

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2010 | Vol. 2 | No. 3 | ISSN 1803-8220

BALÍK, Stanislav. 2010. Politická a stranická stabilita obecních orgánů 1990–2010. Případová studie obcí okresu Šumperk. *Acta Politologica* 2, 3, 17–29.

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.

Politická a stranická stabilita obecních orgánů 1990–2010. Případová studie obcí okresu Šumperk¹

Stanislav Balík²

Abstract

Local elections 2010 in the Czech Republic were already the sixth local elections after the democratic changes brought by the 1989 year and they were held 20 years after the first local elections organized in 1990. What does the Czech local self-government look like after these 20 years? Local authorities are the most powerful bodies. To which extent are today's assemblies alike (personally, politically) to those elected in 1990? Did any changes happen? Were the changes continuous? And what is the answer to the same questions applied to the mayors? The article Political and Party Stability of the Local Bodies 1990–2010 tries to find answers to these questions by the use of the method of case study which analyses 79 municipalities of Šumperk district between the years 1990–2010.

Keywords: local elections, political parties, Šumperk district, mayors

Úvod

Komunální volby v roce 2010 byly již šestými v pořadí a konaly se dvacet let po prvních komunálních volbách v listopadu 1990 (ty pak byly prvními svobodnými komunálními volbami přinejmenším od roku 1938, mnohde dokonce od roku 1931) [srov. Balík 2009: 50]. Dvacet let je v české politice až jakási mytizovaná perioda, kdy dochází k zásadním změnám – a to často z důvodu, že oněch dvacet let bývá personálně a politicky tak stabilní, že brání průběžnému přizpůsobování a změnám (první dvacetiletí české politiky po rakousko-uherském vyrovnání, období první republiky, první i druhá etapa komunistické vlády s předělem v roce 1968).

Jaká je v této souvislosti podoba české samosprávy po uplynutí onoho dvacetiletí? Jak moc jsou legislativně nejmocnější komunální orgány – zastupitelstva roku 2010 podobná zastupitelstvům z roku 1990 – personálně a politicky? Došlo ke změnám? Docházelo k nim průběžně? Jaká je odpověď na tytéž otázky vztažené k symbolicky nejvýznamnějším obecním orgánům – starostům?

Komplexní odpověď vystavěnou na empirickém výzkumu všech 6250 samosprávných obcí a jejich orgánů v tuto chvíli – a zřejmě ještě dlouhou dobu – nebudeme umět dát. Nezbyvá, než se vydat cestou případové studie. Sledovanou jednotkou zde bude území jednoho z okresů ČR – okresy představují v současné době zřejmě nejvhodnější jednotku pro komparativní studii komunální politiky založenou na teritoriálním podkladě. Je to jednotka dostatečně velká, nikoli však přesprávilš, obvykle zahrnuje rozsáhlou škálu různě velkých obcí, jde navíc o do jisté míry přirozená uskupení obcí, které k sobě mají z nejrůznějších hledisek blízko.

Fragmentárnost určitých dat (především těch vztažených k volbám roku 1990) a dále skutečnost, že pro interpretaci určitých jevů je vhodná osobní znalost prostředí, nás vede k tomu, že zkoumaným okresem bude okres Šumperk, jako již několikrát [Balík 2005, Balík 2006, Balík 2008, Balík 2009b]. Zásadní rozšíření tohoto textu představují jednak data za volby 2010, jednak ale i data

¹ Tento text byl zpracován v rámci projektu specifického výzkumu Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity „Volební cyklus ve střední a východní Evropě: aktéři a strategie“.

² Doc. PhDr. Stanislav Balík, Ph.D. je vedoucím Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Fakulta sociálních studií MU, Joštova 10, 602 00 Brno. Kontakt: balik@fss.muni.cz.

za rok 1990, dosud nezveřejněná.

Okres Šumperk leží na severu Olomouckého kraje. Ve stávající podobě vznikl v roce 1995, resp. 1960 (v roce 1995 došlo k oddělení okresu Jeseník, který byl k šumperskému okresu přičleněn v roce 1960). Při správní reformě v roce 1960 byly do území šumperského okresu sloučeny tři stávající politické okresy: Šumperk, Zábřeh, Jeseník. V současné době má 79 obcí, přičemž ale od roku 1992 do 2010 jich bylo 78. Téměř 40 % obcí v okrese Šumperk má méně než 500 obyvatel. Nejmenší obcí je Šléglov, který měl k 1. 1. 2010 34 obyvatel. Dvě obce okresu mají více než 10 000 obyvatel – město Zábřeh (ke stejnému datu 14 030 obyvatel) a město Šumperk (27 499 obyvatel). Největší počet obcí má do pěti set obyvatel (téměř dvě pětiny), druhá nejpočetnější (čtvrtina) je skupina obcí do tisíce obyvatel. Nejvíce obyvatel žije ve městech větších jak 5000 obyvatel [*Počty obyvatel v obcích – Ministerstvo vnitra České republiky*].

Jak velká jsou zastupitelstva obcí šumperského okresu? Víc než dvě třetiny z nich jsou jedenáctičlenná a menší a tudíž neustavují radu (pětičlenné – 1 x, sedmičlenné – 30 x, devítičlenné – 18 x, jedenáctičlenné – 6 x). Druhou nejpočetnější skupinou jsou zastupitelstva patnáctičlenná (20 x), větší už jsou výjimečná (jedenadvacetičlenná – 2 x, sedmadvacetičlenná – 1 x) [Volby.cz].

