

Mechanismy rozhodování o investičních záměrech a rozpočtech obcí¹

Radek Kopřiva – Jan Čopík – Jaroslav Čmejrek²

Katedra humanitních věd, Provozně ekonomická fakulta ČZU, Praha

Decision-Making Mechanisms on Investment Aims and Budgets of Municipalities. The article deals with areas of decision-making in local governments in the Czech Republic. It is specifically focused on proposing the agenda and decision-making mechanism. It asks the question of who comes up with an investment impulse, whether work meetings about investments are held before council meetings, and whether the size of the municipality is a determinant for an own decision-making mechanism. It turns out that the main actors in deciding on the key issues of municipalities are mayors. Their role is particularly important in smaller municipalities, while in big cities the range of actors involved in decision-making mechanisms is broader. Despite the fact that the management system of the local governments of Czech municipalities tends to be understood as collective, this may in practice not necessarily apply to small municipalities.
Sociológia 2017, Vol. 49 (No. 5: 482-506)

Key words: *Decision-making; mayor; municipal council; work meetings of councils; municipal budget; investments*

Úvod

Rozhodování je v rámci územní samosprávy obcí v České republice svěřeno primárně voleným zastupitelstvům. Rozsah samostatné působnosti českých obcí, definovaný zákonem o obcích, je relativně široký. Zastupitelstva schvalují např. program rozvoje obce, rozpočet, zřizují organizační složky obce, vydávají obecně závazné vyhlášky, rozhodují o vyhlášení místního referenda apod. Vlastní mechanismus rozhodování o vnitřních záležitostech obce ovšem není zákonem upraven. Ačkoliv zastupitelstvo nese klíčový díl odpovědnosti za rozhodování v samostatné působnosti obce, fakticky nemusí mít hlavní roli v iniciování takových rozhodnutí. Podnět může vzejít od řady aktérů i mimo zastupitelstvo. Vedle otázky prvotního impulsu se nabízejí i další otázky. Především jde o to, jací aktéři do rozhodovacího procesu vstupují a co předchází vlastnímu rozhodnutí zastupitelstva obce. Snaha porozumět fungování územní samosprávy v ČR z hlediska mechanismu rozhodování a iniciace investičních akcí tvoří záměr této studie.

Obecní pořádky různých zemí se liší z hlediska kompetence a politické relevance orgánů obcí. Např. typologie P. E. Mouritzena a J. H. Svary se zaměřuje na pozici starosty. Mouritzen a Svary rozlišují čtyři typy komunálního

¹ Tento článek vznikl za podpory Interní grantové agentury (IGA) PEF ČZU v Praze, číslo 20171030 „Mechanismy samosprávného rozhodování v obcích České republiky“.

² Korespondence: Ing. Radek Kopřiva, Ph.D., Ing. Jan Čopík, Ph.D., doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc., Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta, Katedra humanitních věd, Kamýčká 129, 165 21 Praha 6 – Suchbátka, Česká republika. E-mail: kopriva@pef.czu.cz, jancopik@post.cz, jaroslav.cmejrek@gmail.com

uspořádání. Systém silného starosty, kdy přímo volený starosta ovládá většinu v zastupitelstvu a disponuje rovněž většinou exekutivních pravomocí. Systém vůdce výboru, kdy jedna osoba – ne nutně starosta – je jasným politickým vůdcem obce, o exekutivní pravomoci se dělí s kolektivním orgánem, nad zastupitelstvem může i nemusí mít kontrolu. Systém kolektivního vedení, kde má exekutivní pravomoci v rukou kolektivní orgán, jehož členy jsou volení členové zastupitelstva. Systém manažerského výboru, kde jsou všechny exekutivní funkce v rukou profesionální administrativy, starosta má jen reprezentativní pravomoci. (Mouritzen – Svára 2002) V ČR je uplatňován systém kolektivního vedení, exekutivním kolektivním orgánem voleným zastupiteli z vlastních řad je rada obce. V obcích s méně než 15 zastupiteli však rada volena není a většinu jejich pravomocí vykonává starosta.

Článek se soustřeďuje na vnitřní rozhodovací mechanismy obecních samospráv v oblasti rozvoje municipalit. Řešení rozvoje obcí, tj. zvláště rozhodování o investičních akcích, schvalování obecních rozpočtů, prodeje či nákupy významného majetku nebo například rozhodování o přijetí a podobě strategického plánu rozvoje obce, bývá nejčastějším zdrojem polemik a štěpení uvnitř místních komunit. (Balík 2009; Čmejrek et al. 2010; Bernard et al. 2011)

Cílem studie je hledat odpovědi na otázky, jaký je faktický vliv místních aktérů v oblasti navrhování a prosazování investičních záměrů municipalit a to ještě předtím, než je příslušná agenda projednána na veřejné schůzi zastupitelstva. Kdo je iniciativní v oblasti nastolování agendy rozvoje obce? Starosta? Rada obce? Zastupitelstvo? Občané prostřednictvím petic či jiného „tlaku“ na zvolené členy samospráv? Představitelé místních spolků? Úředníci obecních úřadů? Jak se v obcích rozhoduje? Schází se členové zastupitelstva před veřejným zasedáním na pracovních poradách? Vždy, nebo jen v některých případech (např. před schvalováním rozpočtu)? Schází se všichni zastupitelé nebo jen politické kluby (zastupitelé zvolení za určitou volební stranu)? Jsou vnitřní rozhodovací mechanismy závislé na velikosti obce?

Rozhodování v obcích v teoretické perspektivě

Obecní samospráva byla v ČR (ČSFR) obnovena již před více než pětadvaceti lety v rámci hlubokých změn po roce 1989. Transformační proces neprobíhal rovnoměrně. Na úrovni obcí byly nejprve patrné především změny institucionálního charakteru související s obnovením obecní samosprávy. Avšak vedle institucionálních změn se setrvačně udržovala dřívější zaběhnutá praxe podřízenosti místní správy ústřední státní moci. Jak poukazovali někteří autoři, obnovená místní samospráva po určitou dobu zůstávala v zárodečné podobě a projevovala se absencí skutečného politického a ekonomického rozhodovacího mechanismu. (Reid 2003) M. Illner (1992), který tento problém charakterizoval jako rozdíl v postupu institucionální a kulturní změny, identifikoval na prahu

90. let hlavní překážky vývoje lokální demokracie: absence lokálně zakotvené střední třídy, přežívání politické kultury z doby před rokem 1989 spojené s pasivitou občanů a očekáváním paternalistické péče úřadů, nedostatek znalostí a zkušeností s fungováním místní správy v decentralizovaném systému a v podmínkách tržní ekonomiky, fragmentace sídelní struktury a slabost obecních rozpočtů. (Illner 1992: 90n.)

Mnohé z překážek rozvoje plnohodnotné místní samosprávy a její schopnosti odpovědně rozhodovat, jež byly identifikovány před více než dvěma desetiletími, jsou aktuální i dnes, i když se podařilo některé faktory korigovat. Zejména se zlepšilo financování obecních samospráv v oblasti samostatné působnosti, obecní společenství si začala více uvědomovat odpovědnost za svůj rozvoj, obce se naučily využívat možností horizontální spolupráce v území apod. Na druhé straně však i úroveň komunální politiky byla zasažena problémy spojenými s klientelizací politických stran a celého demokratického systému vládnutí. I obecní samosprávy byly vystaveny snahám netransparentního byznysu získat přístup k veřejným zdrojům. (Klíma 2015; Velšic 2003)

Neodmyslitelnou součástí politického procesu a jakéhokoliv rozhodování na všech úrovních je důvěra občanů v instituce. Výzkumy veřejného mínění v této otázce ukazují, jak významně se liší lokální úroveň politiky a veřejné správy oproti úrovni národní. „Samosprávy jsou svými voliči hodnoceny převážně pozitivně, jak z hlediska akceschopnosti, tak z hlediska transparentnosti a dodržování demokratických pravidel. Nedochází zde k odcizení politické sféry od občanů, které je známé z národní úrovně politiky.“ (Bernard et al. 2011: 203) Jak prokázal Karel B. Müller (2016), důvěra občanů v instituce úzce souvisí s politickou kulturou a rozhodovacími mechanismy. Stejně jako u jiných aspektů lokální politiky i v otázce důvěry v instituce záleží na velikosti obce. Jak to vyjádřil Müller, „důvěra v místní zastupitelstvo (i ve starostu) je poměrně spolehlivě negativně korelována s velikostí obce.“ (Müller 2016: 10) Müller však zejména akcentuje provázanost institucionální důvěry s důvěrou mezilidskou a také s občanskou sebedůvěrou. Provázané roviny důvěry či nedůvěry představují součást významové struktury politické kultury. Pokud jde o české prostředí, Müller ji charakterizuje jako strukturu „deficitního pojetí politiky, která politiku vnímá jako cestu za hledáním správného řešení“. (Müller 2016: 31) Toto pojetí politiky „implicitně předpokládá i posiluje politickou kulturu podřízenosti a pasivity“ (ibid.: 31n.), tedy postoje, jež byly dědictvím předlistopadového politického a správního systému.

Dlouhodobé zkoumání lokální demokracie, rozhodovacích mechanismů a občanské participace, zejména v malých městech a venkovských obcích, obrací pozornost k četným případům selhávání lokálního demokratického procesu, hroucení samosprávných orgánů, potíží s komunálními volbami a s formováním kandidátních listin, včetně neochoty občanů kandidovat a dokonce i ne-

možnosti uspořádat volby a vytvořit orgány samosprávy. Pro řadu problematických obecních samospráv je charakteristické relativně vysoké zadlužení a rizikový management obce. (Čmejrek – Čopík 2015; Hornek 2016) Právě tyto jevy akcentují potřebu zabývat se správní kapacitou územních samospráv, aktéry a rozhodovacími mechanismy spojenými se schvalováním rozvojových projektů a investičních akcí.

