

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

Bakalářská práce

2024

Šimon Crowe

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Možnosti ovlivňování rozhodovacího procesu
zastupitelstev měst ze strany starostů**

Bakalářská práce

Autor práce: Šimon Crowe

Studijní program: Politologie a veřejná politika

Vedoucí práce: PhDr. Petr Witz, Ph.D.

Rok obhajoby: 2024

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval samostatně a použil jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 31. 7. 2024

Šimon Crowe

Bibliografický záznam

CROWE, Šimon. *Možnosti ovlivňování rozhodovacího procesu zastupitelstev měst ze strany starostů*. Praha, 2024. 50 s. Bakalářská práce (Bc). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí bakalářské práce PhDr. Petr Witz, Ph.D.

Rozsah práce: 67 342 znaků včetně mezer

Abstrakt

Tato práce zkoumá neformální pravomoci a zdroje vlivu, kterými disponují starostové středně velkých měst v České republice. Neformální pravomoci starostů nejsou v českém kontextu příliš zkoumané i přes fakt, že neformální pravomoci a instituce mohou mít na lokální politiku velký vliv. V rámci formálních pravomocí jsou sice starostové podobně silní jako řadoví členové zastupitelstev, v praxi je však jejich pozice daleko významnější a důležitější než jejich kolegů. Metodologie využívá kvalitativního výzkumu skrz vícepřípadovou studii. V rámci této práce bylo provedeno 8 rozhovorů se zastupiteli českých měst mezi 3 000 a 10 000 obyvateli. Z výsledků analýzy vznikl přehled nejdůležitějších neformálních pravomocí a zdrojů vlivu, kterými starostové zkoumaných měst disponují, mezi něž se řadí charisma, informační nerovnováha, kontakty a konexe a viditelnost pozice. Dále vznikla *ad hoc* typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev, dle které byla kategorizována politická kultura měst. Příslušnost k těmto kategoriím měla zásadní vliv na to, jaké neformální pravomoci starostové daných měst využívali.

Abstract

This thesis studies the informal powers and sources of influence possessed by mayors of mid-size Czech cities. Informal mayoral powers in the Czech Republic are not well-studied even though informal powers and institutions can have great impact on local politics. As far as their formal powers go, mayors are not significantly stronger than regular council members. In practice, however, their position is far more prominent and important than that of their colleagues. This thesis utilizes qualitative research via multiple-case study. 8 interviews with council members from cities with 3000 to 10 000 citizens were carried out for this thesis. Based on an analysis of their answers, an overview of the most important informal powers and sources of influence possessed by the mayors of studied cities was created, including charisma, informational asymmetry, contacts and connections and the visibility of their office. Furthermore, an *ad hoc* typology of “open“ and “closed“ city councils was created to categorize the political culture of these cities. Adherence to one of these categories was greatly impactful to what informal powers the mayors of the given cities used.

Klíčová slova

starosta, zastupitelstvo obce, neformální pravomoci, municipální politika, územní samospráva

Keywords

mayor, city council, informal powers, municipal politics, territorial self-government

Title/název práce

Options of mayors to influence the decision-making process of city councils

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval svému vedoucímu práce PhDr. Petru Witzovi, Ph.D. za veškerou trpělivost a pomoc při psaní této práce. Dále bych chtěl poděkovat své přítelkyni Elišce a kamarádce Adéle za podporu, vyslechnutí potíží a pomoc během psaní této práce i celého trvání studia. Díky také patří mému kocourovi Goblinovi za rozptýlení a pobavení ve vyčerpaných chvílích.

Projekt závěrečné diplomové práce

Katedra veřejné a sociální politiky IPS FSV UK v Praze

Příjmení, jméno:	Crowe Šimon
Studijní obor:	Politologie a veřejná politika (Bc.)
Typ práce:	Bakalářská práce
Ak. rok podání:	2022/2023
Předpokládaný termín dokončení:	LS 2024
Název práce:	Možnosti ovlivňování rozhodovacího procesu zastupitelstev měst ze strany starostů
Vedoucí práce:	PhDr. Petr Witz, Ph.D.
Semestr zadání:	Letní semestr

Zdůvodnění výběru práce:

Neformální pravomoci a instituce mohou mít významný vliv na rozhodovací proces a politiku měst – dle některých autorů i stejně velký, jako jejich formální protějšky (Karlsson, 2013: 699-700). V českém kontextu je sice starosta formálně podobně silný jako další členové zastupitelstva, v praxi však má na zastupitelstvo a jeho výstupy často mnohem větší vliv než jeho kolegové. V českém kontextu ale není toto téma hlouběji prozkoumané. Nedostatečné pochopení možných způsobů, jakými se může starosta podílet na rozhodování zastupitelstev, vytváří mezeru, která ztěžuje analýzu místní politiky v České republice. Z tohoto důvodu jsem se rozhodl v této bakalářské práci zodpovědět základní otázky tohoto tématu, resp. jaké neformální pravomoci a zdroje vlivu starostové mají, jak vznikají a jak je

starostové využívají. Lepší pochopení těchto faktorů a jejich vlivu na rozhodovací proces místních zastupitelstev zefektivní analýzu místní politiky a usnadní jejich pochopení v budoucích výzkumech.

Cíl práce

V rámci této práce se budu snažit zjistit, jakými neformálními pravomocemi a zdroji vlivu starostové středně velkých českých měst mohou disponovat, jak tyto neformální pravomoci vznikají / na základě čeho je starostové získávají a v jakých situacích jsou starosty využívány. Dále se pokusím zjistit, do jaké míry jsou tyto neformální pravomoci unikátní starostům a v jaké míře je mohou využívat řadoví zastupitelé. Pokusím se určit, jak mezi sebou nalezené neformální pravomoci interagují a jak se navzájem ovlivňují. Podaří-li se mi na tyto otázky odpovědět, bude možné poskytnout celistvý obraz základních aspektů neformální politiky ve středně velkých českých městech. V diskusní části následně zasadím zjištění této práce do již existující literatury v českém prostředí a nabídnu komparaci s jinými závěry.

Současný stav poznání

Současný stav poznání o neformálních pravomocích starostů je v českém kontextu nízký a zkoumá téma spíše okrajově či jeho dílčí aspekty. V zahraničních zdrojích lze nalézt zmínky o neformálních zdrojích vlivu starostů, tyto zjištění ovšem nelze vždy aplikovat bez dalšího výzkumu na český systém kvůli rozdílným nastavením systémů lokální politiky.

Důležitost neformálního aspektu politiky není neprozkoumanou oblastí. Neformální instituce mohou způsobit značné rozdíly mezi zkoumanými jednotkami i uvnitř identických politických systémů a být stejně důležité nebo i důležitější, než formální instituce (Karlsson, 2013: 699-700). Neformální instituce mohou vznikat z řady důvodů, jako je např. celková nebo dílčí nefunkčnost formálních institucí či jejich komplementace institucemi neformálními (Khan Mohmand, Mihajlovic, 2014: 82-83).

V českém kontextu existují dílčí informace o možných neformálních pravomocích starostů, jako je např. přístup k více informacím než řadoví zastupitelé (Blechová, 2016: 22) či skrz iniciativu v rozhodování a debatě o investicích (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 179). V zahraniční literatuře je pak zmíněno podobně např. charisma (Svara, 1995: 73) či

možnost posilovat skrz kontakty a konexe místní průmysl a začínající podniky (Motoyama, 2020: 156-157). Práce diskutující neformální pravomoci v českém kontextu však nemají za záměr podat úplný obraz o tomto tématu a studují jej buď okrajově nebo jen jeho dílčí části.

Metodologie práce

Výzkum je pojatý kvalitativní cestou vícepřípadové studie. Případové studie umožňují získat vhled do komplexních fenoménů uvnitř jejich kontextu, což jej dělá ideální pro zodpovězení položených výzkumných otázek (Yin, 2002: 13). Data budou sbírána formou polostrukturovaných rozhovorů se zastupiteli středně velkých českých měst. Polostrukturované rozhovory umožní během výzkumu odstoupit od předpřipravených otázek a zaměřit se na hlubší prozkoumání relevantních výpovědí, které během rozhovoru mohou vyvstat. Z tohoto důvodu jsou také vhodnější než psané dotazníky rozeslané respondentům.

Výběr středně velkých českých měst má za cíl získání odpovědí z měst, kde je minimální počet externích faktorů mimo samosprávu města vstupujících do rozhodovacího procesu. Ve velkých městech, např. krajských, by bylo těžké odlišit vliv zastupitele, starostů, rady apod. od vlivu aktérů ze soukromého sektoru apod. V příliš malých městech pak politika může nabírat velmi neformálního charakteru, kdy se všichni zastupitelé a starostové znají na osobní úrovni, což ovlivní také rozhodovací proces. Zároveň může být ve velmi malých městech těžké i zastupitelstvo složit. Práce pro výběr respondentů stanovuje požadavek, že musí být zastupiteli ve městech s 3 tis. – 10 tis. obyvateli. Tímto by mělo být zajištěné vyvarování se oběma výše popsaným situacím, které by ztížili či znemožnili analýzu získaných dat. Nahrané rozhovory se zastupiteli budou následně přepsány pro jednodušší analýzu.

Struktura práce

V úvodu práce popíšu podstatu neformálních pravomocí a institucí v politice a cíle práce. V teoretické části této představím legislativní kontext pozice starosty a zastupitelů. Dále pak nastíním existující zjištění o neformálních pravomocích starostů a vlivu neformálních institucí a pravomocí na politický proces. V následující části práce bude popsána metodologie práce a data, která budou nasbírána. Také budou uvedeny možné etické aspekty

výzkumu. V praktické části práce jsou popsány hlavní zjištění z odpovědí respondentů ohledně specifických nalezených neformálních pravomocí starostů, jejich využití a vzniku. V této části je také popsán vliv politické kultury zkoumaných měst na využití neformálních pravomocí. V diskusní části práce jsou zjištění zasazena do kontextu existující literatury a zajímavé či překvapivé výsledky, ke kterým práce došla. V závěru práce jsou pak opět shrnuty cíle práce, její nejzásadnější poznatky, možné limitace a další využití.

Základní literatura

BUBENÍČEK, Václav. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR* [online]. Praha, 2010. Dostupné z <https://www.pef.czu.cz/dl/46317> Disertační práce. Česká zemědělská univerzita v Praze, Katedra humanitních věd. doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc.

CAMPBELL, Adrian a COULSON, Andrew. *Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe*. Online. *Local Government Studies*. 2006, roč. 32, č. 5, s. 543-561. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930600896129>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Demografická příručka - 2022*. Online. 2022. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/bdae48ca-0cc3-33c5-9f42-e0b469355582/130055230106.xlsx>.

ČOPIK, Jan, Radek KOPŘIVA a Jaroslav ČMEJREK. *Mayors as a variable in typologies of local governments: a case study of the Czech Republic*. *Local Government Studies* [online]. 2019, 47(2), 167-185. ISSN 0300-3930. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2019.1699069>

KARLSSON, David. *The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils*. *Local Government Studies* [online]. 2013, 39(5), 681-702. ISSN 0300-3930. Dostupné z: [doi:10.1080/03003930.2012.670748](https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670748)

KHAN MOHMAND, Shandana a MIHAJLOVIC, Snezana Mistic. *Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans*. Online. *IDS Bulletin*. 2014, roč. 45, č. 5, s. 81-91. ISSN 02655012. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12106>.

MOTOYAMA, Yasuyuki. *Beyond formal policies: Informal functions of mayor's offices to promote entrepreneurship. Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit.* 2020, 35(2), 155-164. ISSN 0269-0942. Dostupné z: doi:10.1177/0269094220913864

SANCINO, Alessandro; CARLI, Giacomo a GIACOMINI, Davide. *Relational leadership in local governance: the engagement of mayors with citizens, public managers and politicians.* Online. *Public Management Review.* 2022, roč. 25, č. 9, s. 1730-1754. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2039274>.

