 2009]. Volební zisky SNK Malenické ženy však postupně klesaly. V roce 2002 již nezískalo ani jediný mandát a ve volbách 2006 se již voleb neúčastnilo.

SNK Mladá iniciativa kandidovalo v roce 1998 s cílem, aby se do vedení obce zapojila i mladší generace. Z výzkumu vyplynulo, že se v podstatě jednalo o spřízněnou kandidátní listinu ODS [Kotousová 2009]. Z kontinuity kandidatury (viz schéma 2) je patrné, že SNK Mladá iniciativa personálně navázala na SNK z roku 2002. Lze pouze spekulovat, zda SNK Mladá iniciativa a následně SNK měla být jakousi součástí strategie ODS, jak konkurovat jednoznačně dominující KDU-ČSL. Ze schématu je však evidentní personální provázanost ODS a SNK, jejíž jádro v roce 2006 kandidovalo na kandidátní listině ODS. Dalším jednoznačným důkazem spřízněnosti obou subjektů je fakt, že ve volbách 2002 prezentovaly obě skupiny společný volební program [Kotousová 2009]. SNK se nicméně rozpadlo a ve volbách 2006 již nekandidovalo s odůvodněním, že ztratilo na významu, jelikož se mu nepodařilo prosadit svůj program [Kotousová 2009]. Tři kandidáti původní SNK se rozhodli pokračovat v kandidatuře na kandidátní listině ODS a jeden ze zastupitelů SNK, který také od roku 2002 zastává pozici místostarosty, se přesunul na kandidátní listinu KDU-ČSL. Voleb 2006 se tak již účastnily jen tradiční politické strany KDU-ČSL, ODS a KSČM. Vítěznou stranou se opět stala KDU-ČSL.

Na otázku, proč nezávislí nemají v Malenicích takový úspěch jako v jiných malých obcích, Alena Kotousová [2009] na základě rozhovorů s místními občany nabízí vysvětlení, že *„...se tak děje kvůli ‚lenosti‘ kandidátů do zastupitelstva obce, jež se nechají raději zastřešit některou z politických stran, než aby sháněli příslušný počet podpisů.“* Z rozhovorů navíc vyplynulo, že v Malenicích nejsou politické strany brány negativně, tedy jako zdroj nesvárů a politikaření. Nezávislí jsou naopak považováni za „nečitelné“ politické aktéry, což dokazuje i vyjádření jedné z občanek obce, která uvedla, že *„...nezávislí působí, jakoby se styděli otevřeně zastávat nějaký konkrétní názor, ideologii. Nejsou nikým zastřešováni, a to ani v otázce pro obce tolik důležité – jak sehnat potřebné finance. Naopak, skutečnost nezávislosti je oproti straníkům znevýhodňuje“*. Početní dominance kandidátů bez politické příslušnosti však je považována za samozřejmost, což vyplývá i ze shrnutí jedné ze zastupitelek KDU-ČSL: *„Politické strany oslovují vytipované bezúhonné bezpartijní občany,*

u kterých předpokládají, že pozvednou stranické preference: jsou oblíbení, organizačně schopní, jsou členy nějakého dobrovolného sdružení v obci a tedy všem známí, pracují s dětmi atd.“ [Kotousová 2009].

Charakter lokálních politických subjektů

Pravděpodobně nejproblematictější bod výzkumu politických systémů v malých obcích představuje samotné pojetí politické strany, jak již ostatně bylo zmíněno v úvodu kapitoly. Nejedná se však pouze o často zmiňovanou povahu místních politických subjektů, jejichž funkčnost bývá výrazně vzdálená od standardního vnímání stran na vyšších politických úrovních (neexistence stranických struktur a členskýchází, spíše společenský charakter volebních stran, nízká stranická disciplína, atd.). Omezený sociálně politický prostor malých obcí implikuje důležitost především osobních vztahů mezi místními politiky. Petr Jüptner [2004] proto v dané souvislosti uvádí, že pro pochopení mechanismu stranického systému, je důležitější identifikovat tzv. „jádra“ místních politických táborů. Jádro lze definovat jako „... provázanou a koordinovaně postupující skupinu po-litických aktérů, která má zpravidla jednociferný počet členů“, přičemž „...se může překrývat s institucí mimo daný politický systém (např. sportovní oddíl, firma, kulturní dům či škola)...“ [Jüptner 2006: 112]. Jádro navíc může prolínat do několika politických subjektů (hovoří se pak o tzv. „béčkách“ a „céčkách“ mateřských stran) a jeho životnost bývá delší, než je životnost samotných stran, což Jüptner dokládá na příkladě několika regionálních politických stran, jejichž společné jádro tvoří členové rozpadlých místních organizací některých i celostátně působících politických stran [srov. Jüptner 2008].

Pojetí lokálních stran jako nejednotných subjektů a definice „jader“ jako naopak významných aktérů na lokálních politických scénách významně zpochybňuje relevanci aplikace některých politologických teorií vycházejících ze zkušeností celostátní politické scény a také možnosti způsobů interpretace určitých politických jevů na lokální úrovni, na což také dále poukážu.

Možnosti interpretace výsledků komunálních voleb⁴⁹

Výše nastíněná problematika lokálního stranictví a charakteru místních politických subjektů se mimo jiné týká i závěrů, které jsou opakovaně vyvozovány z výsledků komunálních voleb pro účely jejich projekce do volebních preferencí voličů na celonárodní úrovni.

Studie analyzující rozložení politických názorů ve společnosti, ať už ve formě volebních prognóz či rozborů volebních výsledků prováděných ex post, mívají značný vliv na chování některých aktérů politické scény. Politické konsekvence výsledků voleb pak nejčastěji nabývají podoby změn v politických programech (resp. volební strategie) nebo dokonce i v personálním složení ústředních orgánů politických subjektů, které nezískaly předpokládanou voličskou podporu. Podobné reakce na výsledky voleb na celostátní politické úrovni jsou bezesporu výsledkem logické reflexe centrálního vedení dané politické strany. Otázkou však je, zda by efekt v takovémto rozměru měly vyvolávat také výsledky voleb do regionálních a zejména pak komunálních zastupitelských orgánů.

Především veřejná média vykazují tendence ke generalizaci výsledků neparlamentních voleb a projektovat je do odhadů volebních (někdy i stranických) preferencí parlamentních stran a potažmo tedy i volebních výsledků budoucích voleb konaných na odlišné (zejména celostátní) politické úrovni. Oprávněnost podobných úvah je však v některých případech přinejmenším diskutabilní. Voličské rozhodování bývá ovlivňováno mnoha faktory, z nichž některé mohou do jisté míry působit na obecné schéma volebního chování voliče. Zvláště pak ve veřejných diskusích bývá v souvislosti se stranickými preferencemi nejčastěji zmiňována úloha politické orientace voličstva při rozhodování o volbě určité politické reprezentace. Zaměříme-li se na volby komunální, nabízí se otázka, jedná-li se i v jejich případě o relevantní úvahu. Stojí totiž za zvážení, zda za rozhodující determinantu agregovaného volebního chování není možné spíše považovat právě politickou úroveň, na které se dané volby konají.

Následující analýza se zaměří na možnou relevanci zobecňování výsledků komunálních voleb v ČR a jejich projekce na parlamentní stupeň politického systému. Analýza se věnuje jak rozboru volebních zisků jednotlivých stran, tak i politickým konsekvencím výsledků komunálních voleb. Z uvedeného vyplývá, že budou brány do úvahy dva aspekty komu-

⁴⁹ Následující analýza vychází ze závěrů příspěvku, který byl publikován ve sborníku příspěvků z mezinárodní konference Agrární perspektivy XIV „Znalostní ekonomika“ [viz Bubeníček 2005b].

nálních voleb: vzorce volebního chování elektorátu a povolební sestavování exekutivních koalic.

Téměř na všech politických úrovních se od roku 1990 do roku 2009 konaly v ČR již minimálně troje volby.⁵⁰ Dá se proto předpokládat, že voličstvo si již víceméně uvědomuje, jaký efekt může jejich hlasování mít na konečné výsledky voleb. Různá volební pravidla, která se používají na odlišných stupních v politické hierarchii politického systému vyvolávají rozdílné efekty, které ovlivňují způsob taktického hlasování elektorátu, dáno blízkostí voliče ke svému zastupiteli, charakterem řešených politických otázek, podobou volebního systému apod.⁵¹ Volební pravidla, která jsou aplikována při komunálních volbách částečně vycházejí z volebního systému používaného pro volby do Poslanecké sněmovny. Porovnání jejich výsledků se proto zdá být relevantní. Pro zajištění vysoké míry validity takové komparace je z metodického hlediska nezbytné použít výsledky voleb, které se konaly souběžně (případně po sobě v co nejkratší časové vzdálenosti). Analýza je založena na rozboru výsledků komunálních voleb a jejich komparaci s výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, které se konaly v roce 2002 s odstupem necelého půl roku, čímž respektuje daný požadavek.⁵²

Za relevantní lze také považovat předpoklad, že agenda komunálních zastupitelstev se výrazně liší vzhledem k podstatným rozdílům v demografické velikosti jednotlivých obcí. Protože charakter místního politického procesu je z podstatné části determinován problémy, které jsou v dané obci řešeny, jsou volební výsledky komunálních voleb roztříděny do 4 kategorií: obecní a městská zastupitelstva, zastupitelstva statutárních měst a samostatná kategorie pro zastupitelstvo hlavního města.⁵³ To umožní porovnat agregované volební chování elektorátů obcí daných kategorií a konfrontovat je s výsledky voleb do Poslanecké sněmovny.

⁵⁰ Vyjma voleb do Evropského parlamentu.

⁵¹ Jako příklad může posloužit rozdíl mezi způsobem volby v případě senátních voleb a voleb do Poslanecké sněmovny. Senátoři jsou voleni v menších volebních obvodech, přičemž volební systém založený na principu absolutní většiny, pomocí kterého se volí pouze jediný senátor za každý volební obvod, předpokládá bližší vztah mezi voličem a jím voleným zastupitelem. Naopak volby do Poslanecké sněmovny se vyznačují nižší úrovní personalizace volby, čímž se voličské rozhodování omezuje převážně jen na volbu preferované politické strany než konkrétních poslanců.

⁵² Volby do poslanecké sněmovny se konaly 14. a 15. června 2002 a volby komunální 1. a 2. listopadu. Téhož roku (25. - 26. října a 1. - 2. listopadu) také proběhly volby do Senátu Parlamentu ČR. Nicméně zařazení jejich výsledků do analýzy lze považovat za irelevantní vzhledem k faktu, že volby se konaly pouze ve třetině volebních obvodů a vzorce volebního chování elektorátu se prokazatelně liší zejména ze zmíněného důvodu odlišných volebních pravidel.

⁵³ Z interpretačních důvodů nebyla brána v úvahu zastupitelstva městských částí a obvodů.

Tabulka 10. Analýza výsledků komunálních voleb a voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2002.

	kategorie zastupitelstev								Poslanecká sněmovna PČR	
	obecní (5685)		městská (502)		statut. města (19)		Praha (1)		hlasy	mand.
	hlasy	mand.	hlasy	mand.	hlasy	mand.	hlasy	mand.		
KDU-ČSL	13,8%	9,8%	1,1%	10,5%	8,4%	7,1%	4,6%	1,4%	14,3%	15,5%
US-DEU	0,8%	0,4%	3,5%	2,1%	3,6%	1,0%	5,6%	2,9%		
ČSSD	7,8%	5,4%	18,0%	15,4%	18,8%	21,0%	14,7%	17,1%	30,2%	35,0%
ODS	9,3%	5,4%	23,8%	21,4%	31,3%	33,6%	35,5%	42,9%	24,5%	29,0%
KSČM	11,0%	7,7%	17,9%	16,3%	16,6%	20,1%	10,8%	11,4%	18,5%	20,5%
NK	47,6%	64,3%	0,09%	0,0%	0,01%	0,0%	-	-	-	-
ostatní	9,7%	7,0%	35,6%	34,3%	21,3%	17,2%	28,8%	24,3%	12,5%	0,0%
BEZPP	83,6%	88,6%	55,3%	61,8%	22,0%	18,1%	19,7%	8,6%	41,7%	2,5%
i_{ex}	0,01%		0,49%		4,97%		5,36%		12,53%	
mandáty	49 828		9 317		786		70		200	
elektorát	2 393 965		3 160 263		1 690 112		984 932		-	
Ø elektorát	421		6 295		88 953		984 932		-	
Ø zastupitelstvo	9		19		41		70		200	
odevzané hlasy	14 116 908		23 800 966		21 235 919		4 479 957		-	
voliči / zast.	48		339		2 150		14 070		-	
vol. účast	63,1%		42,5%		32,2%		35,3%		58,0%	

zdroj: vlastní výpočet dle údajů ČSÚ (www.volby.cz)

pozn.: koalice uvedených stran či sdružení těchto stran a NK nejsou ve výpočtu brány v úvahu

BEZPP = % získaných hlasů / mandátů kandidáty bez politické příslušnosti (u sloupce PS jsou z důvodu odlišnosti volebních pravidel uvedeny pouze % registrovaných kandidátů a % zvolených poslanců bez politické příslušnosti)

i_{ex} = index exkluze

mandáty = celkový počet mandátů rozdělovaných v dané kategorii zastupitelstev

elektorát = celkový počet zapsaných voličů v dané kategorii zastupitelstev

Ø *elektorát* = průměrný počet zapsaných voličů připadající na jednu obec

Ø *zastupitelstvo* = průměrná velikost zastupitelstva v dané kategorii obcí

Výše uvedená tabulka 10 uvádí rozbor výsledků komunálních voleb a voleb do Poslanecké sněmovny z roku 2002. Do analýzy byly zahrnuty pouze volební zisky politických stran, které byly dle výsledků voleb z roku 2002 zastoupeny v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a procenta hlasů a mandátů získaných nezávislími kandidáty, kteří zastávají významnou roli v obecních zastupitelstvech, jak již bylo ostatně uvedeno vícekrát v předešlých kapitolách. Tabulka navíc obsahuje údaje o podílu kandidátů a zastupitelů bez politické příslušnosti, index exkluze (i_{ex}),⁵⁴ počet mandátů rozdělovaných v jednotlivých kategoriích, velikost elektorátu, průměrný počet voličů a průměrnou velikost zastupitelstva obce

⁵⁴ Index exkluze představuje procento propadlých hlasů (hlasy odevzané stranám, které nezískaly žádný mandát).

dané kategorie, dále počet odevzdaných hlasů, průměrný počet voličů připadající na jeden mandát a úroveň volební účasti.

Na první pohled je patrná výrazná disproporce mezi procentem získaných hlasů a procentem získaných mandátů jednotlivými stranami v komunálních volbách. Z hlediska rozdílů procentických zisků volebních stran v uvedených kategoriích zastupitelstev jsou nejmarkantnější rozdíly v podílu hlasů odevzdaných nezávislým kandidátům (NK) a kandidátům bez politické příslušnosti.⁵⁵ Zatímco v obecních zastupitelstvech zisky NK dosahují téměř poloviny všech voličských hlasů a 64 % mandátů, v ostatních skupinách je jejich podíl na všech odevzdaných hlasech prakticky nulový. Podobně je tomu i v případě kandidátů bez politické příslušnosti, kteří v obecních zastupitelstvech získaly více jak čtyři pětiny hlasů a obsadily takřka 90 % zastupitelských křesel. Index exkluze ukazuje, že největší úspěch při získávání mandátů měly strany v kategorii obecních a městských zastupitelstev. Průměrná velikost místních elektorátů je logicky nejmenší u obecních zastupitelstev, z čehož také vyplývá, že v souvislosti s průměrným počtem členů zastupitelstva (predeterminovaným v rámci zákonem stanovených mezí), na jeden mandát připadá podstatně méně hlasů, než je tomu u větších obcí. Neméně zajímavý je i údaj o volební účasti, která se s rostoucí velikostí obce podstatně snižuje.

Analýza volebních výsledků vyvolává řadu otázek, které mohou zpochybnit oprávněnost tendencí generalizovat výsledky komunálních voleb jejich projekcí do úvah o volebních či stranických preferencích parlamentních stran na nejvyšší úrovni politického systému. Hlavní problémy lze zejména spatřovat (1) v nerovnosti agregovaných dat o procentických podílech hlasů a mandátů získaných stranami, které byly do analýzy zahrnuty, (2) v komparaci voličské podpory politických stran na komunální a parlamentní úrovni, (3) v charakteru agendy místních zastupitelstev a (4) v roli nezávislých kandidátů.

Ad 1) Nerovnoměrnost v poměru hlasů a mandátů získaných parlamentními stranami na komunální úrovni

Hlavní důvod nerovnosti takto agregovaných dat spočívá v nerovnoměrné velikosti zastupitelstev jednotlivých obcí v daných kategoriích. Dle zákona o obcích [zákon č. 2/2003 Sb.] se velikost zastupitelstev obcí může pohybovat v rozmezí od 5 do 55 zastupitelů, při-

⁵⁵ NK představují skupinu kandidátů, kteří kandidují samostatně jako volební strana, zatímco údaj o počtu kandidátů bez politické příslušnosti představuje počet (resp. procento) kandidátů, kteří mohou být uvedeni i na kandidátkách jiných volebních stran (politických stran, sdružení nezávislých kandidátů apod.)

čemž největší rozdíly v počtu zastupitelů lze nalézt u obecních a městských zastupitelstev, které tvoří nejčetnější kategorie zastupitelstev.

Ad 2) Komparace voličské podpory politických stran na lokální a parlamentní úrovni

Vzhledem ke zmiňované nepoměrnosti mezi podílem odevzdaných hlasů a procentem získaných mandátů je pro účely analýzy vhodnější použít komparaci velikostí voličské podpory (procento získaných hlasů) nežli procenta obdržенých mandátů.⁵⁶ Porovnájí-li se volební zisky parlamentních stran v komunálních volbách a ve volbách do Poslanecké sněmovny, jsou ihned zřetelné značné rozdíly v relativním zisku některých parlamentních stran. Největší rozdíly jsou především v kategorii obecních zastupitelstev, kde největší zisky hlasů i mandátů zaznamenaly nezávislí kandidáti. Pokud bychom porovnávaly celkové výsledky komunálních voleb a voleb do PS (bez rozlišování kategorií zastupitelstev), lze tvrdit, že právě volební výsledky v obecních zastupitelstvech determinují celkové zisky kandidujících volebních stran. Nepochybně to platí v případě získaných mandátů (v obecních zastupitelstvech se celkem rozděluje více jak 80 % zastupitelských křesel). Nicméně z hlediska procenta odevzdaných hlasů to již nelze tak jednoznačně tvrdit. Elektorát, který volí zastupitele do obecních zastupitelstev sice tvoří 40 % z celkového počtu voličstva ČR, který se s ohledem na relativně vysokou úroveň volební účasti zvyšuje na téměř 70 %, avšak jeho voličská síla je vzhledem průměrné velikosti zastupitelstev v dané kategorii podstatně nižší (přibližně 28 % celkem odevzdaných hlasů).⁵⁷ Největší počet hlasů byl odevzdán v městských zastupitelstvech a zastupitelstvech statutárních měst, kde naopak NK mají prakticky nulovou voličskou podporu. Jedná se tedy o argument, který by mohl podpořit hypotézu o možnosti generalizace komunálních volebních výsledků na parlamentní úroveň. Na druhou stranu však lze jako protiargument použít relativně vysoké procento hlasů, které byly ve zmíněných kategoriích zastupitelstev odevzdány neparlamentním stranám.

Ad 3 a 4) Charakter agendy místních zastupitelstev a role nezávislých kandidátů v komunálním politickém procesu

Dalším problémem generalizace výsledků komunálních voleb na celonárodní úroveň je samotná velikost obce. V podkapitole zabývající se problematikou nezávislých politických

⁵⁶ Podobně uvažuje i Balík [2003], který však připouští, že zisky stran z hlediska počtu jim odevzdaných hlasů mohou posloužit jako indikátor popularity stran na celostátní úrovni [viz Balík 2003: 38].

⁵⁷ Je to důsledek konfigurace komunálního volebního systému, který je založen na kombinovaném způsobu hlasování (panašování). Volič má k dispozici tolik hlasů, kolik činí počet členů voleného zastupitelstva (viz kapitola věnující se komunálnímu volebnímu systému).

subjektů na lokální politické úrovni bylo zmíněno, že v některých komunálních politických systémech, se často nelze setkat s rozvinutým stranickým systémem. Mnohdy se ani nevykytují místní organizace parlamentních stran, což přispívá k dalším nerovnostem mezi hlasy a mandáty získanými těmito stranami. Důležité postavení na komunální úrovni mají nezávislí kandidáti.⁵⁸ Dokazuje to i vysoký počet zastupitelů z řad NK, jejichž počet v případě obecních zastupitelstev tvoří více jak polovinu (64 %) všech zastupitelů. V menších či středně velkých obcích se lze již setkat s pluralitním stranickým systémem. Některé politické strany však ani tady nemusí být zastoupeny. Volební boj se pak odehrává převážně mezi sdruženími nezávislých kandidátů. Jüptner [2004] také uvádí, že v této velikostní kategorii může být příslušnost k politické straně spíše nevýhodou, čemuž by ostatně odpovídal i vysoký podíl kandidátů a zastupitelů bez politické příslušnosti. Z výše uvedeného současně lze odvodit, jaký je pravděpodobný charakter agendy vedení místních municipalit. Se snižujícím se stupněm rozhodovacího procesu se místní politika přibližuje voliči a ideologické otázky bývají vytěšňovány problémy operativnějšího charakteru.⁵⁹ Kandidující strany se tak řídí odlišnými volebními strategiemi, což se projevuje i ve způsobu vyjednávání o sestavení povolebních koalic. Podobně se tudíž i odlišují vzorce volebního chování voličstva.

Z výše uvedeného je patrné, že nekritické tendence některých analýz zobecňovat výsledky komunálních voleb za účelem jejich interpretace jako ukazatele popularity politických stran působících na parlamentní politické úrovni se potýkají s mnoha problémy. Uvedená komparace volebních výsledků ukázala, že existuje řada argumentů, které potenciálně mohou snížit vypovídací hodnotu podobných snah.

4.2.4. Konfliktní linie v lokálních politických spektrech

Konfliktní linie, štěpení či rozpory, pro které se i v české politologické literatuře ujal anglický název *cleavages*, představují konflikt protichůdných zájmů různých (povětšinou dvou) skupin ve společnosti, okolo kterých se mohou případně formovat politické subjekty, jež dané partikulární zájmy artikulují na politické scéně, a jejichž vzájemné vztahy pak

⁵⁸ V nejmenších obcích leckdy kandiduje pouze jediná volební strana (SNK), případně několik nezávislých kandidátů (může to být i důvod, proč index exkluze vykazuje prakticky nulovou hodnotu).

