

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ

Právnická fakulta

Studijní obor: Veřejná správa

Katedra správní vědy a správního práva



DIPLOMOVÁ PRÁCE

Přímá volba starostů v České republice

Vedoucí diplomové práce:

doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

Autor:

Ing. Bc. Jaroslav Pekárek

Brno 2014

Čestné prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „**Přímá volba starostů v České republice**“ zpracoval sám. Veškeré prameny a zdroje informací, které jsem použil k sepsání této práce, byly citovány v poznámkách pod čarou a jsou uvedeny v seznamu použitých pramenů a literatury.

Ve Strakonících dne 21. března 2014

Ing. Bc. Jaroslav Pekárek

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval **doc. JUDr. Petru Havlanovi, CSc.** za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	7
2. Institut starosty a jeho historický vývoj	9
3. Současná právní úprava volby starosty v České republice	133
3.1 Současné ústavní vyjádření samosprávy obcí.....	155
3.2 Zákonné vyjádření samosprávy obcí	166
3.2.1. Zastupitelstvo obce a rada obce.....	177
3.2.2. Starosta obce.....	188
3.2.2.1 Institucionální zakotvení starosty obce.....	18
3.2.2.2 Starosta a podmínky jeho volitelnosti	19
3.2.2.3 Volba starosty obce).....	20
4. Volby starostů obcí v evropských zemích	21
4.1 Volba starostů v Německu	22
4.2 Přímá volba starostů v Polsku.....	23
4.3 Volba starostů ve Francii.....	25
4.4 Volba starostů v Rakousku	27
4.5 Volba starostů na Slovensku.....	27
5. Přímá volba starosty v České republice	30
5.1 Přímá volba jako prvek přímé demokracie.....	30
5.2 Důvody pro zavedení přímé volby v České republice.....	31
5.3 Periody diskuze o přímé volbě	32
5.4 Přímá volba starostů jako společensko-politické téma a jeho vývoj.....	34
5.5 Politologicko - sociologické aspekty přímé volby	40
5.6 Ekonomické aspekty přímé volby	40
5.7 Komparace volebních systémů	41
5.7.1. Relativní většinový systém (jednokolový systém)	41
5.7.2. Absolutně většinové systémy	42
5.7.3. Alternativní hlasování (australské hlasování).....	43
5.7.4. Doplnkové hlasování	43
5.7.5. Východiska pro Českou republiku	44
6. Prioritní otázky přímé volby	45
6.1 Postavení a kompetence, odpovědnost a odvolatelnost starosty obce.....	45
6.2 Otázka uvolnění starosty a jeho odměňování	48
6.3 Otázka rozhodování starosty v přenesené působnosti.....	49
6.4 Otázka určení typů obcí, kde bude starosta volen přímo	49
6.5 Otázka časové souvislosti mandátu starosty s mandátem zastupitelstva	50
6.6 Otázka postavení místostarosty.....	52
6.7 Otázka kontroly výkonu funkce starosty	52
6.8 Otázka rady obce	53
6.9 Otázka ústavního zakotvení přímé volby starosty	54
6.10 Otázka zákonného zakotvení přímé volby starosty	56
7. Shrnutí názorových proudů	57
8. Protiargumenty	59
8.1 Úvod - přímá volba bez historických souvislostí	59
8.2 Přímá volba jako východisko pro posílení přímé demokracie.....	60
8.3 Přímá volba jako východisko pro zvýšení zájmu veřejnosti v otázkách komunální politiky.....	64
8.4 Přímá volba jako východisko pro legalizaci stávajícího stavu	64
8.5 Přímá volba jako východisko pro odstranění kompromisní volby	65
8.6 Přímá volba jako východisko pro větší participaci občanů na věcech veřejných	66
8.7 Přímá volba jako východisko pro posílení mandátu, pozice a autority starosty	67
9. Závěr	68
10. Seznam použité literatury	73
10.1 Odborná literatura	73
10.2 Právní předpisy	73
10.3. Internetové zdroje	75

Anotace:

Základním cílem této diplomové práce je provedení analýzy případné implementace přímé volby starostů obcí do právního prostředí České republiky. Postupně jsou zde představeny a popsány hlavní pilíře zavedení přímé volby, důvody, které laickou, ale i odbornou veřejnost stimulují k jejímu zavedení, jsou zde specifikovány hlavní otázky, které s vytvořením tohoto institutu souvisejí, jakož i určitý exkurz do systémů obecních zřízení v sousedních evropských státech. Prostor je zde věnován zhodnocení rizik a příležitostí přímé volby s následnou komparací s reálnými potřebami společnosti a v neposlední řadě taktéž formulovány a vneseny protiargumenty, jež jsou přetransformovány ve vlastní závěr, zda přímou volbu v podmínkách právního systému České republiky realizovat či nikoliv.

Klíčová slova:

přímá volba starostů, zastupitelstvo obce, starosta obce, rada obce, samospráva, volební systém, pravomoc

Abstract:

The main objective of this thesis is to analyze the possible implementation of direct elections of mayors in the legal system of the Czech Republic. Gradually, are presented and described the main pillars of establishment of direct election the reasons that lay, but also professional community stimulates to its implementation, there are specified the main issues with the creation of the Institute as well as a specific excursion to the establishment of municipal systems in neighboring European countries. Some scope here is devoted to the assessment of risks and opportunities of the direct election with subsequent comparison with the realneeds of society and last but not least also formulated and raised counter-arguments, which are transformed in to my own conclusion, whether direct election in terms of the legal system of the Czech Republic implement or not.

Keywords:

direct election, the municipal government, mayor, the municipal council, local government, the electoral system, the competence

1. Úvod

Diskuze k otázce přímé volby starostů v České republice pravidelně probíhající na úrovních centrální, ale i komunální politiky, nabývá v posledním období na nebývalé intenzitě. Je to logické, neboť přirozený vývoj demokratické společnosti zákonitě směřuje k prohlubování prvků přímé demokracie a reaguje tak nejen na poptávku po větší participaci občanů na fungování samosprávy, ale v širším smyslu i participaci na rozhodování veřejných záležitostí, tedy i na volbě reprezentantů, ať již státu nebo obce¹. Takovýmto příkladem může být i společenská poptávka po participaci na volbě prezidenta republiky, která byla realizována po dlouhých diskuzích ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. ve volebním období leden 2013.

Z tohoto pohledu však přímá volba starostů v České republice v současné době představuje téma, které s sebou přináší řadu nezodpovězených otázek vyžadujících rozsáhlou politologickou, sociologickou, ale i právní diskuzi. Nejedná se samozřejmě o téma nové, neboť například v Poslanecké sněmovně je bylo možné zaregistrovat nejen při projednávání vládního návrhu zákona o obcích v únoru 2000, ale i při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev obcí v říjnu 2001. V obou případech byly podány pozměňovací návrhy umožňující přímou volbu starosty. Nebyly však v takové podobě schváleny, neboť se ve své podstatě zaměřovaly pouze na volbu starosty, aniž by přitom řešily celou problematiku z hlediska všech jejích aspektů². Z toho je patrné, že zavedení institutu přímé volby starostů v České republice má samozřejmě nejen své zastánce, ale i své odpůrce, přičemž obě strany své závěry podpírají celou řadou racionálních i iracionálních argumentů svědčících pro či proti jejímu zavedení. Je totiž nepochybné, že tento prvek přímé demokracie by znamenal zásadní principiální změnu vzhledem k současnému stavu, jehož prvopočátek lze nalézt již v modelech samosprávy prvorepublikové historicky navazující na české obecní zřízení z období rakousko-uherské monarchie.

Z tohoto pohledu je hlavním cílem této práce nejen nalézt a popsat hlavní pilíře přímé volby starostů, nastínit důvody, které laickou ale i odbornou veřejnost stimulují k zavedení přímé volby, specifikovat hlavní otázky, které s vytvořením

¹VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). *Reforma veřejné správy* [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

²VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). *Reforma veřejné správy* [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

uvedeného institutu souvisejí, provést zhodnocení rizik a příležitostí přímé volby a tato komparovat s reálnými potřebami současné společnosti, ale v neposlední řadě se pokusit vznést protiargumenty a tyto transformovat ve vlastní závěr či doporučení, zda přímou volbu zavádět či nikoliv.

Jak již z charakteru diplomové práce vyplývá, při jejím zpracování byla využita metoda popisná využívající těsné propojení politologického, sociologického a právního chápání institutu přímé volby starostů v České republice.

První část práce je zaměřena na institut starosty a jeho historický vývoj, dokumentaci stavu současné právní úpravy volby starosty v České republice, ale také na názorový vývoj diskuzí kolem přímé volby starosty. Kromě toho je zde alespoň v hlavních bodech naznačena situace v okolních evropských zemích (Polsko, Německo, Rakousko, Francie a Slovensko) týkající se zejména zde realizovaných modelů obecního zřízení, jejich efektivity a celkového přínosu přímé volby v tamních podmínkách, popř. inspirační náměty vhodné pro inovaci obecního zřízení v České republice.

Samostatná kapitola se zabývá přímou volbou ve všech jejích aspektech v podmínkách českého obecního zřízení, ať již se jedná o aspekty politickoprávní, sociologické, historické, ale i ekonomické. Zvláštní pozornost je zde věnována popisu volebních systémů vhodných pro realizaci přímé volby.

První část je poté zakončena definováním prioritních otázek provázejících problematiku přímé volby, kterými jsou např. postavení starosty, jeho kompetence odvolatelnost, uvolněnost starosty a jeho odměňování, rozhodování v přenesené působnosti, určení typu obcí, kde by měl být starosta volen přímo, otázka časové souvislosti mandátu starosty s mandátem zastupitelstva, postavení místostarosty, kontrola výkonu funkce starosty, rada obce a ústavní a zákonné zakotvení přímé volby starosty.

Druhá část práce pak představuje shrnutí názorových proudů do navrhovaného parametrického vyjádření modelu přímé volby starostů v podmínkách České republiky a na to navazující kapitolu, která je věnována protiargumentům alespoň částečně objasňujícím některé sporné nebo nedostatečně zanalyzované problémy, které jsou zastánci přímé volby při prezentaci jejich názorů poněkud opomíjeny.

Samotný závěr následně shrnuje veškeré relevantní informace, přičemž je zároveň vyjádřením konečného stanoviska, zda přímou volbu starostů v podmínkách obecního zřízení České republiky zavádět či nikoliv.

2. Institut starosty a jeho historický vývoj

Institut starosty obce jako reprezentanta obecního zřízení vzniká v českých zemích v souvislosti se zrušením poddanství a vrchnostenské správy revolucí v roce 1848, která se stala hlavním impulzem pro vznik nové organizace samosprávy budované v podobě územních samosprávných útvarů.³ Jak Pillersdorfova ústava z 25. dubna 1848, tak návrh Kroměřížské ústavy obsahovaly nezadatelná práva obce, mezi která náležela svobodná volba zástupců, přijímáním členů do obecního svazku, správa vlastního jmění, výkon místní policie atd.⁴ Tato práva se pak posléze stala součástí Stadionovy ústavy z 20. března 1849, která ztělesňuje základní zásadu obecního zřízení, že „základem svobodného státu je svobodná obec“,⁵ rozlišuje územní samosprávné útvary na obce krajské, obce okresní a obce místní, a stanovuje jejich orgány. V případě místní obce se jedná o obecní výbor a obecní představenstvo, které se skládalo z purkmistra a alespoň dvou obecních radních.⁶

Purkmistr obce stejně tak jako ostatní orgány obce byl volen na dobu tří let, přičemž mezi jeho pravomoci, ať již v samostatné či přenesené působnosti patřilo například svolávání řádných a mimořádných schůzí obecního výboru a provádění jeho usnesení, či oblast místní policie nebo oblast trestní pravomoci.⁷

Schmerlingova ústava z února 1861 nepřinesla v orgánech obcí zásadní změny, neboť obecní záležitosti i nadále zastupovaly obecní výbor a představenstvo, které se skládalo ze starosty a nejméně dvou radních.⁸ Starosta obce, nikoliv již purkmistr, i nadále vystupuje v pozici reprezentanta obce voleného obecním výborem, přičemž starostenský úřad i ostatní funkce byly zpravidla čestné, ve

³SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 47.

⁴SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 48.

⁵SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 48.

⁶SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 49.

⁷CVRKOVÁ Milada, *Aktuální problémy a vývoj českého obecního zřízení*, Brno 2011. 39 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav KADEČKA. s. 24

⁸SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 53.

velkých městech však bylo možno starostům a případně i náměstkům vyměřit stálý plat nebo odměnu.⁹

Vznik republiky předznamenal pro obecní zřízení resp. postavení starosty, který doposud sám vedl běžnou obecní agendu, řadu změn vyplývajících z novely k obecním zřízením č. 76/1919 Sb. Jednalo se zejména o organizaci obecních orgánů v podobě obecního zastupitelstva, obecní rady, starosty (popř. náměstků) a komisí. Obecní zastupitelstvo ze svého středu volilo starostu a jeho náměstka¹⁰ a dále obecní radu skládající se ze starosty, jeho náměstka (popř. náměstků) a členů rady. Obecní rada doposud působící jako poradní orgán se změnila v usnášející se sbor, jemuž příslušelo usnášet se o všech záležitostech vlastní i přenesené působnosti, které nebyly vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu.¹¹

Další změnu obecního zřízení vyvolala změna volebního řádu obcí (zákon č. 122/1933 Sb.), která znamenala jednak prodloužení volebního období obecních zastupitelstev na 6 let a jednak podřízení územních korporací státní kontrole, neboť volba starosty obecním zastupitelstvem musela být potvrzena zemským úřadem. Nebyla-li volba potvrzena, nemohl starosta ani jeho náměstci nastoupit úřad a navíc nesměli ani v následujících třech letech být do této funkce zvoleni.¹² V případě, že by zastupitelstvo nepotvrzeného starostu znovu zvolilo proti vůli potvrzovacího orgánu, mělo být rozpuštěno a vyhlášeny nové volby. Funkce starosty se tak stále více stávala součástí státního aparátu a výkon přenesené působnosti obcí náležel především starostům, kteří vystupovali jako výkonné orgány státní správy.¹³

Fašizační proces projevující se v období tzv. Druhé Československé republiky především odstraněním zástupců levicových politických stran z funkcí starostů a jejich nahrazováním členy Národní jednoty, pokračoval dalšími zásahy do obecní samosprávy. Šlo zejména o zřízení funkce obecních tajemníků (Vládní nařízení č. 17/1939 Sb.), jejichž hlavní úkol tkvěl ve výkonu přenosné působnosti obcí, přičemž ministerstvo vnitra mohlo stanovit, že tajemník může zčásti nebo zcela vykonávat i

⁹SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 55.