Při hledání teoretických východisek zkoumání mechanismů schvalování investičních záměrů a rozpočtů obcí se lze inspirovat teoretickými diskusemi a empirickými výzkumy zaměřenými na vývoj veřejné správy v kontextu konceptuálního posunu od *government* ke *governance*, který umožňuje pochopit rozmanitost aktérů vstupujících do rozhodovacího procesu, pochopit jejich interakce, odpovídat na otázky, kdo je a kdo není vtažen do procesu vládnutí, proč tomu tak je a co skutečně aktéři dělají. (Lovan et al. 2005) Jestliže je vládnutí ve smyslu *government* chápáno jako moc nad, vládnutí ve smyslu *governance* může být interpretováno jako moc k něčemu. V souvislosti s tím naléhavě vystupují do popředí i legitimizační aspekty tohoto vývoje. (Bekkers et al. 2007) To je důležité zvláště proto, že na revitalizaci a regeneraci veřejného prostoru měst se vedle samospráv a vlád podílí v rostoucí míře i soukromý sektor. (Pastak – Kährik 2016)

K tomu přistupují i další aspekty vývoje rozhodování v demokratických systémech, jež se promítají do diskusí o politické či občanské kultuře (Skovajsa 2006; Müller 2016) a jež se odrážejí i v pojmu „nepolitická demokracie“. (Urbanati 2014) Objevují se studie, jejichž smyslem je identifikovat proměnné stojící v pozadí tvorby kolektivní vůle a určující úlohu aktérů v rámci rozhodovacího procesu. Do popředí zájmu se dostávají otázky spojené s působením institucí v opozici vůči racionalitě rozhodování (Villadsen et al. 2010; Karlsson 2013; Nilsson 2015) nebo již zmíněné otázky důvěry v místní politické rozhodování. (Pina et al. 2007; Bouckaert – van de Walle 2003) Inspirativní jsou výzkumy zabývající se vazbami mezi důvěrou, chováním občanů a vytvářením sociálního kapitálu (Bolino et al. 2013), dále pak studie věnované financování a ekonomické udržitelnosti obcí. (Rodríguez et al. 2015; Anessi-Pessina – Sicilia 2015)

Pokud jde o rozhodovací mechanismy v rámci českých obecních samospráv, dosavadní výzkumy poskytují poněkud rozporuplný obraz. Na jedné straně je zde skutečně bohatá literatura o české komunální politice. V rámci transformačního procesu na počátku 90. let bylo zachyceno obnovení obecní samosprávy a lokálního politického procesu v českých zemích (Illner 1992), a to i v širším evropském srovnání. (Viz zejména Baldersheim et al. 1996) Na průkopnické práce z 90. let pak navázaly komparativní studie o evropské lokální politice. (Jüptner et al. 2007; Jüptner – Polinec 2009) Řada prací byla věnována sociální změně a přechodu k pluralitnímu politickému systému na obecní úrov-

ni po roce 1989 (Balík 2008b; Kandert 1998, 1999 a 2004; Valeš 2007), začala být prováděna sociologická šetření představitelů samospráv. (Ryšavý 2006; Vajdová – Kostecký 1997; Vajdová et al. 2010; Illner 2001 a další) Česká komunální politika se postupně stala významným směrem politologického bádání. (Hudák et al. 2003; Outlý 2003; Jüptner 2004; Balík 2006, 2008a, 2008b, 2009; Čmejrek et al. 2010; Čopík 2014; Ryšavý – Šaradín 2011; Ryšavý 2016) Hlavní pozornost byla věnována politickému stranictví, politické participaci občanů, volebnímu procesu, formování koalic, objevily se také práce zaměřené na formulaci lokálních rozvojových cílů. (Blažek 1998; Bernard 2010; Bernard et al. 2011; Spáč et al. 2016)

Na druhé straně však vlastní rozhodovací mechanismy v obecních samosprávách zůstávaly stranou pozornosti. Objevily se sice cenné snahy aplikovat politickou analýzu na komunální politiku a její aktéry, např. v Jüptnerově kapitole v publikaci *Analýza politiky a političtí aktéři. Možnosti a limity aplikace teorií v příkladech* (Řichová 2015), ale stále v nich šlo hlavně o vytváření kandidátních listin a formování koalic. Lze jen souhlasit s konstatováním obsaženým v publikaci *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*: „Stále ... není k dispozici mnoho informací zejména o vnitřních procesech, kterými jsou v místních samosprávách přijímána rozhodnutí. Nevíme mnoho o vztazích mezi jednotlivými aktéry samosprávy, zejména mezi starostou a zastupitelstvem, o roli případné administrativy, o významu participačních mechanismů.“ (Bernard et al. 2011: 65)

Data a způsob jejich získání

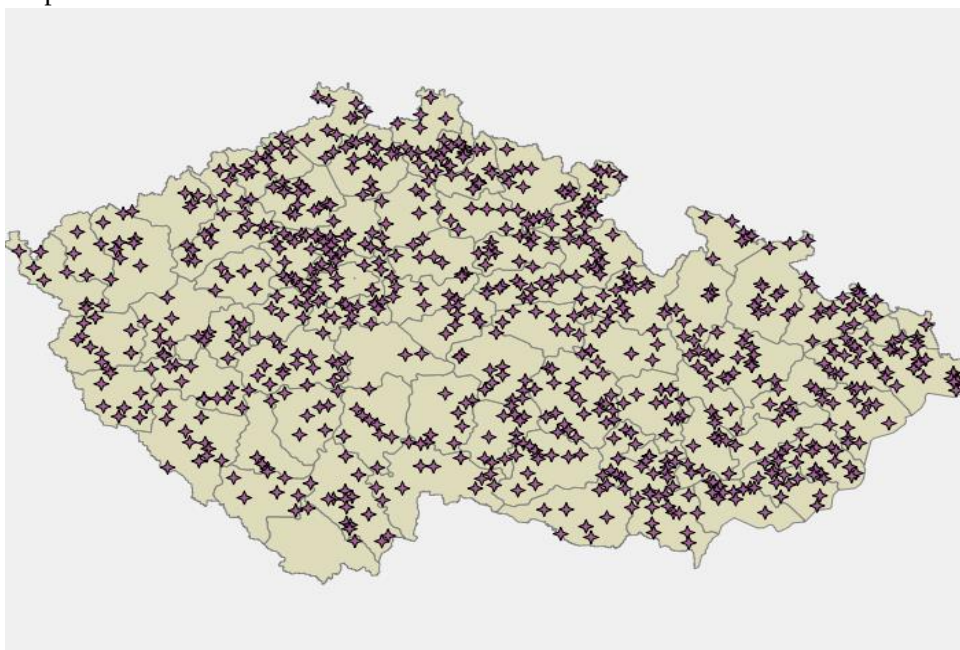
Studie vychází z dat, která byla získána na základě dvou šetření. Jejich cílem bylo v obou případech získat data týkající se mechanismu rozhodování v obcích ČR a dále data identifikačního charakteru. První šetření se týkalo zastupitelů obcí a bylo řešeno formou dotazníku. (Rozhodování o investicích 2016) Druhé šetření mělo charakter případových studií 22 vybraných obcí.

K dotazníkovému šetření zpracovatelský tým přistoupil i přes řadu omezení, jež užití dat získaných touto technikou přináší. Naději na získání dostatečného množství dat, což obvykle bývá limitováno nízkou návratností dotazníků, dává zkušenost řešitelů s výzkumy obdobného charakteru. Ukazuje se, že aktéři územní samosprávy zastávající svou funkci dobrovolně, jsou motivováni zájmem o šíření informací o problematice samosprávy a návratnost dotazníků bývá v této oblasti relativně vysoká. Proto lze také očekávat relativně vysokou reliabilitu a validitu získaných dat. Je ovšem třeba dodat, že zkušenost s návratností dotazníků je v rámci výzkumu českých obcí rozličná³. Ke sběru

³ D. Ryšavý s P. Šaradínem uvedli návratnost dotazníků zaslaných zastupitelům prostřednictvím oslovených starostů v případě měst s počtem obyvatel vyšším než deset tisíc 17,4 % a v případě třetiny obcí s počtem obyvatel mezi třemi a

dat bylo využito elektronického dotazníku, který byl distribuován ve formě odkazu jako příloha k e-mailu, rozeslaného na adresy elektronických podatelů všech obcí v ČR vyjma Prahy. Součástí e-mailu byla žádost o přeposlání odkazu všem členům místního zastupitelstva. Předmětem zájmu ovšem nebyla data o zastupitelích, ale o obcích a mechanismu rozhodování v jejich rámci⁴. Není známo, kolik zastupitelů bylo výsledně osloveno, ale odpovědi byly získány od 3 438 z nich. Po úpravě dat byly získány informace o 905 obcích, což činí podíl 14,5 % z celkového počtu obcí v ČR⁵. Lokalizaci těchto obcí na mapě ČR ukazuje mapa č. 1. Tabulka č. 1 je přehledem distribuce šetřených obcí dle velikostní kategorie v kontextu velikostní struktury obcí v ČR.

Mapa č. 1: Šetřené obce



Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“ (zpracováno v SPSS).

deseti tisíci obyvatel 22,2 %. (Ryšavý – Šaradín 2010) Úspěšnější bylo dotazníkové šetření starostů, které mělo návratnost 70 %. (Bernard et al. 2011)

⁴ Dotazník je tvořen (mimo jiného) otázkami na to, kdo přichází s investičním impulzem, jaká je úloha pracovních jednání zastupitelstva a účelově zřízovaných pracovních skupin, jaký je mechanismus rozhodování, zejména s ohledem na podíl jednotlivých možných aktérů a formu diskuse v rámci zastupitelstva obce a mezi místními občany.