⁵⁹ Zde lze opět odkázat na příklad rekonstrukce místní infrastruktury, kde neexistuje prostor pro konfrontace politických ideologií. Při analýze komunálních volebních programů místních organizací pravicových parlamentních politických stran se dokonce lze často setkat i s jistými podobnostmi s levicovými politickými programy (kupř. výstavba bytů pro sociálně slabší občany či poskytnutí pomoci při družstevní výstavbě) a naopak [viz např. Bubeníček 2005c; srov. Jüptner 2004].

přispívají k tvorbě podoby a mechanismu stranického systému [viz Klíma 1998: 65-67]. Konfliktních linií ve společnosti může samozřejmě existovat více a mohou se i vzájemně křížit. Z uvedené definice také vyplývá, že o konfliktní linii či rozporu z hlediska formování stranických systémů však lze hovořit jen tehdy, kdy rozdíl mezi skupinami (ideologický, etnický, sociální, národnostní, geografický atp.) přeroste z potenciálního rozporu v otevřený konflikt, který má navíc trvalý charakter a představuje tak politický problém, jež napomáhá profilaci relevantních politických stran [Hloušek, Kopeček 2004: 34-35; Klíma 1998: 68]. Lze však teorii konfliktních linií, která zdárně napomáhá zkoumání a pochopení mechanismů a vývoje stranických systémů na úrovni států, přenést i na lokální úroveň, zvláště pak do českého politického prostředí malých obcí?

V české společnosti, jejíž sociální, národnostní či etnickou strukturu lze považovat za poměrně homogenní, dominuje socioekonomická konfliktní linie, tedy rozpor levice vs. pravice [Hloušek, Kopeček 2004: 99-101; Matějů, Vlachová 2000: 290-293]. Komunální politická úroveň však obecně nenabízí mnoho prostoru pro ideologizaci místní politiky. Politologové, kteří se dané problematice věnují, se jednotně shodují v názoru, že čím menší je velikost obce, tím menší je zmíněný prostor pro vznik politických rozporů na bázi ideologicky odlišných názorů [Jüptner 2004: 81; Čmejrek 2008: 62; Balík 2008: 7; Bubeníček 2005a: 11-12]. Dle některých autorů lze nejčastější zdroj „politických sporů“ v malých obcích hledat spíše v osobních vztazích, než v zásadním antagonismu ideologických přesvědčení lokálních politických subjektů [Jüptner 2004: 81-82; Čopík, Kopřiva 2005: 6]. Pokud nicméně pluralitní politická prostředí v malých obcích jednoznačně existují, nabízí se tak automaticky otázka, v jakých dimenzích takové rozpory (či tedy v užším pojetí spory) vznikají?

Vize budoucího rozvoje obce jako dominantní rozpor v malých obcích

Jednu z možností, jak se přiblížit k aplikaci teorie (ideových) konfliktních linií jako faktoru ovlivňujícího formát a mechanismus stranických systémů na lokální úrovni, nabízí Stanislav Balík [2009: 219-221] na příkladě odlišných pojetí funkce, kterou by měla obec, resp. její samosprávné orgány vykonávat v procesu rozvoje místní komunity. Autor odlišné pojetí funkce obce (či komunity) spojil s teorií Ferdinanda Tönniese, která staví do protikladu *Gemeinschaft* (společenství či pospolitost) a *Gesellschaft* (společnost) jako dvě možné formy lidského soužití. *Gemeinschaft* představuje tradiční a venkovskou společnost, jejíž jednání je založené na emočním přístupu, altruismu, pocitu soudržnosti, vzájemnosti a sou-

sedské spolupráce. Vztahy či komunikace uvnitř společnosti má především neformální a osobní charakter. Na proti tomu Gesellschaft označuje moderní, formálně organizovanou, městskou společnost, pro kterou je typický individualismus, utilitarismus, egoismus, racionalita a soutěživost, z čehož vyplývá i formální a věcný charakter vztahů a komunikace [Urban 2008: 185-187]. Obě uvedené koncepce se pak mohou promítat do politických rozhodnutí místních politiků. Balík uvádí několik příkladů jako kupř. rozhodování o provozu základní školy v obci, domu s pečovatelskou péčí či vlastnictví obecních bytů. Chápání obce jako nejnižší územně samosprávné jednotky nebo naopak jako společenství či pospolitost se pak odráží v místních politických debatách o racionalitě realizovaných investic obce nebo obecně ekonomické efektivitě samosprávy v protikladu k vzájemné výpomoci a odpovědnosti vůči celé komunitě [Balík 2009: 28-29].

Na příkladě několika obcí se dále pokusím dokázat, že konfliktní linii definovanou koncepcemi Gemeinschaft a Gesellschaft je pravděpodobně možné považovat za dominantní rozpor v komunálním politickém prostředí malých obcí, který také stojí v pozadí mnoha dalších identifikovatelných štěpení způsobujících vznik pluralitních stranických systémů. Z hlediska lokálních politických spekter je však také nutné si položit otázku, jakým způsobem se daný rozpor do lokálních stranických systémů promítá? Je patrné, že se jedná především o jednorázové konfliktní situace vznikající v souvislosti s konkrétními projekty či kauzami a lze tedy předpokládat, že jakmile dojde ke konečnému rozhodnutí a konflikt skončí, podmínky pro střet názorů a tedy i důvody pro vznik pluralitního prostředí zaniknou (napovídala by tomu i často zmiňovaná nestabilita lokálních stranických systémů). V takovém případě by se však o konfliktní linii v pravém smyslu nejednalo, jelikož by nebyla naplněna podmínka definice rozporu jako konfliktu trvalého charakteru [viz Hloušek, Kopeček 2004: 34-35]. Pokud ovšem zmíněnou konfliktní linii definujeme jako konfrontaci vizí rozvoje obce, které mohou být spojeny s určitými politickými osobnostmi, lokálními stranami nebo přesněji „jádry“ (tak, jak je definuje Petr Jüptner [2004]), pak lze o daném rozporu jako o faktoru ovlivňujícím formování stranických systémů jistě hovořit [srov. Čmejrek 2009: 33].

Odlišné vize rozvoje obce jako dominantního štěpení politického spektra bývá nejlépe identifikovatelné v developersky exponovaných obcích, kde se budují tzv. satelitní městečka [srov. Čmejrek 2009: 33]. Počet obyvatel takovýchto malých obcí může během krátké doby narůst několikanásobně, což především představuje značnou zátěž pro místní infrastrukturu. Tlak místních obyvatel – a to i mnohdy ze strany nově příchozích – na místní

zastupitelstvo, aby zajistilo dobudování nedostatečné infrastruktury a zajištění kvalitnější občanské vybavenosti obce často na sebe nenechává dlouho čekat a vytváří se tak „příhodné“ podmínky pro vznik konfliktu na základě zmíněného rozporu. Vágní a nedokonalé dohody s developerskou společností, ať už jsou důsledkem neprofesionality či neznalosti zastupitelů obce nebo případně individuálních zájmů jen některých z nich, dostávají místní zastupitelstva často do bezvýhodných situací.

Jako příklad za všechny může posloužit situace v obci Květnice (okres Praha – východ). Počet občanů Květnice se od roku 2003, kdy se v obci začalo se stavbou první rezidenční lokality, do roku 2009 znásobil šestkrát na 950 [ČSÚ 2009]. Součástí dohody mezi reprezentanty obce a developerskou společností byla i úmluva o vybudování inženýrských sítí a další infrastruktury zajišťující dostatečnou občanskou vybavenost obce v rozsahu odpovídajícím velikosti obce. Stavbu však developerská společnost stále odkládala, což vedlo nové občany obce k založení občanského sdružení Květnice II,⁶⁰ které se v komunálních volbách 2006 postavilo do opozice vůči tehdejšímu zastupitelstvu obce s volebním programem, jehož jedním z hlavních cílů bylo zamezit změnám ve stávajícím územním plánu a zabránit tak další výstavbě [www.kvetnice.info]. Volby 2006 SNK Občanského sdružení Květnice II sice nevyhrálo, nicméně ziskem tří mandátů ze sedmi vytvořilo opoziční sílu, která v jistém smyslu disponuje menšinovým vetem. Kdyby se totiž všichni zastupitelé strany a následně i jejich náhradníci rozhodli složit mandát, počet zastupitelů v obci by klesl pod 5, čímž by se musely konat nové volby [viz §58 zákona č. 491/2001 Sb.] a jakákoli zásadní rozhodnutí by se tak do zasedání nového zastupitelstvaablokovala. Vládnoucí většina, složená převážně ze starousedlíků, byla tímto donucena ke komunikaci s opozicí, která jí držela v „šachu“ a v důsledku toho muselo dojít i k úpravám některých původních záměrů.⁶¹

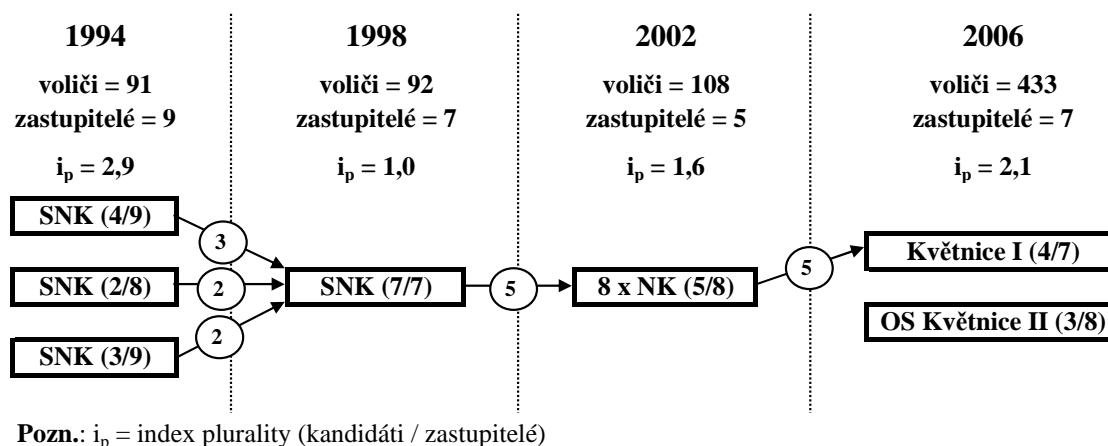
Proměna je zřejmá i z pohledu analýzy lokálního stranického systému. Schéma 3 ukazuje vývoj stranického systému na volební úrovni v obci Květnice od roku 1994, ze kterého je patrný vznik pluralitního politického spektra v důsledku s výše definovaným konfliktem (vzniklou konfliktní linií) spojenou s nárůstem počtu obyvatel (resp. elektorátu). Ve schématu je u každé volební strany zobrazeno, kolik kandidátů z jejich celkového počtu na

⁶⁰ Jako Květnice II je označována jedna z nově zastavených lokalit obce.

⁶¹ Z hlediska teorií (lokální) demokracie lze tedy dokonce tvrdit, že vznik pluralitního prostředí a uvedená situace v obci po volbách 2006 vedly k posunu kvality místní demokracie blíže k deliberativnímu modelu demokracie.

kandidátní listině získalo mandát.⁶² Schéma současně ukazuje kontinuitu kandidatury (přesuny kandidátů na kandidátní listiny politických subjektů mezi jednotlivými volbami), která napomáhá identifikovat původ personálního „jádra“ kandidující strany a v podstatě tak i vzájemnou spřízněnost stran.

Schéma 3. Vývoj lokálního stranického systému v obci Květnice.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Index plurality (i_p) ukazuje, že v obci Květnice lze za pluralitní prostředí na volební úrovni označit stranické systémy ve volebních obdobích 1994 až 1998 a 2006 až 2010. Naznačená kontinuita kandidatury ve schématu však indikuje zřejmě nízkou úroveň rivality v prvním zmíněném volebním období. Situace v obci po komunálních volbách 2006 tudíž pravděpodobně představuje výrazný kvalitativní posun i z pohledu politické plurality.

Otázkou je, zda lze v Květnici očekávat efekt jakéhosi „konzervačního“ účinku, který by stabilizoval místní stranický systém v současné podobě, či spíše dojde k dominanci některé ze skupin obyvatel (kupř. po případném prosazení stavební uzávěry). Odpověď nám mohou dát příklady z podobných developersky exponovaných obcí.

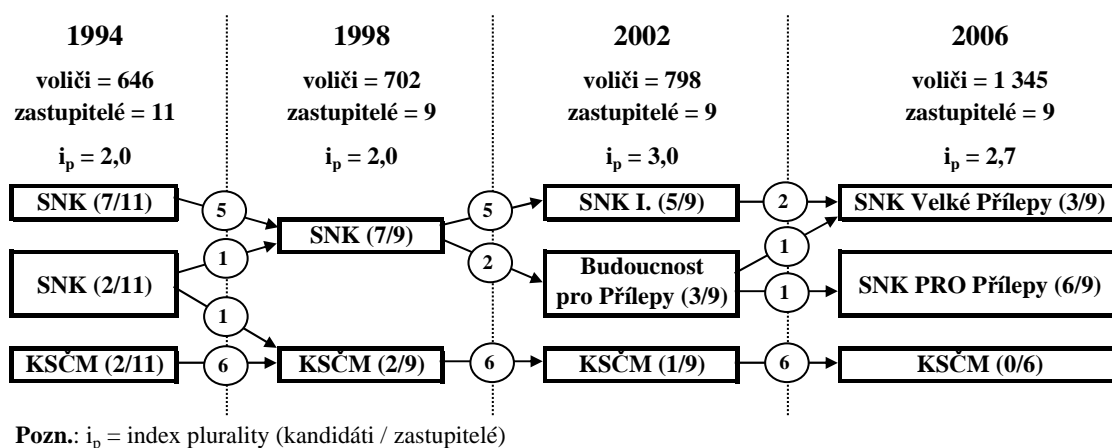
Takovým příkladem může být obec Velké Přílepy (okres Praha – Západ), kde kontrolu nad místním zastupitelstvem prakticky převzali nově přistěhovalí občané obce.⁶³ Rozhodně se nejedná se o ojedinělý příklad paradoxní situace, kdy se zastupitelstvo svým rozhodnutím v mírně nadneseném smyslu „připravilo“ o své pozice a vliv.

⁶² S výjimkou samostatně kandidujících nezávislých kandidátů, kteří jsou pro přehlednost zobrazeni jako jeden subjekt.

⁶³ Počet občanů Velkých Přílep se od roku 2000 (přibližně 800 obyvatel) do roku 2009 ztrojnásobil na téměř 2 400 obyvatel [ČSÚ 2009].

Schéma 4 zobrazuje – podobně jako v předešlém případě – vývoj stranického systému ve Velkých Přílepech. Na první pohled je patrná izolovanost KSČM z hlediska přesunů kandidátů na kandidátní listiny mezi volbami, což je až na výjimky typický jev u politických stran soupeřících s místními SNK. Volební zisky a tedy i vliv KSČM ve Velkých Přílepech byl však vždy zanedbatelný, nemůže proto sloužit jako vzorový příklad. Od voleb 1994 totiž mají dominantní pozici na lokální politické scéně sdružení nezávislých kandidátů. Naznačená kontinuita kandidatury ukazuje, že do roku 2006 disponovalo většinou křesel v zastupitelstvu personální jádro SNK I., které tedy mělo největší vliv na rozhodnutí o podobě územního plánu obce, jež počítal s výstavbou satelitních městeček. Dále je evidentní personální proměna kandidátních listin a tudíž také zastupitelstva po volbách 2006, ve kterých zvítězilo SNK PRO Přílepy, jejíž kandidátní listina byla výhradně složena z nových obyvatel obce. Z devíti zastupitelů pouze jediný byl zastupitelem i v předešlém volebním období (bývalý starosta obce za SNK I. a SNK Velké Přílepy, který byl odvolán v roce 2007 a nahrazen zastupitelkou za SNK PRO Přílepy).

Schéma 4. Vývoj lokálního stranického systému v obci Velké Přílepy.



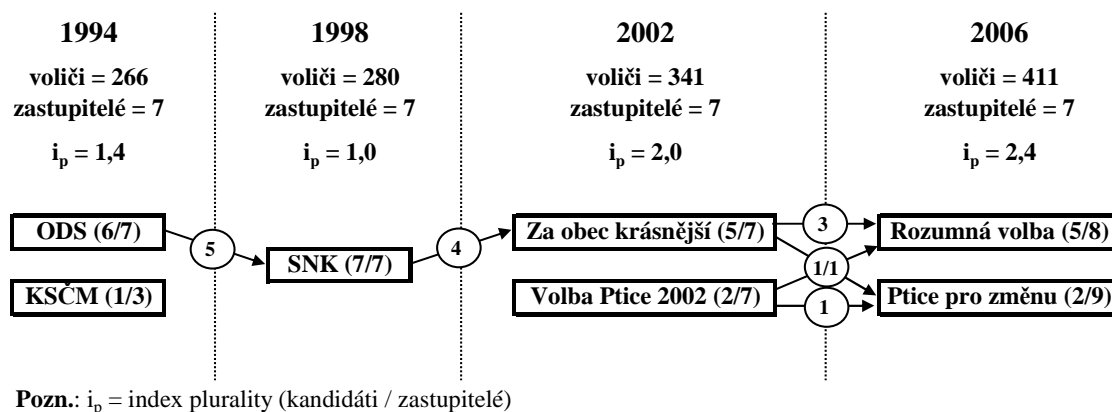
Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Dle názorů některých místních obyvatel, nebyl volební úspěch SNK PRO Přílepy důsledkem jen podpory nových obyvatel obce, ale především profesionálně vedené volební kampaně, která si nezádala s volebními kampaněmi známými z větších měst [Korábová 2008].

Mezi další příklady obcí, kde v důsledku nové výstavby a přistěhování nových obyvatel došlo ke vzniku pluralitního politického prostředí, patří i obec Ptice (okres Praha – Západ). Na rozdíl od Velkých Přílep však stávající vedení obce stále dominuje nad novou opoziční silou (starosta ve své funkci dokonce působí již od roku 1990). Ve volbách 2002 v obci

poprvé proti SNK „starousedlíků“ kandidovalo opoziční SNK Ptice 2002, které bylo převážně složeno z nově přistěhovaných občanů obce (tzv. „náplav“). Obě skupiny se výrazně lišily v názorech na budoucí rozvoj obce týkající se kupř. budování kanalizace, obchvatu obce či způsobu financování plánovaných projektů. V následujících volbách v roce 2006 kandidovalo SNK starousedlíků pod názvem „SNK Rozumná volba“ a SNK „náplav“ pod názvem „Ptice pro změnu“, což již samo o sobě naznačuje, že obě SNK sdružují kandidáty s odlišnými vizemi budoucího rozvoje obce [Krejčová 2009]. Schéma 5 ukazuje, že volby v roce 2006 opět vyhrálo SNK starousedlíků. Kontinuita kandidatury nicméně naznačuje, že o kontinuitě personálního složení obou protivných skupin lze hovořit především v případě SNK „Rozumná volba“ a navíc, že obě skupiny se navzájem personálně promíchaly.

Schéma 5. Vývoj lokálního stranického systému v obci Ptice.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Developersky exponované malé obce a nárůst počtu jejich obyvatel nicméně nemusí být vždy následován vznikem nových politických subjektů a výměnou stávajícího vedení zastupitelstva. Zmiňovaný častý pocit neschopnosti či neochoty zastupitelstva řešit problém s nedostačující infrastrukturou a občanskou vybaveností obce v důsledku překotné výstavby nových residenčních lokalit, se kterou se zvláště malé obce v okolí velkých měst a hlavního města potýkají, také spočívá v neodpovídajícímu nárůstu financí v obecním rozpočtu s nárůstem počtu nově příchozích obyvatel obce, z nichž značná část preferuje zachovat si trvalé bydliště na své původní adrese. Obezřetný přístup k plánování rozvoje obce a prodeje obecních pozemků může takový pocit minimalizovat či přímo eliminovat. Příkladem může být obec Červený Újezd (okres Praha – Západ). Komunálních voleb se od roku 1994 účastní vždy KSČM a SNK Za rozvoj obce, které zatím pokaždé získalo většinu

křesel v zastupitelstvu. Zastupitelstvo, jejíž personální složení se za sledované čtyři volební období prakticky nezměnilo, prodává obecní pozemky pro stavbu rodinných domků jen pod podmínkou, že si noví obyvatelé v obci přihlásí trvalé bydliště. Obci se navíc za tu dobu podařilo pro některé své rozvojové projekty získat finanční prostředky jak ze státních dotací, tak i z fondů EU [Štolfová 2009]. Nelze samozřejmě tvrdit, že umírněný přístup k prodeji pozemků a schopnost získávání vnějších finančních podpor pro postupný rozvoj obce jsou hlavními faktory, které zabránily vzniku opozice tak, jako tomu bylo například ve Velkých Přílepech či Květnicích. Počet obyvatel Červeného Újezdu se od roku 2001 do roku 2009 také zvýšil jen o necelou třetinu na přibližně 1 000 obyvatel [ČSÚ 2009], což lze také považovat za podstatnou proměnnou, která dané obce odlišuje. Nicméně je evidentní, že přístup vedení obce zamezil nekontrolovatelné výstavbě, která ve výše uvedených případech rozhodně byla příčinou vzniku opozičních sil vůči stávajícím zastupitelstvům.