¹⁰SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 171.

¹¹SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 171.

¹²SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 333.

¹³SHELLE Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 2. vyd. Ostrava-Přívoz: Vydavatelství a nakladatelství Key Publishing s.r.o., 2008. 436 s. ISBN 978-80-87071-92-2. s. 307 - 308.

samostatnou působnost obce.¹⁴ Obecní tajemník měl tak právo zúčastnit se s hlasem poradním schůzí obecního zastupitelstva, obecní rady i obecních komisí ve věcech, které patřily do působnosti těchto sborů nebo do působnosti starosty obce při výkonu jeho úřadu. Navíc měl právo navrhnout, aby opatření nebo usnesení těchto orgánů bylo zrušeno, pokud by jím byl porušen zákon, překročena působnost, ohroženo blaho obce nebo jiný důležitý zájem státu.¹⁵

Také v období Protektorátu jsou v oblasti místní správy zřejmé tendence postupného odstraňování českých starostů či rozpouštění celých zastupitelstev a jejich nahrazování vládními komisaři německé národnosti, jejichž úkolem bylo urychlit proces germanizace místní správy. Proces likvidace samosprávy a odbourávání autonomie obcí dále pokračoval zaváděním tzv. vůdcovského principu, kdy všichni úředníci místní samosprávy byli jmenováni¹⁶ a prakticky vyvrcholil vládním nařízením č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí. Podle tohoto nařízení prováděli tzv. úředničtí vedoucí prakticky ve všech obcích s více než 3000 obyvateli pravomoc obecních orgánů, měli veškerá oprávnění starostů a úřadovali pomocí technických úřednických náměstků.¹⁷

Poválečný vývoj místní správy je charakteristický vznikem systému národních výborů. Tento systém vzniklý na podkladě ústavního dekretu prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst., o národních výborech a Prozatímním národním shromáždění, zahrnoval místní, okresní a zemské národní výbory, jakožto prozatímní orgány veřejné správy.

Košický vládní program blíže specifikoval národní výbory: *"Na rozdíl od dřívějšího byrokratického, lidu vzdáleného správního aparátu, tvoří se v obcích, okresech a zemích jakožto nové orgány státní a veřejné správy lidem volené národní výbory. Tyto lidem volené, pod neustálou kontrolou lidu stojící a až na další lidem odvolatelné národní výbory budou v obvodech své působnosti spravovat všechny veřejné záležitosti a dbát vedle orgánu ústředních o veřejnou bezpečnost a zřídí si podřízený aparát. Vláda bude svou politiku uskutečňovat přes národní výbory a plně*

¹⁴SCHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5. s. 153.

¹⁵SCHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 341.

¹⁶SCHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5. s. 162.

¹⁷SCHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5. s. 162.

se o ně opírat."¹⁸ Právní úprava týkající národních výborů pak byla obsažena ve vládním nařízení č. 4/1945 Sb., kterým se dekret prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst., prováděl. Národní výbory tak získaly charakter nejen zastupitelských orgánů, ale i orgánů veřejné správy ve všech jejich oborech plnících celou řadu úkolů (např. očista od zrádců a kolaborantů, organizace odsunu německého obyvatelstva, osídlování pohraničí, znárodnování, konfiskace, pozemková reforma atd.). Poválečný systém národních výborů tak zcela ztratil kontinuitu se systémem veřejné správy uplatňovaným v období tzv. první republiky zejména pokud se jedná o samosprávu obcí. Proces výstavby národních výborů v době po *Únoru 1948* byl završen vládním nařízením č. 14/1950 Sb., o organizaci národních výborů. Byl zaveden tzv. referentský systém, tedy systém referátů v čele s volenými referenty a příslušným počtem zaměstnanců.

Národní výbor navenek zastupoval jeho předseda, jenž měl zejména sjednocovat činnosti jednotlivých složek (rady, referentů a komisí) a mohl suspendovat jejich rozhodnutí, pokud vybočovala z mezí jejich kompetence, odporovala obecným právním předpisům nebo aktům vyšších orgánů.¹⁹

Charakter národních výborů jako místních orgánů státní moci ve své činnosti podřízených vládě přetrval po celou dobu totalitního režimu, tedy až do roku 1989. Předseda národního výboru zastupoval tento orgán navenek, zajišťoval řádnou činnost rady, zejména svolával a řídil její schůze a zabezpečoval plnění jejich usnesení, rovněž pak podepisoval spolu s tajemníkem nařízení a jiná usnesení národního výboru a rady.²⁰ Předsedu národního výboru stejně tak jako jeho náměstky tajemníka či ostatní členy rady volilo a odvolávalo plenární zasedání národního výboru.

Zcela jiná situace však nastala po roce 1989, kdy politicky neudržitelný systém státněsprávních národních výborů byl nahrazen víceméně tradičním systémem známým z období konce tzv. první Československé republiky²¹ fungujícím na samosprávné bázi. Základním prvkem nové místní správy se tak opět stala obec jako základní územní samosprávné společenství občanů se svými orgány (zastupitelstvo,

¹⁸SCHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 364.

¹⁹SCHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 377

²⁰SCHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 391

²¹SCHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5. s. 227.

rada obce, starosta a zvláštní orgány obce, případně komise) a po více než 40 letech se opět vrací původní terminologie pro označení starosty. Starostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Pokud je zvoleno více místostarostů, zastupitelstvo určí pořadí, v jakém starostu zastupují.²² Za své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.²³ Mezi pravomoci současného starosty patří mimo jiné svolání a řízení zasedání zastupitelstva obce a rady obce, plnění úkolů zaměstnavatele, zabezpečování výkonu přenesené působnosti, rozhodování o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, řízení obecní policie a další. I nadále je starosta reprezentantem obce, zastupuje obec navenek, nemá však povahu statutárního orgánu právnické osoby a nemůže provádět úkony, které vyžadují schválení zastupitelstvem nebo rady obce bez předchozího schválení,²⁴ jinak jsou absolutně neplatné.²⁵

3. Současná právní úprava volby starosty v České republice

Současná právní úprava volby starosty obce zastupitelstvem obce, popř. nastavení vztahů mezi orgány obce, tedy zastupitelstvem, radou a starostou, vyplývá ze systému obecního zřízení, který byl českých zemích již uplatňován po vydání Stadionovy resp. Schmerlingovy ústavy.

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole *"obecní záležitosti po roce 1861 zastupovaly obecní výbor a představenstvo, které se skládalo ze starosty a nejméně dvou obecních radních..."*²⁶ Obecní zřízení i tehdy znala dvojí působnost obce, a to samostatnou a přenesenou, o které se dělily obecní výbor a představenstvo obce složené ze starosty, jeho náměstků a obecních radních.²⁷ Správním a výkonným orgánem v obecních záležitostech bylo obecní představenstvo, přičemž stálým obecním orgánem byl pouze starosta a jeho náměstkové.²⁸ Právě tento systém v

²²CVRKOVÁ Milada, *Aktuální problémy a vývoj českého obecního zřízení*. Brno, 2011. 39 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav KADEČKA. s. 25.

²³SHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5. s. 238.

²⁴CVRKOVÁ Milada, *Aktuální problémy a vývoj českého obecního zřízení*. Brno, 2011. 39 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav KADEČKA. s. 25.

²⁵Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 06. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

²⁶SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 58.

²⁷SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 55-58.

²⁸SHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X, s. 59.

určitých modifikacích přetrval až do roku 1945, od kdy začal být nahrazován činností národních výborů, které se po definitivním opuštění samosprávných principů v roce 1949 staly orgány státní moci a státní správy.²⁹ Zřejmě také tato tradice byla důležitým faktorem při koncipování obecního zřízení v roce 1990, kdy zákonodárci akceptovali tento systém, jehož jednotlivé aspekty, ať již se týkají fungování veřejné správy samé nebo jejího právního zakotvení, je z hlediska případného zavedení přímé volby nutné blíže vysvětlit.

Není sporu o tom, že právě samospráva obcí jako nejnižší úroveň veřejné správy hraje důležitou úlohu v oblasti správy věcí veřejných, neboť je fakticky vykonávána prostřednictvím volených zástupců z řad občanů obce, tedy těmi, kterých se bezprostředně dotýká. Zdrojem politické legitimacy její moci je tak personální základ samosprávy, a to její občané.³⁰ Samosprávu lze také charakterizovat jako *"ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu."*³¹ Samospráva (v tomto smyslu samospráva obcí a samospráva krajů) tedy není ani z hlediska své organizace ani z hlediska své činnosti samostatným a izolovaným systémem, nýbrž je organickou součástí správního systému vyššího řádu, kterým je celá veřejná správa.³²

Ústavním základem současné právní úpravy samosprávy územních celků a jejího zakotvení v právním řádu České republiky je ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů. Zákonné předpoklady pak představují zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a jeho ekvivalenty v podobě zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, a rovněž tak zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů.

²⁹PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita. 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2, s.26.

³⁰FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1, s. 308.

³¹KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o, 2006, 759 s. ISBN 80-738-0000-4. s. 547

³²PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita. 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2, s.14.

3.1 Současné ústavní vyjádření samosprávy obcí

Ústavněprávní zakotvení územní samosprávy, resp. podoby a formy tohoto zakotvení, se týkají především podílu samosprávy na správě veřejných záležitostí. Vzhledem k tomu, že se jedná o jednu ze základních ústavně-politických hodnot moderního státu, kterou je takový stát vázán, jsou zakotveny v ústavě ve formě "práva na samosprávu," které může být koncipováno rovněž jako právo jednotlivce, právo občanů, právo společenství či právo společenství občanů.³³ Toto právo je realizováno v případě územní samosprávy prostřednictvím obecních a krajských společenství občanů s právem na samosprávu, s vlastním majetkem a hospodařením podle vlastního rozpočtu.

Ústava dále zaručuje vztah mezi samosprávou a státem ve smyslu stanovení právních prostředků a mezi zásahu státu do její činnosti. Zásadní význam má rovněž skladba právních prostředků, které má samospráva k dispozici pro realizaci vlastní samosprávné moci³⁴ či realizace zákonů v konkrétních podmínkách územního celku. V této souvislosti je nutné zmínit dozorové právo státu prostřednictvím nezávislého soudnictví přezkoumávat autoritativní rozhodnutí orgánů samosprávy.

Důležitým ústavně zakotveným právem územní samosprávy je institut vlastní samosprávné moci, a to prostřednictvím voleného zastupitelstva, které rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Volba probíhá tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Ústava však nijak nezmiňuje orgán starosty a přenechává jej zákonnému vyjádření.

Kromě Ústavy samotné je samospráva obcí upravována či alespoň dotčena čl. 17, 18, 21 a 44 Listiny základních práv a svobod zakotvujících politická práva, ať již ve formě realizace svobody projevu, práva petičního a shromažďovacího či práva podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

V neposlední řadě je rovněž nutné zmínit se i o Evropské chartě místní samosprávy, která je v souladu s čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky, neboť tento dokument definuje pojem místní samosprávy jako *"právo a schopnost místních společenství v mezích daným zákonem na svou odpovědnost a v*

³³FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1, s. 308.

³⁴FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1, s. 308.

*zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné."*³⁵

3.2 Zákonné vyjádření samosprávy obcí

Základní a obecná ústavní rovina způsobu výkonu samosprávy územních samosprávných celků prostřednictvím zastupitelstva, tak jak je uvedena v Ústavě ČR, bezpochyby vyžaduje konkretizaci zákonem. K tomu je potřeba ještě uvést, že „znovuobjevení“ územní samosprávy není spojeno až s Ústavou ČR, ale prakticky již s novelizací ústavního zákona č. 143/1990 Sb., o československé federaci z r. 1960, konkrétně s ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., který nahradil hlavu sedmou Ústavy ČSSR z r. 1960 pojednávající o základních principech organizace národních výborů. Teprve tato novelizace znamenala základ pro znovuzavedení obecního zřízení zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), resp. zákonem č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze,³⁶ které byly posléze nahrazeny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) popř. zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Dalšími zákony úzce souvisejícími s obecním zřízením, výčet samozřejmě není úplný, jsou zejména zákon stanovující obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností (č. 314/2000 Sb.), zákon o obecní policii (č. 553/1991 Sb.), zákon o rozpočtovém určení daní (č. 243/2000 Sb.). Pokud se týká voleb do orgánů územní samosprávy, popř. soudní kontroly voleb, pak se jedná o zákon o volbách do zastupitelstev obcí (č. 491/2001 Sb.) a neméně důležitý je i zákon o místním referendu (č. 22/2004 Sb.), který by z hlediska případné přímé volby starostů mohl být zákonem zakotvujícím případnou možnost odvolání takto zvoleného starosty.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v první řadě definuje obec z hlediska jejích jednotlivých aspektů, ať již se jedná o aspekt územní, aspekt personální, aspekt správní či aspekt majetkový, dále určuje orgány obce

³⁵Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 6. 2013].

³⁶VEDRAL, Josef. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: ASPI [právní informační systém]. LIT 35957CZ ASPI 2010 [1.6.2010]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 6. 2013].

(zastupitelstvo, rada, starosta, zvláštní orgány), konkretizuje, které záležitosti patří do samostatné či přenesené působnosti obce a dotýká se podmínek dozoru a kontroly.

Z hlediska zamýšlené přímé volby starosty, zejména co se týká podmínek na jejichž základě by bylo možné přímou volbu starosty realizovat, je potřebné zabývat se blíže postavením a pravomocemi orgánů obce.

