

Lokální cleavages a politika na komunální úrovni – skutečně dochází k její depolitizaci?¹

Stanislav Balík

Local cleavages and politics and policy at the local level – is the depolitization real?

Abstract: The aim of this article is to identify the gaps in the thinking about local self-government as about primarily non-political or anti-political area. The concept of local cleavages which is based on the ground of the theory of cleavages of Stein Rokkan and Seymour M. Lipset is then shown there. The author shows eleven potential cleavages which can be observed in Czech local politics. Six of them are clearly based on the local level: the development contradiction; the origin contradiction; the geographic contradiction; the clubs contradiction; citizen vs. community contradiction; the contradiction about the extent of function of the municipality. Another four cleavages are derived from a nationwide level: religious cleavage; social-economic cleavage; post-materialism cleavage; cleavage related to the relation to the old regime. The last one is of the nationwide logic, but doesn't fit to the Lipset and Rokkan concept: the gender contradiction.

The article shows that the politics has disappeared from the local level only declaratorly but in fact in no way. Under the label of independency, non-partisanship or expertness the illusion of non-interest is promised. However, the local policy is not without interests, but the political area in its right meaning.

Key words: local self-government, local policy, local cleavages, Czech Republic

Úvod

Kde vstupuje do individuálních lidských životů i do mezilidských vztahů veřejná moc, je v témže okamžiku přítomna politika. Politický tak není pouze spor o výši daně z přidané hodnoty či daně z nemovitosti, ale politický je i spor o možnost domácích porodů, o povinné očkování dětí či o způsob výběru poplatku za svoz komunálního odpadu.

Cílem tohoto článku je nejprve identifikovat problémové momenty v uvažování o místní samosprávě jako o ze své povahy primárně ne-politické či dokonce anti-politické. Následně bude na základě Rokkanovy a Lipsetovy teorie štěpících linií - cleavages představen koncept lokálních cleavages, jež pomáhají jednak vysvětlit logiku řady místních politických střetů

¹ Text byl zpracován v rámci grantového projektu GAČR č. 15-22754S *Kvalita demokracie: Česká republika v komparativní perspektivě*.

(dimenzi politics), jednak také rehabilitovat myšlenku skutečné političnosti i nejnižší úrovně české samosprávy (ve smyslu policy).

Toto téma není zcela nové. V náznaku jej zmiňoval autor tohoto článku v některých svých starších textech (Balík 2009, Balík 2004). Pro specifické prostředí malých obcí rozvíjejí výzkum místních konfliktů především výzkumníci z České zemědělské univerzity (srov. především Bubeníček a Kubálek 2010, Kubálek a Bubeníček 2012, Bubeníček 2009, Čopík 2013, Čmejrek, Bubeníček a Čopík 2010, Čmejrek 2005, Čmejrek 2008, Čmejrek 2013).

Budou-li v dalším textu používány termíny „strana“ či „stranický“, bude tak číneho instrumentálně – budou se tedy vztahovat i na politická hnutí či místní sdružení nezávislých kandidátů.

Komunální politika nepolitická?

Komunální politika je pro uvažování o vytrácení politiky v českých zemích zajímavá, neboť možná právě tam můžeme identifikovat počátek celého fenoménu. Toto tvrzení není nutné dokládat daty o úpadku politického stranictví na komunální úrovni, byť i to má nemalou vypovídací hodnotu (např. v roce 1994 bylo 25,2 % zvolených zastupitelů členy nějaké politické strany, o dvacet let později jen 11,7 %; v roce 1994 představovali kandidáti-členové politické stran 35,5 % všech kandidátů, v roce 2014 jen 15,9 % - srov. Volby.cz). Důležitější je, že řada samotných komunálních politiků, včetně těch z parlamentních politických stran, odmítá sama sebe považovat za politiky, čímž nepřímou napomáhají výrazně zužovat pojem politiky pouze pro celostátní úroveň. Pomáhají si přitom řadou příjmů ze své každodennosti, kdy oni se prý musí starat o občany a obec a ne dělat politiku – chodníky prý nejsou ani pravicové, ani levicové, kanalizaci a dětská hřiště prý buduje stejně tak pravice, jako levice (pro další srov. Ryšavý 2006: 953-954).

V pozadí tohoto uvažování jsou dvě příčiny. Jednou z nich je mylné zúžení politického střetu na střet pravice a levice, resp. na socioekonomický konflikt (k mylnosti tohoto zúžení blíže viz níže). Druhou, ještě vlivnější, příčinou je představa, že kdesi (snad v platónské „říši idejí“ technokratů) existují jediná správná řešení pro většinu problémů a situací. Úkolem starosty či zastupitele pak je při tomto vnímání pouze snažit se tato řešení odhalit, co nejsprávněji nazřít a implementovat. Z diskurzu pozorovatelného nejen před komunálními volbami, ale v zásadě téměř v jakékoli obci se zdá, že tomuto přesvědčení místní politici-nepolitici také skutečně věří. Takové přesvědčení vyhání politiku pryč – politiku jako diskusi, spor, střet. K čemu také diskutovat a přít se, když někde existuje jediné správné řešení? Spor a svár pouze rozbíjejí kýženou jednotu, proto tedy – pryč s nimi (pryč s politikou). Tento problém je navíc těsně

propojen s představou expertnosti či odbornosti jako opozitních charakteristik vůči političnosti (vina za tento stav ale zřejmě souvisí s výkonem politiky na nejvyšší úrovni).