Vize budoucího rozvoje obce jako dominantní konfliktní linie se nicméně netýká pouze obcí v blízkosti hlavního města a velkých měst, ale lze je identifikovat i v malých obcích nacházejících se v tzv. chalupářských oblastech či obecně poblíž turisticky atraktivních míst, případně v obcích, kde dochází ke generačním obměnám (nejen) ve vedení obce. Ve vesnických obcích s početnější chalupářskou „komunitou“ poměrně často vznikají spory mezi chalupáři a místními obyvateli. Spory se mohou týkat například jen poplatků za odvoz odpadu [viz Bubeníček 2001], ale také odlišných představ o způsobu vedení obce. Politickým problémem se však takové spory stávají až tehdy, kdy se chalupáři aktivně zapojí do politického života obce. Rozkvět fenoménu tzv. „chalupaření“ lze datovat přibližně do 70. let 20. století, takže mnozí chalupáři již dosahují důchodového věku. Někteří z nich se na důchod stěhují do svých chalup a přinášejí s sebou nové vize, jakým směrem by se rozvoj obce měl ubírat. Stále se však jedná o rozpor mezi starousedlíky a „náplavami“. Naopak v turisticky atraktivních obcích v rámci „původní“ komunity zase vznikají spory mezi tzv. „vizionáři“, kteří preferují co nejvíce posílit turistický potenciál obce daný její polohou a tzv. „přívřenci skanzenu“, za které jsou často označováni občané s umírněnějším či konzervativnějším pohledem na rozvoj obce. V takových obcích jsou podobné rozpory někdy spojené i s generační výměnou názorů, kdy mladší generace nelpí tolik na zachování některých místních tradic či zavedených způsobech chování, případně zavádí nové. Mezi specifické případy pak patří obce disponující určitými finančními příjmy nad rámec standardních příjmů obecního rozpočtu obcí v dané velikostní kategorii (ať už z prodeje obec-

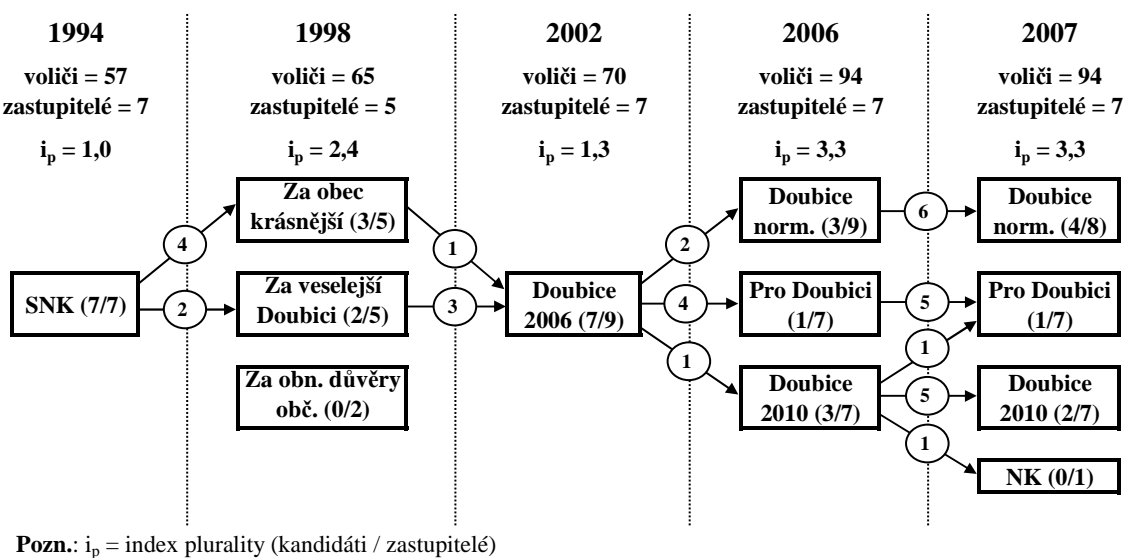
ního majetku, pozemků nebo vlastního podnikání), které umožňují realizaci dalších investic do technické, občanské či turistické infrastruktury.

Zmíněným podmínkám významné chalupářské komunity odpovídá situace v obci Doubice (okres Děčín), ve které většinu místních budov vlastní chalupáři z Prahy a větších měst Ústeckého kraje. Doubice se nacházejí v oblasti tzv. Sudet, kde v souvislosti s vystěhováním Němců po druhé světové válce došlo k obměně prakticky všech obyvatel obce. Doo-sídlení novými obyvateli z vnitrozemí však nebylo dostatečné. Mnoho budov zůstalo prázdných, takže první vlna chalupářů začala v obci zkupovat místní domy již v 50. letech. Následná generace chalupářů se pustila do rozvíjení různých společenských aktivit a založila občanské sdružení Spolek přátel Doubice (SPD). Někteří zakládající členové SPD se časem přestěhovali do Doubic a rozhodli se vypomoci vedení obce v její správě. Odlišnosti v názorech starousedlíků a tzv. „Pražáků“⁶⁴ na způsob vedení obce a v jejich představách budoucího rozvoje Doubic vedl ke vzniku pluralitního prostředí, které v obcích s přibližně 100 obyvateli bývá spíše výjimkou [Bubeníček 2009b].

Schéma 6 zobrazuje vývoj stranického systému v obci Doubice od roku 1994, kdy se v obci konaly první řádné volby po jejím odtržení od sousedního města. Poprvé se v obci vytvořilo pluralitní prostředí ve volbách 1998, kdy se objevily rozpory související se započatým prodejem obecních pozemků. Tehdy se již formovaly dvě skupiny místních obyvatel – jedna okolo tehdejší starostky (SNK Za obec krásnější) a vznik druhé inicioval jeden z hlavních místních podnikatelů (SNK Za veselejší Doubici). Třetí SNK „Za obnovu důvěry občanů“ nelze z hlediska mechanismu stranického systému považovat za relevantní skupinu. Zvolený název SNK patrně vznikl jako analogie k událostem na národní politické scéně na sklonku roku 1997 využitého pro náznak nespokojenosti se současným vedením obce. Zmíněné SNK ve složení dvou kandidátů však mělo pramalou šanci na úspěch a na budoucí vývoj místního politického spektra nemělo prakticky žádný vliv.

⁶⁴ Tzv. „náplavy“ tvoří skupina původních chalupářů, kterou většina „starousedlíků“ označuje jednotně jako „Pražáci“, ačkoli ne všichni pocházejí z hlavního města. Navíc, označení „náplavou“ dané osobě může zůstat i po několik let, než začne být považována za „starousedlíka“. Paradoxní na celé záležitosti lze považovat fakt, že rodiny doubických starousedlíků v obci působí maximálně od konce druhé světové války. Za „náplavy“ tak mohou být považovány dokonce i některé rodiny, které se do obce přistěhovaly v 60. nebo 70. letech 20. století.

Schéma 6. Vývoj lokálního stranického systému v obci Doubice.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Ve volbách 2002 zdánlivě pluralitní prostředí zaniklo, nicméně z rozhovorů vyplynulo, že původně se uvažovalo o opětovné registraci dvou SNK ve víceméně podobném složení. Místní podnikatel však starostku přesvědčil, aby kandidovali na společné kandidátní listině [viz Bubeníček 2009b]. Zastupitelem se také poprvé stal jeden z bývalých pražských chalupářů a členů SPD, který byl zvolen na post místostarosty. Kandidaturou na jedné kandidátní listině však spory uvnitř zastupitelstva neustaly. Starostka byla kritizována za nedůvěru v udržení samostatnosti obce a především za neefektivní hospodaření (financování provozu obce z prodeje obecních pozemků). V důsledku toho jí zastupitelstvo v roce 2005 odvolalo a na její místo zvolilo tehdejšího místostarostu, který odvolání starostky sám inicioval. V dané době také začal krystalizovat rozpor mezi starousedlíky a tzv. „Pražáky“, jenž lze definovat jako konfliktní linii spočívající v rozdílné vizi budoucnosti obce. Zatímco starousedlíci byli považováni za zastánce umírněnějšího rozvoje obce (případně zachování současného stavu bez větších změn), Pražáci byli pokládáni za přívržence „modernizace“ Doubic a nové výstavby [Bubeníček 2009b].⁶⁵ Daný rozpor bylo možné identifikovat v nespokojenosti některých občanů obce s novým starostou, zejména pak s jeho plány na rozvoj obce a vysvětlením určitých nejasností okolo realizovaných prodejů obecních pozemků. Na veřejné schůzi byl starosta dokonce obviněn z nedostatečného hájení obecního zájmu, a to jak ze strany některých občanů obce a chalupářů, tak i několika zastupiteli spří-

⁶⁵ Vzniklé spory mezi zmíněnými skupinami se také významně projevily především v procesu přípravy návrhu územního plánu obce.

zněnými s odvolanou starostkou [neoficiální zápis z veřejné schůze konané 27. března 2005]. Spor vyústil v aktivizaci skupiny „starousedlíků“, kteří se rozhodli kandidovat ve volbách 2006 s hlavním cílem: odstranit starostu z vedení obce. Jejich postoj k dosavadní činnosti starosty ostatně naznačoval i zvolený název jejich SNK – „Doubice normální“.

Voleb 2006 se nakonec účastnily tři kandidátní listiny: starostovo SNK „Doubice 2010“, zmiňované SNK „Doubice normální“ a SNK „Pro Doubici“ místního podnikatele a původního lídra „Za veselejší Doubici“ z roku 1998. Napjatá situace v obci vedla zmíněné skupiny k realizaci volebních kampaní, které by se prakticky daly přirovnat ke kampaním známým spíše z větších obcí. Všechna SNK měla sestavený volební program, distribuovala předvolební letáky, umístila prezentaci svých kandidátů na internetových stránkách obce a organizovala předvolební mítinky.

Kandidátní listina „Doubice 2010“ byla složena převážně ze členů SPD a kromě starosty kandidovali všichni poprvé. Volební program starostova SNK se věnoval zejména srovnání výsledků bývalého vedení obce s výsledky 18 měsíčního působení starosty a jeho plánům budoucího rozvoje obce. SNK starousedlíků „Doubice normální“ ve svém volebním programu zdůrazňovalo především nutnost komunikace a spolupráce s občany obce a členy SPD. Slibovalo dokončení naplánovaných projektů a zlepšení informovanosti občanů obce o aktivitách obecního úřadu. Volební leták SNK „Pro Doubici“ byl psán jménem podnikatele, kde kromě představení vlastního plánu do dalšího volebního období uvedl i výčet již realizovaných finančních investic jeho rodiny do rozvoje obce. Při rozhovoru podnikatel uvedl, že v případě volby budoucího starosty by opět podpořil tehdejšího starostu [viz Bubeníček 2009b].

Přestože předvolební letáky se příliš nelišily a pozbývaly jakékoli osobní výpady, v předvolebních mítincích tomu tak nebylo. V různých prohlášeních bylo možné jasněji identifikovat rozpor mezi „starousedlíky“ a „Pražáky“ (mezi které byl nicméně zahrnován i zmíněný podnikatel) spočívající v odlišném pohledu na budoucí rozvoj Doubic. Starousedlíci obviňovali opoziční skupinu ze snahy vzájemného rozprodání zbývajících pozemků obce pro „pochybné“ podnikatelské záměry. Druhá skupina naopak označila starousedlíky za příznivce „minulého režimu“, jejichž cílem je zamezit jakémukoli rozvoji obce a zakonzervovat Doubici v podobě jakéhosi „skanzenu“. Ačkoli (jak již bylo zmíněno) se volební programy účastníků voleb téměř nelišily, dle vyjádření obou skupin existovalo pouze jediné téma, na kterém se mohli všichni shodnout, a to samostatnost obce a snaha o její zachování [viz Bubeníček 2009b].

Spory se projeví i ve volební účasti u voleb 2006. Voleb se účastnilo rekordních 90 % všech voličů. Za zmínku bezesporu stojí, že oproti volbám v roce 2002 se počet zapsaných voličů zvýšil o třetinu. Dle starousedlíků se jednalo o výsledek starostovy snahy přesvědčit své přátele, aby přesunuli své trvalé bydliště do Doubic, čímž si tak zajistil i větší volební podporu. Starosta v rozhovoru daný fakt nepopřel, nicméně uvedl, že tímto způsobem současně zajistil, aby se počet obyvatel obce zvýšil nad 100, což v budoucnu Doubicím přinese podstatně zvýšený výnos ze sdílených daní v rozpočtu obce [Bubeníček 2009b].

Vítězem voleb se stalo starostovo SNK (44 % hlasů) následované SNK starousedlíků „Doubice normální“ (38,4 % hlasů). Obě volební strany získaly 3 mandáty. Z kandidátní listiny „Pro Doubici“ se do zastupitelstva dostal pouze podnikatel.

Na ustavujícím zasedání zastupitelstva se projevila předem avizovaná spolupráce mezi volební stranou starosty a podnikatele. Přestože zastupitelé za SNK „Doubice normální“ požadovali alespoň pozici místostarosty, byli vládnoucí koalicí odsunuti do opozice [Zápis z ustavující schůze zastupitelstva, Doubice, 6. listopadu 2006]. Starostou byl opět zvolen bývalý starosta a oba zbývající zastupitelé za „Doubice 2010“ se stali místostarosty.

Způsob volby vedení obce nakonec vedl několik dní po volbách opoziční SNK „Doubice normální“ k rozhodnutí, že jediným východiskem bude, když celá kandidátní listina rezignuje a vyvolá se tak konání nových voleb (jelikož tak počet členů zastupitelstva klesne pod pět). Starousedlíci tak prakticky zablokovali možnost přijetí jakýchkoli zásadních rozhodnutí doubickým zastupitelstvem, jehož činnost se tak omezila pouze na udržování běžného chodu obce.

Nových voleb, které se konaly v roce 2007, se účastnily 4 volební strany. Původní 3 SNK z minulých voleb (téměř ve stejném složení) doplňovala kandidatura starosty, který se rozhodl kandidovat samostatně. Jako důvod jeho samostatné kandidatury uvedl, že nechce svými spory s některými občany obce poškodit volební zisk spřátelené SNK „Doubice 2010“. V rozhovoru uvedl, že opakované volby chápe jako referendum o jeho osobě, takže mu přišlo správné, aby kandidoval samostatně [Bubeníček 2009b].⁶⁶

Strategie starousedlíků za „Doubici normální“ se ukázala jako úspěšná – ve volbách zvítězili a získali 4 mandáty, tedy většinu zastupitelských křesel. SNK „Doubice 2010“ získala

⁶⁶ Členové opoziční SNK „Doubice normální“ daný akt nicméně interpretovali jako ztrátu důvěry členů „Doubice 2010“ k osobě starosty (doslova uvedli, že „starostu prohlédli“) a vstřícný krok Pražáků vůči starousedlíkům [viz Bubeníček 2009b].

2 mandáty a poslední mandát obdržel opět podnikatel z kandidátní listiny „Pro Doubici“. Naopak předpoklad starosty, že získá mandát díky „zajištěnému“ dostatečnému počtu hlasů, se nesplnil, ačkoli pro něj hlasovala téměř třetina voličů. Na ustavující schůzi zastupitelstva vítězná volební strana starousedlíků navrhla, aby se starostou stal jeden ze zastupitelů za „Doubici 2010“ (a člen SPD) a místostarostou člen SNK „Doubice normální“. Tímto tahem sice veškeré spory v zastupitelstvu (a potažmo tedy i v obci) nevytizely, nicméně výrazně přispěl k uklidnění situace.

Přestože by se mohlo zdát, že klíčovým bodem analyzovaného sporu byla samotná osoba starosty, resp. jím reprezentovaný způsob vedení obce a zvolená forma komunikace s některými občany obce (či přesněji způsob hledání a prosazování veřejného zájmu), za pravděpodobnější lze pokládat fakt, že došlo ke krystalizaci hlavní konfliktní linie uvnitř lokální společnosti týkající se právě směru budoucího rozvoje obce. Ačkoli lze danou konfliktní linii definovat také jako spor mezi „starousedlíky“ na jedné straně a „Pražáky“ na straně druhé (v souladu se vzájemným vymezením se obou skupin), z výzkumu vyplynulo, že individuální zařazení do určité skupiny se neřídí pouze dobou trvalého pobytu v obci, ale i osobními vztahy a sympatiemi s názory jedné či druhé strany. Z výzkumu je současně patrné, že zmíněný rozpor mezi oběma skupinami má jistý konzervační účinek především na mechanismus stranického systému. Malá demografická velikost obce a tedy i omezený sociální prostor nicméně vyžaduje dosažení konsensu uvnitř společnosti (dokazují to i uvedené události kolem voleb 2006 a jejich vynucené opakování). Případná ztráta multipartity místního stranického systému v budoucnu (kupř. vytvořením jakéhosi SNK „občanské jednoty“) tak nemusí nutně znamenat neexistenci plurality ve vzniklém zastupitelstvu (ostatně obdobně jako ve volebním období 2002 – 2006).

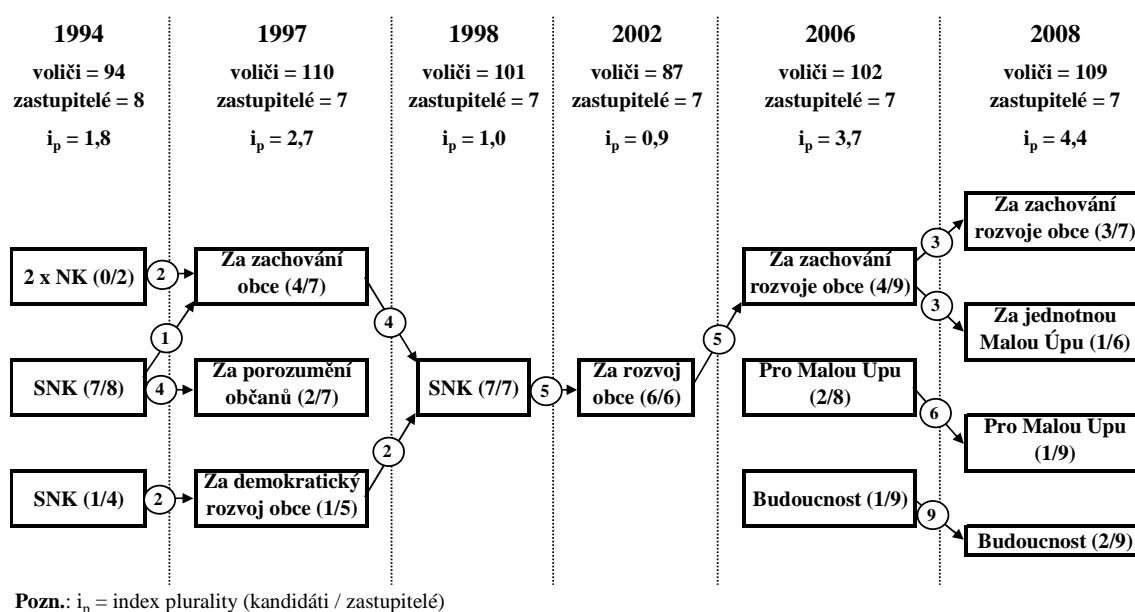
Otázkou však je, zda zmiňovaná konfliktní linie nemá pouze dočasný charakter a rozplynutím se klíčového bodu rozporu (např. stanovením konečné podoby územního plánu a rozprodáním zbývajících obecních pozemků) nedojde i k přeměně mechanismu stranického systému. Vzhledem k poměrně rozsáhlým aktivitám místních občanů (vč. členů SPD) a provázanosti těchto aktivit občanské participace s participací politickou lze předpokládat, že případný další vývoj lokálního politického systému bude determinován především snahou o udržení samostatnosti obce.

Konfliktní linie definovaná střetem odlišných názorů na budoucí rozvoj obce má naopak jednoznačně konzervační účinek na mechanismus stranického systému v obci Malá Úpa (okres Trutnov). V souvislosti s privatizací nedaleké lanové dráhy Sněžka v druhé polovině

90. let obec s přibližně 150 obyvateli získala poměrně vysoký finanční příjem, jehož realizace v rámci rozvojových projektů zapříčinila vznik několika sporů, které se významně promítly do politického života obce a tedy i do vývoje lokálního politického spektra.

Malá Úpa se osamostatnila od Pece pod Sněžkou v roce 1990. První starosta obce obhájil svůj mandát i ve volbách 1994. Již tehdy se však začala proti jeho politice formovat opoziční síla, která ve volbách získala jednoho zastupitele. Starosta měl úzké vztahy s vedoucími politiky Pece pod Sněžkou (kde také v předešlých letech působil na místním MNV), prostřednictvím nichž zapojil Malou Úpu do projektu privatizace lanové dráhy Sněžka, ve které tak obec nakonec v roce 1996 získala 49 % podíl. Lanová dráha však s blížící se privatizací postupně začala vykazovat ztráty. Někteří místní obyvatelé považovali hospodaření lanové dráhy za netransparentní a záměrně ztrátové. Starosta nicméně nereagoval na kritiku, což formující se opozice interpretovala jako obhajobu majoritního vlastníka (Pece pod Sněžkou) z důvodu již zmíněných osobních vazeb na vedoucího zastupitele Pece pod Sněžkou. Opozici se nakonec podařilo vyvolat mimořádné volby, které se konaly v roce 1997 [Vála 2009].

Schéma 7. Vývoj lokálního stranického systému v obci Malá Úpa.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ

Schéma 7 ukazuje, že nových voleb v roce 1997 se účastnily tři volební subjekty: starostovo SNK „Za porozumění občanů“, SNK původní opozice „Za demokratický rozvoj obce“ a nové opoziční SNK „Za zachování obce“ vedené místním občanským aktivistou, kterému se po iniciaci sporu ohledně financování lanové dráhy podařilo dosáhnout mimosoudní

dohody se zastupitelstvem Pece pod Sněžkou, na základě které byla Malé Úpě vyplacena náhrada za ušlé zisky a podíl na lanové dráze v celkové částce přibližně 48 milionů korun [Vála 2009]. Volby vyhrála nová opozice (SNK „Za zachování obce“) se čtyřmi mandáty a starostou obce byl zvolen zmíněný občanský aktivista.

V řádných volbách v roce 1998 se bývalé opoziční síly z voleb 1997 spojily a vytvořily jednotné SNK. Starostou byl opět zvolen občanský aktivista. Finance, které obec získala ve sporu o lanovou dráhu, nicméně vyvolaly v zastupitelstvu rozepře týkající se způsobu jejich využití. V této době lze již identifikovat jednoznačný konflikt odlišných vizí rozvoje obce. V rámci jedné volební strany tak vzniká opoziční síla, která v roce 2000 sesadila občanského aktivistu z postu starosty a novým starostou se tak stává lídr bývalé původní opoziční SNK „Za demokratický rozvoj obce“ z voleb 1997 [Vála 2009].

Voleb 2002 se opět účastnila jediná SNK s názvem „Za rozvoj obce“ složená pouze z přívrženců stávajícího starosty (lídra „Za demokratický rozvoj obce“ z voleb 1997). Občanský aktivista se tak na čas stáhnul z aktivní politiky obce. Registrované SNK navíc nemělo ani dostatečný počet kandidátů, aby obsadilo všechna zastupitelská křesla (viz index plurality ve schématu 7, který je nižší než hodnota 1). Vedení Malé Úpy přesto (a možná i právě proto) bez dalších vnitřních problémů realizovalo mnoho investic do rozvoje obce (rekonstrukce infrastruktury, stavba turistického infocentra, čističky odpadních vod atd.). Realizované projekty, které navíc vedly k navýšení schodku obecního rozpočtu,⁶⁷ vyvolaly nové spory mezi občany obce a jejím vedením na bázi podobné konfliktní linie jako v minulém volebním období [Vála 2009].

V komunálních volbách 2006 se tak proti starostovu SNK „Za zachování rozvoje obce“ zformovala dvě opoziční SNK – SNK „Budoucnost“ občanského aktivisty (a starosty z let 1997 – 2000) a SNK „Pro Malou Úpu“, kterou sestavili někteří noví obyvatelé obce spolu s několika starousedlíky, kteří do té doby nebyli politicky aktivní [Vála 2009]. I přes snahu opozičních SNK volby vyhrálo starostovo SNK, které nicméně získalo jen 4 mandáty ze sedmi, čímž je prakticky opozice držela „v šachu“ (podobně jako opozice v Květnici či v Doubici po volbách 2006). Položením mandátů by totiž opozice docílila vyvolání nových voleb. Tak se také stalo, avšak až v roce 2008. Důvodem byla zpráva předsedy finančního výboru (nominovaného za SNK „Pro Malou Úpu“), který zjistil nesrovnalosti ve financování některých ze zmíněných projektů a další pochybení v hospodaření obce během voleb-

⁶⁷ Zastupitelstvo se rozhodlo schodek financovat prodejem obecních pozemků. Podmínky prodeje však někteří občané považovali za nevýhodné pro obec [Vála 2009].

ního období 2002 až 2006. Doporučení, aby hospodaření obce bylo prošetřeno auditorem, vedení obce odmítlo a předseda finančního výboru byl následně vyměněn. Nový předseda výboru však na řešení daného problému trval a po opětovném zlehčování celé situace ze strany starosty došlo ke složení mandátů opozice a vyvolání mimořádných voleb [Vála 2009].

