

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

Filozofická fakulta  
Katedra sociologie  
Sociologie

Mgr. Josef Bernard

**Komunální politika malých obcí a její neformální aspekty**

**Local politics in small municipalities and its informal aspects**

Dizertační práce

Vedoucí práce: Doc. PhDr. Jiří Buriánek, CSc.

Praha 2012

Prohlašuji, že jsem dizertační práci napsal samostatně s využitím pouze uvedených a řádně citovaných pramenů a literatury a že práce nebyla využita v rámci jiného vysokoškolského studia či k získání jiného nebo stejného titulu.

Chci vyjádřit poděkování doc. PhDr. Jiřímu Buriánkovi, CSc. za vedení této práce, všem kolegům z oddělení Lokální a regionální studia Sociologického ústavu AVČR za podíl na řešení grantového projektu, díky kterému jsem mohl získat data potřebná pro tuto práci, a především své ženě a dětem za podporu, kterou mi dávali při psaní práce a životní inspiraci, bez níž bych se jen stěží začal zabývat problematikou venkova a jeho obyvatel.

# **Komunální politika malých obcí a její neformální aspekty**

## **Abstrakt**

Tématem této práce je analýza politických procesů v samosprávě malých obcí v České republice. Přitom se soustředím zejména na to, jak činnost samosprávy ovlivňuje různé aspekty života v obci. Zjišťuji, jaké cíle si samosprávy stanovují, jakým způsobem o nich vyjednávají a jakou roli v jejich dosahování hrají jednotliví členové samosprávy. Práce je založena na třech teoretických směrech uvažování – na teoriích lokálních komunit a jejich rozvoje, na teorii sociálního kapitálu a na teoriích lokálního politického leadershipu. V práci je využito několik typů empirických dat, od kvalitativních rozhovorů a nestandardizovaného pozorování politického dění ve vybraných obcích přes dotazníková data až po cenzová data a další dostupná sekundární data o jednotlivých sídlech v České republice. Výsledky provedených analýz ukazují, že samosprávy malých obcí lze považovat za zvláštní typ komunitního interakčního pole, jehož existence má dosti silný vliv na dění v obci, včetně participace obyvatel a sociálního kapitálu obce. Činnost samosprávy je podstatně ovlivňována tím, jak ke své roli přistupuje starosta jakožto dominantní aktér instituce samosprávy.

## **Local politics in small municipalities and its informal aspects**

### **Abstract**

The subject of the thesis is the analysis of political processes in local government of small municipalities in the Czech Republic. The author focuses particularly on the question how do the activities of local government influence the different aspects of local life. The goals of local government, the negotiation of these goals and the role of different local government members in achieving these goals are examined. The thesis is based on three theoretical approaches – on the theories of local communities and their development, on the social capital theory and on theories of local political leadership. Different types of empirical data are used in the thesis: qualitative interviews and non-standardized observation of political processes in selected municipalities, questionnaire data and census data as well as other accessible statistical data on local communities and municipalities in the Czech Republic. The analyses have proved that local governments in small municipalities can be regarded as specific types of community interaction fields. The existence of this field has a significant impact on the situation in the community, including local citizen participation and social capital of the community. The activities of a local government are strongly influenced by the way the mayor as the dominant actor of local government approaches his role.

# OBSAH

<b>1. ÚVOD .....</b>	<b>1</b>
<b>2. TEORETICKÁ VÝCHODISKA PRÁCE .....</b>	<b>5</b>
2.1. MALÉ OBCE POD ZORNÝM ÚHLEM TEORIE ROZVOJE KOMUNIT .....	6
2.1.1. <i>Komunity v moderní společnosti</i> .....	6
2.1.2. <i>Rozvoj lokální komunity</i> .....	10
2.2. SAMOSPRÁVA MALÝCH OBCÍ A SOCIÁLNÍ KAPITÁL .....	12
2.2.1. <i>Klasická pojetí sociálního kapitálu</i> .....	12
2.2.2. <i>Sociální kapitál v malých lokálních komunitách</i> .....	18
2.3. SAMOSPRÁVA MALÝCH OBCÍ A LOKÁLNÍ LEADERSHIP .....	20
2.3.1. <i>Úkoly spojené s pozicí lokálního politického leadera</i> .....	22
2.3.2. <i>Vlivy formující podobu leadershipu</i> .....	25
2.3.3. <i>Vůdcovské styly</i> .....	26
2.4. SHRNTÍ TEORETICKÝCH PŘEDPOKLADŮ A SPECIFIKACE VÝZKUMNÝCH OTÁZEK .....	28
<b>3. ZÁKLADNÍ FORMÁLNÍ A NEFORMÁLNÍ ZNAKY ČESKÉ LOKÁLNÍ SAMOSPRÁVY .....</b>	<b>30</b>
3.1. FORMÁLNÍ ZNAKY SAMOSPRÁVY OBCÍ .....	30
3.2. CHARAKTERISTIKY SAMOSPRÁV MALÝCH OBCÍ OPTIKOU EXISTUJÍCÍCH EMPIRICKÝCH VÝZKUMŮ .....	34
3.2.1. <i>Vztahy mezi členy samosprávy</i> .....	34
3.2.2. <i>Obsahová náplň činnosti samospráv</i> .....	35
3.2.3. <i>Role občanů při samosprávě obce</i> .....	36
<b>4. PŘÍPADOVÁ STUDIE ČINNOSTI SAMOSPRÁVY V MALÉ OBCI .....</b>	<b>38</b>
4.1. ZÁKLADNÍ ÚDAJE O ZKOUMANÉ OBCI .....	38
4.1.1. <i>Geografická poloha obce</i> .....	39
4.1.2. <i>Správní postavení obce a její samospráva</i> .....	40
4.1.3. <i>Obyvatelstvo obce</i> .....	41
4.1.4. <i>Místní ekonomika, zaměstnanost a služby</i> .....	42
4.1.5. <i>Lokální společnost a lokální kultura</i> .....	42
4.2. LOKÁLNÍ VLÁDNUTÍ A TÉMATA LOKÁLNÍ POLITIKY .....	43
4.2.1. <i>Agenda zastupitelstva</i> .....	43
4.2.2. <i>Příklady tří rozvojových projektů v obci</i> .....	48
4.2.3. <i>Role zastupitelů a starosty</i> .....	50
4.2.4. <i>Vztahy mezi zastupiteli</i> .....	52
4.2.5. <i>Vztah mezi zastupiteli a občany</i> .....	53
4.3. INTERPRETACE POZNATKŮ PŘÍPADOVÉ STUDIE .....	56
4.3.1. <i>Samospráva ve Verměřovicích a rozvoj lokální komunity</i> .....	56
4.3.2. <i>Samospráva ve Verměřovicích a sociální kapitál</i> .....	57

4.3.3. <i>Samospráva ve Verměřovicích a politický leadership</i> .....	59
<b>5. SAMOSPRÁVA VE DVANÁCTI MALÝCH OBCÍCH</b> .....	<b>62</b>
5.1. OBCE VYBRANÉ PRO NESTANDARDIZOVANÉ ROZHOVORY .....	63
5.2. ANALÝZA PROVEDENÝCH ROZHOVORŮ .....	65
5.2.1. <i>Agenda samosprávy</i> .....	65
5.2.2. <i>Rozvojové projekty a investice jako součást agendy</i> .....	66
5.2.3. <i>Role starosty a zastupitelů</i> .....	68
5.2.4. <i>Vztahy a konflikty v samosprávě</i> .....	69
5.2.5. <i>Vztah samosprávy, obyvatel obce a jejich organizací</i> .....	70
5.2.6. <i>Kontinuita ve vedení obce</i> .....	71
5.3. INTERPRETACE POZNATKŮ ZJIŠTĚNÝCH V ROZHOVORECH .....	72
<b>6. FUNGOVÁNÍ SAMOSPRÁVY POHLEDEM DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ</b> .....	<b>75</b>
6.1. POPIS DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ A VZORKU OBCÍ.....	75
6.2. ANALÝZA DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ .....	78
6.2.1. <i>Agenda samosprávy a rozvojové priority</i> .....	78
6.2.2. <i>Role starosty a role zastupitelstva v samosprávě obce</i> .....	80
6.2.3. <i>Postoj vůči participaci občanů</i> .....	89
6.2.4. <i>Kontinuita ve vedení obce</i> .....	92
6.3. SOUHRNNÉ ZÁVĚRY Z DOTAZNÍKOVÉHO ŠETŘENÍ.....	94
<b>7. SAMOSPRÁVNÁ A NESAMOSPRÁVNÁ SÍDLA – MÁ EXISTENCE SAMOSPRÁV V MALÝCH SÍDLECH VLIV NA JEJICH ROZVOJOVÉ CHARAKTERISTIKY?</b> .....	<b>97</b>
7.1. METODOLOGICKÉ PROBLÉMY ANALÝZY .....	99
7.1.1. <i>Identifikace a typologie sídel</i> .....	100
7.1.2. <i>Výběr sledovaných charakteristik</i> .....	103
7.1.3. <i>Vliv administrativního statusu a další vlivy</i> .....	104
7.2. REGIONÁLNÍ A VELIKOSTNÍ STRUKTURA SÍDEL S RŮZNÝM ADMINISTRATIVNÍM STATUSEM .....	105
7.3. VÝSLEDKY ANALÝZY .....	107
7.4. INTERPRETACE VÝSLEDKŮ.....	117
<b>8. SOUHRNNÉ ZÁVĚRY, INTERPRETACE A DISKUSE</b> .....	<b>120</b>
8.1. METODOLOGICKÁ REFLEXE A SLABINY PROVEDENÝCH ANALÝZ .....	124
8.2. VÝSLEDKY ANALÝZ A DOSAVADNÍ ZNALOSTI O SAMOSPRÁVÁCH MALÝCH OBCÍ.....	126
<b>9. LITERATURA</b> .....	<b>128</b>
PŘÍLOHA 1 – OSNOVA NESTANDARDIZOVANÝCH ROZHOVORŮ SE STAROSTY VE DVANÁCTI OBCÍCH ....	134
PŘÍLOHA 2 – DOTAZNÍK PRO STAROSTY MALÝCH OBCÍ.....	139

# 1. Úvod

Česká republika se vyznačuje velmi roztržštěnou strukturou obcí. V celé zemi existuje cca 6250 obcí. Zdaleka největší počet obcí, téměř 60 procent, má počet obyvatel mezi 100 a 600. Naopak jen necelých 10 procent obcí má více než 2000 obyvatel. I ty nejmenší obce, čítající jen desítky obyvatel, mají nicméně své volené zastupitelstvo a starostu<sup>1</sup>, hospodaří s vlastním rozpočtem, mohou vydávat závazné obecní vyhlášky a jsou tedy nadány určitým stupněm autonomie. V 70. a 80. letech 20. století prošly obce České republiky vlnou slučování, během něhož byly dříve samostatné obce direktivně přičleňovány k větším sídelním celkům. Bezprostředně po pádu komunismu však bylo obcím legislativně umožněno se opět oddělovat, což vedlo k výrazné vlně osamostatňování malých sídelních útvarů. O tom, proč obce usilovaly o osamostatnění, nemáme přesné doklady. Jejich motivace zřejmě často vyplývala z pocitu nespravedlnosti při rozdělování finančních prostředků a dalších rozvojových impulzů v rámci větších sídelních celků. Svou roli ovšem mohla sehrát rovněž silná vlna veřejné angažovanosti vyvolaná demokratickým převratem. Mezi lety 1990 a 1994 tak došlo k osamostatnění cca 2200 obcí, jejichž mediánová velikost dosahuje jen necelých 200 obyvatel (Vajdová, Čermák, Illner 2006). Zhruba třetina současných českých obcí tedy vznikla odtržením od většího sídelního celku na počátku 90. let, přičemž se jedná převážně o obce nejmenší velikosti. Některé z nově vzniklých obcí sice po několika letech svou autonomii opět ztratily, protože nebyly schopné sestavit funkční zastupitelstvo, naprostá většina z nich však i po několika volebních obdobích přetrvává.<sup>2</sup>

Lokální politické prostředí tvořené velmi malými jednotkami, jako jsou české obce, se v mnoha ohledech odlišuje od politických prostředí ve větších sídelních

---

<sup>1</sup> Dále v textu používám pro označení osoby vykonávající funkci starosty (popř. zastupitele) jen označení v mužském rodě (starosta, zastupitel), i když samozřejmě funkce bývají často obsazeny i ženami. Označení starosta/starostka, zastupitel/zastupitelka by však text příliš zatížilo stylisticky.

<sup>2</sup> Ve většině evropských států naopak došlo ve druhé polovině 20. století k postupné amalgamací malých obcí. Proces oddělování samostatných obcí, který proběhl v České republice v 90. letech, je ojedinělý. Výsledná struktura obcí tak dosahuje míry roztržštěnosti, která v Evropě není obvyklá, i když není zcela výjimečná. Smysluplnost existence malých samostatných obcí je dlouhodobě diskutována, a to jak z hlediska efektivity veřejné správy, tak z hlediska zajištění demokratických procesů (Illner 2006; Hampl, Müller 1998). Jak ovšem podotýká Illner (2006), diskuse o vlivu velikosti obcí na jejich ekonomické a demokratické fungování je často vedena bez empirických dokladů a přinést takové doklady by bylo mimořádně náročné.

celcích V malých obcích mají specifický charakter vztahy mezi samosprávou a občany, zároveň zde samospráva řeší jinou agendu. Lze předpokládat, že rovněž vnitřní motivy členů samosprávy, jejich cíle a vzájemné vztahy jsou v malých obcích jiné než ve velkých. To vše ovlivňuje procesy, které v samosprávě probíhají.

Tématem této práce je analýza politických procesů v samosprávě malých obcí v České republice. Přitom se soustředím zejména na to, jak činnost samosprávy ovlivňuje různé aspekty života v obci. Zjišťuji, jaké cíle si samosprávy stanovují, jakým způsobem o nich vyjednávají a jakou roli v jejich dosahování hrají jednotliví členové samosprávy.

Tento cíl staví na jednoduché úvaze. Z několika realizovaných dotazníkových šetření víme, že obyvatelé malých obcí si své samosprávy dosti cení a případné úvahy o slučování obcí, které by mohlo vést k zániku samosprávy jejich obce a její přičlenění k větší obci v okolí, odmítají (Hudečková, Pitterling 2009; Vajdová 1999; Vajdová 2006; Vajdová, Čermák 2006). Vlastní samospráva pro ně tedy představuje vysokou hodnotu. V takovém případě se nabízí otázka, jaké výhody existence vlastní samosprávy obyvatelům přináší, resp. jaký vliv má samospráva na dění v obci a na podobu lokální komunity. Je ovšem samozřejmé, že samospráva není nutnou podmínkou existence lokální komunity obývající daný sídelní útvar. I v České republice existuje množství malých sídel, která vlastní samosprávou nedisponují, a v zahraničí se jedná o velmi obvyklou situaci.

Působení samospráv malých obcí a jejich možnosti ovlivňování komunity, kterou spravují, je dosud málo probádanou výzkumnou oblastí spadající na jedné straně do oblasti politických studií (samospráva obce je politickým aktérem) a na druhé straně do oblasti sociologie venkova a sociologie komunit.

Samospráva malých obcí je v této práci chápána jako institucionalizovaná aréna pro vyjednávání a vyvažování individuálních zájmů obyvatel malých obcí a jejich skupin a pro nalézání a realizaci zájmů kolektivních. I přesto, že fungování samosprávy je řízeno legislativními mantinely, které vymezují pravomoci a povinnosti jednotlivých členů samosprávy a jejich vzájemné vztahy, reálná podoba instituce samosprávy se obec od obce liší neformálními znaky. Samosprávy fungující navzájem odlišným způsobem přitom mohou dění v obci ovlivňovat také dosti odlišně.

Komunální politice věnují v současné době sociální vědy v České republice poměrně značnou pozornost. Existuje řada studií týkajících se výběru politických



aktérů, politickým procesům uvnitř zastupitelstva, vztahům mezi různými politickými aktéry. Menší pozornost je však věnována obsahové stránce komunální politiky. Dosud víme poměrně málo o tom, jaké cíle si místní samosprávy kladou, jakým způsobem jich dosahují a jak se jejich působení projevuje v životě lokálních komunit, které zastupují. Především na tuto méně prozkoumanou oblast se zaměřuje tato dizertační práce.

V práci je využito několik navzájem jen volně propojených teoretických myšlenkových proudů. V první řadě se jedná o teorie týkající se podoby a fungování lokálních komunit. Podstatnou inspirací je především teorie rozvoje komunit jakožto interakčních sítí (Wilkinson 1991), která předpokládá, že komunita je souborem volně propojených interakčních polí, mezi nimiž existuje specifické komunitní interakční pole, jehož aktéři jsou schopni aktivizovat i aktéry ostatních interakčních polí pro mobilizaci zdrojů a dosažení společných zájmů. Dále je práce inspirována teorií sociálního kapitálu jakožto kolektivního statku, který usnadňuje kolektivní jednání. Samospráva obce přitom může být institucí, která sociální kapitál v obci podporuje. Třetím teoretickým proudem je teorie lokálního leadershipu formulovaná především v souvislosti se samosprávou měst. Starosta malé obce představuje specifického lokálního leadera, který se může stát tvůrcem rozvojové strategie obce a aktivizovat vnější i vnitřní potenciály, které mu umožní tuto strategii naplnit.

Výzkumný cíl celé práce je do značné míry explorativní. Pro jeho dosažení využívám v práci řadu různorodých metodologických postupů. Po popisu základních formálních charakteristik českých obcí a jejich samosprávných orgánů, jak jsou stanoveny v legislativě České republiky, a po přehledu základních poznatků o podobě činnosti samospráv malých obcí, formulovaných dosavadním empirickým výzkumem (kapitola 3), zařazuji do textu výsledky kvalitativní případové studie fungování samosprávy v jedné vybrané malé obci, provedené v letech 2009-2011 (kapitola 4). Informace o obci byly získávány pomocí hloubkových rozhovorů s jejími představiteli a aktivními obyvateli, pomocí studia dokumentů a z dostupných statistických zdrojů. Opakovaně bylo navštěvováno zasedání zastupitelstva obce a pořizován podrobný záznam z jeho jednání.

Dále bylo vybráno dvanáct obcí, v nichž byly provedeny hloubkové rozhovory se starostou a jedním dalším členem zastupitelstva. Provedené rozhovory se zaměřují na široké spektrum aspektů činnosti členů samosprávy, zejména starosty

jako jejího dominantního představitele, především pak na cíle, které si samospráva klade, a na možnosti jejich dosažení (kapitola 5).

Ve třetím kroku bylo realizováno dotazníkové šetření starostů 209 malých obcí s cílem ověřit dosud získané poznatky z hloubkových rozhovorů na širším vzorku (kapitola 6).

Provedené analýzy byly v kapitole 7 doplněny sekundární analýzou dostupných statistických dat zachycujících vybrané rozvojové charakteristiky malých sídel. Bylo zjišťováno, zda se od sebe svými rozvojovými charakteristikami odlišují sídla, která mají vlastní samosprávu a sídla, která tuto samosprávu nemají. Tato sekundární analýza má za úkol zachytit případné rozvojové zvýhodnění, popř. znevýhodnění malých sídel, která disponují vlastní samosprávou, oproti sídlům, která jsou součástí většího administrativního celku. Nejde tak o snahu zjistit, jakým způsobem samosprávy v malých obcích pracují, popř. jak jejich činnost ovlivňuje dění v obci, ale spíše testovat, jestli jejich existence má statisticky měřitelný vliv na situaci v sídlech, která spravují.

Využití tohoto bohatého empirického materiálu by nebylo možné, kdyby práce v důležitých rysech nevycházela z dat získaných v rámci grantového projektu GAČR: „Samospráva malých obcí a jejich endogenní rozvojový potenciál“, jehož byl autor práce řešitelem v letech 2009-2011. Provedené analýzy a jejich interpretace jsou vlastním dílem autora práce, na sběru dat, přípravě výzkumných nástrojů a postupů a vyjasňování myšlenek v průběhu společných diskusí se ovšem mocnou měrou podíleli všichni spolupracující členové projektového týmu, tedy RNDr. Tomáš Kostecký, CSc., JUDr. Michal Illner a RNDr. Jana Vobecká, PhD. z oddělení Lokální a regionální studia Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. Podstatné části textu předkládané dizertace vycházejí z publikací, které autor napsal v souvislosti s uvedeným výzkumným projektem. Jedná se v první řadě o vybrané kapitoly z monografie Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva, vydané v roce 2010 Sociologickým ústavem AVČR v edici Sociologické studie, dále o kapitoly dosud nepublikované monografie Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj, která byla v roce 2011 zaslána do redakce Sociologického nakladatelství, a dále o několik článků a konferenčních příspěvků, které vznikly v souvislosti s projektem. Na konkrétní publikace, z nichž vycházejí jednotlivé kapitoly dizertace, upozorňuji vždy na začátku kapitoly.

## 2. Teoretická východiska práce

Výzkumný cíl této práce není součástí jednoho konkrétního uceleného myšlenkového proudu v sociologii či politologii. Je tomu tak už proto, že malé obce v České republice jsou natolik malými samosprávnými politickými jednotkami, že jsou v mezinárodním měřítku do značné míry unikátní a politické dění v nich není hlouběji analyzováno na zahraničních pracovištích.

Obecně lze říci, že z hlediska politologické teorie tvoří hlavní zázemí této práce tzv. „nový institucionalismus“, k jehož hlavnímu přínosu pro analýzy politických institucí patří přesvědčení, že instituce nejsou jen administrativní nebo politické organizace. Jsou to spíše soubory zvyků, norem, pravidel, které utvářejí a ovlivňují preference a jednání jednotlivců. Jejich pravidla a normy přitom existují jak v oficiální a jasně specifikované podobě, tak také mají formu nepsaných zvyků a konvencí (March, Olsen 1984, Reddel 2004).

K podstatným charakteristikám instituce obecní samosprávy tak patří rovněž postoje jejích aktérů k řešení problémů, míra otevřenosti vůči veřejnosti, podpora politické a občanské participace, způsob utváření vztahů vůči dalším aktérům v lokalitě a na vyšších úrovních veřejné správy (pro české prostředí viz např. Vajdová, Kostelecký 1997, Bušítková 1999, Nejdí, Čermák (eds.) 2007), ale rovněž způsoby dosahování legitimacy nebo preferovaný způsob dosahování konsenzu. Jednotlivé obecní samosprávy se tak od sebe mohou lišit institucionálním designem, i když formální pravidla jejich fungování, vyplývající ze zákona, se shodují. Lze také předpokládat, že činnost obecní samosprávy zahrnuje řadu neoficiálních aktivit uvnitř komunity žijící v obci, které mohou v důsledku mít výrazný vliv jak na demokratický charakter samosprávy, tak na rozvojové možnosti, zejména v oblasti lidského potenciálu. Rovněž tyto neoficiální aktivity jsou výrazně ovlivněny institucionálním designem samosprávy.

I když neexistuje ucelená teorie propojující činnost lokálních samospráv a situaci v lokálních komunitách, jsou teoreticky rozpracovány určité souvislosti mezi konkrétními charakteristikami institucionálního designu obecní samosprávy a vytvářením rozvojového potenciálu obcí. Někteří autoři vymezují různá pojetí vůdcovského stylu představitelů obce (Baldersheim 2003, Stoker (ed.) 2000) a hledají souvislosti mezi uplatňovaným vůdcovským stylem a výsledky činnosti samosprávy. Rovněž existuje rozpracované pojetí souvislostí mezi institucionálním

designem obecní samosprávy, existencí sociálního kapitálu v lokalitě a možnostmi pro jeho mobilizaci (Lowndes, Wilson 2001).

Konkrétní teoretická inspirace pro tuto práci byla hledána především v teorii komunit a jejich rozvoje, teorii sociálního kapitálu a teorii lokálního politického leadershipu.

## **2.1. Malé obce pod zorným úhlem teorie rozvoje komunit<sup>3</sup>**

Chápání obyvatel určité malé obce jako komunity může být v současné sociologii vnímáno jako romantický anachronismus, protože pojem komunita obvykle spojujeme se silnou kolektivní identitou a uzavřeným sociálním systémem. Přitom malé obce v České republice uzavřený sociální systém v žádném případě nepředstavují. Značná horizontální mobilita, existence snadných komunikačních možností na velkou vzdálenost a v neposlední řadě diferenciací individuálních životních drah, které se v České republice projevují i ve venkovském prostoru, patří k sociálním jevům, jež nejsou s existencí uzavřených lokálních komunit dobře slučitelné. Pojem komunita je ovšem používán v dosti různých významech a teze o oslabení a rozpadu lokální komunity v moderní společnosti nemusí zdaleka vždy platit. Do značné míry záleží na tom, jaké podstatné znaky jsou skupině osob označované jako komunita připisovány.

### **2.1.1. Komunity v moderní společnosti**

Spor o existenci a význam lokálních komunit prostupuje vývojem sociologie po velkou část 20. století. Klasické teorie o přerodu tradiční společnosti v moderní hovoří o oslabování či zániku lokálních komunit. Durkheimova (2004, orig. 1893) interpretace vzniku moderní společnosti stavící na odlišení mechanické a organické solidarity, resp. různých zdrojů společenské soudržnosti tradiční a moderní společnosti, lze aplikovat i na podmínky malých komunit. Mechanická solidarita, tedy soudržnost na základě vzájemné podobnosti jednotlivých vědomí, má vytvářet silné vzájemné vztahy a silné kolektivní vědomí. Uzavřené lokální komunity jsou typickým příkladem sociálních kolektivit integrovaných mechanickou solidaritou. Existence vztahů uvnitř komunity spojená s absencí vztahů mimo komunitu vytváří

---

<sup>3</sup> Text kapitoly vychází částečně z publikace: Bernard, J. 2010. „Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a lokální vládnutí – teoretický rámec“ Pp: 13-26 in: Bernard, J. (ed.) Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva. Praha: SOU AV ČR.

uzavřené kolektivní vědomí spojené se silnou identitou a velkým vlivem komunity na život každého jejího člena. Rostoucí dělba práce a diferenciací jednotlivých členů společnosti ovšem mechanickou solidaritu narušují a integrují společnost jiným způsobem, prostřednictvím vzájemné funkcionální závislosti. Tyto nové integrační mechanismy již ovšem překračují lokální komunitu, protože sílící specializace neumožňuje její soběstačné fungování. Komunita tak ztrácí svou počáteční soudržnost a její vliv na život jejích členů slábne či zaniká.

Rovněž Tönniesovu dichotomii *Gemeinschaft* a *Gesellschaft* (1963, orig. 1887) lze číst jako výpověď o postupném rozpadu kolektivit tvořených lokálními komunitami. Tönnies postuluje jako základní rozdíl mezi popisovanými dvěma typy sociálních uskupení typ vůle, který určuje vztah jejich členů k sobě navzájem. V *Gemeinschaft* vyplývá tato vůle (orig. *Wesenswille*) z emocí, které členové uskupení vůči sobě pociťují, a z pocitu sounáležitosti ke kolektivu, tedy z pociťované kolektivní identity. Naproti tomu v *Gesellschaft* je základním principem vůle racionální kalkul. *Gemeinschaft* a *Gesellschaft* představují pro Tönniese ideální typy kolektivit, které se v realitě vyskytují vždy smíšené. Kolektivitami, které se blíží typu *Gemeinschaft*, mají být např. vesnické komunity nebo církevní společenství. Tönnies nepředpokládá, že by kolektivity typu *Gemeinschaft* měly v moderní společnosti zcela vymizet, popisuje ovšem postupný nárůst významu *Gesellschaft*.

Soudržnost komunit vyplývá u Durkheima i u Tönniese z pociťované sounáležitosti jejich členů. Ta je dána jejich vzájemnou podobností a silným kolektivním vědomím (Durkheim) a emocemi obsaženými v jejich vztazích (Tönnies). Postupná individualizace moderní společnosti a rostoucí anonymita spojená s urbanizací, jak ji interpretuje Wirth (1938), tak představují faktory, které komunity oslabují.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Wirthova (1938) teze o nárůstu anonymity jako důsledku urbanizace a rozpadu sounáležitosti s lokální komunitou ve městském prostředí ovšem byla dalšími pracemi zpochybnována. Kritika přišla především ze dvou směrů. Jednak z oblasti komunitních studií Chicagské školy (Gans 1962) které analyzovaly spontánně vznikající soudržné komunity uvnitř městského prostoru, a dále z oblasti dotazníkových empirických výzkumů, zaměřených na analýzu faktorů ovlivňujících pocit sounáležitosti s komunitou (Kasarda Janowitz, 1974, Sampson, 1988, Flaherty, Brown 2010). Výsledky naznačují, že individuální faktory, zejména délka pobytu v lokalitě, působí na pocit sounáležitosti a participaci na dění v komunitě výrazně silněji než míra urbanizace zkoumané lokality.

Pod zorným úhlem funkcionalismu lze chápat komunitu jako sociální systém (Warren 1978). Vyznačuje se pak vnitřní strukturou a integrací svých částí, plnicích funkce nutné pro její fungování a reprodukci. Komunita je pak jakýmsi mikrokosmem společnosti, byť není zcela nezávislá na svém okolí. Definice komunity jako sociálního systému je ovšem v moderní společnosti problematická, protože předpokládá, jistou míru nezávislosti komunity, tendenci ke stabilitě a především funkcionální provázanost svých vnitřních subsystémů. Tyto předpoklady lze ovšem zpochybnit. Jednání členů komunit, zejména komunit definovaných na teritoriální bázi, je ovlivněno v mnohem větší míře vnějšími faktory než faktory existujícími uvnitř komunit (trhy práce jsou organizovány na jiné úrovni, komunita je spíše objektem než subjektem politického rozhodování, velká část sociálních vazeb jednotlivců míří mimo komunitu). Faktory působící na socioekonomickou situaci v komunitách mají rovněž spíše vnější charakter. Instituce, které v komunitách působí, jsou navzájem funkcionálně provázané jen slabě, významnější jsou opět jejich vazby na instituce ve vnějším prostředí komunity. Lokální školy, podniky, úřady či organizace občanské společnosti navzájem netvoří funkčně propojený celek oddělený od vnějšího prostředí, jsou spíše součástí funkčních vazeb v rámci celého státu. Realita moderní společnosti tedy způsobuje, že obyvatelé určitých lokalit jsou podřízeni spíše sociálnímu řádu, který hranice komunity přesahuje, a o komunitách nelze dost dobře hovořit jako o systémech, které řád vytvářejí.

Wilkinson (1970) zpochybňuje pojetí komunity jako sociálního systému zejména z toho důvodu, že pojem systém implikuje v sociálních vědách tendenci k udržení vnitřní stability a integrity. Lokální komunity v moderní společnosti přitom stabilní nejsou a nejsou samy o sobě schopny udržovat svou integritu. Komunita je příliš silně vystavena vnějším vlivům. Vertikální vztahy mezi lokálními institucemi a dalšími institucemi masové společnosti se stávají silnějšími než horizontální vztahy mezi lokálními institucemi navzájem.

Alternativní pojetí komunity, které by lépe popsalo situaci obyvatel konkrétních lokalit v moderní společnosti, navrhl již v 50. letech 20. století Kaufman (1959) a dále rozvinul Wilkinson (1970). Kaufman definuje lokální komunity jako interakční pole. Vychází přitom z toho, že lokální komunitu vytvářejí především tři prvky: „Za prvé, komunita je sociální jednotka, jejíž integrální součástí je prostor, komunita je relativně malou lokalitou. Za druhé, komunita

indikuje konfiguraci určitého způsobu života, jak lidé jednají a co chtějí – jejich instituce a společné cíle. Třetí prvek se týká kolektivního jednání. Lidé v komunitě nejen jsou schopni, ale také často jednají společně ve sdílených životních potřebách.“ (Kaufman 1959: 9) Sdílené cíle a kolektivní jednání osob žijících v konkrétních lokalitách jsou pro Kaufmana při definici komunity klíčové. Lidé v lokalitě vytvářejí mnoho různých interakčních polí, resp. interakčních arén. Pojem pole a aréna používá Kaufman jako synonyma, vyjadřující množiny interakcí soustřeďujících se kolem určitých zájmů. Hovoří tak o ekonomickém interakčním poli, náboženském poli, nebo např. rodinných polích, která se v lokalitě překrývají. Obyvatelé lokality se stávají účastníky těchto polí tím, jak vstupují do interakcí s ostatními. Vedle těchto interakčních polí ovšem existuje ještě komunitní interakční pole, které je organizováno kolem kolektivních zájmů obyvatel celého území. Účastníky tohoto interakčního pole se stávají jednotliví obyvatelé či jejich organizace, kteří se podílejí na plánování a dosahování kolektivních cílů, které mají být prospěšné pro komunitu jako celek. Specifickými rysy komunitního interakčního pole, které ho odlišují od jiných polí, jsou následující charakteristiky: 1. komplexita prosazovaných zájmů a potřeb, 2. identifikace aktivit s lokalitou, 3. zapojení místních obyvatel, 4. zapojení místních organizací a asociací, 5. dosahování změn v lokální společnosti, 6. organizovanost jednání. Komunita tak podle Kaufmana neexistuje v lokalitách automaticky. Vzniká tam, kde existují sdílené zájmy obyvatel lokality a organizované jednání pro jejich dosažení, na němž se místní obyvatelé intenzivně podílejí.

Kaufmanovo interakční pojetí lokální komunity inspirovalo řadu výzkumů usilujících o identifikaci prvků komunitního pole v určité lokalitě (Brennan a kol. 2009) a odvolávají se na něj autoři prací věnovaných možnostem obyvatel lokalit ovlivnit socioekonomickou situaci v lokalitě a její rozvoj (Bridger, Luloff 1999, Flora, Flora, Fey 2004, Beckley a kol. 2008).

Definice komunity na teritoriální bázi, tedy jakožto obyvatel společného území, a definice komunity jako interakčního pole lze nicméně vnímat jako do jisté míry konkurenční. Předpoklad, že interakční pole se překrývají s konkrétními lokalitami, totiž v moderní společnosti v mnoha případech neplatí. Wilkinson (1991) nicméně připomíná, že i přes značnou míru horizontální mobility a existenci kontaktů mezi lidmi z různých lokalit stále platí, že většina lidí tráví většinu svého života v lokalitě, kde bydlí a přirozeně zde vstupuje do interakcí s ostatními. Sdílená

lokalita tedy nabízí důležitou podmínku pro rozvoj komunity jakožto interakčního pole.

### **2.1.2. Rozvoj lokální komunity**

Rozvoj komunity v Kaufmanově a Wilkinsonově pojetí sleduje především strukturní cíle, tedy spojování jednotlivých aktérů a koordinaci jejich aktivit, hledání zobecňujících cílů, které propojí jednotlivé zájmové skupiny. Wilkinson (1991) se vymezuje oproti romantizujícím pojetím komunity, jejíž členové jsou přirozeně spojeni společnými zájmy. Zdůrazňuje naopak rozmanitost dílčích zájmů v jednotlivých interakčních polích. Předpokládá, že tyto dílčí zájmy je možno generalizovat a sjednocovat, ovšem stojí to úsilí. Záměrnou tvorbu komunitního pole nazývá Wilkinson komunitním leadershipem. Pomocí komunitního leadershipu narůstá schopnost komunity společně jednat, dosahovat rozvoje a adaptovat se na vnější podmínky. Kolektivní jednání za účelem dosažení společných cílů – „community agency“ (Brennan, Flint, Luloff 2009) se v podstatě stává cílem rozvoje komunity. Toto pojetí lokálního rozvoje tedy vychází z úvahy, že komunity disponují kapacitou svých členů k dosahování společných cílů a zvyšování společné kvality života. Předpokládá pozitivní odpověď na Tillyho (1973) otázku „Do communities act?“, analyzuje tedy kolektivní jednání na bázi lokálních komunit, resp. na teritoriální bázi. Wilkinsonův důraz na propojování různorodých zájmů ho vede k úvaze, že právě ve venkovském prostředí, které je obtížnější propojit informačně než prostředí městské, je tvorba komunit obtížná. Automaticky tedy neplatí zdánlivý předpoklad o fungujících vesnických komunitách oproti dysfunkčním komunitám městským. Chápeme-li lokální komunity spolu s Wilkinsonem jako teritoriálně vymezené skupiny lidí, kteří jsou navzájem propojeni sítí různorodých sociálních interakcí a i přes různost svých dílčích zájmů jsou schopni identifikovat společné cíle a usilovat o jejich dosažení, nelze už funkčnost, resp. dysfunkčnost lokálních komunit vysvětlovat pouze jako důsledek historického vývoje, zejména urbanizace, která silně venkovské komunity oslabuje. Rozvinutost lokálních komunit pak souvisí spíše s fungující občanskou společností a s ochotou a možností obyvatel participovat na řešení společných zájmů.

Důraz na kolektivní jednání a schopnost mobilizace zdrojů je v tomto pojetí rozvoje komunit centrální. Důležitou roli hraje nicméně i klasifikace zdrojů, které může komunita pro svůj rozvoj využívat. Bližší analýzu těchto zdrojů nabízí



Beckley a kol. (2008) a Flora, Flora, Fey (2004). Beckley a kol. (2008) se snaží utřídit a dále rozvinout koncepce, které používají pojem „community capacity“ pro označení vnitřních rozvojových zdrojů komunit. Kapacitu komunit definují jako: „kolektivní schopnost skupiny (komunity) kombinovat různé formy kapitálů v rámci institucionálních a vztahových kontextů pro dosažení žádoucích výsledků“ (Beckley a kol. 2008: 60). Kapacita tedy zahrnuje jednak podmínky pro kolektivní jednání, jednak existující vnitřní zdroje, ať už hmotné (ekonomický kapitál, přírodní kapitál), nebo nehmotné (lidský kapitál, sociální kapitál). Vyšší míru kapacity mají komunity, které jsou dobře vybaveny potřebnými kapitály a dokáží je aktivizovat v reakci na vnější podmínky. Jednotlivé typy kapitálů se mohou aktivizovat v rámci tržních vztahů, byrokratických vztahů, asociativních vztahů či vztahů založených na sdílené identitě. Přínosem Beckleyho studie je rovněž návrh způsobu indikování jednotlivých zdrojů využitelný i při porovnávání komunit mezi sebou. Flora, Flora, Fey (2004) ke kapitálům, o nichž hovoří Beckley a kol., řadí ještě kulturní kapitál, spočívající zejména v hodnotových postojích, politický kapitál (schopnost ovlivnit distribuci zdrojů uvnitř sociální jednotky) a infrastrukturní kapitál. Stojí za připomenutí, že podobnou klasifikaci vnitřních rozvojových potenciálů českých obcí nabízí rovněž Binek a kol. (2007), kteří rozlišují ve venkovských obcích lidský potenciál, ekologický, resp. krajinný potenciál, zemědělský potenciál, potenciál cestovního ruchu a ekonomický potenciál jakožto syntetický prvek ostatních potenciálů.

Společným prvkem těchto koncepcí je jejich důraz na vnitřní potenciály rozvoje. Nelze přehlédnout, že tyto koncepce se nezabývají konkrétními rozvojovými cíli, resp. neobsahují normativní určení, jakým směrem by kolektivní úsilí komunity mělo být napřeno. Rozvoj komunit je zde spíše rozvojem vnitřních podmínek žádoucího vývoje, který může mít v různých komunitách různou podobu a směr. Navíc ovšem rozvoj komunit představuje cíl sám o sobě, protože samotná existence vztahů v komunitě a rozvoj důvěry mezi členy komunity mají vést ke zvýšení celkové spokojenosti s životem v obci (Filkins 2000).

Teorie rozvoje komunit pomáhá ozřejmit potenciálně podstatnou roli lokální samosprávy malých obcí, totiž její možnost stát se centrem komunitního interakčního pole, propojovat dílčí zájmy obyvatel obce, usilovat o identifikaci zájmů společných a mobilizovat dostupné zdroje. Lokální samospráva, popř. starosta obce jako její centrální člen, tak může plnit funkci základní instituce

komunitního leadershipu. Míra a způsob naplňování této funkce však nejsou předem zřejmé. Do značné míry záleží na individuálních vlastnostech členů samosprávy, do jaké míry jsou schopni a mají zájem plnit roli komunitních leaderů. Podoba této role souvisí ovšem i s faktory na straně obce, a to především s různorodostí dílčích zájmů a ochotou ke kompromisu. V roztržité sídelní struktuře České republiky, kde jsou obce zpravidla tvořeny jen stovkami obyvatel, je rovněž pro podobu komunitního leadershipu podstatné, zda v obci existuje dostatečný potenciál pro tvorbu dílčích skupinových zájmů a různorodých rozvojových vizí, resp. zda v obci existuje minimální míra angažovanosti obyvatel o záležitostech přesahující zájmy jednotlivých domácností.

## **2.2. Samospráva malých obcí a sociální kapitál**

Pojem sociální kapitál získal v průběhu 90. let 20. století velkou popularitu a stal se důležitou součástí snahy o explanaci velkého množství sociálních jevů, od ekonomického růstu až po kvalitu života či zdravotní stav. Bývá aplikován rovněž jako vysvětlující faktor lokálního či regionálního rozvoje (Stachová, Bernard, Čermák 2009, Majerová, Kostecký, Sýkora (eds.) 2011). Obecně vzato lze sociální kapitál chápat jako souhrn sociálních vztahů, které mají produktivní charakter, tedy mohou umožňovat či usnadňovat určité způsoby jednání a dosahování cílů. Sociální kapitál je vnitřně velmi heterogenní pojem bez jasných kontur a definic. Pro účely této práce jsou podstatná zejména ta pojetí sociálního kapitálu, která ho chápou jako kolektivní statek charakterizující určité uskupení osob – v našem případě lokální komunitu obývající malou obec. Tato komunita je pak vybavena takovými organizačními strukturami, sítěmi sociálních vztahů a sdílenými normami, které jí umožňují dosahovat snáze společných cílů. Samosprávu v malých obcích pak chápou jako specifickou organizační strukturu, která potenciálně může posilovat sociální kapitál dané obce. Teorie sociálního kapitálu je ovšem značně heterogenní a zaslouží si podrobnější rozbor.

### **2.2.1. Klasická pojetí sociálního kapitálu**

Existují tři klasické teoretické sociologické koncepce sociálního kapitálu, na něž navazuje většina dalších studií. Tyto koncepce pocházejí z pera Pierra Bourdieu, Jamese Colemana a Roberta Putnama. Analýzou a vzájemnou komparací jejich koncepcí se zabývala řada teoretiků, např. Field (2003), Halpern (2005), Portes

(1998), Schuller a kol. (2000). Výsledky jejich komparací se od sebe navzájem ovšem dosti odlišují. Zatímco Field dochází k závěru, že Bourdieu, Coleman a Putnam „používají radikálně odlišná pojetí daného konceptu“ (Field 2003:10), Halpern tvrdí, že se zdá být jasné, že „Bourdieu a Coleman do určité míry pracovali společně“ (Halpern 2005:7), Portes (1998) nalézá největší odlišnosti mezi pojetím P. Bourdieu a Colemana na jedné straně a Putnama na straně druhé. Přitom Putnam (1993) ve své důležité studii o italských regionálních vládách, kde využívá pojem sociální kapitál, odkazuje jako na svůj inspirační zdroj několikrát na Colemana, ale ani jednou nezmiňuje Bourdieu. Vzájemný vztah jednotlivých koncepcí je tedy více než spleť.

Koncepce sociálního kapitálu P. Bourdieu je součástí jeho teorie sociální stratifikace. Pro Bourdieu představuje sociální kapitál jednu z forem individuálních zdrojů, které jsou příčinou sociální reprodukce. „Sociální kapitál je celkové množství skutečných a potenciálních zdrojů, které jsou spojeny s vlastnictvím trvalé sítě více či méně institucionalizovaných vztahů vzájemné známosti nebo uznání, neboli jinak řečeno, jedná se o zdroje, které spočívají na příslušnosti k určité skupině.“ (Bourdieu 1992: 224) Vedle ekonomického a kulturního kapitálu pak sociální kapitál spoluurčuje příslušnost jedince k určité společenské třídě, a zároveň určuje jeho šance na sociální úspěch. Sociální kapitál musí jedinci stále znovu reprodukovat pomocí vzájemných výměnných aktů, díky nimž dochází ke vzájemnému uznání. Jedinec z vlastnictví sociálního kapitálu výrazně profituje, a to zejména tím, že sociální kapitál hraje roli multiplikátoru celkové míry kapitálu, kterou jedinec disponuje. Sociální kapitál má navíc výraznou symbolickou dimenzi. Příslušností k určitým skupinám člověk stvrzuje své sociální postavení a získává možnost odlišit se od těch, kdo nemají možnost se členem stát. Sociální kapitál je směnítelný na jiné formy kapitálu, je možné ho účelně investovat s cílem dosažení zisku pro sebe nebo své potomky.

Field (2003) upozorňuje na to, že v pojetí P. Bourdieu je sociální kapitál výlučným majetkem vyšších společenských tříd a slouží jim k udržení jejich privilegovaného postavení. Klasickým příkladem sociálního kapitálu v pojetí Pierra Bourdieu jsou golfové kluby, v nichž se navzájem scházejí příslušníci společenských elit.

Lze konstatovat, že u P. Bourdieu je sociální kapitál jednoznačně individuálním statkem. Definice, kterou Bourdieu používá, je navíc dosti široká a

sociální kapitál může mít celou řadu forem, od členství v exkluzivních klubech přes kontakty na důležité osoby až po schopnost navazovat vztahy.

Colemanova koncepce je od koncepce P. Bourdieu dosti odlišná, jeho pojetí sociálního kapitálu je širší. Velmi odlišné je i Colemanovo teoretické zázemí. Patří k protagonistům teorie racionální volby v sociologii a pojem sociální kapitál konstruuje v rámci budování obecné teorie sociálního jednání (Coleman 1990). V souladu s teorií racionální volby Coleman chápe jednající aktéry jako aktéry racionální, usilující o vlastní prospěch. Sociální kapitál je pro něj koncept, který má pomoci vysvětlit v souladu s teorií racionální volby i situace, kdy lidé ve svém jednání berou velký ohled nejen na svůj prospěch, ale i na své sociální okolí s jeho normami a hodnotami.

Coleman vychází z toho, že lidé při svém jednání využívají různé zdroje. Jako sociální kapitál pak označuje vlastnosti sociálního prostředí jednotlivých aktérů. Toto prostředí představuje v zásadě jeden ze zdrojů, které aktéři při svém jednání využívají. „Sociální kapitál je definován svou funkcí. Není to jedna určitá entita, ale množina různých entit, které mají dva společné prvky: Všechny spočívají v určitých aspektech sociálních struktur a všechny usnadňují určité aktivity aktérů – osob nebo skupin – v rámci těchto struktur“ (Coleman 1988: S98) Coleman uvádí několik příkladů, které mají jeho pojetí sociálního kapitálu ilustrovat. Nabízí příklad tržiště, kde trhovci posílají zákazníky ke svým známým, pokud sami nemají na skladě požadované zboží, příklad skupinek studentských radikálů se strukturou, která je velmi vhodná pro konspirační činnost, příklad sousedství, kde je možné nechat děti, aby si samy hrály, protože ostatní dospělí na ně dohlédnou, příklad rodin, kde se rodiče hodně věnují dětem, což zvyšuje vzdělanostní šance těchto dětí.

Brát ohled na sociální prostředí, v němž se aktér pohybuje, s jeho vztahovými sítěmi a normami, a využívat ho pro podporu svého jednání, je podle Colemana racionální strategií. Základním mechanismem, který umožňuje toto využívání, jsou závazky a vzájemná očekávání členů společnosti. Čím více závazků vůči jednotlivci někdo má, nebo jinými slovy, čím více osob je někomu za něco zavázáno, tím vyšší míru sociálního kapitálu má dotýčný jedinec. Tím více se totiž může spolehnout na to, že pokud on sám bude potřebovat, i ostatní pomohou jemu. Závazky jsou určitou formou dluhu. Předpokladem fungování této formy sociálního kapitálu je ovšem určitá míra důvěry ve společnost, bez níž vzájemné závazky ztrácejí smysl, protože hrozí příliš velké riziko, že nebudou splaceny. Druhým důležitým prvkem sociálního

kapitálu je informační potenciál v určitém kolektivu, tedy vedlejší efekt udržované sítě vztahů, díky němuž je možno získat jednoduchou cestou potřebné informace. Třetí prvek sociálního kapitálu představují efektivní normy a s nimi spojené sankce, zejména takové, které vedou k upřednostňování obecného zájmu nad zájmem osobním (např. ochota k dobrovolnické práci, nebo participace na veřejných záležitostech).

Coleman ovšem ukazuje, že sociální kapitál je nejen možné racionálně využívat, ale že rovněž může vznikat jako důsledek racionálního jednání. Vytvářet si závazky, které mi budou ostatní „dlužit“, může být racionální, neboť si tím zajišťuji budoucí prospěch. Dodržovat sdílené normy je rovněž racionální, protože to přispívá k mé reputaci. Přestože snaha o zvýšení sociálního kapitálu může být chápána jako racionální akt, upozorňuje Coleman na to, že velmi často sociální kapitál nevzniká úmyslně, ale je vedlejším produktem jiných aktivit.

Coleman tak představuje sociální kapitál jako individuální i kolektivní statek, přičemž budování individuálního sociálního kapitálu výrazně přispívá k růstu kolektivního sociálního kapitálu a celková míra individuálního sociálního kapitálu i možnosti jeho využití jsou silně závislé na míře kolektivního sociálního kapitálu. Šikovné teoretické vzájemné propojení osobního a kolektivního prospěchu ze sociálního kapitálu je silnou stránkou Colemanova přístupu. Portes (1998) nicméně Colemanovi právě toto propojení vytýká. Tvrdí, že Coleman tak v pojmu sociálního kapitálu propojuje navzájem nespojitelné prvky, a to faktory, které mohou sociální kapitál vytvářet (očekávání vzájemné reciprocity), důsledky vlastnictví sociálního kapitálu (například snadný přístup k informacím) a sociální kontext, v němž sociální kapitál může vznikat a projevovat se (důvěra). Faktem je, že tato víceznačnost pojmu sociální kapitál skutečně vnáší do Colemanovy teorie určitou nejasnost. Pro možnosti porovnání s teorií P. Bourdieu a R. Putnama ale považuji za klíčové právě to, že sociální kapitál v Colemanově pojetí je jednak vlastností sociální struktury, a jednak výbavou jedinců v této struktuře.