Na celostátní úrovni jsou koneckonců skupiny politiků a expertů (úředníků) vnímány jako protikladné, místy jsou kladeny otázky, kdy mají znalosti odborníků přednost před stranickými (politickými) aparáty a kdy je naopak třeba expertní stanovisko konfrontovat s demokratickou volbou a většinovým stanoviskem (Příbáň 2014: 49). Na příkladu výrazné obliby českých polistopadových tzv. úřednických vlád je dokazována nebezpečná tendence „chápat depolitizovanou vládu jako expertní idylu, která je schopna nejen vládnout lépe než rozhádané politické strany, ale také vyřešit každý politický problém silou odborných znalostí“ (Příbáň 2014: 53); jinými slovy, že se setkáváme s apriorní důvěrou vůči odborníkům a apriorní nedůvěrou vůči politikům. Specifikou české komunální skutečnosti je paradox, že se do role nositelů oné expertnosti, odbornosti pasují volení reprezentanti-politici, kteří však za politiky nechtějí být považováni.

Základní problém tohoto uvažování spočívá ve skutečnosti, že ona jediná správná řešení většinou neexistují, resp. neexistují přinejmenším v demokracii, jakožto prostoru, kde spolu soutěží různé zájmy. Jeden z největších českých teoretiků demokracie Vladimír Čermák přitom demokracii dokonce s pojmem svár (*polémos*) nerozlučně propojil. Chápal *polémos* jako jediný možný způsob řešení problému vnitřní a vnější nedostatečnosti člověka, jako jediný prostředek, jak dát životu smysl a dramatičnost. „Dokud člověk bude člověkem, bude existovat i *polémos*“ (Fiala a Mikš 2000: 90-91). Tímto propojením lidské přirozenosti s přirozenou vlastností demokracie pak podpořil svoji tezi o lidské přirozenosti přitakávat demokracii a odpírat nedemokracii.

V užším smyslu znamená *polémos* sociální konflikt ve společnosti, kdy jde o moc, panství. Všude ve veřejném prostoru, kde je spor, je tedy přítomna i politika. Podíváme-li se na otázku političnosti místní samosprávy tímto úhlem pohledu, otevírají se nové možnosti. Budeme-li chápat soutěž zájmů, sociální konflikt jako *polémos*, a tím tedy jako vlastní prostředek provádění politiky, uvidíme, že se i na nejnižší úrovni setkáváme s politickými debatami a rozhodnutími, resp. že téměř jakékoli rozhodnutí vzchází z nějakého sporu zájmů. Politický je tedy např. i konflikt o podobu podpory místních sportovních a kulturních organizací. Samozřejmě, že existují i otázky ryze technokratické – často jde o nutnou reakci samosprávy na požadavky státní správy (má-li být např. rekonstruována ulice, musí vyhovět technickým normám a debata je tudíž v zásadě zbytečná) apod.

V odporu proti politice se objevuje skrytý motiv touhy po jednotě, klidu, míru. Zajištění těchto hodnot očekává veřejnost od vlád odborníků, kteří přestanou zatěžovat společnost

nekonečnými debatami a spory. Touha po jednotě a klidu ale jde přímo proti principu demokracie, která je nezajistí, ale namísto toho umí pojmenovat a řešit vlastní krize (Příbáh 2014: 54).

Na komunální úrovni je touha po jednotě snad ještě výraznější, často (většinou?) převládá odpor k soutěži, sporu, nejednotě (jinými slovy dominuje přístup *Gemeinschaft* – viz níže). V obci Vikýřovice zvítězila v roce 2014 mezi jedenácti listinami ucházejícími se o patnáct mandátů SNK Za jednotu občanů (obsadila hned šest mandátů – Volby.cz). Již samotným názvem zřejmě přesně vyšla vstříc převládající touze občanů ve společnosti plné konfliktů.

Odmítání političnosti místní územní samosprávy jistě napomáhá i techničnost části řešené agendy – výstavba občanské infrastruktury, zateplování budov, oprava místních komunikací. Extrémní je tato situace u krajů, jimž jsou svěřeny ke správě a rozvoji v zásadě především infrastrukturní oblasti (doprava, střední školství, zdravotnictví). Zřejmě právě nekonfliktnost a „odbornost“ těchto témat zapříčinila, že, jak ukázal výzkum provedený před krajskými volbami 2012, jednotlivé kandidující subjekty se ve volebních programech shodovaly jak na konkrétních tématech, tak do značné míry i na způsobech jejich řešení (srov. Eibl, Gregor a Macková 2013: 71-78). V této souvislosti vyvstává otázka, zda vůbec má být krajská úroveň se současným rozsahem pravomocí úrovní samosprávnou – to již ale není tématem tohoto textu.

Cleavages

Základní nepochopení v uvažování o političnosti lokální úrovně vládnutí pramení rovněž ze ztotožnění termínu politika pouze se střetem levice a pravice. Přinejmenším od dob Steina Rokkana a Seymoura Martina Lipseta však víme, že socioekonomický spor, který nejlépe odpovídá dnešnímu vnímání střetu pravice a levice, zdaleka není jedinou, a už vůbec ne nejstarší štěpící linií politiky. Nežli se tedy vrátíme ke komunální politice, připomeňme ve zkratce Rokkanovu a Lipsetovu teorii cleavages (pro plnou argumentaci srov. Lipset a Rokkan 1967).