Nových voleb v roce 2008 se účastnily 4 volební strany. Opoziční SNK „Pro Malou Úpu“ a SNK „Budoucnost“ místního občanského aktivisty byla registrována prakticky v nezměněné podobě. Jak naznačuje schéma 7, SNK „Za zachování rozvoje obce“ z roku 2006 se rozdělilo na SNK se stejným názvem pod vedením tehdejšího starosty obce a SNK „Za jednotnou Malou Úpu“. Pravděpodobně se však nejednalo o snahu získat větší volební zisky využitím mechanismu volebního systému (viz kapitola o komunálním volebním systému). Lídr SNK „Za jednotnou Malou Úpu“ se v otevřeném dopise adresovaném občanům obce distancoval od politiky vedení obce a naznačil svou ochotu spolupracovat v případě svého zvolení s občanským aktivistou v příštím zastupitelstvu [www.malaupa.info]. Ve volbách zvítězilo opět starostovo SNK se třemi mandáty. Zbývající mandáty byly rozděleny mezi opoziční SNK, které se dohodly na jednotném kandidátovi na starostu, kterým se stal lídr SNK „Za jednotnou Malou Úpu“ a autor zmíněného otevřeného dopisu. Bývalé vedení obce se tímto přesunulo do opozice, nicméně se nacházelo ve stejné situaci jako dřívější opoziční SNK – svými třemi mandáty si zachovalo kontrolu nad novým vedením obce, jelikož jejich složením mohlo vyvolat další mimořádné volby. Ke složení mandátů však do voleb 2010 nedošlo, ačkoli bývalý starosta tímto aktem novému vedení vyhrožoval, což dokládá i jeho vyjádření pro MF Dnes: *„Důvodem k našemu odstoupení budou jakékoliv snahy nového vedení o bránění dalšímu rozvoji Malé Úpy. Například nesouhlas se stavbou nového bytového domu na místě bývalé samoobsluhy na Pomezních Boudách, vytváření překážek při budování nového lyžařského areálu na Lesním hřebenu nebo prosazování změn územního plánu, které by konzervovaly současný stav“* [Truhlička 2008].

Lze jen těžko odhadnout, jakým směrem se bude ubírat vývoj stranického systému v Malé Úpě. Je možné se však domnívat, že na rozdíl od Doubic bude mít zde konfliktní linie spočívající v odlišných vizích rozvoje obce (jak ostatně naznačuje i vyjádření bývalého starosty pro MF Dnes) podstatně trvalejší charakter. Navíc místní občanský aktivista na svých osobních webových stránkách naznačil, že ani ve vedení obce v období 2008 až 2010 spo-

ry neutichly, jelikož dle jeho názoru starosta obce pokračoval v politice svého předchůdce [viz www.malaupa.info].

Výše analyzované případy malých obcí, kde se formují pluralitní stranické systémy na základě rozporů spočívajících v konfliktu odlišných vizí rozvoje obce, nelze samozřejmě považovat za univerzální modely vývoje stranických systémů v obcích, kde se objevují podobné sociální, ekonomické či politické podmínky. Je třeba připomenout, že každá obec představuje unikátní politický systém. Nicméně z výzkumu vyplývá, že uvedené příklady obcí nejsou ojedinělé a pouze dokládají, že konflikty vizí budoucího vývoje obce tvoří dominantní konfliktní linii prakticky ve většině malých obcí s pluralitním politickým prostředím.

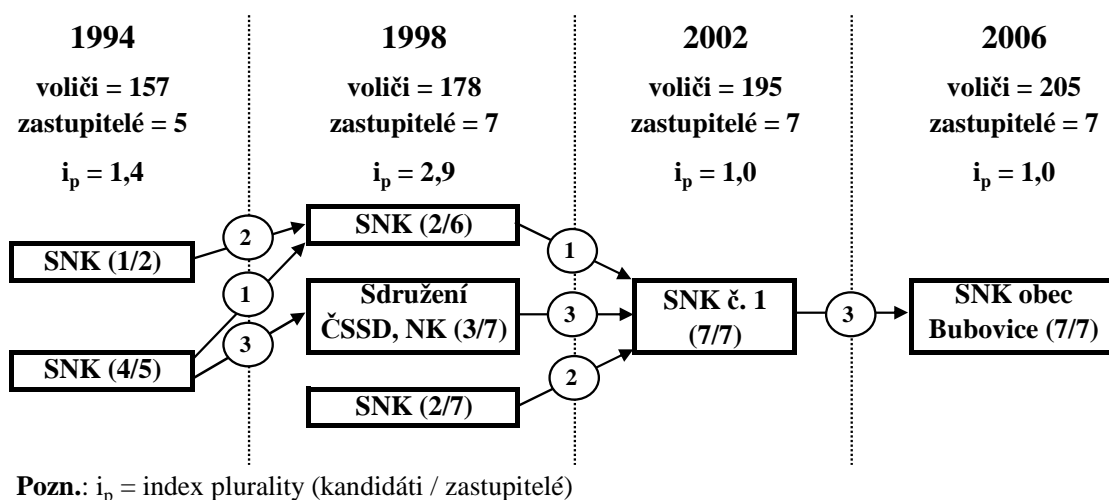
Nekonfliktní prostředí jako „přirozený“ formát stranických systémů v malých obcích?

Akceptujeme-li uplatnitelnost konceptů Ferdinanda Tönniese *Gemeinschaft* a *Gesellschaft* i na současnou společnost jako dvou protichůdných forem lidského soužití, pak již z jejich vlastních definic poměrně logicky vyplývá, že pro prostředí malých (venkovských) obcí by měl jakémusi „přirozenému“ stavu odpovídat koncept *Gemeinschaft*. Výše analyzované stranické systémy v některých vybraných malých obcích ukazují, že spory na základě konfliktní linie definované odlišnými vizemi rozvoje obce (jako redefinice trvalejšího rozporu mezi *Gemeinschaft* a *Gesellschaft*), která může nabývat podoby rozporu mezi „starousedlíky“ a „přistěhovalci“ nebo mezi „vizionáři“ a „zastánci skanzenu“, mají tendenci k dosažení konsensu, resp. eliminaci politického stylu vedení obce odpovídající spíše konceptu *Gesellschaft*. Předpokládaný koncept *Gemeinschaft* se pak v politickém životě obce projevuje jako participativní či deliberativní model lokální demokracie, ve kterém se spory nepřenáší na politickou scénu prostřednictvím voleb, ale řeší se komunikací uvnitř komunity, jelikož politická elita je ochotna spolupracovat a dospět ke konsensu. Přestože lze výrok o tendenci politických prostředí malých obcí směřující ke stavu, který by odpovídal konceptu *Gemeinschaft*, považovat za přehnaně zobecňující, výše zmíněné příklady takovou tendenci naznačují (v Dublici ve volbách 2002, v Malé Úpě ve volbách 1998). Otázka, kterou se dále budu zabývat, však spočívá v jiném souvisejícím jevu: znamená zánik konfliktního prostředí současně i zánik pluralitního prostředí?

Ještě patrnější je možné tendenci lokální politiky směrem ke konceptu *Gemeinschaft* nalézt v malých obcích, kde došlo pouze jednou ke sporům mezi vedením obce a místními občany. Většinou se jedná o ad hoc řešené problémy, kde rozpor nemívá stálou podobu a tak ho

ani nelze označit za skutečnou konfliktní linii, jelikož pluralitní prostředí, které se okolo sporu vytvoří, je povětšinou jen dočasné a eliminovaný spor na politické scéně se ani následně nepřesouvá v jakési latentní podobě do společenského života komunity. Vzorovým příkladem by mohla být obec Bubovice (okres Beroun). Jak ukazuje schéma 8, pluralitní prostředí se v obci objevilo ve volbách 1994 (resp. semipluralitní, jelikož $i_p < 2$) a především v roce 1998. Po volbách 1994 byl zvolen starosta z vítězného SNK. Jeho styl vedení obce se však stal terčem kritiky některých místních obyvatel, kteří starostu obviňovali z prosazování vlastních zájmů oproti veřejnému zájmu obce, z neochoty komunikovat s místními obyvateli a vycházet jejich požadavkům vstříc [Zelená 2008]. Proti starostovi se tak zformovaly dvě opoziční skupiny, které kandidovaly v roce 1998 na kandidátních listinách dvou SNK. Starostova kandidátní listina Sdružení ČSSD a NK ve volbách sice vyhrála se 3 mandáty, ale opoziční SNK prosadila na post starostky jednu ze zastupitelek nového SNK, která pozici obhájila i v následujících dvou volebních obdobích.

Schéma 8. Vývoj lokálního stranického systému v obci Bubovice.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

Kontinuita kandidatury ve schématu 8 ukazuje, že po svržení starosty došlo v roce 2002 ke sjednocení kandidátů všech volebních stran z voleb 1998 na jediné kandidátní listině. Bývalý starosta již dále nekandidoval. Multipartita v Bubovicích tím vymizela. Starostka v rozhovoru dokonce uvedla, že v roce 2006 již bylo složité vůbec sehnat dostatek kandidátů pro naplnění jedné kandidátní listiny [Zelená 2008].

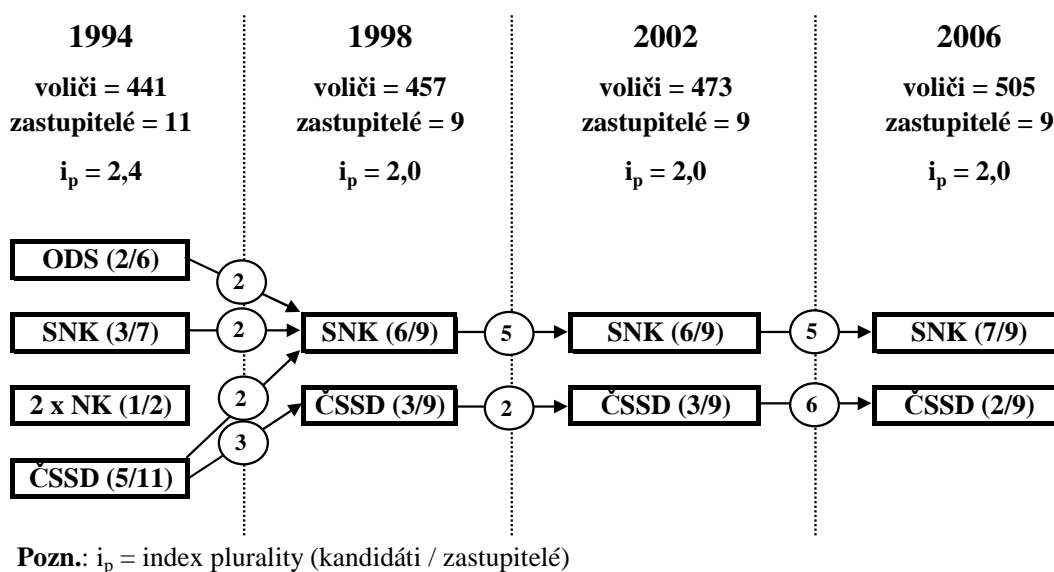
Příklad obce Bubovice ukazuje, že vlna odporu vůči určitému stylu politiky (třeba i reprezentovaným jedinou osobou, nejčastěji starostou) může zapříčinit vznik pluralitního pro-

středí, které však má jen dočasný charakter a po návratu k obecně akceptovatelnému stylu politického chování politické elity většinou zaniká. Podobný závěr je však opět velmi paušalizující. Zánik konfliktního prostředí v malých obcích projevující se dočasnou politickou pasivitou občanů povětšinou skutečně bývá důsledkem jejich spokojenosti se stylem řízení obce politickou elitou (což by v podstatě odpovídalo teorii „spících psů“ Almonda a Verby [1989]), jelikož v žádném jiném politickém prostředí není vstup na „politický trh“ tak poměrně snadný (z hlediska politických nákladů) jako právě v malých obcích. Nicméně výzkum ukázal, že současně s pominutím dominantního sporu nemusí vždy zaniknout i pluralita lokální politické scény, případně se s ní můžeme setkat dokonce i v prostředích bez existence konfliktní linie.

Prvnímu případu odpovídá situace v obci Mořina (okres Beroun). Pluralitní stranický systém lze v obci zaznamenat ve všech sledovaných volebních obdobích od roku 1994 do roku 2010 ($i_p \geq 2$), přičemž politická soutěž se postupně stabilizovala mezi dvěma politickými subjekty – místní SNK a kandidátní listinou pod hlavičkou ČSSD složenou převážně z nestraníků (ve volebním roce 2006 dokonce ani jediný kandidát ČSSD nebyl příslušníkem dané politické strany). Přestože analýza kontinuity kandidatury ukázala, že v posledních třech volebních obdobích (1998 až 2010) nedocházelo k přechodům kandidátů mezi kandidujícími stranami (viz schéma 9), což by mohlo naznačovat potenciální rivalitu mezi skupinami, rozbor vývoje mechanismu stranického systému prokázal, že míra rivality je na poměrně nízké úrovni.

Komunálních voleb 1994 se účastnilo 5 volebních stran. Tehdejší vedení obce, které obhájilo svou vedoucí pozici, kandidovalo na kandidátní listině ČSSD. Proti ní kandidovala ODS, SNK a dva nezávislí kandidáti. Volby vyhrála ČSSD, nicméně nespokojenost s jejím dosavadním působením ve vedení obce vedl opozici k prosazení vlastní kandidátky na post starostky ze SNK. Na post místostarosty byl zvolen zastupitel za ČSSD. Nové vedení zvolilo i nový styl řízení obce. Naplánovalo několik dlouhodobých rozvojových projektů, jejichž uskutečnění předpokládalo zadlužení obce. Vedení obce se tedy rozhodlo, že o jejich realizaci nechá hlasovat místní obyvatelé prostřednictvím anket [Žáček 2009]. Zmíněný akt, jenž se svým způsobem přibližuje ke konceptu tzv. referendní demokracie [viz Sartori 2009: 36-37], a nastavený politický styl řízení obce pravděpodobně významně zvýšil popularitu starostky a vládnoucí většině v zastupitelstvu, což zřejmě i předurčilo další vývoj místního stranického systému.

Schéma 9. Vývoj lokálního stranického systému v obci Mořina.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

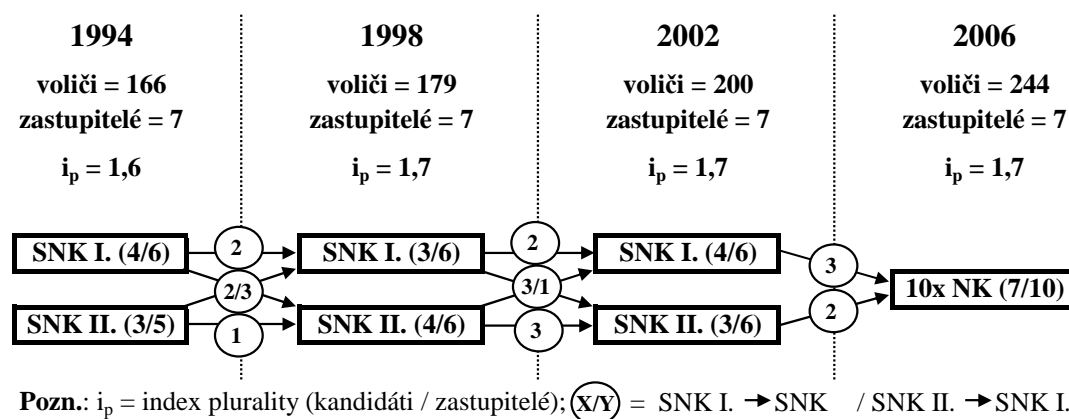
Ještě ve volbách 1998 byla patrná rivalita mezi oběma skupinami. Bývalý starosta se pokusil o znovuzískání ztracené důvěry voličů realizací volební kampaně, kterou postavil na osobní komunikaci s obyvateli Mořiny. Koalice z předešlého volebního období se rozhodla kandidovat na jednotné kandidátní listině SNK, která by tak (na rozdíl od minulých let) byla plně obsazená a mohla snadněji konkurovat ČSSD. Navíc někteří významní kandidáti ČSSD se rozhodli tentokrát kandidovat za SNK [Žáček 2009]. Voleb se tak účastnily pouze dvě volební strany. Ve volbách zvítězila SNK. Bývalý starosta nezískal mandát, což přispělo k uklidnění situace v zastupitelstvu. Projevilo se to hned u volby starostky, která získala hlasy od všech zastupitelů [Žáček 2009].

Od voleb 2002 již rivalita mezi oběma stranami prakticky vymizela. Místa ve vedení obce si pravidelně obě skupiny rozdělují tak, že post starosty obsadí vítězná SNK a místostarostu navrhuje ČSSD. Vzájemná spolupráce zastupitelů z obou stran a opakující se výsledky voleb od roku 1998 tak automaticky vyvolávají otázku, z jakého důvodu zatím nedošlo k personálnímu propojení či sloučení obou politických subjektů? Z výzkumu vyplynulo, že registrace dvou zdánlivě opozičních volebních stran je důsledkem snahy vedení obce udržet pluralitní prostředí na lokální politické scéně a tedy i soutěživost voleb jako jeden z předpokladů lokální demokracie. Dokazuje to i relativně nezvyklá událost z roku 2006, kdy se lídr ČSSD rozhodl již dále nekandidovat. Starosta za SNK však kontaktoval MO

ČSSD v Berouně s prosbou, aby místní ČSSD napomohla se sestavením kandidátní listiny [Žáček 2009] a udržet tak pluralitní charakter lokální politické scény.

S druhým zmíněným případem obcí, kde se vyskytuje pluralitní prostředí bez existence konfliktní linie či jakéhokoli dominantního sporu, se můžeme setkat v obcích, kde spokojenost s politikou vedení obce není kompenzována politickou pasivitou občanů. Jako vzorový příklad poslouží obec Chlístov (okres Benešov). Schéma 10 zobrazuje vývoj lokálního stranického systému, ze kterého je patrný jeho pluralitní, resp. semipluralitní charakter ($1 < i_p < 2$).

Schéma 10. Vývoj lokálního stranického systému v obci Chlístov.



Zdroj: vlastní zpracování dle dat ČSÚ.

Kromě voleb 2006, kdy v Chlístově kandidovali pouze samostatně kandidující nezávislí kandidáti, se voleb tradičně účastnila dvě SNK nazvaná SNK I. a SNK II., jejichž personální obsazení bylo veskrze náhodné, což částečně naznačuje i kontinuita kandidatury ve schématu 10. Na společné schůzi se potenciální kandidáti rozdělili na dvě skupiny a své pořadí na kandidátní listině určili dohodou či losem (potenciálního kandidáta na post starosty nevyjímaje) [Pumpr 2006]. Podle tvrzení místostarosty obce rivalita mezi kandidáty neexistuje a vytvoření dvou kandidátních listin bylo nutné z důvodů konstrukce volebního zákona, aby se umožnilo kandidovat všem zájemcům. Výběr starosty a místostarosty na první schůzi zastupitelstva po volbách probíhá opět dohodou. Starostka Chlístova z volebního období 2002 až 2010, která byla dokonce zvolena starostkou hned po své první kandidatuře, při rozhovoru uvedla, že byla ostatními přemluvena, aby funkci starostky přijala (předchozí starosta již odmítl ve volbách kandidovat) [Bubeníček 2006].

Příklad Chlístova dokazuje, že pluralitní prostředí může vznikat i bez evidentních příčin, které by bylo možné vysvětlit prostřednictvím jakýchkoli teoretických koncepcí. Podobná

politická prostředí, kde rivalita prakticky neexistuje, vznikají většinou v obcích, kde hlavní cíl samosprávy spočívá především v udržení samostatnosti obce, jejího chodu a soudržnosti lokálního společenství, které se vyznačuje vyšší mírou občanské participace místních obyvatel na veřejném životě obce.

Ostatní konfliktní linie v malých obcích

Výzkumy politických systémů malých obcí ukazují, že kromě dominantního rozporu definovaného odlišnými vizemi budoucího rozvoje obce se objevují i jiné konfliktní linie, které se nicméně mohou se zmíněným dominantním štěpením křížit.

Jednou z takových častých konfliktních linií bývá geografický rozpor, který může nabývat charakter rozporu centrum vs. periferie. Lze ho zaznamenat v obcích, které se skládají z více obecních částí, osad či obecně vzdálenějších sídelních jednotek. Kupř. obec Bušanovice (okres Prachatice) se 242 obyvateli [ČSÚ 2009] se skládá z 5 částí. Centrum obce – Bušanovice a na ní navazující Želibořice – je dva kilometry vzdáleno od územně přibližně stejně velkých osad Dolní Nekvasovice a Horní Nekvasovice. K obci patří ještě osada Beneda, která je nejmenší částí obce a nachází se necelé dva kilometry od všech ostatních osad Bušanovic. Sídelní struktura obce se promítá i do politického života obce. V komunálních volbách se ve všech sledovaných volebních obdobích od roku 1994 až 2006 střetávaly dvě volební strany – SNK Bušanovice a SNK Nekvasovice. Ve volbách 1994 zvítězilo SNK Bušanovice se 64 % hlasů a 6 mandáty oproti 3 mandátům SNK Nekvasovice. Občané však postupně začali kritizovat vedení obce ze zanedbávání periferních částí obce a soustředění většiny investic a společenských akcí do „centrální“ vesnice [Harmanová 2008]. Od voleb 1998 tak poměr hlasů pro obě SNK je vždy velmi vyrovnaný. Ve volebním roce 1998 sice opět vyhrálo SNK Bušanovice v poměru 5:4, nicméně v dalších dvou volbách 2002 a 2006 se poměr obrátil ve prospěch SNK Nekvasovice. Míra rivality mezi oběma skupinami však není příliš vysoká. Naznačuje to i fakt, že na post starosty obce byl vždy nominován kandidát za SNK Bušanovice.

Specifické případy konfliktních linií v malých obcích představují historické rozpory. Mnohdy mívají podobu rivalit lokálních rodinných „klanů“, jejichž původ lze datovat až po několik generací, přičemž současná generace místních politiků často již ani podstatu sporu svých předků neznají. Taková štěpení jsou však bez podrobné znalosti místního sociálního a politického prostředí velmi složitě identifikovatelná a patrný rozpor lze dle podobných znaků vysvětlit také např. prostřednictvím rozporu odlišných vizí rozvoje obce.

Jeden z případů takové konfliktní linie však objevil v obci Bohuslavice nad Metují Jan Čopík [2009], který na základě rozhovorů s místními politiky a studia archivních materiálů odhalil personální (resp. rodinou) kontinuitu mezi kandidáty současných politických stran s kandidáty stran z období první republiky. Daný „tradiční“ rozpor identifikoval jako konfliktní linii mezi evangelíky (původně agráři) a katolíky (lidovci), která se etablovala v rámci současného formátu stranického systému v podobě rivality mezi ODS a KDU-ČSL [Čopík 2009: 56-57].