Zřejmě nejpopulárnější koncepce sociálního kapitálu pochází od Roberta Putnama. Putnamovo teoretické zázemí se odlišuje od zázemí P. Bourdieu i od Colemana. Jeho zájem o sociální kapitál nastartovala původně politologická analýza fungování regionálních vlád v Itálii. Putnam ve své studii dospěl k závěru, že tyto vlády lépe fungují v regionech, které mají rozvinutou občanskou společnost a v nichž existuje vysoká občanská angažovanost. Poté analyzoval občanskou

angažovanost v Itálii v dlouhodobé časové perspektivě a zjistil, že rozdíly mezi jednotlivými regiony se prakticky nemění. Regiony s vysokou angažovaností měly rozvinutou občanskou společnost už v minulosti. Poté si Putnam položil otázku, co způsobuje tuto dlouhodobou stálost vzorců občanské participace. Při hledání odpovědi využil koncept sociálního kapitálu, odvolává se přitom zejména na Colemana, ale jeho teorii interpretuje poněkud odlišně. Sociální kapitál je pro Putnama nutnou podmínku vzniku kolektivního jednání. Definuje ho jako „vlastnosti sociální organizace, jako je důvěra, normy a sítě, které mohou zvýšit výkonnost společnosti facilitací koordinovaného jednání“ (Putnam 1993: 167). Putnam tedy zcela opomíjí individuální aspekt sociálního kapitálu, který lze u Colemana nalézt (viz výše), a bere v úvahu pouze jeho aspekt kolektivní. Základní Putnamova myšlenka spočívá v tom, že společnosti, ve kterých existuje velké množství sociálních sítí (takových, v nichž převládají horizontální vztahy), ve kterých vládne mezilidská důvěra a velký význam mají normy reciprocity, mnohem snáze překonávají problém kolektivního jednání. V zásadě takové sociální prostředí napomáhá k tomu, aby se jednotliví aktéři ve svém jednání neřídili jen logikou osobního zájmu, ale dokázali hledat společný zájem s ostatními. Schopnost kolektivního jednání je pro Putnama základním stavebním kamenem občanské společnosti a dá se tedy říci, že společnosti s vysokou mírou sociálního kapitálu mají lepší předpoklady pro rozvoj občanské angažovanosti.

V pojetí Putnamovy italské studie je tedy sociální kapitál vysloveně kolektivním statkem a profituje z něj celá společnost. Sociální kapitál má tvořit jakési podhoubí občanské společnosti, které zvyšuje výkonnost demokratických vlád. Vzniká v dlouhodobém historickém vývoji v souvislosti s formami sociální organizace, které vznikaly na určitém území.

V Putnamově studii z roku 1993 je sociální kapitál čistě teoretický postulát, který autor nijak empiricky neanalyzuje (na rozdíl od míry občanskosti). V populárním článku „Bowling alone“ z roku 1995 už tomu tak není. Putnam zde přesouvá pozornost z Evropy do USA a konstatuje, že ve druhé polovině 20. století dochází v USA k „erozi sociálního kapitálu“. (Putnam 1995) Sociální kapitál definuje prakticky stejně jako v práci z roku 1993, ale své teoretické postuláty doplňuje empirickou analýzou intenzity participace v různých občanských sdruženích, spolcích a klubech, kterou doplňuje analýzou množství neformálních kontaktů se sousedy a sociální důvěry. Všechny tyto analýzy jsou vedeny snahou o

empirické zachycení některých aspektů sociálního kapitálu. Ve všech případech dochází k závěru, že jednotlivé prvky sociálního kapitálu vykazují jednoznačnou tendenci k poklesu. Důsledkem eroze sociálního kapitálu je podle autora opět pokles kvality občanské společnosti: „Je evidentní, že životaschopnost americké občanské společnosti se v průběhu několika uplynulých desetiletí rapidně snížila.“ (Putnam 1995: 65) Analýzu sociálního kapitálu v USA pak Putnam výrazně rozpracoval o pět let později (Putnam 2000). Velkým rozvojem mezitím prošel jeho způsob měření sociálního kapitálu. Ve studii z roku 2000 zavádí agregovaný index sociálního kapitálu složený ze 14 navzájem zkorelovaných položek, které lze rozřadit do pěti kategorií: míry organizačního komunitního života, míry angažovanosti ve veřejných záležitostech, míry dobrovolnictví v komunitách, míry neformální sociability, míry sociální důvěry. Putnam tak zavádí jednotný způsob operacionalizace sociálního kapitálu, který, ač utvořený z velkého množství položek, má v zásadě jednorozměrný charakter.

Na druhou stranu Putnam teoreticky uznává, že sociální kapitál může mít větší množství různých forem, přiklání se k odlišování různých typů sociálního kapitálu, odlišeného podle typu sociálních sítí, které jsou jeho základem – bonding a bridging. Bonding (svazující) sociální kapitál vzniká v sociálních sítích, které se vyznačují těsnými vztahy, které spojují navzájem podobné jedince. Vzniká typicky v rodinách a uzavřených komunitách. Bridging (přemostňující) sociální kapitál je naopak založen na existenci méně intenzivních vztahů, které spojují jedince navzájem odlišné.<sup>5</sup> Původně jednodimenzionální Putnamův koncept tak získává dvě dimenze, je možné hovořit o dvou různých formách sociálního kapitálu, z nichž každá může mít jiné důsledky. Společné jim však zůstává to, že se jedná o vlastnosti určitého kolektivu, které mají důsledky pro daný kolektiv jako celek.<sup>6</sup>

Tři zde načrtnuté teorie sociálního kapitálu se zásadně odlišují v tom, jestli chápou sociální kapitál jako individuální statek, z něž profitují jedinci, kteří ho vlastní (v koncepci P. Bourdieu skutečně lze hovořit o osobním vlastnictví

---

<sup>5</sup> Halpern (2005) doplňuje ještě třetí dimenzi, a to „linking“. Sociální kapitál ve formě „linking“ je založen na existenci vztahů mezi držiteli moci a ovládanými.

<sup>6</sup> Kromě dimenzí bonding a bridging zmiňuje Putnam ještě možné rozdělení na formální a neformální sociální kapitál, „tlustý“ a „hubený“ sociální kapitál (podle míry a intenzity kontaktů v sociálních sítích) a sociální kapitál „hledící dovnitř“ a „hledící ven“ (podle toho, jestli má pozitivní efekty pro členy sítí, v nichž vzniká, nebo pro celou společnost. (Putnam (ed.) 2002) Ve svých empirických analýzách se ovšem těmito dimenzím Putnam blíže nevěnuje.

sociálního kapitálu), nebo zda se jedná o kolektivní statek, resp. charakteristiku celé komunity, z níž mohou profitovat všichni členové komunity, bez ohledu na to, jestli k ní přispívají, nebo nikoliv. Zatímco Bourdieu postuluje sociální kapitál jako individuální jev, Putnam ho používá jednoznačně jako kolektivní charakteristiku. Colemanovo pojetí pak stojí uprostřed a obsahuje jak kolektivní, tak individuální prvky.

## **2.2.2. Sociální kapitál v malých lokálních komunitách**

Lokální komunity jsou sociálními útvary propojenými značným množstvím sociálních vazeb. Potenciálně se tedy jedná o sociální útvary s dosti vysokou mírou sociálního kapitálu, bereme-li v úvahu sociální kapitál v jeho kolektivním pojetí. Při podrobnějším srovnání jednotlivých studií o sociálním kapitálu v lokálních komunitách je ale třeba konstatovat, že jejich autoři chápou sociální kapitál velmi různým způsobem. Přitom nezáleží jen na tom, jak autoři sociální kapitál definují v teoretických částech svých studií a na které autory se odvolávají, ale spíše na tom, jakým způsobem sociální kapitál analyzují a měří. Jednotlivé studie je možno klasifikovat podle způsobu pojmání sociálního kapitálu do čtyř okruhů.<sup>7</sup>

Do první oblasti patří sociální kapitál chápaný jako sociální síť v dané komunitě, a to buď jako sociální síť obyvatel (Hays, Kogl 2007, Healy a kol. 2004), nebo jako sociální síť důležitých aktérů rozvoje lokality (O'Brien a kol. 1998).

Ve druhém pojetí je sociální kapitál chápaný jako občanská participace, a to buď explicitně jakožto individuální či kolektivní participace na veřejné správě (Lowndes, Wilson 2001, Maloney a kol. 2000), nebo jako široce pojatá občanská participace zahrnující členství v nejrůznějších občanských sdruženích a klubech (Oxendine 2007, Bovaird a kol. 2002). Toto pojetí výrazně vychází z Putnamova přístupu, ale ještě více než Putnam propojuje pojem sociální kapitál s pojmy občanská společnost a participace. Pojetí sociálního kapitálu jako občanské participace a jako sociálních sítí jsou si v některých případech velmi blízká, protože občanská participace v zásadě zakládá rozvoj specifických sociálních sítí, ať už horizontálních sítí mezi participujícími občany, nebo sítí, kde převažují vztahy „linking“ mezi občany a aktéry veřejné správy.

---

<sup>7</sup> Uvedený přehled studií sociálního kapitálu v obcích si nečiní nároky na úplnost. Není zde cílem podat kompletní přehled existujících studií k danému tématu, ale spíše ukázat hlavní témata, jimž se tyto studie věnují, a rozdílné přístupy k těmto tématům.



Ve třetím pojetí je sociální kapitál chápán jako sociální důvěra, a to buď jako sociální důvěra občanů, nebo jako sociální důvěra politických elit a aktérů rozvoje (Stolle 2004, Cusack 1999).

Konečně poslední způsob vymezení sociálního kapitálu je založen na použití agregovaných indexů zahrnujících několik aspektů sociálního prostředí v obci. Např. Rice (2002) tak sociální kapitál měří pomocí indexu zahrnujícího čtyři oblasti: mezilidskou důvěru, souhlas s politickou rovností, občanskou angažovanost a existenci sociálních sítí. Coffé a Geys (2005) volí velmi odlišné indikátory. Využívají při studiu sociálního kapitálu belgických obcí tři agregované proměnné, a to počet občanských organizací a asociací na hlavu, volební účast a míru kriminality v obci. Použití agregovaného indexu poměrně konzistentně vychází z Putnamova přístupu a je vlastně napodobením jeho metodologie z roku 2000 (viz výše). Na druhou stranu je při tomto přístupu třeba dát velmi dobrý pozor, aby jednotlivé indikátory byly teoreticky podložené. Například zařazení míry kriminality k indikátorům sociálního kapitálu je teoreticky těžko ospravedlnitelné. Nelze se pak zbavit dojmu, že volba indikátorů byla ovlivněna spíše dostupností dat než teoreticky podloženou úvahou.

Důležitou součástí studia sociálního kapitálu v lokálních komunitách, která je klíčově důležitá pro tuto práci, tvoří analýzy souvislostí mezi sociálním kapitálem a fungováním lokálních politických institucí. Tento úhel pohledu vychází z Putnamova přístupu, zejména z jeho italské studie z roku 1993. Někteří autoři (Rice 2002, Coffé a Geys 2005, Cusack 1999, O'Brien a kol. 1998) se přímo zabývají zkoumáním vlivu sociálního kapitálu na výkonnost institucí, tak jak k problému přistoupil Putnam. Jiná velká skupina autorů volí spíše opačný přístup a zabývá se vlivem institucionálního uspořádání a politického kontextu na rozvoj sociálního kapitálu (Stolle 2004, Healy a kol. 2004, Bovaird a kol. 2002).

Není cílem této kapitoly rekapitulovat podrobně výsledky těchto studií. Podstatné jsou ovšem základní myšlenky, na nichž tyto studie staví. První z nich vychází z toho, že lokální vlády operují v určitém sociálně-kulturním kontextu, který ovlivňuje jejich činnost. Staví na Putnamově argumentu, že prostředí vyznačující se rozvinutou občanskou společností, s vysokou mírou občanské participace a ochoty k angažovanosti, podporuje větší výkonnost demokratických vlád. Druhou myšlenku formulovali pregnantně Lowndes a Wilson (2001: 631), kteří tvrdí, že: „vlády konec konců hrají zásadní roli při určování stupně vlivu, jaký

budou mít organizované zájmy a individuální občané na demokratičnost veřejné správy a její výkonnost. Způsob vládnutí v určité oblasti je sice ovlivňován sociálním kapitálem, ale zároveň sám sociální kapitál výrazným způsobem ovlivňuje.“ Je tedy možné hledat takové charakteristiky lokálních politických institucí, které ovlivňují sociální kapitál, resp. míru participace a vlivu veřejnosti. Patří k nim např. vztah s dobrovolnickým sektorem, vytváření příležitostí pro participaci, schopnost reagovat na podněty občanů (responsiveness) a soubor opatření kladoucí důraz na sociální inkluzi a demokratičnost rozhodovacích procedur.

Výzkumný směr, který se zabývá souvislostí mezi sociálním kapitálem komunit a fungováním jejich politické reprezentace, je pro tuto práci zvláště inspirující, a přitom v existujícím diskurzu o smysluplnosti existence samosprávy v malých obcích často opomíjený. Samospráva v malých obcích totiž neplní jen roli poskytovatele veřejných služeb a nutné administrativy. Může se stát motorem rozvoje sociálního kapitálu obce, a to především v podobě zvýšené občanské participace a sociálních sítí propojujících místní obyvatele.

### ***2.3. Samospráva malých obcí a lokální leadership***

Starosta v malých obcích je zpravidla výrazně dominantním aktérem samosprávy. Při absenci rady obce (v malých obcích existuje rada jen výjimečně) je starosta jediným aktérem nadaným exekutivní mocí a může sám rozhodovat o hospodaření obce, v mantinelech schváleného rozpočtu. V malých obcích dále téměř neexistuje podpůrný administrativní aparát a starosta tak kromě exekutivní role plní rovněž významnou administrativní úlohu. Přímý přístup k administrativním podkladům a čas věnovaný samosprávě představují zdroje, kterými ostatní členové samosprávy nedisponují. Není tedy divu, že role starosty je oproti roli řadových zastupitelů velmi výrazná a je to především starosta, kdo rozhoduje o podobě fungování instituce místní samosprávy. Starostu malých obcí lze zpravidla označit jako lokálního leadera.

Leadership lze vymezit jako „takové jednání, které inspiruje nebo přesvědčí ostatní k takové aktivitě, vůči níž zpočátku existovala určitá rezistence.“ (Leach, Wilson 2000: 11). Esencí leadershipu je tedy schopnost dosáhnout určitých stanovených cílů, a to pomocí přesvědčení ostatních o tom, aby tyto cíle vzali za své a podíleli se na jejich dosažení. Způsob výkonu leadershipu je tak možno považovat

za jeden ze zdrojů změn v obci a úspěšnosti při dosahování cílů stanovených jejími představiteli. Uvedená definice leadershipu má behaviorální charakter. Podle ní patří k leaderům lidé, kteří se jako leadeři chovají, aniž by nutně museli zastávat institucionalizované vůdčí pozice. Starostenská role ovšem svého nositele k výkonu leadershipu predisponuje dosti zřetelně právě tím, že ho vybavuje zdroji, kterými ostatní aktéři samosprávy nedisponují. Ve výzkumu lokální politiky tak analýzy leadershipu často splývají s analýzou starostenské role. Jeden proud uvažování přitom lokální leadership dává do souvislosti s lokálním rozvojem či jeho aspekty. Má to být právě nedostatek kvalitního leadershipu a schopnosti utvářet rozvojové vize a strategie a přesvědčit o nich ostatní, co brání mnoha lokalitám v úspěšném rozvoji (Hartley, Allison 2000, Andrews, Boyne 2010). I v českých podmínkách byl potenciální nedostatek kvalitních kandidátů do vůdcovských pozic konstatován jako jedno z možných ohrožení úspěšného rozvoje venkovských obcí (Binek a kol. 2007).

Teorie politického leadershipu jsou rozvíjené intenzivněji od druhé poloviny 20. století. Problému leadershipu se ovšem dotýká i klasická sociologie. Zejména Weberovu teorii panství lze chápat jako jeden z inspiračních zdrojů. Weberovo panství, ve smyslu legitimní autority, může být založeno na třech zdrojích, jedním z nich je charisma vůdce, resp. jemu přičítané zvláštní schopnosti a oddanost vůči němu. Charismatické panství je ze všech tří typů panství popisovaných Weberem nejkřehčí, ale zároveň v sobě nese silný revoluční potenciál. Na rozdíl od panství tradičního, založeného na víře v posvátnost tradic, a panství racionálního opírajícího se o legalitu ustanovených pravidel, je základem charismatického panství osoba vůdce, jeho individuální schopnosti a vztah mezi ním a jeho následovníky. Charismatický vůdce tedy vystupuje jako osoba, která je schopna reinterpretovat stávající společenský řád a nastolit nový, pro nějž získá oddané zastánce. Jeho autorita se zakládá na síle osobnosti.

Teorie politického leadershipu ovšem roli vůdce chápe šířeji než Weber. Zatímco Weberův charismatický vůdce získává autoritu, resp. legitimní moc, díky svým individuálním schopnostem a obdivu, který vůči němu pociťují jeho následovatelé, mnoho politických leaderů svou moc zakládá spíše na formální pozici, kterou zastávají. Tuto dichotomii zdroje autority leadera dobře reflektuje Burnsovo (Burns 1978) rozlišení transformačního a transakčního leadershipu. Zatímco transformační leader je jedincem, který dokáže zásadním způsobem

ovlivnit fungování kolektivit, v jejichž čele stojí (ať už se jedná o menší skupiny nebo o národy) a odpovídá tak Weberovu charismatickému vůdci, transakční leadereři spíše usilují o zachování stávajícího statusu quo a udržují existující procesy fungující v daných sociálních systémech. Transakční leadereři zastávají vůdčí pozice spojené s vysokou mírou autority, ta však nevyplývá z jejich individuálních vlastností a není jimi využívána k dosažení zásadních změn. Leadereři, které popisuje Burns, tedy zakládají leadership jednak na svém jednání, ale také na formální vůdčí pozici, kterou zastávají. Zdůraznění tohoto dvojího zdroje vůdcovství je pro další rozvoj teorie leadershipu typické. Na jednu stranu zde najdeme definice založené čistě na behaviorálních charakteristikách leaderů, jako je definice Leacha a Wilsona, uvedená výše, ale na druhou stranu se setkáme s řadou analýz činnosti osob, které zastávají formální vůdcovské pozice, jako jsou starostové, předsedové stran nebo prezidenti.

Hlavní témata spojená s teorií leadershipu jsou následující. V první řadě popis a klasifikace úkolů, které leadereři ve svých rolích řeší a které jsou spojeny s jejich rolí, tedy v podstatě taxonomie rolových požadavků kladených na leadera (např. Kotter, Lawrence 1974). Dále jsou zkoumány různorodé vlivy, které na leadera působí a formují jeho jednání. V případě politického vůdcovství jde zejména o působení formálně legislativních i neformálních charakteristik politických institucí na jednání leaderů (např. Getimis, Hlepas 2006). Třetím tématem pak jsou vůdcovské styly jakožto relativně koherentní vzorce jednání jednotlivých leaderů, s jejichž pomocí se vyrovnávají s nároky kladenými na roli, kterou zastávají (např. Leach, Wilson 2000).

### **2.3.1. Úkoly spojené s pozicí lokálního politického leadera**

Úkoly, které plní političtí leadereři v lokálních samosprávách, vyplývají jednak z legislativních ustanovení, jimiž se fungování instituce samosprávy řídí, dále ale také ze skutečnosti, že samospráva představuje politický orgán a její vrcholný představitel je tedy zároveň politickým hráčem, který může být úspěšný jen v případě, že dokáže zvládnout politické aspekty své role.

Úkoly spojené s pozicí lokálního politického leadera lze vymezit na různé rovině obecnosti, od podrobného popisu konkrétních každodenních úkolů, až po teoretická zobecnění, která mohou tvořit rámec pro další analýzy. K užitečným zobecněním tohoto typu patří Kotterův a Lawrencův (1974) popis tří základních

typů úkolů, před kterými stojí leadeři samospráv v amerických městech. V jejich činnosti identifikovali v první řadě úkoly spojené se stanovením hlavních směrů agendy samosprávy (agenda setting), dále zajištění plnění stanovených cílů (task accomplishment), a dále udržování a tvorbu vztahových sítí. Úkoly v oblasti stanovení hlavních směrů agendy se týkají plánování, stanovování strategických cílů a rozvojových vizí, jichž je možno v politickém procesu dosahovat. Úkoly v oblasti zajištění plnění cílů mají exekutivní povahu a jsou spojeny převážně s vedením členů úředního aparátu a kontrolou jejich práce. Konečně úkoly v oblasti tvorby sítí mají do značné míry politickou povahu. Spočívají ve vytváření vztahů mezi jednotlivými aktéry, kteří jsou důležití pro dosažení stanovených cílů. Takové vztahy je třeba tvořit uvnitř instituce samosprávy (mezi jednotlivými členy klíčového politického tělesa – zastupitelstva, ale i mezi politickými reprezentanty a úřednickým aparátem), a rovněž v externím prostředí samosprávy, tedy s důležitými aktéry, kteří svou činností podstatně ovlivňují situaci v dané lokalitě – ať už jsou to další aktéři z oblasti veřejné správy, z firemního, nebo občanského sektoru. Úkolem leadera pak je usnadnit díky tvorbě vztahové sítě vzájemnou spolupráci. Leach a Wilson (2000) tento třetí úkol dále dělí na dva, podle toho, zda jsou vztahy budovány uvnitř samosprávy nebo mimo ni. Jejich klasifikace klíčových úkolů leadershipu tak zahrnuje čtyři oblasti – udržování koheze samosprávy, rozvoj strategických cílů, reprezentování samosprávy před okolním světem a zajištění plnění stanovených úkolů. Kohezi navíc musí leadeři udržovat jednak na úrovni vlastní politické strany, tedy zajistit stranickou soudržnost dané části zastupitelstva, a také na úrovni celé samosprávy, tedy zajistit určitou soudržnost zastupitelstva jako celku, i v případě, že je politicky rozděleno na vládnoucí stranu a opozici. Dále k jejich úkolům patří zajistit soudržnost mezi politiky a administrativními aktéry.

Tato klasifikace podle svých autorů dobře odpovídá britskému systému lokální samosprávy a má být vhodným nástrojem pro analýzu činnosti britských lokálních leaderů. Samosprávy malých obcí v České republice se ovšem od britských samospráv výrazně odlišují, a to zejména svou velikostí (i nejmenší obce ve Velké Británii jsou několikanásobně větší než malé obce v České republice), z níž plyne odlišná míra komplexity úkolů, které samospráva řeší, dále mírou politizace činnosti samospráv a role politických stran v nich, a dále rovněž odlišným stupněm decentralizace ve Velké Británii a v České republice a tedy odlišným rozsahem úkolů, kterými jsou samosprávy pověřeny. I přes vysokou míru obecnosti pojetí

úkolů lokálních leaderů u Leacha a Wilsona je jeho aplikace na samosprávy v České republice možná jen v případě jeho modifikace. V úvahu je třeba vzít některé skutečnosti, které jsou detailněji popsány dále v práci. Činnost převážné většiny samospráv v malých obcích v České republice není ovlivňována rozdělením zastupitelstva do různých politických stran, protože politické strany v zastupitelstvu buď nejsou reprezentovány vůbec, nebo je jejich role jen formální. V malých obcích dále není k dispozici rozvinutý administrativní aparát, který by byl pověřen implementací stanovených politických rozhodnutí. Pokud obec má administrativní zaměstnance, jedná se zpravidla o jednu osobu, která vykonává funkci účetního. Tato specifika mají vliv na činnost starosty jako lokálního leadera. Dochází zde k velmi silnému zvýraznění úlohy spojené s realizací stanovených úkolů. Starosta je nejen tím, kdo kontroluje splnění úkolů a řídí administrativní zaměstnance, ale stává se především sám vykonavatelem politických rozhodnutí a má velmi silnou administrativní roli. V řadě samospráv navíc starosta supluje nejen roli administrativních zaměstnanců, ale rovněž technického personálu a podílí se osobně na zajištění potřebných služeb, jako je úklid sněhu, stavební úpravy veřejných budov a podobně. Absence politických stran odstraňuje potřebu udržovat kohezi uvnitř vlastní strany, silněji ale zvýrazňuje nutnost udržet kohezi uvnitř zastupitelstva jako celku. V zastupitelstvu, jehož členové nerozhodují podle stranických linií, musí být starosta jakožto leader schopen vytvářet rozsáhlý konsensus nebo alespoň nestabilní a proměnlivé názorové koalice. V prostředí malých obcí, v nichž samospráva není oddělena od ostatních obyvatel institucionální bariérou a existuje široký prostor pro neformální ovlivňování činnosti samosprávy ze strany občanů, je navíc pro starostu podstatné usilovat o kohezi obce jako celku. Činnost samosprávy může být paralyzována nejen spory uvnitř zastupitelstva, ale také vznikem sporu, který by rozdělval celou obec. Klasifikaci Leacha a Wilsona tak je možné adaptovat na situaci v malých samosprávách v České republice následujícím způsobem (viz Obr. 2.1).

Obr. 2.1 Úkoly starosty jakožto lokálního leadera v malých samosprávách v České republice

<p><b>Tvorba a udržování koheze</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- uvnitř zastupitelstva jako celku</li> <li>- uvnitř celé obce</li> </ul>	<p><b>Stanovení hlavních rozvojových priorit a politického programu</b></p>
<p><b>Zastupování samosprávy před vnějším světem</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- reprezentace obce před dalšími aktéry z oblasti veřejné správy (další obce, kraje, státní správa)</li> <li>- jednání s firmami</li> <li>- spolupráce s aktéry z občanského sektoru</li> </ul>	<p><b>Zajištění splnění nutných úkolů</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- implementace přijatých rozhodnutí</li> <li>- kontrola činnosti zaměstnanců obce</li> <li>- vedení administrativní agendy spojené s chodem obce</li> </ul>

*Inspirováno dle: Leach, Wilson 2000*

### 2.3.2. Vlivy formující podobu leadershipu

Leach a Wilson upozorňují na to, že způsob, jakým se starostové vypořádávají s rolí leadera, je zásadně ovlivňován jednak jejich osobnostními rysy a předpoklady pro tuto roli, a jednak charakteristikami prostředí, v němž je leadership vykonáván. K podstatným charakteristikám prostředí přitom patří na jedné straně formální institucionální faktory, jako je způsob rozdělení pravomocí v samosprávě, a na druhé straně prvky politické a organizační kultury (Leach, Wilson 2000), tedy neformální hodnoty, normy a sdílená očekávání, která jsou v dané samosprávě obvyklá.

Z hlediska formálních institucionálních faktorů jsou si všechny samosprávy v malých obcích v České republice velmi podobné, neboť jejich organizační struktura a rozdělení pravomocí jsou stanovené Zákonem o obcích (128/2000 Sb.), v němž nezůstává mnoho prostoru pro lokální adaptaci organizační struktury samospráv. Podrobněji jsou podstatné prvky formální struktury samospráv malých obcí popsány v kapitole 3. Zajímavé výzkumné pole pro hledání vlivu formálních institucionálních faktorů na podobu leadershipu tak nabízí spíše mezinárodní komparace, které porovnávají formální institucionální rozdíly ve fungování lokálních samospráv v různých zemích s převažujícími vůdcovskými styly. Getimis a Hlepas (2006) se tak pokoušejí nalézt souvislost mezi typologií systémů lokálních samospráv ve vybraných evropských zemích, která klasifikuje systémy samosprávy

podle dimenze vertikální dělby moci mezi lokální samosprávu a národní vládu a dimenze horizontální dělby moci mezi starostu, zastupitelstvo a administrativu,<sup>8</sup> a převažujícími vůdcovskými styly starostů v jednotlivých zemích. Na základě mezinárodního dotazníkového šetření starostů potvrzují, že v různých zemích převažují mezi starosty různé vůdcovské styly, tedy že starostové různých zemí mají tendenci reagovat na úkoly, které na ně jejich role klade, odlišně. Zjištěné rozdíly mezi evropskými zeměmi nicméně neodpovídají příliš dobře formální typologii systémů lokálních vlád, s níž jsou převažující vůdcovské styly porovnávány. Ukazuje se tak, že vztah mezi formálními charakteristikami samospráv a vůdcovským stylem starosty není nikterak přímý a nastavená formální pravidla ponechávají velký prostor pro jejich individuální interpretaci konkrétním starostou. Nastavují jen dosti obecný rámec jeho činnosti v němž je dostatečný prostor pro různá pojetí jeho role.

Zatímco formální institucionální charakteristiky jsou stabilní, politická a organizační kultura určité samosprávy patří k variabilnějším faktorům ovlivňujícím leadership. Leach a Wilson (2000) ji popisují jako způsob, jakým roli leadera interpretují ostatní aktéři činní v samosprávě. Jde o jejich představy o tom, jakým způsobem by leader měl ve své roli jednat. Chování konkrétního leadera v jeho roli je pak výsledkem vyjednávání mezi jeho osobními představami a možnostmi a očekáváním okolí. Může docházet ke kongruentním situacím v nichž představy leadera a ostatních aktérů v samosprávě jsou navzájem dobře kompatibilní, dochází ovšem rovněž k situacím rozporným, kdy leader sám interpretuje podstatné úkoly a styly jednání spojené s jeho rolí jinak, než jak by odpovídalo převládajícímu názoru ostatních aktérů v samosprávě. V takové situaci se leader může stát zdrojem transformace organizační a politické kultury, nebo dochází ke stálým konfliktům mezi ním a jeho okolím.

### **2.3.3. Vůdcovské styly**

Leadership může být vykonáván různým způsobem. Klasifikací a typologií lokálního politického leadershipu existuje celá řada. Usilují o to, postihnout důležité

---

<sup>8</sup> Blíže k této klasifikaci, nazývané jejími autory POLLEADER, viz (Heinelt, Hlepas 2006). Je pokusem o skloubení starších typologií, které klasifikují systémy lokálních vlád v jednotlivých státech buď na základě vertikálních mocenských vztahů (silné lokální vlády, resp. slabé lokální vlády) nebo podle horizontálních mocenských vztahů uvnitř lokálních samospráv).



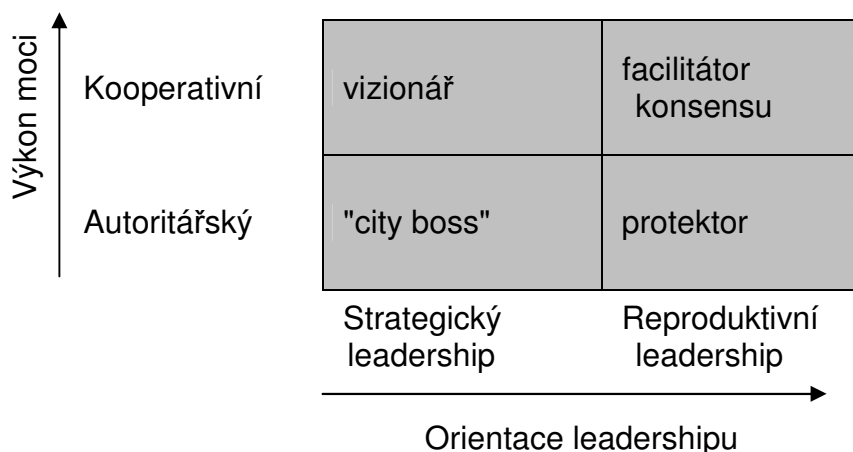
rozdíly mezi přístupem leaderů k řešení jejich úkolů a vypořádávání se s problémy, jimž ve své roli čelí. Klasifikací a typologií lokálního politického leadershipu existuje celá řada.<sup>9</sup> Dvě dimenze se pravidelně objevují jako klíčové pro tvorbu typologie (Getimis, Hlepas 2006; Leach, Wilson 2000; John, Cole 1999). Tou první je postoj vůči výkonu moci – autoritářský nebo kooperativní. Autoritářští vůdci preferují hierarchické řízení a spoléhají se především na vlastní kompetence, naopak kooperativní vůdci jsou otevření vůči politické participaci a spoléhají se na podporu z komunity. Druhou dimenzí je predispozice vůči výkonu moci – strategická orientace versus reproduktivní orientace. Strategičtí vůdci usilují o dosažení změny, mají tendenci stanovovat dlouhodobé cíle a strategii k jejich dosažení. Naproti tomu reproduktivní vůdci usilují spíše o udržení statu quo. Lze předpokládat, že strategické vůdcovství nabízí lepší predispozice pro rozvojové působení než vůdcovství reproduktivní. V dimenzi autoritářství versus kooperace podobnou jasnou souvislost postulovat nelze. Je ale možné předpokládat, že kooperativní vůdcovství, otevřené pro participaci dalších aktérů na rozhodování, může snáze podpořit rozvoj pozitivních sociokulturních rozvojových podmínek, o kterých byla řeč výše.

Kombinací obou dimenzí tak Getimis a Hlepas získávají výslednou typologii starostů (viz Obr. 2.2). Starostové označení jako „vizionáři“ kombinují při výkonu své role úsilí o strategické jednání a důraz na plánované změny s otevřeným kooperativním postojem vyzývajícím k participaci. Facilitátoři konsensu jsou kooperativní, ale uvažují méně strategicky, starostové označování termínem „city boss“ kombinují strategický výkon moci s důrazem na autoritářské řízení úřadu. „Protektoři“ představují starosty trvající na hierarchickém řízení, kteří ovšem nevytvářejí rozvojové vize a strategie.

---

<sup>9</sup> Existující typologie jsou navíc využívány v různých typech analýz a tedy založeny na různých typech dat, zpravidla buď na dotazníkových datech (Getimis, Hlepas 2006), nebo na kvalitativních případových studiích (Leach, Wilson 2000). V této práci jsou typologie lokálních politických vůdcovských stylů využívány spíše jako zdroj inspirace a přiřazování starostů k různým stylům je provedeno na základě hloubkových rozhovorů. Dotazníková data pro rozdělení starostů do různých vůdcovských stylů využívám v publikaci (Bernard a kol. 2011).

Obr. 2.2. Typologie vůdcovských stylů starostů



Zdroj: Getimis, Hlepas 2006

Getimiso a Hlepasova typologie vůdcovských stylů starostů byla vytvořena pro účely analýzy starostenské role ve městech, tedy ve výrazně větších sídelních a správních celcích než jakými se zabývám v této práci. Pro mé účely je přesto inspirativní. Agenda starostů venkovských obcí a podoba jejich spolupráce s dalšími aktéry se sice podstatně liší od agendy starostů měst, ovšem význam strategického uvažování, spolupráce a participace je ve venkovských obcích podobně nezpochybnitelný jako ve městě. I když malé obce hospodaří s částkami jen několika milionů Kč ročně, je hospodaření s nimi strategickou úlohou. Rostoucí podíl obcí, které si pořizují stručné či obsáhlejší rozvojové plány, dokládá význam strategie i v jejich rozvojovém usilování. To samé platí i o spolupráci a participaci. Spektrum důležitých rozvojových hráčů je v malých obcích odlišné od spektra ve městech a je výrazně užší. Úzká spolupráce místních samospráv s představiteli místních spolků a sdružení, s podniky a podnikateli v obci a s dalšími institucemi jako je škola nebo farnost, přesto může dobře odlišovat kooperativní starosty od nekooperativních.

#### **2.4. Shrnutí teoretických předpokladů a specifikace výzkumných otázek**

Teoretické směry, které byly představeny v této úvodní části práce, vycházejí z různých oborů sociálních věd (problematika komunit a sociálního kapitálu je součástí typicky sociologické produkce, zatímco problematika leadershipu patří spíše k politologii). Jejich společný průsečík se týká kolektivního jednání v rámci

kolektivit tvořených malými komunitami a potažmo také možností lokálního rozvoje. Teorie rozvoje komunit a teorie sociálního kapitálu hledají podmínky pro možnost rozvoje kolektivního jednání a nacházejí je mimo jiné v existenci institucí, v jejichž rámci dochází k hledání a agregaci lokálních zájmů. Teorie leadershipu vychází spíše z faktu, že existují politické instituce reprezentující lokální komunitu, a tyto instituce mohou svou činností kolektivní jednání podpořit.

Dosud relativně obecná výzkumná otázka obsažená v této práci, totiž jaký vliv má fungování místní veřejné správy v malých obcích na různé aspekty veřejného života, rozvojových možností a kvality života v daných sídelních jednotkách, může za pomoci představených teoretických konceptů být formulována přesněji.

Teorie rozvoje komunit kladoucí důraz na možnosti agregace zájmů a cílu jednotlivých interakčních polí v lokální komunitě, otevírá následující otázky: Do jaké míry plní instituce samosprávy v malých obcích funkci komunitního interakčního pole? Propojuje dílčí zájmy obyvatel obce, dokáže identifikovat společné cíle a mobilizovat interní zdroje pro jejich dosažení?

Teorie sociálního kapitálu stojí za další výzkumnou otázkou: Přispívá činnost místních samospráv v malých obcích k rozvoji občanské participace obyvatel obce a obecně k rozvoji sociálního kapitálu v obci?

Teorie politického leadershipu pak soustředí pohled zejména na starostu jakožto nejdůležitějšího aktéra uvnitř samosprávy a s její pomocí jsou formulovány poslední dvě otázky: Jaký důraz kladou starostové na jednotlivé úkoly spojené s lokálním leadershipem a jak celkově koncipují svou agendu? Jak se vyrovnávají s požadavky kladenými na jejich roli, jaké vůdcovské styly je možné u nich identifikovat a do jaké míry jejich pojetí leadershipu přispívá k rozvoji obce?

### **3. Základní formální a neformální znaky české lokální samosprávy**

Malé obce a jejich samosprávy jsou součástí systému veřejné správy České republiky. Činnost samospráv a procesy vyjednávání cílů a tvorby rozhodnutí, které v samosprávách malých obcí probíhají, jsou tedy výrazně determinovány existujícím legislativním vymezením pravomocí jednotlivých orgánů samosprávy a vztahů mezi nimi, ale také vymezením vztahů mezi samosprávami obcí a dalšími orgány veřejné správy. Legislativní předpisy tvoří základní rámec činnosti samosprávy obcí a procesy, které v samosprávě probíhají, jsou pochopitelné jen na základě znalosti tohoto rámce. Zároveň ale na činnost samosprávy působí další, neformální faktory, které dotvářejí podobu vztahů mezi jejími aktéry a jejich aktivitu.

Základní formální znaky samosprávy obcí v České republice budou popsány v této kapitole na základě platné legislativy. Podstatné neformální znaky, resp. to, co z těchto znaků dosud bylo zkoumáno a podroběno analýze, bude popsáno za pomoci existujících politologických a sociologických analýz.

#### **3.1. Formální znaky samosprávy obcí**

Základní znaky české samosprávy obcí jsou vymezeny existující legislativou, především zákonem o obcích, č.128/2000 Sb. Zákon definuje úkoly obce a vymezuje postavení jejích samosprávných orgánů. Podle Zákona o obcích je obec základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

Obecným úkolem obce je péče o všestranný rozvoj jejího území a o potřeby jejích občanů. Za tímto účelem je obec nadána samostatnou působností. V oblastech, které spadají do samostatné působnosti obce, rozhodují orgány obce samostatně a podle vlastního uvážení. Jejich rozhodnutí musí respektovat obecné právní předpisy České republiky, nejsou však podřízena jiným orgánům veřejné správy. K podstatným aspektům samostatné působnosti patří hospodaření s rozpočtem obce. Obec je navíc pověřena výkonem určitých agend státní správy v takzvané přenesené působnosti. Agendy, které spadají do oblasti přenesené působnosti, je obec povinna vykonávat a její rozhodování o způsobu výkonu těchto agend je jen omezené. Vzhledem k výrazně roztržité struktuře obcí v České republice ovšem není reálné,

aby všechny obce byly pověřeny stejnou agendou v oblasti přenesené působnosti. Na základě zákona č. 314/2002 Sb. byly obce z hlediska přenesené působnosti rozděleny do tří kategorií, přičemž obcím prvního typu (nejmenší obce, ovšem celkově přes 90 % všech obcí) jsou svěřeny jen menší části přenesené působnosti. Nově byly stanoveny obce s pověřeným obecním úřadem (obce druhého typu) a obce s rozšířenou působností (obce třetího typu), které se na realizaci agendy státní správy v přenesené působnosti podílejí výrazně intenzivněji.

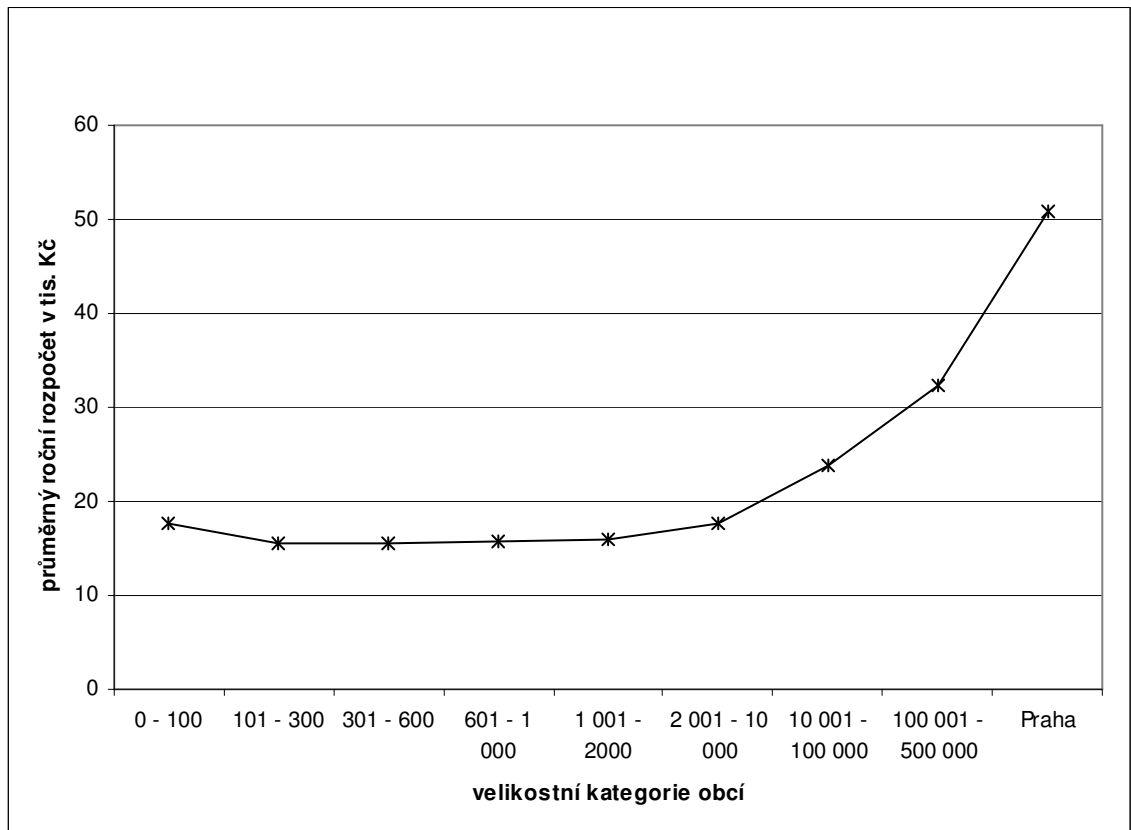
V oblasti samostatné působnosti jsou si všechny obce v České republice formálně rovny. Tato formální rovnost ovšem neznamená, že obce mají v praxi stejné možnosti dosahování nejrůznějších sociálně-ekonomických cílů. Již v úvodu této práce bylo konstatováno, že struktura obcí v České republice je velmi roztržštěná. Vedle malých obcí zde ovšem existují obce mnohonásobně větší, které disponují nesrovnatelně většími rozpočty než obce malé a plní komplexnější sociálně ekonomické funkce. Tab. 3.1 zobrazuje velikostní strukturu českých obcí, graf na Obr. 3.1 pak znázorňuje výši obecních rozpočtů v obcích různých velikostních kategorií.

Tab. 3.1. Velikostní struktura obcí v ČR (2010)

Počet obyvatel	Obce	
	N	%
0 – 199	1 543	24.6
200 – 499	1 982	31.7
500 – 999	1 346	21.5
1,000 – 1,999	710	11.4
2,000 – 4,999	395	6,3
5,000 – 9,999	142	2.3
10,000 – 19,999	69	1.1
20,000 – 49,999	42	0.7
50,000 – 99,999	15	0.3
100,000 -	6	0.1
<b>Celkem</b>	<b>6,250</b>	<b>100.0</b>

Zdroj: Malý lexikon obcí ČR 2010

Obr. 3.1 Průměrná výše ročního rozpočtu v přepočtu na jednoho obyvatele, v obcích různých velikostních kategorií, průměr 2006-2008, v tis. Kč<sup>10</sup>



Zdroj: vlastní výpočty na základě dat MF ČR

Zatímco roční rozpočty obcí s několika stovkami obyvatel dosahují hodnot v řádu jednotek milionů, největší města hospodaří s rozpočty v řádu miliard Kč. Poměrně malé rozpočtové možnosti nejmenších obcí jsou výrazným limitem činnosti jejich samospráv, a to až do té míry, že jejich práce bývá charakterizována jako „údržbářská“ (Jüptner 2001, Čmejrek 2005).

Hospodaření s rozpočtem není jediným projevem samostatné působnosti obcí. Obce jsou nadány pravomocí vydávat nařízení obce a závazné vyhlášky obce, mohou zakládat organizace různých organizačních forem, jejichž prostřednictvím dosahují svých cílů, schvalují územní plán a mají tedy pravomoc regulovat využití pozemků.

<sup>10</sup> Hodnoty jsou uvedeny včetně získaných dotací. Celková výše dotací se mezi různými obcemi ovšem výrazně odlišuje a některé obce s výjimečně vysokými dotacemi průměrné hodnoty v grafu zvyšují.

Vrcholným orgánem obce je zastupitelstvo, jehož členové jsou přímo voleni občany obce. Počet členů zastupitelstva je různý, legislativa vymezuje jen mantinely nejmenšího a nejvyššího možného počtu zastupitelů v závislosti na velikosti obce. V obcích do 500 obyvatel má zastupitelstvo 5 až 15 členů, v obcích s více než 500, avšak méně než 3000 obyvatel 7 až 15 členů. Jednání zastupitelstva předsedá starosta obce. Zastupitelstvo ze svého středu volí členy rady obce a starostu. Rada je výkonným orgánem samosprávy ve věcech samostatné působnosti, především zajišťuje průběžné hospodaření s rozpočtovými prostředky obce, podle rozpočtu schváleného zastupitelstvem. Ne ve všech obcích však rada obce existuje. Obce nejsou povinny mít radu a v praxi zastupitelstva malých obcí s méně než 2000 obyvateli volí radu jen zřídka. V případě, že v obci není rada, přebírá její funkce starosta obce. V takovém případě dochází k výraznému posílení role starosty, který jednak předsedá zasedání zastupitelstva, zpravidla tedy připravuje program jednání a podklady pro jednání, a dále zajišťuje výkon rozhodnutí zastupitelstva a hospodaří s finančními prostředky obce. Starosta, stejně jako členové rady obce, ovšem může být zastupitelstvem kdykoliv ze své funkce odvolán. Ne všichni starostové vykonávají svou funkci jako uvolnění. V nejmenších obcích je post starosty často obsazován neuvolněným starostou, který vedle své starostenské role má i další zaměstnání. V takovém případě v samosprávě obce zcela absentuje prvek profesionalizace. V malých obcích, kde je starosta pro svou funkci uvolněný, je ovšem starosta zpravidla jediným členem samosprávy, který se řízení obce věnuje profesionálně. Spíše výjimečně je uvolněný i místostarosta, či některý ze členů rady.

Poradními orgány samosprávy obce jsou výbory zastupitelstva a komise rady. Výbory a komise mají poradní a kontrolní funkci v určitých oblastech samostatné působnosti obcí. Členství v nich není vázáno na zastupitelský mandát a mohou tedy být obsazovány zástupci nejrozličnějších zájmových skupin či aktivními občany.

S implementací rozhodnutí samosprávy obce napomáhá výkonným orgánům samosprávy obecní úřad.<sup>11</sup> V malých obcích však pracovníci obecního úřadu pověřeni administrativními, organizačními či technickými činnostmi buď zcela chybí, nebo se obecní úřad skládá z jednoho pracovníka (zpravidla účetní), maximálně z několika osob. V čele obecního úřadu stojí starosta obce, který

---

<sup>11</sup> Obecní úřad zároveň plní podstatné funkce v oblasti přenesené působnosti obcí.

v případě absence podpůrného administrativního a technického aparátu přebírá jeho činnost sám na sebe, nebo jí pověřuje jiné orgány obce (Valeš a kol. 2006).

### **3.2. Charakteristiky samospráv malých obcí optikou existujících empirických výzkumů**

Zájem sociálních věd o samosprávy obcí v České republice a o komunální politiku je v posledních letech dosti silný. Klasifikace existujícího množství publikací do určitého schématu s sebou vždy nese riziko zjednodušení. V této kapitole ovšem není cílem podat vyčerpávající přehled prací věnovaných problematice fungování místních samospráv a komunální politiky. Spíše jde o identifikaci některých specifických znaků samospráv malých obcí, a to v následujících oblastech: vztahy mezi členy samosprávy, obsahová náplň činnosti samospráv, role občanů při samosprávě obce.

#### **3.2.1. Vztahy mezi členy samosprávy**

Existující výzkumy lokální politiky v malých obcích v České republice odhalují, že komunální politika malých obcí je velmi málo stranická a nevykazuje řadu znaků, které jsou pro politické instituce reprezentativní demokracie typické (stranictví, politická soutěž, předvolební boj), případné lokální stranické systémy jsou účelové a velmi nestabilní (Ryšavý 2006; Čmejrek 2005; Balík 2009; Bubeníček 2010). To znamená, že vztahy mezi zastupiteli nejsou zpravidla organizovány podle linií stranického spektra. Tato skutečnost někdy vede k úvaze, zda samosprávy malých obcí vůbec lze považovat za politická tělesa, neboť v nich nedochází k politickému soupeření (Balík 2008). Úvaha o politickém či nepolitickém charakteru činnosti samosprávy v malých obcích je však vždy zatížena obtížným vymezením toho, co je a co není politikou. Bubeníček (2010) tak připomíná, že jakékoliv rozhodování samosprávných orgánů o budoucím rozvoji obce lze považovat za politické.

Řada prací věnovaných analýze vztahů mezi jednotlivými aktéry samospráv využívá pro tento účel teorie koalic (Ryšavý 2006, Balík 2008, Jüptner 2001, 2004). Je ale sporné, jestli v malých obcích je tento postup dobře aplikovatelný, právě proto, že rozhodování zastupitelstva zpravidla neprobíhá podle stálých stranických a koaličních linií. Výrazně proměnlivé lokální politické systémy, v nichž průběžně vznikají a zanikají různá sdružení kandidátů a jednotliví kandidáti se v různých



volbách seskupují do různých kandidátních listin (jak na řadě příkladů dokládá přesvědčivě Bubeníček (2010)), se snadné analýze vzpírají.