SVARA, James. *Institutional Powers and Mayoral Leadership. State & Local Government Review: A Symposium: Should Chief Executives Be Strengthened? Themes from the Winter Commission Report* [online]. Sage Publications, 1995, 27(1). Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/4355112>

ŠARADÍN, Pavel; HURTÍKOVÁ, Hana; SOUKOP, Michal; ZAPLETALOVÁ, Markéta a GANOWICZ, Ewa. *Challenging Citizens: Democratic Innovations at the Local Level.* Springer Nature, 2023. ISBN 978-3-031-43674-1.

YIN, Robert K. *Case study research. Design and methods.* Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2002. ISBN 0-7619-2552-X.

Obsah

Úvod	1
1. Teoretické a kontextuální ukotvení	2
1.1 Formální pravomoci a povinnosti starosty	2
1.2 Legislativní kontext zastupitelstva	3
1.3 Neformální pravomoci starostů	3
2. Metodologie a data	6
2.1 Metodologie.....	6
2.2 Sběr dat.....	9
2.3 Etické aspekty výzkumu.....	9
2.4 Limitace práce	10
3. Výsledky zkoumání	11
3.1 Analýza dat.....	11
3.2 Vliv městské politické kultury na neformální pravomoci	11
3.3 Charisma jako zdroj vlivu starosty	13
3.4 Informační nerovnováha.....	15
3.5 Viditelnost pozice starosty	18
3.6 Kontakty a konexe	19
3.7 Agenda-setting.....	21
3.8 Iniciativa a osobní nasazení jako posilující vlastnosti starosty	22
4. Diskuse	25
Závěr.....	28
Seznam literatury.....	32

Seznam Tabulek

Tabulka 1: Velikostní skupiny obcí ČR	7
Tabulka 2: Velikostní skupiny obcí ČR	8
Tabulka 3: Základní rysy „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev	13

Úvod

Starostové v České republice jsou voleni zastupitelstvem a z hlediska čistě formálních pravomocí je jejich pozice ne příliš silná. Starostové sice např. „svolávají a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva“, pracují s obecním rozpočtem apod., ale důležitá rozhodnutí o směřování obce jsou v rukou zastupitelstva (Zákon o obcích, § 84). Pozice starosty se v tomto kontextu tedy jeví jako ne tolik silnější než pozice ostatních členů zastupitelstva.

Starostové však mají na obec a její samosprávu daleko větší vliv, než by se mohlo zdát z analýzy jejich čistě formálních pravomocí – starostové jsou iniciátoři až 83.6 % rozhodnutí o investicích (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 172), jsou přítomni u mnoha důležitých rozhodnutí i jednání (Blechová, 2016: 22) a sílu své pozice mohou také ovlivnit skrz osobní charakteristiky, jako je např. charisma (Svara, 1995: 73).

Neformální pravomoci mohou mít zásadní vliv na vedení místních samospráv – některými autory jsou dokonce považovány za stejně důležité jako jejich formální protějšky a mohou vest k podstatným rozdílům i uvnitř jediného politického systému (Karlsson, 2013: 699-700). I přes tento fakt a z něj plynoucí nezanedbatelnou důležitost neformálních pravomocí je v českém kontextu toto téma zkoumáno spíše okrajově. Pravomoci a možné zdroje neformálního vlivu nejsou do hloubky rozebírány či identifikovány, často je pouze konstatována jejich existence.

Cílem této práce je prozkoumat, jakými neformálními pravomocemi čeští starostové disponují, kde tyto pravomoci vznikají a jak je využívají. K dosažení těchto cílů provádí polostrukturované rozhovory s členy zastupitelstev středně velkých českých měst. S těmito získanými informacemi je pak možné zodpovědět na tyto otázky. Výběr zastupitelů jako respondentů umožňuje získat vhled do tohoto fenoménu skrz osoby s přímými zkušenostmi, kteří však nemají důvod zamlčet relevantní informace.

Zjištění této práce mohou být využita např. ke zlepšení kvality budoucích analýz místní politiky v České republice, průzkumu procesu tvorby *policy* na místní úrovni a hlubšímu porozumění role, kterou v českém systému samosprávy hrají starostové. Pro obor veřejné politiky jsou tak relevantní a stojí za bližší výzkum. Na práci mohou pak navázat další výzkumníci např. vytvořením typologie neformálních pravomocí v českém politickém systému, bližším výzkumem jejich využití apod.

1. Teoretické a kontextuální ukotvení

Zatímco v českém kontextu neexistuje výzkum zkoumající specificky neformální pravomoci starostů, okrajově lze oblasti zájmu určit z některých existujících prací zkoumající obecně tuto pozici a lokální politiku. Téma je více zkoumané v zahraničí a tyto poznatky mohou sloužit k nastínění, jaké neformální možnosti získání vlivu se mohou vyskytnout v českém systému. Dále k rozlišení formálních a neformálních vstupů je nutné brát v potaz Zákon o obcích, který upravuje pozice starosty i zastupitelů.

1.1 Formální pravomoci a povinnosti starosty

Pozice starosty je upravena paragrafem 103 Zákona o obcích. Dle tohoto zákona je starosta a místostarosta (příp. místostarostové) volen do funkce zastupitelstvem, kterému odpovídá za výkon funkce. Musí být občanem České republiky a členem zastupitelstva obce (§ 103 zákona č. 128/2000 Sb.).

V tomto paragrafu jsou dále definována práva a pravomoci starosty. Se souhlasem ředitele krajského úřadu starosta jmenuje či odvolává tajemníka obecního úřadu. Je zodpovědný za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Může požádat Policii ČR o spolupráci při zabezpečení záležitostí veřejného pořádku. Po projednání s ředitelem krajského úřadu může svěřit výkon přenesené působnosti v určitých věcech komisi. Rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu jsou svěřeny radou obce (Ibid).

V obcích, kde není tajemník obecního úřadu, starosta také plní úkoly zaměstnavatele a uzavírá a ukončuje pracovní poměry se zaměstnanci. V obcích bez obecního úřadu pak také zabezpečuje výkon přenesené působnosti (Ibid).

V kontextu této práce a potenciálních neformálních pravomocí jsou důležité některé další pravomoci a povinnosti stanovené v tomto paragrafu Zákona o obcích. Starosta dle něj obec zastupuje navenek, což mu dává možnost zviditelnit svou pozici více než členové zastupitelstva. Dle odst. 5 svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva a rady obce a dle odst. 4 písm. e) odpovídá starosta za informování veřejnosti o činnosti obce (Ibid). Dále starosta má možnost pozastavit výkon usnesení rady obce, pokud si myslí, že je nesprávné. Věc pak na příštím zasedání předloží zastupitelstvu obce (§ 105 zákona č. 128/2000 Sb.). Implikace těchto pravomocí jsou diskutovány níže v práci.

Výše finanční odměny poskytnuté starostovi je popsána v paragrafu 72 Zákona o

obcích a odvíjí se od faktu, jestli je starosta neuvolněný (pozici vykonává na částečný úvazek) či uvolněný (nevykonává svou původní profesi a plně se věnuje výkonu pozice starosty - § 72 zákona č. 128/2000 Sb.).

1.2 Legislativní kontext zastupitelstva

Zastupitelstvo obce je orgánem obce, jehož funkce, pravomoci a povinnosti jsou stanoveny Zákonem o obcích. Počet jeho členů se odvíjí od počtu obyvatel obce (§ 68 zákona č. 128/2000 Sb.). Během komunálních voleb se volí celé zastupitelstvo. Počet volených členů musí být stanoven zastupitelstvem nejpozději 85 dní před datem voleb (§ 67 zákona č. 128/2000 Sb.). Není-li určeno jinak, volí se počet členů zastupitelstva podle počtu členů v končícím volebním období (§ 68 zákona č. 128/2000 Sb.).

Zastupitelstvo jako celek rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce (§ 35 zákona č. 128/2000 Sb.). V tomto zákoně jsou také popsána práva a povinnosti zastupitelstva, mezi které mimo jiné patří schvalování programu rozvoje obce a střednědobého výhledu rozpočtu obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, rozhodování o vyhlášení místních referend, zřízení a zrušení výborů a volba jejich předsedů a členů, rozhodování o spolupráci s jinými obcemi a, jak již bylo zmíněno, volba starosty a místostarosty (či místostarostů - § 84 zákona č. 128/2000 Sb.). Zastupitelstvo obce také stanovuje výši odměn svým neuvolněným členům (§ 72 zákona č. 128/2000 Sb.).

Výše finanční odměny pro členy zastupitelstva je, stejně jako u starosty, popsána v paragrafu 73 Zákona o obcích a odvíjí se od faktu, jestli je člen zastupitelstva uvolněný či neuvolněný, případně také jestli je poslancem, senátorem nebo členem vlády (§ 73 zákona č. 128/2000 Sb.).

1.3 Neformální pravomoci starostů

Během mapování současného stavu poznání neformálních pravomocí českých starostů vyšlo najevo, že toto téma je zatím hlouběji a specificky v kontextu České republiky neprozkoumané. Existující práce toto téma zmiňují spíše okrajově a existenci neformálních pravomocí starostů nerozebírají do hloubky či jsou psána v zahraničním kontextu a jejich aplikovatelnost na český politický systém je limitovaná. Z tohoto důvodu je potřeba provést vlastní výzkum tématu.

Z existujících zdrojů alespoň částečně zmiňujíc neformální pravomoci starostů je možné

vyvodit více jejich druhů. První kategorií jsou neformální pravomoci pocházející z osobnostních či vnitřních rysů starostů samotných, např. charisma či iniciativa. Existenci těchto pravomocí zmiňují např. výše zmínění Čopík, Kopřiva a Čmejrek, kteří v rámci své práce zkoumající místní samosprávy zjistili, že čeští starostové iniciují v 83.6 % obcí rozhodování o investicích. V jedné pětině případů byly starostové jedinou iniciující osobou (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 172). Podobnou situaci je možné nalézt i ve velmi malých obcích (do 1000 obyvatel) dle Bernardovy vícepřípadové studie českých obcí, kde pouze kolem 10 % bodů řešených na zastupitelstvech vyvstávalo z návrhů nebo připomínek jednotlivých zastupitelů (Bernard, 2010: 11) S ohledem na tato zjištění můžeme předpokládat, že starostova iniciativa a osobní nasazení mohou mít velký vliv na výstupy lokální politiky. Osobnostním rysem s vlivem na politiku může dle Svary být také např. charisma, které může skrz získanou podporu a oblíbenost u obyvatel a místních aktérů posílit i poměrně slabou pozici (Svara, 1995: 74).

Další možnou cestou, kterou starostové mohou přijít k neformálnímu vlivu v zastupitelstvu, je skrz nepřímé atributy spojované s jejich rozdílnou pozicí. Toto může být např. přístup k více informacím – dle Blechové (navíc píšící v kontextu Česka) se starosta setkává se zastupiteli jiných obcí, firem, státními zastupiteli apod, což mu dává možnost získávat informace, které řadový zastupitel získává hůř (Blechová, 2016: 22). Motoyama ve své práci popisuje, že místní autority (vč. starostů) mohou vykonávat funkci mediátora pro začínající firmy, podniky apod., kteří postrádají konexe a zdroje k tomu, aby se prosadili. Starostové či obdobné místní autority mohou často mít právě tyto zdroje, a i malá pomoc může zrychlit rozvoj místního podnikatelství (Motoyama, 2020: 156-157). Tento zdroj neformálních pravomocí a vlivu má možný průnik s neformálními pravomocemi získané skrz charismatické vedení (viz výše) – starosta, který pomáhá místním firmám apod. se rozvinout, si pochopitelně získá popularitu a přízeň ve své oblasti, kterou může přetavit na politický vliv.