Ty jsou produktem dvou významných historických procesů, které proměnily v uplynulých staletích Evropu - národní a průmyslové revoluce. Národní revoluce umocnila proces budování národa (*nation-building*). Mezi jeho nejznámějšími výstupy patří vytváření moderních národů a národních identit, jazyková unifikace, vytváření vojensko-administrativních, ekonomických a kulturních center. Tento proces však nebyl jednoduchý, proti těmto snahám se často zvedal odpor ze strany regionů, jež měly z různých důvodů (historických, etnických, jazykových) jinou identitu než centrum. Příkladem může být Francie

před revolucí 1789, Španělsko apod. Tato národní revoluce proto přinesla velký rozpor mezi centrem a periferií.

Souběžně s tímto procesem probíhaly velké spory mezi katolicismem a protestantismem, příp. bylo možné zaznamenat velké úsilí absolutistických států omezit moc a vliv církví ve společnosti, resp. podřídit je státnímu doзору. Proti tomu se církve a jejich příslušníci bránili. V 19. a ve 20. století se k těmto procesům přidal silný fenomén sekularizace; vznikl tak silný rozpor mezi církví a státem.

Průmyslová revoluce neovlivnila jen strukturu ekonomiky, ale měla dalekosáhlé sociální důsledky s významnými přesahy do politiky. V jejím důsledku došlo k velkému růstu měst, jak kvantitativnímu, tak co se týče jejich významu. S tím souvisel přirozeně i odpor ze strany venkovského obyvatelstva. Průmyslová revoluce tak vedla ke vzniku rozporu mezi městem a venkovem.

Průmyslová revoluce proměnila charakter ekonomiky, která od té doby stála především na soukromém kapitalistickém podnikání a námezdní práci. A právě v rozporu těchto dvou kategorií – kapitál vs. práce – tkví vlastně až do současnosti nejzávažnější štěpící linie uvnitř společnosti, která dala vzejít velkému marxistickému revolučnímu hnutí a která ovlivňuje hlavní směr politických debat dodnes.

V průběhu druhé poloviny 20. století narůstal vliv tzv. postmateriálních témat, kde jde nikoli o ekonomické spory, ale o rozpor hodnotových priorit – právě zde vstupují do hry témata jako práva homosexuálů, potraty, ochrana životního prostředí apod.

Po pádu komunistického režimu ve střední a východní Evropě se objevila další štěpící linie – komunismus vs. antikomunismus, kterou však můžeme zobecnit na cleavage ohledně vztahu ke starému režimu. Příkladů takových štěpení (nejenom ve vztahu ke komunistické minulosti) bychom našli v evropských společnostech celou řadu, vlastně v souvislosti s jakoukoli změnou režimu: po francouzské revoluci, po bourbonské restauraci, po nástupu a pádu francouzského druhého císařství, po pádu monarchií ve střední Evropě po první světové válce apod.

Může docházet k vzájemnému působení konkrétních cleavages, jde o případy tzv. křížících se konfliktních linií (cross-cutting cleavages). Toto křížení může jednak posilovat jednotlivé cleavages, stejně jako je může neutralizovat.

Na základě konfliktních linií vznikaly různé politické strany – podle toho, jak fungovaly voličské vazby mezi stranami a jejich segmenty voličů. Cleavage centrum-periferie tak dala vzejít různým regionálním formacím („stranám teritoriální obrany“); cleavage stát-církev produkovala křesťansko-demokratické a křesťansko-sociální strany; cleavage město-venkov

stála za vznikem agrárních stran; cleavage vlastníci-pracující podpořila vznik sociálnědemokratických a socialistických stran. Všechny tyto strany se vymezovaly vůči do té doby dominujícím městským konzervativním a liberálním elitám. Z postmateriální cleavage vzešly např. strany zelených, projevem cleavage vztahu ke starému režimu byly např. jednak formace v tranzitivních fázích, jednak např. komunistické strany v současnosti (podrobně srov. Hloušek a Kopeček 2004: 34-54).

Vidíme tedy šest cleavages (čtyři „klasické“, plus postmateriální a vztahující se ke starému režimu), z nichž pouze jediná (byť jistě dominantní) se vztahuje k tomu, co nazýváme pravíci a levíci. Politické střety mají a mohou mít celou řadu dimenzí – jak na celostátní úrovni, tak na úrovni lokální.

Z těchto šesti celonárodních cleavages se může všech šest objevovat v politických obcích, byť samozřejmě s různou mírou pravděpodobnosti a s různou intenzitou. K nim se druzí další, spojené především s lokální úrovní.

Metarozpor *Gemeinschaft* vs. *Gesellschaft*

Nad jednotlivými cleavages, ať již transformovanými z národní úrovně, nebo specificky lokálními, ale můžeme na lokální úrovni pozorovat ještě jeden vyšší rozpor - snad až metarozpor, který jednotlivá štěpení převyšuje a v řadě případů překrývá. Má přitom samozřejmě výrazné politické konsekvence.

Jde o dichotomii vtělenou do pojmů (a konceptů) *Gemeinschaft* (společenství) a *Gesellschaft* (společnost), kterou představil v závěru 19. století německý sociolog Ferdinand Tönnies. *Gemeinschaft* chápe obec (nikoli vymezenou nutně jen územně, ale i personálně) jako společenství zformované rolnickými a měšťanskými postoji, jež pak mají vliv na další sebepojímání obce - tato koncepce je spíše kolektivistická, vychází z altruismu sousedské pospolitosti.

Její protikladem je individualistická a racionalistická modernita označovaná jako *Gesellschaft* (s tímto pojmem jsou volně asociovány i pojmy typu utilitarismus, vypočítavost, důraz na výkonnost a efektivitu – není náhodou, že v německém jazyce se takto označují i obchodní společnosti) (srov. Burrow 2003: 136). Společnost (*Gesellschaft*) se v tomto pojímání vyznačuje egoismem, soutěží, ziskem, instrumentální racionalitou.