I přesto, že případové studie (Bubeníček, Kubálek 2010, Čmejrek 2009) odhalují obce, v nichž komunální politika má výrazně konfliktní charakter, platí ovšem zřejmě obecné zjištění o převážně konsensuálním charakteru komunální politiky v malých obcích.

### **3.2.2. Obsahová náplň činnosti samospráv**

Analýz obsahu činnosti samospráv malých obcí je poskrovnu. Značná část informací pochází z komplexních případových studií lokálního politického dění (Bubeníček, Kubálek 2010, Čmejrek a kol. 2009), nebo se jedná o okrajové zmínky v publikacích zaměřených na systematické studium komunální politiky (Balík 2008, 2009), popř. o výsledky nečetných dotazníkových šetření uskutečněných mezi členy samospráv, zejména starosty (Perlín 2000). Balík (2008) rozlišuje šest oblastí, v nichž obce vykonávají svou samostatnou působnost – sociální funkce (především zdravotnictví, sport, kultura, vzdělávání), ekonomické funkce (celkové hospodaření s majetkem a rozpočtem obce), politické funkce (vyhlašování referend, ustavování orgánů obcí apod.), ekologické funkce (zejména nakládání s odpady), prognostické funkce (příprava rozvojové plánu, schvalování územního plánu, apod.), a jiné funkce, tedy vše ostatní, co slouží k uspokojování potřeb občanů. Tato klasifikace vychází v základních rysech z díkce Zákona o obcích. Zahrnuje sice dosti komplexně různé oblasti činnosti samospráv, její autor se však nevěnuje podrobnější analýze, tedy zkoumání, jaké funkce považují členové samospráv za prioritní a jakým způsobem o daných tématech rozhodují.

Ve své další publikaci navrhuje Balík (2009) zkoumat obsah rozhodování lokálních samospráv v souvislosti s tím, jaké pojetí obce jednotliví aktéři v samosprávě zastávají. Přitom využívá Tönniesovu dichotomii *Gesellschaft* versus *Gemeinschaft* pro rozlišení dvou základních pojetí obce. Uvádí několik příkladů, s jejichž pomocí ilustruje, že v jednotlivých bodech agendy zastupitelstva a v tom, jak se k nim jednotliví zastupitelé staví, lze rozpoznat postoje ovlivněné vnímáním obce jako *pospolitosti*, jejíž členové jsou povinováni vzájemnou solidaritou a odpovědností a na druhé straně chápáním obce jako „*Gesellschaft*“, tedy v podstatě individualizované sídelní jednotky, jejíž samospráva usiluje o efektivitu a racionální organizaci. Balíkovo pojetí má své slabiny zejména v tom, že v současné české

vesnici již jen stěží lze nalézt známky tradiční pospolitosti. Chceme-li hovořit o místní komunitě, je třeba chápat komunitu jinak než jako silně integrovanou tradiční sociální jednotku.

Balíkovo pojetí dvojkolejnosti lokální policy inspirovalo Bubeníčkovu práci (Bubeníček 2010), která už se ale přímému odkazu na Tönniesovu dichotomii vyhýbá. Bubeníček tak tvrdí, že základní konfliktní linii v politice malých obcí lze nalézt mezi politickými aktéry, kteří zastávají odlišná pojetí rozvoje obce. Takové skupiny nemusí být stabilní. V některých případech, pokud jsou spojeny s aktivními osobnostmi a „jádry“ lokální občanské angažovanosti, která se nabalují kolem nich, může ovšem vzniklý rozpor vyústit v dlouhodobé rozštěpení lokální politiky. Jako příklad uvádí Bubeníček situaci obcí v suburbánním prostoru, které stojí před volbou, zda umožnit rozsáhlejší výstavbu na svém katastru, nebo nikoliv. Uvedený příklad však ukazuje, že hledání podobných konfliktních linií v pojetí žádoucího rozvoje obce je možné spíše v těch obcích, které svou výjimečnou polohou nebo jinými specifickými charakteristikami stojí před nutností volit z různých scénářů budoucího rozvoje. Většina venkovských obcí se však v takové situaci nenachází.

Prozatím nejsou k dispozici práce, které by obsah činnosti místních samospráv v malých obcích a tedy rovněž obsahovou stránku lokální politiky analyzovaly hlouběji. Naopak pro městské prostředí již jisté analýzy k dispozici jsou, např. Lankina, Hudalla, Wollmann (2008). Autoři této studie si všímají působení samospráv a městských úřadů v několika vybraných městech ve střední a východní Evropě a zkoumají, jakým způsobem a jak úspěšně tyto instituce ovlivňují socio-ekonomické dění ve městě. Podobné analýzy pro malé české obce prozatím k dispozici nejsou.<sup>12</sup>

### **3.2.3. Role občanů při samosprávě obce**

Úloha občanů při samosprávě obce je dána zejména mírou jejich participace na rozhodování samosprávy. Míra participace přitom vychází jednak z ochoty občanů participovat, a jednak z otevřenosti samospráv vůči participaci.

Politická participace občanů, vyjádřená zejména jejich volební účastí, je v malých obcích výrazně vyšší než ve velkých. Zároveň obyvatelé malých obcí

---

<sup>12</sup> Pokusem o vstup do této výzkumné oblasti jsou dvě zmiňované monografie (Bernard (ed.) 2010, Bernard a kol. 2011), na jejichž obsahu je zčásti založena i tato dizertační práce.

vykazují vyšší míru spokojenosti s představiteli komunální politiky a vyšší míru důvěry v ně než obyvatelé velkých obcí (Krumphanzl 1996, Illner 2003, Kostelecký 2007).

Politické orientace starostů a postoje, které z nich vyplývají, (nejen v malých obcích) jsou ovšem do značné míry založené na přesvědčení o správnosti manažerského a technokratického přístupu ke správě veřejných záležitostí (Vajdová, Kostelecký 1997).

Představitelé samosprávy hodnotí spíše opatrně ochotu obyvatel k participaci, převládá názor o malé ochotě obyvatel zapojit se do tvorby lokální policy (Bystřičan 2006, Stachová 2009). Bystřičan (2006) navíc poukazuje na tendenci členů samosprávy rozlišovat dosti přísně mezi takovými druhy participace, které pokládají za konstruktivní a legitimní, a jinými typy angažovanosti, které jsou v jejich pojetí spíše egoistickou snahou o prosazení dílčího zájmu. Zde zmiňované výzkumy byly ovšem provedeny s prostředí malých měst. Situace v malých městech, která je lépe zmapovaná než situace venkovských obcí, nemusí ovšem být srovnatelná se situací v malých obcích, protože politické prostředí zahrnující jen několik stovek lidí (malé obce), se dosti silně odlišuje od prostředí s tisíci občany (města). Lze předpokládat, že předivo osobních vztahů mezi členy samospráv v malých obcích a jednotlivými občany dosti výrazně ovlivňuje podobu a dopady politické participace.

## 4. Případová studie činnosti samosprávy v malé obci<sup>13</sup>

### 4.1. Základní údaje o zkoumané obci

Obec Verměřovice byla vybrána pro hlubší analýzu z prostého důvodu snadné dostupnosti. Leží v dobré dostupnosti od bydliště autora této práce, což umožňovalo poměrně snadný kontakt s jejími představiteli.

Informace pro případovou studii byly sbírány v letech 2009-2011. V tomto časovém úseku autor průběžně navštěvoval zasedání zastupitelstva obce (celkem sedm zasedání) a hovořil se členy samosprávy, s některými z nich opakovaně. Celkem bylo provedeno osm rozhovorů, z nich šest bylo nahráno a následně přepsáno, u zbylých dvou byly zhotoveny podrobné poznámky. Pro sběr dat byly dále využity písemné materiály týkající se obce, zejména obecní zpravodaj a webové stránky. V průběhu období, během něž probíhal sběr dat, proběhly komunální volby, které obměnily složení zastupitelstva a vedly rovněž ke změně na postu starosty obce. To umožnilo sledovat případné změny v politickém životě obce a v jednání jejího vedení.

Verměřovice leží v pohraniční části Pardubického kraje, v okrese Ústí nad Orlicí, mezi městy Letohrad a Jablonné nad Orlicí. Vzhledem ke své pohraniční poloze a umístění mimo dálniční trasy je obec poměrně obtížně dostupná z hlavních regionálních středisek (krajských měst). Nejbližším krajským městem je Hradec Králové, vzdálený cca 70 km. Obcí prochází železniční trať Ústí nad Orlicí – Hanušovice, která umožňuje snadné spojení s bývalým okresním městem (cca 20 km) a napojení na tratě směřující do Polska. Z hlediska dostupnosti lze nicméně hovořit o tom, že obec leží v periferní poloze. Přirozená spádová centra pro Verměřovice tvoří Jablonné nad Orlicí s cca 3100 obyvateli, Letohrad s cca 6300 obyvateli a Lanškroun s cca 10 000 obyvateli. Do těchto tří obcí se zároveň

---

<sup>13</sup> Text této kapitoly práce vychází v hlavních rysech z publikace: Vobecká, J., J. Bernard, M. Illner. 2010. „Vnitřní potenciály rozvoje tří menších obcí: Verměřovice, Vražkov, Roztoky“. Pp. 65-92 in J. Bernard (ed.) *Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva*. Sociologické studie/Sociological Studies. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

koncentrují pracovní příležitosti mikroregionu. Dopravní spojení Verměřovic s mikroregionálními centry je příznivé (cesta individuální automobilovou dopravou v řádu jednotek minut) a většina ekonomicky aktivních obyvatel Verměřovic dojíždí do zaměstnání právě do jednoho z těchto středisek.

#### **4.1.1. Geografická poloha obce**

Obec má celkem 730 obyvatel (k 31.12.2009). Rozkládá se na obou březích Tiché Orlice, zástavba má typicky venkovský roztroušený charakter, převažuje nízkopodlažní zástavba rodinnými domky. Zatímco levobřežní zástavba představuje historické jádro obce, zástavba na pravém břehu pochází převážně z druhé poloviny 20. století a dokládá rozrůstání obce v uplynulých dekáдах. Centrum historické části obce tvoří malá náves s kostelem a kulturním domem, v němž sídlí obecní úřad. Na jednom ze svahů v blízkosti obce v současné době vyrůstá nová zástavba rodinných domů. Na okraji obce stojí výrobní areál podniku pro výrobu zemědělských krmiv. Z hlediska inženýrských sítí je obec vybavena centrálním vodovodem, rozvodem plynu a kanalizací, ovšem bez napojení na čistírnu odpadních vod. Dobudování kanalizace a čistírny bude zřejmě představovat v následujících letech jednu z investičních priorit. Obec je dostatečně pokryta bezdrátovým připojením k internetu.

Životní prostředí v obci je dáno jejím podhorským charakterem na úpatí Orlických hor. Obec sama leží v říčním údolí v nadmořské výšce cca 390 m.n.m. Krajina v okolí obce je zvlněná, okolní svahy sahají zhruba do výšky 500 m.n.m. V okolí obce převažují zemědělsky využívané plochy s velkým zastoupením luk a lesních porostů, které umožňují rovněž rekreační využití. Průmysl je koncentrován v Jablonném nad Orlicí (cca 4 km) a v Letohradu (cca 5 km). Významnějším znečišťovatelem ovzduší jsou pouze lokální topeniště, v nichž jsou i přes rozvod plynu z velké části využívána pevná paliva. V sousedství obce se rozkládá nevelká přírodní rezervace Sutice s chráněnou květenou na opukových skalách. Okolí řeky pak tvoří součást Přírodního parku Orlice. Obcí však neprocházejí žádné značené turistické cesty a turisticky intenzivněji využívaná území se rozkládají spíše ve vyšších horských polohách severovýchodně od obce.

Obr. 4.1. Pohled na Verměřovice



Zdroj: [www.vermerovice.cz](http://www.vermerovice.cz)

#### **4.1.2. Správní postavení obce a její samospráva**

Obec má dlouhodobě vlastní samosprávu, kterou si udržela i v období slučování obcí v 70. a 80. letech 20. století. V současné hierarchii obcí z hlediska přenesené působnosti představuje nejnižší stupeň, spadá do obvodu obce s pověřeným obecním úřadem Jablonné nad Orlicí a obce s rozšířenou působností Žamberk. Obec je členem Dobrovolného svazku obcí Pod Bukovou Horou. Zastupitelstvo obce má jedenáct členů, z toho ve volebním období 2006-2010 tři ženy, v období 2010-2014 čtyři ženy. Zasedá jednou měsíčně. Starostka obce vykonává svou funkci jako uvolněná (v obou volebních obdobích), obec má jednoho zaměstnance, tím je účetní obecního úřadu. Lokální politické konstelace v obci jsou poměrně stabilní, lze v nich však vystopovat určité trendy. Od počátku 90. let je v obci poměrně vysoký zájem o kandidaturu do zastupitelstva, počet kandidátů, kteří připadají na jedno zastupitelské místo, kolísá v různých volbách od 2,5 do 4, což je v této velikostní kategorii obcí nadprůměrná hodnota. Volební účast se pohybuje

mezi 70 a 90 procenty, čímž se nijak nevykuká z průměru. Na počátku 90. let měla lokální politika ve Verměřovicích na první pohled nezvykle stranický charakter. Od roku 1994 do roku 2002 byly podávány kandidátky KDU-ČSL, ODS a KSČM. Naprostá většina míst na kandidátkách však vždy byla obsazena nestraníky a rovněž zvolení zastupitelé obce byli převážně nestraníci. V roce 2002 navíc získala největší podporu nově sestavená kandidátka nezávislých kandidátů. V roce 2006 již KSČM kandidátku nesestavila a nezávislí kandidáti si udrželi své dominantní postavení. Překvapivě ovšem i na stranických kandidátkách byli díky preferenčním hlasům zvoleni pouze nestraníci a vzniklo tedy zastupitelstvo, v němž členové politických stran nejsou zastoupeni vůbec. Totéž se opakovalo v roce 2010, kdy kandidovaly kandidátní listiny nezávislých, KDU-ČSL a ODS, jejich výsledky byly vyrovnané (nezávislí a KDU 4 zastupitelé, ODS 3 zastupitelé) ovšem opět byli zvoleni pouze kandidáti bez stranické příslušnosti. Lze tak sledovat postupné zeslabování pozice politických stran. Personální stabilita zastupitelstva je dosti vysoká. Ve volbách v roce 1998 se obměnilo sedm z jedenácti zastupitelů, v roce 2002 šest, v roce 2006 už jen tři zastupitelé, v roce 2010 opět šest zastupitelů. Na pozici starosty se postupně vystřídaly od roku 1990 čtyři osoby. V politické orientaci obce nelze vystopovat zásadní zvraty, nicméně trendy prosazování nestraníků jsou dobře patrné. O své činnosti samospráva obce informuje v lokálním zpravodaji, který vychází čtyřikrát ročně.

#### **4.1.3. Obyvatelstvo obce**

Počet obyvatel v obci je dlouhodobě stabilizovaný a mírně roste. K velkému vychýlení v počtu obyvatel nedošlo ani po druhé světové válce, neboť obec, ač pohraniční, byla osídlena obyvateli české národnosti. Od roku 1950 lze zaznamenat pravidelný mírný nárůst počtu obyvatel. Příznivému populačnímu vývoji odpovídá i příznivá věková struktura s velkým podílem mladých obyvatel (20 % ve věku 0-14). Nárůst obyvatel je způsoben přirozenými i migračními přírůstky. Nejsilnějších migračních zisků dosahovala obec zhruba od poloviny 80. let do konce 90. let 20. století, v průměru tak získala zhruba 4 obyvatele ročně. Od té doby migrační přírůstky pozvolna klesají. I přirozené přírůstky se začaly snižovat na sklonku 90. let 20. století.

Ekonomicky aktivních obyvatel je zhruba 50 %. Obec nemá příliš silnou zemědělskou tradici a v současné době je v zemědělství zaměstnáno jen cca 10 %

obyvatel. Převažuje zaměstnanost v průmyslu (cca 56 %). To odpovídá historické struktuře ekonomiky celého regionu, který byl již v 19. století dosti silně industrializován.

#### **4.1.4. Místní ekonomika, zaměstnanost a služby**

Přímo v obci působí několik firem. Největší z nich, zabývající se výrobou krmiv, má několik desítek zaměstnanců. Ostatní firmy a živnosti jsou menší a mají převážně charakter lokálních poskytovatelů řemeslných, obchodních a jiných služeb. Působí zde zemědělský podnik se sídlem v sousední obci. Převážná většina obyvatel (zhruba 75 %) nicméně do zaměstnání dojíždí do okolních měst, ekonomická funkce obce je tím výrazně potlačena. Pracovní vyjížďka se omezuje na blízká mikroregionální průmyslová centra, dojížďka do vzdálenějších měst hraje marginální roli. Nezaměstnanost v obci se dlouhodobě pohybuje okolo 5-7 % a je tedy relativně nízká. Ke konci roku 2008 dosahovala míra nezaměstnanosti 6,3 %. Ekonomická krize nicméně lokální nezaměstnanost prudce zvýšila, až na 11,2 % v prosinci 2009. Z dlouhodobého hlediska však lze ekonomickou situaci považovat za relativně slušnou, a to i přes spíše nepříznivou periferní polohu. Obec těží z dobré dostupnosti několika mikroregionálních průmyslových středisek. Poskytuje svým obyvatelům nejdůležitější základní služby (obchod, restaurace, pošta, hřiště, tělocvična, knihovna) a je vybavena základní školou poskytující vzdělání od první do páté třídy. Malé firmy působící v obci se věnují truhlářství, opravě automobilů, kovovýrobě, zámečnictví, zahradnictví, zemním pracím. V obci působí rovněž několik elektrikářů, vodoinstalatérů a kadeřníků. V roce 2007 obec založila vlastní malou stavební firmu, náplní její činnosti byly především stavební úpravy kulturního domu. Od konce roku 2009 se její fungování utlumuje.

#### **4.1.5. Lokální společnost a lokální kultura**

V obci působí několik spolků, které mají vliv na veřejné a společenské dění v obci. Patří k nim Sbor dobrovolných hasičů, Svaz zahrádkářů, Sokol, Sdružení důchodců a skauti. Kromě těchto skupin, které mají formální organizační strukturu, existují ovšem i další skupiny obyvatel, kteří se aktivně podílejí na společenském životě obce, zejména rodiče dětí docházejících do místní školy. Společenské aktivity dále organizuje rovněž místní organizace KDU-ČSL, v obci funguje díky aktivní farnosti kostelní sbor. Díky poměrně širokému společenskému vyžití získala obec



v roce 2000 v soutěži Vesnice roku ocenění Modrá stuha za aktivní společenský život. Aktivity jednotlivých spolků přesahují jejich konkrétní zaměření a stávají se katalyzátorem lokálního společenského života všeobecně. K typicky pořádaným akcím patří plesy, sportovní soutěže, recesistické akce, kulturní vystoupení dětí, karneval a podobné aktivity. Zázemí pro velkou část těchto akcí tvoří kulturní dům v majetku obce. Vzhledem k minoritnímu významu zemědělství nelze v obci pozorovat větší vliv rolnických tradic ani výrazné prosazování tradičních dlouhodobě usazených rodů. Stabilní, i když mírná migrační atraktivita obce vedla postupem času zřejmě spíše k utlumování těchto prvků.

Obec oslavila v roce 2004 700 let své doložené existence, což bylo doprovázeno místními oslavami a vydáním historické publikace. Rovněž udělení znaku a praporu obci v roce 1998 proběhlo za doprovodu velkých oslav.

Podle vyjádření dotazovaných aktérů místního života postupně zájem občanů o participaci na lokálním dění spíše klesá, což může souviset s obecnými změnami vzorců trávení volného času i s postupným rozvolňováním sociálních sítí místních obyvatel.

## **4.2. Lokální vládnutí a témata lokální politiky**

### **4.2.1. Agenda zastupitelstva**

Pro zjištění vlivu samosprávy na dění v obci a její rozvojové možnosti je třeba nejprve identifikovat, jakou problematikou se především samospráva obce zabývá, jaká je hlavní obsahová náplň její činnosti. Tuto identifikaci jsem provedl pomocí analýzy agendy zastupitelstva obce v průběhu návštěv na zasedání zastupitelstva. Z podrobných zápisů pořízených na navštívených zasedáních zastupitelstva byla vytvořena typologie jednotlivých projednávaných bodů. Velmi rozmanité body, které byly na zasedání zastupitelstva projednávány, není snadné přehledně klasifikovat. Nemáme k dispozici žádnou typologii, která by byla pro tyto účely využitelná, proto jsem postupoval explorativním způsobem. Vzhledem k tomu, že mě zajímá jednak obsah činnosti samosprávy, a jednak její forma, zvolil jsme při klasifikaci dvě hlavní hlediska. Prvním z nich bylo hledisko obsahové, podle nějž jsem body agendy rozčlenil do 12 kategorií. Druhé hledisko bylo v podstatě procedurální, stanovovalo, jestli o daném bodu agendy zastupitelstvo hlasuje, nebo ho jen bere na vědomí, jestli daný bod agendy je v zastupitelstvu sporný, nebo se

k němu všichni vyjadřují shodně, a také kdo daný bod do agendy přinesl (starosta nebo některý zastupitel). Podle obsahového hlediska dělím body agendy do následujících kategorií (Tab. 4.1).

Tab. 4.1. Obsahová klasifikace agendy zastupitelstva

typ agendy	popis	příklady
rozvojové a investiční projekty	Problematika, která se týká rozhodování o větších investičních akcích v obci, popř. o rozvoji nových veřejných služeb nebo velké opravy existujícího nemovitého majetku obce	<ul style="list-style-type: none"> <li>- příprava stavebních parcel</li> <li>- stavba cyklostezky</li> <li>- žádost o dotaci z Programu obnovy venkova</li> </ul>
regulace využití pozemků	Přijetí a změny územního plánu, nákup a prodej pozemků, regulace výstavby	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dohoda o maximální výšce plotu u nové zástavby</li> <li>- výkup pozemku pro obecní cestu</li> </ul>
provoz a menší úpravy veřejných služeb	Způsob financování a provozování veřejných služeb, které obec poskytuje svým občanům. Sem řadím i rozhodování o nájemních smlouvách v obecních bytech.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- provozní doba školy o prázdninách</li> <li>- nájemné v obecních bytech</li> <li>- výše úhrady vodného a stočného</li> </ul>
menší neinvestiční úpravy hospodaření	Žádosti o příspěvky z obecního rozpočtu, nákup vybavení, apod.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- žádosti občanských sdružení o dotaci</li> </ul>
rozpočtové změny	Schvalování rozpočtu a jeho změn kvůli neplánovaným změnám v očekávaných příjmech nebo výdajích.	
sociální problematika	Agenda týkající se sociálního vyloučení a sociálních služeb	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozhodování o veřejně prospěšných pracích pro nezaměstnané</li> </ul>
regulace životního prostředí a péče o něj	Projekty a administrativní rozhodnutí týkající se životního prostředí v obci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kácení stromů,</li> <li>- povolování zdrojů znečištění</li> <li>- výsadba zeleně</li> </ul>
regulace bezpečnostní	Administrativní rozhodnutí ovlivňující bezpečnostní situaci v obci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- povodňové plány</li> <li>- řád ohlašovny požáru</li> </ul>
regulace občanského soužití	Řešení konfliktů vznikajících v důsledku soužití v obci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- spory nájemníků obecních bytů</li> <li>- pravidla provozování dětského hřiště</li> </ul>
opravy majetku obce	Péče o nemovitý majetek obce	<ul style="list-style-type: none"> <li>- opravy silnic</li> <li>- renovace kapličky</li> <li>- úpravy kulturního domu</li> </ul>
regulace dopravy	Podíl na regulaci dopravního provozu v obci	<ul style="list-style-type: none"> <li>- dopravní značení</li> </ul>
jiné		<ul style="list-style-type: none"> <li>- informace o dění v obci, informace z regionu</li> </ul>

Zdroj: případová studie Verměřovice

Přiřazování konkrétních bodů agendy pod jednotlivá kritéria není vždy jednoznačné, neboť kategorie se částečně překrývají. Např. úpravy veřejných služeb

mohou být spojeny i se stavebními úpravami a podobně. Klasifikace nicméně dobře poslouží pro získání přehledu o hlavních oblastech obsahu jednání zastupitelstva.

V prvních dvou takto definovaných oblastech rozhodování je možné projednávanou problematiku dále dělit podle toho, jestli provedené rozhodnutí obsahuje prvky strategického rozvojového záměru, nebo jestli se týká spíše běžných provozních záležitostí v dané oblasti. Strategických rozhodnutí bylo celkově méně. (Příklady viz Tab. 4.2.)

Tab. 4.2. Příklady strategických a provozních rozhodnutí v agendě zastupitelstev

	<b>Strategické</b>	<b>Provozní</b>
rozvojové a investiční projekty	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozhodování o investici do stavby cyklostezky</li> <li>- rozhodnutí o oblasti, na kterou bude žádána nenároková dotace (hřiště, okna ve škole, ...)</li> <li>- rozhodování o zavedení sběru bioodpadu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- výběr firmy realizující vybraný záměr</li> </ul>
regulace využití pozemků	<ul style="list-style-type: none"> <li>- rozhodnutí o úpravách územního plánu</li> <li>- rozhodnutí o regulaci typu výstavby</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- prodej malých obecních pozemků zájemcům</li> <li>- výběr firem realizujících územní plán</li> </ul>

*Zdroj: případová studie Verměřovice*

Podle procedurálního hlediska klasifikují body agendy do pěti kategorií (Tab. 4.3.)

Tab. 4.3. Procedurální klasifikace agendy zastupitelstva

Starosta předkládá, zastupitelstvo rozhoduje, jednání je sporné.
Starosta předkládá, zastupitelstvo rozhoduje, jednání je bez sporů, jednohlasné rozhodnutí.
Starosta informuje, zastupitelé vedou o věci diskusi.
Starosta informuje, zastupitelé nevedou diskusi.
Někdo ze zastupitelů předkládá návrh.

*Zdroj: případová studie Verměřovice*

Z klasifikace podle obsahového kritéria vyplývá, že i přes poměrně malý rozsah agendy a služeb, které lokální vlády v malých obcích provozují, dochází zde přesto ke strategicky významným rozhodnutím, která významně ovlivňují budoucí rozvoj lokality a úzce se dotýkají života místních obyvatel. Většina rozhodnutí, která zastupitelstvo činí, se sice týká běžných provozních záležitostí, některá však tento rámec překračují a jsou orientována strategicky rozvojově. Rozvojové záměry

zkoumané obce a z nich vyplývající body agendy zastupitelstva se týkají zejména tři rozvojových dimenzí, kterými jsou: 1. populační rozvoj obce skrze podporu výstavby a její regulaci; 2. rozvoj veřejných služeb v obci včetně budování infrastruktury; 3. péče o nemovitý majetek obce, jeho funkčnost a vzhled. Ve všech těchto třech oblastech nicméně obec není zcela autonomním aktérem a to zejména proto, že pro dosažení svých záměrů využívá systému dotací, pomocí nějž krajská a státní správa regulují finanční toky do jednotlivých oblastí.

V rozvojových záměrech ovšem absentují témata spojená s ekonomickým rozvojem lokality. Při sledování agendy zastupitelstva se ani jednou nestala součástí projednávání problematika počtu pracovních míst, míra nezaměstnanosti, nebo podnikatelské aktivity. Další oblastí, která v agendě zastupitelstva chybí, i když by bylo možné očekávat, že samospráva malých obcí se jí zabývá, je explicitní podpora spolkového života a komunitního charakteru obce či identifikace občanů s obcí. V agendě zastupitelstva jsem nezaznamenal výraznější výskyt bodů zaměřených na podporu a rozvoj této dimenze života v obci. To ovšem neznamená, že samospráva nehraje významnou úlohu při budování a podpoře spolkového a komunitního života. Tato její úloha je však ve zkoumané obci spíše nepřímá. Zastupitelstvo se snaží zajistit předpoklady pro fungování různých zájmových a občanských skupin jednak finanční podporou jejich činnosti v rámci rozpočtu, jednak poskytováním zázemí a prostor pro vyvíjenou činnost. Rovněž provozování místní školy či vydávání místního zpravodaje je v zastupitelstvu považováno za podporu lokální identity a rozvoj komunity. Jednotliví zastupitelé jsou navíc často zapojeni do práce v místních spolcích a sdruženích.

V rámci klasifikace agendy z procedurálního hlediska lze konstatovat, že při jednání zastupitelstva výrazně převažují body, při kterých starosta informuje zastupitele o určité problematice a jeho informace v zastupitelstvu nevyvolá diskusi. Další důležitou součástí agendy jsou body, při nichž zastupitelstvo rozhoduje, ovšem jednání, které rozhodnutí předchází, je zcela nekonfliktní, o věci se nevede dlouhá diskuse a zastupitelé hlasují jednohlasně. Tyto dva typy bodů agendy tvoří dohromady zhruba dvě třetiny všech projednávaných bodů. Naproti tomu bodů, o nichž zastupitelé vedou delší diskuse, v nichž se projevují rozdílné názory, jsou při jednání zastoupeny výrazně méně často.

Spory a diskuse se však koncentrují obvykle právě kolem těch bodů jednání, které se týkají rozvojových projektů a regulace využití pozemků. Všechna

zaznamenaná rozhodnutí, která vyvolala diskusi, se týkala některého z větších investičních projektů, územního plánování, nebo úpravy poskytovaných služeb (úklid silnic, provozní doba školky o prázdninách). Spory týkající se investičních projektů se navíc koncentrují do strategických rozhodnutí, jestli určitý rozvojový projekt realizovat, či nikoliv. Další doprovodná rozhodnutí jako konkrétní způsob realizace či výběr firem a dodavatelů již spory nevyvolávají. Spory při projednávání jednotlivých bodů agendy nerozdělují zastupitelstvo do dvou či více dlouhodobě konfliktních táborů a nijak neodpovídají ani původnímu rozdělení zastupitelstva do různých kandidátek. Vyplývají spíše z představy jednotlivých zastupitelů o preferovaném způsobu rozvoje obce a také z jejich osobního názorového založení (např. liberálnější přístup versus ochota k regulacím).

Agenda je celkově obsáhlá, zdaleka ovšem neplatí, že všem typům agendy byl věnován stejný nebo podobný časový prostor. Zdaleka největší prostor v jednání zastupitelstva dostávají rozvojové projekty, zejména ty, které jsou spojeny se stavební činností, a dále veřejné služby, které obec poskytuje občanům. Naopak v průběhu sledovaného období bylo jen velmi málo prostoru věnováno sociální problematice a jednotlivým typům regulací (životní prostředí, bezpečnost, doprava). Tyto body se dostávají do jednání zastupitelstva buď proto, že obec je povinna vydat rozhodnutí či stanovisko a starostka obce ho předloží zastupitelům či je o něm informuje, nebo vyplývají z každodenního soužití v obci, na jednání jsou však spíše okrajové.

Z analýzy agendy zastupitelstva vyplývá, že lokální samospráva ve zkoumané obci představuje důležitého aktéra lokálního rozvoje. Hlavní rozvojové působení je napřeno zejména do oblasti rozvoje služeb, vzhledu a funkčnosti obecních nemovitostí a populačního rozvoje. Není ovšem v těchto oblastech aktérem autonomním. Naopak v oblasti ekonomického rozvoje lokální samospráva příliš výraznou roli nehraje a ani o ni neusiluje. Její působení na rozvoj občanské a sociální participace v obci je spíše nepřímé, ovšem v nepřímé podpoře občanských a zájmových aktivit hrají členové samosprávy důležitou roli. Analýza též ukázala, že projednávání jednotlivých bodů agendy je sice zpravidla nekonfliktní a často se o jednotlivých problémech v podstatě nediskutuje, nicméně u důležitých rozvojových záměrů naopak k diskusím a sporům dochází a samospráva tedy plní svou politickou roli a funguje jako aréna pro střet preferovaných vizí vývoje.

#### 4.2.2. Příklady tří rozvojových projektů v obci

Podrobnější popis tří nejdůležitějších rozvojových projektů, které obec realizovala ve sledovaném období či o jejich realizaci uvažovala, umožní nahlédnout detailněji do agendy rozvojových projektů, kterými se zastupitelstvo zabývá.

##### 1. Příprava stavebních pozemků v lokalitě Na Skalách

Již v průběhu 90. let se v zastupitelstvu obce objevovaly názory, že základní podmínkou pro další rozvoj, resp. zamezení úpadku obce, je v podstatě rozvoj demografický. Přitom obec nabízí poměrně atraktivní podmínky k životu, neleží však v natolik migračně atraktivní oblasti, aby se stala automaticky cílem migračních proudů. Hlavním problémem demografického rozvoje se zdála být existence atraktivního a cenově dostupného bydlení. Panovala obava, že obec nedokáže udržet mladé obyvatele, pokud jim nenabídne cenově dostupné stavební pozemky pro stavbu rodinných domků. Naopak o bytové výstavbě se v podstatě neuvažovalo. Obci se podařilo na přelomu tisíciletí vykoupit a zasíťovat několik stavebních parcel v blízkosti intravilánu obce, které následně nabídla za dotovanou cenu k odprodeji jednotlivým stavebníkům. Na výkup a přípravu parcel se obci podařilo získat podporu ze státního rozpočtu. Po několika letech obec začala s realizací druhé vlny tohoto projektu vykoupením a přípravu dalších parcel ve stejné lokalitě.

Současné zastupitelstvo podporu výstavby silně podporuje. V obci vyrostlo na připravených parcelách dosud dvanáct nových rodinných domků, z nichž většina je obývána lidmi pocházejícími z Verměřovic. Kromě stabilizace populace tak zároveň nová zástavba znamená přínos i pro místní školu (větší počet žáků) a zvyšuje pravidelné daňové příjmy obce závislé na počtu obyvatel. Výkup a příprava stavebních parcel nicméně zpočátku představovaly v zastupitelstvu obce spíše konfliktní téma. Velká investice do nové zástavby byla považována za nespravedlivou vůči obyvatelům ostatních částí obce. I přes potenciální konflikt nicméně rozvojový projekt získal v zastupitelstvu podporu. Uvnitř obce je zřejmě v současné době považován většinou obyvatel za správné rozhodnutí, stále však obyvatelstvo obce do jisté míry rozděluje. Předpokladem úspěchu projektu bylo

získání dobře využitelných parcel. Jednání s jednotlivými majiteli představovalo poměrně obtížný úkol.

## 2. Cyklostezka

Obec leží na kraji mikroregionu, v němž působí Svazek obcí Orlicko. Obec sama není členem svazku. Jedním z projektů Orlicka se stalo budování cyklostezky, která měla procházet také katastrem Verměřovic. Realizace vyžadovala značné finanční náklady od jednotlivých obcí, v řádu jednotek milionů Kč, a v každém případě by tedy vedla k zadlužení. Zastupitelstvo obce přesto zpočátku stavbu cyklostezky spíše podporovalo. Konfliktním tématem se stalo konkrétní vedení trasy po katastru obce, neboť řada občanů projevovala obavu z příliš velkého zatížení cyklistickým provozem a výrazného zvýšení ruchu v okolí jejich bydliště. Značný odpor obyvatel vedení obce zaskočil. Zároveň se nedařilo najít jinou uspokojivou trasu vedoucí obcí. Projekt postupně ztrácel v zastupitelstvu podporu a nakonec byl zamítnut i vzhledem k vysokým nákladům. Hlasování bylo jedním z mála bodů, které zastupitelstvo rozdělily na dva tábory.

## 3. Rekonstrukce kulturního domu

Velký kulturní dům, v němž zároveň sídlí obecní úřad, byl postaven v 60. letech. Jeho stavebně technický stav v 90. letech již nebyl vyhovující. Zastupitelstvo přistoupilo k podstatným rekonstrukcím, v jejichž rámci mimo jiné vzniklo v objektu několik bytových jednotek a byl změněn způsob vytápění. V současné době kulturní dům funguje jako víceúčelová budova.

Za další významný rozvojový cíl zastupitelstva lze považovat snahu o udržení školy a postupnou rekonstrukci školní budovy. Škola v obci je malotřídní a náklady na jednoho žáka, které obec jakožto zřizovatel musí ze svého rozpočtu odvádět, jsou značné. Nicméně škola je v zastupitelstvu všeobecně považována za velmi podstatnou součást obce, která má významný integrační i rozvojový potenciál (tvorba identity, rozvoj veřejného dění) a vedení obce usiluje o její zachování a zvyšování atraktivity.

### 4.2.3. Role zastupitelů a starosty

Formálně zastupitelstvo představuje vrcholný orgán lokální samosprávy a o rozhodovací pravomoc se dělí se starostou jakožto představitelem místní exekutivy, (zastupitelstvo rozhoduje o věcech obecnější povahy, starosta řídí každodenní chod obce a hospodaří s rozpočtem). Ve skutečnosti toto dělení rolí funguje poněkud odlišně. Starosta totiž zároveň předsedá zastupitelstvu a zcela zásadně ovlivňuje jeho agendu. Největší prostor na zasedání zastupitelstev je přitom věnován v podstatě poradní činnosti, kdy starosta informuje zastupitele o určité problematice, kterou obec řeší, a v některých případech je žádá o radu, popř. o konkrétní pomoc s řešením dané problematiky (v naší analýze agendy zhruba polovina ze všech projednávaných bodů). Problematika, kterou starosta takto předkládá zastupitelstvu k diskusi, se přitom zčásti týká věcí, které jsou v pravomoci starosty a on by je nemusel se zastupitelstvem konzultovat (nájemní smlouvy v obecních bytech, připravovaný způsob čištění chodníků, žádosti o pokácení dřevin, různé provozní záležitosti obecního úřadu) zčásti se také týkají věcí, které lokální samospráva nemusí řešit vůbec (informace o charitativních sbírkách, problémy se školní docházkou místních dětí). Zastupitelstvo v těchto případech přebírá roli lokálních expertů, kteří fungují jako starostův poradní sbor v otázkách bezprostředního řízení obce, ale zároveň jako skupina angažovaných občanů, kteří rozvažují i nad těmi problémy komunity, které nepřísluší k řešení přímo lokální samosprávě. Role lokálních expertů je ještě zřetelnější při těch bodech jednání zastupitelstva, které jsou iniciovány přímo zastupiteli. Prakticky výhradně se týkají velmi konkrétních návrhů na realizaci určitých malých projektů, které vyplývají z detailní znalosti lokality (oprava malé sakrální památky, potřeba zvýraznění dopravní značky, stížnosti občanů na úklid chodníků v určitém místě obce, ...) Návrhy a požadavky zastupitelů nesměřují ke kontrole činnosti exekutivy, k větší transparentnosti, nejsou kritikou jednání starosty. Častým výsledkem těchto diskusí je pověření některého zastupitele konkrétním řešením problému (kontrola stavu elektroměrů, posouzení stavu zeleně, příprava kulturní akce, ...). V podstatě se tak stírá rozdíl mezi zastupitelstvem jakožto formálně vrcholným orgánem tvorby a kontroly obecní politiky, starostou jako představitelem exekutivy a případnými administrativními pracovníky.



I v těch bodech, jejichž rozhodnutí patří jen do pravomoci zastupitelstva jako celku, je rozdělení rolí mezi zastupitelstvem a starostou nejednoznačné. Vzhledem k dominantní roli starosty je příznačné, že o programu jednání zastupitelstva rozhoduje on, on vytváří agendu. V podstatě záleží především na osobě starosty, jestli se v agendě zastupitelstva objeví strategické rozvojové záměry. Zastupitelé v tomto směru nevyvíjejí vlastní iniciativu a hrají opět spíše roli poradního sboru. V tomto případě však již jde o poradní sbor s rozhodovací pravomocí, který může starostovy záměry pozměnit či zcela zavrhnout. V ojedinělých případech k tomu dochází, nicméně ne příliš často.

Vztah mezi exekutivou a zastupitelstvem obce je silně poznamenán tím, že jediným představitelem exekutivy je starosta, který se zároveň jako jediný člen vedení obce věnuje lokální samosprávě i mimo svůj volný čas. Ostatní zastupitelé jsou pouze v roli dobrovolníků, kterým navíc chybí administrativní či technická podpora. Starosta je tedy dominantním aktérem vedení obce. V takové situaci, kdy existuje silný starosta, by se nabízelo, aby zastupitelstvo fungovalo jako určitý kontrolní orgán dbající na starostovou accountability, nebo aby fungovalo jako zprostředkovatel příležitostí k participaci pro místní obyvatele. Z analýzy však vyplývá, že tomu tak ve zkoumané obci není. Již téměř absolutní jednohlasnost, s níž jsou přijímána rozhodnutí zastupitelstva navržená starostou, naznačuje, že vztah mezi starostou a zastupiteli neobsahuje mnoho opozičních prvků. Vztah mezi starostou a zastupitelstvem lze ve zkoumané obci nejlépe popsat jako již zmíněný vztah mezi leaderem komunity a jeho poradním orgánem, mezi nimiž panuje dosti vysoká důvěra. Hlavní kvalita zastupitelstva jako poradního orgánu přitom spočívá v jeho detailní znalosti místního prostředí. Řada rozhodnutí je sice svěřena výlučně do rukou zastupitelstva, nicméně ani v tomto případě nedochází mezi zastupitelstvem a starostou k zásadním rozporům. U těch bodů agendy zastupitelstva, u kterých se rozvine kontroverzní diskuse a vznikají kolem nich spory, se sice v zastupitelstvu objevuje i opozice vůči starostovým návrhům, nicméně spíše slabá. Tím, že starosta nemá v zastupitelstvu citelný odpor vůči svým návrhům, lze rovněž vysvětlit, proč nechává zastupitelstvo hlasovat i o věcech, o nichž podle zákona rozhodnutí přísluší samotné exekutivě. To se týká zejména hospodaření s rozpočtem (především zadávání zakázek), ale také takových detailů, jako je rozhodnutí o obsahu obecního zpravodaje a podobně. Starosta argumentuje tím, že hlasování zastupitelstva zvyšuje legitimitu rozhodnutí. Zároveň pro něj

ovšem není spojeno s výrazným rizikem zamítnutí návrhu. V řadě případů se při jednání zastupitelstva poněkud stírá rozdíl mezi návrhy, o nichž zastupitelé hlasují, neboť je to ze zákona nutné, a pouhými informacemi ze strany starosty, které berou souhlasně na vědomí, nebo se k nim vyjadřují s určitými připomínkami, ale formálně o nich nehlasují.

Kromě poradního hlasu a spolurozhodování o vybraných bodech agendy zastupitelé rovněž jakožto členové výborů a komisí plní roli pověřených vykonavatelů určitých úkolů zadaných starostou (od společenských – přání seniorům k narozeninám, až po poměrně odborné – příprava smluv s dodavateli). V této roli zastupitelé suplují neexistující administrativu obce.

#### **4.2.4. Vztahy mezi zastupiteli**

Typickým rysem reprezentativních institucí v zastupitelské demokracii je existence opozice, která vnáší do rozhodování prvek kritiky a důraz na kontrolu. Opozice zpravidla vzniká podél rozdělení zastupitelského sboru do jednotlivých politických stran a formuje vztahy mezi členy zastupitelského sboru tím, že je rozděluje do dvou soupeřících táborů. V rámci lokální politiky nebývají voličské skupiny nutně definovány pomocí standardních pravo/levých, popř. liberálně/konzervativních os. Poměrně častým případem je utvoření voličských skupin podle místa bydliště – zastupitel se pak stává reprezentantem určitého okrsku a zájmů jeho obyvatel. Svou roli při formování voličských skupin mohou rovněž hrát specifické zájmy určitých skupin obyvatel, například v suburbánních oblastech s velkým množstvím nových přistěhovalců se objevují specifické lokální politické subjekty hájící zájmy starousedlíků nebo naopak právě nových obyvatel lokality (viz Vobecká, Kostecký 2007). Rozdílné zájmy takto definovaných voličských skupin se pak v zastupitelstvu přeformují do podoby politického soupeření a vyjednávání. Různé konfliktní linie v komunální politice malých obcí, které vznikají především z odlišností preferovaných vizí budoucího rozvoje obce a přetavují se do existence soupeřících politických subjektů, popisují Čmejrek, Bubeníček a Čopík (2010).

V tomto směru je lokální politika ve Verměřovicích velmi odlišná. Je téměř výhradně nestraničná. Nikdo ze zastupitelů není členem politické strany, i když velká část z nich kandiduje na kandidátních listinách politických stran. I u těch zastupitelů, kteří formálně jsou členy určité politické strany, však stranická příslušnost ovlivňuje jednání při rozhodování zastupitelstva velmi málo. I tam, kde

chybí politické štěpení podél stranických linií, však může vzniknout opozice, pokud do voleb vstupují navzájem si konkurující politické subjekty. Nabízí se tedy možnost vzniku opozice mezi zástupci různých kandidátních listin. Přesto typickým rysem komunální politiky ve sledované obci je právě absence opozice jako trvalejšího uskupení, které vystupuje kriticky vůči vedení obce.

Existenci opozičních skupin by bylo možné prokázat analýzou jednotlivých hlasování v zastupitelstvu. Už první pohled však ukazuje, že naprostá většina všech rozhodnutí v zastupitelstvu byla přijata jednomyslně a navíc zde nelze vystopovat žádné podskupiny tvořící opoziční strukturu. Absence opozice ovšem zřejmě není způsobena jen chybějící stranickou příslušností. Výrazný vliv na ni má vztah zastupitelů k lokální veřejnosti, analyzovaný v dalším oddíle.

Rozhodování uvnitř zastupitelstva mělo během sledování zpravidla povahu deliberativního zvažování optimálních řešení, jejichž hledání není dopředu znemožněno zásadně odlišnými zájmy jednotlivých aktérů. Jednání zastupitelstva tak probíhá v nekonfliktní atmosféře a mezi jednotlivými zastupiteli vládne dosti silná kolegiální. Na druhou stranu vzhledem k absenci podpůrných administrativních nástrojů a rovněž kvůli spíše dobrovolnicko-amatérskému pojetí role zastupitelů, se v rozhodování projevuje nízká schopnost kritické analýzy jednotlivých řešených problémů a omezené možnosti strategického plánování.

#### **4.2.5. Vztah mezi zastupiteli a občany**

Předešlý oddíl naznačil, že zastupitelstvo ve zkoumané obci není rozděleno do opozičních skupin či frakcí hájících stranické zájmy nebo zájmy různých skupin místních obyvatel. V práci zastupitelstva byla patrná absence výraznějších dlouhodobých názorových konfliktů. Jednotlivé sporné body při jednání sice existují, ale spory nejsou způsobeny příslušností k opozičním strukturám v zastupitelstvu. Nabízí se dvě možné hypotézy vysvětlující absenci výraznějších konfliktů v práci zastupitelstva. Podle první hypotézy by agenda zastupitelstva neumožňovala rozhodovat o věcech, které mohou obec názorově podstatně rozdělit. Pokud by se práce zastupitelstva omezovala na řízení a mírné úpravy provozování existujících veřejných služeb, popř. na implementaci požadavků státních orgánů, pravděpodobně by jednotlivá rozhodnutí neměla potenciál k vyvolání kontroverze. Jak však ukázala analýza agendy, určitou část jednání zastupitelstva představují i nákladné rozvojové projekty, které znamenají zásadní rozpočtové výdaje často i na

několik let dopředu, nebo ovlivňování budoucí podoby obce spočívající v regulaci využití pozemků. Tato část agendy může být vysoce kontroverzní. K vysvětlení nízké míry konfliktů se proto nabízí druhá hypotéza. Podle ní v zastupitelstvu nedochází ke konfliktům především kvůli zvláštnímu pojetí lokální politiky ze strany zastupitelů. Zastupitelé, s nimiž jsem hovořil, totiž sami sebe nechápou jako reprezentanty zvláštních voličských skupin a dokonce hájení dílčích zájmů odmítají jako nepatřičné zasahování do politického rozhodování. Zastupitel v jejich pojetí není reprezentantem části obyvatel, ale reprezentantem celé komunity tvořené obyvateli obce. Lokální vládnutí v malé obce je v očích zastupitelů prostorem, kde je nutné hledat a nalézat taková řešení, která mohou v důsledku být ku prospěchu obci jako celku. Chápou-li se jednotliví zastupitelé jako reprezentanti celé obce, nikoliv konkrétních skupin občanů, omezují se tím při jednání zastupitelstva konflikty způsobené různorodostí dílčích zájmů. Spory pak vyplývají spíše z odlišných individuálních představ o budoucnosti obce nebo z odlišných názorů na potřebnost a proveditelnost různých služeb.<sup>14</sup>

Přístup lokálních politiků se pak může jevit jako technokratické vládnutí, jehož zastánci nereflektují různorodost zájmů místních obyvatel. To by však byl povrchní pohled. Při rozhovorech se zastupiteli i při sledování činnosti zastupitelstva lze vidět, že zastupitelé si velmi dobře všímají různorodosti zájmů a priorit různých skupin obyvatel. Zpravidla se však snaží od těchto dílčích zájmů udržovat odstup. Tento přístup ústí v některých případech až ke zvláštním situacím, kdy zastupitelé popisují realitu v obci pomocí pojmů pojmy „my“ (zastupitelstvo) versus „oni“ (občané). K tomu dochází v situacích, kdy zastupitelé prosazují určité rozhodnutí, vůči kterému existuje v obci opozice. Loajalitu uvnitř zastupitelstva jsem ovšem v takovém případě zaznamenal vyšší než loajalitu než mezi zastupiteli a občany.

To neznamená, že by zastupitelé byli zcela odtrženi od občanů. Díky tomu, že obec je velmi malá, mají zastupitelé s občany naopak velice úzké kontakty. Tyto kontakty jsou součástí hustého přediva vztahů, které spojuje členy komunity. Jedná se především o vazby, které nemají primárně podobu vztahu mezi politikem a

---

<sup>14</sup> I toto pojetí role zastupitele ovšem potenciálně může vyvolat silné konflikty a soupeření v zastupitelstvu. Právě takové situace popisují Čmejrek, Bubeníček a Čopík (2010), když hovoří o tom, že konflikty v jednání zastupitelstev malých obcí jsou způsobeny spory o budoucí rozvoj obce. Ve Verměřovicích nicméně v základní představě o podobě budoucího rozvoje v zastupitelstvu panuje shoda.

voličem, ale spíše o vztahy sousedské, příbuzenské, přátelské a kolegiální. Zastupitelé tak v rámci jednání zastupitelstva často prezentují „požadavky občanů“, resp. názory, žádosti a kritické ohlasy, které se k nim dostaly. V některých případech je na tyto ohlasy brán při rozhodování zřetel, někdy ne. Zastupitelé v podstatě tedy přijímají podněty od občanů, nicméně velmi silně je třídí podle toho, jestli je považují za rozumné a oprávněné. Ve vztahu k občanům tedy zastupitelé hrají roli určitých filtrů, které prosívají jejich požadavky a připomínky podle toho, jestli je sami považují za kompatibilní se zájmy celé obce a za dostatečně oprávněné. Obecně platí, že zastupitelé více reflektují názory voličů v těch bodech agendy, které se týkají provozování současného systému poskytování služeb a malých úprav veřejných prostranství v obci (úklid, provozní doba, dopravní značení). Naopak tam, kde jde o náročnější rozvojové projekty spojené s velkými výdaji, má hlas občanů malou váhu. Vzhledem k neformálnímu charakteru vztahů mezi zastupiteli a občany ovlivňují postoj k návrhům či připomínkám občanů rovněž osobní vztahy mezi zastupiteli a předkladateli návrhů. Při hodnocení „oprávněnosti“ návrhu či připomínky tak svou roli hrají osobní sympatie či závazky, ale také hodnocení morálních či občanských kvalit navrhovatelů.