Volby se konaly ve všech obcích, nicméně povolební situace kombinovaná s nedokonalostí zákona o obcích³ vedla ve třech (Kolšov, Nemile, Vernířovice) k neusnášení schopnosti zastupitelstva a vyhlášení nových voleb pravděpodobně na jaře 2011.

Personální a stranická kontinuita zastupitelstev

Neexistuje komplexní studie, která by řešila personální kontinuitu prvorepublikových zastupitelstev, nicméně z některých náznaků⁴ se zdá, že byla značná a že šlo o období strnulosti nejvyššího zákonodárského orgánu – Národního shromáždění [Broklová 1992: 84]. Jak jsou na tom zastupitelstva obcí šumperského okresu?

V zastupitelstvech zvolených v roce 2010 zasedá celkem 812 zastupitelů [Volby.cz]. Z nich 74 jich bylo zvoleno již v roce 1990 [*Fond Komunální volby 1990*], což činí přes 9 %. Ne všichni samozřejmě zasedají v zastupitelstvech bez přerušení,⁵ byť je takových většina (často jde o současné či bývalé starosty). Z dnešních 79 obcí jich ve volbách 1990 9 nebylo ještě samosprávných, takže do analýzy bylo zahrnuto 70 obcí. Z toho ve 24 obcích (34,3 %) nezasedá v současných zastupitelstvech nikdo z roku 1990, ve 24 obcích (34,3 %) jeden, v 16 obcích (22,9 %) dva, v 6 obcích (8,6 %) tři. Lze tedy konstatovat, že zastupitelstva třetiny obcí jsou zcela jiná, než v roce 1990, ve více než polovině lze nalézt jednoho či dva zastupitele zvolené poprvé již před dvaceti lety a jen v nepatrném množství jsou tito zastupitelé tři. Současná komunální politická elita tak již není téměř vůbec svázána s demokratizačním procesem počátku devadesátých let a průběžně se obměňuje. Tomu koneckonců nasvědčují i souhrnná data kvantitativního charakteru o průměrném věku zastupitelů. Za rok 1990 neexistují. V roce 1994 činila tato hodnota u obcí šumperského okresu 43 let, o šestnáct let později 47 let. Ačkoli tedy došlo ke zvýšení o čtyři roky, nelze hovořit o personální stagnaci.

Komunální politika je často doprovázena tezemi o výrazné úloze osobností, slabosti politických stran apod. Zajímavou otázkou v tomto kontextu tedy je, jak stabilní jsou politické subjekty, na nichž je založena místní politická soutěž: zda pokaždé dojde k přeformování „stranické“ scény (pod pojem stranický v tomto smyslu zahrnujeme i nezávislá uskupení), či zda lze sledovat dlouhodobou kontinuitu

³ Ten nelogicky nařizuje, aby v případě, že počet členů zastupitelstva poklesne pod polovinu nebo pod pět a nenastoupí náhradníci, konají se mimořádné volby. V případě sedmičlenných zastupitelstev, jež jsou nejčastější kategorií obcí šumperského okresu, se tak fakticky vyžaduje, aby starosta disponoval podporou nikoli nadpoloviční (4 ze 7), ale téměř tříčtvrtinovou (5 ze 7).

⁴ Viz např. situace v obci Bludov [Spurný 1979].

⁵ Extrémním příkladem je jeden ze zastupitelů Bludova, který byl zvolen v roce 1990, ve volbách 1994, 1998, 2002 a 2006 ačkoli kandidoval a získával vysoký počet hlasů, zvolen nebyl, až se to podařilo v roce 2010, kdy byl následně zvolen i místostarostou.

těchto subjektů, které mezi sebou soupeří. Kontinuitu může vyjadřovat jednak jméno (značka), jednak personálie. Ne zrovna výjimečně se setkáváme s jevem fluktuace nejenom jednotlivých kandidátů, ale i celých jejich bloků mezi jednotlivými stranami či formami nezávislosti. Z tohoto důvodu je zřejmě vhodné při longituduálním výzkumu pracovat s termínem „personální nástupce“, který usnadní orientaci v jednotlivých stranicko-politických systémech a umožní je analyzovat na časové ose. Tímto termínem mohou být popisovány situace, kdy některá kandidátní listina změní mezi dvěma volbami svůj název (např. z Hnutí zemědělců na sdružení nezávislých kandidátů, či z SD/OH/na US), ale její personální základ zůstává v zásadě stejný. Co ovšem dělat v případě, že mezi dvěma volbami došlo k přechodu jedné či více osob z jedné kandidátky ke druhé a zároveň první kandidátka se znovu uchází o přízeň voličů?

Následující pasáž se nezaměřuje na všechny obce okresu, odhlížíme od nejmenších obcí, kde politické chování ve vztahu k obecním zastupitelstvům můžeme identifikovat jen stěží. V obcích, které řídí rada, bývá již zastupitelstvo minimálně patnáctičlenné, tudíž je nižší přirozený práh pro vstup, takže obvykle již v takovém zastupitelstvu zasedá více politických proudů, které spolu musí nutně více komunikovat nejen při ustavování obecních orgánů, ale i v průběhu volebního období. Politická odpovědnost již v takovém případě není extrémně koncentrovaná na osobu starosty, ale minimálně na několik členů obecní rady. Obcí šumperského okresu, které po všech šest funkčních období ustavovaly radu, je 22.