3.2.1. Zastupitelstvo obce a rada obce

Jak zastupitelstvo obce, tak rada obce jsou volené kolegiální orgány obce, byť každý s rozdílnou funkcí. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech náležejících do samostatné působnosti obce, kdy se převážně jedná o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pakliže nejsou svěřeny krajům, nejedná se o přenesenou působnost obce či působnost správních úřadů nebo jde o záležitosti do samostatné působnosti obce svěřené zákonem. Pouze zastupitelstvo obce má ústavní zakotvení co se týká jeho názvu, způsobu volby do zastupitelstva, délky funkčního období, působnosti a rozhodování ve věcech samosprávy a možnost v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Konkrétní pravomoci zastupitelstva jsou vyhrazeny zákonu o obecním zřízení, nicméně zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2, zákona o obcích (§ 84 odst. 4). Někteří autoři v tomto případě shledávají rozpor s ústavou, neboť tato zakotvuje výsadní postavení zastupitelstva jako vrcholného orgánu obce,³⁷ avšak tato skutečnost může být zásadní i z hlediska koncepce pravomocí přímo zvoleného starosty obce.³⁸

Z hlediska volby starosty obce je stěžejní ustanovení § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obecním zřízení, které zastupitelstvu obce vyhrazuje pravomoc *volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce.*

Naproti tomu rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti, v oblasti přenesené působnosti jí přísluší rozhodovat jen na podkladě zákonného zmocnění. Ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce a tvoří ji starosta,

³⁷KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-717-9794-4. s. 139-140.

³⁸MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno, 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 11.

místostarosta, (popř. místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva. Její pravomoci obsahuje ustanovení § 102 zákona o obecním zřízení. Ze vztahu mezi zastupitelstvem obce a radou obce je tedy více než zřejmá personální odvozenost rady obce od zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů, přičemž pravomoc v tomto případě je rozdělena mezi zastupitelstvo a starostu obce, což má opět zásadní význam při vymezování pravomocí přímo voleného starosty.³⁹

Významnou pravomocí, vyplývající ze vztahů mezi zastupitelstvem obce, radou obce a starostou je pravomoc zastupitelstva rozhodovat o zrušení usnesení rady obce za podmínky, že starosta obce pozastaví jeho výkon a předloží jej na nejbližším zasedání zastupitelstvu obce.

3.2.2. Starosta obce

3.2.2.1 Institucionální zakotvení starosty obce

Institut starosty obce, byť není součástí Ústavy ČR, je zakotven v právním řádu České republiky zákonem o obcích. Již z předešlých kapitol je zřejmé, že se nejedná o institut nijak nový, ba právě naopak, jde o historické názvosloví používané k označování orgánu obce do roku 1945. K jeho znovuzavedení přispěly události z roku 1989 spojené s restaurací obecního zřízení v prvorepublikových intencích.

Současný platný právní předpis o obecním zřízení vymezuje institut starosty v ustanoveních § 103 - § 108, která obsahují oprávnění a povinnosti starosty obce při výkonu jeho pravomoci. Z těchto ustanovení naprosto zřetelně vyplývá reprezentativně výkonná funkce starosty voleného zastupitelstvem, kterému je také z výkonu své funkce odpovědný. Mezi jeho pravomoci mimo jiné patří svolávat a řídit jednání zastupitelstva, připravovat a řídit schůze rady, podepisovat společně s ověřovateli zápis o průběhu zasedání zastupitelstva obce, rady obce a právní předpisy obce (vyhlášky a nařízení). Starosta řídí obecní policii a v případě, že není v obci zřízena funkce tajemníka, plní také úkoly zaměstnavatele. Starosta není statutárním orgánem obce jako právnické osoby a nemůže tedy provádět úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady obce.

Přes poměrně jednoznačné zákonné vymezení, z kterého vyplývá, že starosta není rozhodujícím orgánem obce, nýbrž pouze jejím reprezentantem či výkonným

³⁹MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 11.

orgánem, je nepochybné, že v prostředí tzv. malých obcí je občan vnímán jako faktická hlava obce i přesto, že reálně nemá dostatečnou výkonnou moc, aby se mohl občanům z řízení obce zodpovídat. Zodpovídá se tak pouze zastupitelstvu, které jediné jej může z funkce odvolat. I tak se ale občané v menších obcích obracejí výhradně na starostu se žádostmi o obstarání záležitostí veřejného zájmu, aniž by tušili, že starosta rozhodovací pravomoci nemá.

3.2.2.2 Starosta a podmínky jeho volitelnosti

Podmínky volitelnosti do funkce starosty jsou stanoveny zákonem o volbách do zastupitelstev obcí a vyplývají jak z aktivního, tak pasivního volebního práva. Ze zákona o obcích je zřejmé, že volba starosty je personálně vázána k institutu občana obce, kterým je fyzická osoba se státním občanstvím ČR, přihlášená v dané obci k trvalému pobytu. Především je ale volba starosty vázána k členství v zastupitelstvu, které je voleno občaný obce podle ústavního principu tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.⁴⁰

Obecné požadavky svědčící pro aktivní volební právo, tak jak je zákon o volbách do zastupitelstev obcí stanovuje, jsou tedy občanství v obci, dosažení věku nejméně 18 let v den voleb a podmínka trvalého pobytu na území obce, a to při současné neexistenci omezujících podmínek, kterými jsou zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí osobní svobody a zbavení způsobilosti k právním úkonům.⁴¹

Naproti tomu obecný požadavek pasivního volebního práva plyne z volebního práva aktivního, když současně stanovuje výčet funkcí, které jsou s funkcí člena zastupitelstva neslučitelné. Jedná se například o funkce vykonávané zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu této obce (analogicky samozřejmě platí totéž v případě měst, městských částí či hlavního města Prahy, dále jen „obce“) za podmínky, že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce nebo že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, v hlavním městě Praze primátorem hlavního

⁴⁰Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

⁴¹Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

města Prahy nebo starostou městské části, hejtmanem nebo radou kraje, obce, města, hlavního města Prahy, městského obvodu nebo městské části.⁴²

Je však otázkou, do jaké míry bude s postupující integrací Evropy nutné a potřebné vázat podmínku volitelnosti do zastupitelstva obce na podmínku státního občanství České republiky.

3.2.2.3 Volba starosty obce

Proces volby starosty upravuje zákon o obcích tak, že starosta je volen zastupitelstvem obce z řad jeho členů. Zastupitelstvo je tak výlučným orgánem právně způsobilým volbu starosty realizovat, navíc personálně pouze z okruhu zvolených zastupitelů. Zastupitelstvu ale náleží i pravomoc starostu obce odvolat. Volba se koná na ustavujícím zasedání zastupitelstva. V případě, že byl starosta ze své funkce odvolán nebo se své funkce vzdal, probíhá volba na zasedání zastupitelstva poté, kdy k uvedené události došlo. Průběh volby není zákonem upraven, tato úprava je svěřena jednacím řádům zastupitelstva jednotlivých obcí, samozřejmě za splnění zákonné podmínky, že k volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

Poněkud problematický je volební proces volby starosty z pohledu voliče, který prakticky nemá možnost ovlivnit, kdo bude do funkce starosty skutečně zvolen. Má pouze možnost volby členů zastupitelstva. Další fáze volebního procesu starosty obce záleží na konkrétních povolebních koaličních vyjednáváních, která rozhodují, mnohdy prostřednictvím politického kompromisu, o tom, kdo bude starostou obce zvolen.

Problémy při obsazování funkce starosty pak vznikají v případě, že zastupitelstvem není zvolen kandidát s nejvyšším počtem hlasů nebo je dokonce zvolen kandidát, který získal nejméně hlasů. Takovýto výsledek voleb může deformovat vztah veřejnosti k politickým zástupcům provázený nízkou volební účastí či celkovou apatií vůči stávající politické reprezentaci.

⁴²Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

4. Volby starostů obcí v evropských zemích

Pro potřeby základní komparace volebních systémů voleb do starostenských orgánů obcí je nutné zde uvést základní informace, případně zkušenosti z jejich uplatňování v jednotlivých evropských zemích. V prvé řadě je však potřeba provést rozlišení volebních systémů na systémy přímé volby starostů (či obdobných funkcionářů), systém nepřímé volby (uplatňovaný v České republice), či systém obsahující oba zmiňované systémy a uvést v kterých zemích jsou realizovány.

Tabulka č. 1 Systémy voleb starostů obcí v evropských zemích

Přímá volba	Nepřímá volba	Přímá i nepřímá volba
<i>Itálie</i>	<i>Belgie</i>	<i>Velká Británie</i> (o způsobu volby rozhodují občané v referendu)
<i>Portugalsko</i>	<i>Finsko</i>	
<i>Řecko</i>	<i>Nizozemsko</i>	<i>Rakousko</i> (dle spolkové země)
<i>Kypr</i>	<i>Francie</i>	
<i>Slovensko</i>	<i>Dánsko</i>	<i>Norsko</i>
<i>Slovinsko</i>	<i>Irsko</i>	
<i>Polsko</i>	<i>Lucembursko</i>	<i>Rusko</i>
<i>Rumunsko</i>	<i>Švédsko</i>	
<i>Bulharsko</i>	<i>Španělsko</i>	
<i>Ukrajina</i>	<i>Malta</i>	
<i>Makedonie</i>	<i>Estonsko</i>	
<i>Albánie</i>	<i>Litva</i>	
<i>Německo</i>	<i>Lotyšsko</i>	
<i>Chorvatsko</i>		
<i>Maďarsko</i>		

Zdroj: *Volby starostů v evropských zemích.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9.6. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

Ačkoliv je z výše uvedeného přehledu patrné, že výskyt přímé volby v Evropě je nerovnoměrný, je nepochybné, že tendence směrem k přímé volbě jsou již nepřehlédnutelné. Zavedení přímé volby v Chorvatsku a Polsku znamená, že v postkomunistické části Evropy se stává nepřímá volba výjimkou. Nejméně zastoupena je přímá volba v zemích Skandinávie, Británie a Beneluxu.⁴³

Z přehledu lze konstatovat, že způsob volby zřejmě nesouvisí s geografickou situací sousedících států, nelze ani konstatovat, že v případech přímé volby je tento systém vždy praktikován plošně na území celého státu, neboť existují státy, kde je tato volba praktikována pouze na části území určitého státu (selektivní model) nebo v určitých typech či kategoriích obcí (fakultativní model). Systém přímé volby starosty

⁴³*Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>

v evropském prostoru je nerovnoměrně rozložen, nicméně lze zaznamenat trend postupného rozšiřování tohoto typu přímé demokracie napříč celým kontinentem.

Za poměrně zajímavou lze považovat skutečnost, že k zavedení přímé volby přistoupila řada států s demokratickou tradicí a nikoli převážně státy postkomunistické, kde byla provedena v souvislosti se změnou politického systému i změna obecního zřízení. Neméně zajímavá je i souvislost mezi způsobem volby nejvyššího představitele státu a starosty obce, neboť například v zemích, kde je prezident volen přímou volbou, se nejčastěji lze setkat i s přímou volbou starosty, což je jev známý především z postkomunistických zemí střední a východní Evropy s rozšířeným poloprezidentským systémem. Naopak v evropských konstitučních monarchiích, kde neprobíhá volba hlavy státu, se s přímou volbou lze setkat pouze zřídka, v Dánsku a ve Švédsku není přímá volba starosty možná vůbec. V případě Anglie a Norska se však možnost zavedení přímé volby objevila, a to v podobě selektivního, popř. fakultativního modelu.⁴⁴

Pro zhodnocení předpokládané strategie je nutné alespoň rámcově nastínit situaci ve vybraných evropských státech s cílem seznámit se s jednotlivými aspekty přímé volby starostů, definovat pozitivní i negativní stránky, popřípadě styčné body tohoto modelu, s cílem využít tyto poznatky při aplikaci řešení problematických otázek fungování obecní samosprávy, které nepochybně bude přímá volba vyvolávat.

4.1 Volba starostů v Německu

Přestože právo na samosprávu je v Německu ústavně zakotveno, způsob jeho naplnění je v jednotlivých spolkových zemích odlišný. Je to dáno především historickými peripetemi souvisejícími s vlivy působícími okupační správou vítězných mocností, což se zřejmě stalo důvodem, proč je komunální systém v územních státech SRN rozdílný (severoněmecký model, jihoněmecký model, magistrátní model a starostovský model). V průběhu 90. let 20. století došlo k postupnému plošnému zavedení přímé volby starostů v SRN s výjimkou městských států a s ním souvisejícímu zániku severoněmeckého radního uspořádání.⁴⁵

⁴⁴MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno, 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 13-14.

⁴⁵JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220

Severoněmecký (monistický) model byl založen na občany voleném obecním zastupitelstvu tzv. radě, z jejíchž řad byl volen předseda rady (starosta), zatímco **jihoněmecký (duální) model** spočívá na volených, co se týká pravomocí vyrovnaných orgánech nazývaných jako obecní rada a starosta (Bavorsko a Bádensko-Würtembersko). Systém vylučuje možnost odvolat starostu hlasováním obecní rady nebo občanů, zároveň ani starosta nemá pravomoc navrhnout rozpuštění zastupitelstva.⁴⁶

V případě **magistrátního zřízení** je přímo voleno jen obecní zastupitelstvo, které následně volí obecní představenstvo, tzv. magistrát, jehož členem je i starosta volený zastupitelstvem (v Hesensku však existuje tzv. nepravé magistrátní zřízení, kde starosta je volen přímo občany).⁴⁷ **Starostovské zřízení** uplatňovalo model volené obecní rady, která následně volila starostu.

Tabulka č. 2 - Typy obecních pořádků v SRN

<i>severoněmecké radní zřízení</i>
<i>jihoněmecké radní zřízení (Bavorsko a Bádensko-Würtembersko).</i>
<i>magistrátní zřízení ("nepravé magistrátní zřízení v Hesensku)</i>
<i>starostovské zřízení</i>

Zdroj: *Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

Tabulka č. 3 - typy obecních pořádků v SRN – aktualizace přehledu MV ČR

duální starostovsko-radní uspořádání s jednou špicí
duální starostovsko-radní uspořádání se dvěma špicemi
nepravé magistrátní zřízení v Hesensku

Zdroj: JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220

4.2 Přímá volba starostů v Polsku

Zavedení přímé volby starostů v Polsku v roce 2002 představuje dvanáctiletou zkušenost s jejím fungováním, neboť v současné době probíhá již třetí funkční

⁴⁶ *Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

⁴⁷ *Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

období přímo volených starostů při stanoveném čtyřletém cyklu. Polská ústava, stejně jako Ústava ČR, nezakotvuje institut starosty, ale v případě územních samosprávných celků svěřuje výkon jejich pravomoci a působnost do rukou orgánů s rozhodovací pravomocí a orgánů výkonných a institut starosty ponechává zákonnému vyjádření.