Ve vztahu zastupitelů k lokální veřejnosti se ovšem objevují i další prvky. Velká část zastupitelů je i mimo zastupitelstvo činná ve veřejném dění v obci, buď jako představitelé místních spolků, neformální organizátoři veřejných událostí, nebo v pozici místních autorit (učitelé). Tato jejich veřejná činnost je také často důvodem jejich kandidatury a volby do zastupitelstva. Zastupitelé tak mají roli neformálních lokálních leaderů, představují nejen politické reprezentanty, ale také reprezentanty lokální občanské společnosti.

I přes personální propojení zastupitelstva s místními občanskými organizacemi ovšem zastupitelé poměrně zřetelně rozlišují mezi těmito organizacemi jakožto nositeli dílčích zájmů, a sebou, jakožto politickými reprezentanty. Právě jednotlivá sdružení jsou identifikována jako důležité zájmové skupiny, jejichž zájmy je třeba vyvažovat. Zastupitelstvo vůči nim tedy vystupuje jako partner, od něž mohou čekat podporu pro svou činnost (např. opravy či vybudování hřiště, finanční příspěvky, poskytnutí výhodného pronájmu), jejich zájmy jsou ovšem posuzovány kriticky.

### **4.3. Interpretace poznatků případové studie**

Výsledky případové studie nelze zobecnit na situaci v malých obcích obecně. Mají však význam pro hledání odpovědi na výzkumné otázky položené v úvodní části práce. Podrobný popis situace v jedné obci může kázat, zda se v tomto konkrétním případě dají aplikovat teorie popsané v kapitole 2.

#### **4.3.1. Samospráva ve Verměřovicích a rozvoj lokální komunity**

V kapitole 2.1. byla lokální komunita s odkazem na Kaufmanovu práci z roku 1959 popsána jako sociální kolektivita, v níž existuje komunitní interakční pole, které se vyznačuje následujícími charakteristikami: 1. komplexita prosazovaných zájmů a potřeb, 2. identifikace aktivit s lokalitou, 3. zapojení místních obyvatel, 4. zapojení místních organizací a asociací, 5. dosahování změn v lokální společnosti, 6. organizovanost jednání.

Analýza činnosti samosprávy ve Verměřovicích ukazuje, že samospráva je dosti zřetelným nositelem těchto charakteristik. Činnost je komplexní a ovlivňuje různorodé aspekty života v obci. Zastupitelé sami se explicitně hlásí k tomu, že zájmy, které prosazují, musí být ku prospěchu celé obce, tedy ne jen části občanů. Všechny aktivity samosprávy jsou jasně identifikovány s lokalitou, v níž samospráva působí. I v případě, že je obec zapojena do většího mikroregionálního uskupení (Verměřovice jsou součástí Dobrovolného sdružení obcí Pod Bukovou horou), spolupracuje samospráva s ostatními členy takové skupiny proto, aby dosáhla cílů, které se projeví přímo na území obce (společné zpracování žádostí o dotace, stavba cyklostezek, aj.). Samospráva je tvořena výhradně obyvateli obce, místní obyvatelé tedy mají značnou příležitost k zapojení. Místní organizace a různé druhy spolků nejsou v samosprávě zastoupeny přímo, nicméně díky personálnímu propojení zastupitelů s těmito skupinami jsou alespoň nepřímo do samosprávy integrovány. Na druhou stranu, tyto skupiny vystupují ve Verměřovicích ve dvojí roli. Jednak jako nositelé vlastních zájmů, ale také jako realizátoři aktivit určených pro celou obec. Také vztah samosprávy k nim je podobně dvojznačný. Na jednu stranu jsou jejich aktivity podporovány, ale na druhou stranu zastupitelstvo usiluje o vyváženost udělené podpory a o to, aby zájmy jedné skupiny výrazně nepřevážily nad ostatními. Skrze svou činnost samospráva usiluje o dosažení změn v lokální společnosti. Nejvýznamnější rozvojové úsilí ve Verměřovicích, totiž příprava stavebních parcel a jejich prodej, je jasně cíleno na populační rozvoj a dosažení

výhodné demografické skladby místního obyvatelstva, což může pomoci dalším institucím v obci k úspěšnému fungování (škola, obchod, spolky). Jednání samosprávy je jasně organizováno, se starostou jakožto hlavním aktérem a zastupiteli, kteří vystupují převážně v roli jeho poradců a lokálních expertů.

Činnost samosprávy ve Verměřovicích tedy v mnoha svých charakteristikách připomíná komunitní interakční pole popsané Kaufmanem a Wilkinsonem. Rozdíl spočívá v tom, že zatímco Kaufman a Wilkinson chápou komunitní pole jako soubor interakcí, které vznikají zdola a jsou převážně nezávislými občanskými aktivitami, samospráva v malých obcích v ČR je součástí veřejné správy a jako taková je zakotvena v právním řádu České republiky. Její činnost není spontánní aktivitou občanů a organizací se zájmem o dění v lokalitě. Nelze ji ovšem považovat ani za součást hierarchické státní správy, řízené shora. Jednak je v oblasti výkonu samosprávné aktivity výrazně autonomní a jednak je silně propojená se spontánními aktivitami, které se v obci dějí. Zastupitelé kandidují a jsou voleni především proto, že jsou to aktivní místní obyvatelé se zájmem hledat společné cíle, které obec má. Samospráva jim dává příležitost uplatnit svou aktivitu.

Lze tedy navrhnout tezi, že uspořádání obecní struktury v České republice, které i velmi malým sídlům přiznává vlastní samosprávu, vytváří výhodné podmínky pro rozvoj komunitního interakčního pole díky tomu, že instituce samosprávy nabízí jasný prostor, v němž se toto pole může rozvinout.

#### **4.3.2. Samospráva ve Verměřovicích a sociální kapitál**

Opatření, jimiž vlády mohou zvyšovat sociální kapitál obyvatel určité lokality, se podle existující literatury týkají následujících oblastí (viz kapitola 2.2): Vztah s dobrovolnickým sektorem, vytváření příležitosti pro participaci, schopnost reagovat na podněty občanů (responsiveness) a soubor opatření kladoucí důraz na sociální inkluzi a demokratičnost rozhodovacích procedur.

Samospráva ve Verměřovicích je vzhledem k velikosti politické jednotky, kterou spravuje, v dosti specifické situaci. Ta vyplývá zejména z podoby sociálních sítí uvnitř obce a z pozice představitelů samosprávy uvnitř této sítě sociálních vztahů. Sociální sítě v obci jsou husté a přehledné. Často opakovaný názor, že ve vesnici se každý zná s každým, sice nelze brát doslovně, ovšem platí tvrzení, že členové samosprávy nejsou pro ostatní obyvatele anonymními nositeli politického úřadu, ale především příbuznými, sousedy, kolegy, známými. Toto zapojení

samosprávy do hustého přediva sociálních sítí v obci výrazně ovlivňuje její dostupnost pro neformální kontakty. Obyvatelé obce mají snadnou příležitost oslovit členy samosprávy (zejména starostu) doma, na ulici, v obchodě či kdekoli jinde. Tento intenzivní kontakt mezi samosprávou a občany lze chápat jako neformální příležitost k politické participaci, který je řadou občanů také využíván.

Formalizované příležitosti k participaci naopak ve Verměřovicích intenzivně využívány nejsou. Zastupitelstvo spoléhá na to, že kdo má zájem se jakýmkoliv způsobem zapojit do rozhodování či vznést nějaké otázky, může dorazit na zasedání zastupitelstva obce. Tato možnost není občany ovšem téměř vůbec využívána. Alternativní participační mechanismy, jako je zkoumání veřejného mínění, tématická setkání s občany a podobně organizovány nejsou.

Za výraznou příležitost k participaci lze ovšem považovat už samotnou existenci zastupitelstva. Z 558 oprávněných voličů v roce 2010 kandidovalo do zastupitelstva celkem 30 osob, tedy zhruba 5 %. Poměr mezi počtem zastupitelů a počtem obyvatel umožňuje těm, kdo mají zájem podílet se na činnosti samosprávy, výrazně jednodušší vstup na politickou scénu oproti větším obcím.

Tyto podmínky (dostupnost samosprávy a snadný vstup na politickou scénu) lze považovat za faktory, které přispívají k rozvoji politické participace obyvatel. Na druhou stranu, samospráva sama cíleně další příležitosti pro participaci, které by například umožňovali zapojení i těm, kdo z různých důvodů v obci nejsou příliš slyšet, nijak nerozvíjí. Spoléhá se na svou snadnou dostupnost (ta ovšem nemusí být pro všechny stejná) a na možnost navštívit zasedání zastupitelstva.

Samospráva ve Verměřovicích je jasným podporovatelem činnosti občanských organizací. Způsob podpory je, jak bylo konstatováno výše, spíše nepřímý. Samospráva podporuje činnost jednotlivých sdružení finančně a rovněž poskytováním určitého zázemí (zejména sportovního). Nelze ji však považovat za aktivního iniciátora občanských aktivit. Občanský sektor lze chápat jako soubor organizací sloužících mimo jiné agregování dílčích zájmů a jejich prezentaci na politické úrovni (Brokl 1997). Tuto funkci ovšem občanské organizace ve Verměřovicích plní jen velmi omezeně. Jejich hlavní činností je umožnění volnočasových aktivit svých členů (sportovní, do jisté míry i kulturní). Ve vztahu k samosprávě jsou občanské organizace nositelem určitých zájmů jen tehdy, jednají-li o podpoře pro svou činnost. V takovém případě se samospráva pokouší vyjít jim v rámci svých možností vstříc. Kritika činnosti samosprávy ze strany občanských



organizací a snaha ovlivnit rozhodování samosprávy i v jiných věcech než v záležitostech týkajících se podpory jednotlivých spolků není ve Verměřovicích součástí veřejného diskurzu a pokud se objevuje, zůstává nezúčastněnému pozorovateli skrytá.

Souhrnně lze říci, že samotná existence samosprávy ve Verměřovicích je faktorem, který zvyšuje příležitost obyvatel zapojit se do rozhodování o veřejných záležitostech, a tedy rovněž příležitostí k posílení lokálního sociálního kapitálu. Ve způsobu výkonu samosprávy je ovšem ohled na zapojení občanů a vtažení občanských organizací do přípravy jednotlivých rozhodnutí druhořadý.

#### **4.3.3. Samospráva ve Verměřovicích a politický leadership**

Popis samosprávy ve Verměřovicích ukázal, že nejvýznamnějším aktérem, kterého lze nazvat lokálním politickým vůdcem, je nepochybně starosta obce. Věnuje samosprávě největší množství času a je i ostatními členy samosprávy považován za klíčovou osobu, která utváří agendu, tedy rozhoduje o tom, jaké problematice se samospráva bude věnovat. Z jednání zastupitelstva vyplývá, že významnější rozvojové projekty plánuje a navrhuje starosta, je motorem investiční činnosti a vnáší do jednání samosprávy většinu nových myšlenek.

Starosta Verměřovic plní všechny čtyři úkoly spojené s lokálním politickým leadershipem (viz kapitola 2.3.). Jeho role je specifická tam, kde jde o udržování koheze a zajištění splnění nutných úkolů. Těmto aspektům jeho role se v tomto shrnutí budu podrobněji věnovat.

Udržování koheze uvnitř zastupitelstva není výrazným problémem, protože zastupitelstvo vystupuje jako kompaktní těleso bez zásadnějších vnitřních rozporů. Starosta nemusí věnovat, a také nevěnuje, svou energii hledání konsensu se svými prioritami uvnitř zastupitelstva. Způsob, jímž starosta zastupitelstvo řídí, ovšem jeho soudržnost nepřímo podporuje. Zasedání zastupitelstva má dosti neformální charakter a ve své závěrečné fázi přechází do přátelského posezení s občerstvením a případnou oslavou výročí některého ze zastupitelů. Přátelská atmosféra, která na zastupitelstvu panuje, k soudržnosti zastupitelstva jako politického tělesa jistě přispívá.

Budování koheze uvnitř celé obce se starosta nevěnuje systematicky. V obci neexistuje výrazná dlouhodobá opozice proti činnosti samosprávy. V případě, kdy vznikl spor a objevil se občanský protest proti záměru stavby cyklostezky, ovšem

starosta jednal dost jednoznačně a od původního záměru upustil. Případný konflikt byl vnímán jako do té míry negativní, že k prosazení trasy cyklostezky nedošlo. Soudržnost obce se v tomto případě jevila být podstatnější než plánovaný rozvojový záměr. Starosta nezvolil přesvědčovací strategii a nepokusil se původní plán prosadit. Není jasné, jak by reagoval v případě protestů proti jiným rozvojovým záměrům, zejména proti výstavbě rodinných domů, která představuje nejrozsáhlejší veřejnou investici v obci. Zdá se ale, že udržení názorové soudržnosti v obci je pro něj dost podstatným cílem.

Zajištění splnění nutných úkolů zabírá největší díl času, který starosta své funkci věnuje. Největší objem práce týkající se tohoto úkolu tvoří administrativní agenda spojená s chodem obce. Vyřizování administrativy věnuje starosta několik hodin denně. O část tohoto úkolu se dělí s místostarostou, který se více stará o technické záležitosti, jako je jednání se stavebními firmami. Při neexistenci administrativního aparátu zastává starosta oproti typickému politickému vůdci dvojitou roli. Jednak roli politickou, ale vedle ní též významnou roli administrativní. Část administrativní agendy dokáže starosta přenést na Sdružení obcí, jehož jsou Verměřovice členem. Sdružení připravuje pro své členy některé typy dotačních projektů. Většina administrativní agendy (s výjimkou účetnictví) však je řešena samotným starostou. Značný rozsah agendy poněkud svazuje starostovi ruce a snižuje množství času, který by mohl věnovat koncepční činnosti a plánování.

K vůdcovskému stylu Verměřovického starosty patří dost silný důraz na konsensus (zastupitelstvu jsou předkládány k rozhodnutí i věci, o nichž by rozhodovat nemuselo), a existence rozvojové vize, která je sice poněkud jednostranná (především populační rozvoj), nicméně v podmínkách malé obce racionální. Styl jednání starosty je v dobrém souladu s očekáváním ostatních členů samosprávy a nedochází tedy ke konfliktům. Soulad je patrný do té míry, že zastupitelé nemají potřebu činnost starosty jakožto jediného zástupce exekutivy kontrolovat a vykazují vůči němu výraznou loajalitu, bez ohledu na to, z jaké kandidátní listiny byli zvoleni. V typologii Getimise a Hlepase (2006) bychom mohli starostu Verměřovic řadit nejspíše do kvadrantu označeného jako „vizionář“. Jak strategické uvažování, tak důraz na kooperaci ovšem mají ve Verměřovicích svá specifika. Hlavní realizovaný rozvojový projekt – výstavba rodinných domů – má jasné rysy projektu, který je součástí strategické rozvojové vize. V obci ovšem neexistuje jasně formulovaná a písemně zachycená rozvojová strategie nebo

strategický rozvojový plán, s nimiž běžně pracují samosprávy měst a regionů. Existuje pouze plán investičních aktivit na dané volební období, nejedná se ovšem o veřejný dokument a řada zastupitelů o něm neví. Plánování rozvoje ve Verměřovicích ovšem není ani improvizací. Celkové množství rozvojových projektů je totiž poměrně omezené (to je dáno i omezenou výší rozpočtu) a hlavní rozvojové priority jsou spíše součástí neformálního konsensu než formulované strategie. Mezi tyto implicitní rozvojové priority patří kromě výstavby také udržení a zlepšování omezeného spektra služeb (škola a školka, obchod, sportoviště) a zkvalitňování infrastruktury a vzhledu obce. Tyto tři priority jsou jasně dané a případné rozvojové projekty slouží jedné z nich. O tom, který projekt bude realizován, rozhoduje do velké míry úspěšnost podaných grantových žádostí. Partnerů, s nimiž starosta spolupracuje, není velké množství. Kromě jednotlivých zastupitelů k nim patří představitelé některých lokálních institucí (ředitelka školy, předsedové důležitých spolků) a ostatní starostové v okolí. Spolupráce se týká spíše dílčích záležitostí, jako je organizace společenských událostí v obci. Ve většině projektů, které samospráva realizuje, je ovšem starosta spíše solitérním hráčem.

## 5. Samospráva ve dvanácti malých obcích<sup>15</sup>

Spojovacím článkem mezi hloubkovou případovou analýzou, obsaženou v předchozí kapitole, a plošným dotazníkovým šetřením (viz následující kapitola), je popis fungování samosprávy ve dvanácti vybraných malých obcích, založený na nestandardizovaných rozhovorech s jejich starosty a vždy jedním dalším zastupitelem.

Z případové studie samosprávy ve Verměřovicích vyplynulo několik závěrů, které ovšem platí jen pro tuto jednu obec. Dříve publikované analýzy demokratických procesů v samosprávách obcí ovšem naznačují, že situace, kterou jsem ve Verměřovicích našel, nemusí být zdaleka typická. Politologická produkce věnující se lokálním samosprávám věnuje dosti pozornosti politickým sporům, které se v malých obcích objevují, popř. jejich absenci (např. Bubeníček 2010, Čmejrek, Bubeníček, Čopík 2009, Balík 2009). Ukazuje, že téměř absolutní absence výraznějších politických konfliktů, jaká byla nalezena ve Verměřovicích, není v malých obcích vždy pravidlem. Zrovna tak nemusí být pravidlem další konstatovaná zjištění (komplexní vnímání rozvojové problematiky členy samosprávy, nepřímá provázanost samosprávy s občanskými aktivitami, zcela dominantní role starosty a role zastupitelů jako jeho poradců).

Možné konstelace vztahů v samosprávě a způsoby vykonávání jejích úkolů proto byly dále ve větší šíři zkoumány na vzorku dvanácti obcí. Tento limitovaný počet obcí stále ještě umožňuje realizovat sběr dat pomocí nestandardizovaných rozhovorů, je již ale pravděpodobné, že případné netypické charakteristiky Verměřovic, jimiž se tato obec vymyká, by na tomto vzorku mohly být odhaleny.

Původním cílem při sběru dat bylo provést rozhovor vždy se starostou vybrané obce a jedním zastupitelem, přičemž jsem usiloval o to, aby vybraný zastupitel byl pokud možno členem jiné volební kandidátky než starosta. Tento cíl se ukázal být v některých případech nerealizovatelný. V jednom případě se ani po několikaměsíčním úsilí nepodařilo získat kontakt na starostu vybrané obce a domluvit se s ním na termínu rozhovoru. Rozhovor byl proto realizován pouze s vybraným zastupitelem. Ve třech případech se podařilo realizovat rozhovor pouze

---

<sup>15</sup> Text kapitoly není založen na již publikovaném příspěvku. Na sběru dat formou nestandardizovaných rozhovorů se ovšem kromě autora této práce významně podíleli zároveň Jana Vobecká, Tomáš Kostelecký a Michal Illner.

se starostou obce. V osmi případech pak byly podle plánu realizovány oba rozhovory. Ne ve všech případech bylo možné vybrat jako osloveného zastupitele člena jiné kandidátní listiny než je starosta. V některých obcích byla k volbám podána jen jedna kandidátní listina a v některých případech nebylo možné získat kontakt na takto vybraného zastupitele. V takových případech byl cíleně vybírán zastupitel, o němž je možné očekávat, že bude mít větší množství informací o činnosti samosprávy díky funkcím, které v zastupitelstvu zastává (místostarosta, popř. předseda některého výboru či komise.)

Rozhovory byly provedeny s dosti podrobnou osnovou, která určovala témata, jichž se rozhovor měl dotknout. Všechny otázky v osnově byly ovšem otevřené. V průběhu rozhovoru pořizovali tazatelé podrobný záznam odpovědí dotazovaných starostů a zastupitelů.<sup>16</sup>

### **5.1. Obce vybrané pro nestandardizované rozhovory**

Výběr obcí, v nichž byly rozhovory provedeny, sledoval tři kritéria. První kritérium vymezilo základní soubor obcí, z nichž byl vybírán vzorek (max. 2000 obyvatel, obec neleží v suburbánním pásu kolem měst). Druhé kritérium se týkalo regionálního rozložení. Obce byly vybírány tak, aby nedošlo k jejich koncentraci do jednoho regionu, ale aby byly zastoupeny různé regiony v rámci České republiky. Třetí kritérium se týkalo různorodosti rozvojových charakteristik sledovaných obcí. Byly vybrány obce s výrazně nadprůměrnými rozvojovými charakteristikami, měřenými pomocí dostupných statistických dat, dále obce průměrné a obce s podprůměrnými hodnotami těchto charakteristik. Rozložení obcí na mapě zobrazuje Obr. 5.1, sledované rozvojové charakteristiky ukazuje Tab. 5.1.

Soubor vybraných obcí je tak relativně homogenní z hlediska významu obcí v systému sídelní struktury České republiky, ovšem heterogenní z hlediska jejich rozvojových charakteristik. Předpokladem, který stál za tímto výběrem obcí bylo, že odlišnosti rozvojových příležitostí a obtíží ve sledovaných obcích by mohly umožnit nalézt větší heterogenitu v cílech a způsobu práce jejich samospráv.

---

<sup>16</sup> Osnova provedených rozhovorů je obsažena v příloze 1.

Obr. 5.1 Poloha obcí, v nichž byly provedeny rozhovory



Tab. 5.1 Vybrané charakteristiky zkoumaných obcí

	<b>Obec</b>	<b>relativní populační změna 2001-2010</b>	<b>index stáří 2010</b>	<b>průměrná nezaměstnanost 2007-2009</b>	<b>občanská vybavenost</b>
<b>obce s převážně nadprůměrnými hodnotami indikátorů</b>	Milovice u Hořic	27,3 %	33,3	4,4 %	průměrné
	Velký Újezd	20,1 %	89,7	8,4 %	nadprůměrné
	Sedlec	11,6 %	100,0	1,4 %	průměrné
	Klenčí pod Čerchovem	4,4 %	87,6	4,9 %	nadprůměrné
<b>obce s průměrnými hodnotami indikátorů</b>	Verměřovice	4,5 %	65,7	7,7 %	průměrné
	Mutějovice	8,9 %	97,5	9,6 %	nadprůměrné
	Roztoky	8,1 %	103,6	6,8 %	průměrné
	Vražkov	14,4 %	85,5	9,5 %	podprůměrné
<b>obce s převážně podprůměrnými hodnotami rozvojových indikátorů</b>	Březová	-3,3 %	83,4	10,8 %	průměrné
	Odrěpsy	7,3 %	128,6	8,9 %	podprůměrné
	Otročín	-2,8 %	71,1	12,6 %	podprůměrné
	Radostná pod Kozákovem	6,2 %	123,5	9,1 %	podprůměrné

Zdroj: Český statistický úřad, Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky

## **5.2. Analýza provedených rozhovorů**

V rozhovorech byl kladen důraz na následující oblasti: agenda samosprávy a její rozvojové aktivity, role starosty, role zastupitelů, vztahy a konflikty v samosprávě, vztah samosprávy, obyvatel obce a jejich organizací, kontinuita v činnosti samosprávy. Tyto oblasti pokrývají důležitá zjištění o činnosti samosprávy, která přinesla případová studie ve Verměřovicích.

Z důvodu zachování anonymity respondentů jsem se rozhodl neuvádět v analýze provedených rozhovorů, kterých konkrétních obcí se týkají jednotlivá zjištění. Hovořím tedy pouze obecně o starostech a zastupitelích. Zatímco u hloubkové případové studie by takovýto postup znamenal ztrátu podstatných informací důležitých pro interpretaci zjištěných poznatků, v případě poněkud povrchnější analýzy v této kapitole nevede anonymizace ke ztrátě podstatné informace.

### **5.2.1. Agenda samosprávy**

Všem respondentům byl položen dotaz, co samosprávu v jejich obci zaměstnává. Záměrně jsem v otázce nerozlišoval jednotlivé aktéry v samosprávě, ale ptal jsem se na samosprávu jako celek, abych získal přehled o hlavních aktivitách celého vedení obce. V odpovědích velmi výrazně převažuje jeden typ aktivity, který zmiňují představitelé osmi obcí z dvanácti, a to jsou nejrůznější administrativní činnosti, jimž se samospráva, především ovšem starosta, musí věnovat. Jedná se přitom zčásti o aktivity, které obce ze zákona jsou povinny realizovat jako součást státní správy v rámci své přenesené působnosti, dále aktivity spojené s dalšími požadavky státních orgánů (v době realizace výzkumu např. zřizování datových schránek), a dále zhotovování výkazů nejrůznějšího typu, od formulářů sloužících pro statistické účely, až po zprávy o využití dotačních prostředků. Administrativu spojenou s chodem obecního úřadu hodnotí starostové v řadě případů jako obtížnou a obtěžující.

Ve čtyřech obcích je nejobsáhlejší součástí agendy hodnocena jinak. V jedné obci hovoří dotázaný zastupitel (rozhovor se starostou se nepodařilo realizovat) o tom, že největší součástí celé agendy je provoz veřejných služeb a zařízení, která

jsou v majetku obce.<sup>17</sup> V další obci starosta na prvním místě zmiňuje obecně starost o investiční rozvojové projekty obce.<sup>18</sup> Jeden za starostů nejobsáhlejší část agendy nechce jmenovat, podle něj je agenda příliš různorodá a množství času věnované jednotlivým aktivitám se v čase velmi liší. Ve Verměřovicích, které byly podrobněji analyzovány v předchozí kapitole, zmiňuje starostka především aktivity věnované přípravě stavebních parcel, což tvoří zásadní Verměřovický rozvojový projekt, který obec realizuje několik po sobě jdoucích let (viz kapitola 4.).

### **5.2.2. Rozvojové projekty a investice jako součást agendy**

I když nutná administrativní činnost tvoří převážnou část náplně činnosti samospráv, není to přirozeně aktivita jediná. Všechny obce, v nichž jsme prováděli rozhovory, realizují různorodé rozvojové projekty, jejichž realizátorem je právě samospráva. Tyto projekty mají z velké části charakter výstavby infrastruktury (kanalizace, silnice, vodovod, cyklostezky), dále údržby nemovitostí v majetku obce (parky, rybníky, budovy), rozvoje a provozu veřejných či kvazi-veřejných služeb (školy, sběrné dvory, prodejny potravin).

Realizované či plánované projekty, o nichž dotazovaní starostové a zastupitelé hovořili, odpovídají převážně druhé a třetí rozvojové dimenzi, které jsem identifikoval v rozvojové činnosti Verměřovic (Kap. 4.2.1.). Projekty, které by spadaly do první rozvojové dimenze, tedy měly by za cíl umožnit výstavbu, přilákat do obce nové obyvatele a případně též omladit věkovou strukturu obyvatel, se mezi sledovanými obcemi objevují méně. Kromě Verměřovic byly ve volebním období 2006-2010 realizovány jen v jedné obci, a to formou výstavby obecních bytů. Ve vzdálenější minulosti však s podobnými projekty mají zkušenost i další obce. Obecní byty byly budovány celkem ve čtyřech obcích, příprava stavebních parcel financovaná z obecního rozpočtu v několika dalších. Všechny obce až na jednu mají zpracovaný územní plán, v jehož rámci jsou vyčleněny lokality určené pro výstavbu.

Naproti tomu rozvojové projekty usilující o ekonomický rozvoj obce, které ve Verměřovicích absentují, nejsou přítomny ani v dalších sledovaných obcích. Pouze

---

<sup>17</sup> Situace v obci je v tomto ohledu neobvyklá. Obec provozuje autocamp, rehabilitační zařízení, prodejnu potravin, v jejím vlastnictví je též restaurace a kulturní dům. Vstupuje tím do oblasti služeb, které jsou zpravidla provozovány soukromě.

<sup>18</sup> Obec je velice úspěšná v získávání dotací a ročně investuje až desítky milionů korun do rozvojových projektů, zejména v oblasti výstavby infrastruktury.



v jedné z nich starosta explicitně zmiňuje, že usiloval o přilákání podnikatelských aktivit do obce, ovšem bezúspěšně.

V žádné ze sledovaných obcí nezmiňují dotázaní respondenti explicitně takové aktivity samosprávy, které by měly za cíl podpořit soudržnost lokální komunity, sociální inkluzi, nebo by nabídly nové příležitosti pro občanskou participaci obyvatel. Samosprávy ovšem podporují existující občanské a volnočasové aktivity (v sedmi obcích dotázaní členové samosprávy na některém místě rozhovoru zmiňují místní spolky a sdružení a vztah samosprávy k nim), jde však podobně jako ve Verměřovicích o nepřímou podporu formou finančních dotací nebo poskytnutím zázemí pro jejich činnost.<sup>19</sup>

Převážná část rozvojových projektů, které jsou ve zkoumaných obcích realizovány, je financována s pomocí různých dotačních titulů. Část starostů, s nimiž jsme hovořili, vnímá získávání dotací jako svůj hlavní cíl a cítí se v něm velmi úspěšná. Snaha o získání dotací souvisí s celkovou mírou aktivity jednotlivých starostů a s jejich zájmem o realizaci drahých investičních akcí. Dva starostové, s nimiž jsme hovořili, se silněji vymykají od ostatních svým explicitním důrazem, který na získávání dotací kladou, a též svou úspěšností v dotačních řízeních. Oba dva jsou ve funkci již několikáté volební období, oba dva hovoří o tom, že ve vyšších úrovních veřejné správy mají kontakty, které mohou při své činnosti využívat a oba dva dokázali pro svou obec zajistit v uplynulých letech desítky až stovky milionů korun z veřejných rozpočtů. Žádosti o dotace podávají všechny obce, v nichž jsme rozhovory prováděli, aktivita samospráv ve vztahu k dotacím je však různorodá. Některé obce využívají pouze jednodušší dotační příležitosti (například Program obnovy venkova realizovaný na krajské úrovni), nebo žádají jen o nízké částky na malé projekty, jiné obce aktivně dotační programy vyhledávají a usilují i o dotace z Evropských strukturálních fondů, jejichž administrativa je komplikovaná.

Podobně jako využívání dotačních příležitostí, rozděluje starosty a zastupitele rovněž postoj vůči zadlužování. Část starostů zadlužování obce odmítá a je ochotna realizovat jen takové projekty, na které je obec schopna našetřit ze svého

---

<sup>19</sup> Je pravděpodobné, že některé samosprávy realizují i další činnosti, které mohou přispět k sociální soudržnosti a tvorbě komunity (organizace setkání seniorů, akce pro děti, apod.) Nejsou ovšem v rámci celé činnosti samosprávy vnímány jako srovnatelně důležité s jinými částmi agendy, takže ve spontánním rozhovoru nebyly jmenovány.

pravidelného rozpočtu. Starostové, jejichž obce realizovaly větší investiční akce, ovšem zadlužování akceptují jako nutný doprovodný jev investic.

Strategické rozvojové plány, jejichž absenci jsem konstatoval ve Verměřovicích, některé obce mají a jiné nikoliv. Pouze ve třech obcích ovšem má tento plán podobu živého dokumentu, který je starostou vnímán jako užitečný nástroj. V několika dalších obcích starosta existenci rozvojového plánu potvrzuje, ovšem dotázaný zastupitel ji zpochybňuje. Plán v takovém případě má zřejmě spíše povahu soukromého starostova přehledu investičních priorit, nebo je vypracován jen formálně pro účely dotačních řízení.<sup>20</sup>

### **5.2.3. Role starosty a zastupitelů**

Ve Verměřovicích byla osoba starosty identifikována jako jednoznačně nejdůležitější aktér samosprávy s atributy lokálního politického leadera. Dominantní roli starosty potvrzují rovněž další provedené rozhovory, v nichž je role starosty v různých obměnách popisována ve stylu: „starosta dělá všechno“. Pouze ve třech obcích je role starosty popisována odlišně. V jedné z nich starosta sám hovoří o tom, že je ve své činnosti zastupitelný, od ostatních členů samosprávy se odlišuje především svými formálními pravomocemi (podepisuje dokumenty). Je příznačné, že se jedná o obec, kde starosta svou funkci zastává jako neuvolněný a nemá na ni tedy vedle svého zaměstnání mnoho času. V obci, kde se nepodařilo starostu zastihnout a rozhovor byl proveden pouze se zastupitelem, bylo možné na základě rozhovoru doložit, jak osobní angažovanost starosty mění vyznění jeho role. Zatímco současný starosta (neuvolněný) své úkoly sdílí se zastupiteli a ti do jeho činnosti dosti zasahují, předcházející starosta, který obec řídil již od osmdesátých let 20. století, působil výrazně autokraticky a téměř veškerou agendu samosprávy vyřizoval sám.

Pouze v jedné obci je součástí struktury samosprávy rada obce. Role starosty je zde méně podstatná než v ostatních obcích, protože starosta se o své kompetence dělí s ostatními radními.

Do všezahrnující starostenské role, jak je v rozhovorech popisována, patří různorodé činnosti, sahající od vyřizování administrativy, které patří zpravidla k časově nejnáročnějším aktivitám, až po strategické plánování rozvoje.

---

<sup>20</sup> Udělení některých dotací je podmíněno existencí rozvojového plánu.

Přestože starosta je popisován jako výrazně dominantní leader, na otázku, zda je dobré, aby starosta byl silná osobnost a uměl prosadit své plány i přes odpor zastupitelstva, odpovídali starostové i zastupitelé nesouhlasně. Převládající odpovědí bylo, že starosta má být silná osobnost a díky tomu má být schopen ostatní přesvědčit a získat pro své plány. Tato odpověď dobře zapadá do dosavadních zjištění o roli starosty a zastupitelů. Ideální starosta v očích respondentů přichází s plány, aktivitami a nápady, co by samospráva v obci mohla uskutečnit, a dokáže ostatní pro tyto plány získat. Pokud se mu to nepodaří, má zastupitelstvo fungovat jako korektiv, který tyto plány buď pozmění, nebo zamítne. V praxi ovšem zastupitelstvo tuto kontrolní roli v dotázaných obcích nijak intenzivně nenaplnuje, protože plány starostů nezamítá.

Role zastupitelstev je oproti roli starosty vnímána jako sekundární. Pregnantním vyjádřením této skutečnosti je výrok jednoho zastupitele: „zastupitelstvo jen hlasuje“. V extrémním případě pak zastupitelstvo může být vnímáno pouze jako orgán, který dodává hlasováním legitimitu starostovu jednání. Takto popisují roli zastupitelstva zastupitelé ve třech obcích. Obvyklejší je určitá dělba úkolů mezi starostou a ostatními zastupiteli, která může mít různou podobu. V části obcí na sebe zastupitelé berou některé dílčí součásti agendy spojené se životem obce (příprava kulturních a společenských událostí, kontrola provozu školy). Ve vztahu ke starostovi zastupitelstva plní podle dotázaných respondentů dvojí roli. Jednak činnost starosty kontrolují<sup>21</sup>, a dále s ním spolupracují buď tím, že „mají nápady“, tedy vnášejí do činnosti samosprávy dílčí nové myšlenky a postřehy, nebo přebírají konkrétní úkoly (např. jednání s firmami).

#### **5.2.4. Vztahy a konflikty v samosprávě**

Rozhodování v zastupitelstvu popisují respondenti všeobecně jako nekonfliktní a zdůrazňují, že zastupitelé jsou schopni se na svých rozhodnutích dohodnout, takže při hlasování nenastává situace, kdy by určitá část zastupitelstva byla přehlasována jinou částí. Pouze v několika obcích se podle respondentů objevily spory, které zastupitelstvo rozdělily. Potvrzuje se tak poznatek zjištěný už

---

<sup>21</sup> O kontrole ze strany zastupitelů ovšem hovořili pouze dotázaní starostové. Zastupitelé sami ani v jednom případě tuto úlohu nezmiňují.

v případové studii ve Verměřovicích, že rozhodování v zastupitelstvech malých obcí má velmi konsensuální charakter.

Několik sporů, o nichž dotázaní respondenti hovoří, má překvapivě podobnou povahu. Ve čtyřech obcích zmiňují starostové ojedinělé konflikty, které se týkají podpory místních spolků zastupitelstvem a vyváženosti této podpory. V jedné obci jde o přímé financování činnosti spolků a o rozdělení dotace, jinde o nepřímou podporu investic do prostor, které spolek využívá jako své zázemí, jinde o spor o pozemky, které spolek v obci využívá. Provedené rozhovory tak potvrzují zvláštní roli spolků v životě obce, kdy spolky působí jako nositelé dílčích zájmů. Personální propojení zastupitelstva se spolky a dalšími organizacemi pak vede k přenosu těchto dílčích zájmů na úroveň zastupitelstva a vyvolává politický konflikt. Tento konflikt však má specifickou povahu. Je časově ohraničený a nerozděluje zastupitelstvo ani v jedné obci podle stranických linií či podle linií jednotlivých kandidátních listin.

Jiný charakter mají spory v obci, jejíž zastupitelstvo jako jediné v celém souboru obcí má poněkud více stranický charakter. Zastupitelé zvolení za Stranu zelených mají určitá témata, která se snaží na zastupitelstvu prosadit (např. péče o zeleň, ale také investiční priority obce) a vystupují v tomto ohledu jako jeden blok. Ze strany starosty je takový přístup vnímán dosti negativně, jako „politikaření“, které do lokální politiky nepatří. I v tomto zastupitelstvu je ovšem podle vyjádření starosty i zastupitele za Stranu zelených konfliktních témat spíše menší množství, a zatímco na počátku volebního období byla jednání zastupitelstva konfliktnější, ke konci se frekvence a intenzita konfliktů snižovaly.

Celkově vypovídají dotázaní respondenti jen o malém množství sporných témat. Na otázku, zda je zastupitelstvo schopno se domluvit, odpovídají bez výjimky, že v naprosté většině případů ano.

### **5.2.5. Vztah samosprávy, obyvatel obce a jejich organizací**

Vztah samosprávy k organizovaným aktivitám a různým typům sdružení, která v obcích fungují, byl již částečně popsán v kapitole 5.2.4. Zhruba v polovině obcí, kde jsme prováděli rozhovory, se ukázalo, že organizace občanů vystupují jako nositelé dílčích zájmů a jsou potenciálním zdrojem sporů a konfliktů v zastupitelstvu. Přesto je činnost těchto sdružení samosprávami všeobecně podporována (a právě tato podpora se stává zdrojem případných konfliktů). V rozboru agendy a rozvojových projektů, které jednotlivé samosprávy realizují, se

ukázalo, že podpora společenského života či rozvoj sociální soudržnosti v obci nepatří mezi nejdůležitější priority, kterým se samosprávy věnují. Vztah k lokálním spolkům a sdružením je v činnosti dotazovaných samospráv spíše druhořadou záležitostí.

Ve Verměřovicích bylo též zjištěno, že možnosti individuální participace obyvatel na rozhodování samosprávy mají převážně neformální podobu, protože členové samosprávy jsou pro obyvatele velmi snadno dostupní při neformálních příležitostech. Naproti tomu formálnější participační mechanismy prakticky využívány nejsou, s výjimkou možnosti navštívit zasedání zastupitelstva. Toto zjištění se potvrzuje jako obecněji platné i po provedení rozhovorů v dalších jedenácti obcích. Všichni dotázaní respondenti se alespoň verbálně vyslovují pro velkou otevřenost samosprávy vůči občanům a pro možnost občanů podílet se na rozhodování. Na druhou stranu v žádné obci nejsou zavedeny mechanismy, které by participaci podpořily, s výjimkou již zmíněné legislativou garantované možnosti navštívit zasedání zastupitelstva a v některých obcích realizovaných anket. Převládá přesvědčení, že možností pro participaci je dostatek a není třeba je dodatečně rozšiřovat. Mezi dotázanými starosty a zastupiteli naopak převládá skepse vůči ochotě obyvatel zapojit se více do činnosti samosprávy. Celkovou míru politické participace hodnotí představitelé devíti obcí z dvanácti jako spíše nízkou a vysvětlení hledají právě v nízkém zájmu obyvatel o dění v obci. Výjimku mají tvořit situace, kdy individuální občané od vedení obce potřebují vyřídit nějakou vlastní záležitost. I v těchto případech se ovšem lidé obracejí na vedení obce (zejména starostu) spíše neformálně.

Příležitostí k neformální participaci některá zastupitelstva cíleně využívají. V jedné z obcí chodí po zasedání zastupitelstva zastupitelé záměrně ještě posedět do místní hospody, kde je možné zapojit do diskuse o uskutečněných i plánovaných rozhodnutích další obyvatele obce.

#### **5.2.6. Kontinuita ve vedení obce**

Ve Verměřovicích bylo možné konstatovat dosti silnou kontinuitu ve vedení obce, jak personální, tak obsahovou. Ani jedna z obou starostek, s nimiž jsem během výzkumu ve Verměřovicích hovořil, se nevymezovala negativně proti předcházejícímu starostovi a obě respektovaly projekty, které předchozí vedení obce začalo realizovat.

V dalších jedenácti obcích ovšem tato míra kontinuity nebyla ani zdaleka samozřejmá. V sedmi obcích je možno hovořit o kontinuitě v tom smyslu, že současný starosta již zastává starostenský post minimálně tři volební období po sobě (čtyři obce) nebo hodnotí práci předchozího starosty pozitivně a navazuje na ni (tři obce). V pěti obcích z dvanácti ovšem současný starosta práci svého předchůdce hodnotí spíše negativně. Negativní hodnocení práce předchozího starosty se tak objevuje mnohem častěji než spory v současném zastupitelstvu a vyhocené vztahy mezi jednotlivými zastupiteli. Výtky na adresu bývalého vedení obce se týkají několika věcí. Ve dvou případech je předchozí starosta kritizován za příliš autokratickou formu vedení obce, při níž nedostatečně informoval zastupitelstvo o své činnosti a nebral v potaz jejich názory. Další výtka směřovala na přílišnou pasivitu předchozího starosty, který nepřišel s dostatečně lákavými a zajímavými investičními projekty pro obec, třetí výtka se týká investičních priorit předchozího starosty (příliš investic do obecních bytů, jejichž nájemníci jsou ovšem často považováni za problémové), čtvrtá výtka nedostatečně kvalitního vedení administrativy a nepořádku v obecních písemnostech. Všechny výtky tedy směřují ke způsobu výkonu politického leadershipu, jak byl popsán v kapitole 2.3. Buď se kritika týká způsobu stanovení rozvojových priorit, nebo zajištění splnění nutných úkolů, nebo dělby kompetencí a odpovědnosti s dalšími členy samosprávy.

Provedená analýza naznačuje, že častěji dochází k situaci, kdy se starosta negativně vymezuje oproti předchozímu vedení obce než proti některým členům zastupitelstva nebo zastupitelé vůči němu. Je pravděpodobné, že vysvětlení je třeba hledat opět v omezené roli zastupitelstva, kterou jsem konstatoval již vícekrát. Zastupitelé ve většině případů neplní funkci kritiků a kontrolorů práce starosty. Starostovy návrhy procházejí zpravidla zastupitelstvem hladce. V takové atmosféře není vzájemné vymezování potřebné.

### ***5.3. Interpretace poznatků zjištěných v rozhovorech***

Hlavním cílem realizace rozhovorů ve dvanácti obcích bylo ověření poznatků získaných v případové studii Verměřovic.

Ve Verměřovicích jsem na základě získaných informací konstatoval dosti komplexní rozvojové působení samosprávy se silným důrazem na populační růst obce a naopak s absencí důrazu na ekonomický rozvoj. Rozvojové důrazy v dalších zkoumaných obcích se navzájem poněkud odlišují. Dominantní je úsilí o budování a

údržbu infrastruktury a nemovitostí v majetku obce. Populačně rozvojové projekty realizuje část obcí. Typické jsou v těch obcích, které nemohou populačně těžit z relativní blízkosti měst a automatického suburbanizačního tlaku, ale zároveň jejich poloha není výrazně rezidenčně neatraktivní. Získání nové populace se v těchto obcích jeví jako dostupný cíl. Podobně jako ve Verměřovicích, i v ostatních obcích chybí snaha o podporu rozvoje lokální ekonomiky a malý důraz je kladen také na projekty přímo zaměřené na rozvoj sociální soudržnosti a občanské participace. Dotazovaní členové samospráv ani v jedné obci nechápou samosprávu jako instituci přímo zodpovědnou za rozvoj spolkové činnosti, veřejných událostí v obci v podobě různých oslav, sportovní činnosti či jiných více či méně organizovaných občanských aktivit. Činnost samosprávy je od spontánní občanské angažovanosti oddělená. Dochází nicméně k přímé či nepřímé podpoře existujících aktivit a do některých akcí se členové samosprávy rovněž pouštějí jako spoluorganizátoři. Podobně jako ve Verměřovicích dochází i ve většině dalších obcí k personálnímu propojení občanských aktivit a samosprávy. Již analýza ve Verměřovicích ukázala, že spolky a sdružení vystupují vůči samosprávě jako nositelé dílčích zájmů. Tento poznatek se potvrdil i v několik dalších obcích. Dílčí zájmy jednotlivých spolků a pokus o jejich prosazení na půdě zastupitelstva mohou být zdrojem politických konfliktů.

Přímá podpora politické participace ve zkoumaných obcích zpravidla není prováděna. Poznatky zjištěné ve Verměřovicích se v této oblasti potvrzují i v dalších obcích. Možnosti neformálních kontaktů mezi samosprávou a občany obce jsou značné a jsou považovány za tak běžné, že dalším participačním mechanismům není věnována pozornost.

Dominantní role starosty a sekundární význam zastupitelstva zjištěné ve Verměřovicích se potvrdily i v ostatních obcích. Vztah starosty a zastupitelů nabývá různých podob. Deklarovaná úloha zastupitelstva se pohybuje od tělesa, které slouží jen jako legitimizační nástroj starostových rozhodnutí, až po kontrolní a iniciativní orgán, který starostovo rozhodování výrazně spolutváří. Kontrolní aktivity ze strany zastupitelstev jsou ovšem ve většině obcí málo využívány a naprostá většina rozhodnutí starosty je zastupitelstvem schvalována jednohlasně.

Většina dotázaných starostů se shodne na tom, že vyřizování administrativy spojené s chodem obce je nejobsáhlejší součástí jejich agendy, což poněkud snižuje jejich možnosti věnovat se koncepčnímu a strategickému řízení obce. Jednotliví starostové se od sebe dosti odlišují tím, jak intenzivně využívají pro realizaci svých

rozvojových plánů dotační programy, jaký je jejich postoj vůči zadlužování a obecněji i tím, jaké množství a jak náročných investičních projektů se v obci pokoušejí realizovat. Zde se ukazuje jedna z možných dimenzí, podle nichž by bylo možné vytvořit klasifikaci vůdčích stylů starostů, která by odpovídala situaci malých obcí v České republice. Na jedné straně stojí starostové, kteří jsou ve svém řízení obce opatrní a svou činnost chápou především jako udržování existujícího statusu quo, a na druhé straně naopak starostové s velkými rozvojovými plány a náročnými projekty. Dimenze poněkud odpovídá Getimisově a Hlepasově (2006) dimenzi strategického a reproduktivního leadershipu. Odlišuje se od ní tím, že Getimis a Hlepas chápou strategického leadera jako člověka, který se obecně snaží do systému lokálního vládnutí vnést programové změny, zatímco reproduktivní starostové jen udržují v chodu existující procesy. Dimenze založená na provedených rozhovorech rozlišuje spíše mezi prorozvojovými a reproduktivními starosty, kdy prorozvojoví starostové chápou svou roli především jako hledání rozvojových cílů a vizí a realizaci nejrůznějších rozvojových projektů, což v podmínkách české lokální samosprávy obvykle znamená realizaci dotačních projektů. Naopak reproduktivní starostové se chápou spíše jako rozumní strážci obecní pokladny, jejichž cílem je udržovat v chodu existující služby a infrastrukturu.



## 6. Fungování samosprávy pohledem dotazníkového šetření<sup>22</sup>

Poznatky z případové studie popsané v kapitole 4 a z nestandardizovaných rozhovorů, které byly provedeny ve dvanácti obcích (kapitola 5), byly v roce 2011 ověřovány pomocí dotazníkového šetření starostů 209 malých obcí.

### 6.1. Popis dotazníkového šetření a vzorku obcí

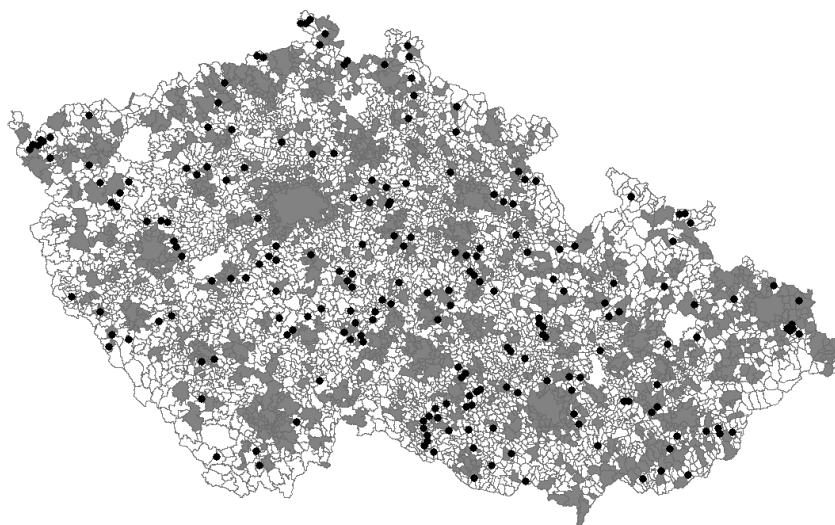
Dotazníkové šetření proběhlo formou individuálních standardizovaných rozhovorů, s využitím tazatelské sítě CVVM. Základní soubor obcí, z něž byl vybírán vzorek, je tvořen obcemi s méně než 2000 obyvateli, které neleží v zázemí měst a nejsou tedy výrazněji zasazeny suburbanizačními procesy. Konkrétně byla pro stanovení základního souboru obcí využita klasifikace obcí provedená Janou Vobeckou (Vobecká 2009), která klasifikuje obce na základě počtu pracovních příležitostí a denní dojížděky za prací na centra různého významu, jejich bližší či vzdálenější zázemí a periferní venkovské oblasti. Z celkového souboru obcí české republiky tak byla vyloučena všechna velká centra (obce nabízející alespoň 5000 pracovních příležitostí a bližší zázemí velkých center (alespoň 50 % obyvatel dojíždí za prací do centrální obce)<sup>23</sup>, dále nebyly brány v úvahu obce s více než 2000 obyvateli. Z výsledného souboru 4614 obcí byl výběrový soubor vybírán náhodně. Následně ovšem byl ve výběru navýšen počet obcí, které leží v blízkosti lokalit, v nichž bydlí tazatelé CVVM, ovšem při zachování reprezentativity vzorku vzhledem k jeho regionálnímu rozložení. Rozložení základního a výběrového souboru obcí na území České republiky zobrazuje Obr. 6.1., velikostní a regionální rozložení obcí zařazených do analýzy shrnují tabulky Tab. 6.1 a Tab. 6.2




---

<sup>22</sup> Analýzy provedené v kapitole jsou převzaty z monografie Bernard a kol. 2011, která je připravena k vydání v Sociologickém nakladatelství.