V každé z nich nalezneme alespoň jednu stranu (i ve smyslu výše naznačeného nástupnictví značky či personálií), která působí v zastupitelstvu po celých dvacet let. Ze 151 subjektů, které se v těchto 22 obcích zúčastnily v roce 2010 voleb, se jich touto kontinuitou s rokem 1990 může vykázat 57, což představuje 37,8 %. Teze o naprosté proměnlivosti tak není potvrzena, nicméně o přílišné stabilitě také mluvit nelze. Jde ale zřejmě o důsledek relativně snadné možnosti účasti ve volbách ať již v podobě místního sdružení nezávislých kandidátů či ještě snazší kandidatury pod celostátní „nezávislou“ značkou.

Co se absolutního počtu stran s dvacetiletým působením týče, maximum je pět subjektů v obci Bludov (z šesti subjektů, jež se tehdy zúčastnily voleb, tak pokračují téměř všechny). Maximum relativního podílu nalezneme v obci Lukavice, kde jsou sice tyto strany pouze dvě, nicméně jsou to všechny, které se dnes (i ve všech volbách od roku 1994) ucházejí o moc.

Následující tabulka udává jednak počty stran s kontinuitou, dále uvádí, o které strany konkrétně jde, a rovněž prezentuje počet stran, které se v roce 2010 zúčastnily voleb.

Z tabulky vidíme, že z oněch 57 stran to je v 19 případech KSČM, v 16 ODS (předchůdcem jí vždy bylo OF), v 15 KDU-ČSL (v tomto počtu je ale zahrnut jeden místní případ dnešní TOP 09), v 6 případech nezávislí (z toho čtyřikrát jim bylo předchůdcem OF a dvakrát PH JZD) a v jednom SZ. Zajímavý je rovněž pohled na současnou přítomnost těchto stabilních stran v jednotlivých obcích. Situace, kdy oněmi stabilními je pouze dvojice KSČM – KDU-ČSL, což bývá považováno za obvyklé, je pouze v jednom případě. Nejčastější je systém vystavěný na permanentní přítomnosti trojice ODS – KSČM – KDU-ČSL (samozřejmě případně doplněný o další více či méně stabilní subjekty): ten lze zaznamenat ve dvanácti obcích, tedy ve více než polovině případů. Touto optikou pozorováno se tak ODS podařilo stát se tak přirozenou součástí společnosti, jako jí jsou obě „staré“ strany s již téměř stoletou historií.

Efektivní počet stran

Hodnota efektivního počtu stran (EPS) měřící, kolik stran, vážených podle jejich velikosti, je ve stranickém systému přítomno,⁶ má solidní vypovídací hodnotu o míře fragmentace stranického

⁶ Pro výpočet efektivního počtu stran (EPS) je v textu používán vzorec Laaksa a Taagepera. Vypočteme jej tak, že vydělíme jednu součtem čtverců proporcí každé strany zastoupené v zastupitelstvu (Novák 1997: 130–131). Pokud má každá strana stejné procento hlasů, pak efektivní počet stran je rovný počtu stran zastoupených v zastupitelstvu. Má-li jedna strana

systému zvláště ve chvíli, kdy je komparována v čase a prostoru. EPS doporučujeme pro prostředí komunální politiky, v němž převažují menší zastupitelstva, počítat z procent odevzdaných hlasů, nikoli mandátů, jak předpokládali autoři formule. Kvůli nízkému počtu mandátů (a tedy vysokému počtu přirozeného prahu pro získání jednoho křesla) se na časové ose i poměrně výrazné rozdíly v počtu odevzdaných hlasů nemusí promítat do změny procenta mandátů, případně naopak, kdy malá změna v odevzdaných hlasech způsobí nepoměrně větší změnu v poměru křesel v zastupitelstvu. Hodnotu EPS budeme opět měřit v obcích s radou, a to z důvodů, jež byly zmíněny již výše.

Tabulka č. 1: Stranická kontinuita v zastupitelstvech obcí s radou v šumperském okrese v letech 1990–2010

	Strany s kontinuitou od 1990	Dnešní počet stran	KSČM	ODS	KDU-ČSL	SZ	nez.*
Bludov	5	10	x	x	x	x	x
Bohdíkov	1	4		x			
Dolní Studénky	2	7			x		x
Dubicko	3	7	x	x	x		
Hanušovice	2	5	x		x		
Libina	2	5	x	x			
Loštice	3	8	x	x	x		
Lukavice	2	2			x		x
Mohelnice	3	8	x	x	x		
Nový Malín	3	8	x	x	x		
Oskava	2	3	x				x
Postřelmov	3	4	x	x	x		
Rapotín	3	8	x	x	x		
Ruda nad Moravou	3	9	x	x	x		
Staré Město	2	5	x				x
Sudkov	1	8	x				
Štítý	3	5	x	x	x		
Šumperk	4	11	x	x	x		x
Úsov	2	5	x	x			
Velké Losiny	3	5	x	x	x		
Vikýřovice	2	7	x	x			
Zábřeh	3	17	x	x	x		
Celkem	57	151	19	16	15	1	6

* Pod zkratkou „nez.“ jsou zahrnována nejrůznější místní nezávislá uskupení.

Zdroj: Fond Komunální volby 1990, Volby.cz.

Data poskytují řadu zajímavých výstupů.

(1) První je sumární – od roku 1990 průběžně narůstá průměrná hodnota EPS, a to nikoli nevýznamně: za 20 let téměř o tři body. I kdybychom pominuli rok 1990 jako svým způsobem výjimečný, charakterizovaný předvolebními koalicemi OF s ČSL, SZ a dalšími subjekty, a srovnali až rok 1994 a 2010, sledujeme posun o dva body. Důležitá je rovněž skutečnost, že v souhrnu k tomuto nárůstu dochází neustále, trend je jednoznačný.