Třetím možným zdrojem neformálních pravomocí je využití formálních pravomocí způsoby, které je nepřímo posílí více, než by se ze samotné legislativy zdálo. Příkladem zde může být chytré využití pravomoci starosty vést a řídit zasedání zastupitelstva (§ 103 zákona 128/2000 Sb.). Starosta by mohl teoreticky využít tuto pozici k více či méně nápadnému nastavení diskurzu a jeho směřování určitým směrem, který považuje za nejlepší pro budoucnost obce – určitá forma *agenda-settingu*. Podobným způsobem by se dala využít schopnost pozastavit výkon rady obce a následné předložení věci zastupitelstvu (Ibid, § 105).

Tato pravomoc starostovi nepřímou dávat příležitost využít své vlastní iniciativy, charismatu a přesvědčivosti k zásahu do záležitostí obce, které by mu jinak byly více uzavřené. K potvrzení užitečnosti těchto teoretických možností je však třeba hlubšího vhledu.

Samotný vliv neformálních pravomocí na politické systémy a jejich výstupy je přitom značný. Neformální instituce mohou v politice vznikat např. v důsledku slabých či nefunkčních formálních institucí, jejich neschopnosti dostatečně fungovat v určité oblasti či komplementovat kooperaci různých formálních institucí mezi sebou. Ve všech případech však mohou mít velký vliv na fungování formálních institucí způsoby, kterými občané interagují s procesem rozhodování, k jakým informacím mají přístup a jak mohou do politiky vstupovat (Khan Mohmand, Mihajlovic, 2014: 82-83). Například v Anglii a Švédsku jsou rozhodnutí v lokální politice často činěna mimo zasedání zastupitelstev během neformálních setkání mezi koalicemi zastupitelů či v jednání mezi politiky (Copus, Erlingsson, 2013: 64-65). V neformálních setkáních a jednáních budou velkou roli hrát právě neformální pravomoci a neformální vliv. Karlsson ve své práci uvádí, že i v identických politických systémech v různých evropských zemích se mohou vyskytovat značné rozdíly v politice na lokální úrovni. Tyto rozdíly připisuje právě neformálnímu nastavení systémů. Zatímco není možné přesně identifikovat, do jaké míry mají neformální instituce vliv na výstupy systému, se autor domnívá, že mohou být i více důležité, než instituce formální (Karlsson, 2013: 699-700). Další závěr jeho práce nabízí informaci, že ve městech, kde se moc soustředí v rukou politických elit, jednají zastupitelé méně jako jednotlivě volení političtí aktéři a více v rámci politických skupin (Ibid, 21-22). Tento závěr je pro svou podobnost velmi důležitý v rámci typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev která vznikla v rámci analýzy dat v této práci.

2. Metodologie a data

Téma neformálních aspektů lokální politiky je komplexní a těžko kvantifikovatelné, což musí odrážet i výzkumný *design*. Práce musí tedy zvolit takovou formu, že zachytí zkoumaný fenomén včetně jeho neoddelitelného kontextu. Po získání potřebných dat od zastupitelů je možné zodpovědět na výzkumné otázky o vzniku a využití neformálních pravomocí starosty.

2.1 Metodologie

Práce přistupuje k výzkumnému problému kvalitativní cestou a má specifickou formu vícepřípadové studie zkoumající výkon funkce starostů ve středně velkých městech v České republice skrz polostrukturované rozhovory. Bylo by těžké kvantifikovat praktiky používané v komunální politice, zvláště v českém prostředí, kde nejsou ještě zmapované. Naopak vzhled a zkušenosti zastupitelů je pro zodpovězení výzkumných více než vhodný. Zastupitelé navíc mají méně důvodů zamlčet důležité informace než samotní starostové, kteří by mohli zamlčet informace o některých svých praktikách, považují-li je za amorální či inkriminující (i přes fakt, že se práce nezabývá ilegálními praktikami, korupcí apod.). Relevantní zkušenosti zastupitelů se nejlépe a v největším detailu dají shromáždit kvalitativním přístupem skrz rozhovory.

Vícepřípadová studie byla vybrána kvůli jejím specifickým přednostem, které odpovídají potřebám této práce. Hlavní přednostní případové a vícepřípadové studie ve společenskovědním výzkumu je porozumění složitým, typicky soudobým fenoménům do hloubky v jejich kontextu (Yin, 2002: 13). Je vhodná k zodpovídání otázek *jak* a *proč*, přičemž právě otázky *jak* vznikají neformální pravomoci starostů a *proč* / k čemu je využívají jsou podstatou této práce (Ibid, 5-7). Případové a vícepřípadové studie typicky sbírají data z rozhovorů, pozorování v terénu, analýzy dostupných dokumentů apod. (Ibid, 85). Tyto specifikace odpovídají jak cíli této práce, tak datům, která jsou potřebná k dosažení jejích cílů. Vícepřípadová studie se tedy jeví jako nejvhodnější formou výzkumného designu.

Zaměření se specificky na středně velká česká města má za cíl minimalizovat počet externích faktorů, které vstupují do komunální politiky a tvorby *policy* ve zkoumaných městech. V případě velkých měst (např. hl. města Praha a jeho částí, krajských měst apod.) by do místní politiky zasahovalo velké množství aktérů nad rámec orgánů obce, což by

zásadně ztěžovalo rozlišení vlivu starosty na zastupitelstvo a jeho interakcí s ním od vlivů a interakcí dalších aktérů. Příliš malá města jsou na druhou stranu nevhodná, protože můžeme očekávat, že v malých obcích se budou všichni členové zastupitelstva znát na osobní, neformální úrovni a jejich zasedání a tvorba *policy* bude také nabývat určitého neformálního charakteru. V malých českých obcích může dokonce být těžké i dosáhnout minimálního počtu zastupitelů (Radzik-Maruszak, 2016: 59).

Samotný pojem „středně velké město“ je třeba pro účely této práce blíže nadefinovat. Dle § 3 odst. Zákona o obcích je obec městem, má-li alespoň 3000 obyvatel a pokud tak na její návrh stanoví předseda PSP ČR po vyjádření vlády. Status města dle § 3 odst. 3 tohoto zákona také může nabýt obec po podobném vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny, měla-li status města přede dnem 17. 5. 1954 (§ 3 zákona 128/2000 Sb.).

Využití čistě legislativní definice města není pro tuto práci zásadní ani vhodné. Nejmenší české město ke konci roku 2021 byla Přebuz, která měla 77 obyvatel (ČSÚ, 2022). Z výše popsaných důvodů nejsou malá města vhodná k účelům této práce, je tedy třeba přihlédnout k demografickým rysům jednotlivých měst. Velikostní skupiny obcí k roku 2021 dle ČSÚ jsou znázorněny níže v grafu č. 1.

Tabulka 1: Velikostní skupiny obcí ČR



Zdroj: ČSÚ 2022. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/71072877-b3d8-d4de-701b-7d7c4f0409e2/130055230113.xlsx>

Pro větší přehlednost jsou přesné počty obcí spadajících do každé velikostní skupiny

popsané také v tabulce č. 1 (ČSÚ, 2022).

Tabulka 2: Velikostní skupiny obcí ČR

Velikostní skupiny dle počtu obyvatel	Počet obcí ve skupině
<199	1 436
200 - 499	1 991
500 - 999	1 359
1 000 - 1 999	776
2 000 - 4 999	427
5 000 - 9 999	139
10 000 - 19 999	69
20 000 - 49 999	44
50 000 - 99 999	11
100 000 <	6

Zdroj: ČSÚ 2022. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/71072877-b3d8-d4de-701b-7d7c4f0409e2/130055230113.xlsx>

Rozlišení malých obcí od středně velkých je sporné téma i v širší odborné literatuře, na což poukazuje např. Bubeníček ve svých Lokálních modelech demokracie. Většina autorů, které Bubeníček zmiňuje, nastavuje hranici malých či venkovských obcí na cca 2 000 obyvatel (Bubeníček, 2010: 16). Vzhledem k nejednotnému pohledu na věc považuji za vhodné si nastavit určitou „bezpečnostní zónu“ či odstup od této hranice při specifikaci středně velké obce – hranice 3 000 obyvatel (ostatně stanovená zákonem jako podmínka pro udělení statusu města) se zdá mít dostatečný odstup 1 000 obyvatel. Dolní limit pro kategorii středně velkých měst pro tuto práci tedy stanovíme zde.

Vzhledem k důvodům, kvůli kterým je nutné se při výběru případů vyhnout příliš velkým městům, je obtížné definitivně stanovit horní počet obyvatel pro kategorii středně velkého města. Dělení bude tedy nutně do určité míry arbitrární – je možné, že i v komparativně malých městech mohou do tvorby místní *policy* vstupovat soukromý aktéři nad rámec zastupitelstva, starosty a jiných místních orgánů, či že i v daném větším městě bude politika relativně svobodná od externích vlivů. S vyšším počtem obyvatel však šance takového vlivu přirozeně stoupá, je tedy nutné stanovit i horní hranici. Za poměrně logickou se zdá hranice 9 999 obyvatel, která je použita jako hranice pro jednu z kategorií velikostních skupin, dle kterých data dělí ČSÚ. V České republice je celkem obcí s počtem obyvatel nad tuto hranici pouze 130, což je méně, než i jenom v kategorii 5 000 – 9 999 obyvatel (ČSÚ, 2022). Mezi 3 000 a 9 999 obyvateli tedy můžeme nalézt určitou „střední cestu“, která

zajišťuje jak dostatečnou komplexitu místní politické sféry ke vzniku kýženého fenoménu, tak limituje riziko vstupu externích faktorů do analýzy.

Vzhledem k faktu, že legislativa upravující status města a fungování pozice starosty a zastupitelstva je jednotná v celé České republice, není nutné rozlišovat, kde v ČR se zkoumaná města nacházejí. Je však vhodné, aby nebyla všechna v jediném regionu.

2.2 Sběr dat

Data zkoumající neformální pravomoci českých starostů v ČR jsou získána pomocí polostrukturovaných rozhovorů s členy zastupitelstev z osmi středně velkých českých měst. Zastupitelé byli kontaktováni skrz emailové adresy veřejně dostupné na stránkách jednotlivých měst.

Původním záměrem práce bylo nalézt 8-12 respondentů z 2-3 obcí. Velmi nízká míra návratnosti požadavků o rozhovor (zhruba 3.45 %) však znemožnila získat data od více zastupitelů v jednom městě a i celkově získat vyšší množství rozhovorů. Celkem bylo osloveno 261 zastupitelů. Na základě odpovědí bylo provedeno 9 rozhovorů, kvůli nesprávné metodologii *data management* byl však jeden záznam nenávratně ztracen. Polostrukturovaný charakter rozhovorů umožnil případnou deviaci od předem připravené osnovy a získal zajímavých dodatečných informací od respondentů. Všech osm rozhovorů bylo provedeno online přes platformu Zoom. Tato varianta byla preferována před osobními schůzkami, protože je podstatně finančně i časově méně náročná pro obě strany. Otázky byly připravené tak, aby prozkoumaly tři výše stanovené „typy“ neformálních pravomocí. Dále pak byly otázky cíleny na informace o situacích, ve kterých starostové neformální pravomoci využívají. Data pak byly ze zvukového záznamu přepsána pro následnou analýzu.

2.3 Etické aspekty výzkumu

Před každým provedeným rozhovorem byl respondent seznámen s faktem, že z rozhovoru bude pořízena nahrávka a podepsal informovaný souhlas potvrzující jeho dobrovolnou účast a svolení s použitím výpovědí k výzkumu. Respondent byl vždy seznámen s tématem rozhovoru, co od něj bude vyžadováno a jak bude jeho výpověď použita.

V rámci práce nejsou zmíněné žádné identifikující informace ohledně respondentů. Dle

podmínek informovaného souhlasu nejsou informované souhlasy a přepisy rozhovorů součástí příloh práce – na vyžádání však mohou být poskytnuty vedoucímu práce a osobám pověřeným výkonem její kontroly. Z práce tedy nevystávají žádné etické faktory potenciálně ohrožující osoby respondentů. S těmito podmínkami respondenti souhlasili v informovaném souhlasu.