⁵ Dotazník byl vyplněn 3 438 zastupiteli, z toho 1 798 dotazníků bylo vyplněno zcela a 1 640 částečně. V případě obcí, kde dotazník vyplnilo více respondentů než jeden, došlo ke kontrole shodnosti odpovědí. V případě značného nesouladu odpovědí byla obec ze souboru vyřazena. V případě odchýlení odpovědi jednoho respondenta od ostatních dané obce došlo k vyřazení jeho odpovědi.

Tabulka č. 1: **Distribuce šetřených obcí a obecní struktura ČR dle počtu obyvatel**

	Počet šetřených obcí		Obce ČR
	abs.	%	%
do 500	301	33,26	55,07
501 – 2 000	372	41,10	33,96
2 001 – 5 000	114	12,60	6,66
5 001 – 15 000	83	9,17	2,89
15 000 – 30 000	18	1,99	0,85
30 000 a více	17	1,88	0,58
Celkem	905	100,00	100,00

Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“. Malý lexikon obcí České republiky – 2016.

Druhé šetření navázalo na dotazníky. Data o obcích byla získána na základě studia dostupných dokumentů⁶ a zejména polostandardizovanými rozhovory s představiteli samosprávy⁷. Logika výběru obcí respektovala značnou roztržitost české sídelní struktury, a to z hlediska velikosti (dle počtu obyvatel) a „bohatství“ municipalit (dle možností investovat a rozsahu spravovaného majetku) a dále také dle kontinuity či diskontinuity jejich vývoje (z personálního hlediska)⁸. Přehled šetřených obcí a základních informací o těchto obcích je uveden v příloze. (Příloha – obce pro případové studie)

Stanovení rozvojových cílů – impulzy k investicím

Snaha porozumět mechanismu rozhodování o významných záležitostech obecních samospráv přináší dvě klíčové otázky. Jednak jde o to, kdo přichází s impulzem k nastolení dané agendy, jednak je třeba hledat odpověď na to, kdo o stanovení cílů a jejich naplňování reálně rozhoduje. Škála aktérů, kteří přinášejí podněty k rozhodování o struktuře rozpočtu obce, investičních aktivitách či

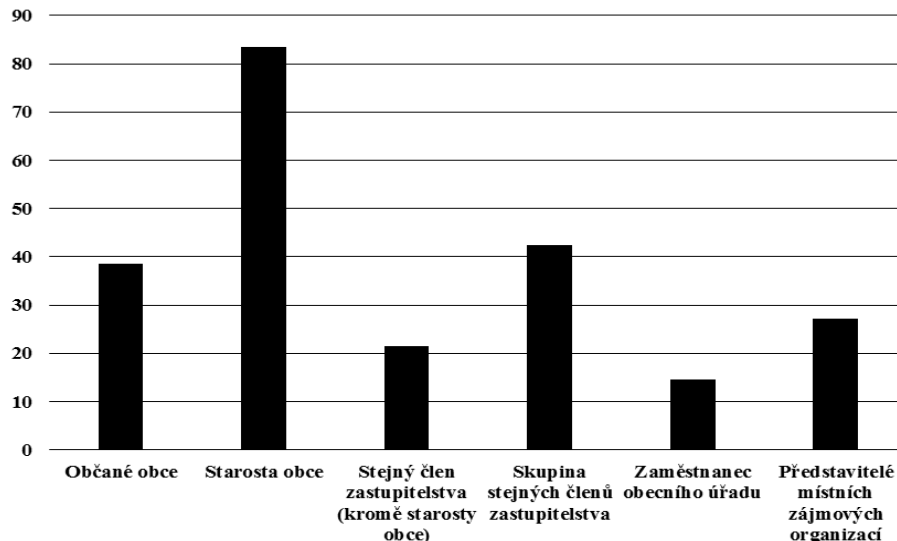
⁶ Jedná se např. o webové stránky obce, zápisy z jednání zastupitelstva, studium místních kronik, studium statistických dat o obci, dat volebních – dostupných díky Českému statistickému úřadu.

⁷ Jedná se o starosty, zastupitele, členy výborů zastupitelstev a komisí, místní politické aktivisty. Rozhovory s aktéry samospráv byly při snaze lépe porozumět datům z dotazníkového šetření a zpřesnit informace o rozhodování v obcích opět zaměřeny na otázky týkající se impulsu k rozhodování v obci a mechanismu, který je v dané obci běžný při rozhodování o klíčových záležitostech lokálního charakteru, a dále také na míru rizik plynoucích z rozhodnutí, která místní představitelé vnímají.

⁸ Kritérii výběru obcí jsou velikost (zahrnuty jsou nejmenší obce do 500 obyvatel, malé obce nad 500 a do 1 500 obyvatel, obce střední velikosti, mezi něž patří také malá města s počtem obyvatel více než 1 500 a do 15 000 a velká města, která mají více než 15 000 obyvatel) a majetkové možnosti obce (zahrnuty jsou jak obce, které mají omezené investiční možnosti a výdajovou část rozpočtu orientovanou zejména na provoz, tak obce, které mohou investovat do vlastního rozvoje). Kritériem výběru je ovšem také personální stabilita či proměnlivost místních zastupitelstev a exekutivních orgánů. Výběr kritérií byl podpořen výsledky testování vztahu sledovaných proměnných jednak prostřednictvím Chi-square testu na hladině významnosti 0,05 a jednak s použitím znaménkového testu. Vztah závislosti mezi velikostí obce a řadou sledovaných proměnných zesílil při sloučení kategorií největších obcí. Prokázán naopak nebyl vztah závislosti sledovaných charakteristik obce s její geografickou polohou.

prodeji majetku může být relativně široká a do jisté míry ovlivněná charakterem místní politické soutěže. Úlohu může v tomto kontextu sehrávat velikost obce, jež do značné míry ovlivňuje míru její politizace. (Ryšavý 2006) Přestože jsou malé obce spojovány s „...poměrně malou intenzitou politické soutěživosti, někde dokonce její absencí“ (Bernard et al. 2011), klíčové aspekty rozhodování mohou i v těchto typech obcí přinášet konflikty, které aktivizují místní politické aktéry. (Bubeníček – Kubálek 2010; Čmejrek et al. 2010, 2009) Účast ve volbách do místních samospráv je ostatně v malých obcích podstatně vyšší nežli v municipalitách lidnatějších, v obcích do 500 obyvatel dokonce často přijde více lidí volit své zastupitele nežli poslance parlamentu. (Kostecký – Krivý 2015) Vzhledem k organizaci samosprávy obcí v ČR (systém kolektivního vedení) lze předpokládat, že značný podíl rozhodování vzniká na popud zastupitelů obce, a to zejména těch, kteří disponují exekutivními pravomocemi. Jde tedy o starosty obcí a členy rad municipalit. V rámci úvah o iniciaci územně samosprávného rozhodování je ovšem třeba brát v úvahu také neformální institucionální pravidla. (Lowndes et al. 2006) Zanedbatelné v tomto případě nemusí být také aktivity zaměstnanců municipalit (obecní a městské úřady, magistráty statutárních měst) nebo občanské iniciativy, ať už v organizované nebo individuální podobě. Koncept víceúrovňového vládnutí pracuje s předpokladem širšího zapojení neformálních aktérů do rozhodování v rámci územní samosprávy. (Bache – Flinders 2005)

Graf č. 1: **Iniciativa k investiční akci v obcích (v %)**



Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“.

Na základě provedeného dotazníkového šetření zastupitelů obcí se ukazuje, že úloha starostů je z hlediska iniciativy k rozhodování o významných tématech v obci klíčová. Starostové přicházejí s impulzem k investicím ve valné většině obcí (83,6 %). Žádná jiná šetřená kategorie možných „iniciátorů“ není v daném ohledu tak významná. V přibližně každé páté municipalitě (21,7 %) je starosta uváděn dokonce jako jediný, kdo s takovým impulzem přichází. Význam ostatních sledovaných aktérů, kteří přicházejí s impulzem k rozhodování, není zanedbatelný, avšak je výrazně nižší oproti starostům obcí.

Přestože je ve většině municipalit stanovení rozvojových cílů motivováno více aktéry, jejich význam není chápán shodně. Tedy jinak řečeno – je-li v obci více iniciátorů přicházejících s impulzem k rozhodování, někteří jsou v tomto ohledu aktivnější a jiní méně aktivní. V této souvislosti se jako významná proměnná ukazuje velikost obce. V malých obcích se úloha starostů ukazuje jako rozhodující. V Kozolupech (1 021 obyvatel), stejně jako v Chlistově (123 obyvatel) nebo Krakovanech (823 obyvatel) dotazovaní v rozhovorech shodně uvádějí, že „v 90 % případů“ přichází s impulzem k investiční akci právě starosta. V Bohuslavicích na Náchodsku (1 007 obyvatel) vyčíslil respondent podíl starosty dokonce na 99 %. V případě obcí Vršovka (132 obyvatel), Vochoz (812 obyvatel), Vidnava (1 283 obyvatel) nebo Kopidlno (2 160 obyvatel) zastupitelé uvádějí, že s investičním impulzem přichází „většinou“ starosta, v případě obce Pláně (262 obyvatel) vždy starostka. (Rozhovory 1, 7, 10, 11, 12, 15, 20, 22) Zastupitelé Hanušovic (3 181 obyvatel) rovněž jako iniciátorku většiny investičních akcí označují starostku města. (Rozhovory 5-1 až 5-5) U větších obcí je však zřejmé, že spektrum aktérů podněcujících rozhodování je širší, byť starostové často zůstávají jeho těžištěm nebo alespoň jedním z aktérů. Dotazovaný zastupitel města Česká Lípa (37 158 obyvatel) odpověděl, že „velké projekty rozhoduje politické vedení města, tj. starosta, rada města, předsedové koaličních stran“. V roce 2016 však Česká Lípa uskutečnila také anketu mezi občany. Zastupitelstvo jejím prostřednictvím hledalo odpověď na otázku, které z devíti projektů, vyhodnocených vedením města jako důležité, preferují občané města. (Rozhovor 2) V případě města Klatovy (22 415 obyvatel) je zmiňována značná úloha Majetkové komise nebo Hospodářského odboru městského úřadu v případě rozhodování o prodeji či nákupu majetku. Iniciativní je v tomto ohledu také Odbor rozvoje města, jehož zaměstnanci hledají možnosti získání dotačních titulů umožňujících další rozvoj města, nebo také příspěvkové organizace, které iniciují rozhodování o jejich možné finanční či materiální podpoře. (Rozhovor 9) Podobné je to rovněž ve městě Štětí (8 861 obyvatel), kde je rozhodování mnohdy podněcováno některými organizačními složkami úřadu. (Rozhovor 18) Vedení měst (radní) a zaměstnanci městských úřadů jako většinové iniciátory investic zmiňují rovněž dotazovaní v Českých Budějovicích (93 513 obyvatel), Dobrušce (6 848 obyvatel), Novém Městě nad Metují