(2) K největšímu mezivolebnímu nárůstu došlo mezi volbami 2006 a 2010 – o téměř celou jednotku. V souhrnu se tak potvrdil trend tušený již před volbami z opticky většího počtu kandidujících stran v řadě obcí.

(3) Výrazný nárůst není způsoben pouze několika výjimečnými případy; k navýšení oproti roku 2006 došlo v 16 z 22 obcí, tedy téměř ve třech čtvrtinách.

(4) Hodnota EPS signalizuje závažnou fragmentaci v řadě obcí: v jednom případě jde o téměř neuvěřitelnou hodnotu více než 13 (i kdybychom v tomto případě počítali podíly křesel, nikoli odevzdaných hlasů, bude výsledná hodnota nejvyšší, a sice 7,73), ve třech dalších obcích překračuje hodnota 7 (ve všech třech případech jde o zastupitelstva patnáctičlenná, průměrná strana zde tedy disponuje dvěma mandáty), v šesti obcích je v rozmezí 6–7 a ve dvou 5–6. Nadpoloviční většina zastupitelstev (12) tedy má stranické systémy s EPS vyšším než 5, zatímco v roce 2006 to bylo jen 8 obcí a v roce 1994 3 obce.

Tabulka č. 2: Efektivní počet stran v zastupitelstvech obcí s radou v šumperském okrese v letech 1990–2010

	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Bludov	1,65	5,44	5,34	4,89	6,38	7,18
Bohdíkov	1,32	1,23	2,03	2,92	2,70	3,17
Dolní Studénky	2,18	2,88	1,49	1,62	3,29	6,10
Dubicko	3,68	3,38	3,22	5,05	4,39	5,81
Hanušovice	3,42	4,21	7,51	4,49	3,96	4,29
Libina	1,67	2,47	3,96	2,61	3,50	4,71
Loštice	4,90	3,72	4,42	5,40	5,87	6,82
Lukavice	3,67	1,21	1,91	1,98	1,97	2,11
Mohelnice	4,37	3,66	4,83	5,50	6,92	6,44
Nový Malín	2,26	2,70	3,19	3,16	3,68	5,46
Oskava	2,14	2,21	1,81	2,75	1,89	2,80
Postřelmov	2,25	3,02	4,12	4,45	3,75	3,70
Rapotín	2,60	3,54	3,97	4,36	5,69	6,85
Ruda nad Moravou	2,24	3,43	4,50	5,29	6,71	7,37
Staré Město	4,44	4,15	5,19	5,00	5,90	4,61
Sudkov	1,87	2,27	3,68	2,85	4,48	7,07
Štítý	2,61	2,97	2,98	4,88	4,82	4,35
Šumperk	2,93	9,58	8,76	7,41	6,41	6,58
Úsov	2,68	2,42	3,38	1,89	4,56	4,02
Velké Losiny	3,83	3,58	4,28	4,99	4,62	4,23
Vikýřovice	1,39	5,00	4,23	4,88	4,53	6,24
Zábřeh	5,42	7,17	6,63	6,42	6,51	13,38
Průměr	2,89	3,65	4,16	4,22	4,66	5,60

Zdroj: Fond Komunální volby 1990, Volby.cz

O čem tento nepřehlédnutelný trend vypovídá? O zvyšující se míře fragmentace, který může činit problémy při formování koherentní nadpoloviční většiny v jednotlivých zastupitelstvech. Že může jít potenciálně o výrazný problém lze dokumentovat na příkladu Bludova. Kdyby měl být v roce 2010 vynechán při sestavování rady vítěz voleb, zbývajících subjektů (i kdyby byl jeden další ponechán mimo) by bylo víc (sedm či osm), než je míst v radě (těch je pět). Snižuje se tak pravděpodobnost řady variant koalic.

Snad nejzajímavější otázkou v této souvislosti je otázka po příčinách tohoto jevu. Při bližším pohledu do tabulky nelze vysledovat příčiny způsobené geograficky či socioekonomicky (velikostí sídla, strukturou obyvatelstva apod.) – geograficky i kulturně blízké obce mají v průběhu času zcela jiné hodnoty EPS. Zároveň ale souhrn, převažující tendence je jednoznačná – nárůst EPS. Co způsobuje na jedné straně vyrovnávání volebních výsledků, ale především nárůst počtu kandidujících subjektů, které jsou mechanickými příčinami vzrůstu hodnoty EPS? Jde o výraz nespokojenosti se stavem obce? Nebo přizpůsobení se logice nevhodně fungujícího volebního systému, který snadněji přidělí jeden post nejsilnějšímu kandidátovi slabší listiny, nežli průměrnému (byť by to byl ten stejný se shodným počtem hlasů) listiny silné? Nebo jde o projev průběžně narůstající ochoty občanů k politické participaci? Nebo jsou důvody zcela jiné?

Drobnou ilustrací na okraj těchto otázek je pohled na obce, které staví pouze jednu kandidátní listinu – tedy je to vykročení mimo rámec výše zkoumaných větších obcí. Zde není trend tak jednoznačný, jako výše. V roce 1990 byly obce s pouze jedinou kandidátkou 4, v roce 1994 8, 1998 5, 2002 3, 2006 9 a 2010 7. Vidíme tedy značně kolísavý vývoj, v roce 2010 pokles oproti roku 2006 i 1994, nicméně zdaleka ne nejméně. Je z něj ale také patrné, že se situace obcí, které mají pouze jedinou kandidátku, mění a že není vyloučen (ba je pravděpodobný) pohyb k větší pluralitě.