Případné získávání zápisů ze zasedání zastupitelstva nemá žádné etické implikace, na které by bylo třeba brát ohled, protože tyto informace jsou veřejně dostupné všem s připojením k internetu a jsou uveřejňovány právě pro účel četby ze strany veřejnosti. Dále je jejich dopad na samotný výzkum spíše okrajový.

2.4 Limitace práce

Tato práce a její výsledky jsou limitovány několika faktory. Jedním z nich je nízká návratnost odpovědí na iniciační pokusy o navázání kontaktu se zastupiteli. S malým počtem respondentů se implicitně váže také riziko, že odpovědi nevypovídají o širší situaci mezi starosty v České republice. S touto limitací se s daným rozsahem této práce nedá jednoznačně vypořádat. S ohledem na rozsah bakalářské práce by však bylo nemožné ani při vyšší návratnosti získat vypovídající počet respondentů.

Při výběru zkoumaných měst bylo sice cílem výzkumu vybrat taková města, kde je minimální počet externích faktorů zasahujících do výkonů funkcí zastupitelstva a starosty, ovšem je nemožné identifikovat všechny možné externí faktory a mít perfektní přehled o jejich existenci ve zkoumaném městě. Při rozšíření výzkumu a zapojení více měst a rozhovorů by tento problém nebyl příliš závažný.

3. Výsledky zkoumání

V této části práce již probíhá analýza získaných dat a jsou popsány její výsledky. Data byla získána skrz online rozhovory a nahrávky z nichž byly následně převedeny do psané formy. Výsledkem analýzy je přehled důležitých neformálních pravomocí a zdrojů vlivu, kterými starostové disponují. Dále došlo k rozdělení politické kultury zkoumaných měst dle *ad hoc* typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev.

3.1 Analýza dat

Práce zkoumá, jakými neformálními pravomocemi disponují starostové ve středně velkých českých městech, na základě čeho je získávají a jak je využívají. Při přípravě scénáře rozhovoru byly rozlišeny tři provizorní kategorie, kterými mohou starostové získat neformální pravomoci. Tyto kategorie jsou neformální pravomoci získané na základě osobnostních rysů a vlastností (charisma, iniciativa, přesvědčivost apod.), neformální pravomoci získané na základě kreativního využití a interpretace formálních pravomocí a neformální pravomoci získané na základě rozdílných pozic a možností mezi pozicemi starostů a zastupitelů. Tyto tři kategorie jsou zohledněné v předem připraveném scénáři rozhovoru, které měl výzkumník k dispozici během výzkumu. Polostrukturovaná forma rozhovoru umožnila sledovat zajímavá vlákna rozhovoru a následný návrat k připraveným otázkám.

Analýza získaných dat probíhala na základě kódování jednotlivých výpovědí dle společných kategorií, do kterých spadají. V jednotlivých kódech pak bylo možné hledat spojitosti a podobnosti mezi jednotlivými případy, které naznačují, že daný jev je více rozšířený a využívaný. Byl-li daný kód ojedinělý či aplikovatelný na pouze pár respondentů, byl příslušný jev považovaný z hlediska práce za méně důležitý. Může totiž být specifický pro dané město či vyžadovat velmi specifické podmínky.

3.2 Vliv městské politické kultury na neformální pravomoci

Z odpovědí respondentů vyšlo najevo, že politická kultura daného města má velký vliv na to, které neformální pravomoci a zdroje vlivu starosta či starostka bude častěji využívat. Ze získaných dat se dají rozlišit dva archetypy politické kultury ve středně velkých českých městech, a tudíž během analýzy vznikla *ad hoc* typologie „otevřených“ a

„uzavřených“ zastupitelstev. Kvůli důležitosti politické kultury na sílu a možnosti využití jednotlivých níže popsaných neformálních pravomocí je nutné tuto typologii popsat na úvod praktické části práce.

„Otevřené“ zastupitelstvo se vyznačuje více neformálním rozhodovacím procesem a snahou dojít k obecné shodě v tématech, o kterých se rozhoduje. Koalice se typicky snaží získat opozici na svou stranu a navázat s ní spolupráci namísto přímého přehlasování. Ve výpovědích zastupitelů měst spadajících do této kategorie starosta často hraje roli určitého koordinátora mezi koalicí a opozicí, kdy zprostředkovává informace nad rámec formálních povinností a zajišťuje harmonickou spolupráci jak mezi koalicí a opozicí, tak i mezi jednotlivými zastupiteli.

V tomto typu zastupitelstva je více možné debatovat a argumentovat o rozhodnutích zastupitelstva před hlasováním, čímž se stává důležitější např. charisma starosty i jednotlivých zastupitelů (viz níže). Také je méně časté, že se defaultně hlasuje dle štěpné linie koalice vs. opozice (tzn. že opozice nehlasuje proti návrhům čistě protože je navrhla koalice apod.).

Jak bude popsáno níže, politická kultura „otevřených“ zastupitelstev je spojena s větší politickou angažovaností zastupitelů a typicky menší koncentrací politické moci v rukou starosty.

V „uzavřených“ zastupitelstvech je více formalizovaný politický proces a starosta, potažmo koalice, se spíše soustředí na prosazení svých vizí pro budoucnost obce než získání podpory opozice k této vizi. Typické v odpovědích zastupitelů bylo utvoření názorových bloků dle štěpné linie koalice-opozice, kde samotné hlasování je spíše formalitou k finalizaci rozhodnutí, které buď bylo uvnitř koalice již interně probrané a schválené, nebo kde koalice defaultně a bez debaty hlasuje pro návrhy starosty. Je však nutné podotknout, že takto „uzavřený“ systém většinou popisovali opoziční zastupitelé, kteří nemají takový vhled do interního fungování koalice – je tudíž možné, že k defaultnímu hlasování pro názor starosty bez debaty nedochází, jen debata probíhá interně uvnitř koalice a opoziční zastupitelé ji pouze nevidí.

V tomto typu zastupitelstva se typicky soustředí kompetence více v rukou starosty, než je tomu v zastupitelstvu „otevřeném“. Kvůli menší motivaci získat podporu opozice je také typicky větší informační nerovnováha mezi koalicí a opozicí, kdy koalice má větší a rychlejší přístup k relevantním informacím o dění ve městě.

Je důležité poznamenat, že město nemá výhradně rysy „uzavřeného“ či „otevřeného“

zastupitelstva a že se jednotlivé charakteristiky obou typů mohou prolínat. V případě jednoho respondenta např. sice mělo většinu rysů „uzavřeného“ zastupitelstva, ale starosta dával velký důraz na funkční tok informací od koalice k opozici, přestože toto je typické spíše pro zastupitelstvo „otevřené“.

Jednotlivé zásadní pravomoci, jejich interakce s politickou kulturou města a možné využití v „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstvech jsou popsány ve svých vlastních sekcích níže. Níže jsou pro přehlednost základní rysy „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev zobrazené v tabulce č. 2. Obsahuje také neformální pravomoci typické pro dané zastupitelstvo (blíže popsané níže).

Tabulka 3: Základní rysy „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev

„Uzavřená“ zastupitelstva	„Otevřená“ zastupitelstva
Menší snaha dojít ke konsenzu s opozicí	Větší snaha dojít ke konsenzu s opozicí
Větší soustředění kompetencí v rukou starosty	Větší delegace kompetencí mezi zastupitele a pracovníky úřadu
Větší informační nerovnováha	Snaha minimalizovat informační nerovnováhu
Hlasování dle linie koalice x opozice	Schválení návrhů s širokou podporou
Menší prostor a motivace pro využití charisma	Charisma důležité pro zajištění konsenzu a spolupráce s opozicí

Zdroj: Autor

Ze získaných dat není jednoznačně možné určit, jak se zastupitelstva stanou „uzavřená“ či „otevřená“ – k této otázce je relevantní pouze jedna výpověď, která je popsána v části 3.8. Heinelt ve svém výzkumu shledává, že určité demografické rysy zastupitelů evropských měst (zvláště věk, pohlaví a politická orientace) ovlivňují, jak nahlíží na participativní vs. reprezentativní demokracii a ke kterému z těchto modelů se budou přiklánět (Heinelt, 2013: 658). Je možné, že města, kde je starosta a většina zastupitelů nakloněná více k participativní demokracii, budou také více „otevřená“. Prozkoumání důvodů k „otevřenosti“ či „uzavřenosti“ by mohlo být více prozkoumáno v dalších studiích.

3.3 Charisma jako zdroj vlivu starosty

Zásadním zdrojem neformálního vlivu pro starosty je dle výpovědí respondentů charisma starosty. Šest z osmi respondentů označilo charisma za velmi důležité až zásadní

pro pozici starosty. Ze zbývajících dvou dotazovaných zastupitelů jeden přisuzoval charismatu starosty „nějaký vliv,“ ale uvedl, že zásadnější je dle něj autenticita (respondentem popisováno jako očividná snaha proměnit město k lepšímu a ochota pracovat za tímto cílem). Poslední dotazovaný respondent pak charismatu explicitně žádnou důležitost nepřičítal, protože se domnívá, že u starosty jeho obce se nejedná o silnou stránku, a tudíž nesleduje jeho vliv na pozici starosty. Více respondentů však považovalo charisma za nedílnou součást pozice starosty.

V odpovědích se vyskytovaly typicky tři důvody pro to, proč je charisma důležitým zdrojem politické síly pro starostu. Prvním je lepší schopnost předat vizi či ideu dalším zastupitelům a opozici a tím zajistit širší podporu pro dané rozhodnutí. Respondenti často zdůrazňovali důležitost charismatu starosty jakožto nejviditelnějšího zastupitele ve městě v nastolení vybraného řešení či kroku města jako správného a hodného úsilí.

Druhou důležitou funkcí charismatu pak je komunikace s veřejností. Jelikož starosta ve většině zkoumaných měst zprostředkovává nejvíce tok informací a komunikace mezi orgány města a veřejností, je potřebné, aby byl schopný prezentovat rozhodnutí a snahy zastupitelstva a ostatních orgánů města jako promyšlené, nutné a / nebo výhodné. Dopad charismatického starosty na město byl jedním z respondentů silně vyzdvihován, neboť v jejich městě starosta těmito schopnostmi nedisponoval a město (ve slovech respondenta) „usínalo“. Po příchodu nového, charismatičtějšího starosty respondent vnímal silné obrození veřejného zájmu o práci zastupitelstva a orgánů města. Nedostatek charismatu v komunikaci s veřejností se také dle více respondentů projevoval v neschopnosti efektivně komunikovat s občany, kteří kritizovali (typicky na zasedání zastupitelstva nebo veřejných akcích) rozhodnutí města, zastupitelstva či starosty samotného.

V této relaci je důležité, že protože starosta je typicky nejviditelnější představitel městské správy jako celku (viz níže vlastní sekce), jsou mu často připisována i rozhodnutí a výsledky, na kterých se nepodílel pouze on. Z tohoto důvodu může být schopnost efektivně pracovat s kritikou občanů zásadní a její nedostatek znatelný.

Třetím důležitým využitím charismatu u starosty pak byla facilitace spolupráce mezi koalicí a opozicí. Starosta v tomto kontextu byl označován za hlavního zprostředkovatele toku informací mezi koalicí a opozicí. Jeden z respondentů velmi vyzdvihoval potřebu starostu jako určitého pečovatele, který řeší interní spory mezi jednotlivými zastupiteli, které by jinak narušovaly harmonické fungování zastupitelstva jako celku.

Charismatický starosta se od charismatického řadového zastupitele v odpovědích

respondentů odlišoval typicky větší možností charisma využít. Starosta je do pozice uvolněný a častěji než řadový zastupitel komunikuje s občany obce, krajskými a státními úřady, jinými starosty, soukromými firmami apod. a má tudíž více prostoru pro využití této charakteristiky. Charisma bylo ovšem popisované i u řadových zastupitelů jako vlastnost, která zesiluje jejich politický vliv.