Můžeme se setkat i s kuriozními situacemi, mezi které patří i mediálně známý případ obce Brnířov (Domažlice), kde se pluralita lokální politiky zakládá na genderovém rozporu. V komunálních volbách tak již od roku 1994 proti sobě stojí vždy SNK Sboru dobrovolných hasičů složený pouze z kandidátů mužského pohlaví a SNK Rady žen. Rivalita je zde však na nízké úrovni, takže lze předpokládat, že volby do zastupitelstva obce představují jen jakousi součást místního spolkového života.

4.2.5. Komunální koalice

Koalicemi, resp. spojenectvím politických subjektů sloužící pro prosazení určité politiky či pro obsazení vládnoucích postů svými kandidáty se zabývá tzv. *teorie koalic*, která vychází z *teorie her* založené na rozboru příčin a pohnutek, které vedou politické subjekty – „hráče“ (předpokládá se samozřejmě účast minimálně tří subjektů) ke spolupráci. Obecně se uvádějí dva přístupy k analýze zformovaných koalic. První hledisko (tzv. *office seeking theory*) vysvětluje koaliční spojení stran jako důsledek racionálního chování politických subjektů v politickém boji, který se především řídí snahou získat co největší podíl na vládě, resp. snahou maximalizovat politický zisk měřený počtem získaných vládních postů či úřadů. Zmíněná teorie se věnuje zejména procesu formování tzv. *minimálních vítězných koalic* a pravidly jejich sestavování (používají se různá kritéria jako je velikost jednotlivých stran či jejich vzájemná ideologická vzdálenost atp.). Druhé hledisko (tzv. *policy seeking theory*) objasňuje účast či neúčast politického subjektu na vládní koalici jako snahu o prosazení vlastního politického programu. Zabývá se tedy politickou náplní koalice. Do analýzy zformovaných koalic (z čehož vyplývá, že vychází zejména z empirického výzkumu) zahrnuje i působení společenského kontextu na utváření koalic (vliv místních politických tradic, politické kultury atd.). Takový přístup ke zkoumání koaličních spojenectví umožňuje vysvětlit i důvody neochoty politického subjektu podílet se na vládě (silná opozice může tlakem na místní vládu dosáhnout prosazení vlastního programu bez přímé od-

povědnosti za následky dané politiky), příčiny vzniku menšinových vlád a velkých koalic (tzv. *superkoalic*), což by klasická teorie koalic (první hledisko) interpretovala jako deviantní formu koalice popírající samotný koncept racionálního chování politických subjektů [Říchová 2000: 125-130].

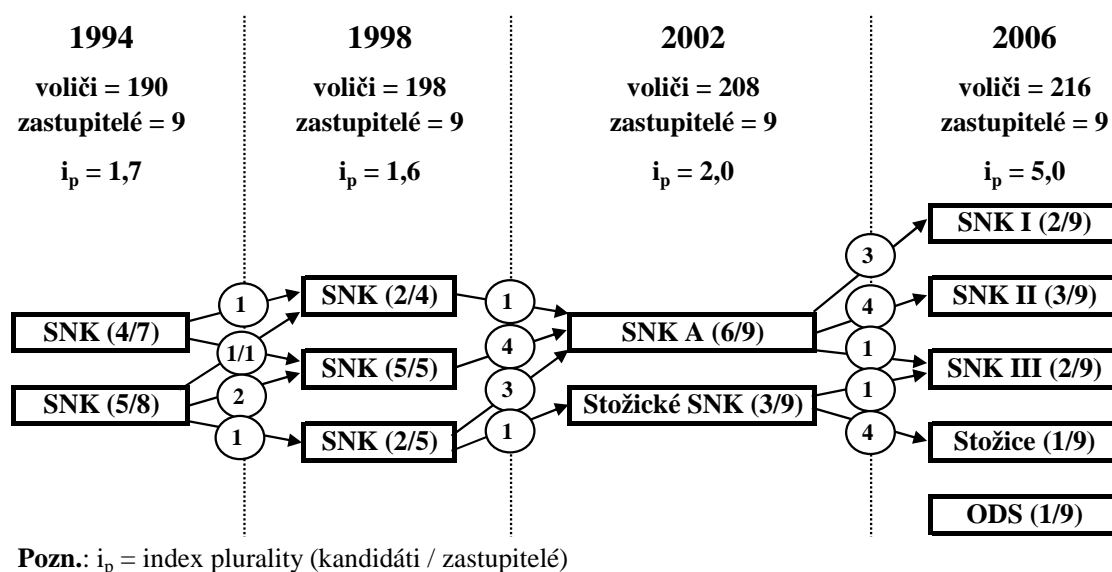
Z rozborů některých lokálních politických jevů v předešlých kapitolách je evidentní, že aplikace teorie koalic na lokální politickou úroveň musí především zohledňovat charakter místního politického procesu. Sestavování koalic v lokálních politických prostředích se často řídí jinými pravidly než na vyšších politických úrovních. Proces utváření koalic na lokálním stupni politiky lze často definovat spíše jako součást sady politických her, jejichž výsledek je třeba interpretovat v širším kontextu místních sociálních a politických podmínek [Jüptner 2004, 2006]. Analýza koaličních jednání proto nutně musí zahrnovat vlivy společenského prostředí, místní politické kultury a tradic. Z daného faktu vyplývá, že východisku rozboru procesu utváření koalic na lokálním stupni nejvíce odpovídá druhé hledisko (*policy seeking theory*). Ovšem ani zde nelze jednoznačně tvrdit, že hlavním cílem kandidatury a následné snahy o získání podílu na vedení obce je prosazení vlastního politického programu. V malých obcích totiž může být volba kandidatury do zastupitelstva obce chápána jen jako jedna ze součástí společenského života komunity [viz Jüptner 2006: 111-112].

Dalším předpokladem a současně i určitým nedostatkem teorie koalic je pojetí politických subjektů (stran) jako unitárních aktérů, tj. jakýchsi kolektivních individuů. Vnitrostranická struktura a její vlivy na koaliční jednání se nezohledňují a předpokládá se, že koaliční partneři se chovají jako jednotky s jednotným názorem (vysokou mírou vnitrostranické disciplíny) [Říchová 2000: 122-125]. Z kapitoly zabývající se charakterem lokálních politických subjektů však vyplývá, že podobná podmínka je na komunální úrovni prakticky nespelnitelná. Petr Jüptner [2006] uvádí, že pro pochopení mechanismu stranického systému v menších obcích je vhodnější zaměnit politické strany za tzv. jádra. Jádra se přitom nemusí překrývat s volebními stranami. V malých obcích se mnohdy kandidátní listiny sestavují až těsně před volbami. V rámci jedné volební strany tak lze identifikovat i více takových „jader“. Jedním z takových případů může být situace v obci Doubice ve volebním roce 2002 (viz kapitola o lokálních konfliktních liniích), kdy na jedné kandidátní listině kandidovaly dvě skupiny, které v předchozích i následujících volebních obdobích vzájemně soupeřily o moc. Současně je možné identifikovat jedno jádro na různých kandidátních listinách. Petr Jüptner [2004] v dané souvislosti používá termín „béčka“ mateřských stran, kte-

rým označuje kandidátní listinu spřátelené volební strany. Předpokládá se, že kandidující strany zakládají další politické subjekty, aby v nejistém konkurenčním prostředí zvýšily pravděpodobnost svého volebního výsledku, což jim umožňuje technologie volebního systému, která uplatňuje stranický přístup při přepočtu volebních hlasů na mandáty (viz kapitola o vlastnostech technologie komunálního volebního systému). Některé případy spřízněných kandidátních listin byly uvedeny sice již v předchozích kapitolách, avšak jakýsi vzorový příklad představuje situace v komunálních volbách 2006 v obci Stožice (okres Strakonice).

Vývoj lokálního stranického systému v obci Stožice zobrazuje schéma 11. Z údajů za sledovaná volební období 1994 – 2006 je patrné, že místní stranický systém bylo možné vždy považovat za pluralitní (volby 2002 a 2006) či semipluralitní (volby 1994 a 1998), přičemž index plurality (i_p) indikuje postupný růst šíře stranického systému na volební úrovni.

Schéma 11. Vývoj lokálního stranického systému v obci Stožice.



Zdroj: Lišková [2009]; upraveno a rozšířeno dle dat ČSÚ.

Z výzkumu vyplynulo, že míra soutěživosti voleb v letech 1994 a 1998 byla poměrně nízká, což naznačují i údaje o kontinuitě kandidatury, ze které je evidentní personální propojenost jednotlivých volebních stran. V roce 2002 však již vzniká proti starostově SNK A opoziční kandidátní listina Stožické SNK [Lišková 2009]. Zde lze již hovořit o vzniku skutečného pluralitního politického prostředí ($i_p = 2$). Volby nicméně vyhrála starostova kandidátní listina, tudíž potenciální rivalita mezi oběma skupinami záhy zaniká. V roce 2006 však vstupuje na politickou scénu nová volební strana ODS, jejíž kandidátní listina je slo-

žená převážně z kandidátů mladší generace [Lišková 2009]. Starosta na obě opoziční kandidátní listiny (SNK Stožice a ODS) reaguje registrací tří kandidátních listin nazvaných SNK I, SNK II a SNK III, na kterých kandidovali jeho spřízněnci. Personální propojení všech tří politických subjektů naznačené ve schématu 11 tak v podstatě identifikuje velikost „jádra“ vytvořeného v okolí dosavadního starosty. Ze schématu je patrné, že strategie, kterou zvolil starosta, se osvědčila. Využil tak vlastností komunálního volebního systému, který rozděluje mandáty jednotlivým stranám především na základě hlasů obdržených všemi kandidáty strany dohromady. Ve volbách tedy starostovo jádro zvítězilo a starosta si tak udržel svoji pozici ve vedení obce.

Nejen příklad Stožic dokazuje, že vytváření předvolebních koalic v malých obcích prakticky ztrácí smysl. Ze závěrů výzkumů Petra Jüptnera [2004, 2006] navíc vyplývá, že volební koalice v malých obcích se redukuje pouze na otázku volby starosty a během zbývajících volebních období rivalita většinou zaniká. Místní politika především funguje na principu „velké rodiny“ a jen zřídka na principu „vlády a opozice“ [Jüptner 2004: 87] (přestože i takové případy lze zaznamenat, jak je patrné z kapitoly o lokálních konfliktních liniích). Důvodem mohou být i různé neformální dohody a jakási pravidla rozdělování „sfér moci“, jejichž porušení může vést k vyloučení ze skupiny zmíněné „velké rodiny“ [srov. Jüptner 2004: 91].

Z výše uvedeného evidentně vyplývá, že aplikace klasické teorie koalic na lokální politickou úroveň je v naprosté většině případů nemyslitelná. Přesto však různá politická spojení v malých obcích existují. Jednu z možností, jak pojmout a charakterizovat komunální koalice, nabízí Stanislav Balík [2005b]. Možné lokální exekutivní koalice rozděluje do čtyř kategorií: 1) *minimální vítězné koalice*, které jsou typické především pro větší města; 2) *velké koalice*, které představují spojení alespoň dvou subjektů, jež stojí proti opozici tvořenou minimálně dvěma relevantními stranami (přičemž se jedná o koalici, kdy by bylo možné sestavit koalici menší co do počtu zastupitelských křesel);⁶⁸ 3) *široká (či duhová) koalice* představující spojení všech stran kromě jediné, která nejčastěji nebývá zahrnuta do

⁶⁸ Zde je evidentní rozdíl od chápání velké koalice „standardní“ politologickou teorií, která daný typ koalice definuje jako spojení stran, kde je alespoň jeden člen koalice nadbytečný (jeho hlasy nejsou důležité pro prosazení návrhů koalice) [Říchová 2000: 133]. Jak již však bylo uvedeno, na lokální úrovni nelze považovat strany za jakési „unitární“ aktéry, takže zmíněná definice velké komunální koalice má svoji logiku.

koalice z ideologických či jiných důvodů⁶⁹; 4) *všeobecní koalice*, jež zahrnují všechny relevantní politické subjekty [Balík 2005b: 29-30].

Nejtypičtější formou koalic v politických systémech malých obcí jsou koalice všeobecní, široké a velké. Petr Jüptner [2006] nicméně upozorňuje, že pro malé obce je charakteristická proměna formy koalice v průběhu volebního období. Výše bylo zmíněno, že exekutivní koalice se v malých obcích týkají zejména volby starosty na počátku volebního období. Velké, široké či dokonce minimální vítězné koalice se tak následně často rozšiřují o některé strany z původní opozice a nikoli výjimečně se transformují v koalice všeobecní (alespoň do dalších voleb) [Jüptner 2006: 114].

4.3. Lokální politická kultura a tradice

Politickou kulturu ve smyslu vyznávaných politických hodnot, symbolů, politických názorů a zastávaných postojů vůči politickému procesu lze dle Almonda a Verby [1989] rozdělit do tří typů na participační (*participant*), poddanskou (*subject*) a patriarchální (*parochial*) politickou kulturu.⁷⁰ Participační a poddanský typ politické kultury se odlišují ve vnímání občanů míry jejich vlivu na representanty politické moci. Zatímco v participační politické kultuře je účast občanů na politickém procesu žádoucí a je chápána jako účinná, v poddanské politické kultuře se spíše setkáváme s politickou pasivitou a vědomím omezeného vlivu občanů na politická rozhodnutí. Na proti tomu pro patriarchální politickou kulturu je typická absence jakéhokoli občanského politického vědomí, nemožnost společnosti zasahovat do politického procesu a z toho vyplývající nezájem o politiku obecně. Sounáležitost společenství je odvozována spíše od příslušnosti k lokalitě bydliště než od příslušnosti k národu či daného státního zřízení [Skovajsa 2006a: 80-82; Heywood 2004: 221-222].

Přestože Almond a Verba [1989] došli k závěru, že pro reálnou demokratickou občanskou kulturu je příznačná jakási „smíšená“ politická kultura skládající se ze všech tří typů, za ideální typ kultury odpovídající teoretickým demokratickým principům označili typ parti-

⁶⁹ Kromě osobních antipatií se může jednat i o různá nařízení politických stran, kterými se musí jejich místní organizace řídit (viz například nařízení Výkonné rady ODS, která zakázala místním sdružením spolupracovat na komunální úrovni s KSČM).

⁷⁰ V české literatuře se objevují různé překlady zmíněných tří typů politické kultury. Kupříkladu místo pojmu „patriarchální“ politická kultura [Heywood 2004] se lze setkat i s označením „lokální“ [Prorok, Lisa 2003], „parochiální“ [Skovajsa 2006a] či „farská“ politická kultura [viz Prorok, Lisa 2003: 198] a místo „poddanské“ politické kultury [Skovajsa 2006a; Heywood 2004] se také uvádí politická kultura „podřízenosti“ [Prorok, Lisa 2003].

cipační. Autoři věnovali pozornost především problematice vlivu politické kultury na stabilitu demokratického zřízení a představili teorii „*spícíh psů*“, kde se politická participace kompenzuje s politickou pasivitou občanů, která je vládou podporována a považuje se za projev spokojenosti občanů s politickými rozhodnutími politické elity. Podobné snahy o udržení určité vyváženosti obou složek a tendence vlád na nejvyšší politické úrovni k zachování nízké míry participace občanské společnosti na politickém procesu nicméně může nést riziko celkového odcizení politiky.

Z pohledu normativního pojetí lokální demokracie, tak jak je rozebrána v předešlé kapitole, by participační politická kultura měla být na lokální politické úrovni právě tou dominující. Dle některých teoretiků má politická angažovanost na lokální úrovni (představující klíčový atribut participační politické kultury) výrazný pozitivní vliv na efektivitu místních samosprávných orgánů (ve smyslu schopnosti lokálních vlád zvládat sociálně-ekonomické úkoly).

Dokládá to i výzkum Roberta Putnama [1994; 2001] ze 70. let minulého století, který provedl se svými kolegy v Itálii v souvislosti se zřízením 20 nových regionálních vládních institucí. Regiony byly prakticky identické z hlediska formy a podoby instalovaných politických institucí, ale odlišovaly se sociálním, ekonomickým, politickým a kulturním prostředím. Sledováním vývoje regionálních vlád výzkumníci došli k závěru, že příčina jejich neúspěšnosti či úspěšnosti spočívala právě v typu politické kultury a existenci sociálního kapitálu. Putnam (s odkazem na Alexe de Tocquevilla) konstatoval, že nejlepší indicií dobré vlády byla silná tradice občanské angažovanosti.⁷¹ Charakteristickými znaky úspěšných regionů totiž byla vysoká míra volební účasti, rozšířené členství ve spolcích, knižních skupinách, fotbalových svazích atp. Regionální vlády úspěšných regionů efektivně řídily veřejné záležitosti a uspokojovaly své voliče. Demokracie fungovala v regionech (jako kupř. v Toskánsku), ve kterých působilo velké množství komunitních organizací. Sociální a politické sítě byly organizovány horizontálně, nikoli hierarchicky. Tyto „občanské společnosti“ si vážily solidarity, občanské participace a poctivosti. Putnam vidí základ úspěšnosti

⁷¹ V souvislosti s úvahami o nutnosti politicky angažovaných občanů pro správné fungování demokracie se také v literatuře můžeme setkat s pojmem tzv. *neo-tocquevilleovské politické teorie demokracie*. Podle jejích zastánců (mezi něž je především zařazován Robert Putnam) je základem politické participace jakási „společenská zkušenost“, kterou občané získávají sdružováním se v menších sociálních skupinách, jakými mohou být různé dobrovolné organizace, zájmové kluby atp. Dobrovolnické organizace pak představují jakési socializační (školicí) prostředí, kde se členové vzájemnou interakcí učí důvěře, spolupráci a komunikaci, které – jakožto „občanské dovednosti“ – následně slouží k efektivnosti politické participace přispívající k „obecnému dobru“ a podporující demokratickou stabilitu [Meer, Ingen 2009].

a efektivitu místních vlád v historických kořenech, především v tradici občanské společnosti, občanské odpovědnosti a společenské solidarity.

Na druhou stranu vlády neúspěšných regionů se vyznačovaly neefektivností (resp. neakceschopností), byly letargické a korupční. Putnam je označuje jako „neobčanské“ regiony (jako příklad uvádí Kalábrii a Sicílii), kde koncept občanství zakrněl. Nízká úroveň angažovanosti v občanských a kulturních spolcích vycházela z přesvědčení místních obyvatel, že veřejné záležitosti jsou věcí někoho jiného (různých bossů, politiků, nikoli však jejich). Téměř všichni souhlasili, že zákony jsou zde proto, aby se porušovaly, nicméně z obavy před zločinností vyžadovali striktní disciplínu a řád. Místní občané se tak cítili bezmocní, vykořisťovaní a využívání [Putnam 2001: 344-346].

Kolektivní paradigma sociálního kapitálu, za jehož hlavního představitele je Robert Putnam považován, pojímá sociální kapitál jako soubor tří složek, kterými jsou *sociální síť* (strukturální dimenze), *důvěra* mezi členy společnosti a *pravidla* jednání (normy a hodnoty), která vzájemnou důvěru posiluje (kulturní dimenze) [viz Skovajsa 2006b; Šafr, Sedláčková 2006]. Z hlediska systémového pojetí lze navíc říci, že sociální kapitál neovlivňuje pouze vstupy do politického systému, ale i jeho výstupy. Sociální angažovanost je tak důležitá jak na straně politické poptávky, tak i na straně nabídky vlády. Na straně poptávky občané očekávají „dobrou“, občansky a politicky odpovědnou vládu, která – chtěli, aby jí občané udrželi u moci – má tendenci k rozhodování v souladu s dostředivě orientovanou politikou, než aby musela čelit veřejným protestům. Na straně nabídky je výkon reprezentativní vlády usnadněn sociální infrastrukturou občanské společnosti a demokratickými hodnotami, jejímiž nositeli jsou jak političtí funkcionáři, tak občané [Putnam 2001: 344-346]. V ekonomickém pojetí by se dalo říci, že sociální kapitál snižuje transakční náklady a ulehčuje překonávat dilemata kolektivního jednání [viz Skovajsa 2006b].⁷² Interakce a komunikace občanů na různých schůzkách spolků nebo sportovních utkání napomáhá vzniku známostí, které umožňují budovat vzájemnou důvěru a na jejímž základě pak vznikají další občanské aktivity. Vláda za přítomnosti sociálního kapitálu funguje efektivněji [Putnam 2001: 344-346].

⁷² Mezi dilemata kolektivního jednání lze např. zařadit známé „věžňovo dilema“ či „tragédii obecní pastviny“ [Skovajsa 2006b]. Koncept věžňova dilematu vychází z teorie her a týká se především problému nedůvěry a absence komunikace mezi hráči. Pocit nedůvěry vede hráče k výběru (tzv. nekooperativní) strategie, která mu sice nezajistí nejvyšší zisk, nicméně hráči umožňuje vyvarovat se závislosti na zvolené strategii druhého hráče [viz Krejčí 2001: 603-605]. Druhé zmíněné dilema kolektivního jednání – tragédie obecní pastviny – odkazuje na problematiku tzv. pozitivních externalit, kde skutečnost omezeného „obecního“ statku nutně vede jednotlivce ke koordinaci jednání, jelikož v opačném případě by došlo k jeho absolutnímu spotřebování [viz Šafr, Sedláčková 2006].

V podmínkách české společnosti, kde z důvodů historického vývoje došlo v minulosti k postupnému rozpadu občanské společnosti, sice existují možnosti pro navázání na tradice demokratické občanské politické kultury kupř. z období první republiky, nicméně někteří sociologové a politologové [viz kupř. Potůček 1997; Cabada 2003; Müller 2008] upozorňují na fakt, že rozvoj občanské společnosti je podstatně složitější a časově náročnější než vybudování demokratických institucí, což je jedním z důvodů slabší politické stability postsocialistických zemí [Cabada 2003: 177-178]. Otázkou je, zda to platí i na lokální politické úrovni. Komunální politická prostředí se vyznačují značnou rozmanitostí, co se týče forem občanské (či politické) angažovanosti. Ve většině obcí se můžeme setkat s některými tradičními občanskými sdruženími (typicky se jedná o sdružení dobrovolných hasičů, zahrádkáře, místní spolky červeného kříže či sportovní kluby a tělovýchovné jednoty Sokol, Orel apod.), které (minimálně teoreticky) mohou přispívat ke stabilitě a funkčnosti lokálních vlád. Nicméně v některých obcích podobné spolky zanikly např. z důvodu vyliďňování malých venkovských obcí v souvislosti se zavedením střediskové soustavy v období normalizace či z důvodu historické diskontinuity sociální a demografické skladby místních společností po poválečném odsunu převážné části německého obyvatelstva v oblastech tzv. Sudet. Zatímco v prvním případě lze poměrně reálně uvažovat o různých možnostech restaurace původních společenských institucí a tedy i návratu k původnímu typu lokální politické kultury, ve druhém případě to je téměř nemožné. Navíc proces utváření nového společenství z nehomogenní masy nových imigrantů z vnitrozemí může potenciálně ovlivňovat (ať již přímo či nepřímo) postoje a hodnoty determinující chování některých skupin místní společnosti až do současnosti. Z některých výzkumů [kupř. Bubeníček 2002] vyplynulo, že existují jisté rozdíly mezi imigranty a tzv. starousedlíky (případně jejich potomky) v chápání některých hodnot, což je nejvíce patrné především ve vztahu k instituci vlastnictví, k práci a přistěhovalcům z pozdějších dob. Lze se proto oprávněně domnívat, že tyto rozdíly mohou mít vliv i na politické postoje a chování (např. volebního) místního obyvatelstva.