Způsob obecní volby odpovídá našemu standardu, kdy zastupitelstvo obce jako rozhodovací orgán obce je voleno v přímých a všeobecných volbách, z řady zastupitelstva je následně volena obecní rada jako výkonný orgán, přičemž v čele této rady stojí starosta volen v přímé volbě.

Pokud se týká pravomocí starosty obce je nutné předeslat, že i po zavedení přímé volby je starosta obce i nadále jejím reprezentantem, přičemž rozhodování o významných záležitostech je vyhrazeno pouze zastupitelstvu, což odpovídá předchozí právní úpravě. Zákon však nově vyhrazuje určité pravomoci, které jsou svěřeny pouze starostovi. Jedná se například o pravomoc stanovovat podmínky územního plánování, rozhodovat o sociální pomoci, vydávat občanské průkazy, jmenovat ředitele školy apod.⁴⁸ Rozhodovací a výkonné kompetence v samostatné působnosti mu však nenáleží. Zákon rovněž stanovuje postup nejen v případě ukončení mandátu starosty, ale i samotného zastupitelstva před skončením funkčního období. Zásadně jej lze ukončit místním referendem občanů obce, ale v případech (úmrtí starosty, pravomocný odsuzující rozsudek starosty..) rozhoduje o tom, kdo bude vykonávat funkci starosty předseda vlády. Tyto situace je nutné oddělit od tzv. nucené správy, která nastává v okamžiku, kdy nejsou jak zastupitelstvo tak starosta schopni plnit své úkoly.⁴⁹

Zvláštní zřetel je věnován řešení sporů, které při existenci kompetenčně rozdílných orgánů starosty a zastupitelstva mohou nastat. Je nepochybné, že existence přímo zvoleného starosty vede k prosazování vlastního politického programu, za což je ostatně osobně odpovědný svým voličům. Stejně tak rozhodovací pravomoc kolegiálního orgánu může vytvářet napětí v případě, že jeho politická orientace je odlišná od politické orientace a programu starosty. Dalším

⁴⁸ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz](http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz)

⁴⁹ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz](http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz)

předmětem sporu může být jednání samotného starosty, který bez předchozího souhlasu zastupitelstva, což je zákonná podmínka, provedl finanční transakci s prostředky obce. V takových případech je povoláno spory řešit vojvodství, a to způsobem, že vojvoda podává předsedovi vlády návrh na odvolání starosty v případě porušení zákona a informuje ministra vnitra o nefunkčnosti zastupitelstva obce (ten následně podává předsedovi vlády žádost o pozastavení činnosti starosty tj. ustanovení nucené správy).⁵⁰

4.3 Volba starostů ve Francii

Francouzský systém územní samosprávy představuje ústavně zakotvené územní samosprávné celky spravující si své záležitosti samostatně prostřednictvím volených zastupitelstev, která mají přesně stanoven počet svých členů podle počtu obyvatel obce na rozdíl od právní úpravy České republiky, která preferuje početní rozpětí. Starosta, popř. místostarostové jsou voleni z řad členů zastupitelstva podle volebního systému absolutní většiny. Systém relativní většiny se však užije pouze v případě, že ke zvolení starosty ve dvou kolech nedojde. V případě rovnosti hlasů se starostou stává starší kandidát.⁵¹

Naproti tomu volba zástupce starosty má svá specifika spočívající v tom, že v obcích do 3500 obyvatel jsou zástupci voleni stejným způsobem jako starosta a v obcích nad 3500 obyvatel volba probíhá systémem absolutní většiny na základě kandidátních listin bez možnosti udělovat preferenční hlasy.⁵²

Z kompetencí starosty je potřeba vyzdvihnout jeho reprezentační úlohu, neboť právě on zastupuje obec navenek. Obecně však je typickým výkonným orgánem, který ovšem v otázkách samosprávy potřebuje předběžný souhlas zastupitelstva. Zákon stanovuje podmínky kontroly výkonu jeho pravomoci, ať již se jedná o kontrolu ze strany zastupitelstva či ze strany státu. Jeho manévrovací prostor pro uplatňování pravomoci je ohraničován projevenou vůlí zastupitelstva (např.

⁵⁰ *Analyza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

⁵¹ *Volby starostů v evropských zemích*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 6. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

⁵² *Volby starostů v evropských zemích*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 6. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

obdobně jako v České republice zastupitelstvo schvaluje rozpočet a stanovuje závazné ukazatele a podle takto schváleného rozpočtu následně realizuje konkrétní opatření rada obce, stejně tak ve Francii zastupitelstvo schválí rozpočet včetně závazných limitů a konkrétní opatření v takto stanoveném rámci pak činí starosta).⁵³

Další zákonné kompetence starosty obce plynou z jeho jednání jako úředníka státu. Starosta je tak např. pověřen k vedení matriky, k organizaci voleb, ke sčítání lidu, specificky pak má pravomoci k zabezpečení místního veřejného pořádku (např. zajišťování úkolů obecní a ve stanoveném rozsahu i kriminální policie).⁵⁴ Z výkonu těchto pravomocí se však zodpovídá výhradně prefektovi, jenž nad touto činností vykonává správní dohled.

Ukončit výkon funkce starosty lze jednak na základě dobrovolné písemné demise starosty adresované prefektovi, kdy její účinky nastávají přijetím a jednak suspendací buď prostřednictvím pozastavení výkonu funkce (na návrh prefekta Ministerstvem vnitra) nebo odvoláním z funkce (na návrh ministra vládou). Důvodem suspendace musí být prokázané jednání, které je neslučitelné s výkonem funkce či spáchání trestného činu starostou. Odvolání starosty zastupitelstvem nelze stejně tak jako nelze, aby starosta zastupitelstvo rozpustil.⁵⁵

Historická tradice francouzského systému komunálních voleb uskutečňovaných na základě sestavovaných kandidátních listin a opírající se o nepřímou volbu starosty vyjadřuje většinovou vůli občanů týkající se způsobu ustavování reprezentanta obce. Starostou se stává osoba uvedená na prvním místě kandidátní listiny vítězné politické strany, čímž se občané svým způsobem vyjadřují k potenciálním kandidátům na pozici starosty,⁵⁶ kteří představují kompaktní stranický volební program a nikoliv individuální osobní charakteristiky. Odpadá tak problém sporu mezi starostou a zastupitelstvem v případě názorových neshod. Zároveň je

⁵³MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 20.

⁵⁴*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz](http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz)

⁵⁵*Analýza možností zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2008 [cit.30.06.2013].Dostupné z: [/http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx)

⁵⁶*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz](http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz)

eliminováno i individuální selhání lidského faktoru, neboť výkonné rozhodovací pravomoci jsou svěřeny kolektivnímu orgánu, který stanovuje hranice, v nichž se v rámci samosprávy může starosta pohybovat.⁵⁷ Právě z těchto důvodů Francie v současné době neuvažuje o změně.

4.4 Volba starostů v Rakousku

Komunální úroveň rakouské samosprávy, resp. její formu, zakotvuje federální rakouská ústava tak, že ponechává její konkrétní vyjádření ve smyslu organizace a rozsahu úkolů, obecním řádům a městským statutům. Ústava předpokládá jako orgány obcí **obecní radu** (zastupitelstvo), **obecní výkonnou radu** (městskou radu) nebo ve městech s vlastním statutem městský senát, a **starostu obce**.⁵⁸

Obecní rada jako občany volený kolegiální orgán je výsadním orgánem s rozhodovací pravomocí, kterému se ostatní orgány obce zodpovídají. Podle federální ústavy je starosta jako monokratický orgán volen zastupitelstvem obce. Zemská ústava však může stanovit, že starosta je volen přímo současně s volbou zastupitelstva (starosta je nyní volen přímou volbou v šesti spolkových zemích z celkových devíti).⁵⁹

Z kompetencí náležejících starostenskému orgánu je nutné uvést zejména funkci reprezentační (starosta zastupuje obec navenek), realizační (realizace rozhodnutí rady), ale i kompetence v oblasti přenesené působnosti obce, kde může některé okruhy delegovat na členy městské rady či zvláštní orgány pro tento účel vytvořené.

4.5 Volba starostů na Slovensku

Slovenský model přímé volby starostů vychází z právní úpravy postavení orgánů obce tak, jak jej obsahuje zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení provedené zákonem č. 102/2010 Z.z., s účinností od 1. dubna 2010. Starosta jako orgán obce je však zakotven přímo v Ústavě SR (Ústavní zákon č. 460/1992 Z.z., ve znění pozdějších předpisů) v článku 69 odst. 1 „*Orgánmi obce sú obecné*

⁵⁷ *Volby starostů v evropských zemích*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 6. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>

⁵⁸ MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno, 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 22.

⁵⁹ MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno, 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 22.

zastupiteľstvo a starosta obce“. Stejně tak tyto orgány vymezuje § 10 zákona o obecním zřízení. Zároveň Ústava SR zakotvuje přímou volbu starosty obce obyvateli obce (za podmínky trvalého pobytu na území obce) tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého práva na čtyřleté funkční období (volba starostů je upravena zákonem č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů). Podmínky volitelnosti vyplývají z neslučitelnosti s překážkami ve výkonu volebního práva (výkon trestu osobní svobody, zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům), dále jsou stanoveny dovršením věku 25 let nejpozději v den voleb a trvalým pobytem kandidáta na území obce.

Slovenské pojetí orgánů obce (zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce), byť používá obdobnou terminologii názvu orgánů obce, se tak zásadně významově liší od pojetí České republiky. To se projevuje zejména ve vymezení rady obce, která je pouze fakultativním iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem zastupitelstva a zároveň plní funkci poradního orgánu starosty obce.⁶⁰

Odlíšný je rovněž vztah mezi orgánem zastupitelstva a orgánem starosty, které nejsou založeny na subordinačním principu.⁶¹ Ze zákona starosta nemůže být zastupitelstvem úkolován a zastupitelstvo, byť má rozhodovací pravomoc v základních otázkách života obce, nemůže rozhodovat ve věcech, které jsou vyhrazeny starostovi obce. Starosta je představitelem obce a nejvyšším výkonným orgánem obce, který vykonává správu obce.⁶² Z tohoto titulu svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady a podepisuje jimi přijatá usnesení s právem pozastavit jejich výkon, pokud se domnívá, že odporují zákonu nebo jsou pro obec zjevně nevýhodná.⁶³ Zároveň je však statutárním orgánem v majetkoprávních vztazích a pracovněprávních vztazích zaměstnanců obce.⁶⁴ Rozsah výkonu jeho funkcí však určuje na celé funkční období obecní zastupitelstvo,

⁶⁰*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

⁶¹SOTOLÁŘ, Jozef. *Samospráva obce*. (Obecné zriadenie na území Slovenska). 1. vyd. Košice: SOTAC, 2011. 317 s. ISBN 9788089446230. s. 127.

⁶²*Přímá volba starostů na Slovensku*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 12. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

⁶³*Přímá volba starostů na Slovensku*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 12. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

⁶⁴*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

a to nejpozději 90 dnů před volbami, přičemž starosta může v průběhu funkčního období podat návrh na jeho změnu.

V oblasti administrativněsprávní starosta není správním orgánem, tím je obec jako právnická osoba, která rozhoduje postupem stanoveným zákone č. 71/1967 Zb., o správním konaní, a to prostřednictvím písemně pověřeného zaměstnance obce. O opravném prostředku pak rozhoduje v rámci samostatné působnosti zásadně soud, v rámci přenesené působnosti nadřízený orgán státní správy.

Kontrolní mechanismy v oblasti kontroly činnosti starosty jsou založeny především na kontrole ze strany voličů, kteří mohou iniciovat hlasování obyvatel obce o odvolání starosty. Zákon taxativně stanovuje nejen odvolací důvody (hrubé a opakované zanedbávání úředních povinností, porušování právních předpisů, absence starosty delší než 6 měsíců), ale i podmínku poměrného počtu oprávněných voličů (30%). Právo členů zastupitelstva interpelovat starostu ve věcech náležejících do okruhu jeho působnosti představuje jakousi vnitřní formu kontroly. Vnější kontrola činností starosty souvisí s kontrolou v rámci státního dozoru, který vymezují zvláštní předpisy.⁶⁵

Slovenský systém přímé volby starostů tak představuje vyvážený poměr vztahů mezi zastupitelstvem obce a starostou obce umožňující jednodušší a pružnější správu obce. Starosta obce je na zastupitelstvu nezávislým orgánem, ustaveným na základě přímé volby občany obce, kteří zpětně vykonávají kontrolu jeho činnosti a disponují (za splnění zákonem stanovených podmínek) možností odvolat starostu z jeho funkce.⁶⁶

Nevýhody tohoto systému spočívají v nedostatečné vnitřní kontrole starosty, neboť starostu efektivně nelze kontrolovat ani zastupitelstvem, ani kontrolorem úřadu, dále je problémem tzv. *kohabitace*, což je ve své podstatě patová situace na úrovni starosta a zastupitelstvo (vzájemné odmítání předložených návrhů) a v neposlední řadě (v případě nezájmu voličů o účast ve volbách, vzhledem k tomu, že není stanoveno kvorum pro účast a uplatňuje se systém relativní většiny), postačuje v řadě případů ke zvolení starosty i relativně malé množství hlasů.⁶⁷

⁶⁵ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

⁶⁶ MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 24.

⁶⁷ *Přímá volba starostů na Slovensku*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 12. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>

5. Přímá volba starosty v České republice

5.1 Přímá volba jako prvek přímé demokracie

Přímá demokracie z hlediska formy demokratické vlády naplňuje základní znak demokracie, tj. vlády lidu. Historický původ přímé demokracie lze nacházet již ve starořeckých polis, jimiž byla výrazně ovlivněna demokratická teorie 18. století. Rousseau ve svém díle "*O společenské smlouvě*" charakterizuje přímou demokracii tak, že "*Každý zákon, který lid osobně neschválil, je neplatný, není to zákon.*" Takto pojatá forma přímé demokracie (společenství, kde se všichni navzájem znají a mohou se snadno shromáždit) byla uplatňována například formou tzv. městských shromáždění v Nové Anglii, či shromáždění farností v Anglii. V Bavorsku dodnes existují obecní shromáždění, která však mají jen poradní charakter, avšak povinností orgánů obce je zaujmout stanovisko k jejich doporučení.⁶⁸ Podobně fungují tzv. Landgemeinde v pěti malých kantonech ve Švýcarsku.