Starostové

Starosta nedisponuje v českém komunálním zřízení silným postavením – s výjimkou menších obcí, kde vykonává část pravomocí rady, je jedním z radních bez zvláštních pravomocí a především hlavním reprezentantem obce [Balík 2009: 74–76]. Nicméně jeho symbolické postavení faktické hlavy obce a ztělesnění její samosprávy hraje důležitou úlohu; rovněž lze pozorovat trend posilování politické pozice starostů uvnitř jejich vlastních stran projevující se jejich rostoucí přítomností na kandidátkách do Poslanecké sněmovny či krajských zastupitelstev [Kyloušek 2006: 113, Eibl, Havlík, Kyloušek, Pink 2009: 51–54; Voda 2010: 193].

Kolik starostů za šest volebních období (šesté začalo volbami 2010) jednotlivé obce řídilo a kolik období byli ve funkci? Tento přehled přináší následující tabulka.

Tabulka č. 3: Počet starostů v jednotlivých obcích šumperského okresu 1990–2010 a počet jejich funkčních období

	Počet starostů	Počet funkčních období každého starosty					
		1	2	3	4	5	6
Bludov	2			2			
Bohdíkov	2			2			
Bohuslavice	3	2			1		
Bohutín	5	4		1			
Branná	3	1	1	1			
Bratrušov	5	4		1			
Brníčko	3	2			1		

pokrač.

	Počet starostů	Počet funkčních období každého starosty					
		1	2	3	4	5	6
Bušín	3	1	1	1			
Dlouhomilov	5	4	1				
Dolní Studénky	4	2	2				
Drozdov	3		3				
Dubicko	2	1				1	
Hanušovice	3	1	1	1			
Horní Studénky	2	1				1	
Hoštejn	2		1		1		
Hraběšice	2	1				1	
Hrabišín	3	1	1	1			
Hrabová	4	2	2				
Hynčina	5	4	1				
Chromeč	4	3		1			
Jakubovice	2		1		1		
Janoušov	1						1
Jedlí	3	1	1		1		
Jestřebí	3	1	1	1			
Jindřichov	2	1				1	
Kamenná	5	4	1				
Klopina	2			1	1		
Kolšov	2	1			1		
Kopřivná	1						1
Kosov	3	2			1		
Krchleby	2	1				1	
Lesnice	4	2	1	1			
Leština	3	1		2			
Libina	3	1	1	1			
Líšnice	2	1				1	
Loštice	4	2	1		1		
Loučná n./Des.	2	1				1	
Lukavice	3	2			1		
Malá Morava	2		1		1		
Maletín	4	2	2				
Mírov	3	2			1		
Mohelnice	3	2				1	
Moravičany	3	1	1	1			
Nemíle	2		1	1			
Nový Malín	2	1				1	
Olšany	6	6					
Oskava	1						1
Palonín	3	1	1	1			

pokrač.

	Počet starostů	Počet funkčních období každého starosty					
		1	2	3	4	5	6
Pavlov	3		3				
Písařov	2		1		1		
Police	3	1	1	1			
Postřelmov	3	1	1	1			
Postřelmůvek	3	1	1	1			
Rájec	3	1	1	1			
Rapotín	4	3			1		
Rejchartice	1						1
Rohle	4	2	2				
Rovensko	2	1				1	
Ruda n./Mor.	3	1	1	1			
Sobotín	3	1	1		1		
Staré Město	4	2	2				
Stavenice	4	2	2				
Sudkov	4	1	2	1			
Svébohov	3	2			1		
Šléglov	3		2	1			
Štítý	3	1	1	1			
Šumperk	3	1	1	1			
Třeština	4	2	2				
Úsov	5	2	3				
Velké Losiny	3	1	1	1			
Vernířovice	5	4	1				
Vikantice	3	1	1	1			
Vikýřovice	4	2	2				
Vyšehoří	3	2			1		
Zábřeh	6	6					
Zborov	1						1
Zvole	3	1	1		1		
celkem	236	112	60	31	18	10	5

Zdroj dat: Vlastní výzkum

Tato data lze analyzovat z různých úhlů. Předně – personální hledisko, osobní kvality jednotlivých starostů jsou natolik nezávislou proměnnou, že překrývají veškeré další trendy. Nelze vysledovat žádné podmíněnosti ve vztahu k očekávané délce výkonu mandátu. Průměr sledovaných obcí činí 1,96 funkčního období (za předpokladu, že všichni zvolení v roce 2010 zůstanou ve funkci do roku 2014). Lze tedy shrnout, že v průměru starosta vykonává svůj úřad po dvě volební období.

Při bližším pohledu ale pozorujeme, že polovina jich je ve funkci pouze jedno období, a to ještě řada z nich ani ne celé. Po vypočítanou průměrnou dobu dvou období vykonává mandát pouze čtvrtina starostů – zbylá čtvrtina je ve funkcích déle. V pěti obcích se za dvacet (a výhledově tedy čtyřicet) let obsazení starostenského postu nezměnilo a tamní starostové tak začínají šesté

funkční období.⁷ Je ovšem nutno poznamenat, že se vesměs jedná o malé obce do tří set obyvatel – s výjimkou téměř půldruha tisícové Oskavy, kde je dosud starostou jedna ze dvou hlavních postav Občanského fóra z roku 1989.

V deseti dalších obcích úřadoval (úřaduje) starosta pět volebních období – ať již v letech 1990–2010,⁸ od roku 1994 dodnes⁹ či měl pro jedno období „přestávku“¹⁰. Téměř pětina obcí tak nemění svého starostu dvacet a více let.