K podobným závěrům, ač z poněkud jiného úhlu pohledu, došla i Jarmila Premusová [1999], která realizovala sociologický výzkum ve dvou regionech česko-polského pohraničí (Krnovsko a Hlučínsko) zaměřený na faktory ovlivňující charakter vztahů uvnitř místních společenství jako je (mimo jiné) postoj místních ke vlastnictví, problematika sídelní stability populace či skupinové národnostní a politické identity. Autorka ve své studii uka-

zuje, jakým způsobem může rozdílný historický vývoj ovlivnit hodnotové postoje obyvatelstva v prostorově sousedících oblastech.

V regionu Krnovska, který byl po odsunu Němců nově doosídlen, se díky nejasným vlastnickým vztahům rozvinul zvláštní druh kolektivního vědomí, jehož hlavním úkolem bylo zajištění rovnováhy v sociálním postavení všech členů společenství. Nedokonalá dělba práce, nerozvinutá sociální stratifikace, silná sociální kontrola a agresivita sociálních sankcí vytvořila zvláštní sociální klima, které autorka přirovnává k mechanické solidaritě. Ta znemožňuje individuální volbu, jelikož každé jednání je pod přísnou kontrolou kolektivu. Dle autorky se daný fakt projevil i ve volebním chování místního obyvatelstva. Obecným rysem je nedostatek politické identity na komunální úrovni. Politické preference při komunálních volbách tak nehrají žádnou roli, voliči se především řídí podle osobnosti komunálního politika. Jedná se sice o typický rys prakticky všech municipalit menší velikosti [viz kupř. Bubeníček 2005a], nicméně voliči v oblasti Krnovska podporují především ty, kteří jim mohou zajistit práci a účast na přerozdělování „starého typu“ (tj. z doby před rokem 1989). Charakteristické jsou také kontakty, známosti a podpora kandidáta „shora“ (komunitou spojováno se „schopností“ získat dotace) apod.

Na druhou stranu obyvatelstvo sousední oblasti Hlučínska, jehož obyvatelstvo nebylo po druhé světové válce vysídleno, vykazovalo výrazně odlišné hodnotové postoje, zvláště pak silný vztah k majetku projevující se ve větší sídelní stabilitě a v neochotě migrovat. Nepřehledné poměry po válce, kdy hrozba odsunu nebyla ještě úplně zažehnána a mezi obyvateli tak stále panovala obava ze ztráty veškerého majetku, se odrazily i v jejich nedůvěře ke státní moci. Vzhledem ke třikrát změněné státní příslušnosti za posledních sto let, lze odhadovat, že důvodem autochtonnosti místních je tedy spíše hluboká zakořeněnost na daném území (svém vlastnictví) než národnostní identifikace – dle potřeby se totiž obyvatelstvo přidávalo k češtví či k němečtví, ke komunismu či nacismu. Stranická identifikace některých obyvatel Hlučínska se tak běžně v průběhu času podstatně proměňovala – z původní NSDAP přešli přes členství v KSČ k volbě KDU-ČSL, která byla v dané době nejvíce podporovanou stranou. Autorka tak dochází k závěru, že členství místních v NSDAP a následně v KSČ bylo čistě instrumentální, v dané době nutné pro přežití – typická je orientace místních na události každodenního života a negace „velkých událostí v okolním světě“ [Premusová 1999].

Zatímco příklad Hlučínska evidentně odpovídá definici patriarchálního typu politické kultury, v případě politické kultury Krnovska lze poukázat na negativní aspekty kolektivistické

ky pojímaného sociálního kapitálu. Sociální kapitál zde bezesporu existuje, nicméně politická kultura vybudovaná na dané bázi ovlivňuje efektivnost místní vlády jednoznačně negativním způsobem a nepřispívá k rozvoji lokální demokracie.

5. Lokální modely demokracie v malých obcích ČR

Ve stěžejní části předkládané práce nastíním vlastní kategorizaci lokálních modelů demokracie v malých obcích ČR vycházející z empirického výzkumu funkčních modelů komunálních politických systémů vybraných malých obcí. Dané vymezení bylo původně vytvořeno pro účely typologizace malých obcí v rámci výzkumu komunálních volebních kampaní před volbami v roce 2006 [Bubeníček 2006], nicméně se domnívám, že použitá kritéria lze považovat za determinační indikátory povahy politického procesu v malých obcích a lze je tedy použít i pro definici lokálních modelů demokracie v kategorii nejmenších municipalit. Jednotlivé modely následně podrobím kritice, uvedu příklady některých konkrétních obcí, které daným modelům odpovídají a pokusím se zhodnotit jejich vliv na efektivitu místní samosprávy (ve smyslu plnění sociálně ekonomických úkolů i z hlediska akceschopnosti místních zastupitelských orgánů).

5.1. Typologie lokálních modelů demokracie⁷³

Jako primární definiční kritérium pro typologizaci obcí dle lokálního modelu demokracie použiji způsob sestavování kandidátních listin.⁷⁴ Vycházím z předpokladu, že způsob sestavování kandidátních listin je predeterminován zavedenými vzorci chování (způsobem dosahování konsensu) a mechanismem stranického systému v konkrétním komunálním politickém prostředí a v malých obcích patří mezi hlavní předvolební (a někdy i jediné „politické“) aktivity. Současně předpokládám, že model sestavování kandidátních listin jako atribut vedení volebního boje je v malých obcích natolik specifický, že ho lze použít pro vymezení jasné hranice mezi kategoriemi malých a větších obcí. Kritérium by tedy mělo zohledňovat i většinu variant definičních kritérií zmíněných v kapitole 2.2 a rozebraných v předcházejících kapitolách: velikost obce a zastupitelstva, rozsah sociálního prostoru (provázanost lokálních sociálních sítí), podobu místní politiky (úroveň ideologizace a rivality, resp. soutěživost systému), formát stranického spektra, způsob formování před-

⁷³ Základ úvodu následujícího textu tvoří příslušná část výše zmíněného příspěvku, který byl věnován charakteru volebních kampaní na lokální úrovni a prezentován v roce 2006 na III. kongresu českých politologů [Bubeníček 2006], a následně upřesněný koncept, jež byl součástí příspěvku předneseném na konferenci Agrární perspektivy XVI: Evropské trendy v rozvoji zemědělství a venkova [Bubeníček 2007].

⁷⁴ Způsobem sestavování kandidátních listin je označován proces organizace (či konkrétněji koordinace) kandidatury - nikoli tedy proces strukturního uspořádávání konkrétních kandidátních listin.

volebních a povolebních koalic, úroveň participace občanů na místním politickém životě, vzorce volebního chování místních elektorátů atp.

Model předvolebního sestavování kandidátních listin vyplývá z formátu lokálního stranického systému na volební úrovni (ve smyslu jeho plurality – viz kapitola o pluralitě lokálních stranických systémů) a zejména charakteru volebního boje o hlasy voličů (úroveň rivality), který je již z podstaty předurčen zavedeným mechanismem stranického systému na úrovni zastupitelského orgánu, tj. předpokládaným modelem povolebního sestavování lokální vlády, způsobem dosahování konsensu a vztahem mezi lokální vládou (či případnou exekutivní koalicí) a opozicí (pokud vůbec existuje). Oba faktory – formát stranického systému a úroveň rivality – lze považovat za hlavní definiční kritéria vymezující základní modely sestavování kandidátních listin, které poslouží pro definici a typologizaci lokálních modelů demokracie v rámci skupiny malých obcí.

Pravděpodobně nejvhodnějším kritériem pro definici charakteru volebního boje na komunální úrovni je úroveň rivality (soutěživosti systému), kterou nelze definovat pouze formátem stranického systému (resp. koncentrací opozice),⁷⁵ ale i jinými (kupř. psychologicko-sociologickými) faktory vyplývajícími z lokálních tradic a místní politické kultury. Zkušenosti z výzkumu komunálních politických systémů napovídají, že úroveň rivality lze v případě malých obcí zúžit na problematiku koordinace procesu sestavování kandidátních listin. Dle úrovně rivality pak rozlišujeme mezi *kooperativním* (centrálně koordinovaným) a *nekooperativním* modelem sestavování kandidátních listin.⁷⁶

Z hlediska formátu stranického systému lze určitý lokální systém stran vymežit jako *pluralitní* či *nepluralitní*. Vzhledem k nejasné definici stran a stranických systémů na komunální úrovni vyplývající z rozboru lokálních politických systémů v předešlé kapitole, je v tomto pojetí za určující faktor plurality systému považován celkový počet kandidátů na kandidátních listinách všech volebních stran a nikoli (pouze) počet kandidujících stran. Dle logiky

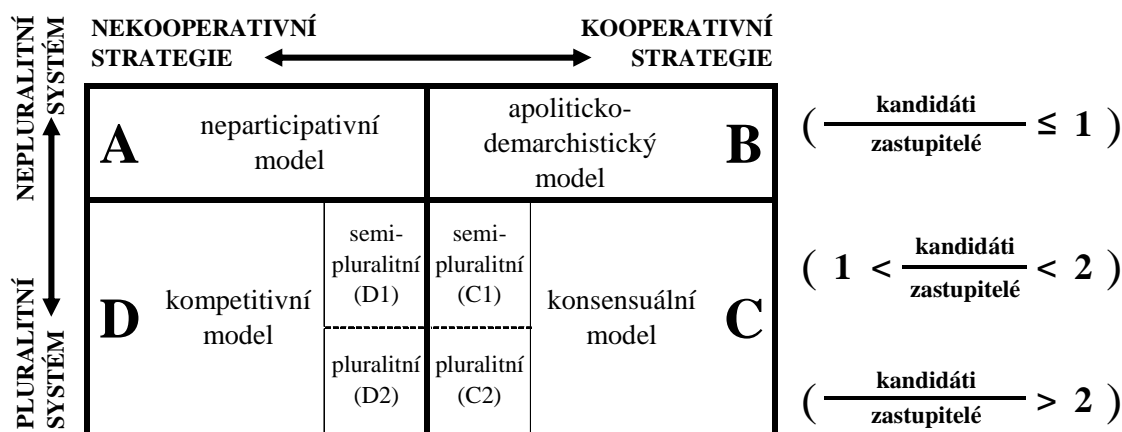
⁷⁵ Z uvedeného předpokladu vychází kupř. typologie Roberta A. Dahla [1995], který rozděluje stranické systémy dle různých modelů opozice. Uvádí, že úroveň soutěživosti (při volbách i na půdě parlamentu) v určitém stranickém systému je především závislá na koncentraci opozice (resp. počtu a charakteru stran). Stranické systémy pak rozděluje na přísně konkurenční, kooperativně-konkurenční, koaličně-konkurenční a přísně koaliční [viz také Novák 1997: 229-231]. Vzhledem ke specifickým podmínkám komunální politiky (zvláště v menších obcích) nelze Dahlovu typologii plně aplikovat na komunální stranické systémy. Význam podobně pojmenovaných typů volebního boje, které dále v textu používám, je proto mírně odlišný.

⁷⁶ Kooperativní a nekooperativní model se liší především v míře soutěživosti, přičemž ta nemusí být vždy na první pohled patrná. Proto považuji kooperativnost a nekooperativnost za lepší označení než soutěživost a nesoutěživost, které mohou vést k zavádějícím závěrům, které by automaticky předpokládaly existenci pluralitního prostředí, které nemusí být podmínkou.

zavedeného indexu plurality, za pluralitní systém označují i systém, ve kterém se vyskytuje jen jediná strana, což je z hlediska obecné teorie stranických systémů nepřijatelné. Samotná volební strana většinou neplní úlohu klasického politického subjektu a její role často končí vyhlášením výsledků voleb.⁷⁷ Z daného důvodu je určitý systém deklarován za pluralitní vždy, když počet kandidátů převyší počet rozdělovaných zastupitelských křesel (velikost volebního obvodu). Navíc, v souladu s definicí indexu plurality (s odkazem na tzv. neklasickou teorii demokracie) v kapitole zabývající se měřením plurality na lokální úrovni se dále přidržím rozdělení pluralitních politických prostředí na „skutečně“ pluralitní ($i_p \geq 2$) a semipluralitní ($1 < i_p \leq 2$).⁷⁸

Kombinací výše definovaných kritérií získáme typologii lokálních modelů demokracie (viz níže uvedené schéma 12), která obce rozděluje do čtyř kvalitativně odlišných skupin: (A) nepluralitní systém + nekooperativní strategie, (B) nepluralitní systém + kooperativní strategie, (C) pluralitní systém + kooperativní strategie a (D) pluralitní systém + nekooperativní strategie. Modely s pluralitním systémem jsou dále rozděleny na dvě kategorie dle míry plurality na semipluralitní (C1 a D1) a pluralitní (C2 a D2).

Schéma 12. Typologie lokálních modelů demokracie.



Zdroj: Vlastní zpracování.

⁷⁷ V některých obcích působí pouze místní organizace jedné celonárodní politické strany (tradičně se jedná o KDU-ČSL nebo KSČM), která je zároveň i jediným kandidujícím subjektem. V takových případech mohou komunální volby současně plnit i funkci jakýchsi lokálních primárních voleb.

⁷⁸ Neklasická teorie demokracie [viz kupř. Schumpeter 2004; Popper 1998; Novák 2002] mezi hlavní prvky demokratických systémů uvádí možnost vyměnit vládu. Nepřevyšší-li tedy počet kandidátů dvojnásobný počet členů budoucího zastupitelstva, takový stranický systém bude označen za semipluralitní.

5.1.1. Model A: Neparticipativní model

První model A tvoří skupina obcí, ve kterých se setkáváme s nepluralitním stranickým systémem a nekooperativní strategií místních politických aktérů. Jedná se především o obce, kde indolence a nezájem místních obyvatel o lokální politiku dosáhl té míry, že ohrožuje trvání vlastní autonomie municipality. Často se s modelem A setkáváme například v obcích, jejichž bývalá zastupitelstva zadlužila místní samosprávu natolik, že žádný z místních občanů si netroufá vedení obce přebrat, aby se nestal středem kritiky svých spoluobčanů. Jedním z indikátorů nezdravého stavu místního politického systému je tak konání opakovaných či dodatečných voleb, kdy se řádných voleb neúčastní ani potřebný minimální počet pěti kandidátů. Předvolební aktivity se omezují na sestavení alespoň nějaké kandidátní listiny a týkají se obvykle jen několika obyvatel obce, kterým zachování samostatnosti obce není lhostejné.

Možnosti zlepšení situace obcí v dané kategorii jsou velmi limitované a většinou se jedná o poslední vývojové stádium, po kterém následuje zánik obce a její připojení k obci sousedící. V takové situaci se kupř. nachází obec Prameny (okres Cheb), která se v průběhu 90. let zadlužila během příprav investičního rozvojového projektu, jehož záměrem bylo vybudování stáčírny minerálních vod z místních pramenů. Projekt však byl zastaven vzhledem k zákazu plánované stavby stáčírny na území chráněné krajinné oblasti. Plány zastupitelstev o oddlužení obce postupně zkrachovaly a v roce 2009 tak v rámci exekutivního řízení začaly probíhat první dražby obecního majetku [Navara 2009]. V důsledku daného vývoje se ve volebním období 2006 až 2010 někteří zastupitelé, kteří evidentně neviděli možné řešení daného problému, vzdali mandátu. Po nových volbách, které se konaly v roce 2009, však došlo k opětovnému odstoupení celého zastupitelstva a dalších plánovaných nových voleb v březnu 2010 se již neúčastnila ani jediná kandidátní listina. Pokud se taková situace bude opakovat i v případě řádných voleb 2010, je pravděpodobné, že samostatnost obce Prameny zanikne a bude připojena pod správu nedalekého města Mariánské Lázně.

Jednou ze záchran pro podobné obce bývají nově přistěhovalí obyvatelé, kterým často zachování samostatnosti obce je méně lhostejné než starousedlíkům. Příklad Malých Kyšic (okres Kladno) takový možný vývoj dokazuje. Ve volbách 2006 žádná volební strana neregistrovala svojí kandidátní listinu. V dodatečných volbách 2007 se tak vedení obce ujalo několik občanů z mladší generace. SNK Kyšická volba si stanovila jako jeden z hlavních cílů navázat užší komunikaci mezi zastupitelstvem a občany obce. Jedním z takových nových komunikačních prostředků bylo kupř. vydávání místního periodika (Malokyšické

ozvěny), kde zastupitelstvo informuje občany o aktuálním dění v obci, probíhajících projektech a plánovaných společenských akcích. Tímto se obec Malé Kyšice začala odlišovat od obcí modelu A a přibližuje se k modelu B.

5.1.2. Model B: Apoliticko-demarchistický model

Do skupiny B apoliticko-demarchistického modelu, patří obce, kde kandiduje jen jeden politický subjekt. Počet kandidátů uvedený na jediné kandidátní listině nepřesahuje počet volených zastupitelů. Výsledky voleb jsou tudíž předem známé. Sestavování kandidátních listin se podobá spíše náboru členů zastupitelstva, jelikož cílem voleb je zejména obsazení zastupitelských křesel za účelem zachování existence lokální vlády, resp. udržení samostatnosti obce. Do této skupiny obcí lze zařadit zejména nově vzniklé obce, ve kterých popsaný model slouží jako výchozí bod pro potenciální budoucí kvalitativní evoluci lokálního stranického systému. Nicméně, v mnoha obcích k podobnému vývoji nemusí dojít. Funkce zastupitele i starosty obce bývá obvykle neuvolněná a může být chápána jako jakýsi „Černý Petr.“ Často pak v dalších volbách dochází k personální alternaci na kandidátní listině a tedy i ve vedení obce. Nezáměr o kandidaturu v komunálních volbách vede v jiných případech naopak k postupnému přebírání moci některou z místních zájmových skupin, ať již záměrně (kupř. některé z dobrovolných občanských sdružení, případně místní podnikatelé) či „z donucení“ (důchodci, ženy na mateřské dovolené atp.). Významným rozdílem od modelu A je především fakt, že místním občanům není lhostejná samostatnost obce. Nezáměr o kandidaturu do zastupitelstva je proto většinou důsledkem spokojenosti se stávajícím vedením obce. Rozhodování o politice obce a o jejím směru se většinou provádí mimo politický prostor, buď v rámci jiných společenských aktivit nebo přímým kontaktem zastupitelstva s občany obce (veřejná setkání s občany či zasedání zastupitelstva v místním restauračním zařízení, realizace anket a pod.). S mírnou nadsázkou lze tak tvrdit, že funkční model některých politických systémů se přibližuje k demarchistickému modelu politického zřízení, kdy místní zastupitelstvo jen vykonává vůli místních občanů a každé rozhodnutí prochází určitým mechanismem obecného schválení komunitou. Ve skutečnosti však je pravděpodobnější, že vedení obcí patřících do daného lokálního modelu demokracie, vykonává svojí funkci tak, aby nedošlo k jakýmkoli politickým střetům. Do modelu B kupříkladu jednoznačně zapadá obec Horní Ředice (okres Pardubice), kde do místního zastupitelstva v žádných ze sledovaných voleb (1994 až 2006) nekandidovalo více kandidátů než tvoří počet volených zastupitelů. Politický proces asi nejlépe shrnuje tvrzení jedné z občanek obce, která uvedla, že „...účast ve volbách do zastupitelstva zde má jakousi se-

stupnou tendenci i možná proto, že obyvatelům se v podstatě nechce nic měnit, nejsou žádní protikandidáti na starostu a ani do obecního zastupitelstva se nikdo nehrne... Nikdo si příliš s politikou hlavu neláme, pomineme-li rozsáhlé debaty v místních hostincích.... volba do místního obecního zastupitelstva je v podstatě předem daná, založená na tom, že se všichni v obci navzájem znají a nikdo si zde velké novoty ani ‚čachry‘ nedovolí. Vše funguje na individuální úrovni, nikdo nechce druhému za každou cenu škodit a v podstatě občané táhnou za jeden provaz...“ [Pipková 2009].

Apoliticko-demarchistický model je však spíše jakýmsi teoretickým modelem. Lze totiž předpokládat, že v obcích s bohatým spolkovým životem (vyšší mírou občanské participace na veřejném životě obcí i politické angažovanosti), má funkční model daného politického systému tendenci k přesunu do modelu C, k větší pluralitě respektive.

5.1.3. Model C: Konsensuální model

Konsensuální model C představují obce s pluralitním stranickým systémem, kde dochází k zavádění kooperativní strategie při dosahování konsensu. Z hlediska zvolených kritérií lze obce této skupiny prohlásit za jakousi vyvinutější verzi obcí skupiny B. I zde je hlavním cílem voleb obsazení zastupitelských křesel za účelem zachování samostatnosti obce. Formát stranického systému se sice vyznačuje svým pluralitním prostředím (počet kandidátů je vyšší než počet rozdělovaných mandátů), nicméně typ volebního boje by se dal označit spíše za kvazikonkurenční než kompetitivní, přestože se voleb účastní i větší počet volebních stran. Výsledky voleb sice nejsou předem známé, ale více méně na nich nezáleží. Vlastní volby připomínají určitý druh kolektivní hry, kde úroveň rivality dosahuje asi takové výše jako při místním fotbalovému zápase.

Model C je poměrně častým modelem demokracie v malých obcích. Z hlediska dominantního rozporu mezi dvěma formami společenského soužití Gemeinschaft a Gesellschaft, které byly rozebrány v kapitole o konfliktních liniích, v těchto obcích jednoznačně převládá koncept Gemeinschaft. Obce patřící do skupiny C se také vyznačují rozšířeným spolkovým životem. Převládá zde participativní politická kultura a účast na veřejném životě obce se nezdírně překrývá s politickou angažovaností [srov. Čmejrek 2005: 76]. V politickém prostoru se daný model promítá zejména do vysoké volební účasti a také způsobu kandidatury. Ve většině obcí modelu C kandidují jen samostatně kandidující nezávislí kandidáti, jejichž kandidatura je navíc centrálně koordinována. Do této skupiny obcí patří kupříkladu obce Chotiněves (okres Litoměřice), Ostrá (okres Nymburk) nebo Chlístov (okres Bene-

šov), o kterých se zmiňují v kapitole o komunálním volebním systému u komponenty „struktura hlasu“. Dalšími příklady mohou být obce Rynárec (okres Pelhřimov), Chýšť (okres Pardubice) nebo Paršovice (okres Přerov).