V „uzavřených“ zastupitelstvech je typicky charisma méně potřebné i méně účinné, než v „otevřených“. Protože v „uzavřeném“ zastupitelstvu není taková snaha ani potřeba získat opozici ke snahám a vizím koalice, nemusí starosta ani jiní zastupitelé k tomuto konci používat charisma do takové míry, jak je tomu v zastupitelstvech „otevřených“. Samotné rozhodnutí či podněty starosty je pak více nutné obhájit i u koalice, protože v „otevřených“ zastupitelstvech není oproti „uzavřeným“ vždy defaultním stavem, že koalice bude hlasovat pro starostovy návrhy. V „uzavřených“ zastupitelstvech však může být charisma nutné, probíhá-li získávání hlasů interně uvnitř koalice před samotným zasedáním zastupitelstva. Jeden respondent zmínil, že pokud starosta nezíská ke svému návrhu již před zasedáním hlasy koalice, daný návrh nepodá zastupitelstvu. Při tomto přesvědčování může být charisma důležité. Dále také zůstává v „uzavřených“ zastupitelstvech relevantní uplatnění charisma v komunikaci s veřejností (viz výše).

Většina respondentů také uváděla, že charisma je sice důležité, ale je nutné jej kombinovat s iniciativou a pracovním nasazením starosty. Na otázku, zda lze nedostatek charisma vynahradit větším pracovním nasazením, silnějšími organizačními schopnostmi apod. respondenti typicky odpovídali kladně. V jednom případě respondent uvedl, že starosta v jeho městě nedisponuje charismatem, ale skrz pracovitost a iniciativu si přesto dokázal zajistit velkou centralizaci agend ve svých rukou. Můžeme tedy konstatovat, že zatímco charisma je velmi důležitým pro výkon funkce starosty, zvláště v „otevřených“ zastupitelstvech, a starosta díky němu může posílit svou pozici, samotné k posílení jeho pozice nestačí a je nutné jej kombinovat s iniciativou a pracovním nasazením, které pak charisma amplifikuje.

3.4 Informační nerovnováha

Neformální zdroj vlivu, na který zastupitelé často i v rámci otázek zaměřených na jiné neformální pravomoci odkazovali, je informační nerovnováha mezi zastupitelstvem / řadovým zastupitelem a starostou. Sedm z osmi respondentů bylo názoru, že takováto informační nerovnováha, kdy starosta má přístup k více informacím než řadový zastupitel,

je faktorem v politické síle starosty. Jeden respondent pak explicitně existenci této nerovnováhy nepotvrdil, ale zmínil se, že si je vědom, že v jiných městech si zastupitelé stěžují např. na nedostatek informací od starosty ohledně připravovaných investičních akcí. Od všech respondentů tedy v nějaké formě zaznělo, že informační nerovnováha je přítomná. Většina respondentů byla názoru, že informační nerovnováha je do určité míry přirozená a neoddělitelná od pozice starosty.

Příčinou této nerovnováhy byl ve většině odpovědí fakt, že starosta je přítomen u většiny zasedání městských orgánů a často funguje jako hlavní koordinátor, čímž přes něj proudí i největší podíl důležitých informací. Dále je starosta zpravidla ve středně velkých městech jediným uvolněným členem zastupitelstva, a tudíž své práci věnuje nejvíce času a má nejvíce času informaci nabývat, dávat je do souvislostí a pracovat s nimi. Zmíněný byl také fakt, že starosta může získávat informace od koaličních členů výborů, komisí apod.

V případě jednoho města s „uzavřeným“ zastupitelstvem respondent také zmínil, že se starosta jejich města pokouší dát opozici falešný pocit participace na rozhodování zastupitelstva, aby měl snazší přístup k informacím, které opozice má. Starosta má sice obecně více informací než opozice, ale ta může i přesto shromáždit např. informace o určitých přáních či potížích občanů, které starosta nutně nemusí mít, navázat kontakty na krajské úrovni, které by starosta mohl využít apod. Z tohoto důvodu může být pro starostu relevantní i tato cesta získávání informací.

Někteří respondenti – typicky koaliční – zastávali názor, že informační nerovnováha mezi starostou a zastupitelstvem není nevyhnutelná a může být vyrovnána větším úsilím zastupitelů si samostatně informace dohledávat a zpracovávat.

V odpovědích zaznělo několik způsobů, kterými tato informační nerovnováha může přispět k politické síle starosty. Jednou byl fakt, že starosta má často přístup k důležitým informacím dříve než jakýkoliv jiný člen zastupitelstva, a může tedy být více připravený s nimi pracovat na zasedání zastupitelstva a během rozhodovacího procesu. Tímto způsobem může starosta např. mít vymyšlenou reakci na informaci a její zakomponování do své vize pro obec dříve, než jí vůbec obdrží opozice.

Starosta také může skrz větší podíl informací lépe identifikovat potřeby a přání občanů ve městě a spolu s koalicí na ně dříve reagovat. Dva dotazovaní zastupitelé zmínili, že v jejich městech starosta organizuje pravidelné možnosti neformálního setkání občanů s nimi, kdy mohou občané sdílet své potíže, pokládat dotazy apod. Jednosměrný sběr informací skrz neformální setkání se zastupiteli obce (z nichž starosta je dle respondentů

nejvýznamnější) se zdá být pro Českou republiku v evropském kontextu typický (Šaradín *et al.*, 2023: 126-127).

Využije-li starosta tyto informace ku prospěchu občanů, může tak zlepšit názor občanů na koalici i na svou osobu. Tato možnost zvýšit svou popularitu může pomoci mimo jiné například v dalších volbách, kterých se bude starosta účastnit – v jedné odpovědi respondent explicitně zmínil, že velkou výhodou informační nerovnováhy pro starostu je, že může lépe než ostatní zastupitelé plnit záměry, se kterými šel k volbám.

V „uzavřených“ zastupitelstvech také může starosta cíleně poskytovat opozici menší podíl informací a tím ji oslabovat v možnostech sestavit kohezní návrhy a protinávry během zasedání zastupitelstva. V několika případech zazněl i názor, že opozice se o plánovaných akcích města dozvídá buď těsně před nimi, nebo i *ex post*. Podobně dostává opozice v některých případech důležité informace o záležitostech naplánovaných k projednání na zastupitelstvu velmi pozdě, nebo vůbec. Tímto způsobem může být informační nerovnováha aktivně využívána starostou k oslabení opozice.

Obecně je informační nerovnováha v „uzavřených“ zastupitelstvech větší, protože koalice nemá tolik zapotřebí přesvědčovat opozici na svou stranu a nemá motivaci jí poskytovat více informací, než je třeba např. k vyvarování se nadměrným konfliktům. V „otevřených“ zastupitelstvech je typicky kvůli snaze získat opozici ke své vizi a jejímu zapojení informační nerovnováha typicky menší a starosta se snaží informovat více, než je tomu v zastupitelstvech „uzavřených“. Další možnou motivací je zajištění harmonické spolupráce mezi koalicí a opozicí a zamezení konfliktů – několik respondentů zmínilo, že přílišná informační nerovnováha v jejich městě vede ke konfliktům a stížnostem na starostu, kterým se starostové ve městech s „otevřenými“ zastupitelstvy spíše budou snažit vyvarovat.

Jeden z koaličních respondentů v „uzavřeném“ zastupitelstvu také zmínil, že po vítězství jejich strany ve volbách vznikla taková informační nerovnováha mezi starostkou a koalicí, že koalice byla nucena explicitně starostce města dát ultimátum mezi větším informováním zastupitelů a jejich hromadným odchodem z politiky. Je ale důležité poznamenat, že v tomto městě byla koalice včetně starostky z většiny složena z lidí bez předchozí politické zkušenosti. Informační nerovnováha tohoto rozsahu tedy mohla vzniknout i neúmyslně ze strany starostky. Tomu by nasvědčoval i fakt, že po podání ultimáta se situace výrazně zlepšila.

3.5 Viditelnost pozice starosty

Dalším zdrojem neformální moci, který byl respondenty často zmiňován i přes absenci předpřipravených otázek přímo směřovaných na něj, byla větší viditelnost pozice a práce starosty či starostky. Pět z osmi respondentů zmínilo větší viditelnost starosty oproti řadovým zastupitelům jako první nebo jeden z prvních důvodů pro větší sílu této pozice, přičemž pouze jeden z respondentů se k tomuto tématu žádným způsobem nevyjádřil.

Důvod, proč je pozice starosty zpravidla nejviditelnější ve městě, většina respondentů nezmínila. V návaznosti na odpovědi respondentů je však možné usoudit, že tomu tak je, protože starosta je hlavním koordinátorem pro městskou samosprávu a je angažovaný v takřka každé agendě, které se město věnuje. Tento efekt může být také posílený tím, že zatímco zastupitelů je mnoho, starosta je pouze jeden. Jeden z respondentů dále hovořil o určité historické tradici a prestiži spojované s pozicí starosty, která není přítomná pro řadové zastupitele a jiné pracovníky městské správy.

Z odpovědí respondentů se naskytují dvě hlavní možnosti, kterými může větší viditelnost posílit pozici starosty. První je, že občané mohou připisovat různé iniciativy a akce města přímo osobě starosty, i přestože na nich má zásluhy celé zastupitelstvo či úřad (ve slovech jednoho respondenta „...tak dva z deseti si vzpomenou, že existuje i nějaké zastupitelstvo.“). Jeden z respondentů se domníval, že starosta v jejich městě si vědomě připisuje nápady a akce originálně vycházející od opozice, aby zvýšil svou oblíbenost a prestiž u obyvatel. Z většiny odpovědí se však zdá, že tento efekt je spíše pasivní a neúmyslný.

Větší viditelnost pozice je také navázána na informační nerovnováhu (viz výše) a může dále posilovat její efekt. Většina respondentů zmínila, že starosta je určitý styčný bod pro obyvatele města, kteří nejčastěji právě na něj směřují své přání, obavy či dotazy. Několik respondentů viditelnost pozice v kontextu informační nerovnováhy identifikovalo jako jeden ze zdrojů informací, ke kterým má starosta jednodušší přístup než zastupitelé. Ve městech dvou respondentů starosta organizuje pravidelné možnosti neformálního setkání se starostou, které jeden z těchto respondentů explicitně identifikoval jako „geniální sběr informací“.

Jak zmínil jeden z respondentů, nevýhodou vyšší viditelnosti pozice pro starosty může být fakt, že jim mohou občané připisovat nejenom pozitivní vývoj města, na kterém neměl starosta výhradní podíl, ale i vývoj negativní. Tento efekt se dle respondenta projevuje

i v záležitostech, na které starosta nemá žádný vliv (v případě respondenta toto bylo uzavření nemocnice). Protože tato negativní stránka neformální pravomoci byla zmíněna pouze jedním respondentem, můžeme však usoudit, že je toto méně časté než situace pro starostu pozitivní.

V rámci rozdílů mezi „otevřenými“ a „uzavřenými“ zastupiteli není v tomto případně obraz tak jasný, jak tomu je u výše zmíněných neformálních pravomocí. Viditelnost starosty jako zdroj neformální moci byla zmíněna respondenty z obou typů zastupitelstev. Pokud je starosta typicky pasivně více viditelný, než ostatní zastupitelé (což se odpovědi respondentů zdá být případem), můžeme usoudit, že tento zdroj neformální síly bude přítomen v obou typech zastupitelstev.

Možným využitím této pravomoci pro starosty v „uzavřených“ zastupitelstvech může být výše zmíněná možnost aktivně si připisovat nápady a iniciativy, na kterých měla zásluhu opozice – v uzavřeném zastupitelstvu totiž starosta typicky nedbá tolik na vyvarování se konfliktů s opozicí. Protože ale tato možnost zazněla pouze u jediného respondenta, neexistuje v rámci tohoto výzkumu dostatek informací k utvoření informovaného závěru. Ze získaných odpovědí se však zdá pravděpodobné, že ve většině měst je starosta pasivně více vidět než ostatní zastupitelé, a na základě toho je jeho pozice silnější. Efekt této pravomoci se dá posilovat skrz silnější charisma a různé iniciativy k zviditelnění jeho osoby.