Rok 2010 se od minulých volebních roků liší rozsáhlejší generační výměnou na postu starosty. Přinejmenším v deseti obcích nebyli starostové sloužící po několika funkčních obdobích znovuzvoleni z důvodu důchodového věku (převážně již ani nekandidovali do zastupitelstva).¹¹ Ve třech případech přitom šlo o starosty, kteří byli tváří demokratických změn roku 1990, ve dvou o bývalé představitele dokonce komunistických národních výborů.

Kromě výše zmíněných pěti obcí, kde nedošlo k personální změně, jsou další tři obce, kde se sice proměnila osoba, ale nedošlo ke změně politického směru (starosta je stále ze stejné strany či nezávislé kandidátky).¹² Všude jinde došlo alespoň k jedné alternaci – byť mohlo jít o alternaci částečnou, kdy nový starosta vzešel z „tábora“ starosty původního, byť z jiného uskupení. Ke skutečnému střídání protivníků dochází v nemnoha obcích.¹³

Za uplynulých dvacet let vznikly různé místní politické kultury vztahované k postavě starosty. Zhruba je lze rozdělit do tří skupin. V první z nich lze pozorovat až jakousi úctu k tomuto postu, kdy zdaleka ne každý zastupitel je představitelný jako starosta, na něhož jsou kladeny vysoké požadavky. Volba nového starosty je prvotřídní politickou událostí, již obec žije a která se odehrává pouze zcela výjimečně.

V druhé – prostřední – je starostenský úřad brán také spíše vážně, nicméně z mnoha, často i technických důvodů se čas od času jeho obsazení změní, aniž by to bylo bráno nějak výjimečně.

Ve třetí skupině obcí je starosta spíše jen úředník, který nemá výsadní politické postavení, není nezpochybňován a je po volbách bez problémů střídán. Extrémním příkladem jsou dvě obce, kde dosud žádný starosta svůj mandát neobhájil.¹⁴

Tabulka č. 4 dokládá, z jakých volebních stran se rekrutovali starostové sledovaných obcí a jakých politických stran byli členy.

Podobně jako sílí zisky nezávislých kandidátek, úřaduje stále více starostů zvolených nikoli za politické strany – po posledních volbách jsou to čtyři pětiny starostů. Zbývajících dvacet procent se dělí především mezi ODS, KDU-ČSL, KSČM a ČSSD. Zatímco u ODS a ČSSD je trend nejasný, kolísavý, u KDU-ČSL a KSČM je již několik volebních období po sobě jednoznačně sestupný. Na počtech a konkrétních jménech starostů za OF z roku 1990 a následně 1994 je zřejmé, že v rovině komunální politiky se jednoznačným dědicem OF nestala ODS (být dokázala převzít především ve středně velkých obcích komunální reprezentaci OF), ale spíše nezávislá uskupení.

Pozorovat můžeme narůstající distanci starostů vůči členství v politických stranách. Podílí se na tom především pokles počtu starostů, kteří jsou vůbec zvoleni pod hlavičkou politické strany (při zmíněném zvyšování počtu starostů vzešlých z nezávislých kandidátek), částečně i skutečnost, že

7 Janoušov, Kopřivná, Oskava, Rejchartice, Zborov.

8 Hraběšice, Jindřichov, Líšnice, Rovensko a Mohelnice (tam ovšem skončil již v roce 2008).

9 Horní Studénky, Loučná nad Desnou, Nový Malín.

10 Krchleby 1994–1998, Dubicko 2002–2006.

11 Dolní Studénky (tam se po starostce stal starostou její syn), Hanušovice, Hraběšice, Jestřebí, Jindřichov, Líšnice, Mírov, Rovensko, Třeština, Velké Losiny.

12 Jde o Drozdov (KSČM), Klopínu (HZ – nez.) a Nemili (KDU-ČSL).

13 Nejvhodnějším příkladem je Postřelmůvek, kde byla ODS vystřídána KSČM, ta KDU-ČSL a tato opět KSČM.

14 Olšany a Zábřeh. V Zábřehu je střídání jednoznačně způsobeno nestabilitou místního stranického systému, v Olšanech možná i věkově (starostou totiž byl téměř vždy – s výjimkou roku 2002 – zvolen muž krátce před dosažením důchodového věku, který v dalším období již ani nekandidoval).

zdaleka ne všichni starostové za politickou stranu jsou jejími členy.

Již několikrát jsme upozorňovali na to, že neexistuje na žádné z rovin českého vládnutí garantované právo vítěze voleb do zastupitelského orgánu formovat exekutivu. Nicméně byl identifikován rys politické kultury, který většinově toto imaginární právo respektoval.¹⁵ Navíc na komunální úrovni byl zaznamenán při výzkumu období 1994–2006 narůstající podíl starostů vzešlých z vítězných stran. Přinesla v tomto ohledu změnu data za roky 1990 a 2010?

Zdá se, že nemusí dojít k zásadní změně interpretace, jako spíš k její precizaci. Obecně panoval a panuje velký respekt k právu vítěze obsadit post starosty pohybující se kolem osmdesáti procent. Nicméně na sílu tohoto respektu mají vliv i volební výsledky, resp. míra dominance vítěze. V roce 1990 a 2006, kdy byly výsledky mnohem méně vyrovnané než ve volbách následujících a vítězná strana dělil od dalších v pořadí výraznější rozdíl, byl rovněž vyšší počet obcí, kde se starostou stal reprezentant vítězného subjektu.