Současná situace inspirována tradicí přímé demokracie směřující k širšímu zapojení obyvatel do řešení záležitostí obecních společenství zaznamenala další pokusy v této oblasti formou tzv. televizní demokracie a televizního hlasování nebo využívání počítačové sítě k neformálnímu hlasování či přímo k volbě (tzv. e-voting).

Nicméně jako prostředek pro nápravu nedostatků zastupitelské demokracie nazývaný rovněž jako "polopřímá demokracie" se převážně užívá **referendum**, ať již na úrovni ústavní či na úrovni místní, fakultativní či obligatorní, závazné nebo konzultativní. Z dalších prostředků na této úrovni lze jmenovat **plebiscit** (územní či o určité osobě), **recall** (odvolání občanů zvolených zástupců), **pokyny voličů** (předpokládá závaznost návrhů voličů pro jejich zástupce), **teorie mandátu** (program na základě kterého byli zástupci určité strany zvoleni) a **všelidové diskuze** známé z bývalých socialistických států (možnost občanů vyjádřit se k návrhům významných zákonů nebo ústavy).⁶⁹

V současné době český právní řád umožňuje pořádání tzv. místního referenda a od roku 2011 lze uspořádat krajské referendum, a to o všech věcech, které náleží do samostatné působnosti územně samosprávných celků. Celostátní referendum, přestože jej ústava ve svém článku 2 odst. 2 předpokládá, dosud přijato nebylo. *Ad*

⁶⁸FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1, s. 152.

⁶⁹FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1, s. 154-158.

hoc byl pouze vydán ústavní zákon č. 515/2002 Sb., a to pro přistoupení České republiky k Evropské unii.

5.2 Důvody pro zavedení přímé volby v České republice

Otázka zavedení přímé volby starostů, jako projev přímé demokracie, do našeho právního řádu je zároveň otázkou, v čí prospěch takováto volba bude a zda skutečně tento institut naplní avizované očekávání tedy, že bude znamenat nejširší zapojení občanů do správy obce v době, kdy ochota široké veřejnosti po participaci na řešení záležitostí obecních společenství trvale klesá. Zastánci přímé volby starostů spatřují v její realizaci zejména posílení mandátu a pozice starosty při naplňování jeho volebního programu, posílení jeho autority a zavedení jeho přímé odpovědnosti občanům. Z hlediska participace občanů má přímá volba představovat větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci, posilovat důvěru v politiku tím, že jí udělá přístupnější a srozumitelnější pro občana, vytvoří těsnější vazbu mezi občanem a přímo voleným zástupcem, přinese větší zájem občanů o volby a umožní odvolat přímo voleného zástupce.

Analýza zavedení přímé volby starostů vypracovaná Ministerstvem vnitra konstatuje jako jeden z hlavních důvodů pro její zavedení tvrzení o nedostacích současného stavu právní úpravy obecního zřízení, které mají přímý vliv na fungování místní samosprávy.⁷⁰

Současně s výčtem názorů prosazujících přímou volbu starostů je však potřebné uvést i nedostatky současné právní úpravy volby starostů tak, jak vyplývají z analýzy provedené ministerstvem vnitra, které jsou zejména laickou, ale i odbornou veřejností uváděny jako hlavní důvody pro změnu pojetí nejenom volby starostů, ale i celkového fungování organizace místní samosprávy. Analýza v této oblasti prokázala, že nejčastěji uváděnými důvody pro změnu jsou zejména:

- *neznalost a nezájem veřejnosti podílet se rozhodování komunálních orgánů;*
- *ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty;*
- *v menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta;*

⁷⁰*Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: http://_www.mvcr.cz/odk2/./analiza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

- *starosta je často zvolen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách;*
- *radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fakticky soustředěna v rukou vedoucích úředníků;*
- *v malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již v současnosti charakter blížící se fakticky přímé volbě, neboť kandidátky (často jen jedna) jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění.⁷¹*

Jako adekvátní řešení výše uvedených nedostatků jsou (dle Analýzy) napříč politickou scénou navrhovány změny, které by mohly přispět k odstranění těchto nedostatků. Jde zejména o to:

- *zakotvit přímou volbu starosty (primátora, hejtmana), který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti;*
- *učinit starostu osobně zodpovědným za výkon veřejné moci a za chod úřadu;*
- *změnit postavení rady obce (kraje), která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by měla být jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků;*
- *změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi.⁷²*

Uvedené příklady mají tedy nejenom právní charakter, vztahují-li se k platné právní úpravě, která je kritizována, ale i charakter politologicko-sociologický, neboť směřují ke způsobu volby, která bude mít následně vliv na vztah starosty a občanů obce, s čímž zároveň souvisí i míra participace občanů na veřejných záležitostech.⁷³

5.3 Periody diskuze o přímé volbě

Diskuze o přímé volbě probíhala v české společnosti ve třech fázích, a sice ve

⁷¹Analýza zavedení přímé volby starostů. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

⁷²PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů II (Problémy současného stavu a navrhované změny)*. Veřejná správa [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 27. 7. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

⁷³VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení*. [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 21.6.2004.[cit.30.06.2013].Dostupné z: <http://www.nezavislistarostove.cz>

fázi bez diskuze, diskuze a implementace.⁷⁴ Ve fázi bez diskuze (do roku 2006) se téma přímé volby objevovalo pouze sporadicky prostřednictvím prohlášení marginálních politických stran bez zastoupení v parlamentu nebo prostřednictvím tzv. starostovských hnutí. Je zde však nutné připomenout, že v této době se jednalo o téma okrajové, na které parlamentní strany nijak nereagovaly.

Fázi tzv. *diskuze* lze časově zasadit do období "*Topolánkovy*" vlády, která otevřela diskuzi na toto téma prostřednictvím zpracování srovnávací studie se zahraničními právními úpravami obecního zřízení (zejména v zemích Evropské unie) se zaměřením na přímou volbu. Výsledná Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR, kterou následně zpracovalo Ministerstvo vnitra, konstatovala rizika jejího zavedení a v neprospěch přímé volby vyzněly i samotné závěry této analýzy. Negativně se k přímé volbě vyjádřil Svaz měst a obcí. Pozitivně přímou volbu podpořilo nově založené Sdružení místních samospráv.⁷⁵

Další fáze tzv. implementace se kryje s obdobím vlády Petra Nečase, která si ve svém programovém prohlášení vytýčila úkol provést důkladnou analýzu s cílem vytvořit podmínky pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014. Tento úkol vyplýval zejména z programového směřování TOP 09/STAN a VV.⁷⁶ Na tomto základě vznikla nová verze *Analýzy* se zaměřením na implementaci přímé volby do českého obecního zřízení. Závěry této pozměněné analýzy však vyzněly zcela opačně než původní dokument, a to ve prospěch přímé volby. Vláda následně nechala zpracovat a schválit věcný záměr ústavní novely, která by připravila podmínky pro přímou volbu.⁷⁷

Nicméně implementace přímé volby je stále závislá na ústavní většině navrhovatelů. Je však potřeba uvést, že ani koalice "*Nečasovy*" vlády nebyla v této otázce zcela jednotná a existovaly zde názorové proudy představující tendence ponechat obecní zřízení v nezměněné podobě. Dosavadním zastáncem tak i nadále

⁷⁴*Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259)

⁷⁵*Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259)

⁷⁶*Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259)

⁷⁷*Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259)

zůstává hnutí Starostové a nezávislí v alianci s TOP 09. ODS připouští přímou volbu v „malých obcích“.

Koalice ČSSD, hnutí ANO a KDU-ČSL se k osudu přímé volby starostů dosud nevyjádřila.

5.4 Přímá volba starostů jako společensko-politické téma a jeho vývoj

Přímá volba starostů jako společensko-politické téma se opětovně od roku 2003 (viz diskuze na VIII. sněmu SMO)⁷⁸ periodicky diskutuje v mnoha rovinách, ať již se jedná o rovinu politickou, volební či právní. Diskuze k tomuto problému probíhá nejen z hlediska teoretického, nýbrž i z hlediska praktického, přičemž se neomezuje pouze na jednáních členů Sdružení místních samospráv ČR, ale zazněla téměř na všech setkáních představitelů veřejné správy.

Nejedná se přitom zdaleka o téma nové. Například v Poslanecké sněmovně je bylo možné zaregistrovat při projednávání vládního návrhu zákona o obcích v únoru 2000 (zákon č. 128/2000 Sb.), ale i při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev obcí, v říjnu 2001 (zákon č. 491/2001 Sb.). V obou případech byly podány pozměňovací návrhy umožňující přímou volbu starosty. Nebyly však v takové podobě schváleny, neboť se ve své podstatě zaměřovaly pouze na volbu starosty, aniž by přitom řešily celou problematiku ze všech jejích aspektů.⁷⁹

Rozbor dosavadní situace s důrazem na právní hlediska změny způsobu volby starosty zpracoval Dr. Josef Vedral, který se zaměřil na řešení otázek, zda a jaký má způsob volby starosty vliv na jeho vztah k občanům obce, jaký dopad má přímá volba na míru a formu participace občanů obce na fungování samosprávy a v neposlední řadě také, jaký vliv má přímá volba na samotné rozhodování veřejných záležitostí.⁸⁰ Neopomněl však ani otázky právní týkající se samotného právního vyjádření institutu přímé volby starosty a jeho vliv a možné praktické důsledky na řadu dalších zákonů.

Uvedené téma bylo rovněž součástí koaliční smlouvy současné vlády, která ve svém programovém prohlášení deklarovala, že zajistí zpracování analýzy s cílem

⁷⁸PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů II (Problémy současného stavu a navrhované změny)*. Veřejná správa [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 27. 7. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

⁷⁹VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*. [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 21. 6. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

⁸⁰VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*. [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 21. 6. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků. Tento úkol byl splněn, neboť Ministerstvo vnitra ČR v lednu 2011 analýzu vládě předložilo.

Počátkem měsíce červen 2011 však vláda diskuzi nad touto analýzou přerušila, neboť další analýza ministerstva spravedlnosti poukázala na skutečnost, že případné zavedení přímé volby starostů by se neobešlo bez změny ústavy. To by ve své podstatě znamenalo návrh legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů, a to včetně návrhu novely ústavy.

Na základě připomínek tehdejšího místopředsedy vlády a ministra vnitra byl do materiálu týkající se přímé volby starostů zapracován požadavek, aby vláda buď rozhodla o úplném zrušení úkolu přijmout právní úpravu nezbytnou pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 nebo uložila připravit návrh novely Ústavy ČR a dalších zákonů, které s ohledem na obsah Analýzy slučitelnosti umožní přímou volbu starostů v malých obcích nebo ve všech obcích.

Ministerstvo vnitra zahájilo přípravné práce na návrzích příslušných legislativních změn. Legislativně je tedy nyní přímá volba starostů propojena s přípravou legislativních změn vycházejících ze strategie boje proti korupci, neboť cílem je realizace jediné novelizace zákonů o územních samosprávných celcích. Pokud se týká voleb samotných, měla by být přímá volba zahrnuta do volebního kodexu, kterým bude kompletně upravena organizace všech druhů voleb konaných v ČR.⁸¹

Z vyjádření předsedy vlády z počátku června 2011 však vyplynulo, že „*vládní koalice se bude muset nyní politicky rozhodnout, zda tuto změnu začít připravovat.*“ Připomněl, že pro změnu ústavy je za současné politické situace potřeba souhlas opoziční ČSSD. Pokud by nebyl získán, byla by prý příprava přímé volby starostů, o kterou stojí TOP 09 i VV, jen „*zbytečné štábní cvičení.*“⁸²

25. ledna 2012 přijala vláda ČR usnesení č. 55, jímž vzala na vědomí Mezinárodní srovnávací analýzu přímé volby starostů, přičemž schválila na ni navazující ústavní novelu, podle které by v některých obcích mohli lidé v budoucnu volit starosty v přímé volbě. Podle záměru vlády se však měla takováto volba

⁸¹ *Přímá volba starostů-co možná nevíte.* [online]. Svaz měst a obcí České republiky, publikováno 21. 4. 2011 [cit.01.07.2013]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx/>

⁸² *Přímá volba starostů se prozatím odkládá.* [online]. Česká televize, publikováno 2. 6. 2011 [cit.01.07.2013]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/125984-prima-volba-starostu-se-prozatim-odklada/>

vztahovat pouze na obce, které nemají obecní radu tj. v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů.