3.6 Kontakty a konexe

Jelikož starosta zastupuje obec navenek, má velké množství příležitostí navazovat osobní kontakty a konexe jak ve veřejném, tak soukromém sektoru. Stejně tak může navazovat bližší kontakty se zástupci státních či krajských úřadů. V teoretické části práce byl zmíněn na toto téma výzkum, který přisuzoval starostům možnost skrz tyto kontakty např. zprostředkovávat kontakty pro nové místní firmy apod. a tím přispět k rozvoji průmyslu a podnikání ve městě.

V rámci rozhovorů všech osm respondentů vyjádřilo názor, že konexe a kontakty, které starosta nabývá, mohou usnadnit jeho práci a pomoci k dosáhnutí kýžených výsledků pro obec. Zatímco specificky výše zmíněné využití těchto konexí nebylo respondenty vyzdvižováno, zastupitelé naopak často zmiňovali vliv navázání dobrých kontaktů se státními úřady, a zvláště krajskou správou, a jejich vliv na usnadnění komunikace. Jelikož

zprostředkovávání komunikace není ze zákona prací starosty a komunikovat s krajskou správou apod. může stejně tak i jeho úřad, považoval bych možné využití navázaných kontaktů a konexí ze strany starosty za neformální zdroj moci a hodné analýzy v rámci této práce.

Nejčastěji zmiňovaným přínosem starostovských kontaktů a konexí bylo výše zmíněné urychlení komunikace s krajskou správou. Dle výpovědí respondentů může starosta s navázanými kontakty na této úrovni urychlit realizaci aktivit na straně krajské správy ve prospěch obce – dva zastupitelé specificky zmiňovali příklad opravy silnic, kdy je dle jejich názoru velký rozdíl mezi posláním písemné žádosti či telefonátu od řadového pracovníka městského úřadu bez osobní známosti s adresátem a telefonátem mezi starostou a zástupcem úřadu, který starostu již zná. V této relaci je také relevantní výpověď jednoho respondenta, v jehož městě po nástupu nového starosty se zásadními kontakty z dřívější aktivity ze soukromého sektoru došlo díky těmto kontaktům na relevantní orgány k rychlému rozřešení investiční akce, kterou předchozí starosta nedokázal delší dobu posunout dále. Stejný respondent také zmínil roli známosti starosty s hejtmanem v urychlení oprav městské ulice, která byla v majetku kraje. Osobní známosti starosty můžeme tedy považovat za možný zdroj moci a vlivu, co se týče prosazování přání a záměrů obce u vyšších orgánů. Více zastupitelů zmínilo, že tyto kontakty nejsou nedílnou součástí pozice a nový starosta je často musí budovat od začátku.

Dalším vlivem komunikace přímo ze strany starosty je dle jednoho zastupitele určitá prestiž s tímto úřadem spojována, která může během komunikace dodat požadavkům a potřebám obce větší váhu a důležitost než komunikace s řadovým pracovníkem městského úřadu. V této relaci je relevantní také výpověď dalšího respondenta, jehož starosta je v posledním volebním období také krajským zastupitelem. Tato kombinace dle respondenta vedla k vnímání jeho pozice jako silnější i u dalších starostů v okolí, jej vidí jako silného partnera a chtějí s ním více spolupracovat – respondent jako motivaci uvádí možnost reprodukovat přání těchto obcí a starostovy vlastní obce na vyšší úrovni. Prestiž spojovaná s touto pozicí a dalšími tedy může mít funkci určitého multiplikátoru váhy požadavku, který není přítomen, zprostředkovává-li komunikaci někdo jiný.

Zatímco v případě jednoho zastupitele byl zmíněn vliv kontaktů na soukromý sektor z předchozí kariéry starosty, tato možnost nebyla jinými respondenty příliš vyzdvižována. Pro starosty středně velkých měst může být těžké je získat, nemají-li oni či jejich zastupitelstvo velmi silnou pozici v lokální politice (Campbell, Coulson, 2006: 554). Je

možné, že použitelné kontakty na této úrovni jsou tedy velmi vzácné a v tomto ojedinělém případě byly silně vázané na starostovu předchozí kariéru.

Zatímco osobní kontakty a konexe starosty se tedy zdají jako důležitým nástrojem k prosazení cílů a přání obce, jejich vliv na rozhodovací proces uvnitř zastupitelstva nebyl respondenty nijak vyzdvihován. Můžeme teorizovat, že v případě, kdy se střetává více možných řešení nějaké situace uvnitř zastupitelstva, bude názoru starosty přikládána větší váha, protože její realizaci může napomoci právě osobními kontakty či prestiží svého úřadu. Z odpovědí respondentů však tomuto nic nenapovídá.

Podobně se zásadně neodlišovaly odpovědi respondentů z „uzavřených“ či „otevřených“ zastupitelstev. Mají-li osobní kontakty a konexe doopravdy vliv spíše směrem ven než do zastupitelstva, můžeme usoudit, že politická kultura města nemá zásadní vliv na možnosti či okolnosti využití tohoto neformálního zdroje vlivu.

3.7 Agenda-setting

Jak bylo dříve zmíněno, starosta ze zákona zpravidla vede zasedání zastupitelstva. K prověření praktických možností *agenda-settingu* skrz tuto pravomoc byla mezi předpřipravené otázky na zastupitele zahrnuta otázka právě na toto téma. Z odpovědí respondentů lze teorizovat, že do určité míry starostové doopravdy mají možnost neformálně nastavovat skrz různé metody důležitost témat, která jsou na zastupitelstva projednávána a které město řeší (nebo alespoň zastupitelé věří v tuto možnost), ale také že tento vliv je komparativně slabý.

Šest z osmi respondentů sice bylo názoru, že starosta může nastavovat důležitost témat apod. skrz způsob vedení jednání zastupitelstva, ale většina z nich byla také názoru, že v případě, že by si toto zastupitelstvo uvědomilo, zamezilo by takový postup skrz hlasování. Názory na to, jakou formu může *agenda-setting* starostů mít, byly více nesourodé než u předchozích pravomocí. Jeden respondent z „uzavřeného“ zastupitelstva pak byl názoru, že jednání v jejich městě je natolik formalitou, že starosta nemá potřebu nastavovat agendu, protože tak učinil v koalici již před jednáním a nemá potřebu ovlivňovat vnímání témat opozicí.

V rámci odpovědí respondenti identifikovali více způsobů, kterými mohou starostové provádět v zastupitelstvu *agenda-setting*, ovšem kromě jediného způsobu nebyly odpovědi jednotné. Jedinou častěji zmiňovanou možností bylo přisuzování důležitosti určité

akci, řešení apod. čistě skrz diskurs během představování návrhů a řízení debaty o nich, tzn. naprosto základní formu *agenda-settingu* skrz způsob vyjadřování se a vedení debaty ohledně témat. Podobnou možností je také nastavení politické kultury zasedání zastupitelstva tak, že nesouhlasná vyjádření zastupitelů budou shledána negativně, což byla zkušenost jednoho zastupitele. Ten vyjádřil pocit, že mu bylo zazlívány negativní projevy na zasedání a ke změně situace musel hrozit odchodem z politiky. Tento způsob ovlivňování rozhodovacího procesu zastupitelstva se ovšem v porovnání s předchozími pravomocemi zdá ne příliš silný, ostatně jej popisovala méně jak polovina respondentů.

V ojedinělých odpovědích pak někteří zastupitelé zmiňovali další možnosti *agenda-settingu* jako např. uspořádání zvláštního jednání na dané téma, čímž je mu přiřazena větší váha, nastavování platů učitelů apod. Tyto možnosti však mají ve větší či menší míře prvky i formálních pravomocí, čímž se vymykají zaměření této práce.

K podezření, že tato neformální pravomoc je komparativně slabá, přispívá i fakt, že jak uvnitř „otevřeného“, tak „uzavřeného“ zastupitelstva existují faktory limitující její efektivitu či užitečnost. Respondenti z „otevřených“ zastupitelstev sice často věřili, že starosta možnost *agenda-settingu* má, ale že jejich zastupitelstva by takový postup netolerovali a starostu by přehlasovali či smetli ze stolu jeho návrhy, domnívali-li by se, že se jedná o způsob prosazení svých vlastních zájmů.

Ač by se mohlo zdát, že *agenda-setting* bude tedy užitečnější uvnitř „uzavřených“ zastupitelstev, z odpovědí respondentů se tomu tak nezdá. Protože rozhodovací proces v těchto zastupitelstvech je silně formalizovaný a organizovaný dle linie koalice – opozice, starosta nemá příliš potřebu nastavovat agendu během zasedání zastupitelstev, kde ke svým navrženým bodům již má zajištěnou podporu většiny. Využil-li by této pravomoci, pravděpodobně by byla silnější, než v „otevřeném“ zastupitelstvu, protože by bylo méně pravděpodobné, že se proti jeho postupu vymezí většina zastupitelů. Nedostatek motivace k *agenda-settingu* však pravděpodobně omezuje jeho využití v takovém prostředí.

3.8 Iniciativa a osobní nasazení jako posilující vlastnosti starosty

Jak bylo zmíněno v teoretické části práce, valnou většinu investičních akcí městských samospráv iniciují starostové a ve 20 % případů jsou pak jediným iniciátorem (viz výše). Ve výpovědích respondentů byla často právě osobní iniciativa a nasazení důležitým faktorem v politické síle starostů. V jednom „uzavřeném“ zastupitelstvu pak respondent označil

nasazení starosty jako hlavní důvod k nastavení politické kultury jejich města tak, jak je. Příklad této specifické obce bude více rozebrán na konci této části práce, neboť se jedná o velmi specifický a zajímavý příklad využití osobního nasazení k posílení pozice starosty.

Obdobně jak ve výše zmíněném výzkumu byl ve výpovědích respondentů starosta identifikován jako iniciátor většiny rozhodnutí a akcí zastupitelstva (nejenom investičních akcí). Více zastupitelů pak iniciativu a nasazení identifikovalo jako integrální část pozice starosty a nutným základem, na kterém může starosta budovat jiné neformální pravomoci, jako je charisma či kontakty a konexe. Potřebu této vlastnosti ve starostovi můžeme alespoň zčásti odůvodnit rozdílnými časovými možnostmi, které uvolněný starosta oproti (neuvolněným) řadovým zastupitelům má. Protože ostatní zastupitelé svou funkci vykonávají navrch ke svým primárním povoláním, tak je starosta ten, který má typicky nejvíce času aktivně vymýšlet nové podněty a akce a následně je implementovat. Ostatně jako zásadní rozdíl mezi starostou a zastupiteli právě časové možnosti zmiňovala až polovina všech respondentů, typicky také ve spojení s informační nerovnováhou (viz výše).

Z těchto rozdílných možností můžeme poměrně racionálně vyvodit první způsob, kterými může osobní iniciativa v rozhodování posílit pozici starosty nad rámec jeho čistě formálních pravomocí. Je-li starosta hlavním hybatelem a iniciátorem nových akcí uvnitř zastupitelstva, protože ostatní zastupitelé jednoduše nemají prostor se mu v tomto ohledu vyrovnat, bude v rámci zastupitelstva jeho vize pro budoucnost obce nejsilnější a nejvíce prominentní. V jiných slovech, pokud většina návrhů bude vycházet od starosty, tak i v případě neprosazení mnohých z těchto nápadů budou zbylé iniciativy stále tvořit velkou část všech výstupů a starostova vize bude silněji zastoupena v realizovaných akcích obce. Ze zákona není dáno, že starosta musí být hlavním iniciátorem uvnitř zastupitelstva, a tudíž můžeme tuto cestu ovlivňování politiky města identifikovat jako neformální pravomoc či zdroj vlivu.