<sup>23</sup> Údaje k roku 2001.

Obr. 6.1 Rozložení základního a výběrového souboru obcí na území České republiky



LEGENDA			
	Obce vyloučené ze základního souboru		Obce v základním souboru
			Obce vybrané pro analýzu

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“, ČSÚ

Tab. 6.1. Velikostní rozložení obcí zařazených do dotazníkového šetření

		počet obcí ve vzorku	% obcí ve vzorku	% venkovských obcí v základním souboru
Velikostní kategorie	0-200	40	19,1	30,3
	201-500	92	44,0	36,2
	501-1000	52	24,9	22,0
	1001-2000	25	12,0	11,5
<b>CELKEM</b>		<b>209</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Dotazníkové šetření „starostové malých obcí 2011“, ČSÚ

Tab. 6.2. Regionální rozložení obcí zařazených do dotazníkového šetření

		počet obcí ve vzorku	% obcí ve vzorku	% venkovských obcí v základním souboru
NUTS2	Střední Čechy	33	15,8	18,5
	Jihozápad	31	14,8	18,8
	Severozápad	21	10,0	7,1
	Severovýchod	34	16,3	18,6
	Jihovýchod	56	26,8	23,2
	Střední Morava	20	9,6	10,1
	Moravskoslezský	14	6,7	3,8
<b>CELKEM</b>		<b>209</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí 2011“, ČSÚ

Zatímco z hlediska regionálního rozložení se podařilo zachovat ve vzorku zkoumaných obcí dobrou reprezentativitu, z hlediska velikostní struktury došlo k podhodnocení počtu nejmenších obcí s méně než 200 obyvateli a naopak nadhodnocení nejtypičtější kategorie obcí s 200 až 500 obyvateli. Odchylka je způsobena zejména horší návratností v nejmenších obcích. Celkově návratnost šetření dosáhla cca 70 %. Tuto hodnotu lze považovat vzhledem k náročnému souboru respondentů (starostové jsou statistickými výkazy a dotazníky přehlaceni) za uspokojivou.

Dotazníkové šetření bylo zaměřeno na jednotlivé aspekty fungování lokálních samospráv, které jsou popsány v případové studii Verměřovic a pomocí nestandardizovaných rozhovorů ve dvanácti obcích (kapitoly 4 a 5). Na rozdíl od informací využívaných v předchozích kapitolách práce, poskytuje dotazníkové šetření standardizovaná data o postojích a činnosti starostů získaná na reprezentativním vzorku, umožňuje tedy spolehlivější zobecnění. Daní za tuto možnost je určitá povrchnost získaných informací, která je v dotazníkovém šetření zpravidla nevyhnutelná. Starostové vystupují v šetření ve dvojí roli. Jednak jako vlastní objekty výzkumu (zjišťovány jsou jejich postoje, jejich jednání) a jednak jako informátoři o situaci v obci a v zastupitelstvu. Použitý dotazník je volně inspirován dotazníkem využitým v mezinárodním výzkumu Evropský starosta z roku 2003 (viz např. Bäck, Heinelt, Magnier (eds.) 2006). Evropský starosta byl ovšem zaměřen na samosprávu měst, resp. obcí s minimálně 10 000 obyvateli. Témata, která byla z tohoto dotazníku přebírána, proto byla modifikována tak, aby lépe odpovídala situaci malých obcí. Dotazník je obsažen v příloze 2.

Dotazník pokrývá následující aspekty činnosti samosprávy: Agenda starosty, zejména jeho rozvojové priority; role starosty v samosprávě – úkoly spojené s pozicí starosty a čas, který jim starostové věnují; role zastupitelstva v samosprávě obce a vztah mezi zastupitelstvem a starostou; postoj vůči občanské a politické participaci obyvatel; kontinuita samosprávy.

Jednotlivé oblasti budou analyzovány postupně, ve stejném pořadí, jaké bylo zvoleno v předcházející kapitole

## **6.2. Analýza dotazníkového šetření**

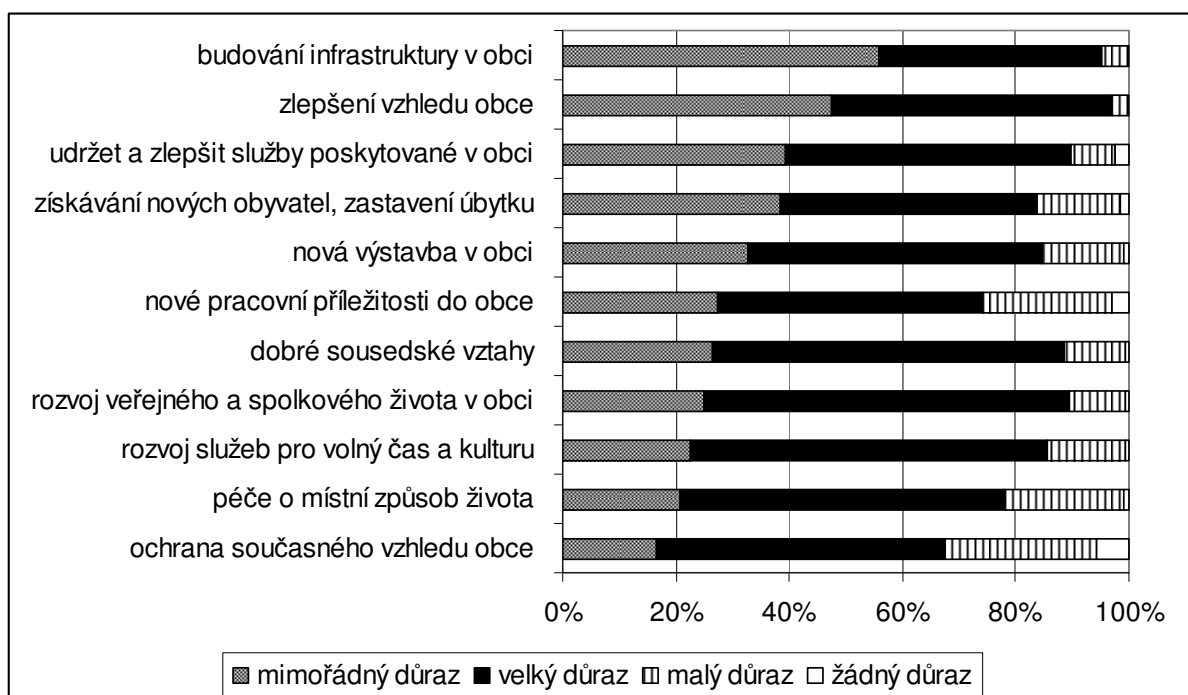
### **6.2.1. Agenda samosprávy a rozvojové priority**

Agenda starosty, tedy náplň práce, které se starosta věnuje ve své roli, je poněkud odlišná od agendy celé samosprávy. Ne všemu, čemu se věnuje starosta, se věnuje také zastupitelstvo, a naopak v činnosti zastupitelstva lze zřejmě najít oblasti, kterým se nevěnuje intenzivně starosta. Starosta byl ovšem v dosud provedených rozhovorech identifikován jako klíčová osoba, která stanovuje zásadní body agendy celé samosprávy. Informace poskytnuté starostou proto mohou sloužit jako dobrý informační zdroj o celkové agendě samosprávy. V dotazníkovém šetření nebyl zkoumán celý rozsah činností a aktivit, jimž se samospráva věnuje, neboť pomocí standardizovaného dotazování by bylo obtížné tyto detailní informace zjistit. Soustředil jsem se spíše na zjištění, jaké rozvojové priority pro své obce starostové mají. Tyto rozvojové priority pak jsou zdrojem klíčových součástí agendy.

Dotázaní starostové dostali na výběr devět potenciálních priorit, u nichž hodnotili, do jaké míry na tyto věci kladou důraz jako na cíle, jichž by samospráva měla dosáhnout. Poté byli též dotázáni, do jaké míry má samospráva šanci těchto cílů dosáhnout. Mohli volit z takových priorit, které odpovídají rozvojovým prioritám zjištěným ve výše popsaných nestandardizovaných rozhovorech. Lze je rozdělit do následujících pěti skupin: zachování a rozvoj služeb poskytovaných v obci, rozvoj infrastruktury, demografický rozvoj a rozvoj výstavby, péče o vzhled obce, budování kvalitního soužití, sociálního kapitálu a participace. Výsledky zobrazují grafy na Obr. 6.2 a Obr. 6.3.

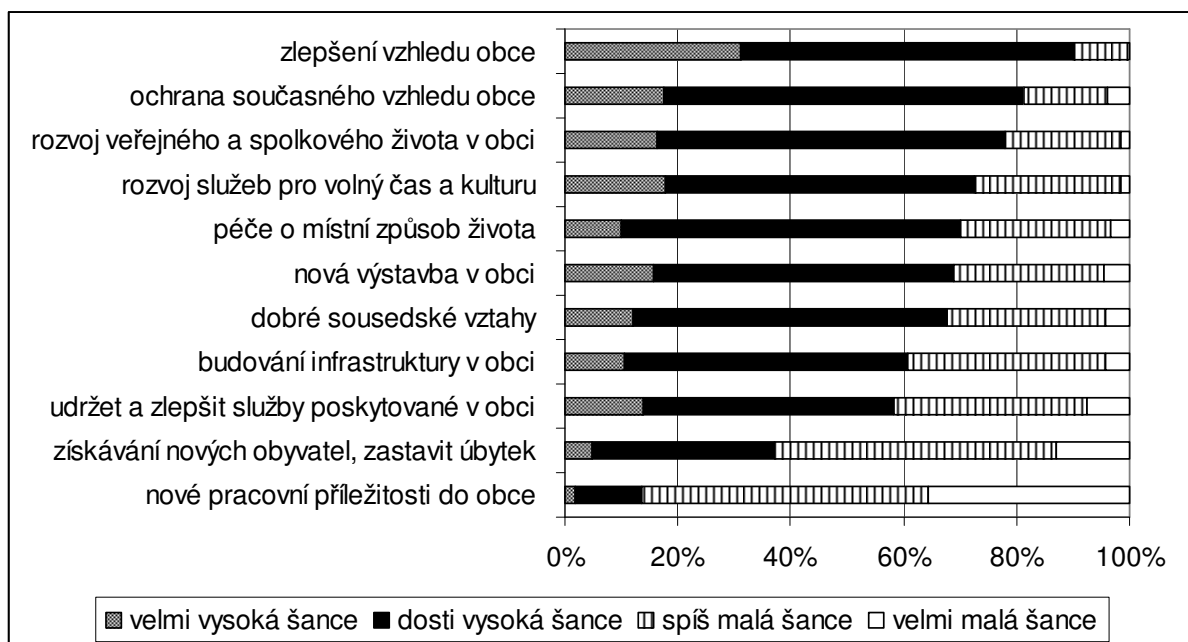
Žádná z potenciálních priorit, na které jsme se tázali, není většinou starostů vnímána jako nedůležitá, přesto jsou mezi nimi rozdíly. Zcela nezpochybnitelnými prioritami starostů malých obcí je důraz na vzhled obce, služby poskytované v obci (jedná se však jen o velmi omezené spektrum služeb) a na budování infrastruktury. Poněkud nižší podporu mají dvě priority s ochranným charakterem – ochrana současného vzhledu obce a péče o místní způsob života. Rovněž získávání pracovních příležitostí do obce má pro zhruba třetinu dotázaných starostů menší význam. Celkově však všech pět skupin priorit hodnotí starostové jako poměrně významných.

Obr. 6.2. Priority starostů při správě obce



Zdroj: dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Obr. 6.3. Šance dosáhnout stanovených cílů



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Šance na úspěch diferencují jednotlivé priority silněji. Nejvyšší šance připisují starostové možnosti ovlivnit vzhled obce (přes 80 % z nich vnímá velmi vysokou nebo alespoň dosti vysokou šanci na úspěch). Nadpoloviční většina starostů vidí

šance v dalších prioritách, týkajících se místních služeb, infrastruktury, výstavby a mezilidských vztahů. Jen malá část starostů ovšem vidí reálně šanci ovlivnit populační vývoj obce a ekonomické aktivity v obci.

Souhrnně lze tento obrázek interpretovat následujícím způsobem. Ve velké části potenciálních rozvojových priorit vnímají starostové místní samosprávu jako kompetentního aktéra s vysokou šancí na úspěch. Největší šance pak dávají ovlivňování vzhledu obce, přičemž převládá spíše snaha o rozvoj ve smyslu provádění změn a zásahů do podoby obce než ochránářské úsilí o zachování existujícího vzhledu. Starostové však v žádném případě nevnímají samosprávu jen jako budovatele staveb a infrastruktury. Za důležité a potenciálně ovlivnitelné považují i „měkké“, sociální charakteristiky obce, související s problematikou participace a sociálního kapitálu, jako je spolkový život v obci nebo sousedské vztahy.

Problematická může být role samosprávy v některých dlouhodobých strategických záměrech, jako je vliv na demografický vývoj obce. Přes 80 % starostů považuje tuto prioritu za podstatnou, ovšem jen o něco více než třetina vidí šanci nějak situaci ovlivnit. Jak jsme viděli v případové studii Verměřovic, projekty směřující k pozitivnímu vlivu na demografický vývoj přitom existují a jsou s úspěchem využívány. V problematické situaci se však zřejmě nacházejí obce, které leží v regionech postižených jako celek odlivem obyvatel. Šance samosprávy zvrátit tyto externí negativní vlivy je malá.

Ostatním prioritám se vymyká snaha o přitažení ekonomických aktivit, resp. pracovních míst. Starostové ji považují ve srovnání s jinými věcmi za spíše méně důležitý úkol a navíc ji vidí jako úkol prakticky nerealizovatelný. Jen cca 13 % z nich vidí pozitivně šance samosprávy ovlivnit ekonomiku uvnitř obce, popř. přitáhnout investory. To neznamená, že by starostové malých venkovských obcí nevnímali nedostatek pracovních příležitostí jako problém. Binek a kol. (2007) dospěli k závěru, že je to naopak jeden z centrálních problémů, který starostové zmiňují při hodnocení situace svých obcí. Není to však problém, který by starostové vnímali jako řešitelný z pozice obecní samosprávy.

### **6.2.2. Role starosty a role zastupitelstva v samosprávě obce**

V nestandardizovaných rozhovorech byl starosta identifikován jako zdaleka nejdůležitější aktér v samosprávě, a zároveň jako aktér, který nemá v zastupitelstvu

srovnatelného protihráče, protože role zastupitelstva se jevila být spíše sekundární. V extrémní podobě tuto situaci vyjádřil jeden místostarosta slovy: „samospráva u nás je paní starostka“. Úkoly, které starosta plní, mají podle provedených rozhovorů velmi komplexní podobu. Pomocí dotazníkového šetření jsem nejprve mapoval, jaký význam přiřkládají starostové jednotlivým úkolům spojeným s jejich rolí, tedy které aspekty starostenské role chápou jako centrální. Tato analýza je doplněna zjišťováním, kolik času starostové věnují kterým činnostem. Následně je analyzována úloha zastupitelstva a vztahy mezi starostou a zastupitelem.

Starostům byla nabídnuta baterie se sadou jedenácti úkolů, které mohou být spojeny se starostenskou rolí. Jejich úkolem bylo posoudit, jak důležité jsou tyto úkoly v jejich vnímání vlastní role. Baterie úkolů sestává z položek, které zachycují úkoly přisuzované teorií politického leadershipu lokálním politickým leaderům. Je ovšem uzpůsobena podmínkám malých obcí. Úkoly zahrnují následující oblasti: udržování koheze uvnitř obce (získat souhlas občanů s rozhodnutím obce, řešit konflikty v místní komunitě), stanovení hlavních rozvojových priorit (tvořit vizi rozvoje pro obec, realizace vlastních představ v místní politice), zajištění dosažení stanovených cílů (získávat prostředky z vnějších zdrojů, zajistit správnost administrativních záležitostí obecního úřadu, řídit každodenní chod úřadu, řešit problémy občanů, podpora činnosti místních spolků, pomáhat s místními akcemi). Úkol reprezentovat obec navenek a tvořit sítě pro kooperaci při dosahování cílů je zastoupen jen položkou spolupráce se sousedními obcemi, což oblast reprezentace zcela nevyčerpává. Obce v okolí jsou ovšem převažujícími potenciálními partnery, s nimiž mohou starostové kooperovat a tvoří tedy nejdůležitější vnější partnery. Význam připisovaný jednotlivým úkolům zobrazuje graf na Obr. 6.4.

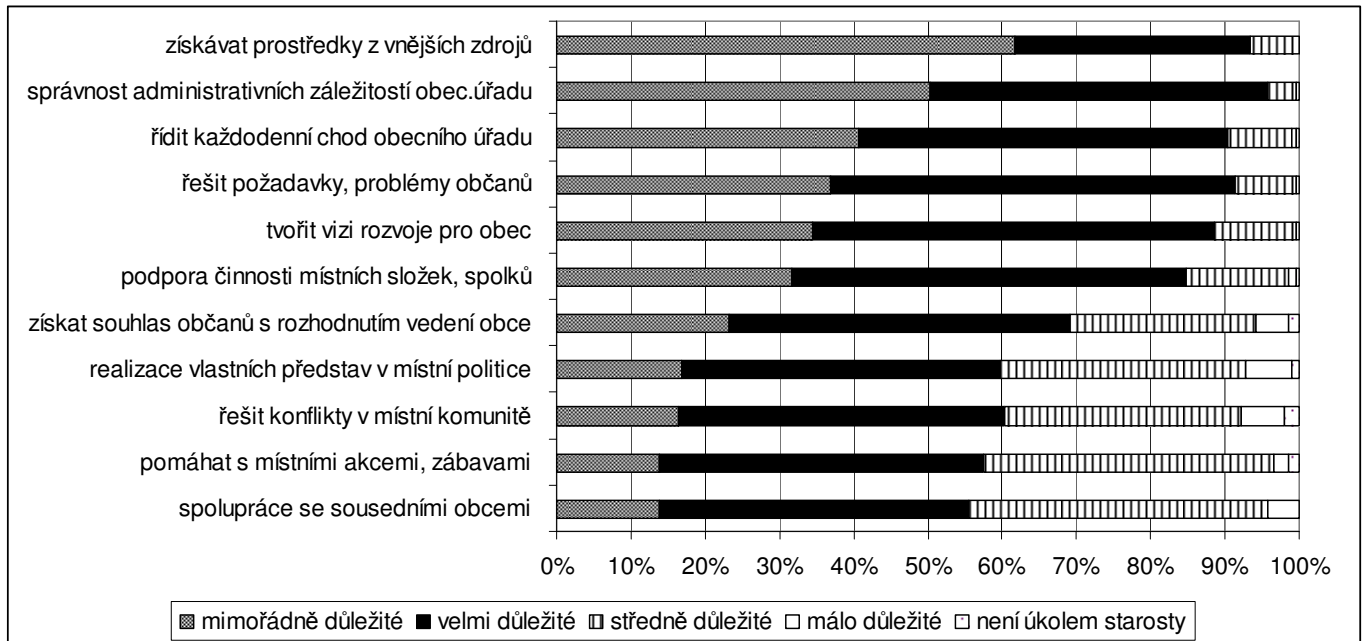
Analýza ukazuje, že všechny vyjmenované úkoly vnímá většina oslovených starostů jako podstatné, nebo alespoň středně důležité. Jen minimum respondentů označilo některý z vyjmenovaných úkolů jako málo důležitý či nedůležitý.<sup>24</sup> Největší důležitost přiřkládají starostové úkolům, které lze řadit do oblasti zajištění dosažení stanovených cílů. Zde se ukazuje být zcela dominantním úkolem získávání prostředků z vnějších zdrojů, v dalším sledu pak následují úkoly spojené s řešením administrativních požadavků (zajistit administrativní správnost a řídit chod úřadu),

---

<sup>24</sup> Celkově velký důraz, který starostové na vyjmenované úkoly kladou, potvrzuje, že položky vybrané do baterie dobře reflektují situaci starostů malých obcí a úkoly spojené s jejich působením.

přímá pomoc občanům obce a podpora spolků v obci. Podobně velký význam je připisován tvorbě rozvojové vize pro obec. O něco nižší význam připisují starostové budování koheze a relativně nejmenší význam spolupráci s dalšími obcemi.

Obr. 6.4 Vnímaný význam úkolů spojených s rolí starosty obce



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Takto seřazené úkoly naznačují, že starostové se v první řadě chápou jako přímí realizátoři lokálního vládnutí. K jejich nejdůležitějším úkolům patří získávání externích finančních zdrojů, zajištění hladkého chodu administrativy a řešení obtíží individuálních občanů či podpora jejich organizací. Přímé zapojování do rozvoje lokálního veřejného života je rovněž důležité, ale už o něco méně podstatné. Tvorba rozvojových vizí, neboli vlastními slovy starostů „přicházet s nápady“, zaujímá celkově pátou pozici, následuje hned za nejpodstatnějšími úkoly z oblasti zajištění stanovených cílů.<sup>25</sup> Tvorba koheze, tedy řešení sporů a zajištění souhlasu obyvatel s rozhodováním, a tvorba kooperačních sítí patří k nejméně zdůrazňovaným úkolům.

Alternativním pohledem na úkoly starostů je analýza množství času, který starostové tráví plněním různých činností spojených s jejich rolí. Jistě nelze položit automaticky rovnítko mezi nejdůležitější úkoly a činnostmi, kterými starostové tráví

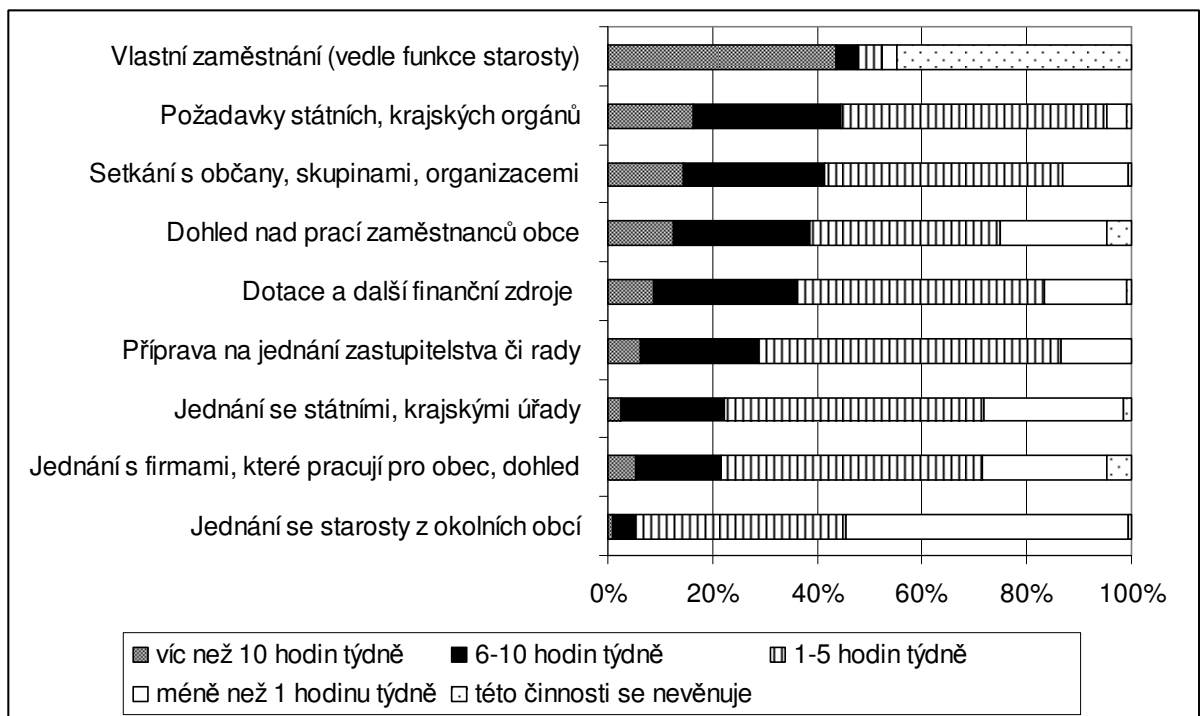
<sup>25</sup> Hledání vize rozvoje je vnímáno jako výrazně významnější než realizace vlastních představ. Položka „realizace vlastních představ“ je pravděpodobně silněji spojována s představou autokratického způsobu vládnutí, který je řadou starostů odmítán.



nejvíce času. Přesto ale údaj o stráveném čase výrazně dokresluje analýzu vnímaného významu úkolů, protože ukazuje, jaké typy úloh zabírají časově největší část starostenské role. Lze tak zjistit, kde je množství stráveného času v souladu s vnímanou závažností úkolu a kde dochází k odlišnostem.

Jednotlivé úkoly jsem vybíral tak, aby odpovídaly činnostem, o kterých jsem z uskutečněných rozhovorů zjistil, že se jim starostové malých obcí skutečně pravidelně věnují.<sup>26</sup> Celkem bylo starostům nabídnuto k posouzení devět různých činností. Výsledky analýzy rozložení časové náplně zobrazuje graf na Obr. 6.5.

Obr. 6.5. Čas, který starostové malých obcí věnují různým aktivitám spojeným s jejich rolí



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Zhruba polovina dotázaných starostů vykonává svou funkci jako neuvolnění, takže věnují velké množství času (více než 10 hodin týdně) svému zaměstnání. Odpovědi na položku „vlastní zaměstnání“ se tak svým rozložením vymykají rozložení ostatních odpovědí. Necelá polovina starostů tráví zaměstnáním velké

<sup>26</sup> Výsledky ukázaly, že výběr dobře odpovídá realitě, protože podíl starostů, kteří se určité činnosti nevěnují vůbec, byl u jednotlivých položek zanedbatelný, s výjimkou položky týkající se vlastního zaměstnání vedle starostenské funkce.

množství času, a naopak téměř polovina se mu nevěnuje vůbec. Všechny ostatní položky se týkají přímo aktivit spjatých s rolí starosty. Největší množství času tráví starostové podle svých slov vyřizováním administrativních požadavků státních a krajských orgánů, přičemž necelá pětina mu věnuje týdně více než 10 hodin času, tedy více než čtvrtinu pracovní doby, a dalších 30 % mezi 6 a 10 hodinami týdně. Velká časová zátěž způsobená administrativními úkoly, kterými jsou starostové pověřováni shora, odpovídá i informacím získaným v nestandardizovaných rozhovorech. Dotazníkové šetření nicméně ukazuje, že administrativní činnost sice tvoří velmi podstatnou složku pracovní činnosti starostů, podobně velké množství času ovšem připadá i na další činnosti. Druhou, třetí a čtvrtou nejfrekventovanější aktivitou je setkávání s občany a dohled nad prací zaměstnanců obce. Dohled nad prací zaměstnanců je typicky manažerskou aktivitou, která ve větších obcích je především součástí vyšších úrovní administrativního aparátu, podobně jako jednání s firmami, které pro obec pracují (osmá položka). Téměř naprostá absence administrativy však vede k tomu, že tato činnost spadá opět na starostu obce. Setkávání s občany a jejich organizacemi může mít velice různorodý charakter. Patří sem z velké části vyřizování úřední agendy pro občany (ověřování podpisů, žádosti o doklady, apod.), které je možno řadit k administrativní zátěži spojené s chodem obecního úřadu. Patří sem ovšem i veškeré další formální i neformální kontakty starosty s obyvateli obce, při nichž starosta řeší problémy občanů, zjišťuje jejich názory, domlouvá a organizuje různé aktivity v obci a podobně. Velké množství času věnovaného kontaktům s obyvateli obce naznačuje, že snadná dostupnost starosty v malých obcích, kterou jsem konstatoval v předchozích kapitolách, je v praxi skutečně využívána. Shánění dotací a grantů, s jejichž pomocí by bylo možné financovat projekty, které samospráva plánuje v obci realizovat, patří k dalším časově náročným aktivitám.

Prvních pět časově nejnáročnějších položek tvoří úkoly, které patří k přímé účasti na realizaci potřebných aktivit. Výsledky poměrně dobře odpovídají vnímanému významu jednotlivých úkolů. Výše jsem konstatoval, že starostové se chápou v první řadě jako přímí realizátoři lokálního vládnutí. Tomu také odpovídá největší množství času, které věnují administrativním činnostem, řízení činnosti obecních zaměstnanců, řešení problémů občanů a jednání s organizacemi v obci. Přípravám na jednání zastupitelstva, které zahrnují rovněž koncepční činnost, stejně jako tvorbě vztahů s dalšími aktéry, kteří ovlivňují situaci v obci a jejím okolí

(úřady, jiní starostové) věnují výrazně menší objem své pracovní náplně. Ani tyto činnosti však nejsou v časovém rozvrhu starostů zanedbatelné. Ačkoliv jsou méně časově náročné, věnují jim starostové stále v průměru několik hodin týdně. Odpovědi tak potvrzují především značnou komplexitu starostovy role. Starosta se v malých obcích stává v první řadě osobou, která přímo řeší nejrůznější administrativní, technické, organizační či sociální problémy. Podstatnou náplní jeho práce je ovšem rovněž koncepční plánování a tvorba vztahů s dalšími relevantními aktéry.<sup>27</sup>

V předchozích kapitolách byla role zastupitelstva popsána především tak, že zastupitelé vnášejí do rozhodování samosprávy dílčí nové myšlenky (podílejí se tedy na přípravě plánů na realizaci různých aktivit), přebírají odpovědnost za realizaci určitých opatření a projektů (zejména v oblasti technických prací a kulturních či společenských aktivit) a fungují jako poradci starosty s detailní znalostí místního prostředí a s rozvinutými kontakty na místní obyvatele. Mohou tak přinášet do jednání samosprávy různé podněty od občanů. Naopak kontrolní činnost vykonávají jen sporadicky.

V dotazníkovém šetření byla starostům položena otázka, jak jsou v jejich obci rozděleny úkoly mezi starostu a zastupitele. U sedmi položek starostové vybírali, do jaké míry se na realizaci určité úlohy podílejí oni (popř. zaměstnanci obecního úřadu) a do jaké míry se zapojují zastupitelé (Obr. 6.6)

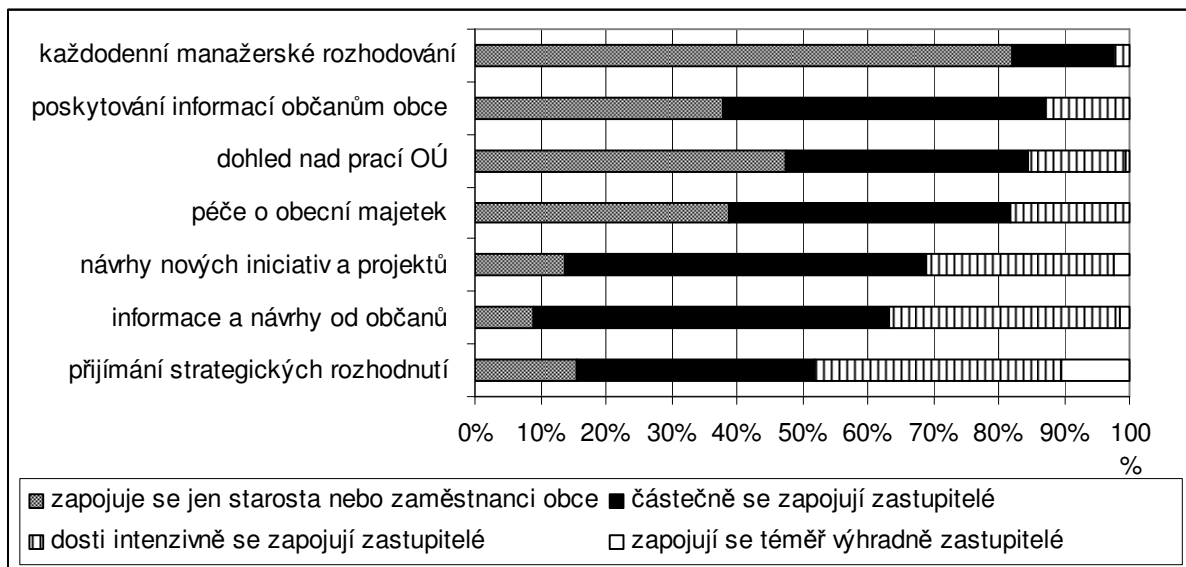
Varianta „zapojují se téměř výhradně zastupitelé“ je volena zcela marginálně. Naopak varianta „zapojuje se jen starosta nebo zaměstnanci“ je dosti častá. Celkem podle očekávání starosta zcela dominuje v oblasti každodenního rozhodování. I v dalších třech položkách (poskytování informací, dohled nad prací OÚ a péče o obecní majetek) je u cca 40 % obcí aktivita pouze na straně starosty a případných zaměstnanců obce. V ostatních obcích volí starostové variantu „částečně se zapojují zastupitelé“, v necelých 20 % případů dokonce „dosti intenzivně se zapojují zastupitelé“. Silnější zapojení zastupitelů se vyskytuje u položek „návrhy nových iniciativ a projektů“, „informace a návrhy od občanů“ a „přijímání strategických rozhodnutí“. Jen v malém podílu obcí (cca 15 %, resp. 10 %) jsou tyto aktivity

---

<sup>27</sup> Je dosti značný rozdíl v množství času věnovaného různým aktivitám mezi uvolněnými a neuvolněnými starosty. Třídění druhého stupně dokládá, že uvolnění starostové věnují prakticky všem vyjmenovaným typům aktivit (s výjimkou zaměstnání) větší množství času (všechny rozdíly s výjimkou množství času věnovaného jednání s firmami jsou statisticky významné na hladině významnosti 0,05).

výlučně úkolem starosty. Mnohem běžnější je model, v němž právě v těchto oblastech zastupitelé uplatňují svou iniciativu.<sup>28</sup>

Obr. 6.6. Rozdělení úkolů mezi starostou a zastupiteli v malých obcích



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Původní obraz o roli zastupitelstev se touto analýzou v hrubých rysech potvrzuje. Přinášení nových nápadů a projektů a shromažďování informací a podnětů od občanů patří podle analýzy této baterie otázek mezi podstatné úkoly zastupitelstva, v jejichž plnění se jednotliví zastupitelé doplňují se starostou. Naopak do každodenní péče o chod obce a přímé realizace úkolů, které z rozhodování samosprávy vyplývají, jsou zastupitelé zapojeni méně. Analýza ovšem naznačuje, že role zastupitelů může být významnější, než jak se zdálo z provedených nestandardizovaných rozhovorů. Velký podíl zastupitelů na strategických rozhodnutích a na navrhování různých iniciativ naznačuje, že jejich role v mnoha případech přesahuje roli poradců starosty, kterou jsem identifikoval jako klíčovou v kapitolách 4 a 5. Jedná se ovšem o informace podávané starostou obce. Není jisté, zda by zastupitelé sami svou roli hodnotili stejně.

Analýza rovněž ukazuje, že míra zapojení zastupitelstva do činnosti samosprávy je v různých obcích různá. Tab. 6.3. ukazuje, že zhruba ve čtvrtině obcí

<sup>28</sup> Položku „přijímání strategických rozhodnutí“ lze ovšem jen obtížně interpretovat. Na základě výpovědí starostů totiž nelze rozlišit, zda je přijímáním strategických rozhodnutí myšlen skutečný podíl na jejich plánování, nebo spíše jen formální schvalovací procedura.

se zastupitelé intenzivně či výhradně nezapojují do žádné z vyjmenovaných aktivit, v dalších třiceti procentech obcí jen do jedné z vyjmenovaných aktivit. Naopak zhruba v polovině obcí se podle mínění starostů zapojují intenzivně do dvou a více aktivit. Ve většině obcí se potvrzuje, že starosta je výrazně dominantní aktér samosprávy a úloha zastupitelů je spíše dílčí.

Tab. 6.3. Počet aktivit, do nichž se zapojují výhradně nebo intenzivně zastupitelé

	aktivity	počet	%
Do kolika aktivit se zastupitelé zapojují intenzivně či výhradně	0	50	23,9
	1	62	29,7
	2	42	20,1
	3	30	14,4
	4	20	9,6
	5	3	1,4
	6	1	0,5
	7	1	0,5
	<i>CELKEM</i>	209	100

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

V baterii otázek, v níž bylo zjišťováno rozdělení práce mezi starostu a zastupitelstvo, nebyla zařazena jedna z potenciálně podstatných rolí zastupitelů, a to role kontrolní, tedy taková, kdy zastupitelstvo kontroluje práci starosty. O tuto roli se totiž zastupitelstvo se starostou logicky nemůže dělit. Jistou informaci obsahuje zjištění, že zastupitelé se příliš silně nezapojují do dohledu nad prací obecního úřadu (viz Obr. 6.6). Tento výrok se ovšem netýká dohledu nad prací samotného starosty. Přímý dotaz, do jaké míry zastupitelé kontrolují práci starosty, v dotazníku položen nebyl.<sup>29</sup> Jistou představu ovšem nabízí otázky, které zjišťují výskyt konfliktů mezi starostou a zastupitelstvem a míru důvěry mezi nimi (Tab. 6.4).

Jen necelých 10 % starostů soudí, že zastupitelé vůči nim nemají velkou důvěru, a totéž platí o jejich vlastní důvěře vůči zastupitelstvu. Tito méně důvěřující starostové navíc nevolí krajní variantu, která by vyjadřovala rozhodné přesvědčení o nedůvěře. Lze tedy konstatovat, že v zastupitelstvech malých obcí výrazně převládají vztahy založené na vzájemné důvěře.

<sup>29</sup> Dotazník ovšem obsahoval baterii otázek na posouzení významu role zastupitelstva v různých oblastech, včetně kontroly starosty (viz příloha). Ukázalo se, že celých 96% starostů považuje tuto roli za velmi či středně důležitou. Odpovědi ovšem nelze dobře interpretovat. Nevíme, do jaké míry zde starostové mají na mysli to, co zastupitelstvo v jejich obci skutečně dělá, nebo do jaké míry hovoří o potenciálně významné roli.

Tab. 6.4. Konflikty a důvěra mezi starostou a zastupiteli

	rozhodně souhlasí	spíše souhlasí	spíše nesouhlasí	rozhodně nesouhlasí	CELKEM
mezi zastupiteli a starostou dochází ke sporům	3%	25%	33%	39%	100%
zastupitelé starostovi silně důvěřují	28%	64%	8%	0%	100%
jednotlivým zastupitelům lze důvěřovat	32%	58%	9%	0%	100%

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Konflikty mezi starostou a zastupiteli konstatuje asi čtvrtina starostů, ostatní se přiklánějí k variantám, že mezi nimi a zastupiteli konflikty spíše či rozhodně nejsou. V takové situaci je kontrolní role většiny zastupitelstev přirozeně výrazně oslabená, neboť v atmosféře všeobecné důvěry se kontrola jeví být málo podstatná.<sup>30</sup>

Jedním z význačných rysů rozhodování v zastupitelstvu, který jsem konstatoval v nestandardizovaných rozhovorech, byla konsensuální atmosféra jednání ve většině obcí. Ve Verměřovicích měly spory při jednání zastupitelstva jen velmi epizodickou povahu a nerozdělovaly zastupitelstvo na vzájemně soupeřící frakce. V některých z dvanácti obcí, kde proběhly další rozhovory, byla jednání zastupitelstva konfliktnější, silně ovšem převažovalo úsilí o konsensus.

Dotazníkové šetření tento obraz opět mírně posunuje. Starostů jsme se ptali, zda v zastupitelstvu existují názorové konflikty, které by ho dlouhodobě rozdělovaly. Absence konfliktů je podle výsledků šetření sice relativně běžná, není však normou. Zhruba polovina zastupitelstev se zdá být podle výroků starostů bezkonfliktní (rozhodně souhlasí či spíše souhlasí s tím, že mezi zastupiteli nejsou konfliktní oblasti). Pokud ovšem konflikty existují, v převážné většině obcí nepřerůstají do obtížně řešitelných rozporů (jen cca 17 % starostů nesouhlasí s tím, že konflikty se daří vyřešit). Zhruba ve třetině obcí mají ale tyto konflikty dlouhodobější povahu (Tab. 6.5)

Ukazuje se tedy, že poznatky z kvalitativních rozhovorů nelze zcela zobecnit. I přesto, že zastupitelstva v malých obcích jsou převážně konsensuálními tělesy, spory, které mohou přerůst do dlouhodobých konfliktů se v omezeném množství obcí objevují.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Což ovšem neoslabuje potenciální význam kontrolní činnosti zastupitelstev. V praxi je ovšem tento potenciální význam jen zřídka uplatňován.

<sup>31</sup> Provedené dotazníkové šetření neumožňuje zjistit, jakých částí agendy se tyto spory týkají. Zde lze jen spekulovat s využitím předběžných zjištění popsanych v předchozích kapitolách práce. Zdá se, že spory vznikají zejména okolo náročnějších rozvojových projektů, které obce realizují, a dále kolem podpory poskytované jednotlivým spolkům a organizovaným aktivitám v obci.

Tab. 6.5 Výskyt konfliktů v zastupitelstvech

	rozhodně souhlasí	spíše souhlasí	spíše nesouhlasí	rozhodně nesouhlasí	CELKEM
mezi zastupiteli nejsou konfliktní oblasti	10,6%	40,4%	34,6%	14,4%	100%
je málo konfliktů mezi zastupiteli, daří se je vyřešit	26,8%	56,0%	14,8%	2,4%	100%
existují dlouhodobější spory, které zastupitelstvo rozdělují	7,9%	25,1%	33,5%	33,5%	100%

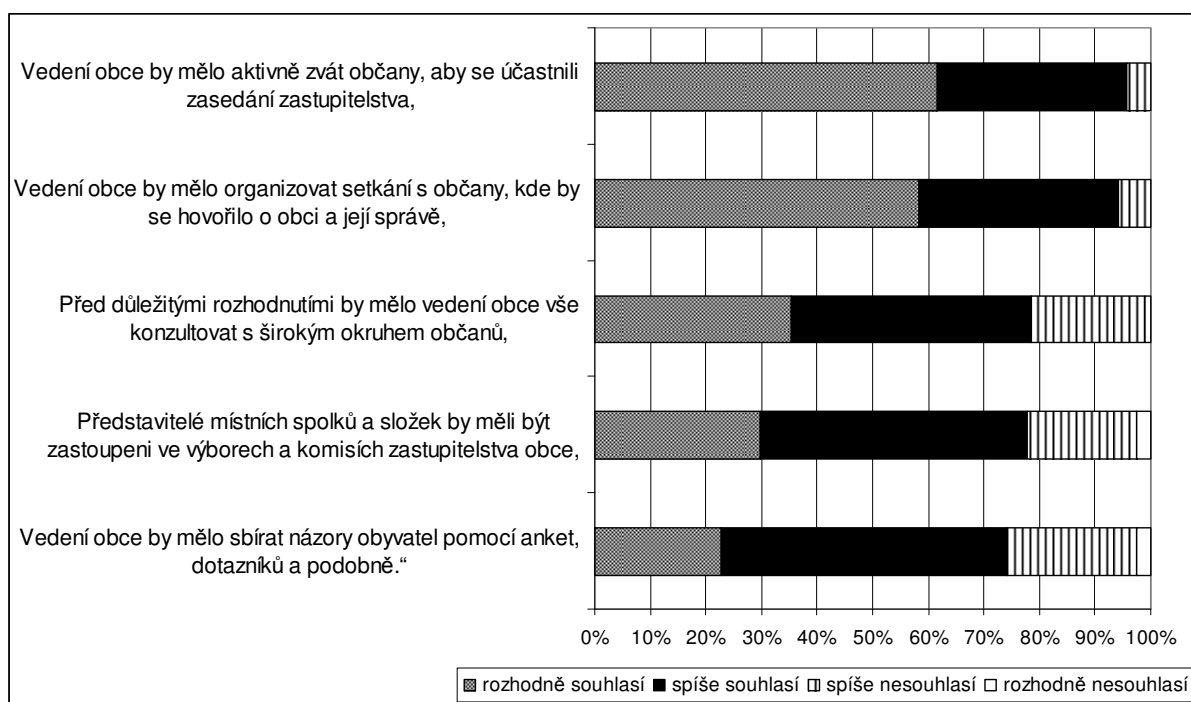
Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

### 6.2.3. Postoj vůči participaci občanů

Na základě nestandardizovaných rozhovorů jsem konstatoval, že představitelé samospráv vyjadřují velkou otevřenost vůči zapojování občanů do rozhodování o situaci v obci. Předpokládají ovšem, že příležitosti pro neformální participaci jsou tak rozsáhlé, že není třeba organizovat speciální aktivity, které by měly za cíl participaci umožnit. Základní příležitostí pro participaci je v očích vedení obcí zasedání zastupitelstva obce.

Otevřenost starostů vůči různým participačním příležitostem byla v dotazníkovém šetření operacionalizována baterií výroků týkajících se různých možností participovat. Souhlas s jednotlivými výroky (Obr. 6.7) podporuje zjištění z nestandardizovaných rozhovorů.

Obr. 6.7. Otevřenost starostů obcí vůči různým participačním příležitostem



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Převažující souhlas se všemi hodnocenými participačními příležitostmi poukazuje na již konstatovanou všeobecnou podporu zapojování obyvatel do rozhodování. Potvrzuje se rovněž dominantní význam zasedání zastupitelstva obce (dvě třetiny respondentů považují zvaní obyvatel na zasedání za velmi podstatné). Rovněž další typy setkání samosprávy s občany, která by měla primárně konzultační a informační charakter, jsou starosty všeobecně přijímány. O něco nižší, stále však silnou podporu, mají další tři položky – konzultace důležitých rozhodnutí s občany, zapojení představitelů organizované veřejnosti do orgánů samosprávy a realizace anket.<sup>32</sup>

Tab. 6.6 Zapojení starosty do místních spolků a organizací občanů – členství a držitelství funkcí u těch, kdo jsou členy

<b>Členství v místních spolcích a organizacích</b>		
	počet	%
v žádném spolku	74	35
v jednom spolku	82	39
ve dvou a více	53	26
<i>CELKEM</i>	<i>209</i>	<i>100</i>
<b>Funkce v místních spolcích a organizacích (z těch, kdo jsou členy)</b>		
	počet	%
žádná funkce	73	54
má funkci	61	45
bez odpovědi	1	1
<i>CELKEM</i>	<i>135</i>	<i>100</i>

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Svébytnou formou participace organizovaných zájmů v obci je personální propojení jednotlivých spolků se zastupitelstvem obce. V dotazníkovém šetření jsem zjišťoval, do jaké míry jsou sami starostové členy různých místních sdružení.<sup>33</sup> Tab. 6.6. ukazuje, že zhruba dvě třetiny starostů jsou členy nějakého místního spolku, a téměř polovina z těch, kdo jsou členy spolku, je zároveň držitelem nějaké funkce v tomto sdružení. Tyto hodnoty výrazně překračují průměrnou participaci obyvatel

<sup>32</sup> Verbální souhlas s významem různých forem participace nemusí ovšem znamenat, že dané participační příležitosti jsou v obcích skutečně využívány.

<sup>33</sup> Zjistit podobný údaj pro všechny zastupitele pomocí dotazu na starostu by nebylo dostatečně spolehlivé.



malých obcí v lokálních spolcích a sdruženích. Bernard a kol. (2011) uvádí, že odhadem asi čtvrtina obyvatel malých obcí je členy lokálních spolků. Počet funkcionářů je minimální. Vysoká angažovanost starostů ve zkoumaných obcích tedy naznačuje, že personální propojení samosprávy a organizací občanské společnosti je poměrně běžným jevem.

Důležitým aspektem otevřenosti samosprávy vůči participaci občanů je způsob reakce v situacích, kdy určité rozhodnutí samosprávy vyvolává v obci odpor. Ve Verměřovicích, kde jsem prováděl případovou studii, se zdálo, že případný odpor obyvatel může snadno zvrátit rozhodnutí samosprávy, protože vznik konfliktu v obci je pro představitele samosprávy těžko akceptovatelný. V dotazníku byly reakce starostů na odpor obyvatel vůči určitému záměru zkoumány baterií tří výroků (Tab. 6.7). Jejich interpretace ovšem není přímočará. Více než 60 % oslovených starostů souhlasí s tím, že při odporu obyvatel není dobré určité opatření prosazovat (16 % rozhodně souhlasí, 46 % spíše souhlasí). Zároveň ale více než dvě třetiny starostů vyjadřují přesvědčení, že při shodě ve vedení obce je dobré prosadit určité opatření i přes odpor obyvatel.

Tab. 6.7. Preferované reakce v situaci, kdy v obci existuje odpor proti určitému záměru samosprávy

	rozhodně souhlasí	spíše souhlasí	spíše nesouhlasí	rozhodně nesouhlasí
není dobré prosazovat opatření, proti kterému je odpor	16,4 %	46,4 %	30,4 %	6,8 %
vedení obce musí vyjednávat, pak rozhodnout	30,5 %	50,2 %	16,7 %	2,5 %
shodne-li se vedení obce, tak záměr prosadit i přes odpor	23,6 %	43,8 %	24,0 %	8,7 %

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Mezi hodnocením obou výroků existuje statisticky významná negativní souvislost, ovšem Spearmanův korelační koeficient je poměrně slabý (-0,21). Téměř 40 % oslovených starostů souhlasí (rozhodně souhlasí či spíše souhlasí) s oběma výroky. Na první pohled vypadá tato situace paradoxně. Domnívám se, že vysvětlení lze hledat v předpokladech, které starostové s výkonem samosprávy spojují. Podpora tvrzení, že při odporu obyvatel není dobré prosazovat určité rozhodnutí, vyplývá z přesvědčení, že velkou většinu důležitých rozhodnutí lze v obci přijmout konsenzuálně. Odpor části obyvatel tak starostové interpretují jako informaci o tom, že rozhodnutí by nebylo dostatečně kvalitní. Z podobného

přesvědčení vyplývá ale i odpověď na druhou otázku. Pokud starostové rozhodnutí, ke kterému samospráva dospěje, pokládají z nějakého důvodu za optimální, nepředpokládají, že by mohlo vyvolat odpor významné části obyvatel. Případné protesty se tak podle nich mohou týkat jen malé části místní populace.