Do zastupitelstva obce Rynárec kandidují vždy pouze samostatně kandidující NK, přičemž index plurality (i_p) byl ve všech sledovaných volebních obdobích 1994 až 2010 vyšší než hodnota 2 (počet kandidátů převyšoval počet volených zastupitelů více jak dvakrát). I z daného koordinovaného způsobu kandidatury vyplývá, že pokud vůbec lze hovořit o rivalitě mezi kandidáty, pak je na minimální úrovni. Zastupitelstvo obce se stará o kulturní život v obci (pořádá různé sportovní a společenské akce). Před volbami 2006 se dokonce konala veřejná schůze v místním kulturním zařízení, kde každý kandidát prezentoval svojí představu o budoucím rozvoji obce [Hunalová 2008].

Podobný funkční model lokálního politického systému lze nalézt i v obci Chýšť, který se nachází na pomezí modelu B (volební období 1998 až 2002) a C, resp. C1 (volební období 2002 až 2010). Voleb se opět účastní pouze NK, nicméně místní stranický systém je možné z hlediska plurality spíše označit za semipluralitní ($i_p < 2$). Kandidatura NK je stejně jako v případě předešlých obcí centrálně koordinována. Volba starosty probíhá na základě domluvy (opět se jedná spíše o výše zmíněný princip „Černého Petra“) a starosta je tak vždy zvolen jednomyslně. Také propojení politické a občanské angažovanosti je zde samozřejmostí, což dokládá i fakt, že zastupitelstvo je iniciátorem mnoha místních společenských a hudebních akcí, včetně soutěží pro děti [Midlochová 2009].

Politický systém obce Paršovice se od předchozích liší zejména kandidaturou dvou SNK doplněnou občasnou kandidaturou NK. Obě SNK sestávají místní tradiční spolky Sdružení dobrovolných hasičů a Sokol, což pouze dokládá úzkou propojenost občanského a politického života obce. Většina obyvatel je navíc členy obou spolků, z čehož vyplývá poměrně nízká úroveň rivality, resp. úroveň rivality odpovídající spíše právě úrovni soutěživosti jako u zmiňovaného fotbalového zápasu (taktéž starosta Paršovic pokaždé kandidoval na jiné kandidátní listině). Participativní politickou kulturu dokresluje i angažovanost různých místních občanských aktivistů, kteří vypomáhají obecnímu úřadu (např. jako členové výborů zastupitelstva), i když ve volbách nezískali mandát. Všeobecní koalice je tak samozřejmostí [Kulíšková 2008; 2010].

5.1.4. Model D: Kompetitivní model

V poslední skupině se nacházejí obce, ve kterých se mísí různé mechanismy stranických systémů, sestavování kandidátních listin a formy vedení předvolebního boje. Od předchozích skupin obcí se skupina D odlišuje vyšší úrovní rivality, která se zejména projevuje v průběhu volební kampaně (po volbách nezřídka ztrácí na relevanci). Cílem voleb již nebývá pouhé ustanovení jakéhokoli zastupitelstva, nýbrž získání a udržení kontroly nad vedením obce, čemuž odpovídá i zvolený způsob volebního boje, který leckdy nabývá kompetitivního či semikonkurenčního charakteru, a typ vytvořených exekutivních koalic (nezřídka se jedná i o minimální vítězné koalice). Kandidatura většího počtu politických subjektů je nutnou podmínkou. Škála stranických systémů v této skupině je natolik rozsáhlá, že se vymyká možnostem úzkého vymezení všech případných variant. Můžeme se zde setkat jak se systémy, kde se vyskytují pouze samostatně kandidující nezávislí kandidáti (musí samozřejmě platit podmínka přesahujícího počtu kandidátů nad počtem zastupitelů), tak i s velmi vyvinutými pluralitní systémy, kterým lze již bez výhrad přiznat označení stranický systém. V této skupině obcí se již běžně objevují i místní organizace politických stran s celonárodní působností. Koordinované sestavování kandidátních listin, pokud se s ním vůbec setkáme, neprobíhá centrálně a má spíše podobu předvolebních koalic či spřátelených kandidátních listin (pak lze hovořit o semikonkurenčním typu volebního boje). Taktéž formy volebních kampaní se v obcích skupiny D výrazně liší – nemusí mít sice vždy kompetitivní charakter, nicméně pluralitní prostředí přispívá k tendenci odlišovat volební nabídky. V méně rozvinutých systémech se „komparativní výhoda“ hledá zejména v personálním obsazení kandidátní listiny (většinou známými lokálními osobnostmi), zatímco v rozvinutějších systémech lze nalézt i podstatné rozdíly ve volebních programech kandidujících subjektů.

Z výše uvedené definice kompetitivního modelu lze usoudit, že se místní funkční mechanismy politických systémů přibližují politickým systémům větších obcí. S kompetitivním modelem demokracie se nicméně setkáváme zejména v těch malých obcích, kde dochází ke konfrontaci alespoň dvou skupin s odlišnými představami rozvoje obce. Některé typické příklady byly již uvedeny v kapitole pojednávající o lokálních štěpeních. Častým indikátorem modelu D jsou v malých obcích opakované (nové) volby. Velikost zastupitelstev v malých obcích se totiž většinou pohybuje mezi 7 až 9 zastupiteli. Jsou-li volební výsledky obou soupeřících skupin vyrovnané, opoziční skupina povětšinou drží vítěznou skupinu v šachu, jelikož položením svých mandátů může vyvolat konání nových voleb. Dalším

projevem rivality skupin s odlišnými vizemi rozvoje obce jsou časté změny v územním plánu či opakované přeměny a rušení již rozjetých projektů.

5.2. Hodnocení lokálních modelů demokracie

Zhodnocení výše definované typologie lokálních modelů demokracie provedu v souladu s cíli práce a rozebíranými tématy v předcházejících kapitolách nejprve z hlediska efektivity místní samosprávy a následně porovnáním s normativními předpoklady lokální demokracie.

5.2.1. Vliv lokálních modelů demokracie na efektivitu místní samosprávy

Efektivitu či efektivnost místní samosprávy lze chápat ve dvou významech. První význam odkazuje na ekonomickou efektivitu lokální vlády, kterou v souladu s definicí Miroslava Nováka [2002], budu dále v textu označovat jako *účinnost* (*effectiveness*). Účinností se pak rozumí schopnost vedení obce zvládat sociálně ekonomické úkoly. Druhý význam pojmu efektivnost představuje politickou efektivitu (*efficiency*), respektive *akceschopnost* lokální vlády spočívající v dosažení stanovených cílů za co nejnižší cenu (vláda disponuje dostatečnou většinou v legislativním orgánu pro prosazení vlastních návrhů). Novák uvádí, že účinnost je v daném pojetí často konfrontována s problematikou legitimacy prosazených návrhů,⁷⁹ zatímco akceschopnost vlády je dávana do protikladu s její reprezentativitou [viz Novák 2002: 11-12, 65].

Typologie lokálních modelů demokracie tak současně mapuje i možné způsoby nastavení funkčních modelů lokálních politických systémů v malých obcích, které umožňují místní samosprávě plnit socioekonomické úkoly směřující k rozvoji obce. Z analýzy však vyplývá, že institucionální úroveň místních politických systémů, která je více méně přednastavena příslušnou legislativní úpravou, není tím hlavním indikátorem určujícím zavedený model demokracie. Stěžejními atributy jednotlivých modelů jsou zejména ty aspekty politické reality jako jsou mechanismy stranických systémů a způsoby dosahování konsensu

⁷⁹ Problematikou legitimacy na lokální úrovni se zabývá kupř. článek Michala Kubálka [2006], který uvádí, že u lokální legitimacy (zvláště vztahené k osobám místních politiků) je často poměrně složité odlišit legitimitu a důvěru. Autor proto navrhuje zavedení především v případech malých obcí jakousi novou kategorií tzv. „*narativní legitimacy*“, jež autor definuje jako legitimitu, která se „... *nejvýrazněji projevuje a je také nejlépe analyzovatelná v sebevysvětlujícím a sebeopravňujícím vyprávění starostů...*“ [Kubálek 2006: 724-725]. Stejný „zdroj“ legitimacy však lze zřejmě nalézt i v případech legitimizace prosazených politických návrhů. Omezený sociální prostor a značná propojenost sociálních sítí (nabývajících mnohdy až klientelistické podoby) usnadňuje justifikaci prosazených partikulárních zájmů určité skupiny místních aktérů třeba i s odkazem na obhajobu veřejného zájmu. Podmínkou samozřejmě je, aby daný zdroj „*narativní legitimacy*“ byl většinově akceptován, sdílen a reprodukován místní komunitou.

(účinnosti a akceschopnosti) vycházející z tradic místní politické praxe či míry propojení občanské participace s participací na lokálním politickém životě.

Jako výchozí bod pro formulování hlavních znaků lokálních modelů demokracie v malých obcích přispívajících k účinnosti či akceschopnosti místní vlády poslouží debata týkající se vhodnosti současného modelu demokracie ČR, kterou lze také definovat jako rozpor mezi příznivci dvou protikladných modelů demokracie – konsensuálního a většinového. Zmíněnou debatu se pokusím převést z celostátní úrovně na úroveň komunální (samozřejmě s příslušnými omezeními) a obdobně jako název publikace Miroslava Nováka (*Jakou demokracii pro nové demokracie?* [viz Novák 2002]) si položím dvě otázky: 1) jaká institucionální podoba demokratického uspořádání místních samospráv odpovídá sociálně politickým podmínkám komunálních prostředí a lokální politické kultuře, a 2) jakým způsobem si komunální politici malých obcí přizpůsobují zákonem nastavené demokratické instituce své politické praxi?

Níže uvedená tabulka 10 zobrazuje hlavní rozdíly mezi zmíněným většinovým a konsensuálním modelem demokracie, který použil Arend Lijphart [2000] při analýze několika celostátních politických systémů.

Tabulka 10. Rozdíly mezi konsensuálním a většinovým (westminsterským) modelem demokracie v exekutivně-stranické dimenzi.

	Konsensuální model	Většinový model
Výkonná moc	Rozložení výkonné moci v širokých koalicích většího počtu stran	Koncentrace výkonné moci v rukou jednobarevné vlády
Vztah mezi exekutivní a legislativní mocí	Vyrovnanost exekutivní a legislativní moci	Dominantní postavení exekutivy
Stranický systém	Multipartismus	Bipartismus
Volební systém	Proporční	Většinový a disproporční
Systém zájmových uskupení	Koordinovaný a „korporativistický“ systém zájmových skupin orientovaných na kompromis a snahu dosáhnout dohody	Systém založený na volné soutěži zájmových skupin a principu relativní většiny

Zdroj: Lijphart 2000: 15.

Z tabulky je patrné, že aplikovatelnost zmíněných kritérií na lokální úroveň je poměrně složité vzhledem k určitým předem nastaveným institucím dle volebního zákona či zákona o obcích. Pro účely analýzy však lze uvedená kritéria nahradit kupříkladu následujícím způsobem:

Celostátní úroveň	Lokální úroveň
Výkonná moc	Koalice
Vztah mezi exekutivní a legislativní mocí	Rozhodovací proces (způsob dosahování konsensu)
Stranický systém	Pluralita
Volební systém	Forma kandidatury
Systém zájmových uskupení	Participace (míra prolínání občanské a politické participace)

První kritérium (výkonná moc) lze ponechat jako záležitost utváření exekutivních koalic. Vztah mezi exekutivní a legislativní mocí je předem dána zákonem o obcích. V analýze proto druhé kritérium nahrazuji mechanismem, kterým se v rozhodovacím procesu dochází k prosazení návrhů (většinový princip vs. snaha o široký konsensus). Stranický systém vzhledem k problematické definici stranických systémů na komunální úrovni (viz kapitola o lokálních stranických systémech) navrhuji nahradit kritériem plurality. Kritérium volebního systému lze v případě malých obcí redukovat na problematiku kandidatury, jak ostatně vyplývá z rozboru vlastností volebního systému v příslušné kapitole.⁸⁰ Poslední kritérium lze substituovat za formu politické participace, resp. míru překrývání (koordinace) politické participace s ostatními projevy společenského života obce.

Rozbor typických znaků sociálně politických institucí jednotlivých lokálních modelů demokracie dle výše nastavených kritérií uvádí následující tabulka 11.

Tabulka 11. Typické znaky institucí lokálních modelů demokracie v malých obcích.

	model A	model B	model C	model D
Koalice	široká nebo všeobecní	všeobecní	všeobecní	minimální
Rozhodovací proces	obojí	konsensus	konsensus	vítězná většinový princip
Pluralita	nepluralitní	nepluralitní	semipluralitní a pluralitní	pluralitní
Forma kandidatury	většinový sys. (1 strana / NK)	většinový sys. (1 strana / NK)	oba systémy (NK / strany)	poměrný systém (strany)
Participace	minimální	koordinace	koordinace	smíšený model

Tabulka nám tak dává odpověď na druhou otázku, jakým způsobem si komunální politici malých obcí přizpůsobují zákonem nastavené demokratické instituce své politické praxi. Jaký to má však důsledek pro efektivitu místní samosprávy?

⁸⁰ Kandidatura samostatně kandidujících NK či jediné kandidátní listiny totiž automaticky indikuje změnu vlastností volebního systému, který se tak chová jako většinový volební systém.

Z typologie lokálních modelů demokracie a tabulky 11 je patrné, že obce patřící do skupin A, B a C se v určitém smyslu podobají: atributy daných komunálních politických prostředí vykazují konzistentní kvalitu, což nelze tak jednoznačně tvrdit o skupině obcí D, která je vnitřně nehomogenní a naopak se od ostatních skupin výrazně liší tendencí k vyšší soutěživosti systémů známou spíše z politických prostředí větších obcí a měst. Vniklá typologie obcí je postavena na předpokladu, že charakter místních politických prostředí je produktem způsobu vedení předvolebního boje o hlasy místního voličstva, který je předurčen zavedeným mechanismem stranického systému na úrovni zastupitelského orgánu (zejména úrovně rivality a předpokládaným způsobem dosahování konsensu). Výzkum odhalil, že v menších obcích se na rozdíl od obcí větších velikostních kategorií setkáváme s podstatně odlišným procesem sestavování kandidátních listin, který bývá často centrálně koordinován, čímž se výrazně snižuje úroveň rivality. Vyplývá to i z odlišného vnímání podstaty voleb. Hlavní cíl volebního procesu spočívá především v zachování existence lokální vlády (jinými slovy autonomie obce). Na samotné skladbě politické reprezentace prakticky nezáleží, případně se řeší až jako druhořadý problém. Předvolební aktivity se zejména soustředí na získání dostatečného počtu kandidátů a volební proces má pak podobu spíše jakéhosi konkurzu na post zastupitele. Je tedy evidentní, že modely A a především B a C odsunují problematiku akceschopnosti do pozadí ve prospěch kritéria reprezentativnosti místní vlády. Naopak model D předpokládá, že účinnost vlády je postavená především na její akceschopnosti. Jakým způsobem se však vyšší míra akceschopnosti projevuje na účinnosti lokální vlády? Na rozdíl od velkých měst, kde je akceschopnost jedním z předpokladů účinnosti vládnoucí koalice, v malých obcích takový závěr nelze učinit. Výše bylo zmíněno, že v případě modelu D se často setkáváme s konfliktními situacemi, kde proti sobě stojí dvě relativně stejně silné skupiny. Opozice tak mnohdy může vládnoucí skupině vyhrožovat položením mandátů a vyvoláním nových voleb. Účinnost lokální vlády se tak významně snižuje. Zkoumání vývoje lokálních stranických systémů v kombinaci s odhalováním lokálních modelů demokracie uplatňovaných v různých volebních obdobích navíc umožnilo zachytit přesuny některých obcí z jedné kategorie uvedené typologie do druhé (z tohoto pohledu lze dané kategorie považovat tedy i za jakási vývojová stádia komunálních politických systémů). Analýza faktorů přispívajících ke změnám ve funkčním modelu komunálních politických systémů ukázala tendenci většiny malých obcí, kde se setkáváme s modelem D, směřovat k zavedení konsensuálního modelu C.

Rozdělíme-li tedy lokální modely demokracie dle kritéria plurality, je možné tvrdit, že (1) nepluralitní modely (A a B) záměrně obětují akceschopnost ve prospěch účinnosti místní samosprávy a to především za primárním účelem udržení samostatnosti obce; a (2) pluralitní modely (C a D) se odlišují mírou akceschopnosti – zatímco obce patřící do modelu C dosahují vyšší míry účinnosti za cenu nižší akceschopnosti, vedení malých obcí skupiny D jsou ochotná mnohdy akceptovat nižší účinnost ve prospěch akceschopnosti (to však neplatí u větších obcí nebo obcí, kde opozice nadržuje lokální vládu v „šachu“).

5.2.2. Komparace lokálních modelů demokracie s normativními předpoklady

V kapitole o normativním přístupu k pojetí lokální demokracie byla uvedena definice pojmu lokální demokracie jako soubor obecných demokratických institucí⁸¹ doplněný o „klíčové pojmy“ týkající se konkrétně lokální demokracie, mezi něž patří 1) občanství a komunita, 2) diskuze, 3) politická socializace a 4) dobrá vláda a sociální prosperita [Sisk 2001: 13]. Z rozboru uvedených klíčových pojmů vyplývá, že první pojem (občanství a komunita) se týká občanské angažovanosti a soudržnosti, jejímž předpokladem je politická socializace, resp. politizace (pojem 3). Definovaná typologie lokálních modelů demokracie ukazuje, že kritériu vyšší míry občanské angažovanosti odpovídají zejména modely pluralitní (modely C a D) a také model B, kde se však na první pohled občanská participace neprolíná s politickou angažovaností (nižší míra politické socializace). Druhý pojem (diskuze) odkazuje na tzv. *deliberativní model demokracie*. Jedná se o typický znak modelů s kooperativní strategií (B a C). Zatímco u modelu A se o deliberativním modelu prakticky nedá hovořit, v případě modelu D se jedná jen o fakultativní atribut daného politického prostředí. Poslední, čtvrtý pojem je jakýmsi zastřešujícím principem lokální demokracie. „Dobrá vláda a sociální prosperita“ jednoznačně předpokládá preferenci účinnosti lokální vlády před její akceschopností. Současně nelze předpokládat vznik „dobré vlády“ (ve smyslu republikánské tradice demokracie) v neparticipativním prostředí. Daným podmínkám tedy opět odpovídají pouze modely C a částečně i B. Akceptujeme-li uvedenou normativní definici lokální demokracie, jejíž součástí je i předpoklad existence pluralitního prostředí (viz princip alternace vlád), a závěry provedeného rozboru jednotlivých lokálních modelů demokracie v malých obcích dle stanovaných kritérií (klíčových pojmů), pak jedi-

⁸¹ Mezi základní demokratické instituce patří: 1) pravidelně se opakující volby, 2) právo opozice a menšin na vyjádření svých představ a ovlivňovat rozhodovací proces, 3) alternace vlád, 4) ochrana základních občanských a politických práv, 5) právo na osobní rozvoj atd. [Sisk 2001: 12].

ným modelem, který se přibližuje ideálu „lokální demokracie“, je jednoznačně konsensuální model C.

Závěr

Občasné tendence ke zjednodušování výzkumu komunální politiky vystihuje ve své práci Stanislav Balík [2008a] následovně: „*Malé obce prý nemá smysl zkoumat právě z důvodu jejich malosti, z níž vyplývá převážně personální charakter místní politiky, jež tak vlastně ale není politikou, ale společnou péčí o rozvoj obce bez politického kontextu ... voliči ve velkých městech se pak prý ve všech typech voleb chovají podobně (volí politické strany) – a lokální politika pak nutně není svébytnou politikou, ale jakousi derivací politiky celostátní*“ [Balík 2008a: 7]. Předkládaná disertační práce podobně paušalizující vnímání lokální politiky bezesporu (minimálně) zpochybňuje. O lokálních politických systémech velkých měst již existují poměrně komplexní studie [viz kupř. Balík 2008a; 2008b]. Problematice malých obcí se zatím věnovalo jen několik publikací a to prakticky vždy pouze z určitého hlediska úzce vymezeného politického pohledu. Přestože citované tvrzení na základě zmíněných argumentů (viz podkapitola Proč zkoumat malé obce?) evidentně navrhuji odmítnout, relativně přesně vystihuje odlišnosti ve vnímání politických prostředí malých a velkých obcí. Politické systémy velkých měst se skutečně svým charakterem a některými mechanismy podobají celonárodnímu politickému systému (občas se také o politice velkých měst hovoří jako o vstupní bráně do „vysoké“ politiky). Funkční modely politických systémů malých obcí jsou naopak velmi odlišné a jejich výzkum tudíž vyžaduje určité přizpůsobení metodických postupů a politologických teorií, které nelze na danou lokální úroveň mechanicky přenést. Malé obce tvoří převážnou část z celkového počtu 6 249 obcí ČR [ČSÚ 2009]. Zkoumání malých obcí tudíž má smysl, možná nikoli z důvodu jejich „malosti“ či přesněji nepatrné velikosti, ale především z důvodu jejich četnosti. Pochopení lokálních politických jevů v malých obcích tak může napomoci komplexnějšímu porozumění komunálního politického prostředí ČR jako celku.

Každá obec bezesporu představuje unikátní politické prostředí. Práce ukázala, že i přesto existují určité společné znaky malých obcí, které odlišují jejich politické systémy od systémů větších obcí. Jak již bylo zmíněno v uvedeném citátu, demografická velikost malých obcí má zejména vliv na převládající personální charakter místní politiky. Druhým důsledkem menší velikosti dané kategorie obcí jsou většinou nízké obecní rozpočty. Z hlediska politických věd se tak zkoumání může zaměřit na otázku, jakým způsobem dané faktory ovlivňují: 1) podobu místních politických subjektů, jejich chování a vzájemné vztahy, a 2)

charakter agendy místní samosprávy, jinými slovy „političnost“ či konfliktní potenciál místní politiky.

Obecně se uvádí, že nízký rozpočet obcí nejnižší velikostní kategorie předurčuje spíše „údržbářskou“ podobu místní politiky. Výzkum nicméně ukázal, že i přes nízkou úroveň ideologizace lokální politiky, lze na daném stupni komunální politiky identifikovat existenci prostoru pro soutěž politických idejí, resp. konfliktní linie týkající se odlišných vizí rozvoje obce.

Další charakteristický rys politického procesu v malých obcích představují politická rozhodnutí založená na širokém konsensu politických reprezentací v zastupitelstvu. Neshody v zásadních otázkách místní politiky mohou nést riziko vzniku sociálního konfliktu uvnitř celé komunity. Tendence k dosažení širokého konsensu lze také vyzorovat z procesu povolebního sestavování koalic. Velmi často se lze setkat s formováním tzv. všeobecných koalic (*superkoalic*) založených na principu co nejširší participace politických subjektů na místní politice. Lze to mimo jiné dokázat i na často se objevující mezistranické mobilitě místních politických aktérů, která by na národní úrovni byla z politického hlediska těžko akceptovatelná.