Následky absence iniciativy na straně starosty byl zmíněn respondentem, v jehož městě za vlády předchozího starosty v jeho slovech město „spalo“. Předchozí starosta byl v pozici tři volební období a za tuto dobu dle respondenta uvnitř města zavládla určitá letargie, kdy městský úřad byl zvyklý na nízký standard a město nepodnikalo nové investiční či jiné akce. Respondent dle své výpovědi během své práce často komunikoval s úřady jiných měst a všiml si právě rozdílu mezi nasazením úřadu svého města a měst jiných. Úpadek městského úřadu a nasazení starosty se také projevil na klesajícím počtu občanů města. Příchod nového starosty respondent identifikuje jako bod zlomu, kdy nasazení i

charisma nového starosty přineslo obrození města i úřadu a vedlo k zahájení mnoha nových investičních akcí a iniciativ na zapojení občanů.

Druhým zmiňovaným způsobem, kterým starosta může přetavit osobní iniciativu do politického vlivu, je dobrovolné přejímání agend jiných zastupitelů na svou vlastní osobu a z toho vycházející centralizace agend v jeho osobě. Dva respondenti vyjádřili zkušenost, kde starosta přejímá agendy úředníků a odborů, které nutně nemusí být jeho zodpovědností. Touto cestou samozřejmě starosta nabírá více procedurální síly pravomocí a mohou tím být posíleny i jiné výše zmíněné neformální pravomoci, jako např. viditelnost pozice či informační nerovnováha.

Zde je relevantní výpověď, dle níž se starosta daného města vyznačuje intenzivním osobním nasazením a silnou iniciativou. Dle respondenta v tomto městě členové odborů i rady postupně dobrovolně předávali své agendy starostovi, motivováni jeho nasazením a znalostmi z praxe. Toto graduálně přerostlo v takřka nulovou delegaci kompetencí a jejich soustředění v jediné osobě. Postupem času toto vedlo k určité rezignaci ostatních zastupitelů, kdy takřka žádné podněty ke správě města a jeho budoucnosti nepřichází od nikoho jiného než od starosty, čímž se postupně město stalo příkladem „uzavřeného“ zastupitelstva. Mimo jiné dle respondenta starosta např. předkládá na zastupitelstvu body předsedů výborů i v případě, že se vymykají jeho kompetencím a znalostem. Respondent si všiml zásadního rozdílu, když zasedání vedl místostarosta, přičemž jednání bylo hladší i přes sporné body a názory opozice.

Zatímco ve výpovědích zastupitelů z „uzavřených“ či „otevřených“ zastupitelstev není zásadní rozdíl ve vnímání vlivu iniciativy a nasazení starosty na jeho politickou moc,¹ příklad z tohoto města nám dává jeden možný způsob, jakým se může zastupitelstvo „uzavřít“. Protože má tuto zkušenost pouze jeden respondent, tato hypotéza by se dala potvrdit či vyvrátit až dalším zkoumáním s větším vzorkem či výzkumem mířeným specificky na téma důležitosti iniciativy starosty uvnitř městské politiky.

¹ tj. většina bodů vychází od starosty, iniciativa a nasazení je integrální k jeho pozici a umožňují mu prosadit větší část své vize pro budoucnost města

4. Diskuse

Cílem této práce bylo prozkoumat a zmapovat neformální pravomoci starostů v České republice. Výzkum v této oblasti není v ČR celistvý a jeho lepší porozumění by mohlo být důležité pro kvalitu budoucích analýz české lokální politiky. Za tímto cílem byly stanovené tři výzkumné otázky – jakými neformálními pravomocemi disponují starostové středně velkých měst v České republice, na základě čeho tyto pravomoci získávají, a proč/k jakým účelům jsou které neformální pravomoci starosty typicky využívány.

V kontextu českého výzkumu došla práce veskrze k podobným závěrům o některých zkoumaných pravomocích jako výzkumy předchozí. Čopík, Kopřiva a Čmejrek ve své práci zjistili, že starostové ve většině případů iniciují rozhodování o investicích, což napovídalo potenciální důležité roli právě starostovské iniciativy v jejich politické síle (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 172). V rámci odpovědí respondentů byla právě iniciativa starostů často vyzdvihována (viz výše).

V práci Čopíka *et al* a dalších můžeme nalézt také určitou oporu pro typologii „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev. Rozdělení místních samospráv na kolektivní a centralizované dle míry sdílení moci mezi starostou a dalšími aktéry lze již nalézt např. v Itálii (Sancino, Carli, Giacomini, 2022: 1746). Čopík *et al* v jejich výzkumu shledali, že v 20-25 % měst s 2 000 až 15 000 obyvateli (do čehož spadají všechna města zkoumaná v této práci) je rozhodovací proces typicky spojován s koalicí zastupitelů, zatímco ve většině měst je velký podíl rozhodnutí schválena buď celým zastupitelstvem nebo jeho většinou (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 177). Toto rozlišení odpovídá hlasovacím praktikám uvnitř „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev.

V rámci této práce nebylo zkoumáno dostatek měst k ověření poměru „otevřených“ ku „uzavřených“ zastupitelstev. Větší výskyt „otevřených“ zastupitelstev v práci Čopíka *et al*, kde je rozhodovací proces spíše kolektivní, může být vysvětlen tím, že pro českou lokální politiku je typické právě kolektivní rozhodování a decentralizace moci (Swianiewicz, 2014: 305). Fakt, že rozlišení měst či starostů dle některých rysů typologie použité v této práci je již popsáno ve větších výzkumech jí však dodává na váze. Čopík *et al* míru „otevřenosti“ či „uzavřenosti“ zastupitelstev rozlišují dle počtu obyvatel města a nezkoumají možné vlivy politické kultury uvnitř měst (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 177). Je možné, že rozšíření této typologie by mohlo v budoucích výzkumech pomoci vysvětlit, proč se česká města s podobným počtem obyvatel mohou takto odlišovat.

Podobně jak konstatuje ve své disertační práci Blechová, starostové dle vyjádření respondentů kvůli setkáním se zástupci dalších obcí, státních orgánů, firem apod. mají nad svými kolegy v zastupitelstvech signifikantní informační převahu, která jim dává možnost ovlivňovat *politics*² města nad rámec formálních pravomocí (Blechová, 2016: 22). Nedostatek výzkumu specificky na téma neformálních pravomocí starostů nám však neumožňuje komplexně srovnávat výsledky této práce s jinými zjištěními v českém kontextu.

Role a funkce jednotlivých nalezených neformálních pravomocí a okolnosti jejich vzniku jsou detailně popsány výše, čímž byla alespoň částečně zodpovězena první výzkumná otázka. Zásadní role informační nerovnováhy a iniciativy nebyla příliš překvapivá kvůli výše zmíněným výzkumům. Pro výzkumníka byla překvapivá důležitost, kterou respondenti přisuzovali větší viditelnosti pozice starosty oproti řadovým zastupitelům. Během výzkumu o současném stavu poznání nebyla jinými autory viditelnost pozice vyzdvihována a z tohoto důvodu na ni ani nebyla v scénáři rozhovoru připravena otázka. Většina respondentů ji však považovala za velmi důležitou a měla nezanedbatelný vliv jak jako samotný zdroj neformálního vlivu, tak jako základ pro vznik jiných neformálních pravomocí (např. informační nerovnováhy a jako faktor pro využití charismatu starosty).

Překvapivá byla i neshoda mezi jednotlivými zastupiteli ohledně možnosti *agenda-settingu* během vedení zastupitelstva. Zatímco někteří zastupitelé *agenda-setting* touto cestou považovali za možný způsob ovlivňování zastupitelstva ze strany starosty, někteří jej nepovažovali za relevantní či za velmi slabý. Výsledky nebyly jednotné ani uvnitř „otevřených“ či „uzavřených“ zastupitelstvech, čímž je odstraněna jedna z hlavních linek, dle které zastupitelé odlišovali sílu jiných neformálních pravomocí. Je možné, že *agenda-setting* starostové realizují spíše skrz formální nástroje jako např. uspořádání zvláštního jednání o tématu, které považují za důležité nebo jej provádějí mimo samotné zasedání zastupitelstva. Informace získané od zastupitelů však nejsou natolik rozsáhlé, aby bylo možné takové závěry z této práce vyvodit. Tomuto částečně nasvědčuje také Čopík, Kopřiva a Čmejrek, kteří o *agenda-settingu* krátce hovoří. Ti došli k závěru, že starostové se sice na tvorbě agendy podílí, ale musí k ní většinou získat zbytek zastupitelstva, než je ji možné realizovat (Čopík, Kopřiva, Čmejrek, 2021: 179). Možné cesty *agenda-settingu* budou tedy jiné, než ta prozkoumaná v této práci (tj. *agenda-setting* skrz vedení zastupitelstva).

² Proces, kterým jsou v politických orgánech a tělesech města tvořeny výstupy jeho samosprávy. Daná pasáž z práce Blechové nevyužívá slovo *politics*, jde o nepřímou citaci autora.

Za více složitou, než bylo očekáváno, se ukázala odpověď na poslední výzkumnou otázku, tj. proč/k jakým účelům jsou které neformální pravomoci starosty typicky využívány. Rozhovory i přes otázky mířené na toto téma neidentifikovaly specifické situace nebo typ situací, kdy by starosta města preferoval využití neformálních pravomocí nebo jedné určité neformální pravomoci. Odpověď na tuto otázku se naskytuje v typologii „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstvech. Výsledky její aplikace naznačují, že neformální pravomoci jsou spíše využívány v závislosti na situaci ve městě na vyšší úrovni, kde je důležitá spíše městská politická kultura a zvyklosti – ne jako reakce na určitou, specifickou situaci, kde by se starosta typicky odkazoval na určitou neformální pravomoc. Vyskytly se ovšem i částečné výjimky, např. charisma starosty, které je sice většinou používáno průběžně, ale někteří respondenti identifikovali jeho důležitost při řešení sporů mezi jednotlivými zastupiteli či mezi koalicí a opozicí a zajištění harmonického fungování zastupitelstva jako celku. Obecně se však neformální pravomoci starostů jeví jako spíše faktor prostupující výkon této funkce.

Závěr

Vliv neformálních pravomocí starostů na politickou sílu této pozice je v českém kontextu málo prozkoumanou tématikou i přes její potenciálně značný vliv na politiku a rozhodovací proces měst. Cílem této práce bylo prozkoumání základních aspektů této problematiky a zodpovězení otázek potřebných k jejímu základnímu porozumění – jaké neformální pravomoci starostové mají, na základě čeho je získávají a k jakým účelům jsou typicky využívány. Skrz polostrukturované rozhovory se zastupiteli středně velkých českých měst bylo možné získat vhled aktérů, kteří s tímto jevem mají přímé zkušenosti.

Zásadní rozdíl mezi zastupitelstvy je ve snaze (či její absenci) dojít k širokému konsensu na témata a další postup uvnitř hlasování. Na základě těchto rozdílů vznikla *ad hoc* typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev. V „otevřených“ zastupitelstev se koalice snaží dojít s opozicí ke shodě. Respondenti z „uzavřených“ zastupitelstev naopak často zmiňovali, že hlasování zastupitelstva je v jejich obci spíše formalitou, protože koalice je může jednoduše přehlasovat. V datech se síla neformálních pravomocí často odvíjela právě od příslušnosti k dané kategorii této typologie. Skrz její aplikaci práce dochází k závěru, že využití specifických pravomocí je více závislé na politické kultuře města, než na podmínkách konkrétních zasedání či rozhodnutí. Interakce jednotlivých pravomocí s typologií je blíže popsána v sekcích věnovaných jednotlivým pravomocím.