Velká většina respondentů (80 %) ovšem souhlasí s tím, že v případě odporu obyvatel proti nějakému rozhodnutí je třeba nejprve s občany vyjednávat a pak teprve rozhodnout. To odpovídá i tomu, jak v nestandardizovaných rozhovorech byly popisovány kvality dobrého starosty – má být silnou osobností, která je schopna ostatní přesvědčit o svých plánech (kapitola 5). I dotazníkové šetření tak ukazuje, že schopnost vyjednávat a přesvědčit ostatní je v samosprávě malých obcí výrazně oceňována.

#### 6.2.4. Kontinuita ve vedení obce

Nestandardizované rozhovory naznačily, že zatímco zastupitelé jsou starosty hodnoceni převážně kladně a existuje oboustranná důvěra mezi zastupiteli a starostou, část starostů je poměrně kritická k předchozímu vedení obce. Je tedy možné, že případné politické spory v malých obcích se neprojevují výrazně přímo uvnitř samosprávy, ale ústí spíše v kritiku práce předchozího starosty a jeho způsobu vedení obce. Důsledkem politických sporů by tak byla spíše personální a tématická diskontinuita vedení obce než konfliktní způsob práce samosprávy. Pro ověření této teze jsem v dotazníkovém šetření nejprve zjišťoval, od jakého roku starosta nepřetržitě zastává starostenskou pozici. Výsledky zobrazuje Tab. 6.8.

Tab. 6.8. Od jakého volebního období starosta zastává nepřetržitě svou pozici

	počet	%
před 1990	2	1
1990-1993	11	5
1994-1997	10	5
1998-2001	17	8
2002-2005	37	18
2006-2009	58	28
2010-2011	70	34
<b>CELKEM</b>	<b>205</b>	<b>100</b>

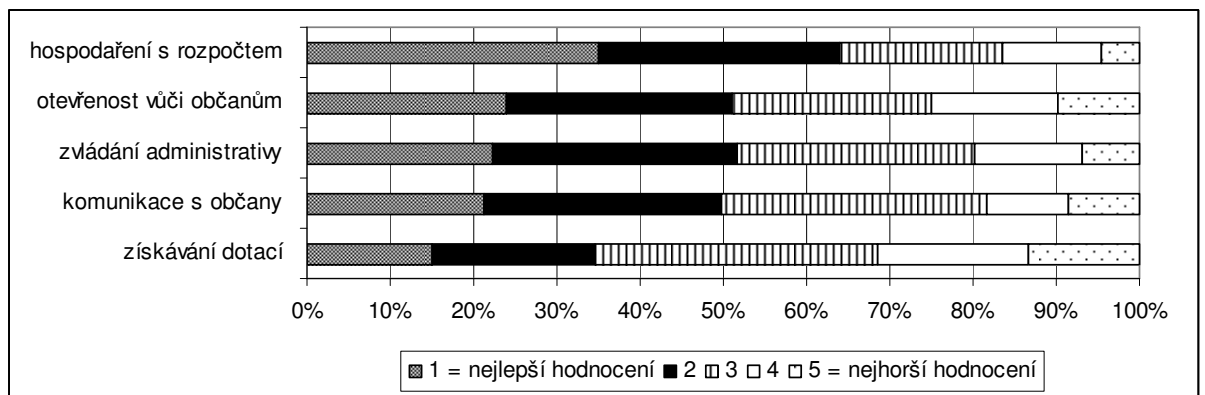
Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Zhruba třetina respondentů nastoupila do role starosty až po komunálních volbách v roce 2010. Dalších 28 % zastávalo svou pozici druhé volební období.

Zbýlých cca 38 % starostů bylo ve své pozici tři volební období a více. U starostů, kteří obhájí starostenský post dvakrát po sobě, lze hovořit o značné kontinuitě (vedou obec cca dvanáct a více let). Ve více než třetině obcí je tedy značná personální kontinuita na postu starosty, zhruba v jedné třetině jsou naopak starostové zcela noví.

Jiným pohledem na kontinuitu vládnutí v obci je hodnocení práce předchozího starosty. Respondenti byli požádáni, aby ohodnotili známkou jako ve škole, jak předchozí starosta zvládal své úkoly (Obr. 6.8).

Obr. 6.8 Hodnocení práce předchozího starosty



Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

Jejich hodnocení je u většiny položek mírně pozitivní. Zhruba u 20 % - 30 % obcí se ale v hodnocení objevují čtyřky a pětky, které ukazují na silnou kritiku práce předchozího starosty. Pozitivní hodnoty (jedničky a dvojky) se objevují asi v polovině obcí (u položky hospodaření s rozpočtem častěji, u položky získávání grantů méně často). Lze tedy konstatovat, že zhruba v polovině obcí je předchozí starosta hodnocen poměrně pozitivně, ve druhé polovině je jeho hodnocení sporné či negativní. To potvrzuje existenci diskontinuity v samosprávách ve značné části zkoumaných obcí.

Důležitým zdrojem diskontinuity jsou odlišnosti v rozvojových prioritách jednotlivých starostů. Pouze polovina respondentů uvádí, že předchozí starosta měl podobné priority v rozvoji obce, jako mají oni. 35 % respondentů konstatuje rozdílné priority a zbytek se neumí rozhodnout. Starostové, kteří mají pocit, že předchozí starosta měl jiné rozvojové priority, přitom hodnotí jeho práci výrazně hůře než ti, kteří konstatují stejné priority. Rozdíly v průměrném hodnocení

zobrazuje Tab. 6.9. Rozdíly jsou ve všech položkách statisticky významné na hladině  $p < 0,01$ .

Tab. 6.9. Průměrné hodnocení předchozího starosty podle toho, zda měl stejné nebo jiné rozvojové priority

		Rozvojové priority předchozího starosty	
		stejně	jiné
Hodnocení předchozího starosty (průměrná známka)	Hospodaření s rozpočtem	1,9	2,8
	Otevřenost vůči občanům	2,0	3,4
	Získávání dotací	2,4	3,7
	Zvládání administrativy	2,1	3,2
	Komunikace s občany	2,1	3,3

Zdroj: Dotazníkové šetření „Starostové malých obcí“ 2011

### 6.3. Souhrnné závěry z dotazníkového šetření

Dotazníkové šetření částečně potvrzuje a částečně modifikuje závěry z předchozích etap výzkumu.

V případové studii byly v samosprávě ve Verměřovicích identifikovány důležité charakteristiky komunitního interakčního pole, s tím specifickým, že nejde o spontánní občanské aktivity. V dotazníkovém šetření jsem se zaměřil zejména na dvě charakteristiky samosprávy, které mají být pro existenci komunitního pole podle Kaufmana (1959) podstatné. Tou první je komplexita prosazovaných zájmů a potřeb, druhou pak zapojení občanů a jejich organizací do tohoto pole. Analýza cílů, které si starostové zařazení do vzorku kladou, potvrzuje komplexnost jejich působení. Přestože český politický systém lze považovat za značně centralistický a i přesto, že rozpočty malých obcí dosahují maximálně částek v jednotkách milionů korun<sup>34</sup>, zahrnují výpovědi starostů širokou paletu cílů. Podobně jako ve Verměřovicích a dalších jedenácti obcích, kde byly realizovány nestandardizované rozhovory, i v obcích zařazených do vzorku dotazníkového šetření usilují starostové zejména o realizaci čtyř typů cílů, a to o zkvalitňování vzhledu obcí, o udržení a zkvalitnění místních služeb, o budování infrastruktury a o populační rozvoj obce. O něco menší, stále však značný důraz, kladou i na sociální soudržnost v obci, spolkový život a rozvoj veřejného dění, tedy toho, co podporuje budování vztahů mezi obyvateli a přispívá k jejich participaci na životě obce. Zapojování občanů a

<sup>34</sup> V současné době se započtením nenárokových dotací něco přes 10 000 Kč na osobu.

jejich organizací do činnosti samosprávy není pomocí dotazníkového šetření jednoduché charakterizovat. V každém případě šetření potvrdilo značnou otevřenost starostů vůči zapojování občanů. Především starostové zdůrazňují potřebu intenzivní komunikace s občany. Propojení samosprávy s lokálními organizacemi probíhá zejména skrze personální propojení těchto organizací se zastupitelstvem. Navíc se starosta během své práce velmi často dostává do kontaktu s představiteli místních organizací.

Podpora spolkového života v obci a sdružování občanů, je jedním ze zdrojů, které mohou umožnit tvorbu sociálního kapitálu v obci. Důraz na činnost spolků sice není v agendě samospráv klíčový (viz výše), přesto však hraje podstatnou úlohu. Zajímavou roli v něm hraje starosta obce, který ve velké části obcí považuje za jeden za svých podstatných úkolů přímo se zapojit do podpory činnosti spolků a jejich organizací. Jeho role se tak v některých aspektech blíží roli osob na pozicích pracovníků odpovědných za komunitní rozvoj (popis takové role viz např. Banks, Orton (2007)). Hlavním úkolem těchto pracovníků je přímá podpora lokálního veřejného dění a občanské participace. Personální propojení organizací občanů se zastupitelstvem navíc zajišťuje možnost reprezentace jejich dílčích zájmů v samosprávě.

Starosta byl v předchozích etapách výzkumu identifikován jako jednoznačný lokální politický leader, který je ovšem silně zapojen přímo do implementace jednotlivých politických rozhodnutí a také do administrativní činnosti. Tento obraz dotazníkové šetření jasně potvrzuje. V činnosti starosty dominují úkoly spojené s administrativou (patří mezi úkoly vnímané jako nejdůležitější a jej jim věnováno nejvíce času), ale i další úkoly týkající se spíše přímo práce v obci a pro obec než politickým či koncepčním aktivitám (řešení problémů občanů, podpora spolků, shánění dotací, dohled nad prací zaměstnanců). Druhým typem úkolů, který starostové vnímají jako klíčový, je tvorba vize rozvoje pro obec. Roli starosty jako lokálního politického leadera v malých obcích v České republice tak lze popsat jednak jako roli lokálního úředníka vyřizujícího nutnou agendu, dále ale také jako roli člověka, který se snaží přinášet nápady a náměty na různé typy rozvojových projektů a aktivit a zároveň sám usiluje o jejich realizaci včetně zajištění finančních zdrojů. Značná konsenzuálnost většiny zastupitelstev starostovi zpravidla nestaví do cesty překážky v podobně nutnosti politického vyjednávání o rozvojových prioritách. Konflikty mezi různými názory na rozvoj obce jsou v činnosti

zastupitelstev často utlumené. To však neznamená, že neexistují. Jejich existence se projeví v okamžiku, kdy starosta hodnotí práci svého předchůdce. Ve velké části obcí se vůči ní vymezuje negativně. Uvnitř zastupitelstev však podle starostů panuje spíše konsensus a ochota k dohodě.

Důraz, který starostové kladou na potřebu vyjednávání s občany, naznačuje, že v případě sporu starostové většinou odmítají autoritativní způsob řízení obce.

Poměrně malý důraz kladou starostové na spolupráci s okolními obcemi, v tomto ohledu jsou české obce spíše solitérními hráči.

Ve vůdcovském stylu starostů převažuje důraz na konsensus. Výše jsem naznačil, že dimenze reproduktivního versus strategického leadershipu se v malých obcích mění spíše na dimenzi prorozvojový versus reproduktivní leadership. O zjišťování pozice starostů na této dimenzi pomocí dotazníkového šetření usilují autoři monografie (Bernard a kol. 2011). Je ale zapotřebí přiznat, že tato snaha je poněkud ošidná. Z odpovědí starostů vyplývá, že na tvorbu rozvojové vize kladou velký důraz a jsou obecně orientovaní spíše rozvojově než ochránářsky. O tom, zda starosta má potenciál působit výrazně prorozvojově a přinést do obce inovativní a zajímavé projekty, ovšem rozhodují do značné míry především jeho schopnosti, které jsou za pomoci standardizovaného dotazování těžko odhalitelné. Je také třeba mít na paměti, že osobnost starosty je jen jedním z faktorů, které ovlivňují vůdcovský styl. Konkrétní vůdcovský styl je výsledkem adaptace starosty na jeho roli. Vyplývá tedy mimo jiné z požadavků, které jsou na roli kladeny zvenčí a z očekávání, která různí další aktéři s držitelem role spojují. Sebereprezentace starostů jako převážně strategicky a rozvojově uvažujících vůdců pak může vyplývat ze snahy vyhovět vnějším očekáváním a požadavkům.

## 7. Samosprávná a nesamosprávná sídla – má existence samospráv v malých sídlech vliv na jejich rozvojové charakteristiky?<sup>35</sup>

V předcházejících kapitolách byla pozornost zaměřena přímo na činnost starosty a dalších členů samospráv malých obcí. Vliv samosprávy na situaci v obci byl zkoumán pomocí informací o tom, co a proč kteří členové samosprávy dělají a jakým způsobem spolupracují. V poslední analytické kapitole práce je otázka po vlivu samosprávy na situaci v obci položena jinak. Ptám se, zda v sídlech, která disponují vlastní samosprávou, dochází k odlišnému lokálnímu vývoji oproti sídlům, která vlastní samosprávu nemají.<sup>36</sup>

Tímto způsobem nelze prozkoumat, jak samosprávy v malých obcích pracují a jakým způsobem se snaží ovlivňovat situaci v lokálních komunitách. Je ale možné testovat, zda sídla se samosprávou lépe či hůře využívají svých rozvojových možností oproti sídlům bez vlastní samosprávy a zda mezi nimi existují určité strukturální odlišnosti. Zvolený úhel pohledu se tak dostává do blízkosti diskurzu o výhodách a nevýhodách případného slučování malých obcí.

V této analýze využívám faktu, že územní struktura obcí se nekryje se strukturou sídel jakožto prostorově celistvých a oddělených sídelních jednotek. V silně fragmentované struktuře obcí České republiky převažují velmi malé obce s pouhými stovkami obyvatel. Současný stav je výsledkem dlouhodobého historického vývoje. Zatímco ovšem v dlouhodobé perspektivě počet obcí klesá, na počátku 90. let došlo v důsledku odlučování jednotlivých sídel od větších obcí k prudkému navýšení počtu obcí o více než 2000. Prudký nárůst počtu obcí trval zhruba do roku 1994 a byl následně utlumen legislativními zásahy, které osamostatnění jednotlivých obcí výrazně zkomplikovaly.

---

<sup>35</sup> Text kapitoly vychází z publikace Bernard, J., T. Kostelecký. 2010. "Části obcí s vlastní samosprávou a bez ní: Vliv administrativního statusu části obce na její rozvoj." *Acta politologica* 2(3): 46-61.

<sup>36</sup> Přísně vzato disponují vlastní samosprávou všechna sídla v České republice s výjimkou vojenských újezdů. Ovšem tam, kde sídlo je součástí větší obce, je situace z hlediska obyvatel sídla dosti odlišná. Samospráva pak není „jejich“, nemají starostu ve vlastní vesnici. Zejména tehdy, jsou-li administrativně přičleněny k výrazně většímu sídlu, např. k městu, ztrácí se z jejich pohledu možnost autonomního rozhodování. Často také nemají velkou příležitost výrazně ovlivnit složení zastupitelstva, protože ve srovnání s dominantním sídlem v sousedství je zde příliš malý počet voličů.

Ačkoliv vlna osamostatňování sídel v 90. letech 20. století byla dosti mohutná, přesto nevedla k tomu, aby se struktura obcí překryla s existující sídelní strukturou. Sídla<sup>37</sup> mohou mít různý administrativní status. Řada z nich, zejména sídla nejmenší velikosti, nemají vlastní samosprávu a nejsou tedy vlastní obcí, nýbrž tvoří součást větší obce. Na jednu obec připadá v průměru cca 2,5 sídel (Illner 2006). Je tedy možné identifikovat specifický administrativní status jednotlivých sídel: sídla, která jsou zároveň obcí (obec má pouze jednu část), sídla, která tvoří centrální a dominantní součást větší obce a v nichž má zpravidla sídlo obecní úřad, a sídla, která tvoří okrajovou část větší obce, v nichž zpravidla obecní úřad nesídlí.

Zatímco administrativní struktura, tedy struktura obcí, je poměrně proměnlivá, sídelní struktura oproti ní vykazuje mnohem vyšší míru stability a mění se jen pomalu. Jen výjimečně vznikají nová sídla a rovněž jen zřídka dochází k zániku existujících sídelních útvarů.<sup>38</sup>

Na základě studií věnovaných otázkám vztahu mezi velikostí obcí a různými aspekty jejich fungování lze formulovat dvě hypotézy. Jednak hypotézu o rozvojovém znevýhodnění malých sídel, která disponují samosprávu, ale také hypotézu o jejich zvýhodnění oproti sídlům nesamosprávným.

Keating (1995) sumarizuje argumenty, které zdůvodňují hypotézu o znevýhodnění malých samosprávných sídel, následujícím způsobem: malé obce nemají možnost využívat úspory z rozsahu, nedokáží udržet dostupnost služeb, mají méně kvalitní politické zastoupení, nejsou schopny strategického plánování, nemají možnost dostatečně ovlivňovat svůj ekonomický rozvoj. Lze tedy očekávat, že malé obce nebudou schopny dosáhnout rozvoje srovnatelného s obcemi většími. Jak ovšem upozorňuje Illner (2006), jednotlivé argumenty vysvětlující tuto hypotézu nejsou vždy dostatečně empiricky ověřené.

Předpoklad, že instituce místní samosprávy v malých obcích mají poměrně malou kapacitu k plnění všech úkolů, které jim ukládá zákon a které jsou spojeny s kvalitní správou území a rozvojovým působením, se zdá být v realitě České republiky na první pohled dobře doložitelný. Zejména nejmenší obce s neuvolněným starostou, v nichž je samospráva vykonávána v podstatě na

---

<sup>37</sup> V podstatě jednotlivé vesnice a města, ale též minimální sídelní jednotky v podobě shluků samot.

<sup>38</sup> Výjimku v tomto ohledu představovalo v České republice období po Druhé světové válce, kdy v důsledku odsunu německého obyvatelstva a nedostatečného dosídlení některých pohraničních regionů došlo k fyzickému zániku řady sídel.



neprofesionální, dobrovolnické bázi, nedisponují prakticky žádným aparátem, který by mohl zajišťovat pravidelnou odbornější činnost a strategické řízení obce. Ekonomickou a organizační racionalitu slučování zdůrazňují na základě svého rozboru komplexní velikostní diferenciaci českých obcí i Hampl a Müller (1998).

Na druhou stranu ze řady šetření, která byla prováděna mezi představiteli samosprávy i mezi obyvateli malých obcí (Hudečková, Pitterling 2009; Vajdová 1999; Vajdová 2006; Vajdová, Čermák 2006) vyplývá, že jak mezi lokálními politiky, tak mezi obyvateli malých obcí jednoznačně převažuje odpor proti slučování a snaha o zachování vlastní samostatnosti. U lokálních politiků je tento postoj možná vysvětlitelný obavou ze ztráty vlastního vlivu, u obyvatel však nikoliv. Snaha o zachování vlastní samosprávy i v nejmenších obcích zřejmě souvisí jednak se silnou lokální identitou, jednak se zde projevuje obava ze znevýhodnění malých sídel při jejich sloučení do jedné obce spolu se sídly větší velikosti a tedy z poklesu finančních alokací a dalších rozvojových impulzů, kterých jednotlivá sídla využívají. Tento argument je v podstatě protikladný hypotéze o nižší efektivitě správy malých jednotek a jejich nedostatečném rozvojovém potenciálu. Ze strany malých obcí je totiž vyslovována obava ze zhoršení rozvojových potenciálů, ke kterému by mohlo dojít po připojení k větším administrativním celkům.

Na základě dostupných statistických dat jsem přistoupil k pokusu testovat platnost těchto dvou protikladných hypotéz. Pokud platí argument o nízké efektivitě a kapacitě samosprávy v malých obcích, předpokládám, že by bylo možné prokázat nižší rozvinutost malých sídel, která jsou samosprávná, oproti srovnatelným malým sídlům, která jsou součástí větší obce, a tudíž řízená samosprávou s větší kapacitou. Pokud je naopak oprávněná obava před slučováním, předpokládám, že bude možné prokázat vyšší rozvinutost samostatných obcí oproti srovnatelným nesamostatným sídlům.

### ***7.1. Metodologické problémy analýzy***

V průběhu analýzy bylo třeba vyřešit několik problémů. Nejprve bylo nutné identifikovat v prostoru České republiky jednotlivá sídla a rozdělit je na sídla disponující vlastní samosprávou a sídla bez vlastní samosprávy. Dále bylo třeba z dostupných statistických dat vybrat takové údaje, o kterých existuje dostatečná evidence na úrovni sídel a která budou využitelná při porovnávání strukturních odlišností, zejména pak rozvojového zvýhodnění či znevýhodnění samosprávných

sídel oproti nesamosprávným. Při samotné komparaci pak bylo třeba odlišit vliv administrativního statusu sídla (samosprávné či nikoliv) na komparované rozvojové charakteristiky od dalších vlivů (zejména od vlivu populační velikosti). Tyto tři problémy byly řešeny následujícím způsobem popsaným v oddílech 7.1.1, 7.1.2 a 7.1.3.

### 7.1.1. Identifikace a typologie sídel

Jednotlivá sídla jakožto geograficky ucelené a oddělené sídelní jednotky mají zpravidla statut zvláštní sídelní jednotky označované jako část obce, přičemž se buď jedná o jedinou část určité obce, nebo má obec částí více. Ne každá část obce však tvoří samostatné sídlo. Řada sídelních jednotek je z historických důvodů stále vedena jako samostatné části obcí, fakticky již ovšem jde o integrální součást jediného urbanistického celku. Takové části obcí byly před vlastní analýzou identifikovány za pomoci geografických informačních systémů – tvořily je sídelní jednotky, jejichž zastavěná území plynule navazovala na zastavěná území sousední části obce<sup>39</sup>. Dále byly části obcí redukovány z hlediska jejich populační velikosti. Jako spodní hranice bylo zvoleno 50 trvale hlášených obyvatel (menší sídla jsou již jen zcela výjimečně samosprávná) a jako horní hranice 2000 obyvatel (větší sídla již dle definice využití v této práci nepojímám jako malé obce). Dále byla vyloučena sídla ležící v bezprostředním zázemí velkých měst kvůli vlivu suburbanizace a tedy obtížné komparovatelnosti se zbytkem republiky<sup>40</sup>.

Vybraná sídla (celkem 6689) byla podle svého administrativního statusu rozdělena následovně: Více než 3200 hodnocených částí obcí tvoří v současné době jen jedinou část administrativní obce. Necelá tisícovka zkoumaných částí obcí tvoří středovou, „sídelní“ část administrativní obce, to znamená, že k ní je připojena ještě další část obce.<sup>41</sup> Konečně necelých 2500 ze zkoumaných částí obcí patří

---

<sup>39</sup> Aby část obce byla identifikována jako geograficky oddělené sídlo, požadoval jsem, aby minimální vzdálenost okraje zastavěné části od zastavěných částí jiných sídel činila alespoň 50 metrů. Detailní popis použité geografické metody pro identifikaci prostorově oddělených částí obce s využitím mapy souvislé zástavby CEDA 150 viz (Štych, Hudeček, Bernard 2010)

<sup>40</sup> Obce ležící v zázemí velkých center definuji jako obce, z nichž více než 50% ekonomicky aktivních obyvatel vyjíždí za prací do některého z velkých center, která nabízejí více než 5000 pracovních příležitostí (viz územní typologie (Vobecká 2009)), popsáno též v kapitole 6.

<sup>41</sup> Středovou část obce definuji jako největší část obce v těch obcích, které jsou tvořeny několika částmi.

k „okrajovým“ částem nějaké obce – nemají administrativní samostatnost a jsou součástí nějaké administrativní obce, jejíž největší sídlo tvoří jiná část obce.

Jednotlivá sídla je možné členit také podle toho, jak se jejich status měnil v průběhu fragmentační vlny v 90. letech 20. století. 3415 z nich je součástí obce, jejíž administrativní statut se nijak nezměnil, 1640 je součástí nově vzniklé obce (z toho 1286 v letech 1990 až 1991 a 354 v letech 1992 až 1994), a 1634 je součástí obce, která v 90. letech nějakou část ztratila (1372 v letech 1990 až 1991 a 262 v letech 1992 až 1994). V tomto směru lze hodnotit rozsah administrativních změn jako velký – téměř poloviny analyzovaných sídel se nějakým způsobem dotkly administrativní změny. Výslednou typologii sídel (částí obcí) zachycuje Tab. 7.1.

Tab. 7.1. Části obcí podle administrativní/urbanistické pozice v obci a typu administrativních změn v letech 1990-2001 – části obcí do 2000 obyvatel k roku 2001, jen části obcí ležící mimo hlavní centra a jejich bezprostřední zázemí

	Obec bez administrativních změn v letech 1990-2001	Obec nově vzniklá v letech 1990-1991	Obec nově vzniklá v letech 1992-2001	Obec, od níž se oddělila část v letech 1990-1991	Obec, od níž se oddělila část v letech 1992-2001	CELKEM
Okrajová část obce s 50 a více obyvateli	1281	92	13	885	157	2428
Středová část obce	612	74	10	248	44	988
Jediná část v obci	1522	1120	331	239	61	3273
<b>CELKEM</b>	<b>3415</b>	<b>1286</b>	<b>354</b>	<b>1372</b>	<b>262</b>	<b>6689</b>
<i>Ostatní (neklasifikovaná)</i>	2739	620	156	1155	206	4876
<i>z toho s méně než 50 obyvateli</i>	1989	507	122	880	143	3641

Zdroj: Vlastní výpočty podle dat ČSÚ

Podle pozice v Tab. 7.1 je možno části obcí členit do patnácti různých kategorií. Analýza charakteristik takto detailně vymezených typů částí obcí naráží na metodologická omezení spočívající v malém počtu případů u některých typů (kupříkladu středových částí obcí, které jsou v obci, jež získala samostatnost až v letech 1992-2001, je jenom 10). Tak podrobná klasifikace částí obcí na typy však do jisté míry postrádá i věcné opodstatnění – nedá se předpokládat, že na rozvoj části obce měla významný vliv skutečnost, že je součástí obce vzniklé v roce 1992 a

ne obce vzniklé v roce v roce 1991. Pro testování možného vlivu existence vlastní samosprávy na charakteristiky sídla proto byly jednotlivé skupiny sídel v tabulce shluknuty do tří typů, nazvaných „tradičně samosprávná sídla“, „nově samosprávná sídla“ a „nesamosprávná sídla“.

Za „tradičně samosprávná sídla“ jsou označeny části obcí, které jsou „sídlem“ obce (jsou jedinou či největší částí obce, až na výjimky v nich sídlí obecní úřad), a tuto funkci měly už před rokem 1990 (není zde rozlišeno, zda se od obce nějaká část odtrhla, či nikoliv). Za „nově samosprávná sídla“ jsou označeny části obcí, které se „sídlem“ obce staly po roce 1989 (nerozlišuji, jestli jde o jedinou část obce či jednu z více částí obce). Konečně za „nesamosprávná sídla“ jsou označeny ty části obce, které nemají status sídla obce – v jejich případě je sídlem obce jiná její část. Tyto tři typy sídel jsou barevně vyznačeny v Tab. 7.2.

Tab. 7.2. Typologie částí obcí – „tradičně samosprávná sídla“, „nově samosprávná sídla“ a „nesamosprávná sídla“ (vysvětlení viz poznámka) – části obcí do 2000 obyvatel k roku 2001, jen části obcí ležící mimo hlavní centra a jejich bezprostřední zázemí

	Obec bez administrativních změn v letech 1990-2001	Obec nově vzniklá v letech 1990-1991	Obec nově vzniklá v letech 1992-2001	Obec, od níž se oddělila část v letech 1990-1991	Obec, od níž se oddělila část v letech 1992-2001	CELKEM
Okrajová část obce s 50 a více obyvateli	1281	92	13	885	157	2428
Středová část obce	612	74	10	248	44	988
Jediná část v obci	1522	1120	331	239	61	3273
CELKEM	3415	1286	354	1372	262	6689

Poznámka: „tradičně samosprávná sídla“ jsou vyznačena nejtmašším odstínem šedé, „nově samosprávná sídla“ středním odstínem a „nesamosprávná sídla“ světlým odstínem.  
Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 2001, ČSÚ.

V analyzovaném souboru je nejvíce tradičně samosprávných sídel (2726), jen o nemnoho méně je nesamosprávných sídel (2429). Nově samosprávných sídel je nejméně (1535), ale i to je dostatečně velký počet pro další analýzy.

### 7.1.2. Výběr sledovaných charakteristik

Při výběru statistických ukazatelů vztažených k jednotlivým částem obcí jsme velmi výrazně determinováni dostupnými daty. Územní statistiky Českého statistického úřadu a ministerstev jsou sice dosti komplexní, to však platí maximálně do úrovně obcí. Zatímco pro jednotlivé obce je tedy statistických dat k dispozici relativní dostatek, pro menší jednotky, tedy části obcí, je dat velmi málo. Jediný spolehlivý zdroj dat tvoří Sčítání lidí, domů a bytů realizované v pravidelné desetileté periodě. Údaje ze sčítání však pokrývají jen velmi omezený výsek charakteristik, které mohou být z hlediska jednotlivých sídel důležité.

Výběr ukazatelů byl veden snahou zachytit takové charakteristiky sídel, které charakterizují míru jejich rozvinutosti. Pojmy lokální rozvoj, resp. rozvinutost, jsou ovšem velmi komplexní a mohou se týkat nejrůznějších aspektů situace v lokalitách – např. ekonomické situace, demografické struktury, vybavenosti infrastrukturou či službami, životního prostředí. V případě malých obcí, jejichž dominantní funkcí je zpravidla funkce obytná, považuji za vhodné klást při analýzách rozvoje důraz na kvalitu života obyvatel a jejich spokojenost (viz Bernard 2010).

Z omezené datové základny byly pro analýzu vybrány následující rozvojové charakteristiky: věková struktura, vzdělanostní struktura, struktura zaměstnanosti, vybavenost infrastrukturou, stav bytového a domovního fondu, vybavenost domácností. Omezení na tyto indikátory vede ke značné redukci kvality analýzy rozvojových charakteristik, zejména jsou opomíjeny „měkké“ ukazatele rozvoje indikující sociální kapitál, mezilidské vztahy či spokojenost (Perlín, Šimčíková 2008). Při interpretaci je třeba to brát v úvahu.

Protože jsou k dispozici data ze dvou posledních sčítání lidu v roce 1991 a 2001, je možné se v některých případech pokusit i o dynamický pohled na vývoj mezi roky 1991 – 2001.

Věková struktura je indikována indexem stáří, který udává podíl seniorů v obci (starší 65 let) vůči dětem a mládeži (mladší 15 let). Při hodnotě 100 je počet seniorů a dětí stejný, nižší hodnoty ukazují na vyšší zastoupení dětské populace, vyšší hodnoty naopak na vyšší zastoupení seniorů.

Vzdělanostní strukturu indikuje podíl osob, které dosáhly středního vzdělání s maturitou. Podíl vysokoškoláků měřen není, protože v roce 2001, tedy k datu

posledního dostupného Sčítání lidu, byl v populaci malých sídel velmi nízký, v jednotkách procent.

Ve struktuře zaměstnanosti je pozornost soustředěna na podíl osob zaměstnaných v zemědělství. Vysoký podíl osob pracujících v zemědělství považují Musil a Müller (2008) za jeden z indikátorů perifernosti a nízké rozvojové dynamiky území. Zemědělství je totiž odvětvím s relativně nízkou přidanou hodnotou a vysokým podílem málo kvalifikované manuální práce.

Vybavenost infrastrukturou je indikována podílem bytů, které jsou vybaveny plynem, vodovodem a kanalizací. Jedná se o tři základní inženýrské sítě, jejichž budování patří do značné míry do kompetence místních samospráv a jednotlivá sídla se výrazně odlišují svou celkovou vybaveností. Zatímco vodovodem byla již v roce 1991 vybavena převážná většina malých sídel, k výrazné plynofikaci došlo v průběhu 90. let 20. století. Vybavenost kanalizací s čističkou odpadních vod se v 90. letech 20. století zvyšovala v malých sídlech jen pomalu, v roce 2001 byla napojena na kanalizaci zhruba jedna pětina bytů v těchto obcích.

Stav bytového a domovního fondu je indikován podílem neobydlených bytů v obci a podílem bytů nezpůsobilých k obývání. Vysoké hodnoty těchto dvou indikátorů označují sídla, jejichž bytový fond je zanedbaný a nedostatečně využívaný. Další indikátor, podíl domů postavených v letech 1991-2001, ukazuje, zda v sídle dochází k obměně bytového fondu a je stavebně aktivní.

Vybavenost domácností indikuje pro rok 2001 podíl domácností vybavených počítačem s připojením na internet. Jakožto indikátor vybavenosti domácností je tento údaj jen velmi dílčí informací, je však lepším indikátorem než jiná dostupná cenzová data. Podíl domácností s připojením na internet je v roce 2001 ještě celkově velmi nízký, mezi analyzovanými sídly však značně kolísá. Pro rok 1991 tento indikátor nelze využít, místo toho je pro rok 1991 měřen podíl domácností vybavených televizorem.

### **7.1.3. Vliv administrativního statusu a další vlivy**

Administrativní status obce je potenciálním faktorem rozvoje, jehož vliv je v této studii zejména studován. Na měřené charakteristiky sídel ovšem působí i celá řada dalších vlivů, zejména jejich horizontální a vertikální postavení v systému osídlení České republiky. Horizontální postavení se týká geografické polohy sídel (různé regiony, různá vzdálenost od jiných sídel), vertikální postavení označuje

velikost sídla ve vztahu k dalším sídlům. Izolovat jednotlivé vlivy a měřit jejich působení na rozvoj je obtížné<sup>42</sup>, jejich souhrnný vliv je nicméně podstatný.

V průběhu analýz se ukázalo, že zejména populační velikost obcí je proměnnou, která některé měřené charakteristiky obcí silně ovlivňuje. Vzhledem k tomu, že sídla s různým administrativním statusem mají různou velikostní strukturu (samosprávná sídla jsou v průměru výrazně větší než sídla nesamosprávná), zkresluje intervenující působení velikosti sídla vliv administrativního statusu. V jednotlivých analýzách proto bylo působení populační velikosti izolováno a vliv administrativního statusu byl zkoumán samostatně.

## **7.2. Regionální a velikostní struktura sídel s různým administrativním statusem**

Ještě předtím, než se zaměřím na analýzu kvantitativních ukazatelů rozvoje na úrovni částí obcí, je důležité upozornit na to, že různých důvodů byla struktura sídel vždy významně odlišná v různých částech dnešní České republiky (Hampl, Gardavský, Kühnl 1987). Nejvýraznějším prostorovým vzorcem je rozdíl ve velikostní struktuře sídel v Čechách (převládají oblasti s velkým počtem velmi malých sídel) a na Moravě (sídelní struktura je konsolidovanější). Relativně menší počet sídel, zato sídel větší velikosti, lze rovněž nalézt v západním pohraničí, jehož sídelní struktura byla významně ovlivněna poválečným odsunem Němců. Velikostní struktura sídel má vliv i na podíl sídel s různým administrativním statusem v různých regionech České republiky.

Graf na Obr. 7.1. ukazuje zastoupení tří odlišných typů částí obcí v jednotlivých krajích. V některých krajích (Jihomoravském, Zlínském, Pardubickém a na Vysočině) převažují tradičně samosprávná sídla, v jiných krajích (Moravskoslezský, Plzeňský, Ústecký, Liberecký, Jihočeský a Karlovarský) převažují nesamosprávná sídla. Nově samosprávná sídla v žádném kraji nedominují – jejich podíl se pohybuje nejčastěji mezi 10 a 20 %, jen v Moravskoslezském kraji tvoří necelou třetinu analyzovaných územních jednotek.

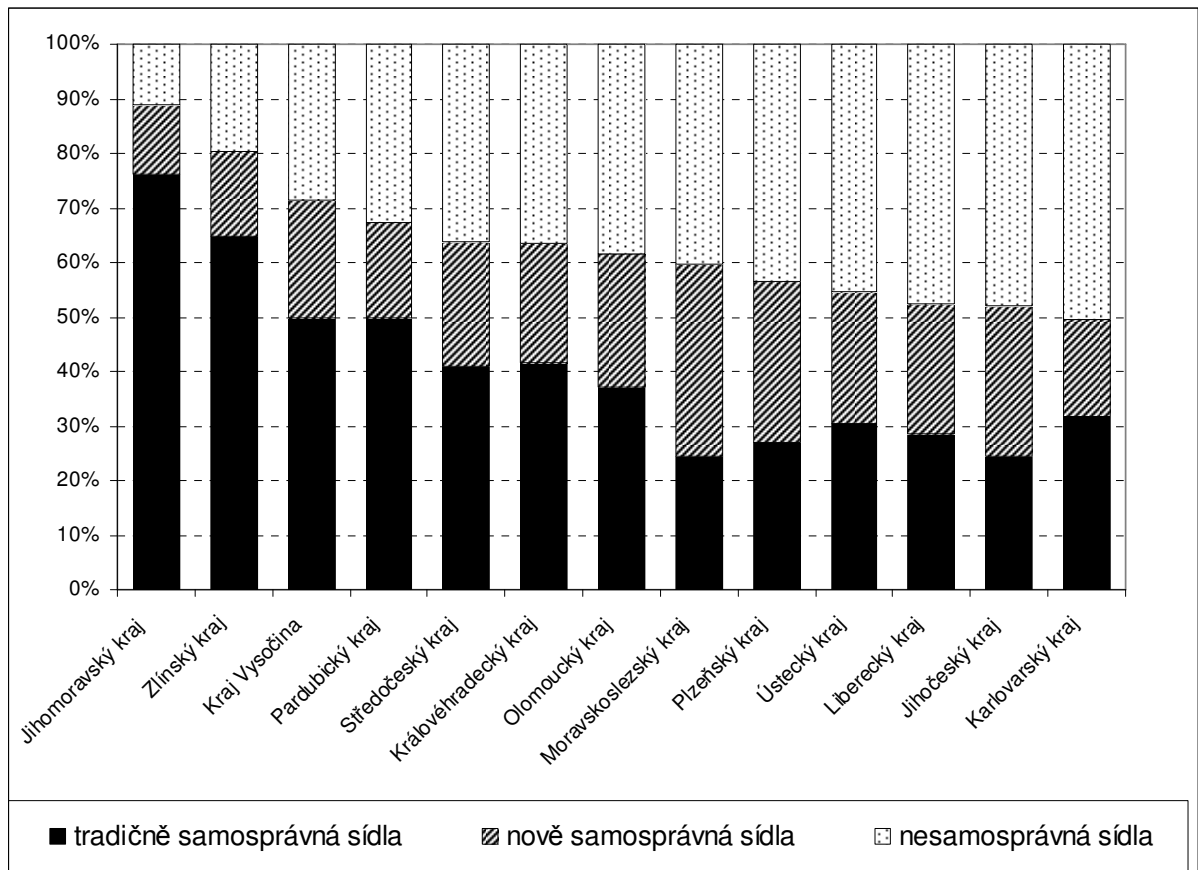
Jihomoravský kraj a Zlínský kraj mají v České republice nejkonsolidovanější sídelní strukturu a již v 80. letech zde většina sídel měla vlastní samosprávu. Vlna

---

<sup>42</sup> Problémy spojené se statistickým modelováním rozvinutosti pomocí nezávislých faktorů ukazuje např. Bernard (2011).

fragmentace v 90. letech je tedy zasáhla jen málo, také je zde ovšem jen minimální podíl nesamosprávných sídel. Naopak největší podíl nesamosprávných sídel lze nalézt v pohraničních krajích Čech (od Libereckého kraje až po Jihočeský kraj), kde tvoří téměř polovinu sídel dané velikostní kategorie.

Obr. 7.1 Procentuální zastoupení typů částí obcí v krajích (v úvahu brána jen sídla s 50-2000 obyvateli)



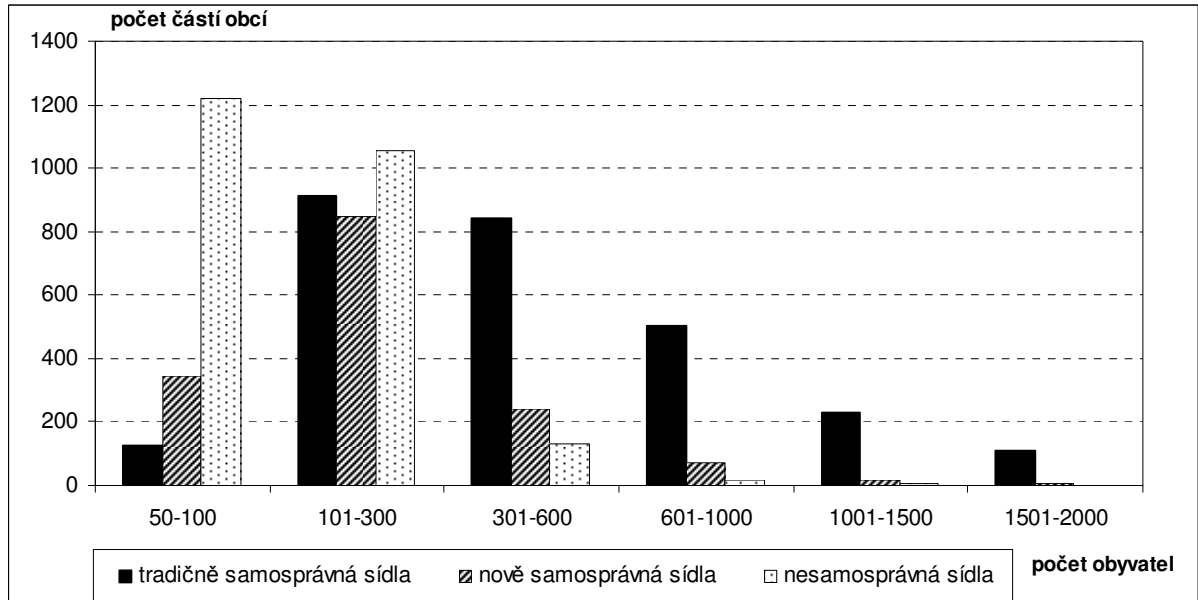
Zdroj: Vlastní výpočty podle dat ČSÚ

Ačkoliv jsou do analýzy zařazeny pouze části obcí s počtem obyvatel v rozmezí 50 až 2000 trvale bydlících, rozdíly ve velikostní struktuře jejich tří typů jsou podstatné (Obr. 7.2). Nejmenší jsou podle očekávání nesamosprávná sídla, největší jsou tradičně samosprávná sídla, někde mezi těmito dvěma extrémami se nacházejí nově samosprávná sídla. Nesamosprávná sídla mají nejčastěji kolem 100 obyvatel, sídel tohoto typu s více než 300 obyvateli je již velmi málo. Nově samosprávná sídla, tedy taková, která svou samosprávnost nabyli po roce 1989 (i když v minulosti samosprávná být mohla a často také byla), mají v průměru okolo 200 obyvatel. Tradičně samosprávná sídla, která ani v minulosti o samosprávnost



nepřišla, jsou největší. I mezi nimi sice nalezneme sídla s méně než 100 obyvateli, nejčetněji jsou však zastoupeny kategorie 100-300 obyvatel a 300-600 obyvatel.

Obr. 7.2: Velikostní struktura tří typů částí obcí



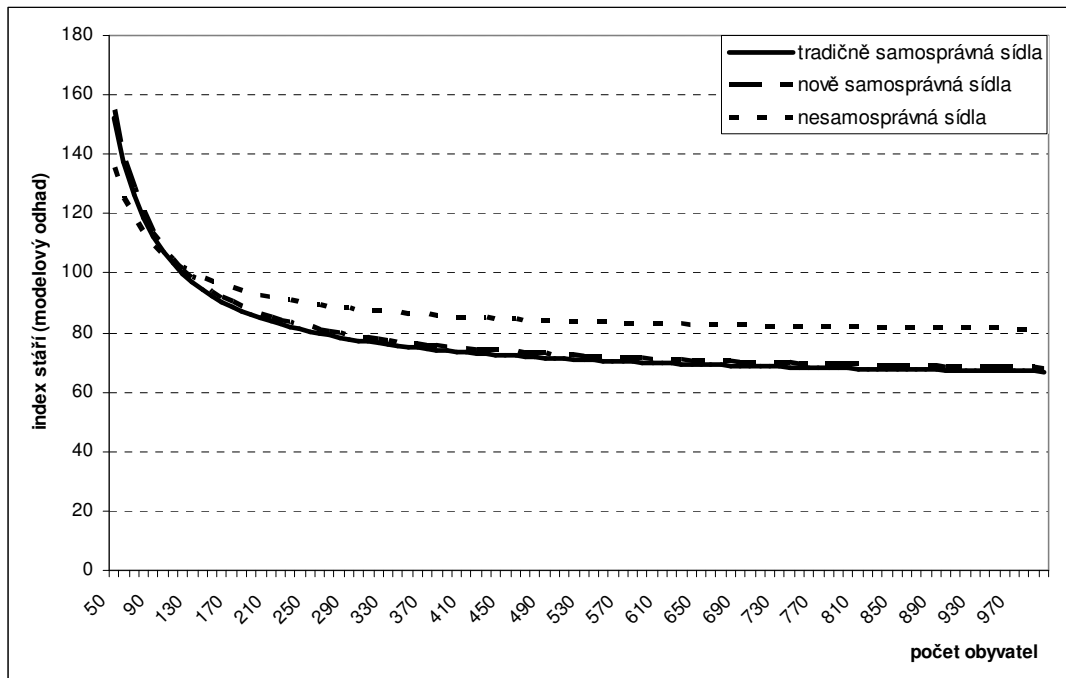
Zdroj: Vlastní výpočty podle dat ČSÚ

### 7.3. Výsledky analýzy

Věkovou strukturu sídel reprezentuje v analýze jednoduchý index stáří. Dá se předpokládat, že vysoký index stáří může indikovat venkovské sídlo, jehož rozvojové perspektivy jsou omezené, nízký index stáří může naznačovat zájem rodin s dětmi setrávat v sídle a dává určitou naději budoucího rozvoje. Z prostého porovnání údajů o stáří populace pocházejících ze sčítání lidu 2001 vyplývá, že zdaleka nejmladší populaci měla tradičně samosprávná sídla s průměrným indexem stáří 97, podstatně starší bylo obyvatelstvo nově samosprávných sídel (index stáří 119) a nejstarší byli obyvatelé nesamosprávných sídel (index stáří 134). Věková struktura obyvatel ovšem dosti silně souvisí s populační velikostí sídel. Menší venkovská sídla mají v průměru výrazně vyšší věkovou strukturu než sídla větší. Zatímco kupříkladu části obcí o velikosti 601-1000 obyvatel měly průměrný index stáří 80, části obcí o velikosti 101-300 měly index stáří 106 a části obcí o velikosti 50-100 obyvatel měly průměrný index stáří 172. Vliv populační velikosti sídel na jejich charakteristiky ovšem není lineární. Pro posouzení, zda existují rozdíly v demografickém složení populace mezi tradičně samosprávnými sídly, nově samosprávnými sídly a nesamosprávnými sídly při kontrole vlivu jejich rozdílné

populační velikosti bylo použito nelineární regresní modelování.<sup>43</sup> Následující dva grafy ukazují křivky souvislosti mezi populační velikostí a indexem stáří v různých administrativních typech sídel v roce 1991 (Obr. 7.3) a v roce 2001 (Obr. 7.4).

Obr. 7.3. Závislost indexu stáří na populační velikosti části obce různých typů v roce 1991



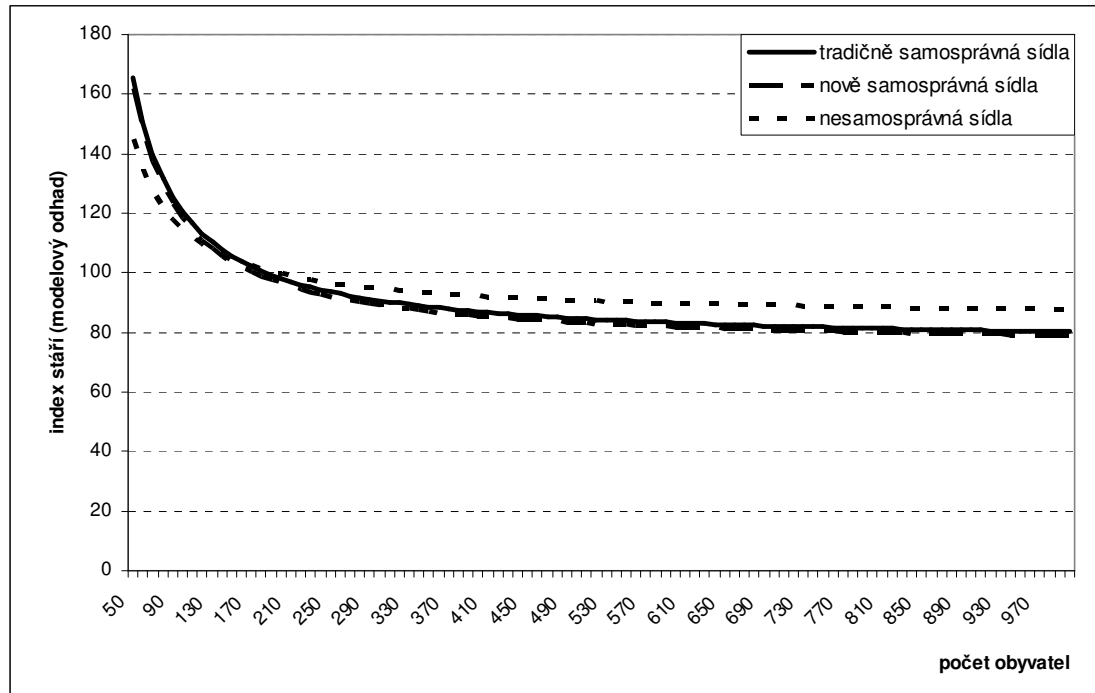
Zdroj: vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 1991, ČSÚ

Z obou grafů je dobře vidět nelineární charakter souvislosti mezi populační velikostí a indexem stáří. Obecně platí, že index stáří obyvatel části obce se zvyšuje se zmenšujícím se počtem obyvatel sídla. Zatímco je však tento nárůst u větších sídel jen velmi pozvolný, u sídel s méně než 500 obyvateli se začíná zrychlovat a u sídel pod 150 obyvatel je nárůst velmi prudký. Tato závislost byla pozorována u všech tří typů částí obcí a v obou sledovaných obdobích. Mezi situacím v obou sledovaných letech však existují i některé rozdíly, které stojí za zaznamenání. Zatímco v roce 1991 byl index stáří zřetelně vyšší u nesamosprávných sídel s více

<sup>43</sup> Pomocí regresní analýzy (procedura Curve Estimation v SPSS) byla nalezena křivka, která optimálně vystihuje podobu vztahu mezi populační velikostí a indexem stáří. Ve všech případech byla procedura Curve estimation použita k výpočtu parametrů regresních rovnic ve všech třech odlišných typech sídel podle jejich administrativního statusu. U indexu stáří vystihovala souvislost nejlépe křivka inverzního tvaru definovaná obecně rovnicí  $y=a/x+b$ . Jednotlivé výpočty reprezentují v textu grafy, které zachycují tvar a směr regresních křivek. Statistická významnost souvislostí v tomto případě není vypočítávána, protože do analýzy nevstupuje výběrový soubor, ale celý základní soubor zkoumaných sídel.

než 150 obyvateli oproti tradičně i nově samosprávným sídlům o téže velikosti, v roce 2001 už byl rozdíl podstatně menší a části obcí daných tří typů se v tomto parametru příliš nelišily. To bylo způsobeno rychlejším stárnutím populace u obou typů samosprávných sídel. Ani v roce 1991 ani o deset let později neexistovaly prakticky žádné rozdíly ve věkové struktuře tradičně a nově samosprávných sídel.