Návrhy tehdejší opozice, ať již z dílny KSČM či ČSSD, přímou volbu starostů podporovaly v obcích do 1 500 obyvatel, dále navrhovaly přenést pravomoci obecní rady na starostu a radu obce nezřizovat a v neposlední řadě se přikláněly k dvoukolové volbě. Shoda nepanovala ve způsobu odvolávání starosty, neboť dle názorů opozice, pokud by se tak mělo dít bez omezení v referendu, mohlo by to přinášet permanentní volby, případně častá neúspěšná referenda o odvolání.⁸³

Počátkem roku 2013 však koalice ODS, TOP 09 a LIDEM v rámci revize koaliční smlouvy přímou volbu starostů odložila, neboť zástupci LIDEM ji označili za *"příliš ambiciózní cíl pro zbytek volebního období"*. Nicméně hnutí Starostové a nezávislí předkládají vlastní návrh zákona podle kterého by starosta měl být součástí zastupitelstva a neměl by mít právo veta.⁸⁴

Dne 6. února 2013 schválila vláda návrh Plánu legislativních prací na rok 2013, z kterého byly vypuštěny úkoly týkající se Ministerstva vnitra, a to *"předložit návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, a návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony"*. Ministerstvo vnitra s ohledem na předpokládanou věcnou i časovou náročnost legislativního procesu doporučilo přehodnotit úkoly týkající se zavedení přímé volby starostů s tím, že *"je nezbytné nejprve vyhodnotit zkušenosti z přímé volby prezidenta republiky a přijmout nový volební zákon; teprve na základě výsledků projednávání takového volebního zákona by případně měla být řešena otázka přímé volby starostů"*.⁸⁵

V měsíci květnu 2013 zaznělo na celorepublikovém sněmu hnutí Starostové a nezávislí (STAN) z úst prezidenta republiky zdůraznění potřeby přímé volby starostů a hejtmanů spolu s názorem, že do čela města by se měl postavit politik, který na

⁸³*Vláda schválila přímou volbu starostů v malých obcích.* [online]. Deník Referendum Domov, publikováno 25. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/12395-vlada-schvalila-primou-volbu-starostu-v-malych-obcich>

⁸⁴*Přímá volba starostů je zase ve hře.* [online]. Novinky. cz, publikováno 23. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/302593-prima-volba-starostu-je-zase-ve-hre.html>

⁸⁵*Zavedení přímé volby starostů v „malých obcích“ ve volbách v roce 2014 – informace o zrušení vládních úkolů.* [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 25. 1. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/ odk 2/ doc etail.aspx?docid=21765910&doctype=ART>

kandidátce vítězné strany získal nejvíce preferenčních hlasů.⁸⁶ Současně hnutí Starostové a nezávislí (STAN) představilo poslanecký návrh zákona zavedení přímé volby starostů podle kterého by volba byla jednokolová, starostou by se stal kandidát, který by získal nejvyšší počet hlasů, přičemž přímá volba by byla výběrová, pokud by se pro ni rozhodly u obcí od 1 500 do 10 000 obyvatel. Kompetenci k odvolání starosty by nemělo zastupitelstvo, ale občané v referendu vyhlášeném na návrh části z nich.⁸⁷

V měsíci červen 2013 dochází k pádu koaliční vlády ODS, TOP 09 a LIDEM.

5.5 Politologicko - sociologické aspekty přímé volby

Implementace přímé volby do právního řádu každého státu předpokládá v první řadě vůli k politické shodě, neboť právě ta je hlavním faktorem na základě kterého lze principiální změny (v tomto případě změnu systému volby starostů) provádět. Nicméně prvotním podnětem pro změnu takového charakteru vždy bude zájem relevantních politických stran směřovat k jejímu zavedení. Vzhledem k obecné popularitě přímých voleb se žádná z politických stran proti přímé volbě přímo nevymezila, avšak nutné je konstatovat i to, že žádná z politických stran s významnějším zastoupením ve společnosti (ODS, ČSSD, KDU-ČSL, KSČM) neučinila žádné významné kroky směřující k jejímu zavedení.⁸⁸ Naopak významná podpora přímé volby starostů se objevuje u malých stran pravého středu (Strana zelených, Věci veřejné, SNK ED nebo STAN, z nichž především posledně jmenované lze označit za tzv. "starostovské iniciativy").⁸⁹ Je proto otázkou do jaké míry tento názorový proud převáží nad poněkud ambivalentními názory koaličních či opozičních politických uskupení.

Odlišná situace se zdá být na úrovni komunální politiky. Zde v rámci legislativních změn potřebných k zavedení přímé volby starostů v obcích, v nichž v od komunálních voleb nemá být volena rada obce, uspořádalo Ministerstvo vnitra

⁸⁶Zeman a Gazdíkovi se shodují: Zavedme přímou volbu starostů. [online]. Česká televize, publikováno 31. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/229639-zeman-a-gazdikovi-se-shoduji-zavedme-primou-volbu-starostu/>

⁸⁷Zeman a Gazdíkovi se shodují: Zavedme přímou volbu starostů. [online]. Česká televize, publikováno 31. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/229639-zeman-a-gazdikovi-se-shoduji-zavedme-primou-volbu-starostu/>

⁸⁸JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

⁸⁹JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

anketu mezi představiteli obce týkající se míry jejich podpory zavedení přímé volby starostů. K 31. březnu 2011 se na anketní otázky vyjádřilo celkem 2 431 obcí (nebyla oslovena statutární města a hlavní město Praha), což je 39% všech obcí v České republice. Z výsledků vyplynulo, že přímou volbu podporuje 65% reagujících obcí, přičemž tato podpora se neomezuje pouze na obce s menším počtem obyvatel, neplatí tedy, že čím menší obec tím menší podpora.⁹⁰ Nejvyšší podpora přímé volby byla zaznamenána v Moravskoslezském kraji, nejnižší pak v kraji Středočeském.

Tabulka č. 4 – Dotazníková akce MV – Možnost zavedení přímé volby starostů

velikostní kategorie obce	počet reagujících obcí	názor obcí		názor obcí v %	
		ANO	NE	ANO	NE
obec do 500 obyvatel	1 249	825	424	66%	34%
obec od 501 do 1 000 obyvatel	603	392	211	65%	35%
obec od 1 001 do 1 500 obyvatel	238	143	95	60%	40%
obec od 1 501 do 3 000 obyvatel	174	113	61	65%	35%
obec od 3 001 do 5 000 obyvatel	79	50	29	63%	37%
obec od 5 001 obyvatel	88	51	37	58%	42%
CELKEM	2 431	1 574	857	65%	35%

Počet obcí v ČR (bez Hl. m. Prahy)	6 250
Počet reagujících obcí (v %)	39%

Zdroj: *Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby.* [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 18. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

– Výsledky ankety MV – Podporujete zavedení přímé volby starostů?



Zdroj: *Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby.* [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 18. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

⁹⁰*Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby.* [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 18. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

Poněkud jiné výsledky však vyplývají z ankety Rady Svazu měst a obcí ČR (SMOČR), která odmítla zavedení přímé volby starostů s poukazem na skutečnost, že *"mnoho starostů nemá o postavení přímo voleného starosty ani o jeho kompetencích dostatečné informace či představu"*. Dle výsledků této ankety 63% starostů s přímou volbou nesouhlasilo.⁹¹

Nepřehlédnutelné rozdíly ve výsledcích obou anket jsou dány způsobem, jakým se ministerstvo vnitra dotazovalo představitelů obcí. Zatímco SMOČR se dotazovalo na konkrétní názory na otázky týkající se například neslučitelnosti funkcí starosty s funkcí člena zastupitelstva, vlivu starosty na rozpočet obce, program rozvoje obce apod., ministerstvo vnitra se dotazovalo pouze na možnost zavedení přímé volby.⁹² Nicméně SMOČR samotný institut přímé volby neodmítá, avšak je pro její zavedení ve všech velikostních kategoriích obcí.

Naproti tomu pro Sdružení místních samospráv ČR je přímá volba tématem, kterým se sdružení intenzivně zabývá a v souladu s usnesením Republikového shromáždění bude i nadále usilovat o přijetí přímé volby, kterou považuje za progresivní institut, jenž může při vhodném nastavení přispět ke kvalitnímu výkonu správy obce.⁹³ Proto navrhuje přímou volbu, kterou charakterizují následující prvky:

- *přímá volba starosty (primátora) v čele obce, města s tím, že by byl osobně odpovědným za výkon veřejné správy na daném území, tedy i za chod úřadu; takový návrh vyžaduje hlubší zásah do stávajícího znění zákona o obcích;*
- *volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu, u velkých měst v systému dvoukolové absolutní většiny;*
- *ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit;*
- *volit zastupitelstvo na principu poměrné volby;*
- *rozdělit kompetence tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi (primátorovi) by byla svěřena exekutivní funkce; inspirativní je úprava slovenská;*

⁹¹ŠARADÍN, Pavel. *Přímá volba starostů? Ano, ne, ano?* [online]. Deník Referendum Domov, publikováno 29. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/10297-prima-volba-starostu-ano-ne-ano>

⁹²ŠARADÍN, Pavel. *Přímá volba starostů? Ano, ne, ano?* [online]. Deník Referendum Domov, publikováno 29. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/10297-prima-volba-starostu-ano-ne-ano>

⁹³BARTONIČKA, Jan. *Konec úvah o přímé volbě starostů v České republice?* [online]. Sdružení místních samospráv ČR. [cit.01.07.2013]. Dostupné z: <http://smscr.cz/aktuality.php?id=241>

- odvolávání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.⁹⁴

5.6 Ekonomické aspekty přímé volby

Finanční zhodnocení legislativní změny v podobě zavedení přímé volby starostů je nutné posuzovat ze dvou základních hledisek. První hledisko, úzce související se nastaveným systémem samotné volby, je **dopad na státní rozpočet**, ze kterého budou náklady na volby hrazeny. Přitom je nutné kalkulovat s eventualitou dvoukolového systému a s případy, kdy budou muset být vyhlášeny nové volby z důvodů obměny starostů v průběhu volebního období. Tyto finanční náklady lze objektivně vyhodnotit teprve po uzákonění konkrétního volebního systému pro přímou volbu. Další výdaje ze státního rozpočtu pak mohou představovat důchodové dávky pro bývalé starosty o kterých je uvažováno.⁹⁵

Druhým hlediskem je **dopad na obecní rozpočet**, neboť funkce občany přímo voleného starosty by zřejmě předpokládala uvolnění starosty jako představitele obce a nejvyššího výkonného orgánu obce, který by vykonával správu obce a v administrativně-právních vztazích by měl postavení správního orgánu,⁹⁶ což by nepochybně znamenalo nárůst mzdových nákladů. Předpokládá se totiž, že nárůst pravomocí starosty by prakticky vylučoval možnost konat tuto funkci vedle svého zaměstnání.

Podle současných odhadů Českého statistického úřadu by náklady na přímou volbu starostů představovaly částku 3000 Kč na obec při souběhu volby s řádnými volbami do zastupitelstev. Při dodatečných či opakovaných volbách se náklady zvýší na cca 85.000 Kč na obec.⁹⁷

⁹⁴ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

⁹⁵ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

⁹⁶ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /http://_www.mvcr.cz/odk2/./analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

⁹⁷ *Věcný záměr ústavního zákona, jímž se mění Ústava České republiky* [online]. České noviny [cit.07.07.2013]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vlada-souhlasil-se-zamerem-prime-volby-starostu-v-nekterych-obcich/745936>

5.7 Komparace volebních systémů

Diskuze kolem přímé volby starostů se samozřejmě nemůže netýkat volebního systému jako takového. Je zřejmé, že změna způsobu volby starosty bude vyžadovat nejen novelizaci zákona o obecním zřízení, ale i změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí, zahrnující úpravu procesu volby starosty, a to počínaje podáním návrhů na kandidaturu přes hlasovací lístky až ke sčítání hlasů, vyhlášení výsledků a soudní kontrole průběhu voleb.⁹⁸ Jako námět může například posloužit úprava volebního systému z období první republiky, kdy byl starosta volen podle složení zastupitelstva, tedy podle zásady poměrného zastoupení (od roku 1919 do roku 1933 v obcích s více než 700 obyvateli, od roku 1933 povinně ve všech obcích).⁹⁹

Jaký tedy přichází v úvahu volební systém? Zřejmě to nemůže být jiný volební systém než většinový a je otázkou, zda by to měl být jednokolový systém relativní většiny, dvoukolový systém absolutní většiny nebo systém jednojmenného přenosného hlasování. Proto je nutné provést zhodnocení jednotlivých systémů, definovat jejich klady a zápory tak, aby bylo zřejmé, co mohou jednotlivé systémy způsobit a co od nich lze očekávat.

5.7.1. Relativní většinový systém (jednokolový systém)

Jedná se o volební systém, který je ve světě nejvíce používaný pro parlamentní volby (je praktikován 68 zeměmi)¹⁰⁰. Jeho podstatou je, že většinu získává ten kandidát, který byl ve volbě nejúspěšnější, tj. získal více hlasů než kterýkoliv jiný kandidát. V praxi to může znamenat, že kandidát získá například 20 % hlasů a přesto je vítězem voleb. Tento systém je typický v jednomandátových volebních obvodech, kterými obce bezesporu jsou. Pro volbu starostů se používá na Ukrajině a na Kypru, popřípadě v menších obcích v Itálii.¹⁰¹

⁹⁸VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). Reforma veřejné správy [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

⁹⁹VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). Reforma veřejné správy [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

¹⁰⁰LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹⁰¹LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

Výhodou tohoto systému je nepochybně jeho jednoduchost, neboť volba proběhne v jednom kole, přičemž volič má k dispozici pouze jediný hlas. Nezanedbatelná je i ekonomická stránka v porovnání s ostatními systémy, které jsou nesrovnatelně dražší. Naopak poměrně zásadní nevýhodou je nedostatek legitimacy takto zvoleného představitele obce, který nemusí nutně být reprezentantem většiny obyvatel obce, což může mít dopady na střety s obecním zastupitelstvem v případě, že většina v tomto zastupitelstvu je politicky antagonistická. Paradoxně by se pak starosta obce mohl stát spíše příčinou zpolitizovaných konfliktů mezi jím a zastupitelstvem, a to zvláště v systému, kdy by byl na zastupitelstvu nezávislý, nemohl by jím být odvolán a nebyl by mu ani za výkon své funkce odpovědný.¹⁰²

5.7.2. Absolutně většinové systémy

Absolutně většinové systémy, stejně tak jako systém předchozí, jsou založeny na principu, že vítězem je kandidát, který získal nejvíce hlasů avšak podstatný rozdíl tkví v tom, že většinové systémy vyžadují většinu nadpoloviční. V praxi to znamená, že vítěz voleb musí získat více hlasů než všichni ostatní kandidáti dohromady, čehož je možné dosáhnout dvoukolovou volbou nebo některou z forem alternativního hlasování.¹⁰³

Dvoukolové systémy předpokládají pro vítěze voleb získání nadpoloviční většiny, a to buď v prvním kole nebo ve druhém kole, do kterého postoupil užší výběr kandidátů z prvního kola.¹⁰⁴ Druhé kolo však může probíhat ve dvou variantách, a to ve variantě s uzavřeným druhým kolem nebo ve variantě s otevřeným druhým kolem.

Varianta s uzavřeným druhým kolem předpokládá pouze dva kandidáty, kteří získali nejvyšší počet hlasů v prvním kole, což zaručuje, že jen jeden z nich získá nadpoloviční většinu hlasů, která nově zvolenému starostovi zaručuje legitimitu a mandát jednat jako reprezentant většiny voličů v obci.¹⁰⁵ Zde je potřeba poznamenat, že tento volební systém je používán v naprosté většině zemí v Evropě, kde volba starostů probíhá v režimu přímé volby.