Dle výsledků práce můžeme za zásadní neformální pravomoci či zdroje vlivu považovat charisma a informační nerovnováhu. Charisma je pro starosty důležité kvůli možnosti skrz něj lépe předat svou vizi či vizi koalice opozici i občanům města a obhájit rozhodnutí zastupitelstva jako správné a hodné prosazení. Pro „otevřená“ zastupitelstva je také důležitá role charisma ve facilitaci spolupráce mezi koalicí a opozicí a zajištění jejího harmonického chodu. Dříve zmíněné využití je však relevantní pro oba typy zastupitelstev.

Informační nerovnováha starostu oproti zastupitelům zvýhodňuje díky možnosti dříve a důkladněji připravit návrhy na další postup apod. Dále může pomoci získat vyšší podporu širší veřejnosti, neboť starosta má typicky více informací o přáních a potřebách občanů města. V „uzavřených“ zastupitelstvech se zároveň vyskytuje ofenzivní využití informační nerovnováhy skrz facilitaci toku informací v neprospěch opozice.

Mezi další podstatné faktory se řadí viditelnost pozice starosty, jeho kontakty a konexe, a iniciativa či osobní nasazení. Viditelnost pozice se ukázala být jedním z aspektů přispívajících k informační nerovnováze. Také umožňovala starostům zvyšovat svou

popularitu mezi občany skrz konexi s úspěšnými akcemi či populárními rozhodnutími. Potenciální nevýhodou může být naopak asociace starosty s negativním vývojem uvnitř města, na který neměl vliv.

Kontakty a konexe byly vyzdvihovaly zvláště kvůli možnostem urychlení komunikace se státními úřady, krajskou správou apod. V několika případech správné konexe urychlily a zjednodušily řešení situace, než by bylo jinak možné. Zprostředkování komunikace skrz osobu starosty bylo také spojováno s větší vahou kvůli určité prestiži této pozice.

Iniciativa a osobní nasazení starosty byla považována za zdroj neformálního vlivu skrz možnost podávat více návrhů na další postup zastupitelstva a tím vyšší zastoupení vlastní vize ve schválených rozhodnutích zastupitelstva. Toto využití bylo spojováno s informační nerovnováhou a také rozdílnou časovou dostupností, kterou má uvolněný starosta oproti zastupiteli. Další využití iniciativy k zvýšení vlivu je možné skrz přebírání kompetencí, které by mohly být delegované na zastupitele či pracovníky úřadu. V jednom případě toto vedlo k postupnému „uzavření“ zastupitelstva a koncentraci kompetencí v rukou starosty.

V rámci výzkumu byla zkoumaná také možnost *agenda-settingu* skrz vedení zasedání zastupitelstva, ta byla ovšem respondenty shledána za ne příliš silnou. Někteří zastupitelé ji sice považovali za jednu z možností starosty, ovšem se také domnívali, že zastupitelstvo by takový postup netolerovalo. V případě „uzavřených“ měst pak neexistuje zásadní motivace pokoušet se agendu nastavit. Tato pravomoc tedy byla shledána za slabší. Práce se neobešla bez svých limitací, zvláště v podobě nízkého počtu respondentů z důvodu velmi nízké návratnosti při oslovování zastupitelů (<5 %). Přesto práce poskytuje aktuální a relevantní vhled do neformálních aspektů pozice starostů v České republice a může fungovat jako základ pro bližší výzkum této tematiky. Budoucí výzkumy by se mohly zaměřit na hlubší prozkoumání typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev, jejich vnitřního fungování a z toho plynoucích implikací pro chod města jako celku.

Shrnutí Bakalářské Práce

Cílem této práce je identifikovat zásadní neformální pravomoci, kterými disponují starostové středně velkých českých měst a jejich vznik a využití. S tímto záměrem došlo k 8 rozhovorům se zastupiteli středně velkých měst. V práci byly jak zásadní neformální pravomoci identifikovány charisma a informační nerovnováha. Další důležité neformální pravomoci a zdroje vlivu jsou viditelnost pozice, kontakty a konexe a iniciativa / osobní nasazení starosty.

Charisma umožňuje starostům zajistit kvalitnější spolupráci mezi opozicí a koalicí, lepší vnitřní fungování koalice a komunikaci s veřejností. Informační nerovnováha dává starostům příležitost lépe připravit návrhy, další možné postupy apod. a identifikovat přání a potřeby občanů.

Viditelnost pozice umožňuje zvýšit svou popularitu u občanů, kteří jim mohou přisuzovat populární rozhodnutí či akce, na kterých neměli podíl jenom oni samotní. Kontakty a konexe umožňují rychlejší komunikaci s krajskou a státní správou a urychlení jejich rozhodovacího procesu v prospěch města. Iniciativa a osobní nasazení starosty je vázáno na jeho větší časovou dostupnost a umožňuje více zastoupit starostovu vizi ve schválených výstupech zastupitelstva a přebírání kompetencí na svou osobu.

V rámci práce vznikla typologie „otevřených“ a „uzavřených“ zastupitelstev, která popisuje politickou kulturu uvnitř města. V „otevřených“ městech se starostové snaží dojít ke shodě s opozicí, zatímco v „uzavřených“ zastupitelstvech je často opozice jednoduše přehlasovaná a na její názory se nebere ohled. Příslušnost ke kategoriím této typologie měla zásadní vliv na to, jak a jaké neformální pravomoci starostové využívají.

Summary of Bachelor Thesis

The goal of this thesis is to identify important informal powers possessed by mayors of mid-sized Czech cities and their origin and usage. To this end, 8 interviews with council members of mid-sized cities were carried out. The thesis identified charisma and informational asymmetry as crucial informal powers. Other important informal powers include the visibility of the office, contacts and connections and initiative.

Charisma allows mayors to facilitate better cooperation between the coalition and opposition, better internal functioning of the coalition and communication with the public. Informational asymmetry gives mayors the opportunity to better prepare their proposals and to identify the needs of citizens.

The greater visibility of their office allows mayors to increase their popularity among citizens who might attribute popular decisions to them even if they were not solely their work. Contacts and connections allow for faster communication with regional and state administration to the benefit of the city. Initiative is tied to a mayor's greater time availability and allows their vision to have higher representation in approved proposals and for them to take over additional functions.

During work on the thesis, a typology of "open" and "closed" councils was created to describe the political culture of these cities. "Open" councils typically feature mayors attempting to secure agreement between the opposition and coalition. In "closed" councils, the opposition is often outvoted, and their opinions are given little thought. Adherence to one of these categories has a great impact on what informal powers mayors use and how they utilize them.

Seznam literatury

Články:

BERNARD, Josef. *The Role of Councillors in Small Municipalities in the Czech Republic - Between Politicians, Development Workers and Informal Leaders*. Článek pro ECPR Joint Session, Munster, 2010. Dostupné z: https://repobackend.zimcitizenswatch.org/uploads/Role_of_Councillors_Czech_Republic_7b3ed05435.pdf. [cit. 2024-07-28]

BLECHOVÁ, Veronika. *Přímá volba starostů v České republice. Analýza situace v malých obcích* [online]. Olomouc, 2016 [cit. 2023-08-20]. Dostupné z https://theses.cz/id/mf6ebs/DIPLOMOV_PRCE_VERONIKA_BLECHOV.pdf. Diplomová práce. Univerzita Palackého v Olomouci, Filozofická fakulta. Doc. Mgr. Pavel Šaradín Ph.D.

BUBENÍČEK, Václav. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR* [online]. Praha, 2010, [cit. 2024-01-15]. Dostupné z <https://www.pef.czu.cz/dl/46317> Disertační práce. Česká zemědělská univerzita v Praze, Katedra humanitních věd. doc. PhDr. Jaroslav Čmejrek, CSc.

CAMPBELL, Adrian a COULSON, Andrew. *Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe*. Online. *Local Government Studies*. 2006, roč. 32, č. 5, s. 543-561. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930600896129>. [cit. 2024-07-28].

COPUS, Colin a ERLINGSSON, Gissur Ó. *Formal institutions versus informal decision-making: On parties, delegation and accountability in local government*. Online. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 2013, roč. 17, č. 1, s. 51-69. ISSN 2001-3310. Dostupné z: <https://publicera.kb.se/sjpa/article/download/16150/13306>. [cit.

2024-07-28].

ČOPÍK, Jan, Radek KOPŘIVA a Jaroslav ČMEJREK. Mayors as a variable in typologies of local governments: a case study of the Czech Republic. *Local Government Studies* [online]. 2019, 47(2), 167-185 [cit. 2023-05-11]. ISSN 0300-3930. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03003930.2019.1699069>

KARLSSON, David. The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils. *Local Government Studies* [online]. 2013, 39(5), 681-702 [cit. 2023-08-20]. ISSN 0300-3930. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670748>

KHAN MOHMAND, Shandana a MIHAJLOVIC, Snezana Misic. Connecting Citizens to the State: Informal Local Governance Institutions in the Western Balkans. Online. *IDS Bulletin*. 2014, roč. 45, č. 5, s. 81-91. ISSN 02655012. Dostupné z: <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12106>. [cit. 2024-07-28].

MOTOYAMA, Yasuyuki. Beyond formal policies: Informal functions of mayor's offices to promote entrepreneurship. *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*. 2020, 35(2), 155-164. ISSN 0269-0942. Dostupné z: <https://doi.org/10.1177/0269094220913864>

RADZIK-MARUSZAK, Katarzyna. Roles of Municipal Councils in Poland and in the Czech Republic: Factors Shaping the Roles and the Dynamic of Change. Online. *Journal of Universal Excellence*. 2016, roč. 5, č. 1, s. 47-64. Dostupné z: https://www.fos-unm.si/media/pdf/RUO/2016-5-1/RUO_047_cLANEK_KRM_PAPER_FINAL_prejeto2016_02_24_popravki_po_recenz

[iji_koncen_za_objavo_1.pdf](#). [cit. 2024-07-28].

SANCINO, Alessandro; CARLI, Giacomo a GIACOMINI, Davide. Relational leadership in local governance: the engagement of mayors with citizens, public managers and politicians. Online. *Public Management Review*. 2022, roč. 25, č. 9, s. 1730-1754. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2039274>. [cit. 2024-07-28].

SVARA, James. Institutional Powers and Mayoral Leadership. *State & Local Government Review: A Symposium: Should Chief Executives Be Strengthened? Themes from the Winter Commission Report* [online]. Sage Publications, 1995, 27(1) [cit. 2023-08-20]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/4355112>

SWIANIEWICZ, Pawel. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. Online. *Local Government Studies*. 2014, roč. 40, č. 2, s. 292-311. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>. [cit. 2024-07-28].

HEINELT, Hubert. Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy. Online. *Local Government Studies*. 2013, roč. 39, č. 5, s. 640-660. ISSN 0300-3930. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.670746>. [cit. 2024-07-28].

Odborné publikace:

ŠARADÍN, Pavel; HURTÍKOVÁ, Hana; SOUKOP, Michal; ZAPLETALOVÁ, Markéta a GANOWICZ, Ewa. *Challenging Citizens: Democratic Innovations at the Local Level*. Springer Nature, 2023. ISBN 978-3-031-43674-1.

YIN, Robert K. *Case study research*. Design and methods. Thousand Oaks, California: Sage

Publications, 2002. ISBN 0-7619-2552-X.

Webové stránky:

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Demografická příručka - 2022. Online. 2022. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/docs/107508/71072877-b3d8-d4de-701b-7d7c4f0409e2/130055230113.xlsx> [cit. 2024-01-15].

Český statistický úřad. Počet stotisícových měst v Česku se snížil. Online. 2022. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-stotiscovych-mest-v-cesku-se-snizil#:~:text=Nejlidnat%C4%9Bj%C5%A1%C3%ADm%20m%C4%9Bstem%20%C4%8Ceska%20byla%20ke,%C3%BAbytku%20pak%20do%C5%A1lo%20v%20Ostrav%C4%9B.> [cit. 2024-01-15].

Zákony

Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení)

Seznam příloh

Příloha č. 1: Vzor informovaného souhlasu (text)

Příloha č. 2: Scénář rozhovoru (text)