Obr. 7.4. Závislost indexu stáří na populační velikosti části obce různých typů v roce 2001



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 2001, ČSÚ

Znamená to, že ty části obcí, které těsně před rokem 1990 neměly administrativní samostatnost a získaly ji až v roce 1990 nebo později, měly v tomto ohledu blízko k tradičně samosprávným sídlům a právě v tomto znaku se odlišovaly od částí obcí, které administrativní samostatnost nezískaly.

Interpretace těchto výsledků naznačuje, že rozdílné průměrné hodnoty indexu stáří u zkoumaných tří typů sídel nejsou způsobeny primárně jejich rozdílným administrativním statutem, ale spíše jejich rozdílnou velikostí. V každém případě lze říci, že administrativní samosprávnost sama o sobě nebyla ani před rokem 1989 ani v 90. letech 20. století faktorem, který by výrazněji ovlivnil stárnutí populace malých sídel. Tradičně samosprávná sídla se v roce 1991 neodlišovala od nově samosprávných, která v té době ale ještě samosprávnost neměla, a nově samosprávná sídla (stejně jako tradičně samosprávná sídla) stárnula v letech 1991-

2001 dokonce rychleji než nesamosprávná sídla. Spíše se zdá být pravděpodobné, že mladší populace je jedním z možných faktorů, který přispěl k rozhodnutí o osamostatnění.

Obdobným způsobem byly zkoumány odlišnosti ve vzdělanostní struktuře populace tří administrativně odlišných typů částí obcí. Prostým porovnáním průměrného podílu lidí s maturitou v roce 1991 lze zjistit, že relativně nejvzdělanější obyvatelstvo měla tradičně samosprávná sídla (17,7 % lidí s maturitou), méně obyvatel s maturitou měla nově samosprávná sídla (15,6 %) a nejméně nesamosprávná sídla (13,7 %). V 90. letech pak došlo ke všeobecnému zvýšení podílu lidí s maturitou ve všech třech typech částí obcí. Protože tempo zvyšování bylo zhruba stejné, vzájemné poměry mezi částmi obcí různých typů se nijak nezměnily – nejvíce lidí s maturitou bylo v roce 2001 v tradičně samosprávných sídlech (23,7 %), o něco méně v nově samosprávných sídlech (21,4 %) a nejméně v nesamosprávných sídlech (19,7 %). Stejně jako v případě indexu stáří byl i podíl lidí s maturitou v obou sledovaných letech výrazně závislý na populační velikosti části obce. V roce 1991 se pohyboval v rozmezí od 13,2 % u nejmenších částí obcí s 50-100 obyvateli do 22,3 % u největších částí obcí s více než 1500 obyvateli. V roce 2001 se podíl lidí s maturitou analogicky pohyboval v rozmezí 19,6 až 27,1 %.

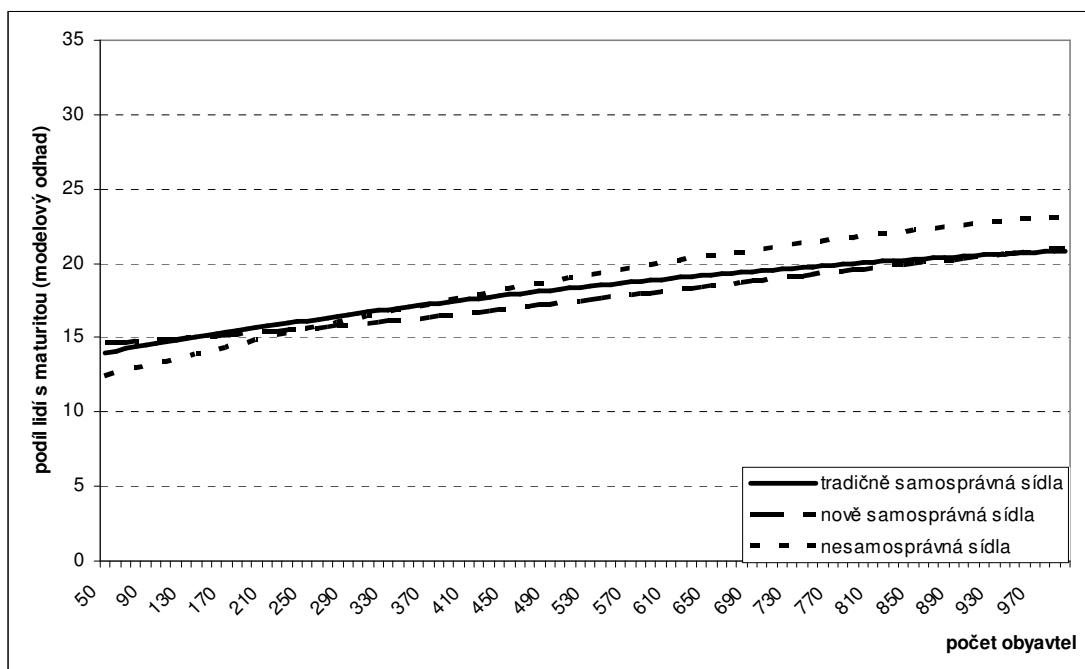
Pro očištění rozdílů od vlivu populační velikosti byly opět pomocí nelineární regrese odhadnuty parametry funkcí závislosti podílu osob s maturitou na počtu obyvatel.<sup>44</sup> Výsledné regresní křivky jsou opět zobrazeny v grafech na Obr. 7.5 (rok 1991) a Obr. 7.6 (rok 2001).

Obr. 7.5 ukazuje, že v podílu obyvatel s maturitou se tři námi sledované kategorie částí obcí v roce 1991 příliš nelišily, při kontrole vlivu populační velikosti nelze identifikovat jednoznačné odlišnosti některého administrativního typu sídel.

---

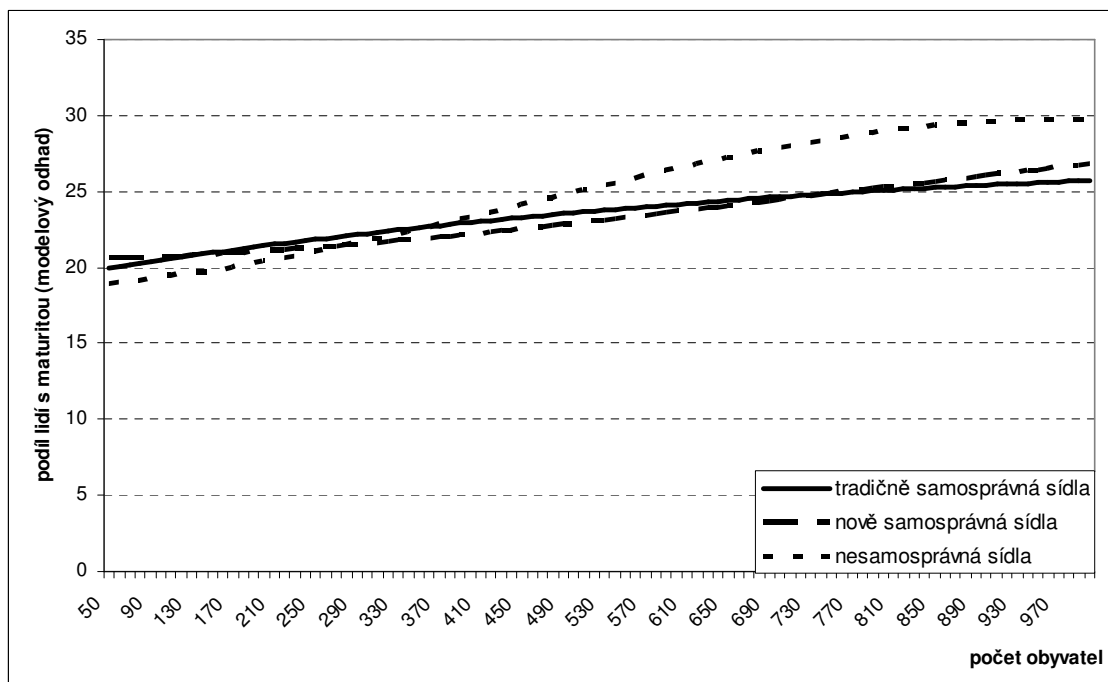
<sup>44</sup> Souvislost šlo nejlépe aproximovat pomocí křivky definované polynomiální funkcí ve tvaru:  $y = a x^3 + b x^2 + c x + d$ , kde  $x$  značí populační velikost sídla,  $y$  značí odhadovanou hodnotu podílu lidí s maturitou a parametry  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$  jsou vypočtené parametry rovnice.

Obr. 7.5. Závislost vzdělání populace na velikosti části obce různých typů v roce 1991



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 1991, ČSÚ

Obr. 7.6. Závislost vzdělání populace na velikosti části obce různých typů v roce 2001



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 2001, ČSÚ

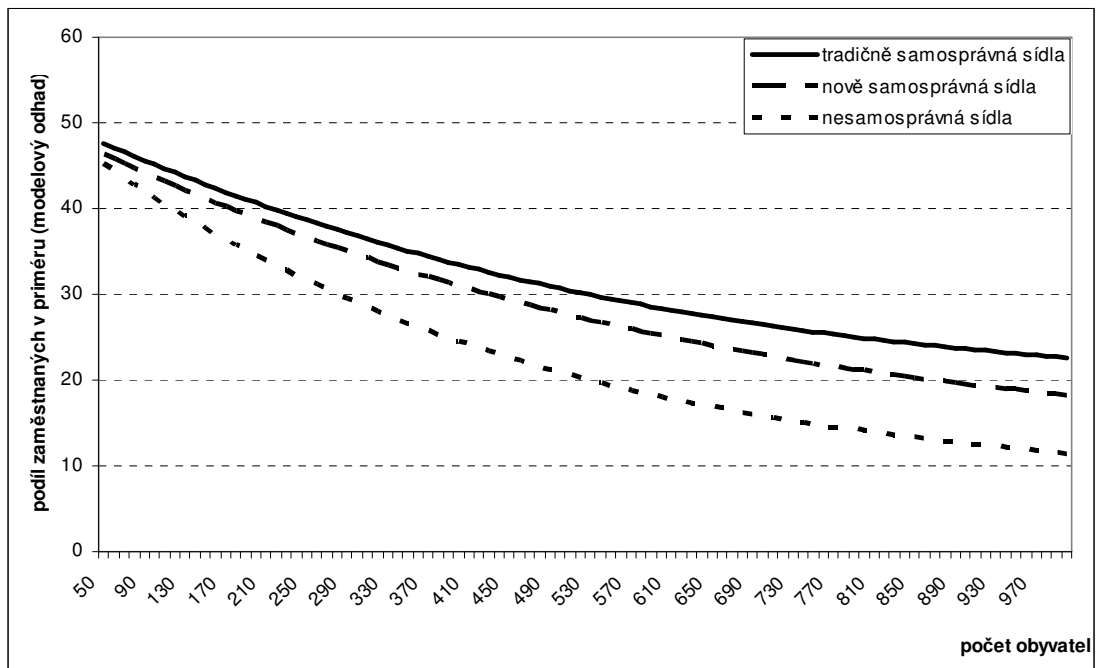
Obdobný obrázek lze získat i z analýzy dat pocházejících ze sčítání lidu 2001, jejichž výsledky jsou zachyceny v Obr. 7.6. Podobně jako v předchozím případě jsou

rozdíly mezi třemi odlišnými typy částí obcí minimální. Při pohledu na graf je sice vidět, že v nesamosprávných sídlech s více než 500 obyvateli je vyšší podíl lidí s maturitou než v samosprávných sídlech, takových nesamosprávných sídel je ovšem jen velmi malý počet (celkem 44). V zásadě tedy platí, že se tradičně a nově samosprávná sídla a nesamosprávná sídla vzděláním své populace neliší. To platilo jak v roce 1991, tak v roce 2001. Status administrativně nezávislé obce, ani jeho získání po roce 1990, se nijak na vzdělanostní strukturu obyvatel malých obcí neprojevil, a zároveň se zdá, že vyšší vzdělanost v těch částech obce, které neměly před rokem 1990 vlastní obecní úřad, zřejmě nepatřila mezi faktory podporující jejich administrativní osamostatnění.

Analýza podílu ekonomicky aktivních obyvatel pracujících v priméru byla provedena opět stejným postupem jako v případě indexu stáří a podílu osob s maturitou. V sídlech s méně než 2000 obyvateli je celkově osob zaměstnaných v priméru nadprůměrné množství, ani zde se však nejedná o dominantní sektor zaměstnanosti. V roce 1991 bylo v tomto sektoru v malých obcích zaměstnáno ještě více než 30% ekonomicky aktivních, po ekonomických reformách 90. let se ovšem tento podíl rapidně snížil na cca 15% v roce 2001. Jednoduchá komparace průměrného podílu osob zaměstnaných v priméru v jednotlivých administrativních typech sídel naznačuje, že v tradičně samosprávných sídlech je obyvatel v priméru zaměstnáno více než v dalších dvou typech sídel (33,1 % v tradičně samosprávných sídlech, 38,3% v nově samosprávných sídlech, 39,3 % v nesamosprávných sídlech). Podíl zaměstnaných v priméru se ovšem snižuje s rostoucí populační velikostí sídel způsobem, který lze opět nejlépe aproximovat polynomiální funkcí třetího stupně. Jak závisel podíl zaměstnaných v priméru na typu části obce, pokud je kontrolován vliv populační velikosti sídel, je dobře patrné z grafu na Obr. 7.7.

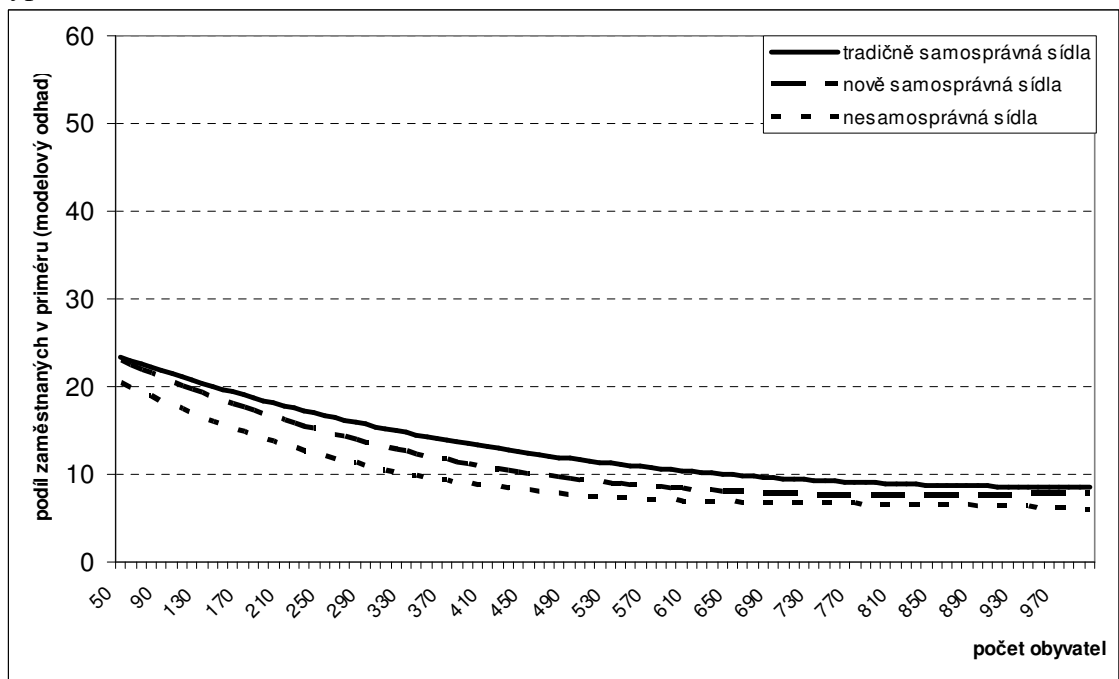
Jestliže je kontrolován vliv populační velikosti, je situace zcela jiná než při prosté komparaci. V nesamosprávných sídlech je zaměstnanost v priméru relativně nejnižší, naopak nejvyšší je v sídlech tradičně samosprávných. Rozdíly se s rostoucí velikostí sídel mírně zvyšují, u sídel se 300 obyvateli je rozdíl mezi tradičně samosprávnými a nesamosprávnými sídly cca 10%. K nižšímu podílu osob zaměstnaných v priméru v nesamosprávných sídlech může přispívat jejich geografická poloha (poměrně často leží v zázemí malých měst, do nichž bylo možno dojíždět za prací).

Obr. 7.7. Závislost podílu zaměstnaných v priméru na velikosti části obce různých typů v roce 1991



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 1991, ČSÚ.

Obr. 7.8. Závislost podílu zaměstnaných v priméru na velikosti části obce různých typů v roce 2001



Zdroj: Vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 2001, ČSÚ.

Po deseti letech se situace do značné míry změnila. K prudkému snížení počtu obyvatel zaměstnaných v priméru došlo ve všech typech sídel, zároveň se ale výrazně snížily rozdíly mezi nimi (Obr. 7.8).

Dá se říci, že odchod lidí ze zemědělství a lesnictví do jiných sektorů ekonomiky se týkal obyvatel všech tří typů sídel, relativně rychlejší však byl v samosprávných sídlech, zvláště v tradičně samosprávných sídlech.

Interpretace tohoto procesu není jednoduchá, zřejmě ale nelze hledat vysvětlení v samotném administrativním statusu sídla. Systematické rozdíly mezi samosprávnými a nesamosprávnými sídly se totiž neukazují. V roce 1991 byl v samosprávných sídlech podíl ekonomicky aktivních nejvyšší, pak ale v 90. letech v těchto sídlech nejrychleji klesal až do stavu, kdy v roce 2001 je situace ve všech třech typech sídel prakticky vyrovnaná. Je možné že ještě v 80. letech byla jedním z rozvojových faktorů, které přispívaly i k tomu, že některé obce udržely svou samostatnost, existence zemědělských družstev. Sídla, v nichž se nacházela zemědělská družstva, a tedy i více osob zaměstnaných v zemědělství, byla tedy možná častěji samosprávná. V 90. letech pak ovšem tato souvislost přestala platit.

Zbývající tři rozvojové dimenze (rozvinutost infrastruktury, vybavenost domácností a stav bytového fondu) byly analyzovány obdobným způsobem. Nejprve byly porovnány průměrné hodnoty ukazatelů v jednotlivých typech sídel (Tab. 7.3).

Tab. 7.3. Vybrané charakteristiky částí obcí tří různých typů v letech 1991 a 2001

	1991			2001		
	Tradičně samosprávná sídla	Nově samosprávná sídla	Nesamosprávná sídla	Tradičně samosprávná sídla	Nově samosprávná sídla	Nesamosprávná sídla
Podíl bytů s plynem	1,9	0,4	0,4	31,9	18,9	11,7
Podíl bytů s veřejným vodovodem	91,9	90,9	89,6	96,7	96,2	95,1
Podíl bytů s veřejnou kanalizací	21,9	14,9	10,7	32,6	21,9	16,0
Podíl neobydlených domů	18,4	21,6	23,6	22,8	27,6	30,4
Podíl domů nezpůsobilých k bydlení	1,9	2,0	2,2	3,2	3,8	4,7
Podíl domácností s televizí (1991) /internetem (2001)	54,7	52,9	49,6	3,8	3,5	2,9
Podíl domů postavených v letech 1991-2001	-	-	-	9,9	9,3	9,0

Zdroj: vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 1991 a 2001, ČSÚ

Z hodnot ukazatelů v tabulce lze snadno vyčíst, že tradičně samosprávná sídla se nejvíce odlišují od nesamosprávných sídel. Pozice nově samosprávných sídel je



zpravidla někde mezi oběma výše zmíněnými. U všech typů infrastruktury došlo mezi sledovanými cenami k procentuálnímu navýšení. Zatímco podíl bytů napojených na plyn narostl razantně, podíl bytů s kanalizací se zvýšil jen o jednotky procent a podobně napojení na veřejný vodovod vzrostlo slabě, přiblížilo se ovšem téměř sto procentní hranici. U napojení na kanalizaci se navíc mezi lety 1991 a 2001 výrazně zvýšil rozdíl mezi samosprávnými a nesamosprávnými sídly. V roce 1991 činil cca 9%, v roce 2001 už 16%.

Stav bytového fondu se ve sledovaném období mírně zhoršil. Podíl neobydlených domů vzrostl o několik procent, totéž platí i pro podíl domů nezpůsobilých svým stavem k obývání. Těch je sice jen několik procent, jejich počet ovšem narostl téměř na dvojnásobek. V nesamosprávných sídlech rostl podíl domů nezpůsobilých k obývání rychleji než v ostatních typech sídel.<sup>45</sup>

Podíl domácností vybavených televizí (v roce 1991), respektive internetem (v roce 2001) měl očekávaný vzorec: nejvyšší vybavenost domácností byla v tradičně samosprávných sídlech a nejmenší v nesamosprávných sídlech.

Údaje v tabulce ukazují zdánlivě jasný obraz – ve všech sledovaných parametrech byla jak v roce 1991, tak v roce 2001 rozvinutější samosprávná sídla (zvláště tradičně samosprávná sídla) než sídla nesamosprávná. V nesamosprávných sídlech navíc ve sledovaném období došlo u některých ukazatelů k pomalejšímu nárůstu, (resp. k rychlejšímu úpadku) oproti sídlům samosprávným.

Pokud jsou ovšem zde uvedené údaje očištěny od vlivu velikosti sídla, dosavadní zjištění se výrazně změní. Očištění vlivu administrativního statusu od vlivu populační velikosti pomocí nelineární regrese podobně jako u ostatních charakteristik ukázalo, že zatímco populační velikost má na jednotlivé charakteristiky výrazný vliv, celkový vliv administrativního statusu je slabý. V tom se výsledky dobře shodují s výsledky pro věkovou a vzdělanostní strukturu a strukturu zaměstnanosti.

Sledované charakteristiky týkající se infrastruktury a stavu bytového fondu ovšem na rozdíl od jiných zde sledovaných charakteristik patří k ukazatelům, které

---

<sup>45</sup> Na tomto místě je třeba upozornit na to, že jako neobydlené domy byly ve sčítáních vykazovány domy určené k bydlení, ve kterých nebyla sečtena žádná osoba s trvalým nebo dlouhodobým pobytem. Tzv. neobydlené domy tudíž mohou být obývány lidmi, kteří v nich neměli trvalé bydliště, případně využívány jako druhé bydlení pro rekreační účely. Počet domů nezpůsobilých k obývání je proto kvalitnějším indikátorem stavu bytového fondu.

se týkají bezprostředně činnosti místních samospráv.<sup>46</sup> Byly proto podrobeny ještě další, podrobnější analýze. Populační velikost sídel byla kategorizována do čtyř kategorií (50-100, 101-300, 301-600, 601-2000), v každé velikostní kategorii byla sídla rozdělena podle svého administrativního statusu a následně byly pro každou výslednou kategorii spočítány průměrné hodnoty vybavenosti infrastrukturou. Lze tak zjistit, jestli se vliv administrativního statusu sídla neprojevuje jen v obcích určité velikosti. Ukázalo se, že na hodnoty podílu neobydlených domů, domů nezpůsobilých k bydlení a domů postavených od roku 1991 nemá administrativní status sídla prakticky žádný vliv ani v nejmenších, ani ve větších sídlech. Naproti tomu analýza vybavenosti infrastrukturou některé rozdíly ukázala (viz Tab. 7.4).

Tab. 7.4 Vybavenost infrastrukturou v sídlech různé velikosti a různého administrativního statusu, 2001.

Počet obyvatel 2001	Administrativní status sídla	podíl bytů s plynem 2001	podíl bytů s vodovodem 2001	podíl bytů s kanalizací 2001
50-100	Tradičně samosprávná sídla	15,6	95,6	14,2
	Nově samosprávná sídla	5,6	95,4	13,2
	Nesamosprávná sídla	5,9	94,3	13,4
101-300	Tradičně samosprávná sídla	20,4	96,2	24,8
	Nově samosprávná sídla	15,9	96,0	23,0
	Nesamosprávná sídla	14,8	95,7	17,5
301-600	Tradičně samosprávná sídla	33,1	96,7	31,1
	Nově samosprávná sídla	33,3	97,1	27,4
	Nesamosprávná sídla	33,2	96,3	23,8
601-2000	Tradičně samosprávná sídla	45,5	97,4	45,3
	Nově samosprávná sídla	55,4	98,1	29,3
	Nesamosprávná sídla	59,1	98,3	40,0

Zdroj: vlastní výpočty podle dat Sčítání lidu, domů a bytů 1991 a 2001, ČSÚ

Vybavenost bytů vodovodem byla v roce 2001 na tak vysoké úrovni, že administrativní status sídla zde nemá žádný vliv, ale prakticky se neprojevuje ani

<sup>46</sup> Budování infrastruktury, péče o vzhled obce a snaha o udržení lokálních služeb patří k dominantním rozvojovým cílům starostů malých obcí (viz kapitola 6.2.1).

vliv velikosti sídla. U vybavenosti plynovými přípojkami jsou patrné rozdíly podle administrativního statusu zejména u nejmenších sídel. Tradičně samosprávná sídla mají plynových přípojek výrazně více než ostatní typy sídel. Naopak u kanalizačních přípojek lze vidět zvýhodnění tradičně samosprávných sídel a naopak určité znevýhodnění nesamosprávných sídel teprve u sídel větší velikosti, nejvíce se tento rozdíl projevuje u sídel s 300-600 obyvateli.

Ve velikostní kategorii 601-2000 mají rozdíly podle administrativního statusu jinou povahu. Plynem jsou nejlépe vybavena nesamosprávná sídla, kanalizací pak tradičně samosprávná sídla, nesamosprávná sídla se jim ale svými hodnotami blíží. Těchto velkých nesamosprávných sídel je však jen omezený počet. Při snaze vysvětlit, proč jsou nesamosprávná sídla s více než 600 obyvateli vybavená kanalizací i plynem lépe než nově samosprávná sídla, resp. i lépe než tradičně samosprávná sídla, bylo zjištěno, že velká část populačně relativně velkých nesamosprávných sídel jsou administrativní součástí nějakého města. Infrastruktura v takových městských částech byla tedy zřejmě vybudována z příslušných rozpočtů v rámci investic měst do infrastruktury.

Tyto výsledky vedou k opatrnosti při interpretaci. Jakkoliv je populační velikost sídla pro jeho rozvoj klíčová a jeho administrativní status může rovněž sehrávat svou roli, nejsou to jediné parametry, které ovlivňují jeho rozvojové potenciály. I když do sledování nebyly zahrnuty suburbánní obce ležící v zázemí velkých center, ukázalo se, že i u venkovských sídel jsou v řadě případů rozvojové potenciály významně ovlivněny polohou vzhledem k menším centrům. Vybavenost sídel plynem kupříkladu významně roste se zmenšující se vzdáleností k mikroregionálním centrům. U síťové infrastruktury typu připojení na plyn je taková souvislost logická: větší centra jsou na plyn připojena všechna a faktor vzdálenosti hraje významnou roli při rozhodování o tom, které z venkovských obcí k plynu připojit dříve a které později. Podobnou roli mohou hrát i faktory makroregionální – analýzy ukazují, že sídla ležící na jižní Moravě jsou obecně lépe vybavena než sídla v ostatních částech republiky.

#### **7.4. Interpretace výsledků**

Výsledky provedených analýz naznačují, že existující rozdíly v rozvojových charakteristikách jednotlivých sledovaných sídel, resp. geograficky oddělených částí obcí, jsou dosti silně ovlivňovány jejich populační velikostí. Obecně platí, že větší

sídla vykazují lepší hodnoty jednotlivých ukazatelů – mají mladší a vzdělanější obyvatelstvo, ekonomicky aktivní část jejich populace méně často pracuje v zemědělství, mají lepší infrastrukturu a zachovalejší bytový fond, jejich domácnosti jsou lépe vybavené.<sup>47</sup> Vliv administrativního statusu částí obce hraje mnohem méně jednoznačnou roli – části obcí, které jsou „sídlem“ obecního úřadu sice vykazují obecně příznivější parametry rozvoje než části obcí, které nemají vlastní samosprávu, převážná část těchto rozdílů však jde na vrub skutečnosti, že části obcí, které mají svoji vlastní obecní samosprávu, jsou v průměru větší, než části obcí které jsou administrativní součástí jiné obce bez vlastní samosprávy.

Rozdíly v administrativním statusu částí obcí se stírají především u sídel, které mají velmi malou populační velikost; výrazné je to u částí obcí s počtem obyvatel menším než 200. Nejlépe interpretovatelné rozdíly mezi sídly s různým administrativním statutem nalézáme v oblasti vybavenosti infrastrukturou. Zde platí, že nesamosprávná sídla jsou zpravidla vybavena hůře, naopak tradičně samosprávná sídla dosahují vyšších hodnot vybavenosti. U obcí různé velikosti se ovšem tyto rozdíly projevují různě.<sup>48</sup>

V každém případě je ovšem jasné, že u zkoumaných sídel malé velikosti (do 2000 obyvatel) ležících mimo území největších center a jejich bezprostředního zázemí, je vliv velikosti sídla na jeho rozvoj (měřený omezeným počtem indikátorů dostupných ze sčítání lidu) větší, než vliv jejich administrativního statusu.

Hypotézu o celkově nižší rozvinutosti sídel se samosprávou tedy nepotvrzují. Zároveň ovšem nemohu zcela potvrdit ani hypotézu opačnou, která předpokládá vyšší rozvinutost samosprávných sídel. U některých indikátorů se sice podařilo objevit rozdíl mezi sídly různého statusu, které by tuto hypotézu podporovaly, výsledky však nejsou příliš konzistentní a týkají se spíše jen vybavenosti infrastrukturou.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Přestože rozdíly v populační velikosti hrají podstatnou roli, vyčerpávají zpravidla jen malý podíl variability měřených ukazatelů, obvykle v jednotkách procent. Na jejich situaci tedy působí i další důležité rozvojové faktory, které v analýze nebyly zkoumány.

<sup>48</sup> A u sídel s více než 600 obyvateli toto pozorování už neplatí.

<sup>49</sup> Z důvodu nedostupnosti dat nebylo možné provést analýzu vybavenosti různých sídel lokálními službami, jako jsou např. prodejny, restaurační zařízení nebo školy. Je ovšem velmi dobře možné, že rozdíly mezi sídly různého statusu se projevují právě v oblasti výskytu služeb, zejména pak těch služeb, které jsou podporovány z rozpočtů obcí.

Uvedená analýza naznačuje, že při úvahách o potenciální konsolidaci struktury obcí spojené s přičleňováním malých obcí k větším administrativním celkům nelze dost dobře argumentovat efektivitou a rozvojovými možnostmi jednotlivých sídel. V diskuzi o tom, zda by malé obce ze slučování vyšly jako vítězové nebo poražení, se nelze opřít o empirické důkazy vyšší či nižší rozvinutosti samosprávných, resp. nesamosprávných sídel. V obecné rovině sice platí, že větší obce vykazují výrazně příznivější rozvojové charakteristiky než obce malé, provedená analýza nicméně ukazuje, že toto zvýhodnění vyplývá z větší velikosti sídel, nikoliv z jejich administrativního statusu. Případné konsolidace by se přitom přirozeně nedotkly sídelní struktury, změny by se týkaly struktury administrativní. Zdá se, že je možné potvrdit Illnerovu (2006) tezi o tom, že rozhodování o případné konsolidaci by mělo povytce politický charakter.

Malý vliv existence samosprávy na situaci v obci poněkud relativizuje zjištění z předchozích kapitol o tom, že samospráva, především starosta, patří k aktérům, kteří situaci v obci významně ovlivňují. Provedené statistické analýzy spíše nabízejí interpretaci, podle níž samosprávy nemají dostatek síly a kapacity k tomu, aby v obci něco reálně ovlivnily. Kvantifikovatelné charakteristiky sídel se samosprávou jsou obdobné jako u sídel podobné velikosti, ale bez vlastní samosprávy. Je ovšem možné, že vliv činnosti samosprávy je výrazný zejména u takových charakteristik, které nelze snadno kvantifikovat, jako je vzhled obce, kvalita veřejných služeb či občanské soužití. Podrobněji tuto úvahu rozvádím v závěru práce.

## 8. Souhrnné závěry, interpretace a diskuse

Empirické analýzy provedené v této práci mají velmi různorodý charakter, všechny se však z různých stran dotýkají centrálního cíle této práce, jak byl formulován v úvodní kapitole a specifikován v kapitole 2.4. Jsou motivovány snahou identifikovat důležité neformální aspekty politických procesů v samosprávě malých obcí a zejména zjistit, jak činnost samosprávy ovlivňuje různé aspekty života v obci.

Konkrétní výzkumné otázky, které se s těmito cíli pojí, jsou následující:

1. Do jaké míry plní instituce samosprávy v malých obcích funkci komunitního interakčního pole? Propojuje dílčí zájmy obyvatel obce, dokáže identifikovat společné cíle a mobilizovat interní zdroje pro jejich dosažení?
2. Přispívá činnost místních samospráv v malých obcích k rozvoji občanské participace obyvatel obce a obecně k rozvoji sociálního kapitálu v obci?
3. Jaký důraz kladou starostové na jednotlivé úkoly spojené s lokálním leadershipem a jak celkově koncipují svou agendu? Jak se vyrovnávají s požadavky kladenými na jejich roli, jaké vůdcovské styly je možné u nich identifikovat a do jaké míry jejich pojetí leadershipu přispívá k rozvoji obce?

Odpověď na první výzkumnou otázku není jednoduchá. Nejdetailnější informace bylo možné získat z případové studie provedené v obci Verměřovice. Zde se prokázalo, že samospráva obce v každém případě plní roli komunitního interakčního pole, jak ho definovali Kaufman (1959) a Wilkinson (1991), je tedy institucí, která usiluje o nalezení komplexních a sdílených kolektivních zájmů celé lokální komunity a o jejich realizaci. Ve své činnosti spolupracuje s organizovanými občanskými iniciativami a různými místními spolky a snaží se podporovat jejich činnost, zejména tehdy, když činnost těchto organizací je vnímána jako přínos pro celou obec. Aktivity, které samospráva realizuje, mají v mnoha ohledech dosti podstatný dopad na život v obci a zároveň samospráva usiluje i o dosahování dlouhodobých strategických cílů (v tomto případě zejména populačního rozvoje). Je ovšem sporné, jestli kolektivní cíle, které samospráva prosazuje, vznikly agregací dílčích zájmů jednotlivých obyvatel obce. Spíše se zdá, že v samosprávě nedochází běžně k vyjednávání různorodých dílčích zájmů a hledání kompromisů, z nichž by mohli profitovat všichni obyvatelé. Samospráva totiž funguje jako výrazně

konsensuální těleso, jehož rozhodování je dílčími zájmy obyvatel ovlivněno jen velice slabě. Případné spory a konflikty v zastupitelstvu obce vznikají spíše kvůli odlišným představám jednotlivých zastupitelů o tom, jaké aspekty rozvoje jsou pro obec podstatné (jde ovšem spíše o dílčí věci, jako je provoz školní družiny o prázdninách, význam chodníků, povolenou výšku plotů, apod.). O podstatných věcech nicméně panuje v zastupitelstvu shoda, i přesto, že je formálně složeno z představitelů dvou soupeřících kandidátních listin. Další analýzy prokázaly, že tato situace není ojedinělá. Ve dvanácti obcích, kde byly prováděny nestandardizované rozhovory byl způsob rozhodování v zastupitelstvech popisován jako převážně konsensuální. Případné spory, které do rozhodování zastupitelstev zasahovaly, se týkaly především vztahů samosprávy s jednotlivými lokálními občanskými organizacemi. Zdá se, že právě tato uskupení mohou v malých obcích vystupovat jako nositelé dílčích zájmů, které se snaží s pomocí samosprávy prosadit. Naproti tomu spory vyvolané ekonomickými zájmy soukromých firem a podnikatelů nebyly zaznamenány vůbec.

Samosprávy ve zkoumaných dvanácti obcích se mezi sebou dosti lišily tím, kolik peněz dokázaly pro své obce získat z různých dotací a jaké množství rozvojových aktivit realizovaly. To opět poněkud zpřesňuje situaci pozorovanou ve Verměřovicích. Samosprávy nejsou průsečíkem dílčích zájmů, ale spíše zdrojem rozvojových nápadů a projektů, které jsou připravovány s cílem přispět k rozvoji celé lokální komunity. Některé samosprávy jsou ovšem v tomto usilování úspěšnější než jiné. Nezdá se tedy, že samosprávy by měly problém v tom, jaké kolektivní cíle stanovit a jak vytvořit v lokální komunitě legitimní kompromisy ohledně budoucího rozvoje. Jejich problémem však může být schopnost těchto cílů dosáhnout, která je limitována jejich personální a organizační kapacitou.

Případová studie i nestandardizované rozhovory umožnily identifikovat, jaké rozvojové cíle si samosprávy kladou. Teprve pomocí dotazníkového šetření bylo ovšem možné lépe zobecnit, které cíle jsou pro samosprávy významnější a které méně významné. K nejdůležitějším patří zkvalitňování vzhledu obcí, udržení a zkvalitnění místních služeb, budování infrastruktury a populační rozvoj obce. O něco menší, stále však značný důraz kladou starostové i na sociální soudržnost v obci, spolkový život a rozvoj veřejného dění. Ekonomický rozvoj, resp. zvyšování počtu pracovních příležitostí v obci, je vnímán jako relativně méně významný a především jen velmi obtížně realizovatelný cíl.

Absence konfliktů v zastupitelstvu a výrazně konsensuální povaha rozhodování platí podle výsledků dotazníkového šetření ve většině obcí, nejsou však pravidlem vždy. Zhruba v polovině obcí se podle starostů v zastupitelstvu objevují konflikty, v necelé pětině obcí se pak jedná o konflikty, které se nedaří snadno vyřešit.

Pro dosažení stanovených cílů se samosprávy snaží mobilizovat především externí zdroje, tedy žádat o dotace. Získávání dotací považují starostové dokonce za svůj nejvýznamnější úkol. O mobilizaci vnitřních zdrojů lze hovořit zejména v případě cílů spojených s rozvojem různých veřejných akcí v obci, volnočasového využití a spolkové činnosti v obci. Spolupráce samospráv s místními organizacemi je v tomto směru možno chápat jako snahu využít jejich potenciál a zároveň podpořit jejich činnost.

Na druhou výzkumnou otázku lze odpovědět přímočařeji. Již zmíněná podpora, kterou od samospráv dostávají lokální spolky a organizované občanské aktivity, je jasným krokem vedoucím k podpoře sociálního kapitálu v obci. Samotná existence instituce samosprávy výrazně usnadňuje těm občanům, kteří o to mají zájem, účastnit se politického rozhodování. Nízký poměr počtu zastupitelů vůči počtu voličů v malých obcích výrazně zvyšuje pravděpodobnost zvolení kandidátů, kteří mají o funkci zastupitele zájem. Když navíc k zastupitelstvu připočteme členy výborů a komisí, jejichž členové mají na komunální politice také svůj podíl, ukazuje se, že roztržštěná struktura obcí je sama o sobě faktorem výrazně zvyšujícím příležitosti k politické participaci. Snadná dostupnost zvolených politiků pak dále zvyšuje možnosti jednotlivých obyvatel k politické participaci, která má ovšem spíše neformální povahu. Časté personální propojení zastupitelstva s představiteli různých spolků pak umožňuje reprezentovat zájmy organizovaných skupin občanů v samosprávě.

Třetí otázka je opět dosti komplexní. Provedené analýzy potvrzují dominantní roli starosty v samosprávě malých obcí. Starostové ovšem nejsou typickými politickými leadery. Oproti roli lokálních politických leaderů, jak je popsána v politologické literatuře, je v jejich činnosti potlačena potřeba dosahování konsensu, a to jak uvnitř zastupitelstva, tak uvnitř celé obce. Absence výraznější potřeby dosahování konsensu odpovídá i výše zmíněnému poznatku, že samosprávy nepříliš často musejí vyjednávat kompromisy mezi různými zájmovými skupinami. V roli starostů je ovšem naopak výrazně posílena úloha přímé realizace rozhodnutí



samosprávy. Vzhledem k absenci či oslabení podpůrného administrativního aparátu je starosta nejen tím, kdo rozhoduje o budoucím směřování obce a snaží se vymýšlet různé rozvojové projekty, ale také člověkem, který usiluje o realizaci těchto projektů včetně zajištění jejich financování. V některých případech se starostové podílejí přímo i na technickém zajištění chodu obce. Činnost starosty je výrazně orientována dovnitř obce, spolupráce s různými aktéry mimo obec je spíše potlačena.

Co se týče vůdcovského stylu, starostové preferují spíše konsensuální způsob rozhodování a většinou podporují zapojování občanů do rozhodování samosprávy, zejména formou konzultací, nejlépe pak prostřednictvím účasti obyvatel na zasedání zastupitelstva obce. Druhá dimenze vůdcovského stylu, nazvaná ve studii Getimise a Hlepase (2006) reproduktivní versus strategický leadership, se v případě starostů malých obcí v České republice zdá být důležitým diferenciacním faktorem. Nestandardizované rozhovory ukázaly, že starostové se dosti výrazně liší podle toho, zda svou funkci chápou spíše jako příležitost dosáhnout uvnitř obce výraznějších změn, a realizovat náročnější projekty (což také znamená žádat o dotace), nebo zda se chápou spíše jako správci existujícího statusu quo a usilují o vyrovnané hospodaření a udržování chodu obce ve stávajícím stavu. Zatímco Getimis a Hlepas ale nazývají politické vůdce zaměřené na rozvoj „strategičtí vůdce“, v případě malých obcí v České republice je vhodnější hovořit o „prorozvojových starostech“. Jejich aktivita totiž nemusí nutně jít ruku v ruce s propracovanou rozvojovou strategií.

Provedená analýza snad umožňuje lépe pochopit, proč obyvatelé malých obcí ve velké většině odmítají úvahy o slučování s většími obcemi v okolí. V jejich postoji jistě hraje důležitou roli obava, že po sloučení by jejich vesnice byla zanedbávána a zapomínalo by se na ni při úvahách o alokaci rozpočtových prostředků. Potvrdit či vyvrátit tuto obavu není se současnými znalostmi dost dobře možné. Statistická analýza v kapitole 7 ovšem ukazuje, že nesamosprávná sídla (tedy takové vesnice, které nemají vlastní samosprávu) nevykazují výrazně horší indikátory rozvinutosti než sídla samosprávná. Vzhledem k nedostatku dat ovšem v této analýze nebylo jako rozvojový indikátor hodnoceno poskytování soukromých či veřejných služeb (zejména např. škol) na území sídla. Je možné, že právě v této oblasti by skutečně při slučování obcí došlo k ekonomicky racionální úvaze, že v malých sídlech služby dále poskytovány nebudou. Z provedených analýz nicméně vyplývá, že samosprávy v malých obcích plní řadu funkcí, které by při sloučení

s větší obcí bylo možno plnit jen obtížně. Malé samosprávy především vytvářejí uvnitř komunity obyvatel obce prostor, ve kterém vznikají úvahy o tom, co v obci zlepšit či jakým směrem se může ubírat rozvoj obce. Tento prostor je možné nazvat komunitním interakčním polem. Při sloučení by tento prostor s velkou pravděpodobností byl oslaben nebo zanikl. Jeho existence je totiž vázána na existenci samosprávy a její organizaci – tedy především pravidelná jednání zvoleného zastupitelstva a činnost starosty. V případě sloučení s větší obcí by tuto roli mohl převzít osadní výbor, resp. poradní orgán zastupitelstva sloučené obce. Je ale sporné, jestli by osadní výbor mohl plnit funkci komunitního interakčního pole stejně dobře jako samospráva. Je nadán mnohem menšími zdroji a pravomocemi a je pravděpodobné, že jeho činnost by byla výrazně méně intenzivní.<sup>50</sup> Samosprávy malých obcí jsou dosti silně provázány s organizovanými aktivitami v obci. Starostové i zastupitelé mají často organizační funkce v místních spolecích a aktivně se účastní na utváření lokálního veřejného života. Zájmy lokálních organizací jsou v samosprávě dobře reprezentovány a samosprávy jejich činnost podporují. Při sloučení s větší obcí by těsné kontakty mezi samosprávou a občanskými organizacemi pravděpodobně byly zpřetrhány či oslabeny. Podstatná je také úloha, kterou hraje starosta obce. Starostové si kladou dva podstatné úkoly. Přinášet do obce myšlenky a nápady, co by bylo možné zlepšit či nově realizovat, a přímo usilovat o realizaci těchto plánů. Jejich role jim přitom otevírá možnosti věnovat se této aktivitě na plný či alespoň částečný úvazek. Při sloučení s větší obcí by malé obce o pracovní kapacitu starosty, a často také o jeho entuziasmus, přišly. Jejich rozvoj by se sice stal součástí rozvojového usilování větší obce, ovšem s velkou pravděpodobností by již nebyla k dispozici pracovní kapacita člověka, který se stará přímo o dané sídlo. V neposlední řadě by obyvatelé malých obcí ztratili snadnou dostupnost svých politických reprezentantů a tím i možnost jednoduché neformální politické participace.

### ***8.1. Metodologická reflexe a slabiny provedených analýz***

Značná část analýz politického dění na komunální úrovni v České republice má charakter případových studií, jiné práce pracují s agregovanými statistickými

---

<sup>50</sup> Činnost osadních výborů dosud v českých obcích není řádně zmapována, prvotní vhled do jejich pozice v rámci lokálních samospráv nabízí Čmejrek a Čopík (2010).

daty, zejména s volebními statistikami, a usuzují na povahu politického života v obcích s jejich pomocí. Oba typy analýz mají své velké nevýhody. Případové studie nelze zobecňovat (ovšem názor, že existuje tolik typů komunální politiky, kolik je obcí je spíše rezignací na snahu o nalezení zobecňujících rysů), na druhou stranu volební statistika neumožňuje analýzu mnoha zajímavých výzkumných témat. V této práci jsem zvolil odlišný postup, založený na kombinaci různých typů dat. V provedené případové studii se velmi osvědčilo pozorování na zasedáních zastupitelstva obce, které doplnilo prováděné rozhovory. V ostatních případech (nestandardizované rozhovory ve dvanácti obcích), dotazníkové šetření, sekundární analýza statistických dat) už ovšem pozorování nemohlo být uplatněno. Považuji to za slabinu provedeného výzkumu. V okamžiku, kdy nás zajímá, jak samosprávy malých obcí pracují, jak jsou zde přijímána rozhodnutí, kdo se na nich podílí, či jak samospráva zasahuje do dění v obci, má dotazování jen omezenou výpovědní hodnotu. Dokáže v optimálním případě zachytit jen to, jak jednotliví aktéři reflektují dění v samosprávě. Tato reflexe je cenným zdrojem informací, ale nezachycuje vždy dobře reálné chování jednotlivých členů samosprávy. Příkladem může být vnímání času, který starostové věnují své roli. Většina starostů uváděla svůj odhad, že plněním úkolů, které se s jejich rolí pojí, stráví desítky hodin týdně. Uváděné hodnoty dost silně překračovaly standardní pracovní dobu. Tato tvrzení mohou spíše vyplývat z pocitu velkého významu držené funkce nebo také z toho, že pracovní doba starosty je dosti roztříštěná a její celkový rozsah se těžko hodnotí.

Jistou možností jak více do hloubky zkoumat paletu procesů, které v samosprávách probíhají, by mohlo být vytipování několika navzájem odlišných obcí, jejichž samosprávy by reprezentovaly z určitého hlediska odlišné typy, a provedení komparovatelné série případových analýz. Nesnadné v tomto případě ovšem je nalézt na počátku sběru dat obce reprezentující jednotlivé typy. Podobnou úvahou byl veden výběr dvanácti obcí, kde byly prováděny nestandardizované rozhovory (kapitola 5). Zde byla jako kritérium zvolena rozvinutost obce podle několika dostupných statistických indikátorů. Ukázalo se ovšem, že různá míra rozvinutosti není aspektem, který by výrazněji diferencoval procesy uvnitř samospráv.

## **8.2. Výsledky analýz a dosavadní znalosti o samosprávách malých obcí**

Poznatky této práce doplňují či upřesňují v několika aspektech dosavadní znalosti o samosprávách v malých obcích.

Víceméně se potvrzují dosavadní zjištění o převládajícím konsensuálním charakteru činnosti samospráv (Ryšavý 2006; Čmejrek 2005; Balík 2009; Bubeníček 2010). Jistá část případných sporů vzniká kvůli odlišným představám jednotlivých zastupitelů o budoucím rozvoji obce (Bubeníček 2010). Spory a konflikty, které sesbíraný empirický materiál obsahuje, mají ovšem často také jiný charakter. Ve Verměřovicích se případné spory týkaly zejména větších rozvojových projektů v obci, ovšem nešlo ani tak o to, zda tyto projekty realizovat nebo nikoliv, ale spíše o jejich parametry (např. existence chodníků v lokalitě určené pro výstavbu). Kromě toho ovšem vznikaly spory kolem běžných provozních záležitostí (např. provozní doba školy). Existence těchto sporů ukazuje, že zastupitelstvo není monolitickým tělesem, v žádném případě se však nejedná o spory, které by ho dlouhodoběji rozdělovaly. Jiným typem sporů, který byl identifikován ve větším množství obcí, byla podpora, kterou obec uděluje jednotlivým spolkům. Zdá se, že právě personální propojení zastupitelů se spolky jakožto nositeli dílčích zájmů v obci, je potenciálním zdrojem konfliktů.