Tabulka č. 4: Politická příslušnost starostů obcí šumperského okresu 1990–2010

	1990	1994		1998		2002		2006		2010	
	VS	VS	PS	VS	PS	VS	PS	VS	PS	VS	PS
nezávislí	14	29	0	40	0	48	0	47	0	60	0
ODS (OF)	39	15	12	9	7	4	3	9	4	4	2
KDU-ČSL	10	13	7	14	8	11	5	8	4	4	3
KSČM	7	5	2	6	5	5	5	4	2	3	2
ČSSD	0	2	1	2	1	3	4	6	4	3	1
MoDS	0	0	0	2	1	2	1	2	0	1	0
SZ	3	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0
SMV (SV-SOS)	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0
SDL (SDS)	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0
SŽJ	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
US	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
HZ (PH JZD)	2	5		0	0	0	0	0	0	0	0
SD(OH)	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ČMSS (HSD-SMS)	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0
TOP 09	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
VV	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
celkem	78	78	26	78	25	78	19	78	15	75	10

Zdroj: Vlastní výzkum.

Pozn.: VS – volební strana, PS – členství v politické straně

Povaha volebního systému nicméně umožňuje dvojí interpretaci pozice vítěze voleb – nemusí

¹⁵ Na parlamentní úrovni bylo toto právo respektováno do roku 2010, byť ne zcela absolutně (způsob formování Tošovského vlády, pochyby při sestavování vlád po volbách 2006). Na krajské úrovni pak platí prozatím bezvýhradně, na komunální pak cca z 80 % – jak v obcích s rozšířenou působností, tak ve venkovských obcích šumperského a jesenického okresu [Balík 2009].

to nutně být pouze subjekt s nejvíce hlasy, příp. mandáty, ale rovněž se za vítěze voleb považuje kandidát s nejvyšším ziskem preferenčních hlasů, který je rovněž často (mylně) pokládán za člověka, jenž má až jakýsi automatický nárok na obsazení postu starosty. Následující tabulka udává počty a podíly starostů, kteří získali ve volbách nejvyšší či druhý a třetí nejvyšší počet preferenčních hlasů.¹⁶

Tabulka č. 5: Podíl starostů obcí okresu Šumperk vzešlých z vítězné strany 1990–2010

	ANO	
	abs.	%
1990	63	81,82
1994	53	72,60
1998	60	81,08
2002	61	83,56
2006	64	86,49
2010	58	79,45

Zdroj: Vlastní výzkum.

Tabulka č. 6: Pořadí starostů obcí okresu Šumperk co do pořadí v počtu preferenčních hlasů 1990–2010

	1.		2., 3.		Celkem %
	abs.	%	abs.	%	
1994	34	43,59	17	21,79	65,38
1998	45	57,69	15	19,23	76,92
2002	39	50,00	23	29,49	79,49
2006	33	42,31	23	29,49	71,79
2010	40	54,05	18	24,32	78,38

Zdroj: Vlastní výzkum.

Zde nelze jasný trend zaznamenat, podíly mezivolebně kolísají. Nicméně v souhrnu lze konstatovat, že zhruba polovina starostů obdržela ve volbách nejvyšší počet hlasů a čtvrtina druhý či třetí nejvyšší. Navíc upozorníme na ne řídký jev, kdy je starostou nově zvolen kandidát s nižším počtem preferencí, aby v následujících volbách v této disciplině zvítězil – zdá se tedy, že existuje něco jako „starostenský bonus“. Neplatí to bez výhrad, ale v řadě případů ano.

Na závěr věnujme pozornost ještě jedné otázce – jak vypadají kandidátky, zastupitelstva a starostenské posty z hlediska zastoupení žen?

Volby 2010 se vyznačovaly řadou trendů, které již byly zmíněny. Lze k nim přidat i další – potvrdily jednoznačný trend celého předchozího období v navyšování podílu kandidátek, zastupitelek i zvolených starostek. V současné době třetina kandidátek jak v souhrnu celé ČR, tak šumperského okresu je obsazována ženami, které sice zaznamenávají finální nižší úspěch, přesto i ten zdatelně narůstá (v šumperském okrese šlo o nejvyšší zaznamenaný mezivolební nárůst téměř o pět procent). Stejně tak roste počet žen v pozici starostky – prozatím jich je patnáct, kdyby ovšem nebyly vyvolány ve třech dalších obcích předčasné volby tím, že odstoupili ze sedmičlenných zastupitelstev tři

¹⁶ Data za roky 1990 nejsou dostupná – v archivu jsou zachovány celkové počty hlasů pro strany a zvolení zastupitelé, nikoli individuální počty jejich hlasů.

zastupitelé i jejich náhradníci, byly by s velkou určitostí ve dvou těchto obcích zvoleny ženy starostkou a jejich počet by tak představoval více než dvojnásobek roku 1994. Takto bude nutné na definitivní hodnotu počkat do jarních mimořádných voleb.

Tabulka č. 7: Ženy v komunální politice v obcích okresu Šumperk 1990–2010

	Šumperk				ČR	
	kandidátky	zastupitelky	starostky		kandidátky	zastupitelky
	%	%	abs.	%	%	%
1990	?	15,59	10	12,82	?	?
1994	25,46	18,97	8	10,26	21,56	17,7
1998	25,95	20,9	8	10,26	24,92	20,47
2002	27,49	22,98	13	16,67	27,08	22,57
2006	29,39	23,53	14	17,95	29,38	24,92
2010	33,04	28,33	15	20,27	31,17	26,29

Zdroj dat: Volby.cz, vlastní výzkum.