Obě pozice můžeme vhodně charakterizovat pojmy emocionalita (*Gemeinschaft*) a racionalita (*Gesellschaft*). Jakkoli se toto rozdělení může zdát přinejlepším ideálně typické či dokonce jen zcela teoretické a neodrážející se v praktické (lokální) politice, není tomu tak. Skrytě či zcela neuvědomovaně se odráží v řadě běžných debat.

Chápání rozdílnosti obou pojmů může pomoci jejich aplikace na úroveň celostátní, kdy se (přínejmenším) v kontinentální Evropě odlišuje národ a stát, resp. příslušník národa a občan státu. Koncepce národa vychází z pozice *Gemeinschaft* (často iracionální či emociální dojem blízkosti, společných kořenů, kultury apod., z nichž by měly vycházet nějaké závazky), koncepce státu (občanství) z *Gesellschaft* (svým způsobem racionální, třeba i náhodné uskupení občanů obývajících jeden prostor). Pokud bychom chtěli totéž odlišit na úrovni obecní, asi nejlépe tento rozdíl vyjádří pojmy obecní starousedlíci (pocit spřízněnosti, blízkosti) vs. občané obce (nerozlišované).

Obě koncepce jsou přitom v chápání obce přítomny již podle zákonné definice, kdy je obec považována za základní nejnižší organizační územní jednotku, resp. společenství jejích obyvatel: „Obec je základním územním samosprávným společenství občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce. Obec je veřejnoprávní korporací...“ (Zákon č. 128/2000 Sb., §§ 1-2). Její základ je tedy jak organizační, tak personální-pospolitostní. A tento rozpor – co je víc, zda organizační územní jednotka, či společenství (pospolitost) obyvatel – je v české komunální sféře přítomný dodnes. Rezonuje jak volebními kampaněmi, tak jednáními zastupitelstev, obecními debatami nad politickou participací, zaznívá rovněž jako podtón při sestavování všeobecních či širokých koalic. Proti sobě se stavějí termíny jako efektivita místní samosprávy a jejích rozhodovacích procesů, racionalita a výhodnost vs. vzájemná pomoc, povinnost a odpovědnost vůči obci apod.

Jen na okraj připomeňme, že rozdělení na *Gemeinschaft* a *Gesellschaft* je ideálně typické, mnohdy se oba přístupy mísí a sváří, a to zdaleka nejen v rámci jednoho politického uskupení, ale i v uvažování jednotlivce.

Ani jeden přístup není sám o sobě „správný“ – je v pravém slova smyslu politický, záleží na hodnotovém ukotvení, z něž se vychází. Oba přístupy jsou zcela legitimní, nelze je rozhodnout „technicky“. Oba přitom budou přesvědčeny o správnosti svého a nevhodnosti druhého. (Pro konkrétní příklady sporů příznivců těchto pojetí srov. Balík 2009: 219-221.)

Přístup *Gemeinschaft* argumentuje emocionálně (jde o paradox – neboť současně miluje ona technická, obecně správná řešení), což může být jeho výhodou i nevýhodou, každopádně je to ale jeho součástí, jeden z identifikačních rysů. Současně může být v jistém slova smyslu chápán jako konzervativní. Konzervativní je ale jen do jisté míry. Tento „obecní konzervatismus“ nutně neimplikuje konzervativní pohled na jiné oblasti společenského života – na roli náboženství ve společnosti, na společenské a ekonomické vztahy apod. *Gemeinschaft* má rovněž tendenci stavět se negativně ke všem konfliktům – jakožto něčemu, co do „rodiny“

(takto totiž chápou obec) nepatří. Naopak zastánci *Gesellschaft* věří, že je to právě soutěž zájmů, která vnáší do politiky a veřejného dění náboj a pravý život.

Střet o političnost místní samosprávy tak může být občas vnímán i jako střet mezi zastánci *Gemeinschaft* (nepolitičnost, jednota, vyhýbat se konfliktům) a *Gesellschaft* (soutěž). Nicméně je nutno připomenout skutečnost, že jde svou povahou o metarozpor, který překrývá řadu sporů nižších. Snadno se tak může stát, že se neshodnou dva zastánci *Gemeinschaft*, neboť jejich postoje k různým „nižším“ otázkám budou odpovídat jinému štěpení, resp. třeba i stejnému, nicméně jeho opačným stranám.

Lokální cleavages

Z autorova dosavadního výzkumu komunální politiky a z rešerše primárních zdrojů a relevantní sekundární literatury vzešlo jedenáct potenciálních politických rozporů, které můžeme pozorovat v české komunální politice. Ne každý je nutně přítomen v každé obci, jde spíše o katalog potenciálních cleavages. Nejsou stejně závažné a důležité; stejně tak může jejich síla variovat v různých obcích.

Jde o následujících šest cleavages s jasným zakotvením na místní úrovni: a) rozvojový rozpor; b) rozpor původu; c) geografický rozpor; d) spolkový rozpor; e) rozpor občan vs. obec; f) rozpor o rozsah funkcí obce; o čtyři cleavages odvozené z celonárodní úrovně: g) náboženský rozpor; h) práce vs. kapitál; i) postmateriální rozpor; j) rozpor vztahu ke starému režimu; a konečně jeden, který má celostátní logiku, nicméně neodpovídá Rokkanově konceptu cleavages: k) genderový rozpor.