Obsahová náplň činnosti samospráv a lokální policy dosud v České republice dosud příliš intenzivně zkoumána nebyla. Data, která v této práci využívám, ovšem nepodporují Balíkovu (2009) tezi o tom, že lokální policy a postoje členů samosprávy k jednotlivým rozhodnutím by bylo možné zkoumat podle toho, zda zastupitelé chápou obec spíše jako „Gemeinschaft“ nebo jako „Gesellschaft“. Aktivitu, kterým se samosprávy věnují, a rozhodnutí, která přijímají, se podle získaných informací nedají snadno klasifikovat podle Balíkem navržené dichotomie. Není překvapivé, že rozvojové priority starostů v malých obcích se týkají především vzhledu obce, infrastruktury, lokálních služeb a populačního růstu. Na těchto prioritách se zároveň obvykle shodne většina členů zastupitelstva. Při jejich dosahování jsou limitováni především finančními, ale také organizačními zdroji. K dosahování těchto cílů jsou samosprávy motivovány především svým přesvědčením o jejich potřebnosti pro zvýšení kvality života v obci, ať už pro všechny obyvatele, či alespoň pro jejich část (např. méně mobilní část populace).

Souvislost s pojetím lokální komunity jako Gemeinschaft či Gesellschaft jsem v rozhodování členů samosprávy nenalezl.

Práce rozšiřuje poznání lokální politiky i v oblasti otázek spojených s participací obyvatel. U starostů malých obcí se nepotvrdilo výrazné přesvědčení o správnosti manažerského a technokratického přístupu k samosprávě (pro situaci ve městech viz Vajdová, Kostelecký 1997). Případný odpor obyvatel proti nějakému rozhodnutí má v jejich očích dost velkou váhu a často zřejmě dokáže rozhodování samosprávy zvrátit. Ukazuje se, že starostové vyjadřují skepsi ohledně ochoty obyvatel účastnit se na politickém rozhodování, vyjadřují nicméně velkou ochotu zapojit občany do rozhodování pomocí konzultací. Specifikem malých obcí se ukazuje být značná míra neformální participace, která je umožněna snadnou dostupností politických reprezentantů a existencí sítě vztahů mezi nimi a občany. Zároveň sama roztržitá struktura obcí je institucionálním faktorem, který zvyšuje množství příležitostí k politické participaci a celkově zvyšuje její míru.

## 9. Literatura

- Andrews, R., Boyne, G. A. 2010. „Capacity, Leadership, and Organizational Performance: Testing the Black Box Model of Public Management.“ *Public Administration Review* 70(3): 443-454.
- Bäck, H., Heinelt, H., Magnier A. (eds.). 2006. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baldersheim, H. 2003. „Towards Normalisation of Local Democracy in East-Central Europe.“ Pp: 241-261 In: Baldersheim, H. M. Illner, H. Wollmann (eds.) 2003. *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske+Budrich.
- Balík, S. 2008. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností: koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994-2006*. Brno: CDK.
- Balík, S. 2009. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing a.s.
- Banks, S., Orton, A., 2007. „The grit in the oyster’: Community development workers in a modernizing local authority.“ *Community Development Journal*, 42(1): 97–113
- Beckley, T. M., D. Martz, S. Nadeau, E. Wall, B. Reimer. 2008. „Multiple Capacities, Multiple Outcomes: Delving Deeper into the Meaning of Community Capacity.“ *Journal of Rural and Community Development* 3 (3): 56–75.
- Bernard J. (ed.) 2010. *Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Bernard, J. 2010. „Rozvoj malých obcí a jeho faktory – vymezení pojmů a operacionalizace.“ Pp. 79-90 in. *Aktuální otázky české a slovenské společnosti I : Sborník k 45. výročí založení Československé sociologické společnosti : Sociologie vybraných oblastí*. Brno: Tribun EU.
- Bernard, J. 2011. „Endogenní rozvojové potenciály malých venkovských obcí – obtížné hledání a měření jejich vlivu.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 47(4): 745-775.
- Bernard, J., Kostecký, T., Illner, M., Vobecká, J. 2011. *Samospráva malých obcí a místní rozvoj*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Bernard, J., T. Kostecký. 2010. „Části obcí s vlastní samosprávou a bez ní: Vliv administrativního statusu části obce na její rozvoj.“ *Acta politologica* 2(3): 46-61.
- Binek, J. a kol. 2007. *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown.
- Bourdieu, P. 1992. „Ökonomisches, kulturelles und soziales Kapital.“ Pp: 49-80 In: P. Bourdieu. *Die verborgenen Mechanismen der Macht*. Hamburg
- Bovaird, T., Löfl, E. Parrado-Díez, S. 2002. „Finding a Bowling Partner. The role of stakeholders in activating civil society in Germany, Spain and the United Kingdom.“ *Public Management Review*, 4(3): 411-431.

- Brennan, M.A., G. Courtney, G. Flint, A. E. Luloff. 2009. „Bringing Together Local Culture and Rural Development: Findings from Ireland, Pennsylvania and Alaska.“ *Sociologia Ruralis* 49 (1): 97-112.
- Bridger, J. C., Luloff, A. E. 1999. „Toward an interactional approach to sustainable community development.“ *Journal of Rural Studies* 15: 377-387.
- Brokl, L. 1997. *Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Bubeníček, V. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR: disertační práce*. ČZU Praha.
- Bubeníček, V., Kubálek, M. 2010. „Konfliktní linie v malých obcích.“ *Acta Politologica* 2, 3, 30–45.
- Burns, J.M. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Buštková, L. 1999. *Známosti osobností lokální politiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Bystřičan, I. 2006. *Loutkaři, veslaři nebo ekologové? Občanská společnost v diskurzu starostů obcí*. Diplomová práce FSS MUNI. Vedoucí práce Petr Mareš.
- Coffé, H., Geys, B. 2005. „Institutional Performance and Social Capital: An Application to the Local Government Level.“ *Journal of Urban Affairs* 27(5): 485-501.
- Coleman, J. S. 1988. “Social capital in the creation of human capital.” *The American Journal of Sociology*, 94, Supplement: *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*. S95-S120
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of social theory*. Cambridge.
- Cusack, T. R. 1999. „Social Capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments.“ *European Journal of Political Research*, 35(1): 1-34
- Čmejrek, J. 2005. „Specifika komunální politiky v malých obcích ČR.“ Pp: 72-87 In: Dančák, Břetislav, Fiala, Petr, Hloušek, Vít (eds.) *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: IIPS.
- Čmejrek, J. a kol. 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.
- Čmejrek, J., Čopík, J. 2010. „Osadní výbory a jejich samosprávný potenciál.“ *Acta Politologica (on-line verze)* 2(3): 62 – 72.
- Durkheim, E. 2004 (orig. 1893) *Společenská dělba práce*. Brno: CDK.
- Field, J. 2003. *Social Capital*. London: Routledge.
- Filkins, R., J. C. Allen, S. Cordes. 2000. „Predicting Community Satisfaction among Rural Residents: an Integrative Model.“ *Rural Sociology* 65 (1): 72-86.
- Flaherty, J., Brown, R.B. (2010) “A Multilevel Systematic Model of Community Attachment: Assessing the Relative Importance of the Community and Individual Levels.” *American Journal of Sociology* 116(2): 503-542.

- Flora, C. B., Flora, J. L., Fey, S. 2004. *Rural Communities: Legacy and Change*. Boulder: Westview.
- Gans, J. H. 1962. *Urban Villagers: Group and Class in the Life of Italian-Americans*. New York: Free Press of Glencoe.
- Getimis, P., N. K. Hlepas. 2006. „Aspects of Leadership Styles: An Interaction of Context and Personalities.“ Pp. 177–199 in H. Back, H. Heinelt, A. Magnier (eds.). *The European Mayor*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Halpern, D. 2005. *Social Capital*. Polity Press, Cambridge.
- Hampl, M., Gardavský, V., Kühnl, K. 1987. *Regionální struktura a vývoj systému osídlení ČSR*. Praha: Univerzita Karlova.
- Hampl, M., Müller, J. 1998. „Jsou obce v České republice příliš malé?“ *Geografie – Sborník ČGS* 103(1): 1-12.
- Hartley, J., Allison, M. 2000. „The role of leadership in the modernization and improvement of public services.“ *Public Money and Management* 20(2): 35-40.
- Hays, R. A., Kogl, A.M. 2007. “Neighborhood Attachment, Social Capital Building, and Political Participation: A Case Study of Low- and Moderate-Income Residents of Waterloo, Iowa.” *Journal of Urban Affairs* 29, 181–205.
- Healy, K., Hampshire, A., Ayres, L. 2004. “Beyond the Local: Extending the Social Capital Discourse.” *Australian Journal of Social Issues* 39.
- Heinelt, H., Hlepas, N.K. 2006. “Typologies of local government systems.“ Pp: 21-42 In: Bäck, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.) *The European Mayor*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hudečková, H., Pitterling, M. 2009. „Integration and independence in the perspective of rural municipalities.“ *Agric. Econ. – Czech* 55(12): 596–604.
- Illner, M. 2003. „The Czech Republic 1990-2001. Successful reform at the municipal level and a difficult birth of the intermediary level“. Pp: 61-90 in Baldersheim H., Illner, M., Wollmann, H. (eds.). *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich.
- Illner, M. 2006. „Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie.“ Pp: 15-26 In Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Sociologické studie 06/2. Praha: Sociologický Ústav AV ČR, v.v.i.
- John, P., Cole, A. 1999. „Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France compared.“ *Local Government Studies* 25(4): 98-115.
- Jüptner, P. 2001. „Komunální koalice a politické modely.“ *Politologická revue*. 6(2): 147-158.
- Jüptner, P. 2004. „Komunální koalice a politické modely.“ *Politologická revue* 9(2): 81-101.
- Kasarda, J.D., Janowitz, M. 1974. “Community Attachment In Mass Society.” *American Sociological Review* 39: 328-339.
- Kaufman, H. F. 1959. „Toward an Interactional Conception of Community“. *Social Forces* 38(1): 8-17.



- Keating, M. 1995. „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice.“ Pp: 17-134 In Judge, D., Stoker, G., Wollmann, H. *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications.
- Kostelecký, T. 2007. „Political Parties and their Role in Local Politics in the Post-Communist Czech Republic“. Pp: 106-121 In: F. Lazin, M. Evans, V. Hoffman-Martino, H. Wollman (eds.). *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*. Lanham, Maryland: Loexington Books.
- Kotter, J. P., Lawrence, P. R. 1974. *Mayors in Action – 5 Approaches to Urban Governance*. New York: John Wiley & Sons.
- Krumphanzl, T. 1996. „Lokální politika“. Pp: 40-69 In: M. Purkrábek a kol: *Veřejná politika a její aktéři. Z poznatků empirických výzkumů občanů, lokálních reprezentantů a poslanců parlamentu České republiky (1994-1996)*. Praha: FSV UK.
- Lankina, T. V., Hudalla, A., Wollmann, H. 2008. *Local governance in Central and Eastern Europe : comparing performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Leach, S., D. Wilson. 2000. *Local political leadership*. Bristol: Policy Press.
- Lowndes, V., D. Wilson. 2001. „Social capital and local governance: exploring the institutional design variable.“ *Political Studies* 49: 629-47.
- Lowndes, V., Wilson, D. 2001. “Social Capital and Local Governance. Exploring the institutional design variable.” *Political Studies* 49. 629-647.
- Majerová, V., Kostelecký, T., Sýkora, L. (eds.). 2011. *Sociální kapitál a rozvoj regionu: Příklad Kraje Vysočina*. Praha: Grada.
- Maloney, W., Smith, G., Stoker, G. 2000. “Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized ‘Top-down’ Perspective.” *Political Studies* 48: 850-820.
- March, J. G., Olsen, J. P. 1984. „The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life.“ *American Political Science Review* 78: 734-749.
- Musil, J., J. Müller. 2008. *Vnitřní periferie České republiky, sociální soudržnost a sociální vyloučení*. Praha: CESES, FSV UK.
- Nejdl, P. D. Čermák (eds.). 2007. *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- O’Brien, D. J., Raedeke, A., Hassinger, E. W. 1998. “The Social Networks of Leaders in More or Less Viable Communities Six Years Later: A Research Note.” *Rural Sociology* 63, 109-127.
- Oxendine, A., Sullivan, J. L., Borgida, E., Riedel, E., Jackson, M., Dial, J. 2007. “The Importance of Political Context for Understanding Civic Engagement: A Longitudinal Analysis.” *Political Behavior* 29:31–67.
- Perlín, R. 2000. „Představitelé veřejné samosprávy jako aktéři lokálního rozvoje. Sociologický průzkum mezi starosty venkovských obcí okresů Písek a Tábor.“ Pp. 133-150 In: J. Kubeš (ed.): *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*. České Budějovice: Pedagogická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích.

- Perlín, R., Šimčíková, A. 2008. „Criteria of a successful rural municipality.“ *Europa XXI* 17: 29-44.
- Portes, A. 1998. „Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology.“ *Annual Review of Sociology* 24: 1-24.
- Putnam, R. D. (ed.) 2002. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, R. D. 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. 1995. “Bowling Alone: America's Declining Social Capital.“ *Journal of Democracy* 6(1): 65-78 .
- Reddel, T., 2004. *Exploring the Institutional Dimensions of Local Governance and Community Strengthening: Linking Empirical and Theoretical Debates*. Urban Policy Program, Research Paper 2, Griffith University, Brisbane.
- Rice, T. W. 2002. “Social Capital and government performance in Iowa Communities.” *Journal of urban Affairs* 23: 375-389.
- Ryšavý, D. 2006. „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review*, 42: 953–970.
- Sampson, R. J. 1988. “Local Friendship Ties and Community Attachment in Mass Society: Multilevel Systematic Model.” *American Sociological Review* 53: 766-779.
- Schuller, T., Baron, S., Field, J. 2000. „Social Capital: a review and critique.“ Pp. 1-38 In Baron, S., Field, J., Schuller, T. (eds.) *Social Capital: critical perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Stachová, J. 2009. „Participace a spolupráce v malých městech České republiky.“ Pp. 51-62 in Čermák, D. (ed.). *Aplikace principů partnerství a participace v prostředí malých měst České republiky*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Stachová, J., D. Čermák, J. Bernard. 2009. *Sociální kapitál v České republice a v mezinárodním srovnání*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, v.v.i.
- Stoker, G. (ed.). 2000. *The new Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press.
- Stolle, D. 2004. „Communities, Social Capital, and Local Government: Generalized Trust in Regional Settings.“ Pp.184-126. In Prakash, S., P. Selle (eds.) *Investigating Social Capital. Comparative Perspective on Civil Society, Participation and Governance*. London: Sage.
- Štych, P., T. Hudeček, J. Bernard. 2010. „Způsob využití GIS při analýzách rozvojových potenciálů malých obcí“. Pp. 93-105 in. J. Bernard (ed.) *Endogenní rozvojové potenciály malých obcí a místní samospráva*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Tilly, Ch. 1973. „Do Communities Act?“ *Sociological Inquiry* 43(3-4): 209-238.
- Tönnies, F. 1963 (orig. 1887) *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Vajdová, Z. 1999. „Starostové v městech a obcích v sedmém roce existence samosprávy.“ Pp: 31-49 In *Vznikání demokratické praxe v České republice*. Praha: Cefres.
- Vajdová, Z. 2006. „Spravování venkovské obce a kvalita života: názory a postoje obyvatel.“ Pp: 12-21. In Majerová, V. (ed.) *Český venkov 2006: Sociální mobilita a kvalita života venkovské populace*. Praha: PEF ČZU.
- Vajdová, Z., T. Kostecký. 1997. „Politická kultura lokálních společenství: případ tří měst“. *Sociologický časopis* 33 (4): 445–465.
- Vajdová, Z., Čermák, D. 2006. „Spolupráce obcí – anketa ve svazcích.“ Pp: 45-55. In Vajdová, Z., Čermák, D., Illner, M. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický Ústav AV ČR, v.v.i.
- Valeš, L. a kol. (2006): *Politické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Vobecká, J. 2009. „Dojížděkový přístup k vymezení městského, příměstského a venkovského obyvatelstva v České republice.“ *Demografie* 50(1): 14-23.
- Vobecká, J., T. Kostecký 2007. *Politické důsledky suburbanizace. Analýza případových studií proměn politického chování a občanské participace ve vybraných suburbánních lokalitách Prahy a Brna*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.
- Warren, R. L. 1978. *The community in America*, Boston: Houghton Mifflin.
- Wilkinson, K. P. 1970. „The Community As a Social Field“. *Social Forces*, 48(3): 311-322.
- Wilkinson, K. P. 1991. *The Community in rural America*. New York: Greenwood Publishing.
- Wirth, L. 1938. „Urbanism as a way of life.“ *The American Journal of Sociology*, 44(1): 1-24.

## ***Příloha 1 – Osnova nestandardizovaných rozhovorů se starosty ve dvanácti obcích***

Co u vás obecní samosprávu nejvíce zaměstnává?

O co se ve vaší obci musí hlavně starat obecní zastupitelstvo a o co starosta? V čem je starosta nezastupitelný?

Jsou nějaké překážky, které vám a zastupitelstvu plnění vašich úkolů ztěžují?

Jsou kompetence starosty a zastupitelstva dostatečné k tomu, abyste mohli úkoly samosprávy plnit? Měly by být některé kompetence posíleny?

Nejsou naopak samosprávě ukládány nějaké povinnosti, které by měly zajišťovat jiné orgány?

Má vaše obec zpracovaný nějaký plán nebo program svého rozvoje na delší období? Pokud ano, jak se ten dokument jmenuje a na jak dlouhé období platí? Jak tento dokument vzniknul a k čemu slouží? Kontroluje se jeho plnění? Daří se jej plnit?

Má vaše obec platný územní plán? Pokud ano, jak je starý? Jaké jsou s ním zkušenosti, daří se jej uplatňovat? Jsou časté jeho změny? Proč se územní plán mění?

Jak vysoký byl v loňském roce (2009) rozpočet obce? Byl rozpočet vyrovnaný? Které byly největší výdajové a které největší příjmové položky rozpočtu? A jaké byly výsledky hospodaření obce v loňském roce?

Snaží se obec získat nějaké mimorozpočtové finanční dotace? Jestliže ano, jaké dotace, na jaký účel a z jakého zdroje? Jak je při získávání dotací úspěšná?

Uskutečnila obec v uplynulých třech letech nějakou nákladnou investici nebo takovou investici plánuje? O jakou investici šlo resp. půjde? Z jakého zdroje se tato investice financovala resp. bude financovat? Souhlasil/a byste s tím, aby si obec vzala na svou investiční akci půjčku?

Řekl byste, že předpisy, kterými se musí při výkonu své působnosti řídit obecní úřad, jsou vcelku přehledné a srozumitelné, nebo jsou s jejich sledováním a porozuměním potíže?

Zajímají se lidé ve vaší obci o obecní záležitosti, sledují jednání zastupitelstva a práci starosty? Stává se, že místní občané přijdou na zasedání zastupitelstva a vystoupí tam se svými názory nebo požadavky? Obracují se také přímo na vás? Jak často a jakým způsobem – na obecním úřadu v úředních hodinách, bez ohledu na úřední hodiny na ulici, u vás doma...?

Myslíte, že je důležité, aby se občané zapojovali do rozhodování o záležitostech obce i v době mezi obecními volbami? Jak jim to podle vaší zkušenosti nejlépe umožnit?

Nebo by bylo lepší, aby občané nechali zastupitelstvo a starostu během volebního období v klidu pracovat, do jejich práce jim nemluvili, a když s nimi nebudou spokojeni, dali jim to najevo při příštích volbách?

A co soudíte o názoru, že starosta by měl být silná a energická osobnost, která ví co je v zájmu obce a umí to prosadit i přes odpor občanů a zastupitelstva?

Co si myslíte o názoru, že většina požadavků a stížností, s kterými se občané obracují na zastupitelstvo a na starostu, jsou malicherné záležitosti, které samosprávu jen zbytečně zatěžují.

Setkáváte se s tím, že někteří zastupitelé opakovaně prosazují dílčí zájmy nějaké skupiny občanů, které by obec jako celek poškodily? Jaké zájmy to jsou? Jak na takovou situaci zastupitelstvo reaguje?

Rozděluje vaši obec nějaký dlouhodobý spor např. mezi částmi obce, skupinami občanů, rodinami, apod.? Čeho se spor týká?

Je ve vaší obci nějaká záležitost (více záležitostí) předmětem sporu mezi zastupitelstvem a skupinou občanů? O jakou záležitost se jedná? Jak se k ní samospráva staví?

A je nějaká záležitost předmětem sporu uvnitř zastupitelstva nebo sporu mezi vámi a zastupitelstvem? Jaká záležitost to je, a v čem spor spočívá? Podle čeho jsou rozděleny strany sporu?

Jsou spory v obci časté? Jak to s nimi obvykle dopadá? Vyřeší se, vyhasnou nebo trvale doutnají?

Můžete odhadnout, kolik času přibližně za týden funkci starosty věnujete?

Které vaše povinnosti starosty jsou podle vaší zkušenosti časově nejnáročnější a které jsou nejobtížnější?

Zastáváte kromě funkce starosty ještě nějaké další funkce v obci (např. v mysliveckém sdružení, v Sokole u dobrovolných hasičů) nebo v regionu (např. v krajském zastupitelstvu, v politické straně nebo politickém hnutí, v mikroregionu, v Místní akční skupině apod.)?

Když je zapotřebí pro obec něco zařídit (např. dotaci, souhlas, povolení, podporu apod.), máte na vlivném místě nějaký neformální kontakt (kontakty), na které se můžete obrátit?

Jaké vlastnosti by měl mít podle vaší zkušenosti dobrý starosta? Které z nich jsou nejdůležitější?

Kdo má v obci podle vašich zkušeností největší vliv (např. zastupitelstvo, starosta, tajemník obecního úřadu, některý místní podnikatel, zámožný vlastník nemovitostí, některá místní rodina, nějaká významná osobnost, externí firma, která zde má provozovnu, apod. - není nutné uvést jmenovitě)?

Jsou zastupitelé ve vaší obci spíše iniciativní a aktivní nebo jsou spíše pasivní ?

Je zastupitelstvo spíše rozhádané nebo bývá schopné se dohodnout?

Jaký je ve vaší obci vztah mezi vámi jako starostou a zastupitelstvem? Jak spolu vycházíte? Úkolují vás zastupitelé? Jsou spíše vašimi ‚spolupracovníky‘ nebo spíše vašimi ‚oponenty‘? Nebo jsou více v roli ‚vykonavatelů‘ úkolů které jim zadáváte?

Projevují se nějak ve vztazích mezi členy zastupitelstva blížící se obecní volby? Je např. cítit nějaké napětí?

Došlo při posledních místních volbách v r. 2006 k personální změně ve složení zastupitelstva ve srovnání s volebním obdobím 2002-2006? Kolik členů zastupitelstva bylo vyměněno?

Bylo složení zastupitelstva během současného volebního období stabilní nebo se jeho složení měnilo? Jestliže se měnilo, kolik členů bylo vyměněno, a jaké byly důvody změn?

Vy sám vykonáváte funkci starosty v tomto volebním období poprvé nebo jste byl starostou i dříve? Pokud i dříve, kolikrát? Jestli jste dříve

Jak hodnotíte práci vedení obce v době před tím, než jste se stal starostou? Dal byste tehdejšímu vedení dobré vysvědčení? Mohl jste na jeho působení navázat, nebo jste měl (máte) vůči jeho působení nějakou výhradu? Pokud ano, jakou?

Budete v letošních obecních volbách opět kandidovat do místního zastupitelstva? Pokud ano, budete se opět ucházet o funkci starosty? Pokud se o ni ucházet nebudete, víte už, kdo by mohl být vaším nástupcem?

Přináší podle vašeho názoru malá velikost některých obcí pro tyto obce problémy, a jaké problémy to jsou? Má naopak malá velikost některých obcí nějaké výhody? Jaké výhody to jsou?

Pocítujete takové problémy a shledáváte takové výhody ve vlastní obci?

Považoval by za účelné a možné malé obce sdružovat do větších celků? Pokud ano, jakým způsobem? Připojovat je k sousedním větším obcím, nebo je sdružovat jiným způsobem?

Považoval by to za účelné v případě vaší vlastní obce? Jaké by podle vašeho mínění byly výhody a naopak nevýhody takového sdružování?

Jaké spolky v obci existují, kolik mají přibližně členů, jaká je jejich činnost? Je o ně zájem?

Konají se v obci nějaké pravidelné místní akce – oslavy, slavnosti, obřady, poutě, plesy, sportovní a jiné soutěže apod.

Které hlavní problémy a úkoly musí vaše obec řešit? Které z nich jsou naléhavé a které jsou dlouhodobější povahy?

Nabízejí se obci nějaké příležitosti, na kterých by obec mohla založit svůj další rozvoj?

Existují nějaká rizika, která by mohla rozvoj obce v dalších letech ohrozit?



# Příloha 2 – Dotazník pro starosty malých obcí

ČÍSLO DOTAZNÍKU↑

**CENTRUM PRO VÝZKUM VEREJNÉHO MÍNĚNÍ**  
**SOCIOLOGICKÝ ÚSTAV AV ČR, v.v.i.**  
Jilská 1  
110 00 Praha 1  
ÚNOR – BŘEZEN 2011

STAROSTOVÉ

SUPERKONTROLOR:  POŘIZOVÁČ:

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.1**  
**O.1. S funkcí starosty/starostky je spojeno mnoho různých úkolů. Jak důležité jsou podle Vašeho názoru následující úkoly?**

MIMOŘÁDNĚ DŮLEŽITÉ	VELMI DŮLEŽITÉ	STŘEDNĚ DŮLEŽITÉ	MÁLO DŮLEŽITÉ	NEJÍ ÚKOLEM STAROSTY/KY	NEVÍ
1	2	3	4	5	9
a) Řešit požadavky a problémy jednotlivých občanů,					
b) vyjednávat s občany a získávat jejich souhlas s rozhodnutím vedení obce,					
c) starat se o spolupráci se sousedními obcemi,					
d) podporovat činnost místních složek a spolků,					
e) umět prosadit realizaci svých vlastních představ v místní politice,					
f) získávat prostředky z vnějších zdrojů (evropských/státních/krajských, nadací, soukromých investorů a podnikatelů),					
g) zajistit správnost administrativních záležitostí obecního úřadu,					
h) vytvářet vizi rozvoje pro svou obec,					
i) řešit konflikty v místní komunitě,					
j) pomáhat rozjíždět a organizovat různé místní akce, zábavy či události,					
k) řídit každodenní chod obecního úřadu.					

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.2**  
**O.2. Vyberte prosím z úkolů starosty/starostky, na které jsme se ptali v předchozí otázce, tři nejdůležitější.**

1. NEJDŮLEŽITĚJŠÍ:

2. NEDŮLEŽITĚJŠÍ:

3. NEDDŮLEŽITĚJŠÍ:

Strana: 2

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.3**  
**O.3. Kolik času strávíte v průměru následujícími činnostmi?**

HODIN NEŽ 10 HODIN TYDNĚ	6 - 10 HODIN TYDNĚ	1 - 5 HODIN TYDNĚ	MĚNĚ NEŽ 1 HODINU TYDNĚ	TĚTO ČINNOSTI SE NEVĚNUJE	NEVÍ
1	2	3	4	5	9
a) Vyřizování administrativních požadavků státních a krajských orgánů,					
b) setkání s občany, skupinami občanů, organizacemi v obci, atd.,					
c) jednání se státními či krajskými úřady,					
d) jednání s dalšími starosty či starostkami okolních obcí,					
e) sháňení a vyřizování dotací či dalších dodatečných finančních zdrojů pro obec,					
f) dohled nad prací zaměstnanců obce,					
g) příprava na jednání zastupitelstva či rady,					
h) jednání s firmami, které pro obec vykonávají nějakou práci, a dohled nad jejich činností,					
i) Vaše zaměstnání (vedle funkce starosty, starostky),					
j) jiné důležité činnosti:					

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.4**  
**O.4. Starostové/starostky si kladou různé cíle, kterých chtějí v obci dosáhnout. V následujícím seznamu zvolte, jaký důraz kladete na jednotlivé cíle ve funkci starosty/starostky Vy.**

MIMOŘÁDNĚ DŮRAZ	VELKÝ DŮRAZ	MALÝ DŮRAZ	ŽÁDNÝ DŮRAZ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) Udržet a zlepšit služby poskytované v obci (škola, nákupní příležitosti, restaurace, ...),				
b) chránit současný vzhled obce před příliš silnými změnami, zejména regulací nové výstavby,				
c) zlepšit vzhled obce,				
d) rozvíjet a zlepšovat služby pro aktivity volného času a kulturní nabídku,				
e) udržet dobré sousedské vztahy,				
f) pečovat o udržení místního způsobu života,				
g) přivést do obce nové pracovní příležitosti,				
h) zkvalitnit či dobudovat infrastrukturu v obci (inženýrské sítě, cesty),				
i) získat pro obec nové obyvatele nebo zastavit úbytek obyvatel obce,				
j) rozvíjet veřejný a spolkový život v obci,				
k) umožnit v obci novou výstavbu,				
l) jiné:				

**POKVN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.5**  
**0.5 „Vyberte z vyjmenovaných možných cílů tři, které pokládáte za nejdůležitější.“**

1. NEJDŮLEŽITĚJŠÍ:
2. NEJDŮLEŽITĚJŠÍ:
3. NEJDŮLEŽITĚJŠÍ:

**POKVN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.6**  
**0.6 "Bez ohledu na to, jestli daný cíl považujete za více důležitý či méně důležitý, prosím posuďte, nakolik má podle Vás samospráva ve vaší obci šanci těchto cílů dosáhnout?"**

VELMI VYSOKÁ ŠANCE	DOSTI VYSOKÁ ŠANCE	SPÍŠ MALÁ ŠANCE	VELMI MALÁ ŠANCE	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) Udržet a zlepšit služby poskytované v obci (škola, nákupní příležitosti, restaurace, ...),				
b) chránit současný vzhled obce před příliš silnými změnami, zejména regulací nové výstavby,				
c) zlepšit vzhled obce,				
d) rozvíjet a zlepšovat služby pro aktivity volného času a kulturní nabídku,				
e) udržet dobré sousebské vztahy,				
f) pečovat o udržení místního způsobu života,				
g) přivést do obce nové pracovní příležitosti,				
h) zkvalitnit či dobudovat infrastrukturu v obci (inženýrské sítě, cesty),				
i) získat pro obec nové obyvatele nebo zastavit úbytek obyvatel obce,				
j) rozvíjet veřejný a spolkový život v obci,				
k) umožnit v obci novou výstavbu."				

**POKVN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.7**  
**0.7 „Zastupitelstva mají v různých obcích různé významnou roli. Jak byste zhodnotil na základě své zkušenosti starosty/starostky skutečnou roli zastupitelstva ve vaší obci v následujících úlohách?"**

VELICE DŮLEŽITÁ ROLE	STŘEDNĚ DŮLEŽITÁ ROLE	NEPŘILÍŠ DŮLEŽITÁ ROLE	NEVÍ
1	2	3	9
a) Stanovení hlavních cílů a rozvojových priorit obce,			
b) kontrola aktivit obecního úřadu a starosty,			
c) předkládání požadavků a problémů vznikajících v obci,			
d) seznamování veřejnosti s diskuzemi o záležitostech obce."			

**0.8 „Jak celkově plní zastupitelstvo vaší obce svoji úlohu?"**  
 Velmi dobře, ..... 1  
 celkem dobře, ..... 2  
 spíše špatně, ..... 3  
 velmi špatně, ..... 4  
 Neví, ..... 9

**POKVN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.9**  
**0.9 „Samospráva malých obcí se může potýkat s řadou překážek. Do jaké míry působí tyto věci jako překážka ve vaší obci?"**

VE VELMI VE VELKÉ V NEVELKÉ V MALÉ MÍŘE VŮBEC NE	NEVÍ				
1	2	3	4	5	9
a) Příliš komplikovaná byrokracie při žádostech o dotace,					
b) obtížná orientace v právních předpisech,					
c) nedostatečná výkonnost zaměstnanců obecního úřadu,					
d) přílišná administrativní zátěž,					
e) nedostatečné vybavení obecního úřadu potřebnou informací a výpočetní technikou,					
f) nedostatek času, který může starosta či starostka věnovat činnosti pro obec,					
g) nedostatek informací potřebných ke spravování obce,					
h) nezáměr občanů,					
i) jiné "					
VYPÍŠTE JAKÉ: .....					

**POKVN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.11**  
**0.11 "Jaké aktivity případně podle Vaší zkušenosti ve vaší obci spíše na starostu/starostku, a jaké spíše na zastupitele?"**

DO TĚTO ČINNOSTI SE ZAPOJUJE JEN STAROSTA ČI ZAMĚSTNANCI OBCE	ČÁSTEČNĚ SE ZAPOJUJÍ ZASTUPITELÉ	DOSTI INTENZIVNĚ SE ZAPOJUJÍ ZASTUPITELÉ	ZAPOJUJÍ SE TEMĚR VYHRADNĚ ZASTUPITELÉ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) Poskytování informací občanům obce,				
b) dohlížení na práci obecního úřadu,				
c) zajišťování péče o obecní majetek,				
d) získávání informací a návrhů od občanů obce,				
e) přijímání strategických rozhodnutí,				
f) každodenní manažerské rozhodování,				
g) navrhování nových iniciativ a projektů."				

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.10**

0.10 „Jaké vlastnosti by podle Vás měli mít starosta/starostka, aby odvedl dobrou práci pro vaši obec? Jak důležité jsou v tomto směru následující vlastnosti? Odpověď vyberte z možností na stupnici od 1 do 5, kde 1 znamená „je to velmi důležité“ a 5 „není to důležité“.“

	JE TO VELMI DŮLEŽITÉ		NENÍ TO DŮLEŽITÉ		NEVÍ
	1	2	3	4	
a) Dobrá morálka,					
b) vyšší vzdělání,					
c) náboženská víra,					
d) dobrá znalost místních problémů/lidi,					
e) dobré kontakty na vyšších stupních veřejné správy,					
f) administrativní zkušenosti,					
g) podnikatelský duch,					
h) členství v politické straně,					
i) schopnost mít vizi a prosazovat ji,					
j) dobré vyjadřovací schopnosti,					
k) schopnost řešit konflikty,					
l) být starousedlíkem v obci,					
m) zkušenosti s prací v orgánech veřejné správy na místní úrovni,					
n) manažerské schopnosti,					
o) být bez politické příslušnosti. "					

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.12**

0.12 "Kdyby chtěla nějaká firma prosadit ve vaší obci podnikatelský projekt a obávala by se nesouhlasu zastupitelstva, které aktéry by musela získat na svou stranu, aby měla šanci ovlivnit rozhodnutí zastupitelstva?"

	SPÍŠE ANO		SPÍŠE NE		NEVÍ
	1	2	3	4	
a) Lidry jednotlivých kandidátek v zastupitelstvu,					
b) předsedy výborů zastupitelstva,					
c) starostu,					
d) členy rady obce (pokud je v obci rada),					
e) jednotlivé zastupitele,					
f) místní podnikatele, firmy,					
g) místní spolky, složky,					
h) kraj, vyšší úroveň veřejné správy,					
i) jiné "					

VYPIŠTE JAKÉ: .....

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.13**

0.13 „Lidé mají různé názory na to, jak by měla fungovat demokracie na místní úrovni. Jakou důležitost má podle Vás pro lokální demokracii splnění následujících požadavků.“

	MIMORÁDNĚ DŮLEŽITÉ		STŘEDNĚ DŮLEŽITÉ		MÁLO DŮLEŽITÉ		ZCELA NEDŮLEŽITÉ		NEVÍ
	1	2	3	4	5	6	7		
a) Místní obyvatelé by se měli aktivně a přímo podílet na důležitých rozhodnutích,									
b) místní obyvatelé by měli mít příležitost dát najevo své názory před důležitými rozhodnutími zvolených zastupitelů,									
c) mimo volby by občané neměli mít možnost ovlivňovat politiku místní samosprávy,									
d) politici reprezentanti by měli dělat taková rozhodnutí, která považují za správná a to nezávisle na okamžitých názorech místních obyvatel. "									

**POKYNY: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.14**

0.14 „Jak byste podle Vaší zkušenosti ohodnotili zastupitele ve vaší obci vzhledem k následujícím okolnostem? Odpověď vyberte na stupnici od 1 do 5, kde 1 znamená "velmi dobré" a 5 "velmi slabé".

	VELMI DOBRĚ		VELMI SLABĚ		NEVÍ
	1	2	3	4	
a) Účast na schůzích zastupitelstva,					
b) příprava na schůze zastupitelstva,					
c) konstruktivní účast na debatách zastupitelstva,					
d) prokazování zájmu o dobro celé obce,					
e) respektování finančních omezení,					
f) přijímání odpovědnosti za rozhodnutí zastupitelstva "					

**0.15 „Má vaše obec vypracovaný územní plán?“**

Ano, ..... 1  
ne, " ..... 2  
NEVÍ, ..... 9

**0.16 „A má vaše obec kromě územního plánu vypracovaný nějaký jiný dokument stanovující hlavní rozvojové záměry a strategii rozvoje, například strategický rozvojový plán? Jaký má případně tento plán rozsah?“**

Ano, dokument má rozsah více než 20 stran, ..... 1  
ano, dokument má rozsah cca 11–20 stran ..... 2  
ano, dokument má rozsah cca 3–10 stran, ..... 3  
ano, dokument má rozsah do 3 stran, ..... 4  
ne, takový dokument obec nemá, " ..... 5  
NEVÍ ..... 9

**FILTR: POLOŽTE TĚM, KTERÍ V OTÁZCE O.16 ODPOVĚDĚLI VARIANTAMI 1, 2, 3 NEOB 4.****POKYN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.17**

O.17 "Které z následujících výroků o tomto rozvojovém dokumentu podle Vás platí a které neplatí?"

ROZHODNĚ JE PRAVDA	SPÍŠE JE PRAVDA	SPÍŠE NENÍ PRAVDA	ROZHODNĚ NENÍ PRAVDA	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) S naplní strategického dokumentu je dobře seznámeno zastupitelstvo obce,				1 2 3 4 9
b) naplňování dokumentu je pravidelně kontrolováno zastupitelstvem obce,				1 2 3 4 9
c) dokument je pravidelně aktualizován,				1 2 3 4 9
d) rozvojový dokument výrazně pomáhá tomu, aby obec byla dobře a efektivně řízena,				1 2 3 4 9
e) rozvojový dokument obce je zastaralý,				1 2 3 4 9
f) naplňované rozvojové cíle se daří naplňovat,				1 2 3 4 9
g) pro obec jako je naše je podobný dokument jen formální a pro činnost samosprávy málo podstatný."				1 2 3 4 9

**POKYN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.18**

O.18 "Jak často ve funkci starosty/starostky komunikujete s následujícími lidmi?"

PRAKTICKY DENNĚ	MINIMÁLNĚ 1x TYDNĚ	ALESPON * 1x MĚSÍČNĚ	MĚNĚ NEŽ 1x MĚSÍČNĚ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) S představiteli místních spolků a složek,				1 2 3 4 9
b) s jednotlivými občany,				1 2 3 4 9
c) s představiteli a zaměstnanci vyšších složek veřejné správy,				1 2 3 4 9
d) s jinými starosty,				1 2 3 4 9
e) s jednotlivými zastupiteli,				1 2 3 4 9
f) s místními podnikateli."				1 2 3 4 9

**POKYN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.19**

O.19 "Představte si, že by vedení obce hodlalo prosadit nějaké opatření, proti kterému by očekávalo odpor části obyvatel. Jak moc byste souhlasil s následujícími reakcemi zastupitelstva?"

ROZHODNĚ SOUHLASÍ	SPÍŠE SOUHLASÍ	SPÍŠE NESOUHLASÍ	ROZHODNĚ NESOUHLASÍ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) V případě odporu části obyvatel by nebylo dobré takové opatření prosazovat,				1 2 3 4 9
b) vedení obce musí velmi dlouho vyjednávat a přesvědčovat občany o svém záměru a teprve, když uspěje, může rozhodnout,				1 2 3 4 9
c) pokud se vedení obce na nějakém záměru shodne, má usilovat o jeho prosazení i přes odpor části obyvatel."				1 2 3 4 9

**POKYN: PONECHEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.19**

O.20 "Existují různé názory na to, jak se má samospráva chovat vůči občánům obce. Jak moc byste Vy, jako starosta/starostka vaší obce, souhlasil, nebo nesouhlasil s následujícími názory?"

ROZHODNĚ SOUHLASÍ	SPÍŠE SOUHLASÍ	SPÍŠE NESOUHLASÍ	ROZHODNĚ NESOUHLASÍ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) Představitelé místních spolků a složek by měli být zastoupeni ve výborrech a komisích zastupitelstva obce,				1 2 3 4 9
b) vedení obce by mělo organizovat setkání s občany, kde by se hovořilo o obci a její správě,				1 2 3 4 9
c) vedení obce by mělo aktivně zvát občany, aby se účastnili zasedání zastupitelstva,				1 2 3 4 9
d) před důležitými rozhodnutími by mělo vedení obce vše konzultovat s širokým okruhem občanů,				1 2 3 4 9
e) vedení obce by mělo sbírat názory obyvatel pomocí anket, dotazníků a podobně."				1 2 3 4 9

**POKYN: PONECHEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.19**

O.21 "Posuďte prosím, do jaké míry souhlasíte nebo nesouhlasíte s následujícími výroky, které se týkají zastupitelstva obce."

ROZHODNĚ SOUHLASÍ	SPÍŠE SOUHLASÍ	SPÍŠE NESOUHLASÍ	ROZHODNĚ NESOUHLASÍ	NEVÍ
1	2	3	4	9
a) Mezi jednotlivými zastupiteli neexistují žádné konfliktní oblasti,				1 2 3 4 9
b) konfliktů v zastupitelstvu je málo a daří se je vždy vyřešit ke spokojenosti všech zúčastněných,				1 2 3 4 9
c) v zastupitelstvu existují, nebo v minulosti existovali dlouhodobější spory, které ho názorově rozdělují,				1 2 3 4 9
d) mezi zastupiteli a starostou dochází ke sporům,				1 2 3 4 9
e) zastupitelé starostovi silně důvěřují,				1 2 3 4 9
f) jednotlivým zastupitelům je možno důvěřovat."				1 2 3 4 9

**O.22 "Od jakého roku zastáváte nepřetržitě funkci starosty/starostky?"****POKYN: PODEJTE DOTÁZANÉMU KARTU O.23**

O.23 "Jaké vysvědčení byste dal starostovi/starostce, který byl ve funkci před Vámi? Označte každou položku jako ve škole, kdy 1 je nejlepší hodnocení a 5 nehorší."

NEVÍ = 9	1	2	3	4	5	9
a) Hospodaření s rozpočtem,						1 2 3 4 5 9
b) otevřenost vůči občanům,						1 2 3 4 5 9
c) získávání dotací,						1 2 3 4 5 9
d) zvládnutí administrativy						1 2 3 4 5 9
e) komunikace s občany."						1 2 3 4 5 9

**0.24 „Rekl byste, že starosta/starostka, který byl ve funkci před Vámi, má spíše stejné, nebo jiné priority pro rozvoj obce, než máte Vy?“**

Stejně, ..... 1  
 jiné, ..... 2  
 NEVÍ ..... 9

VYPIŠTE JAKÉ: .....

**0.25 „Máte kontakty na vyšších úrovních veřejné správy, které byste mohli využít, kdybyste to pro obec potřebovali?“**

Ano, ..... 1  
 ne, ..... 2  
 NEVÍ ..... 9

**0.26 „Zastáváte kromě funkce starosty ještě nějakou další funkci v regionu, mikroregionu, místní akční skupině apod.?“**

Ano, ..... 1  
 VYPIŠTE JAKOU: .....  
 ne, ..... 2  
 NEVÍ ..... 9

**POKYN: PRO KAŽDOU ORGANIZACI VYPLŇTE, ZDA V OBCI EXISTUJE, A POKUD ANO, VYPLŇTE I POČET JEJICH ČLENŮ.**

**0.27 „Určete prosím, jaké spolky či složky ve vaší obci existují a odhadněte, kolik obyvatele je do nich zhruba zapojeno? Stačí Váš odhad počtu členů.“**

	A) EXISTENCE		B) POČET ČLENŮ	
	ANO	NE		
a) Hasiči,	1	2	POČET ČLENŮ:	
b) zahrádkáři,	1	2	POČET ČLENŮ:	
c) chovatelé,	1	2	POČET ČLENŮ:	
d) Sokol, "	1	2	POČET ČLENŮ:	

**0.28 „Jsou ve vaší obci ještě nějaké další spolky? Kolik jich je a kolik obyvatele je do nich zhruba celkem zapojeno? Opět stačí Váš odhad počtu členů.“**

POČET ORGANIZACÍ:  POČET ČLENŮ:

**0.29 „Organizuje obec nějaké brigády, jichž se bezplatně účastní obyvatelé obce?“**

Pravidelně, ..... 1  
 výjimečně, ..... 2  
 ne, ..... 3  
 NEVÍ ..... 9

**0.30 „Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná. Kolik obyvatele obce (kromě zastupitelů) zpravila na zasedání dorazí?“**

ZADNÁ OSOBA = 9998  
 VYPIŠTE POČET OSOB:

**0.31 „Které z následující zařízení či služeb jsou ve vaší obci v provozu? V OBCI NEVÍ ZADNÁ TAKOVÁ SLUŽBA/ZARIZENÍ = 98“**

	VEPIŠTE POČET
a) Obchod s potravinami,	
b) základní škola,	
c) mateřská škola,	
d) restaurace / hospoda,	
e) tělocvična,	
f) hřiště nebo pravidelně upravované hřiště,	
g) pošta,	
h) ordinace lékaře,	
i) knihovna."	

**0.32 „Projevovalo se ve vaší obci před posledními volbami do zastupitelstva obce soupeření různých kandidátek nebo jednotlivých kandidátů?“**

Ano, ..... 1  
 ne, ..... 2  
 NEVÍ ..... 9

**0.33 „Využila vaše obec možnosti zvýšit v uplynulých letech sazbu daně z nemovitosti?“**

Ano, ..... 1  
 ne, ..... 2  
 NEVÍ ..... 9

**„Na závěr dovolte už jen pár otázek nezbytných pro možnost statistického zpracování výsledků výzkumu.“**

**0.34 „Jaké je Vaše nejvyšší dosažené vzdělání?“**

Základní, ..... 1  
 střední bez maturit, ..... 2  
 střední s maturitou, ..... 3  
 vyšší odborné, vysokoškolské: " ..... 4



O.35 „Kolik je Vám let?“

O.36 „VykonaVáte funkci starosty/starostky jako uvolněný, nebo jako neuvolněný?“

Uvolněný, ..... 1   
neuvolněný, ..... 2 

POKYV: PODEJTE DOTAZANÉMU KARTU O.37

O.37 „Na jaké pracovní pozici jste byl, než jste získal mandát starosty/starostky? Pokud se zařadit do některé skupiny. Pokud vykonáváte funkci jako neuvolněný, uveďte, jaká je Vaše pozice v současné době.“

FILTR: POUZE PRO EKONOMICKY AKTIVNÍ (V OTÁZCE O.37 ODPověDĚLI VARIANTAMI 05 – 15).

POKYV: PODEJTE DOTAZANÉMU KARTU O.38

O.38 „V jakém odvětví jste pracoval, než jste získal mandát starosty/starostky? Pokud vykonáváte funkci jako neuvolněný, uveďte, v jakém odvětví pracujete v současné době.“

O.39 „Řekněte prosím celkový počet let, po které jste v průběhu svého života vykonával funkci starosty/starostky.“

O.40 „Kolik let celkem jste členem/členkou zastupitelstva obce?“

O.41 „V kolika místních spolicích či složkách jste členem, popř. v nich vykonáváte nějakou funkci? NENÍ V ŽÁDNÉM SPOLKU, NEVYKONÁVÁ ŽÁDNOU FUNKCI = 98

VĚPŠTE

POČET

a) Členství ve spolicích, .....   
b) funkce ve spolicích, ..... 

O.42 „Narodil jste se zde v obci, nebo jste se sem přistěhoval?“

Narodil jste se zde v obci, ..... 1   
přistěhoval jste se jako dítě, ..... 2   
přistěhoval jste se v dospělosti, ..... 3 

„Tak to je jménem CVM Sociologického ústavu AV ČR vše a já Vám děkuji za rozhovor.“

OTÁZKY PRO TAZATELE (VYPLŇTE IHNEV PO SKONČENÍ ROZHOVORU)

IDE.8 DOTAZANÝ JE:

MUŽ = 1  
ŽENA = 2

IDE.9 DOTAZANÝ BYDLÍ V OKRESE ČÍSLO:

IDE.31 DOBA TRVÁNÍ ROZHOVORU V MINUTÁCH:

IDE.56 MÍSTO PROVEDENÍ ROZHOVORU:

Domácnost respondenta, ..... 1   
Domácnost tazatele, ..... 2   
Pracoviště (tazatele nebo respondenta), ..... 3   
Veřejné prostranství (ulice, park, před školou, parkoviště) ..... 4   
Čekárna (na nádraží, u lékaře, apod.), ..... 5   
Restaurační zařízení, ..... 6 Jiné místo. Vypište prosím konkrétně: ..... 7 

EVIDENČNÍ ČÍSLO TAZATELE:

NUTS2  VSO  OSOBNÍ  
ČÍSLO 

PŘÍJMENÍ TAZATELE: .....

Potvrzuji, že jsem výzkumný rozhovor provedl přesně podle pokynů CVM se

starostou obce .....

(JMÉNO OBCE)

KÓD OBCE  
(DOPLNÍ CVM)

PODPIS: .....

DNE: .....

PROSÍM, UJISTĚTE SE NA ZÁVĚR, ŽE:

1. U VŠECH OTÁZEK JE VYZNAČENA ODPověD RESPONDENTA.
2. VŠECHNA HRANATÁ OKÉNKA V DOTAZNÍKU JSOU VYPLNĚNA.
3. POKUD RESPONDENT NA NĚKTERÉ OTÁZKY NEODPověDĚL (FILTR, ODMÍTNUTÍ), V OKÉNKU JE VYPLNĚNO ČÍSLO „0“.

HODNOCENÍ VYPLNĚNÍ DOTAZNÍKU (DOPLNÍ CVM):