(9 550 obyvatel) a Šumperku (26 878 obyvatel). (Rozhovory 3, 4, 13, 19-1, 19-2) Zastupitel a bývalý starosta obce Horoměřice (3 928 obyvatel) uvádí rozhodující roli členů rady obce. Podobně odpověděli dotazovaní z Rapotína (3 234 obyvatel) a Ivančic (9 606 obyvatel). (Rozhovory 5, 8, 17)

Na otázku ohledně postupu při sestavování rozpočtu obcí odpovídali dotazovaní obdobně jako na otázku týkající se impulsů k investicím. Jediný rozdíl spočíval ve skutečnosti, že se na přípravě rozpočtu vždy podíleli zaměstnanci obecních a městských úřadů.

Značný význam starostů z hlediska nastolování agendy obecních samospráv se potvrzuje také při rozdělení odpovědí získaných dotazníkovým šetřením podle velikostních kategorií obcí⁹. Starostky a starostové jsou ve všech velikostních kategoriích s výjimkou měst nad 30 tisíc obyvatel uváděni jako nejčastější a mnohdy dokonce jediní aktéři, kteří takový impuls přinášejí. Za „výrazně dominantního aktéra“ samosprávy považuje starostu rovněž práce o samosprávě a rozvoji venkovských obcí autorského kolektivu kolem J. Bernarda (2011). Upozorňují, že v malých obcích, kde mnohdy není zřizována rada, je starosta jediným exekutivním orgánem a sám rozhoduje o způsobu hospodaření obce. Mimo to vykonává řadu administrativních úkonů. (Bernard et al. 2011) Dotazníkové šetření ovšem ukázalo, že v případě větších municipalit je spektrum činitelů podněcujících rozhodování pestřejší. V kategorii obcí s počtem obyvatel vyšším než 30 tisíc již nejsou starostové uváděni nejčastěji. Jejich úloha je v tomto ohledu porovnatelná s občany obce, zaměstnanci úřadu nebo představiteli místních zájmových organizací.

Ve městech s více než 30 tisíci obyvateli má podle dotazovaných zastupitelů stěžejní význam pro nastolování agendy určitá skupina členů zastupitelstva (v grafu označovaná jako skupina stejných členů zastupitelstva), tj. rada města, politické vedení (koalice) či kolegium primátora (ve více než 60 % případů). Jako příklad je možné uvést statutární město Plzeň (169 858 obyvatel). Iniciativní jsou zde zejména členové devítičlenné rady města. Kromě toho se ukazuje, že pozice těchto skupin představitelů samosprávy jako předkladatelů návrhů k rozhodování o investicích je tím silnější, čím ostřeji je definována hranice mezi členy místní exekutivní koalice a sjednocenou opozicí. (Rozhovor 16) V případě Českých Budějovic představuje rozhodující skupinu členů zastupitelstva kolegium primátora, což je primátor a uvolnění radní. (Rozhovor 3) Rovněž v některých menších obcích našeho výběru nemůžeme o starostovi mluvit jako o jediném hybateli. Ačkoliv prvotní myšlenka v obci Horoměřice obvykle vzejde od starosty, iniciátorem či motorem rozhodování jsou členové rady. Sjednocený postup posiluje naději na přijetí návrhu. Nezanedbatelná je v tomto kontextu také otázka legitimacy impulsu. Starosta je v symbolické rovi-

⁹ Do 500 obyvatel – 301 sledovaných obcí; 501-2 000 – 372; 2 001-5 000 – 114; 5 001-15 000 – 83; 15 001-30 000 – 18; nad 30 000 – 17.

ně opozicí vnímán jako „pilíř“ místního rozhodování. (Rozhovor 6) Prakticky s totožnou interpretací je možné se setkat také v případě měst Štětí či Ivančice. (Rozhovory 8, 18) Oba příklady ovšem shodně ukazují, že ačkoliv jsou iniciátory rozhodování místní rady, prvotní myšlenka mnohdy vychází od starostů. Konsenzuální postup koaličních zastupitelů může být způsoben vnitřní koordinací a snahou o minimalizaci možných konfliktů. (Říchová 2015)

Iniciativy k rozhodování přicházejí také od občanů obce. Ve 38,7 % obcí obsažených v dotazníkovém šetření se občané tímto způsobem zapojují do mechanismu rozhodování. Z analytického pohledu na účast občanů obce dle velikosti šetřených municipalit vyplývá, že aktivita občanů byla uváděna v jednotlivých kategoriích v rozmezí od přibližně 30 % obcí do necelých 50 % obcí. Stejně tak je zjevné, že velikost obce nehraje v této souvislosti roli. Otázkou ovšem zůstává, do jaké míry jsou občané aktivní a jaký charakter mají jejich podněty k rozhodování. V obecné rovině klasické nevolební participace jsou občané spíše pasivní. Jednání zastupitelstev se účastní jen v nepatrné míře. Žijí-li v obci iniciativní občané, jde zpravidla o výjimky, a přicházejí s iniciativami, jež se obvykle bezprostředně týkají jejich osobních zájmů. Z hlediska obce se zpravidla jedná o záležitosti relativně malého, neinvestičního významu jako např. drobné opravy komunikací či infrastruktury. „Město má stanovenou určitou prioritu rekonstrukcí a oprav chodníků, místních komunikací. Ovšem hraje roli i to, v jaké části se lidi ozvou, jak hlasitě ozvou. Když se ozvou hodně hlasitě, tak vedení města jim ne vždy, ale řekněme většinou vyjde vstříc.“ (Rozhovor 3) Celkově lze v souladu se závěry studie věnované participaci občanů na veřejném životě venkovských obcí (Čmejrek et al. 2009) říci, že veřejnost není v rámci municipalit příliš politicky angažovaná a ze strany obcí není často velká snaha občany zapojit. České obce nepoužívají ve velké míře nástroje k zapojení občanů, které jsou stále častěji využívány v zemích západní Evropy. (John 2001; Denters – Rose 2005) Snahy vedení obcí o zapojení veřejnosti se však přesto objevují. Jako příklad můžeme uvést anketu o investičních prioritách v České Lípě z roku 2016 (viz výše) nebo anketu v Novém Městě nad Metují o budoucnosti objektu staré školy v místní části Krčín ze září 2015. (Rozhovory 2, 13) Někteří dotazovaní také zmiňovali tzv. participativní rozpočtování (o části výdajů obce rozhodnou v anketě občané). (Rozhovory 2, 3, 4) Zvláštním příkladem je obec Nákří, kterou ve svém textu z roku 2015 zmiňuje P. Jüptner. Před každými volbami do obecního zastupitelstva se zde koná přímý předvýběr kandidátů občany. V jeho rámci mají občané možnost navrhnout priority pro práci obecní samosprávy. (Říchová 2015: 182-190)

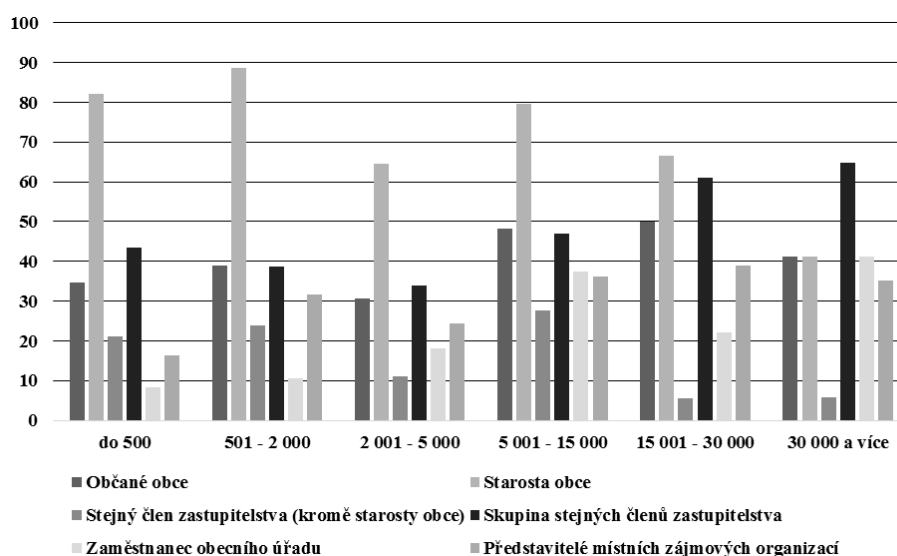
Do rámce občanských aktivit spojených s rozhodováním územních samospráv lze zařadit také impulzy, které přicházejí od představitelů zájmových organizací. Angažovanost těchto spolků a sportovních organizací se pohledem výsledků dotazovacího šetření nezdá příliš velká. S impulzy k rozhodování