Na základě těchto jedenácti možných konfliktních linií lze porozumět převážné logice politických střetů na lokální úrovni (samozřejmě pokud si odmyslíme logiku čistě personální – personální blízkost, či naopak nenávisť; osobní i rodinnou). I zde platí již zmíněná poznámka o možném křížení některých cleavages, jež v určitém případě může vést k jejich posilování, v jiném naopak k jejich eliminaci.

Ne každé z naznačených štěpení je navíc v každé obci hodno tohoto označení. Některé má formu krátkodobého sporu, na němž se nevyprofiluje dlouhodobě existující „politický“ subjekt, což je vlastně základní myšlenka Rokkanova konceptu. Nicméně každý ze zmíněných rozporů má za určitých lokálních podmínek schopnost trvale ovlivňovat strukturu politické obce. Podívejme se nyní na konkrétní štěpení podrobněji.

a) Rozvojový rozpor – Jde o velmi častý rozpor zvláště v menších obcích, tzv. developersky orientovaných. Často se týká míry rozvoje – sporu do jaké míry se má obec zvětšovat,

modernizovat své občanské vybavení, a do jaké míry má zůstat „skanzenem“, resp. obyčejně žijící obcí (Foltánková a Fajkusová 2014). Názorová opozita zde bývají různá: povolit výstavbu nových domů, nebo nic nestavět; obecní podpora výstavbě (budování infrastruktury), nebo individuální hrazení nákladů (srov. Balík 2009: 225-226); budování zábavných parků (ať již obcí, či soukromým investorem s obecním souhlasem), nebo regulace podobných nápadů. Má obec vytvořit podmínky pro vznik mnoha pracovních příležitostí, ale za cenu ztráty klidu a malebnosti? Toto štěpení se zčásti překrývá s hlavním metarozporem *Gemeinschaft - Gesellschaft*, ne však bez výhrady. Nemusí jít ani o spor mezi developery a starousedlími, ale o střet různých vizí rozvoje: zda má být obec především dobrým místem pro život svých obyvatel, nebo předně atraktivní turistickou lokalitou. Tyto spory se pak promítají do úvah o prioritě investičních akcí, vhodnosti či míře zadlužení obce apod.

b) Rozpor původu – Tento rozpor je patrný ve všech obcích, síly však nabývá spolu s masovým rozvojem obce. Můžeme jej také označit za spor starousedlíků a nově přistěhovaných. Spor může mít několik podob. V nejméně ostré (kdy ani nejde o cleavage ve vlastním slova smyslu) jde o spor mezi těmi, kdo se v obci narodili, a těmi, kdo se přistěhovali až v dospělosti. Starousedlíků je drtivá většina, přistěhovaní jsou v naprosté menšině. Taková forma je spíše personální, nemá skupinové vymezení.² V závažnější variantě pak jde právě o skupinový rozpor – to v případě, kdy se obec během krátké doby výrazně rozroste (v ČR lze doložit příklady řady obcí, kde během deseti let vzrostl počet obyvatel díky nové výstavbě rodinných domků třeba i čtyřnásobně). Nezřídka se pak stane, že nově přistěhovaní nejsou spokojeni se způsobem vedení obecní politiky a díky početní převaze starousedlé obyvatel přehlasují – jako příklad lze uvést obec Velké Přílepy (okres Praha-západ) (Čmejrek, Bubeníček a Čopík 2010: 129). Specifickou variantou pak může být v řadě vylidněných obcí rozpor mezi starousedlíky a chalupáři, který ale nemusí mít konkrétní stranickou podobu, neboť chalupáři (většinou) nemají v obci trvalý pobyt. Nicméně otázka, podle jakých kritérií se bude platit poplatek za svoz komunálního odpadu, může mít tyto konsekvence. Občas se navíc setkáme s paradoxní situací, kdy obce jakožto společenství „drží“ spíše chalupáři než starousedlí (Bubeníček a Kubálek 2010: 32).

c) Geografický rozpor – S tímto rozporem se setkáváme ve dvou základních variantách. V každém případě jde o situaci obcí skládajících se z více sídelních jednotek, které mají svou

² Je však nutné poznamenat, že pro přistěhované se ani uplynutím dlouhé doby nemusí nic změnit. Ze strany starousedlíků nemusí být po celý zbytek svého života chápáni jako plnoprávní obyvatelé a nezbyvá pro ně jiných označení než „přivandrovalec“, „naplavenina“ apod.

samostatnou identitu a které bývaly před řadou desetiletí samostatnými obcemi. Pokud jde o jednotky obdobného, venkovského charakteru, setkáme se s rozporem centrum vs. periferie, kdy velikostí ne o moc větší centrum obce je obyvateli okrajových částí obviňováno z jejich zanedbávání a preference samotného centra. Pokud má centrum městský charakter a připojené části jsou svébytné vesnice, nabírá tentýž spor ještě charakteru cleavage město – venkov. Tato situace může být podpořena rozdělením samosprávné obce na volební obvody (nikoli okrsky) respektující logiku členění místních částí (jako příklad lze uvést Lišov, okr. České Budějovice – *Město Lišov*).