¹⁰² *Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí.* [online]. ModerniObec.cz, publikováno 2. 3. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>

¹⁰³ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹⁰⁴ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹⁰⁵ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

Varianta s otevřeným druhým kolem nestanovuje počet kandidátů, kteří mají postoupit do druhého kola (postoupit mohou více než dva kandidáti), neboť rozhodující je zde podíl hlasů, který kandidáti obdrželi v prvním kole. Ke zvolení není potřeba nadpoloviční většina hlasů, postačuje většina prostá.¹⁰⁶ Nevýhodou tohoto systému je vyšší finanční náročnost, která by mohla být snížena v případě, že by k tomuto systému voleb došlo současně s dvoukolovými volbami do Senátu.

5.7.3. Alternativní hlasování (australské hlasování)

Podstatou alternativního hlasování je jednokolová volba s následným dalším vyjádřením preferencí formou pořadí, v jakém by volič kandidáty volil (např. kandidáta, kterého by chtěl volit na prvním místě číslem „1“, číslem „2“ pak kandidáta na kterého by měl být hlas přenesen v případě, že by nebyl zvolen kandidát „1“. Dvojka se tak stává alternativou v případě neúspěchu jedničky).¹⁰⁷

Mandáty jsou přerozdělovány tak, že je nejprve provedeno sečtení hlasů „1“ pro jednotlivé kandidáty, přičemž vítězem je ten kandidát, který získá nadpoloviční většinu. Pakliže k jejímu získání nedojde, přerozdělování pokračuje vyřazením nejslabšího kandidáta, jehož hlasy jsou rozděleny ostatním kandidátům na základě „2“ preferencí.¹⁰⁸ Takto dochází k postupnému vyřazování dalších nejslabších kandidátů do okamžiku, kdy některý z kandidátů získává nadpoloviční většinu hlasů.

Nevýhodou tohoto systému je jeho složitost. Nicméně na jeho základě by mohlo dojít ke zvolení kandidáta, který by byl přijatelný pro co nejvyšší počet voličů. Naopak zřejmě by jím nebyli zvoleni takoví kandidáti, kteří mají mezi voliči velké množství odpůrců.¹⁰⁹ Vzhledem k tomu, že by se volby konaly pouze v jediném kole, znamenalo by to i nižší finanční nároky na její provedení.

5.7.4. Doplňkové hlasování

Doplňkové hlasování je systémem na rozhraní mezi uzavřeným dvoukolovým

¹⁰⁶ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹⁰⁷ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹⁰⁸ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹⁰⁹ LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

systemem a alternativním hlasováním. Typický je tento systém pro volby starostů ve Velké Británii. Systém je vlastně alternativním hlasováním redukováným pouze na první dvě preference, což znamená, že volič v jediném kole volby označuje dva kandidáty preferencemi „1“ a „2“. Nezávislá-li žádný z kandidátů nadpoloviční většinu prvních hlasů, je realizováno tzv. *instantní* druhé kolo do kterého postupují dva kandidáti s největším počtem prvních preferencí.¹¹⁰ Z druhých preferencí kandidátů, kteří do druhého kola nepostoupili se vyčlení ty preference, jež byly určeny pro první dva kandidáty, a ty jsou pak přičteny k jejich hlasům. Po započítání druhých preferencí vítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů.

Systém je celkově méně složitý (pouze dvě preference), avšak na druhé straně neodráží zcela přesně vůli voličů, neboť ne vždy je dosaženo absolutní většiny hlasů.¹¹¹

5.7.5. Východiska pro Českou republiku

Výběr fungujícího volebního systému pro přímou volbu starostů je bezesporu důležitou otázkou diskutovanou v mnoha úrovních ať již komunální, regionální nebo celorepublikové politiky, jemuž by měla samozřejmě předcházet seriózní definice pravomocí přímo voleného starosty a definice jeho postavení v rámci institucí komunální politiky. Teprve poté bude možné, po zhodnocení všech v úvahu přicházejících variant volebních systémů, stanovit adekvátní model, který bude odpovídat podmínkám České republiky.

V současné době se jeví jako nejvhodnější způsob volby za použití dvou modelů, a to v závislosti na velikosti obce. Jednalo by se o relativní většinový systém v případě malých měst a obcí, zatímco ve velkých městech by byl realizován absolutní většinový systém.¹¹² Pro takovéto řešení existuje řada důvodů. Například v malých městech či obcích, kde voliči kandidáty znají zcela postačuje jednoduchý, srozumitelný a také finančně méně náročný jednokolový systém relativní většiny v rámci kterého by probíhala soutěž dvou nejsilnějších kandidátů. Pro velká města

¹¹⁰LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹¹¹LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>

¹¹²POLČÁK, Stanislav. *Přímá volba starostů aneb Jak silného starostu chceme mít*. [online]. Sdružení místních samospráv ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: www.mvcr.cz/

(uvažuje se o více než 10 000 obyvatel) je však tento systém nevhodný právě z toho důvodu, že kandidát může být zvolen největší menšinou, následkem čehož mohou být nekonečné střety starosty se zastupitelstvem. Z tohoto důvodu se jeví jako vhodná volba absolutní většinou ve dvou kolech.¹¹³

6. Prioritní otázky přímé volby

Politologické a právní aspekty přímé volby starostů vyvolávají celou řadu spolu navzájem souvisejících otázek, bez jejichž vyřešení či bez nalezení shody nad konkrétními řešeními nelze systém volby starostů v ČR smysluplně změnit. Otázky typu, zda bude starosta odpovědný rovněž za výkon obecního úřadu, jaké bude postavení rady obce jako orgánu obce, jaký bude její vztah ke starostovi či zda bude vůbec potřebná, jakým volebním systémem bude starosta volen, jaké bude mít kompetence, kdo bude provádět kontrolu výkonu jeho funkce, kdo bude mít právo jej z funkce odvolat, jakým způsobem bude odměňován, kterým z volebních modelů bude volen starosta a kterým zastupitelstvo, jaké budou jeho kompetence a mnohé další otázky vyvolávají poměrně ostré diskuze napříč politickou scénou, a to nejenom na vrcholové, ale i komunální či regionální úrovni. Proto je potřeba tyto otázky nejenom definovat, ale i provést jejich rozbor, popřípadě uvést míru podpory jednotlivých návrhů ze strany politických subjektů, neboť právě ta jsou zásadní pro vytvoření a následné přijetí životaschopného modelu přímé volby starosty obce.

6.1 Postavení a kompetence, odpovědnost a odvolatelnost starosty obce

Z hlediska změny systému volby starostů jsou kompetence přímo voleného starosty zásadní otázkou, neboť mandát v demokratických volbách získaný by se měl projevit jak v jeho postavení, tak v jeho kompetencích. Principiálně tak musí dojít ke změně jeho vztahu k zastupitelstvu, na kterém by měl být přímo volený starosta nezávislý, nemohl by jím být odvolán a nebyl by mu za výkon své funkce odpovědný.¹¹⁴ Pak je ale nutné vyřešit, zda by starosta měl být z titulu své funkce členem zastupitelstva nebo nikoliv. Obě varianty jsou možné, avšak, jak vyplývá z

¹¹³POLČÁK, Stanislav. *Přímá volba starostů aneb Jak silného starostu chceme mít.* [online]. Sdružení místních samospráv ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: www.mvcr.cz/

¹¹⁴*Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

analýzy provedené ministerstvem vnitra, "*naprostá oddělenost funkcí starosty a člena zastupitelstva by znamenala určité riziko posílení jednoho z hlavních rizik přímé volby starostů, tj. zablokování chodu obce při konfliktech mezi starostou a zastupitelstvem*".¹¹⁵ Problematické je ale i řešení, kdy je starosta členem zastupitelstva, čímž na něm ve svém důsledku ztrácí určitou míru nezávislosti (mohlo by tak například legitimně docházet k úkolování starosty jako člena zastupitelstva). Zároveň by tak došlo k situaci, kdy je zastupitelstvo jako kolegiální orgán složeno z osob, které byly voleny do svých funkcí různým způsobem, což by nepochybně mělo za následek narušení rovnováhy vzájemného systému brzd a vyvažování kompetencí obou orgánů.

Zcela jistě se tak jako výhodnější jeví systém starosty jako orgánu, kterému je svěřeno operativní rozhodování ve věcech samostatné působnosti obce, oddělit od orgánu zastupitelstva, kterému by tak náleželo koncepční a strategické rozhodování ve věcech samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti by i nadále příslušela pravomoc obecnímu úřadu. Diskutabilní se proto jeví názory požadující odpovědnost přímo voleného starosty ve věcech jak samostatné, tak přenesené působnosti. Zde je nutné poznamenat, že i když se tento systém uplatňuje na Slovensku od počátku 90. let 20. stol., v Českých zemích nemá tradici, neboť model rozdělení samosprávné působnosti mezi zastupitelstvo, radu a starostu vychází a v mnohém navazuje na model uplatňovaný v obecním zřízení již od roku 1864.¹¹⁶

S výše uvedenou problematikou úzce souvisí otázka odpovědnosti přímo voleného starosty, popř. jeho odvolatelnost či zánik jeho mandátu. Nezávislost starosty na zastupitelstvu znamená ve své podstatě ztrátu možnosti zastupitelstva starostu ze jeho funkce odvolat. Zde se projevuje problém vyváženosti kompetencí, kdy posílení pravomocí starosty vyvolává na druhé straně snížení pravomoci ostatních volených zástupců, které může ad absurdum vést až ke zcela nezávislému a nekontrolovatelnému postavení starosty.¹¹⁷ Možnost odvolání starosty, jako projev ztráty důvěry pro jeho politická nebo věcná rozhodnutí a postoje, by se nově svěřovala místnímu referendu občanů pod podmínkou požadavku kvalifikované

¹¹⁵ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹¹⁶ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹¹⁷ KALÁBKOVÁ, Gabriela. *Přímá volba starostů a hejtmanů jako cesta do středověku.* [online]. Britské listy, publikováno 30. 7. 2010 [cit.09.07.2013]. Dostupné z: <http://blisty.cz/art/53716.html>

většiny oprávněných voličů. Samotný akt odvolání by prováděl ředitel krajského úřadu.

Zánik mandátu by pak zcela jistě souvisel s úmrtí starosty, s jeho rezignací, s neslučitelností funkcí, s pravomocným rozhodnutím soudu, kterým by starosta obce byl odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody s nezpůsobilostí k výkonu funkce atp.¹¹⁸

Další zásadní otázkou jsou kompetence starosty. Je nepochybné, že postavení přímo voleného starosty, avšak se stejnými pravomocemi, kterými disponuje dnes, by zřejmě nenaplnilo očekávání občanů, kteří starostu v přímé volbě zvolili. Je to z toho důvodu, že současná právní úprava svěřuje výkonnou rozhodovací pravomoc v otázkách místní samosprávy mezi zastupitelstvo a radu obce,¹¹⁹ což další posilování autority starosty popř. realizování jeho volebního programu buď přímo vylučuje nebo alespoň výrazně omezuje. Logicky se tak nabízí, že přímo zvolený starosta jako orgán nezávislý na zastupitelstvu by měl převzít pravomoci rady obce, přičemž zastupitelstvo by si tyto pravomoci nemohlo vyhradit tak, jak je to upraveno v současné právní úpravě. To by znemožnilo zastupitelstvu starostu omezovat ve výkonu jeho funkce. Kromě výkonu těchto pravomocí by starosta dále vykonával pravomoci, které nejsou zákonem svěřeny žádnému orgánu obce. Zastupitelstvo by si sice mohlo některé tyto pravomoci "vyhradit", avšak např. za podmínky získání kvalifikované většiny, což by opět svým způsobem posílilo postavení starosty.

Je zřejmé, že z hlediska přímé volby kompetenčně slabý starosta představuje zásadní riziko, že veškeré devizy přímo voleného starosty (silný mandát potvrzený demokratickou volbou, možnosti naplňovat volební program a přímá odpovědnost voličům za výkon funkce) učiní ve vztahu k veřejnosti tento institut tzv. bezzubým, neboť právě tyto aspekty naplňují očekávání voličů, kteří v přímé volbě spatřují možnost těsnějšího zapojení do rozhodování v samosprávě. Z těchto důvodů se proto jeví více žádoucí širší nastavení jeho kompetencí v oblasti samostatné působnosti, protože pokud by i nadále rozhodovací kompetence zůstaly v působnosti zastupitelstva a rady, byl by přímo zvolený starosta zcela závislý na kolektivní vůli

¹¹⁸*Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: http://_www.mvcr.cz/odk2/.analiza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz

¹¹⁹ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>

těchto orgánů. Tato závislost by pak navíc mohla být umocněna ještě jeho případnou politickou příslušností odlišnou od většiny členů zastupitelstva či rady.¹²⁰

6.2 Otázka uvolnění starosty a jeho odměňování

Přímá volba starostů by bezpochyby znamenala nárůst odpovědnosti takto voleného starosty jako představitele obce a zřejmě i jako nejvyššího výkonného orgánu obce s postavením správního orgánu v administrativně-právních vztazích. Z těchto důvodů by starosta dozajista nemohl vykonávat funkci současně se svým zaměstnáním. Nelze však opomenout situaci, že nově zvolený starosta bude mít zájem vykonávat své dosavadní zaměstnání.

Ministerstvo vnitra ve své analýze zmiňuje tři varianty možného řešení této situace. První varianta spočívá v možnosti nově zvoleného starosty se své uvolnění vzdát a konat funkci jako neuvolněný. Zde však bude záležet na rozsahu kompetencí, které budou nově koncipované funkci přináležet (např. slovenský model obecního pořádku představuje starostu jako nositele veškeré exekutivní kompetence s formální odpovědností za výkon státní správy v přenesené působnosti),¹²¹ což by mohlo efektivní souběžný výkon zaměstnání a funkce starosty obce vylučovat.