přicházejí představitelé místních zájmových organizací v 27,1 % obcí obsažených v šetření. Z hlediska velikostních kategorií obcí je zřejmé, že aktivnější jsou zájmové organizace ve větších municipalitách, byť rozdíly mezi velikostními kategoriemi obcí nejsou z tohoto hlediska velké. Relativně nízká míra angažovanosti zájmových organizací je v daném kontextu pozoruhodná vzhledem k faktu, že podpora jejich aktivit je důležitou součástí výdajové strany rozpočtů řady českých obcí. Vedle toho se ukazuje, že podpora zájmových aktivit je ze strany politických reprezentací obcí pokládána za jeden z důležitých aspektů územní samosprávy. Jsou-li zájmové organizace v tomto ohledu aktivní, jedná se prakticky vždy o úsilí získat finanční či materiální podporu ze strany obce na vlastní zájmovou činnost. V této souvislosti se lze setkat prakticky se dvěma typy aktivit. První, která se ukazuje jako častější, spočívá v tom, že zájmové organizace podávají žádosti o podporu na základě výzvy ze strany obce. Ve městě Nýrsko je mezi zájmové organizace na podporu jejich činnosti rozdělen každý rok přibližně jeden milion korun. Obdobné je tomu také v případě obce Horoměřice. V Novém Městě nad Metují přesahuje suma rozdělená ročně mezi sportovní organizace a místní spolky pět milionů korun. Prakticky ve všech obcích, kde se uskutečnily rozhovory, je obvyklé, že se starosta a někteří členové zastupitelstva pravidelně účastní schůzí zájmových organizací a sledují jejich potřeby. (Rozhovory 4, 6, 13) Podněty vzešlé z diskusí v rámci těchto návštěv představitelé obcí mnohdy přenášejí do agendy obcí. V druhém typu aktivit jsou iniciátory žádostí o podporu samy zájmové organizace. Aktivní jsou v tomto ohledu zájmové organizace například v obci Vochov. (Rozhovor 21) V Klatovech se představitelé zájmových spolků účastní jednání zastupitelstva a zapojují se do diskuse týkající se jejich podpory. (Rozhovor 9) Poměrně běžnými případy, které ovšem pohled na zájmové organizace jako málo iniciativní aktéry v procesu rozhodování obcí staví do jiného světla, jsou případy personálního propojení zastupitelstev se zájmovými subjekty. Lidé, kteří jsou aktivní v zájmových spolcích, bývají v některých případech také angažováni v místní politice a usilují o vstup do zastupitelstev. (Rozhovor 11, 18) V Plzni je možné se setkat s propojením zájmových subjektů a městských komisí, „které doporučují rozsah dotací pro zájmové organizace.“ (Rozhovor 16) V Novém Městě nad Metují jsou všechny sportovní organizace zastoupeny ve Sportovní komisi. Při rozdělování finančních prostředků vyčleněných v rámci rozpočtu města pro jednotlivé sportovní oddíly navrhne komise částky, které zastupitelstvo města prakticky vždy schválí. (Rozhovor 13) V obci Chlistov pochází jen malé množství iniciativ od jiných aktérů mimo starostu. Těmi pak jsou v převážné většině zastupitelé, kteří jsou členy místního Sdružení dobrovolných hasičů a tělovýchovné jednoty SK Chlistov. (Rozhovor 7) Studium investičních iniciativ ukazuje, že organizované zájmové aktivity jsou velmi důležitou součástí samospráv obcí v ČR, a to i přes fakt, že

vlastní zájmové organizace nejsou častými přímými aktéry, kteří by přicházeli ve vztahu k obcím s investičními požadavky. Jejich podpora je přirozenou součástí fungování municipálních samospráv. Ukazuje se, že občanské sdružování je poměrně intenzivní i ve venkovských obcích, ačkoliv je veřejný život v nejmenších obcích málo intenzivní. (Bernard et al. 2011)

Zaměstnanci obecních úřadů podněcují rozhodování v oblasti investičních akcí spíše ve větších municipalitách. Na základě distribuce odpovědí je zřejmé, že se jedná o obce, které mají pět tisíc a více obyvatel. Není to nijak překvapivé, protože se jedná zpravidla o města, která jsou ve věci výkonu přenesené působnosti pověřena působením v širších správních obvodech a disponují rozsáhlejším úředním aparátem. Městské úřady proto mohou mít kapacity k přípravě investičních akcí, ale zejména také k iniciativě takových příprav.

Graf č. 2: **Iniciativa k investiční akci dle velikosti obcí (v %)**



Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“.

Pokud shrneme fakta zjištěná v dotazníkovém šetření a rozhovory v obcích, můžeme říci, že z hlediska četnosti impulzů k investičním akcím lze identifikovat určité rozdíly mezi velikostními kategoriemi obcí. Nejeví se však jako zásadní. Úloha starostů je v tomto kontextu s výjimkou kategorie obcí nad 30 tisíc obyvatel klíčová. I zde však může být význam starosty či primátora velice silný. Z titulu své funkce je totiž členem rady města, kolegia primátora či politického vedení města. Zároveň se ukazuje, že ve větších obcích je spektrum iniciátorů agendy pestřejší a jejich podíl vyrovnanější. Z dotazníkového šetření

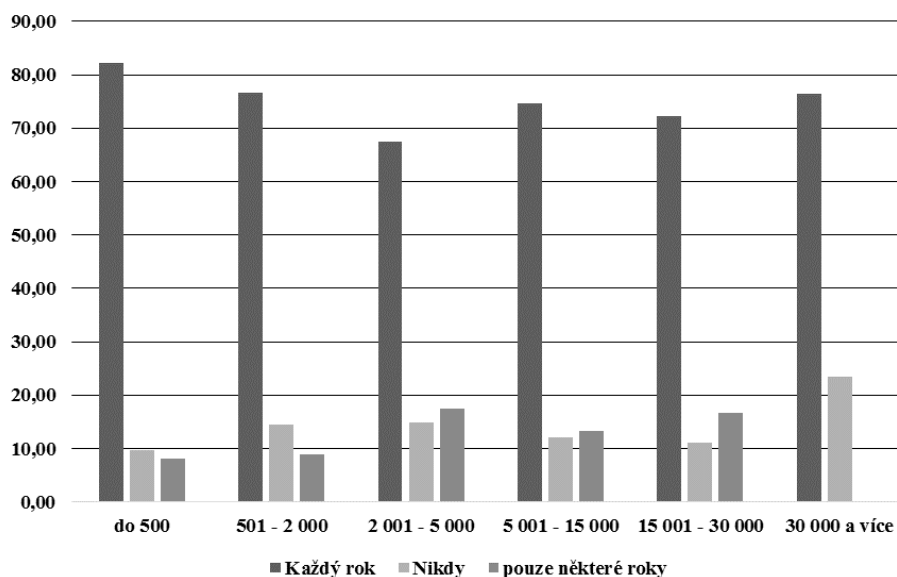
vyplýval relativně malý podíl občanů a místních zájmových organizací na stanovování rozvojových cílů obcí. Jejich priority a návrhy však často v samosprávných orgánech předkládají starostové a další členové zastupitelstev obcí. Ti se aktivně na práci místních spolků podílejí nebo se účastní alespoň jejich schůzí a také iniciují setkávání s občany. Podíl zaměstnanců obecních úřadů na stanovování rozvojové agendy roste spolu s velikostí obcí a zvyšující se správní kapacitou.

Způsoby přijímání rozhodnutí

Nedílnou součástí každého politického procesu je nejenom stanovení agendy, ale také její následné projednávání, případné schválení a prosazení. Průvodním jevem rozhodování bývají polemiky (Balík 2009; Bubeníček – Kubálek 2010), pouze na ně však rozhodovací proces redukovat nelze. Způsobem přijímání rozhodnutí se zabývali J. Bernard a kol., omezili se však prakticky pouze na průběh veřejných jednání zastupitelstev. (Bernard et al. 2011: 77-82) Velká část politického rozhodování na všech úrovních politické vertikály probíhá mimo oficiální zasedání. Z toho pramení otázka, co se děje předtím, než se příslušný bod dostane na pořad veřejného jednání zastupitelstva obce. Zkoumání této problematiky prostřednictvím dotazníkového šetření a rozhovorů s aktéry obecní samosprávy je do značné míry limitované a to přesto, že nás zajímají spíše uplatňované mechanismy než konkrétní jednotlivá rozhodnutí. Jde zejména o to, zda se pořádají pracovní jednání či semináře členů zastupitelstev.

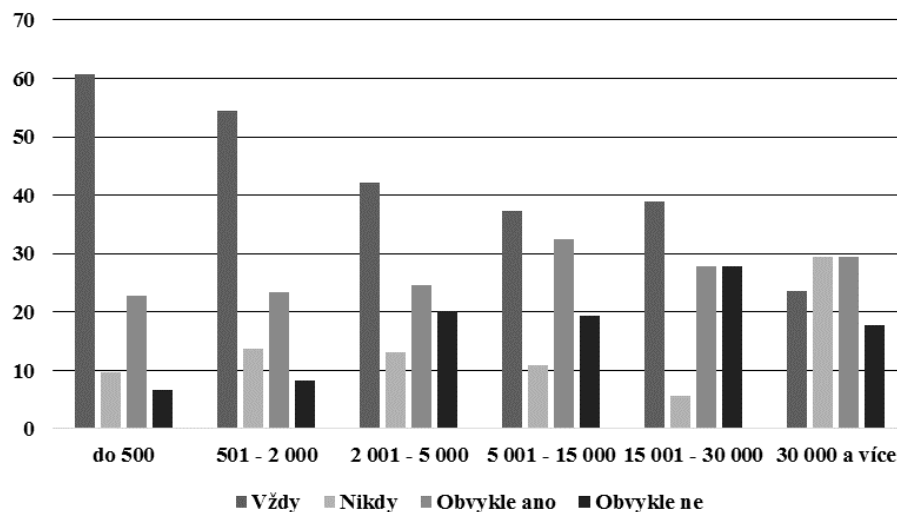
Výsledky dotazníkového šetření ukázaly, že rozpočet je na pracovních jednáních zastupitelů diskutován u 77 % obcí, přičemž velikost obce na to nemá zásadní vliv. (Graf č. 3) Pracovních jednání o významnějších investicích je o něco méně. Vždy jsou předem diskutovány v 52 % obcí. Pokud však sečteme odpovědi vždy a obvykle ano, dostaneme se na hodnotu srovnatelnou s pracovními jednáními před schvalováním rozpočtu (77 % pracovní jednání o investicích, 87 % o rozpočtu). Mezi předběžným projednáváním rozpočtu a významných investic formou pracovních jednání (seminářů) zastupitelů existuje vzájemný vztah. Pearsonův korelační koeficient mezi nimi dosahuje hodnoty 0,45 (vyšší střední síla závislosti). Tedy pokud v některé obci „předjednávají“ rozpočet, s velkou pravděpodobností předem diskutují také o větších investicích. V případě investic se podíl obcí, v nichž před schvalováním investic probíhá pracovní jednání zastupitelů, postupně snižuje s růstem velikosti obce. Nejvyšší hodnoty vykazuje skupina obcí s více než 30 000 obyvateli. (Graf č. 4)

Graf č. 3: Předjednání rozpočtu na pracovním jednání zastupitelstva (v %)



Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“.