d) Spolkový rozpor – V řadě obcí a měst se setkáváme s cleavage vystavěným na rozdílných spolkových zájmech. V nejjednodušší podobě jde o spor mezi kulturními a sportovními organizacemi o míru podpory ze strany obecních orgánů (a nemusí jít o podporu čistě finanční). Leckde se proti sobě ale mohou postavit spolky sportovní – výkonnostní oddíly proti oddílům rekreačního sportu, příp. dva výkonnostní proti sobě (atletický oddíl proti fotbalovému nebo hokejovému), dva kulturní (ochotnické divadlo proti pěveckému sboru), dva dětské apod. (Srov. např. spor fotbalových a hokejových zájmů v městysi Nedvědice vrcholící zavřením zimního stadionu – Vejrosta 2014: 2-3.) Soupeření se pak projevuje při stanovování investičních priorit obce, při povolování různých akcí na veřejných prostranstvích apod. (Tento spor býval zvláště ostrý v dobách předválečných a meziválečných v podobě střetů mezi Orlem a Sokolem, Orlem a Národní jednotou apod. – srov. např. politický střet o kinolicenci v meziválečných Žarošicích – Vachová 2010: 63). Teoreticky se můžeme setkat i se střetem mezi platformou obecních spolků vyžadujícími zvláštní zacházení a zvýhodnění na jedné straně a občany, jež do žádných spolků nejsou zapojeni na straně druhé.

e) Rozpor občan vs. obec – Tento rozpor se týká priority, co má přednost, zda společenství, nebo práva a zájmy jednotlivce. Ve většině obecní agendy jde o nekomplikované situace, kdy je priorita zřejmá. Občas jde ale o situace, kdy zájmy společenství popírají zájmy jednotlivce. Může jít o spory o budování liniových staveb (obchvaty, chodníky apod.) proti vůli majitele dotčených pozemků (srov. např. Balík 2009: 225-226); příp. o spory při projednávání změny územního plánu, jenž zamezí živnostníkovi rozšíření jeho podnikání, jež omezuje ostatní pospolitost.

f) Rozpor ohledně rozsahu funkcí obce – Jde vlastně o obdobu celostátního sporu o velikost státu, resp. o míru zasahování státu (obce) do života jednotlivce. Co všechno má řešit občan sám a co má řešit korporace typu obce? Má obec organizovat kulturní akce, nebo mají být takové akce výsledkem spontánní aktivity občanů sdružených ve spolcích? Má obec určovat

den, kdy se nesmí pracovat s hlučnými nástroji? Co všechno má obec nabízet – má např. zřizovat jesle? Souvisí s tím také otázka, do jaké míry a v jakých oblastech mají obce podnikat. Stalo se běžným, že obce více či méně podnikají, resp. zřizují a provozují své vlastní firmy, které mají zajistit čistotu veřejných prostranství, péči o veřejnou zeleň, stavební práce apod. I když ponecháme stranou názory neoliberalů, kteří nemají problém vyvést do sféry soukromého podnikání i vlastní činnosti obce, je zde velká škála činností, nad jejichž přijatelností pro obecní podnikání se přinejmenším vedou debaty: má obec podnikat v lesním hospodářství, má provozovat obecní obchod, má podnikat v energetice apod.? Tématem sporu se může stát politika bydlení – má obec ve velkém vlastnit a pronajímat obecní byty, nebo má mít k dispozici jen několik sociálních bytů? Tyto spory se projevují dodnes při sporech o privatizaci bytů (srov. Balík 2009: 224-225, Izi 2015). Jinou dimenzi dostává tato problematika při debatě o tom, do jaké míry má obec podporovat soukromé podnikání – a to třeba i v tak specifické oblasti jako je městská poliklinika s praxemi soukromých lékařů (tento spor fakticky zcela přeformátoval podobu místní politiky v Bystřici nad Pernštejnem – srov. *Novotný už není starostou Bystřice*).

Jinými slovy jde o otázku po charakteru veřejné moci na místní úrovni – zda má být minimálním servisem řešícím pouze ty věci, jež nelze vyřešit spontánní aktivitou jednotlivých občanů, nebo zda má tvarovat společenský život i v řadě jinak privátních sfér.

Následující čtyři rozpory jsou, jak již bylo zmíněno, derivátem celostátních cleavages, jež se projevují na lokální úrovni a vedou ke vzniku politických skupin či stran či přinejmenším dočasných (účelových) spojení.

g) Náboženský rozpor – Zde nemusí jít jen o dnes zřejmě nejčastější variantu praktikující věřící vs. ateisté projevující se třeba v otázce, zda se má obec finančně podílet na opravách kostela či drobné sakrální architektury. V minulosti častějšími spory byly spory mezi katolíky a protestanty v rámci jedné obce, případně mezi různými protestantskými denominacemi. Každopádně dlouhodobě viditelným reprezentantem této cleavage je např. přítomnost KDU-ČSL v místních zastupitelstvech.

h) Práce vs. kapitál – I na lokální úrovni se občas řeší témata vztažená k hlavnímu rozporu moderní politiky; ve větších městech právě takto definované strany jsou hlavními komunálními alternativami. V českém případě se tento rozpor může projevit např. při debatě o výši daně z nemovitosti, což je daň, jejíž celý výtěžek zůstává obci a u níž, jako u jediné daně, má zastupitelstvo vliv na její výši, když může zvýšit koeficient jejího výpočtu (srov.