Závěr

Na počátku článku jsme si položili několik otázek, na něž jsme v průběhu odpovídali. Máme-li výsledky výzkumu shrnout do několika zásadních zjištění, budou to následující.

Pouze 9 % současných zastupitelů bylo zvoleno již ve volbách roku 1990. Ve třetině obcí nezasedá v současných zastupitelstvech nikdo z roku 1990, ve třetině jeden, ve zbývajících třetině dva či tři. Současná komunální politická elita tak již není téměř vůbec svázána s demokratizačním procesem počátku devadesátých let a průběžně se obměňuje.

V každé obci s obecní radou nalezneme alespoň jednu stranu, která působí v zastupitelstvu po celých dvacet let. Ze současných stran se jich kontinuitou s rokem 1990 může vykázat mírně přes třetinu. Jsou to v převážné většině KSČM, ODS a KDU-ČSL, na jejichž permanentní souběžné přítomnosti je vystavěna polovina zkoumaných místních stranických systémů.

Od roku 1990 průběžně narůstá průměrná hodnota EPS, za 20 let téměř o tři body. K největšímu mezivolebnímu nárůstu přitom došlo mezi volbami 2006 a 2010. Hodnota EPS signalizuje závažnou fragmentaci v řadě obcí: nadpoloviční většina zkoumaných zastupitelstev má stranické systémy s EPS vyšším než 5.

Starostové šumperských obcí zastávají svůj úřad v průměru po dvě volební období, polovina jich je ve funkci pouze jedno období, po dvě období vykonává mandát pouze čtvrtina starostů – zbylá čtvrtina je ve funkcích déle. Téměř pětina obcí nemění svého starostu dvacet a více let. Výrazně se liší i chápání starostenského úřadu – od pocitu velké výjimečnosti až po čistě úřednický charakter; nemá to přitom souvislost s velikostí obce.

Po volbách 2010 čtyři pětiny starostů vzešly z nezávislých kandidátek. Zbývajících dvacet procent se dělí především mezi ODS, KDU-ČSL, KSČM a ČSSD. Zatímco u ODS a ČSSD je trend nejasný, kolísavý, u KDU-ČSL a KSČM je již několik volebních období po sobě jednoznačně sestupný.

Ačkoli poklesl podíl obcí, kde se starostou stal reprezentant vítězného subjektu, pravděpodobně i vlivem výrazně vyrovnanějších volebních výsledků, stále se tento podíl pohybuje kolem osmdesáti procent. Polovina starostů obdržela ve volbách nejvyšší počet preferenčních hlasů a čtvrtina druhý či třetí nejvyšší.

Volby 2010 pokračovaly v navyšování podílu kandidátek, zastupitelek i zvolených starostek.

Fakticky ve všech sledovaných aspektech zastupitelských orgánů obcí šumperského okresu v období 1990–2010 je patrná jednoznačná kontinuita a stabilita. Ke změnám dochází, nejsou to však revoluce, které by popíraly celý předchozí vývoj. Jednotlivé obce jsou v mnohém jedinečné, přesto lze sledovat společné trendy a formulovat zobecňující závěry.

STATISTICKÉ PŘEHLEDY A ELEKTORNICKÉ ZDROJE:

Fond Komunální volby 1990, Státní okresní archiv Šumperk.

Počty obyvatel v obcích – Ministerstvo vnitra České republiky (<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>).

Volební server Českého statistického úřadu [<http://www.volby.cz>].

LITERATURA:

BALÍK, S. (2005). Krajské volby 2004 mikroanalýza okresu Šumperk. *Středoevropské politické studie*. Vol. VII., no. 1, s. 26–44. ISSN 1212–7817.

BALÍK, S. (2006). Kontinuita či diskontinuita voličských vzorců: Volební podpora KSČ a KSČM v prostoru dnešního Olomouckého kraje v období 1929–1935 a 1996–2002. *Evropská volební studia*. Vol. I, no. 1, s. 38–60. ISSN 1801–6545.

BALÍK, S. (2008). Radniční koalice po komunálních volbách 2006 ve čtyřech okresech České republiky. *Středoevropské politické studie*. Vol. X., no. 1, s. 17–33. ISSN 1212–7817.

BALÍK, S. (2009a). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing a.s., 250 s. ISBN 978–80–247–2908–4.

BALÍK, S. (2009b). *Okresy na severu. Komunální politika v okresech Šumperk a Jeseník v letech 1989–2006*. Vyd. 1. Brno: CDK, 198 s. ISBN 978–80–7325–174–1.

BROKLOVÁ, E. (1992). *Československá demokracie : politický systém ČSR 1918–1938*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství. 168 s. ISBN 80–901059–6–3.

EIBL, O.; HAVLÍK, V.; KYLOUŠEK, J.; PINK, M. (2009). Krajské volby 2008. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 175 s. ISBN 978–80–7325–187–1.

KYLOUŠEK, J. (2006). Osobnostní rozměr parlamentních voleb (kandidátní listiny, preferenční hlasy a základní charakteristika zvolených poslanců). In ČALOUDEK, D.; FOLTÝN, T.; HAVLÍK, V.; MATUŠKOVÁ, A. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 108–122. ISBN 80–7325–108–6.

SPURNÝ, F. a kol. (1979). *Bludov dříve a nyní*. Vyd. 1. Bludov 1979. 160 s.

VODA, P. (2010). Efekt kandidáta. In BALÍK, S. a kol. *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 185–207, ISBN 978–80–7325–224–3.