Graf č. 4: Předjednání investic na pracovním jednání zastupitelstva (v %)



Zdroj: Dotazníkové šetření „Rozhodování o investicích 2016“.

Z rozhovorů s respondenty vyplývá, že jen v menším počtu obcí samospráva nikdy nepořádá pracovní jednání (seminář) před konáním zastupitelstva (konkrétně se jednalo o šest z celkem 22 obcí zkoumaného vzorku – Horoměřice, Kozolupy, Bohuslavice, Česká Lípa, České Budějovice a Štětí). V České Lípě a Českých Budějovicích se však zastupitelé scházejí poměrně často, nikdy však všichni. V České Lípě se na separátních jednáních před zastupitelstvy či podle potřeb scházejí zastupitelé koaliční a opoziční. S obdobným scénářem je možné se setkat také v případě města Štětí. V Českých Budějovicích se scházejí odděleně jednotlivé zastupitelské kluby, na jejichž jednání příslušný náměstek primátora představuje také návrh rozpočtu. Příkladem České Lípy a Českých Budějovic lze vysvětlit skutečnost, že se podle výsledků dotazníkového šetření ve velkých městech pracovní jednání zastupitelů konají nejméně. Setkávají se obvykle pouze zastupitelské kluby, případně koalice a opozice zvlášť. Setkání části zastupitelů probíhá také v Bohuslavicích¹⁰. (Rozhovory 1, 2, 3, 6, 11, 18) Před každým jednáním zastupitelstva se konají (případně v době mandátu dotazovaných konala) pracovní jednání v devíti ze zkoumaných obcí (Vršovka, Rapotín, Dobruška, Hanušovice, Kopidlno, Nýrsko, Chlistov, Plzeň 3, Vochov). V Dobrušce mají jednání spíše informativní charakter. Zastupitelé předem dostanou materiály pro jednání zastupitelstva a konkrétní body jim jsou na pracovním semináři blíže vysvětleny starostou a příslušnými úředníky. Starosta města tato jednání proto nazývá „předání materiálů zastupitelům“. (Rozhovory 4, 5-1, 5-2, 7, 10, 14, 16, 17, 21, 22) V pěti obcích se na pracovních jednáních diskutuje pouze o rozpočtu (Ivančice, Šumperk, Nové Město nad Metují, Klatovy, Pláně). Před nerozpočtovými zastupitelstvy se pracovní jednání konají výjimečně. V Ivančicích se před pracovním jednáním všech zastupitelů schází ještě „koaliční devítka“. (Rozhovory 8, 19-1, 19-2, 13, 9, 15) Zbývající dvě obce ze zkoumaného vzorku (Vidnava, Krakovany) využívají pracovní jednání zastupitelů pouze minimálně. Před schvalováním rozpočtu v zastupitelstvu tato jednání starosta nesvolává a v dalších záležitostech je svolává velmi zřídka. Starosta obce Vidnava svolal od svého zvolení do funkce v roce 2014 (do prosince 2016) dvě pracovní jednání zastupitelstva. (Rozhovory 12, 20)

Jako iniciátor svolání pracovních jednání (seminářů) zastupitelů bývá ve valné většině uváděn starosta, případně vedení města (rada). V řídkých případech mohou podněty také vzejít z projednávání určitého bodu na zastupitelstvu¹¹.

¹⁰ Starosta obce zve čas od času zastupitele i nezvolené kandidáty dvou místních sdružení, která sestavil do voleb v roce 2014. Obě sdružení získala dohromady osm z jedenácti křesel v zastupitelstvu obce. Na setkání proberou obecní záležitosti a starosta sdělí různé novinky.

¹¹ Např. v Novém Městě nad Metují při projednávání případného prodeje podílu v městské obchodní společnosti na zastupitelstvu 15. 12. 2016. (Nové Město nad Metují – zvukový záznam zastupitelstva z 15. 12. 2016)

Respondenti uvádějí rozličné důvody pro svolávání pracovních jednání. Jedním je snaha o konsensuální jednání zastupitelstva, jako je tomu v případě obce Vršovka. „Lidi moc nechodí (na zastupitelstvo), ale kdyby už přišli, abychom se nehádali.“ Jiné zdůvodnění je postaveno na akceschopnosti zastupitelstva, kupříkladu v obci Rapotín. „Děláme před každým zastupitelstvem pracovní porady. Aby se dovysvětlily a probraly určité věci a zbytečně se nezdržovalo, nenatahovalo zastupitelstvo...“ (Rozhovory 17, 22) Důvodem pro pořádání pracovního semináře zastupitelstva je v některých případech projednání agendy, která je z ekonomického či jiného hlediska shledána jako choulositivá. Např. nakládání s podíly v obchodních společnostech, které municipality vlastní: „... jednak si myslím, že o některých věcech je dobré mluvit neveřejně. Proto ten pracovní seminář, to rozhodně podporuju.“ (Nové Město nad Metují – zvukový záznam zastupitelstva z 15. 12. 2016)

V rámci šetření se bylo možné setkat také s rezervovanými postoji k pořádání pracovních jednání zastupitelstev. Důvodem je snaha o větší transparentnost rozhodování samospráv. „Nepodporuji to, že by se zastupitelé měli scházet před zastupitelstvem. Dohodnout se, jak budou hlasovat. A na zastupitelstvu už pak neříkat lidem proč a jak chtějí hlasovat. To je špatně. Zastupitelstvo by se mělo nahrávat a ukazovat lidem, aby bylo jasné, co a jak se probírá.“ (Rozhovor 2) „Já jsem význam pracovních jednání zpochybňoval z důvodu, že pokud je již vše předjednáno, není na veřejném zasedání již co diskutovat a rozhodnutí se jeví předem domluvená.“ (Rozhovor 5-3)

Pořádání pracovních jednání (seminářů) zastupitelů před veřejným jednáním zastupitelstva je v ČR poměrně časté. Ve většině obcí je „předjednávání“ alespoň rozpočet. Naše šetření ukázalo, že ve větších městech bývá relativně častá praxe schůzek jednotlivých zastupitelských klubů (opozice, koalice). Část zastupitelů ovšem praxi pracovních jednání kritizuje. Hlavním argumentem kritiky je především nižší transparentnost rozhodování samospráv.

Závěr

Výzkum ukázal, že rozhodující úlohu v navrhování agendy obcí mají v ČR starostové, pouze ve větších municipalitách, tj. v městech s více než 30 tisíci obyvatel, bývá stěžejním subjektem kolektivní orgán, obvykle rada města, případně politické vedení (koalice) či kolegium primátora. Velikost obce je důležitá také z hlediska mechanismu rozhodování o jejích klíčových záležitostech. Ve většině obcí bývají před veřejnými schůzemi zastupitelstev pořádána pracovní jednání (semináře) zastupitelů. Konají se zejména v případě rozhodování o rozpočtu či o významnějších investičních akcích. Pracovní zasedání mají různé funkce, které se mohou, ale také nemusí prolínat. Jedná se především o vysvětlení agendy (obvykle ze strany starosty obce), předjednání agendy pro „hladký průběh jednání zastupitelstva“, což je vyvoláno také snahou vytvářet

dobrou image zvoleného orgánu, popř. může jít i o „utajení“ informací a způsobů jednání před občany obce.

Do každodenní práce starostů, zejména menších obcí, jichž je však v ČR naprostá většina, patří sledovat život v obci, diskutovat s občany obce, řešit jejich problémy či prosazovat jejich zájmy pramenící z participace v občanských či zájmově orientovaných organizacích. Starostové také sehrávají roli „údržbářů“ obce. Sledují stav obecní infrastruktury a o problémech informují zastupitele a veřejnost. Aktivně vyhledávají informace o nenárokových dotačních titulech, které lze využít při financování investic v obci. Poznatky, které starostové při výkonu své funkce získávají, se stávají základem rozvojové agendy obcí. Značná část investic je finálně iniciována právě starosty. Přestože o investici či podobě rozpočtu rozhoduje zastupitelstvo obce, starostové jsou obvykle těmi, kdo zastupitele přesvědčí o nutnosti učinit takový krok.

Pozice starostů je obzvláště silná v menších obcích. Ve větších obcích je i přes významné postavení starostů lokální politický život pestřejší a do rozhodování je zapojeno více aktérů. V mnohém samozřejmě záleží na osobnosti starosty a na charakteru lokální občanské společnosti. Hranice mezi oběma typy obcí není zcela zřetelná, nicméně z hlediska mechanismu rozhodování lze odlišit na jedné straně venkovské obce a malá města (do 15 – 20 tisíc obyvatel, Vajšhar 2008), kde je role starosty často klíčová, a na druhé straně větší města s větší pluralitou aktérů rozhodovacího procesu a s posílením kolektivního charakteru rozhodování.