Užší sociální prostor menších obcí s vysokou mírou provázanosti sociální sítě uvnitř komunity podstatně ovlivňuje i aplikaci aktivního a pasivního volebního práva. Vzorce volebního chování místních elektorátů se zcela běžně řídí osobními sympatiemi ke konkrétním kandidátům – známost kandidáta a osobní sympatie ke kandidátovi (tzv. *sousedský efekt*) v podstatě představují určující faktor jeho volebního výsledku. To má vliv i na formu realizace pasivního volebního práva. Vzhledem k vlastnostem komunálního volebního systému, se vyšší míra personalizace voleb dá dosáhnout jedině kandidaturou samostatně kandidujících nezávislých kandidátů, což se také v malých obcích objevuje poměrně často.

Mezi specifické vlastnosti malých komunálních politických prostředí také patří nestabilita některých prvků politického systému v delším časovém horizontu. Zejména se to tedy týká formátu stranického systému na volební úrovni. Kandidátní listiny se běžně sestavují až těsně před komunálními volbami a tak počet volebních stran i kandidátů registrovaných ve dvou po sobě následujících volbách se může podstatně lišit. Navíc se lze poměrně často setkat s centrálně koordinovaným způsobem sestavování kandidátních listin, což naznačuje výrazně nízkou úroveň rivalry. Vyplývá to i z odlišného vnímání funkce voleb. V některých obcích se politická rozhodnutí provádějí „mimo“ politickou scénu. Volby tu-

díž někdy slouží jen jako legální prostředek ustavení již vybrané politické reprezentace, což zabezpečí zejména udržení samostatnosti obce.

Z výše uvedeného vyplývá, že přenesení „klasických“ politologických teorií a výzkumných metod na lokální úroveň může vést k chybným výsledkům. Práce ukázala, že se to týká především problematiky stranických systémů. Zkoumáme-li kupř. pluralitu politických spekter, můžeme dojít k chybným závěrům, budeme-li vycházet z kritéria počtu stran. V práci proto navrhuji, aby se pro účely zkoumání formátů stranických systémů na lokální úrovni spíše vycházelo z počtu kandidujících osob a nikoli volebních stran. Podíl počtu kandidátů na celkovému počtu volených zastupitelů pak umožňuje konstrukci indexu plurality, který je aplikovatelný právě a jen na lokální úrovni. Uvedené analýzy některých konkrétních lokálních politických systémů ukázaly, že index plurality má lepší vypovídací schopnost než jiné sofistikovanější metody měření plurality, které se používají pro analýzu celonárodních politických systémů.

Hlavním cílem práce nicméně bylo zjistit, jakými způsoby si adaptují místní politické elity zákonem nastavené politické instituce, aby lépe odpovídaly místní politické praxi a politické kultuře. Na základě komparativního výzkumu politických procesů 153 obcí (přibližně 620 volebních období) jsem identifikoval některé specifické mechanismy, které jsou typické pro obce s podobnými sociálně politickými podmínkami. Jedním z takových mechanismů je kooperativní strategie, kterou aplikují lokální elity pro dosažení konsensu v rámci jakékoli politické činnosti. Jednoznačným projevem takové strategie je např. již zmiňovaná centrálně koordinovaná příprava kandidatury místních politických subjektů. V takových politických systémech se setkáváme s nízkou mírou rivality mezi politickými skupinami, vyšší mírou politické participace a obecně dominující participativní politickou kulturou. V malých obcích, kde se podobný mechanismus nezavedl, se místní politický systém přibližuje svým charakterem politickým systémům obcí větší velikosti, případně místní politická kultura stagnuje a lze pak hovořit o jakémsi posledním stadiu samostatné existence municipality.

Výše uvedené atributy doplněné o kritérium plurality vedly k typologizaci lokálních modelů demokracie, jejichž charakteristické znaky i s příklady konkrétních komunálních politických prostředí byly dále v práci rozebrány. Z analýzy následně vyplynulo, že z hlediska často zmiňované efektivity místní samosprávy je pro malé obce nejvhodnější tzv. konsenzuální model, který se současně nejvíce přibližuje k ideálu normativní teorie lokální demokracie.

Může být samozřejmě předmětem další diskuse, jakým způsobem podpořit místní politikou elitu při zavádění některých institucí odpovídajících konsensuálnímu modelu (resp. modelu C). Diskuse by se pravděpodobně týkala především komunálního volebního systému. V obcích modelu C se centrálně koordinované kandidatury často projevují kandidaturou jednotlivě kandidujících NK. Evidentně tedy je upřednostňována personalizace volby, která je při standardní kandidatuře naplněných kandidátních listin pouze iluzorní. Úprava volebního systému, kde by se komunální prostředí rozdělila dle velikosti obcí (resp. zastupitelstev) a v malých obcích by se zavedla určitá forma většinového volebního systému s vícemandátovými volebními obvody, by jistě mnoho obecních politiků přivítalo, i přes nebezpečí efektu tzv. blokového hlasování.

Literatura

- Adamová, K.; Křížkovský, L. (2000). *Základy politologie*. Praha: C. H. Beck ISBN 80-7179-315-9.
- Almond, G. A.; Verba, S. (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. London: Sage. ISBN 0-8039-3559-5.
- Andres, A. (2008). *Volební proces v obci Chotiněves*. Bakalářská práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Balík, S. (2005a). Metodologie výzkumu komunální politiky. In *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Eds.: Fiala, P.; Strmiska, M. Brno: ISPO FSS MU, Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 80-7325-074-8.
- Balík, S. (2005b). Modely exekutivních koalic na komunální úrovni. In *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Eds.: Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-3865-9.
- Balík, S. (2006). Lokální politický pluralismus. Brno ve třech stoletích. Brno: CDK. ISBN 80-7325-110-8.
- Balík, S. (2008a). Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností. Koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994 – 2006. Brno: CDK. ISBN 978-80-7325-144-4.
- Balík, S. (2008b). Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989 – 2006. Brno: CDK. ISBN 978-80-7325-174-1.
- Balík, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2908-4.
- Balík, S. (Ed.) (2003). *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-3211-1.
- Balík, S.; Kyloušek, J. (Eds.) (2005). *Krajské volby v České republice 2004*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-3880-2.
- Benoit, K. (2000). Which Electoral Formula Is the Most Proportional? *Political Analysis* 8(4).
- Blanco, I; Gomà, R. (Eds.) (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel. ISBN 84-344-4252-3.
- Bubeníček, V. (2001). *Communal Waste As a Social Problem*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Bubeníček, V. (2002). *Politický život v obci Krásná Lípa a v jejím přilehlém okolí*. Diplomová práce. Praha: KHV PEF, Česká zemědělská univerzita v Praze.
- Bubeníček, V. (2004). Komunální volební inženýrství. In *Sborník příspěvků z doktorandského semináře 2004*. Praha, 17. února 2004. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1150-9.

- Bubeníček, V. (2005a). Metodika analýz voleb v komunitních studiích. In *Obce jako aktéři politického procesu: komunitní studie regionálních politických systémů a problematika metodiky jejich zpracování*. Eds: Bubeníček, V.; Čopík, J.; Hajný, P.; Kopřiva, R.; Neumanová, T. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1326-9.
- Bubeníček, V. (2005b). Relevantnost projekce výsledků komunálních voleb na parlamentní politickou scénu. In *Znalostní ekonomika: sborník příspěvků mezinárodní konference Agrární perspektivy XIV*. Praha, 20. - 21. září 2005. Eds.: SVATOŠ, M.; BOHÁČKOVÁ, I. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1372-2.
- Bubeníček, V. (2005c). Komparace regionálních volebních systémů ČR ve světle fundamentálních principů demokratických voleb. In *Sborník příspěvků z doktorandského semináře 2005*. Praha, 15. února 2005. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1314-5.
- Bubeníček, V. (2006). Výzkum komunálních volebních kampaní v malých obcích. In: *III. Kongres českých politologů*. Eds.: Němec, J.; Šustková, M. Česká společnost pro politické vědy. Praha, Olomouc: 2006. ISBN 978-80-902176-0-7.
- Bubeníček, V. (2007). Definice malé obce v politologickém výzkumu. In *Sborník prací z mezinárodní vědecké konference Agrární perspektivy XVI. Evropské trendy v rozvoji zemědělství a venkova*. Praha, 18. – 19. září 2008. Eds.: Svatoš, M.; Lošťák, M.; Zuzák, R. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 978-80-213-1675-1.
- Bubeníček, V. (2008). Normativní pojetí „lokální demokracie“. In *Sborník prací z mezinárodní vědecké konference Agrární perspektivy XVII. Výzvy pro 21. století*. Praha, 16. – 17. září 2008. Eds.: Svatoš, M.; Lošťák, M.; Zuzák, R. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 978-80-213-1813-7.
- Bubeníček, V. (2009a). Aplikace indexu plurality na lokální politické úrovni. In *Sborník prací z mezinárodní vědecké konference Agrární perspektivy XVIII. Strategie pro budoucnost*. Praha, 15. – 16. září 2009. Eds.: Svatoš, M.; Lošťák, M.; Zuzák, R. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 978-80-213-1965-3.
- Bubeníček, V. (2009b). Doubice. In *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Ed.: Čmejrek, J. Praha: Kernberg Publishing. ISBN 978-80-87168-10-3.
- Bubeníček, V.; Čopík, J.; Hajný, P.; Kopřiva, R.; Neumanová, T. (Eds.) (2005). *Obce jako aktéři politického procesu: komunitní studie regionálních politických systémů a problematika metodiky jejich zpracování*. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1326-9.
- Cabada, L. (2003). Aspekty české politické kultury. In *Politický systém České republiky. Historie a současnost*. Eds.: Vodička, K.; Cabada, L. Praha: Portál. ISBN 80-7178-718-3.
- Cabada, L.; Ženíšek, M. (2003). *Smíšené volební systémy*. Dobrá voda: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-44-9.

- Císař, O. (2007). Občanský republikanismus a deliberativní demokracie. In: Hloušek, V. Kopeček, L. (Eds.) *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 978-80-210-4249-0.
- Čmejrek, J. (2003). Lokální a regionální politické stranictví v ČR. In: *II. Kongres českých politologů*. Praha, 5. – 6. září 2003. Eds.: Dvořáková, V.; Heroutová, A. Praha: Česká společnost pro politické vědy. ISBN 80-902176-3-X.
- Čmejrek, J. (2005). Specifika komunální politiky v malých obcích ČR. In: *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Eds.: Dančák, B.; Fiala, P.; Hloušek, V. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-3865-9.
- Čmejrek, J. (2008). *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Nakladatelství Alfa. ISBN 978-80-87191-00-4.
- Čmejrek, J. a kol. (2009). *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Praha: Kernberg Publishing. ISBN 978-80-87168-10-3.
- Čmejrek, J.; Bubeníček, V. (2004). Reforma veřejné správy a rozvoj venkovského prostoru v ČR. In: *Trvale udržitelný rozvoj agrárního sektoru - výzvy a rizika: sborník příspěvků mezinárodní konference Agrární perspektivy XIII*. Praha, 22. - 23. září 2004. Eds.: Svatoš, M.; Boháčková, I. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1190-8.
- Čmejrek, J.; Bubeníček, V.; Luhanová, M. (2004). *Politika v regionálním rozvoji. Úvod do studia*. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN: 80-213-1157-6.
- Čopík, J. (2009). Bohuslavice nad Metují. In *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Ed.: Čmejrek, J. Praha: Kernberg Publishing. ISBN 978-80-87168-10-3.
- Čopík, J.; Kopřiva, R. (2005). Metodologické problémy zkoumání politického potenciálu na úrovni obcí a regionů. In *Obce jako aktéři politického procesu: komunitní studie regionálních politických systémů a problematika metodiky jejich zpracování*. Eds: Bubeníček, V.; Čopík, J.; Hajný, P.; Kopřiva, R.; Neumanová, T. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1326-9.
- Dahl, R. A. (1995). *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-85605-81-3.
- Eibl, O.; Havlík, V.; Kyloušek, J.; Pink, M. (2009). *Krajské volby 2008*. Brno: CDK. ISBN 978-80-7325-187-1.
- Fiala, P. (1994). O komunálních volbách a komunální politice. *Proglas 10/1994*.
- Fiala, P.; Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal. ISBN 80-85947-50-1.
- Fiala, P.; Strmiska, M. (Eds.) (2005). *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-074-8.
- Fiala, V; Říchová, B. (2002). *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta. ISBN 80-900965-8-1.
- Gret, M.; Sintomer, Y. (2003). *Porto Alegre. La esperanza de otra democracia*. Madrid: Editorial Debate. ISBN 84-8306-967-7.
-

- Harmanová, I. (2008). *Komunitní studie obce Bušanovice*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Haus, M.; Sweeting, D. (2006). Local Democracy and Political Leadership: Drawing a Map. *Political Studies* 54(2).
- Heywood, A. (2004). *Politologie*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-95-5.
- Hloušek, V. (2007). Klasická liberální teorie demokracie. In: Hloušek, V. Kopeček, L. (Eds.) *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 978-80-210-4249-0.
- Hloušek, V.; Kopeček, L. (2004). *Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-3449-1.
- Hloušek, V.; Kopeček, L. (Eds.) (2007). *Demokracie. Teorie, modely, osobnosti, podmínky, nepřátelé a perspektivy demokracie*. 2. vydání. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 978-80-210-4249-0.
- Hudák, J.; Jüptner, P.; Svoboda, J. (Eds.) (2003). *Komunální politické systémy*. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy. ISBN 80-7308-056-7.
- Hunalová, G. (2008). *Rynárec*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Chytilík, R.; Šedo, J.; Lebeda, T.; Čaloud, D. *Volební systémy*. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-548-6.
- Illner, M. (2006a). Jsou venkovské obce v ČR příliš malé? In: *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Venkov je náš svět*. Český Krumlov, 1.-3. března 2006. Ed.: Majerová, V. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze. ISBN 80-213-1539-3.
- Illner, M. (2006b). Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení po roce 1990*. Eds.: Vajdová, Z.; Čermák, D.; Illner, M. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 80-7330-086-9.
- Jüptner, P. (2001). Komunální koalice a politické modely. *Politologická revue* 2001/2.
- Jüptner, P. (2004). Komunální koalice a politické modely. *Politologická revue* 2004/2.
- Jüptner, P. (2006). Konfrontace teorie koalic s lokální politikou. In *Koalice a koaliční vztahy*. Ed.: Cabada, L. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 80-7380-004-7.
- Jüptner, P. (2008). Local Lists in the Czech Republic. In Reiser, M.; Holtmann, E. (Eds.) *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag. ISBN 978-3-531-15687-3.
- Jüptner, P.; Polinec, M.; Švec, K. a kol. (2007). *Evropská lokální politika*. Praha: IPS, FSV UK. ISBN 978-80-254-1187-2.
- Jüptner, P.; Polinec, M. a kol. (2009). *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS, FSV UK. ISBN 978-80-254-3510-6.
- Klíma, M. (1998). *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix. ISBN 80-86031-13-6.
- Korábová, M. (2008). *Velké Přílepy*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.

- Kotousová, A. (2009). *Analýza lokálního stranického systému v obci Malenice*. Bakalářská práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Krejčí, O. (2001). *Mezinárodní politika*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-45-9.
- Krejčí, O. (2006). *Nová kniha o volbách*. Praha: Professional Publishing. ISBN 80-86946-01-0.
- Kubálek, M. (2006). Legitimita lokálních politických institucí. In: *III. Kongres českých politologů*. Eds.: Němec, J.; Šustková, M. Česká společnost pro politické vědy. Praha, Olomouc: 2006. ISBN 978-80-902176-0-7.
- Kubát, M. (2007a). Stranické systémy. In Cabada, L.; Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-076-5.
- Kubát, M. (2007b). Volby a volební systémy. In Cabada, L.; Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-076-5.
- Kulíšková, J. (2008). *Analýza lokálního stranického systému v obci Paršovice*. Bakalářská práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Kulíšková, J. (2010). *Analýza lokálního politického procesu v obci Paršovice*. Diplomová práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Lebeda, T. (2001). Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. *Sociologický časopis č. 4, ročník 37*.
- Lebeda, T. (2008). Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-1523-3.
- Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona: Ariel. ISBN 84-344-1815-0. (orig. angl. text: Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms And Performance In Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press. ISBN 0-300-07893-5).
- Lišková, M. (2009). *Analýza lokálního stranického systému v obci Stožice*. Bakalářská práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Maříková, P. (2005). Malé obce – sociologický pohled. (Vymezení malých obcí a jejich charakteristika). *Obec a finance 1/2005*.
- Matějů, P.; Vlachová, K. (Eds.) (2000). *Nerovnost, spravedlnost, politika. Česká republika 1991 – 1998*. Praha: SLON. ISBN 80-85850-82-6.
- Meer, T. van der; Ingen, E. J. van (2009). Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. *European Journal of Political Research*, 40(2).
- Midlochová, K. (2009). *Chýšť*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Mrklas, L. (Ed.) (2001). *Krajské volby 2000. Fakta, názory, komentáře*. Praha: CEVRO. ISBN 80-238-6750-4.
- Müller, K. B. (2008). Politická sociologie: politika a identita v proměnách modernity. Praha: Portál. ISBN 978-80-7367-380-2.
- Navara, L. (2009). 1. český protektorát: Obec Prameny už nebude řídit starosta, ale státní úředník. MF Dnes, 24. listopadu 2009.
- Novák, L. (2010). *Analýza lokálního politického procesu v obci Štěkeň*. Diplomová práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
-

- Novák, M. (1997). Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia. Praha: SLON. ISBN 80-85850-22-2.
- Novák, M. (2002). *Jakou demokracií pro nové demokracie? Konsensuální model, efektivita a kulturně homogenní země*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy university v Brně. ISBN 80-210-2742-8.
- Outlý, J. (2003). Volby do zastupitelstev – vývoj a souvislosti. *Politologická revue* 2003/2.
- Pipková, T. (2009). *Horní Ředice*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Popper, K. R. (1998). *Život je řešení problémů. O poznání, dějinách a politice*. Praha: Mladá fronta. ISBN: 80-204-0686-7.
- Potůček, M. (1997). Těžké znovuzrození: občanský sektor v České Republice. *Politologická revue*, 1997/2.
- Potůček, M. a kol. (2005). *Veřejná politika*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-50-4.
- Premusová, J. (1999). *Sociologický a prostorový výzkum vybraných regionů na česko-polské hranici*. Závěrečná zpráva o výsledcích řešení grantu Grantové agentury ČR č. 403/96/0978. Ostrava: Pedagogická fakulta Ostravské univerzity.
- Prorok, V.; Lisa, A. (2003). *Politologie*. Dobrá voda: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-31-7.
- Pumpr, J. (2006). *Chlístov*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Putnam, R. D. (1994). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. ISBN 0-691-03738-8.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling Alone. The Collapse And Revival of American Community*. New York : Simon & Schuster. ISBN 0-684-83283-6.
- Rosůlek, P. (2007). Politika jako předmět zájmu politické vědy. In Cabada, L.; Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-076-5.
- Rousseau, J. J. (2002). *O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-10-4.
- Říchová, B. (2000). Přehled moderních politologických teorií. Empiricko-analytický přístup v soudobé politické vědě. Praha: Portál. ISBN 80-7178-461-3.
- Říchová, B. (2002). Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů. Praha: Portál. ISBN 80-7178-628-4.
- Sartori, G. (2005). *Strany a stranické systémy. Schéma pro analýzu*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-062-4.
- Sartori, G. (2009). *La democracia en 30 lecciones*. Madrid: Santillana Ediciones Generales. ISBN 978-84-306-0687-0.
- Schumpeter, J. A. (2004). *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: CDK. ISBN 80-7325-044-6.
- Sisk, T. (Ed.) (2001). *Democracy At The Local Level: The International IDEA Handbook on participation, Representation, Conflict Management, And Governance*. Stockholm: International IDEA. ISBN 91-89098-73-0.
- Skovajsa, M. (2002). Teorie demokracie. In: Cabada, L.; Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-41-6.

- Skovajsa, M. (2006a). *Politická kultura. Přístupy, kritiky, uplatnění ve zkoumání politiky*. Praha: Karolinum. ISBN 80-246-1136-8.
- Skovajsa, M. (2006b). *Demokracie, občanská kultura a sociální kapitál*. Pracovní texty FHS. Dostupné on-line na: http://www.fhs.cuni.cz/kos/kestazeni/texty/skovajsa_obcanska_kultura_a_socialni_kapital.doc. Staženo 11. května 2009.
- Strmiska, M. (2005). *Regionální strany, stranické systémy a teritoriálně-politický pluralismus. Pojetí a typologie evropských regionálních stran a regionálních stranických soustav*. Brno: Nakladatelství AP. ISBN 80-902652-5-1.
- Štřeleček, F.; Zdeněk, R. (2005). *Velikost obcí a ekonomická aktivita obyvatelstva*. *Obec a finance* 5/2005.
- Šafr, J.; Sedláčková, M. (2006). *Sociální kapitál. Koncepty, teorie a metody měření*. Sociologické studie/Sociological Studies 06:7. Praha: Sociologický ústav AV ČR. ISBN 80-7330-095-8.
- Šaradín, P.; Outlý, J. (Eds.) (2004). *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 80-244-0798-1.
- Štolfová, A. (2009). *Červený Újezd*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Tomková, K. (2009). *Politická a sociálně ekonomická analýza obce Ostrá*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Torrens, X. (2002). *Los sistemas electorales*. In: *Manual de ciencia política*. Ed.: Caminal Badia, M. Madrid: Tecnos. ISBN 84-309-3363-8.
- Truhlička, I. (2008). *V Malé Úpě vyměnili starostu*. *MF Dnes*. 11. dubna 2008.
- Urban, L. (2008). *Sociologie trochu jinak*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2493-5.
- Urdános Ganuza, J. (2006). *Fórmulas electorales y representación proporcional*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra. ISBN 84-9769-113-X.
- Vála, D. (2009). *Malá Úpa*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU.
- Valeš, L. (2007). *Zrod demokratických politických systémů okresů Klatovy, Domažlice a Tachov a jejich vývoj v 90. letech 20. století*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-082-6
- Valeš, L. a kol. (2006). *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 80-7380-010-1.
- Vaněk, D.; Divila, E. (2006). *Venkovské domácnosti v České republice*. In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Venkov je náš svět*. Český Krumlov, 1.-3. března 2006. Ed.: Majerová, V. PEF, Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze. ISBN 80-213-1539-3.
- Zelená, R. (2008). *Bubovice*. Seminární práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.
- Žáček, T. (2009). *Analýza místního stranického systému v obci Mořina*. Bakalářská práce. Praha: KHV PEF ČZU v Praze.

Judikatura

Zákon č. 368/1990 Sb.

Zákon č. 424/1991 Sb.

Zákon č. 298/1992 Sb.

Zákon č. 152/1994 Sb.

Zákon č. 128/2000 Sb.

Zákon č. 491/2001 Sb.

Zákon č. 2/2003 Sb.

Zákon č. 234/2006 Sb.