Kruntorádová 2015: 86-87). Jiným tématem může být spor o podobu placení poplatků za svoz komunálního odpadu – zda má jít o zásluhový či solidární systém (srov. Balík 2009: 226).

i) Postmateriální rozpor – Nejčastěji se tento rozpor může na lokální úrovni projevat např. v agendě ochrany životního prostředí. Obecně ale může jít jak o nejklassičtější spor materiálních a postmateriálních témat, tak ale i o spor postmateriálních témat mezi sebou. Společnost dokáže štěpit otázka, zda se mají přednostně obnovovat mokřady, budovat rybníky nebo opravovat silnice – což je spor materiální a postmateriální. Stejně tak se ale snadno stane příčinou hlubokého sporu otázka, zda má obec podporovat uskutečnění homosexuálního pochodu (viz např. politický spor o Prague Pride 2011 - *Spor o pochod gayů štěpí ODS, Vysočina stojí za Klausem*); či otázka konkrétních podob sexuální výchovy ve školách (na něž má obec zprostředkovaně vliv) – zde již nejde o spor materiální a postmateriální, ale konkrétních postmateriálních pozic mezi sebou.

j) Vztah ke starému režimu – Dosud stále má v českých obcích své místo vztah ke komunistickému režimu. Může mít jednak svou podobu v existenci komunistické strany, jednak ale může jít i o vztah k místní podobě komunistické vlády před rokem 1989. V politice jsou stále ještě aktivní (byť již z důvodu věku odcházejí ze scény) bývalí tajemníci, předsedové či jiné reprezentanti místních národních výborů; obce se mnohdy stále ještě vyrovnávají s určitými kroky uskutečněnými v době komunistického režimu, vůči nimž se mohou různé skupiny různě vymezovat.

k) Genderový rozpor – sice řídký, přesto někde existující rozpor se zakládá na pohlavní odlišnosti mužů a žen. Leckde proti sobě kandidují kandidátní listiny složené výhradně z žen a výhradně z mužů (např. v roce 2010 obec Brnířov, okr. Domažlice; Jakubovice, okr. Šumperk). Jinde se spor projeví sestavením kandidátky s genderově motivovaným názvem (zatímco ostatní jsou v tomto ohledu indiferentní) – např. v roce 2014 vítězné Ženy Sobotína (Volby.cz).

Tento rozpor ale není, jak již bylo naznačeno, pouze místní, má oporu i v uvažování Evropské komise o tzv. genderovém rozpočtování (gender budgeting). Jde o tvorbu veřejných rozpočtů, v nichž jsou finanční prostředky přerozdělovány z hlediska rovných příležitostí žen a mužů. Při tvorbě genderových rozpočtů se na všech stupních rozpočtového procesu hodnotí dopad určité položky na život žen a mužů. V tomto uvažování má údajně např. zrušení určitých autobusových spojů negativnější dopad na ženy než na muže, protože ženy jsou častějšími uživatelkami městské hromadné dopravy. Jiným aktuálním příkladem je postavení

fotbalového hřiště, což má také odlišný přínos pro ženy a na muže (srov. *Genderové rozpočtování*).

Jak již bylo několikrát zmíněno, zdaleka nesetkáváme se v každé obci s každým štěpením, ba je to spíše nepravděpodobné. Zajímavou otázkou hodnou dalšího výzkumu ale je, zda některá z nich jsou podmíněna velikostně – zda se do určité velikosti obce prostě nemohou projevit. Mohlo by jít o rozpor ohledně rozsahu funkcí obce, kde má malá obec tak málo prostředků, že při nejlepší vůli na řadu věcí prostě nemá finance. Jakkoli by tedy možná leckdo mohl chtít, aby obec zřídila jesle či školu pro jeho děti, celá debata může být snadno ukončena odkázáním na nízký obecní rozpočet. Velmi pravděpodobně v malých obcích také není prostor pro vyjevení se rozdílů postmateriálních, jakkoli mohou existovat.

Mnohé z lokálních cleavages mohou zřejmě mít i celostátní potenciál, nicméně spolu s rostoucí mírou agregace se stírají, resp. překrývají jinými rozpory – v menších sídlech se ale projevují v plné síle.

Závěr

Ztratila se politika, resp. vytrácí se politika z komunální úrovně? Deklaratorně zcela jistě, fakticky však vůbec ne. „Pouze“ je skrývána a kamuflována, takže dokonce můžeme tvrdit, že jsou voliči manipulováni. Pod pláštěm nezávislosti a nestrannosti se slibuje iluze „bezzájmovosti“.

Politika se z komunální úrovně vytěšňuje i jinak – např. důrazem na nekorupci/transparentnost. Tento důraz často (ne vždy) vede k tomu, že neřešíme smysluplnost projektu, nesnažíme se zjistit, čí zájmy a jak jsou v něm uplatňovány, ale zajímáme se pouze o transparentnost zadání a následně vyúčtování.

Místní samospráva je ale politickou úrovní par excellence, jak ukázaly pasáže o lokálních cleavages. Není vyloučeno, že lze identifikovat i další. Jde tedy současně o výzvu pro další výzkum a rozvíjení tohoto tématu, za nějž bude autor vděčný.

Literatura:

BALÍK, Stanislav. 2004. *Komunální politika: volby, aktéři, strategie. Případová studie okresu Šumperk od roku 1994*. Disertační práce. Brno: Fakulta sociálních studií MÚ, rukopis.

BALÍK, Stanislav. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2908-4.