Uvedené závěry vybízejí k novému nastolení otázky typologie komunálního uspořádání. Mouritzenova a Svarova typologie komunálních systémů (2002), jejímž východiskem je pozice starosty v struktuře samosprávy, sice výslovně neuvádí země střední Evropy, lze ji však na středoevropské komunální systémy aplikovat. Zatímco Slovensko by bylo možné dle dané typologie zařadit k systémům silného starosty, ČR by – vzhledem k podobě obecního zřízení – patřila mezi systémy kolektivního vedení. Vezmeme-li však v úvahu výsledky našeho šetření ve venkovských obcích a malých městech ČR, je třeba zvážit, zda toto zařazení není pouze věcí normativních východisek. Z výzkumu rozhodování na komunální úrovni vzešel dvojitý obraz: na jedné straně systém silného starosty ve venkovských obcích a mnohých malých městech, na druhé straně systém kolektivního vedení ve větších městech. Podle slovenského Zákona o obecním zřízení je rada obce pouze fakultativním orgánem, který nemusí být zastupitelstvem zřízen ani ve velkých městech. V českém případě se kolektivní rada obce zřizuje povinně u obcí s 15 a více zastupiteli, avšak v menších obcích vykonává pravomoci rady jednotlivec – starosta. Nastavené mechanismy obcí bez rady se tak prakticky neliší od obecního uspořádání na Slovensku.

V této souvislosti se nabízí otázka, zda by tuto dvojitou realitu neměla více reflektovat legislativa ČR, a to jak pokud jde o obecní zřízení, tak pokud jde o

komunální volební systém. Závěry studie chápeme i jako příspěvek do diskuse o zavedení přímé volby starosty, která se rozvíjí v ČR a která je inspirována i zkušenostmi ze Slovenska a některých německých spolkových zemí. Pro pokračování výzkumu se otvírá široký prostor. Je třeba objasnit, zda nehrají jinou úlohu starostové uvolnění v porovnání s neuvolněnými, do jaké míry je úloha starostů zesilována či naopak oslabována v obcích, v nichž je volena rada, oproti obcím, které radu nemají. V případě středně velkých měst se pak nabízí otázka, kde je a na čem záleží pomyslná „hranice“, za níž iniciativu v nastolování agendy od starosty do určité míry přebírá rada města či politické vedení (koalice). Nabízí se rovněž možnost, ba nutnost konfrontace zjištěných skutečností o rozhodování samospráv s tím, co říkají teoretické studie z oblasti managementu. Lze například v případě investičních aktivit obcí mluvit o nějakém krizovém řízení či řízení rizik? Šlo by – v jisté analogii se slogany, jež se objevují na národní úrovni politické vertikály – řídit obec jako firmu? V minulosti již v některých obcích k jistému prolnutí podnikatelských projektů do obecních agend došlo, obce na to však v případě ekonomického neúspěchu těchto projektů dopltily.

Radek Kopřiva vyučuje politologii a veřejnou správu na Katedře humanitních věd PEF ČZU v Praze. K jeho badatelským zájmům patří problematika volebního chování a místní samosprávy.

Jan Čopík vyučuje politologii a veřejnou správu na Katedře humanitních věd PEF ČZU v Praze. K jeho badatelským zájmům patří problematika místní samosprávy a rozvoje obcí v soudobém i historickém kontextu.

Jaroslav Čmejrek je docentem na Katedře humanitních věd PEF ČZU v Praze. K jeho badatelským zájmům patří problematika víceúrovňového vládnutí, místní samosprávy a rozvoje venkova.

LITERATURA

- ANESSI-PESSINA, E. – SICILIA, M., 2015: Biased Budgeting in the Public Sector: Evidence from Italian Local Governments. *Local Government Studies* 41(6): 819-940, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1012194>.
- BALÍK, S. (ed.), 2006: Lokální politický pluralismus. Brno ve třech stoletích. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- 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: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- BALÍK, S., 2008b: Okresy na severu: komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989 – 2006. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK).
- BALÍK, S., 2009: Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing.

- BACHE, I. – FLINDERS, M. (ed.), 2005: *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- BALDERSHEIM, H. – ILLNER, M. – OFFERDAL, A. – ROSE, L. – SWIANIEWICZ, P. (eds.), 1996: *Local Democracy and the Processes of Transformation in East-Central Europe*. Boulder, Col., Oxford: Westview Press.
- BEKKERS, V. – DIJKSTRA, G. – EDWARDS, A. – FENGER, M., 2007: *Governance and the Democratic Deficit. Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Aldershot–Burlington: Ashgate.
- BERNARD, J. (ed.), 2010: *Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- BERNARD, J. – KOSTELECKÝ, T. – ILLNER, M. – VOBECKÁ, J., 2011: *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- BLAŽEK, B., 1998: *Venkov města média*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- BOLINO, M. C. – TURNLEY, W. H. – BLOODGOOD, J. M., 2013: *Citizenship Behaviour and the Creation of Social Capital in Organizations*. In: Costa, A. C. – Anderson, N. (eds.), 2013: *Trust and Social Capital in Organizations*, Vol. III *Social Capital: Conceptual Issues and Levels of Analysis*. Thousand Oaks: Sage publications, s. 145-170.
- BOUCKAERT, G. – VAN DE WALLE, S., 2003: *Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance', Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators*. *International Review of Administrative Sciences* 69(3): 329-343.
- BUBENÍČEK, V. – KUBÁLEK, M., 2010: *Konfliktní linie v malých obcích*. *Acta Politologica* 2(3): 30-45.
- ČMEJREK, J. (ed.), 2009: *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Praha: Kernberg Publishing.
- ČMEJREK, J. – BUBENÍČEK, V. – ČOPÍK, J., 2010: *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing.
- ČMEJREK, J. – ČOPÍK, J., 2015: *Risk Management of Rural Municipalities as a Limit of their Basic Self-Governing Functions*. In: Smutka, L. – Řezbová, H.: *Agrarian Perspectives XXIV: Global Agribusiness and the Rural Economy*. Praha: Česká zemědělská univerzita, s. 99-108.
- ČOPÍK, J., 2014: *Proměny a kontinuita české komunální politiky. Územní samospráva v nové době (1850 – 2010). Díl I – do roku 1945*. Praha: Scriptorium.
- DENTERS, B. – ROSE, L. E. (ed.), 2005: *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- HORNEK, J., 2016: *Politické dopady zadlužování malých obcí v České republice. Případová studie Karlovarského kraje 2010 – 2014*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- HUDÁK, J. – JÜPTNER, P. – SVOBODA, J. (eds.), 2003: *Komunální politické systémy*. Praha: Filozofická fakulta Univerzity Karlovy.
- ILLNER, M., 1992: *Continuity and Discontinuity. Political Change in a Czech Village after 1989*. *Czech Sociological Review* 28 (Special Issue): s. 79-91.

- ILLNER, M., 2001: Formování lokálních mocenských elit se zvláštním zřetelem na úlohu starostů. In: Hampl, M. (ed.): Regionální vývoj: specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. Praha: PřF UK, s 251-274.
- JOHN, P., 2001: Local Governance in Western Europe. London: Sage Publications.
- JÜPTNER, P., 2004: Komunální koalice a politické modely. Politologická revue 10 (2): 80-101.
- JÜPTNER, P. – POLINEC, M. (eds.), 2009: Evropská lokální politika 2. Praha: Institut politologických studií FSV UK.
- JÜPTNER, P. – POLINEC, M. – ŠVEC, K. (eds.), 2007: Evropská lokální politika. Praha: Institut politologických studií FSV UK.
- KANDERT, J. (ed.), 1998: Filipov I. (Informatoria katedry sociologie). Praha: FSV UK.
- KANDERT, J. (ed.), 1999: Filipov II. (Informatoria katedry sociologie). Praha: FSV UK.
- KANDERT, J. (ed.), 2004: Jihomoravský venkov po socialismu. Filipovsko na konci devadesátých let 20. století. (Informatoria katedry sociologie – Filipov III). Praha: Matfyzpress.
- KARLSSON, D., 2013: The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils. Local Government Studies, 39 (5): 681-702, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2012.670748>.
- KLÍMA, M., 2015: Od totality k defektní demokracii: privatizace a kolonizace politických stran netransparentním byznysem. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- KOSTELECKÝ, T. – KRIVÝ, V., 2015: Urbánno-rurálne rozdiely voličského správania v Česku a na Slovensku. Sociológia, 47(4): 390-413.
- LOVAN, W. R. – MURRAY, M. – SHAFFER, R. (eds.), 2005: Participatory Governance. Planning, Conflict Mediation and Public Decision-Making in Civil Society. Aldershot–Burlington: Ashgate.
- LOWNDES, V. – PRATCHETT, L. – STOKER, G., 2006: Local Political Participation: The Impact of Rules-In-Use. Public administration 84 (3): 539-561, DOI: 10.1111/j.1467-9299.2006.00601.x.
- MOURITZEN, P. E. – SVARA, J. H., 2002: Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- MÜLLER, K. B., 2016: K čemu instituce? Jsme přeci samí slušní lidé. Příčiny, důsledky a řešení nedůvěry v zastupitelské sbory v Česku. Politologická revue 22 (1): 5-39.
- NILSSON, J., 2015: Local Political Decision-Making: A Case of Rationality or Appropriateness? Local Government Studies 41(6): 917-936, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1050094>.
- OUTLÝ, J., 2003: Volby do zastupitelstev – vývoj a souvislosti. Politologická revue 9 (2): 17-43.
- PASTAK, I. – KÄHRIK, A., 2016: The Impacts of Culture-Led Flagship Projects on Local Communities in the Context of Post-Socialist Tallinn. Sociologický časopis /