- BUBENÍČEK, Václav a Michal KUBÁLEK. 2010. „Konfliktní linie v malých obcích.“ *Acta Politologica* 3(2): 30-45.
- BUBENÍČEK, Václav. 2009. „Doubice.“ In: ČMEJREK, Jaroslav. ed. *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Praha: Kernberg Publishing. ISBN 978-80-87168-10-3.
- BURROW, John Wyon 2003. *Krize rozumu. Evropské myšlení 1848-1914*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 80-7325-025-X.
- ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. 2010. *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-3061-5.
- ČMEJREK, Jaroslav. 2005. „Specifika komunální politiky v malých obcích ČR.“ In: DANČÁK, Břetislav, Petr FIALA a Vít HLOUŠEK. eds. *Evropeizace. Nové téma politologického výzkumu*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, s. 72–87. ISBN 80-210-3865 9.
- ČMEJREK, Jaroslav. 2008. *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha: Alfa Nakladatelství. ISBN 978-80-87197-00-4.
- ČMEJREK, Jaroslav. 2013. „Demokratický deficit v lokálním politickém prostoru ČR: možnosti a meze analýzy.“ *Acta Politologica* 5(2): 178-186.
- ČOPÍK, Jan. 2013. „Proměny lokálních politických mechanismů v prostředí české územní samosprávy.“ *Acta Politologica* 5(2): 125-142.
- EIBL, Otto, Miloš GREGOR a Alena MACKOVÁ. 2013. Témata předvolebních kampaní v programech stran, jejich outdoorových kampaních a médiích. In: BALÍK, Stanislav a kol. *Krajské volby 2012*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU, s. 65-91. ISBN 978-80-210-6641-0.
- FIALA, Petr a František MIKŠ. 2000. *Rozhovory s Vladimírem Čermákem. O filosofii, politice a právu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 80-85959-60-7.
- HLOUŠEK, Vít a Lubomír KOPEČEK. 2004. *Konfliktní demokracie: moderní masová politika ve střední Evropě*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU. ISBN 80-210-3449-1.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. 2015. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2744-1.
- KUBÁLEK, Michal a Václav BUBENÍČEK. 2012. „Charakter lokální politiky v suburbánním politickém prostoru.“ *Acta Politologica* 4(3): 284-305.
- LIPSET, Seymour Martin a Stein ROKKAN. 1967. „Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction.“ In: LIPSET, Seymour Martin a Stein ROKKAN, eds. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspective*. New York- London: The Free Press & Collier-MacMillan Limited, s. 1-64. ISBN 0029191505.

PŘIBÁŇ, Jiří. 2014. *Obrana ústavnosti aneb Česká otázka v postnacionální Evropě*. Praha: SLON. ISBN 978-80-7419-175-6.

RYŠAVÝ, Dan. 2006. „Komunální je komunální a velká je velká! K hypotéze politizace lokálních politických elit.“ *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* 42(5): 953-970.

VACHOVÁ, Jaroslava. 2010. *Spolková činnost v Žarošicích*. Diplomová práce. Brno: Filozofická fakulta MU, rukopis.

Prameny:

„Novotný už není starostou Bystřice.“ *Mladá fronta Dnes*, 27.4.2005, s. 1.

FOLTÁNKOVÁ, Kateřina a Anna FAJKUSOVÁ. 2014. „Nedvědice a Doubravník: Obyvatelé chtějí klid.“ *Brněnský deník*, 20.8.2014.

Genderové rozpočtování. Přístup 10. června 2015 (<http://padesatprocent.cz/cz/zpravodajstvi/genderove-rozpocetovani>).

IZI. 2015. „Privatizace v Brně přijde draho lidem i magistrát. Chystají se žaloby.“ Přístup 10. června 2015 (<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/307786-privatizace-v-brne-prijde-draho-lidi-i-magistrat-chystaji-se-zaloby/>)

Město Lišov. Přístup 10. června 2015 (<http://www.lisov.cz>).

Spor o pochod gayů štěpí ODS, Vysočina stojí za Klausem Přístup 10. června 2015 (http://www.lidovky.cz/spor-o-pochod-gayu-stepi-ods-vysocina-stoji-za-klausem-p10-/zpravy-domov.aspx?c=A110811_142112_ln_domov_mev).

VEJROSTA, Pavel. 2014. „Slovo starosty.“ *Nedvědickej zpravodaj* 8(1): 1-3.

Volby.cz. Přístup 10. června 2015 (<http://www.volby.cz>).

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Autor

Stanislav Balík je vedoucím Katedry politologie Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Odborně se zaměřuje na lokální politiku, české církevní dějiny a nedemokratické režimy. Je autorem sedmi a spoluautorem osmi monografií (např. *Komunální politika; Český antiklerikalismus 1848-1938, Katolická církev v Československu 1945-1989; Letnice 20. století; Postkomunistické nedemokratické režimy*), z nichž dvě byly publikovány i v Německu a Polsku, a řady odborných článků publikovaných v domácích i zahraničních časopisech.

Kontakt: balik@fss.muni.cz

Abstrakt

Cílem tohoto článku je nejprve identifikovat mezery v uvažování o místní samosprávě jako o ze své povahy primárně ne-politické či dokonce anti-politické. Následně je na základě Rokkanovy a Lipsetovy teorie štěpících linií - cleavages představen koncept lokálních cleavages. Autor představuje jedenáct potenciálních cleavages, které můžeme pozorovat v české komunální politice. Šest z nich má jasné zakotvení na místní úrovni: rozvojový rozpor; rozpor původu; geografický rozpor; spolkový rozpor; rozpor občan vs. obec; rozpor o rozsah funkcí obce. Čtyři jsou odvozené z celonárodní úrovně: náboženský rozpor; socioekonomický rozpor; postmateriální rozpor; rozpor vztahu ke starému režimu. Jeden má celostátní logiku, nicméně neodpovídá Lipsetovu a Rokkanovu konceptu cleavages: genderový rozpor.

Článek tak ukazuje, že politika se z komunální úrovně vytratila sice deklaratorně, fakticky však vůbec ne. Pod značkou nezávislosti, nestrannosti či odbornosti se slibuje iluze „bezzájmovosti“, jež však bezzájmová není, ale je politickou arénou v pravém slova smyslu.

Klíčová slova: obecní samospráva, komunální politika, místní cleavages, Česká republika