- Czech Sociological Review 52(6): 963-990, <https://doi.org/10.13060/00380288.2016.52.6.292>.
- PINA, V. – TORRES, L. – ROYO, S., 2007: Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments? An Empirical Study. *Public Administration* 85(2): 449-472, DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x.
- REID, M. F., 2003: Rapid Transformations in Post-Socialist Cities: Towards an Uncertain Future. In: Hambleton, R. – Savitch, H. V. – Stewart, M. (eds.): *Globalism and Local Democracy. Challenge and Change in Europe and North America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 95-107.
- RODRÍGUEZ, M. P. – NAVARRO, A. – ALCAIDE, L. – LÓPEZ, M. D., 2015: Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study. *Local Government Studies* 42 (1): 29-51, <http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2015.1061506>.
- RYŠAVÝ, D., 2006: Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 42(5): 953-970.
- RYŠAVÝ, D., 2016: Career politicians a dozen years after regionalization of the Czech Republic (2000 – 2013). *The Journal of Legislative Studies* 22(1): 54-82, DOI: 10.1080/13572334.2015.1134907.
- RYŠAVÝ, D. – ŠARADÍN, P., 2010: Straníci, bezpartijní a nezávislí zastupitelé na českých radnicích. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review*, 46(5): 719-743.
- RYŠAVÝ, D. – ŠARADÍN, P., 2011: Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- ŘÍCHOVÁ, B. (ed.), 2015: Analýza politiky a političtí aktéři. Možnosti a limity aplikace teorií v příkladech. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- SKOVAJSA, M., 2006: Politická kultura. Přístupy, kritiky uplatnění ve zkoumání politiky. Praha: Karolinum.
- SPÁČ, P. – VODA, P. – ZAGRAPAN, J., 2016: Abeceda ako nástroj úspechu. Prípad regionálnych volieb na Slovensku. *Sociológia* 48(1): 71-90.
- URBINATI, N., 2014: *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- VAJDOVÁ, Z. – KOSTELECKÝ, T., 1997: Politická kultura lokálních společenství: případ tří měst. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 33(4): 445-466.
- VAJDOVÁ, Z. – BERNARD, J. – STACHOVÁ, J. – ČERMÁK, D., 2010: Síť institucionálních aktérů rozvoje malého města. *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 46(2): 281-299.
- VAJSHAR, A. (ed.), 2008: *Geografie malých měst a jejich úloha v systému osídlení*. Brno: Ústav geoniky AV ČR.
- VALEŠ, L., 2007: *Zrod demokratických politických systémů*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- VELŠIC, M., 2003: Komunálne voľby, lokálna demokracia a samospráva v optike verejnej mienky. In: Mesežnikov, G. (ed.): *Komunálne voľby 2002*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, s. 21-49.

VILLADSEN, A. R. – ROSENBERG HANSEN, J. – MOLS, N. P., 2010: When do Public Managers Imitate Each Other? Mimetic Decision Making in Contracting Decisions of Danish Municipalities. *Public Organization Review* 10(4): 357-376.

Rozhovor 1 – Bohuslavice (okres Náchod, 1 007 obyvatel), starosta od 2010.

Rozhovor 2 – Česká Lípa (okres Česká Lípa, 37 158 obyvatel), zastupitel od 2014.

Rozhovor 3 – České Budějovice (okres České Budějovice, 93 513 obyvatel), zastupitel od 2006, 2010 – 2014 radní, 2014 – 2015 první náměstek primátora.

Rozhovor 4 – Dobruška (okres Rychnov nad Kněžnou, 6 848 obyvatel), zastupitel od 2006, starosta 2006 – 2016.

Rozhovory 5-1 až 5-5 – Hanušovice (okres Šumperk, 3 181 obyvatel), 5-1 zastupitel od 2006, 5-2 zastupitel 2002 – 2010 a od 2014, 5-3 zastupitel od 2014, 5-4 starostka od 2010, zastupitelka 1994 – 1998, 5-5 zastupitel od 1994, druhý místostarosta 2006 – 2010.

Rozhovor 6 – Horoměřice (okres Praha-západ, 3 928 obyvatel), zastupitel od 1994, starosta 1994 – 2014.

Rozhovor 7 – Chlístov (okres Klatovy, 123 obyvatel), starosta.

Rozhovor 8 – Ivančice (okres Brno-venkov, 9 606 obyvatel), zastupitel od 1990, starosta 1990 – 2002, místostarosta od 2014.

Rozhovor 9 – Klatovy (okres Klatovy, 22 415 obyvatel), místostarosta od 2006.

Rozhovor 10 – Kopidlno (okres Jičín, 2 160 obyvatel), starostka od 2010.

Rozhovor 11 – Kozolupy (okres Plzeň-sever, 1 021 obyvatel), starostka od 2010.

Rozhovor 12 – Krakovany (okres Kolín, 823 obyvatel), starosta.

Rozhovor 13 – Nové Město nad Metují (okres Náchod, 9 550 obyvatel), zastupitel od 2014.

Rozhovor 14 – Nýrsko (okres Klatovy, 4 962 obyvatel), zastupitelka.

Rozhovor 15 – Pláně (okres Plzeň-sever, 262 obyvatel), zastupitelka.

Rozhovor 16 – Plzeň 3 (okres Plzeň-město, 45 383 obyvatel, město Plzeň 169 858), místostarosta městského obvodu.

Rozhovor 17 – Rapotín (okres Šumperk, 3 234 obyvatel), radní od 2014.

Rozhovor 18 – Štětí (okres Litoměřice, 8 861 obyvatel), místostarosta od 2010.

Rozhovory 19-1 a 19-2 – Šumperk (okres Šumperk, 26 478 obyvatel), 19-1 zastupitelka od 2014, 19-2 zastupitel od 2006, radní od 2010.

Rozhovor 20 – Vidnava (okres Jeseník, 1 283 obyvatel), starosta od 2014.

Rozhovor 21 – Vochov (okres Plzeň-sever, 812 obyvatel), zastupitelka.

Rozhovor 22 – Vršovka (okres Náchod, 132 obyvatel) – zastupitel 1998 – 2010, starosta 2006 – 2010.

Nové Město nad Metují – zvukový záznam zastupitelstva z 15. 12. 2016, dostupný na <http://www.novemestonm.cz/obcan/samosprava/zapisy-a-dokumenty-zm/>.

Příloha – obce pro případové studie

obec	okres	počet obyvatel (2016)	status, postavení ve správní struktuře	specifika
Bohuslavice	Náchod	1 007	obec, pouze matrika	v letech 2006 až 2016 velké investice (kanalizace, oprava kostela, komunikace), výměna vedení obce ve volbách 2010
Česká Lípa	Česká Lípa	37 158	město, obec s rozšířenou působností	velké město v Sudetech
České Budějovice	České Budějovice	93 513	statutární město, obec s rozšířenou působností	statutární město, místní subjekt Občané pro Budějovice – v roce 2010 vítězství ve volbách a primátor, po volbách 2014 účast v radě města
Dobruška	Rychnov nad Kněžnou	6 848	město, obec s rozšířenou působností	mimořádné příjmy ze skládkovacích poplatků, odvolání dlouholetého starosty v roce 2016, změny ve vedení
Hanušovice	Šumperk	3 181	město, obec s pověřeným obecním úřadem	město v Sudetech, periferní poloha, vysoká nezaměstnanost
Horoměřice	Praha-západ	3 928	obec nedaleko Prahy, pouze matrika	překotně rostoucí obec v sub urbánním prostoru Prahy – spojeno s budováním infrastruktury
Chlistov	Klatovy	123	obec	malá obec dlouhodobě spojena s osobou starosty coby hlavním činitelem místního života
Ivančice	Brno-venkov	9 606	město, obec s rozšířenou působností	poměrně vysoké závazky města, dotazovaný nepřetržitě v samosprávě od roku 1990 (starosta, místostarosta, zastupitel)
Klatovy	Klatovy	22 415	město, obec s rozšířenou působností	regionální centrum, snaha ze strany města zapojit místní občany do rozvoje
Kopidlno	Jičín	2 160	město, obec s pověřeným obecním úřadem	město v zázemí Jičína, „udržovací“ charakter místní politiky
Kozolupy	Plzeň-sever	1 021	obec	konfliktní politické prostředí vycházející ze zájmové činnosti
Krakovany	Kolín	823	obec	malá obec dlouhodobě spojena s osobou starosty coby hlavním činitelem místního života
Nové Město nad Metují	Náchod	9 550	město, obec s rozšířenou působností	poměrně vysoké rozpočtové provozní výdaje
Nýrsko	Klatovy	4 962	město, obec s pověřeným obecním úřadem	město v zázemí Klatov, „udržovací“ charakter místní politiky
Pláně	Plzeň-sever	262	obec	mimořádné příjmy z obecních lesů
Plzeň 3	Plzeň-město	45 383	městský obvod statutárního města Plzně, matriční a stavební úřad	relativně velký městský obvod v „centristicky“ orientovaném městě Plzni

obec	okres	počet obyvatel (2016)	status, postavení ve správní struk- tuře	specifika
Rapotín	Šumperk	3 234	obec	mimořádné příjmy ze skládkovacích poplatků, obec nedaleko většího města (Šumperk)
Štětí	Litoměřice	8 861	město, obec s pověřeným obecním úřadem	průmyslové město spojené s papírnou, řada sociálních problémů
Šumperk	Šumperk	26 478	město, obec s rozšířenou působností	regionální centrum, starosta v samosprávě od roku 1990
Vidnava	Jeseník	1 283	město, pouze matrika	město v Sudetech, periferní poloha, orientace na polská města, nový starosta od roku 2014
Vochov	Plzeň-sever	812	obec	obec v zázemí Plzně
Vršovka	Náchod	132	obec	malá obec v blízkosti menšího města (Nové Město nad Metují), růst počtu obyvatel, neuvolněný starosta