Druhá varianta představuje tzv. zákonnou uvolnění, která ovšem bude znamenat poměrně značný nárůst finančních prostředků pokrývajících odměny uvolněných starostů. Zde by bylo zřejmě vhodné stanovit uvolnění starosty v závislosti na počtu členů zastupitelstva obce (*např. v obcích s 5 – 10 členy zastupitelstva by byl starosta ze zákona neuvolněný, neurčí-li zastupitelstvo se souhlasem starosty jinak, a v obcích s 11 – 14 členy zastupitelstva by byl starosta ze zákona uvolněný, pokud se uvolnění sám nevzdá*).¹²² Toto řešení má racionální základ postavený na obecních financích, ze kterých by případné odměny za výkon uvolněného starosty byly hrazeny.

Třetí varianta ponechává volnost rozhodování zastupitelstvu obce v tom smyslu, že v době před volbami samo určí, zda starosta bude svou funkci vykonávat

¹²⁰VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). Reforma veřejné správy [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

¹²¹JÚPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220

¹²²*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analýza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

jako uvolněný či neuvolněný a dále již bude na uvolněném starostovi, zda bude chtít tento statut změnit na neuvolněný. Současně s tímto rozhodnutím by byla stanovena odměna za výkon funkce, kterou by již nebylo možno, bez souhlasu starosty, zastupitelstvem dodatečně měnit v jeho neprospěch. Tato varianta generuje ekonomickou nezávislost starosty na zastupitelstvu a zároveň bude vycházet z reálné náročnosti funkce starosty v konkrétní obci.¹²³

6.3 Otázka rozhodování starosty v přenesené působnosti

Otázka odpovědnosti starosty za výkon nejenom samostatné působnosti, ale i státní správy v přenesené působnosti velice úzce souvisí s otázkou odbornosti starosty, která musí být nutně předpokladem pro řízení administrativního aparátu. Přitom je potřeba zdůraznit, že pokud by se stal starosta takto koncipovaným orgánem, stal by se zároveň součástí koncepce státních orgánů České republiky, a tudíž by nesl odpovědnost za svá rozhodnutí v rámci státní správy přesahující hranice vlastních záležitostí samosprávy, a to při zachování principů nestrannosti, odbornosti či věcné správnosti. Přitom by byl starosta "pouze" politik zvolený do svého úřadu na základě jím předkládaného volebního programu. Je proto potřeba se ptát, jak občanům jako adresátům veřejné správy může prospět osobní odpovědnost starosty za vydávaná rozhodnutí, na jejichž přípravě se v každém případě musí podílet administrativní aparát?¹²⁴

I když lze namítat, že o poměrně širokou agendu jde i v rámci samostatné působnosti a navíc existuje velké množství malých obcí, kde funkci vykonává neuvolněný starosta, je otázkou, nakolik smysluplnou či pozitivní změnou oproti současné úpravě by mohlo být formální svěření rozhodovací pravomoci v přenesené působnosti starostovi za současné existence odborného administrativního aparátu.¹²⁵

6.4 Otázka určení typů obcí, kde bude starosta volen přímo

Počátkem roku 2012 byla Vládou ČR schválena ústavní novela umožňující

¹²³ *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /<http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹²⁴ ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /<http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>

¹²⁵ ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: /<http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>

veřejnosti v budoucnu volit starosty přímou volbou, která by však byla omezena pouze na obce, které nemají obecní radu, tedy tzv. *malé obce*. To ve své podstatě neznamená zásadní změnu současného systému, neboť v těchto obcích již v současnosti většinu pravomocí rady vykonává starosta.

Vláda při schvalování této novely vycházela ze své analýzy, přičemž stanovila dvě základní varianty.

První varianta předpokládala pevné vymezení obcí, kde by byla provedena přímá volba, a to stanovením maximálního počtu obyvatel (1500 obyvatel podle údajů z evidence obyvatel k 1. lednu v roce voleb).¹²⁶ Druhá varianta předpokládala přímou volbu starostů v obcích, ve kterých se nevolí rada (v současnosti v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů). Tyto obce však mají možnost se rozhodnout, zda obecní radu mít nebo ne, a zda tedy volit starostu přímou volbou, a to prostřednictvím určení počtu členů zastupitelstva. Realizace této varianty umožňuje, aby si i nejmenší obec prostřednictvím stanovení maximálního počtu zastupitelů mohla zvolit model s nepřímou volbou a naopak města s počtem obyvatel do 10 000 by si mohla prostřednictvím minimálního počtu zastupitelů zvolit model s přímou volbou.¹²⁷

6.5 Otázka časové souvislosti mandátu starosty s mandátem zastupitelstva

Problematika přímé volby také nutně vyvolává řadu dalších otázek týkajících se časové souvislosti mandátu starosty s mandátem zastupitelstva. Paralelně to lze dokumentovat na mandátu přímo voleného prezidenta republiky s mandátem Parlamentu. Jak v případě prezidenta, tak v případě člena Poslanecké sněmovny či Senátu dochází k volbě na základě jiného volebního systému v jiném čase, což je pojistka pro to, aby v jednom okamžiku nedošlo ke skončení mandátu všech zmiňovaných institucí.

V případě přímé volby starostů obcí se automaticky předpokládá soulad volebního období zastupitelstva s volebním obdobím přímo voleného starosty, a to jak v jeho délce, tak v datumovém počátku. Je to dáno mnoha faktory, kterými jsou

¹²⁶ *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>

¹²⁷ *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>

např. nízká finanční náročnost, méně náročná organizace voleb, atraktivita přímé volby pro voliče, vyšší pravděpodobnost preferencí kandidátů stejných či obdobných politických stran nebo seskupení názorově blízkých, což by mohlo mít za následek snížení možnosti vzniku kohabitace.

Avšak je nutné se zabývat i problémy, které by mohly z takto nastaveného systému vznikat. Jde především o předčasné ukončení výkonu funkce starosty (ať již odvoláním nebo zánikem mandátu), ale možné, i když méně pravděpodobné, je předčasné ukončení činnosti celého zastupitelstva.

Jestliže ukončí činnost celé zastupitelstvo v zákonem přepokládaných případech, pak musí nastat vypsání nových řádných voleb zastupitelstva. Jednodušší situace nastává v případech ukončení mandátu jednotlivého člena zastupitelstva, kdy zastupitelstvo může i nadále plnit svoji funkci a zákon stanovuje systém náhrady mandátu prostřednictvím náhradníků, kteří se volbách umístili a dalších pozicích kandidátní listiny. V případě inkompatibility funkce starosty jako člena zastupitelstva, dojde-li k rozpuštění zastupitelstva, starostův mandát zůstává nedotčen.

Problém však nastává v případě odvolání přímo voleného starosty nebo zániku jeho mandátu. Tato skutečnost vyžaduje novou volbu, protože jeho nahrazení dalším v pořadí na kandidátní listině se umístěným kandidátem není možné. Mandát nového starosty (měl-li by být rovněž čtyřletý) by se tak začal odvíjet v jiné časové souvislosti než mandát zastupitelstva, což by vedlo k disproporci mezi začátky a konci mandátů obou orgánů.

Řešením by tak mohlo být časové ohraničení mandátu nově zvoleného starosty s mandátem stávajícího zastupitelstva, tedy mandát by zanikl v okamžiku konání nových voleb do zastupitelstva. Tím by došlo ke zkrácení jeho volebního období, což by bylo v rozporu s myšlenkou přímé volby starosty realizující svůj volební program na základě kterého byl občany zvolen.

Dalším řešením by mohly být dvoje volby, jedny starostenské a druhé zastupitelské, každé v jiném termínu, což je ovšem řešení nevýhodné jak finančně tak organizačně. Jistým kladem této varianty, kdy se mandáty tzv. přesahují, by byla určitá kontinuita v rámci řízení obce zabraňující mnohdy překotným změnám vyskytujících se v povolebním období, zvláště nastupuje-li do vedení obce opozice. Jako reálnější se však jednoznačně jeví větší riziko vzniku kohabitace mezi původním zastupitelstvem a nově zvoleným starostou ústící v nefunkční a neefektivní správu obce.

Možným řešením by se tak mohlo stát převzetí funkce starosty a jeho pravomocí místostarostou, a to až do doby konání nových voleb.

6.6 Otázka postavení místostarosty

Ministerstvo vnitra ve své Analýze navrhuje dvě varianty ustavení do funkce místostarosty. První varianta představuje jediného místostarostu, odpovědného za výkon funkce starostovi. Ten by jej také do funkce jmenoval z řad členů zastupitelstva. Jedině zastupitelstvo by pak bylo oprávněno stanovovat i větší počet místostarostů, a to již v době před volbami, přičemž tento počet by musel zůstat neměnný.¹²⁸

Druhá varianta vychází z filozofie „plnohodnotného“ zástupce starosty rovněž voleného v přímých volbách.

Kompetence místostarosty budou záležet na skutečnosti, zda je funkce starosty obsazena či nikoliv. Místostarosta bude vykonávat plný rozsah kompetencí starosty, v případě, že tato funkce nebude obsazena nebo neurčí-li starosta jeho kompetence. Jinak v tom rozsahu, který starosta určí.

6.7 Otázka kontroly výkonu funkce starosty

Jedním z důvodů pro zavedení přímé volby starostů je navrhovateli uváděno i zajištění kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce, tedy i starosty. Tuto takzvaně politickou kontrolu by měli zajišťovat především voliči samotní prostřednictvím institutu odvolání starosty. Zastupitelstvu by tato pravomoc již více nenáležela. Zde je však nutné si položit otázku, zda je pouze takovýto systém kontroly v situaci, kdy by měl být starosta výkonným orgánem obce, jež zodpovídá za správní rozhodování, rozhodování o majetku apod., dostatečným. Nezávislost na zastupitelstvu by totiž v tomto kontextu znamenala odbourání jedné ze zásadních právních záruk vyplývajících z našeho právního řádu a tou je účast veřejnosti na rozhodování o záležitostech obce. Přitom právě veřejnost zasedání zastupitelstva představující možnost uplatňovat své připomínky a návrhy, zejména v souvislosti s rozhodováním o zásadních majetkových záležitostech obce, je jedním ze

¹²⁸ *Analýza zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analiza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

stěžejních nástrojů průběžné kontroly rozhodovací činnosti podle principu otevřenosti a transparentnosti rozhodovacího procesu v obci.

Řešení svěřit výkonné rozhodování starostovi by kladlo překážku zmiňovanému principu veřejnosti, byť by řešením mohlo být oprávnění zastupitelstva tzv. „otevřít“ i jednotlivé otázky rozhodování starostou, což by ale bylo v kolizi s deklarovanou nezávislostí starosty na zastupitelstvu. Zbývající řešení, tedy omezit se na kontrolu pouze v rovině možnosti odvolat starostu či jej případně v dalším volebním období nevolit, je rezignací na jakoukoliv interní kontrolu starosty.

A tak zbývá prakticky jediná možnost kontroly ze strany občanů, a tou je důsledné využívání práva na svobodný přístup k informacím.

6.8 Otázka rady obce

Jedna z důležitých otázek dotýkajících se přímé volby je jak definovat postavení obecní rady v hierarchii orgánů obce, její vztah k ostatním orgánům obce (zejména vztah k přímo zvolenému starostovi) a její úkoly v podmínkách přímé volby starosty.

Z platného zákona o obcích vyplývá, že rada je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti, který se ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu, zatímco v oblasti přenesené působnosti jí přísluší rozhodovat jen stanoví-li tak zákon. Tvoří ji starosta, místostarosta a další členové volení z řad členů zastupitelstva obce. V současné době je rada tvořena na základě koaličních stranických dohod podle politické příslušnosti. Jako problém se však jeví odbornost členů rady, neboť jednotliví radní mají řídit kvalifikované experty. V nové právní úpravě by tedy měli být jmenovanými kvalifikovanými odborníky – nepolitiky, kteří by byli schopni řídit svůj svěřený úsek činnosti úřadu.

Změna způsobu volby starosty a s tím nutně související rozšíření jeho pravomocí by byla obtížně realizovatelná bez přehodnocení vztahu starosty a rady obce, a to buď formou omezení pravomocí rady ve prospěch starosty nebo jejího úplného odstranění ze soustavy orgánů obce.¹²⁹

V případě existence rady by právo jmenovat tento orgán měl mít přímo volený starosta obce, který by si tak zároveň vytvořil nejbližší tým spolupracovníků, jež by

¹²⁹VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*. [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 21. 6. 2004 [cit.09.07.2013]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=61_80233

společně s ním tvořili výkonný orgán obce. Rozhodnutí o tom, zda radu obce zřídit či nikoliv by tedy bylo svěřeno do pravomoci starosty obce, zároveň by však bylo vhodné prostřednictvím zákona upravit maximální počet členů rady v návaznosti na typ obce, počet obyvatel obce či počet členů zastupitelstva obce. Přitom by bylo možné vycházet ze současné slovenské právní úpravy, kde jsou starostové voleni přímo a kde je orgánem obce pouze zastupitelstvo a starosta (§ 10 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení). Zákon zde sice připouští institut obecní rady, tato je však zcela odlišná od obecní rady v pojetí zákona o obcích č. 128/2000 Sb., protože se jedná o iniciativní, výkonný a kontrolní orgán zastupitelstva, resp. poradní orgán starosty bez rozhodovacích pravomocí v oblasti samosprávy obce.¹³⁰

Další možností je nechat radu jako výkonný orgán zcela zaniknout.

6.9 Otázka ústavního zakotvení přímé volby starosty

Přímá volba starosty je bezesporu zásadní změnou modelu obecního zřízení, neboť pomineme-li variantu, že změnou volby starosty nedojde ke změně jeho kompetencí, pak každá další varianta představuje systémovou změnu, která by zřejmě vyžadovala revizi ústavy. Jde o změny spočívající ve změně pojetí rady obce či jejím úplném odstranění a převedení jejích kompetencí na starostu a částečně rovněž na zastupitelstvo.

V současnosti je podle Ústavy ČR obec samostatně spravována zastupitelstvem, přičemž členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. To znamená, že orgánem povolaným ke správě obce v samostatné působnosti je zásadně zastupitelstvo, jehož členové jsou voleni všeobecným, rovným a přímým způsobem.

Změna systému volby starosty se bude zcela nepochybně projevat ve sféře změny pojetí výkonu veřejné moci jednotlivými orgány, což již je situace, která by vyžadovala změnu ústavního článku 101 odst. 1, který požaduje, aby obec byla samosprávně spravována zastupitelstvem.¹³¹ Je to z toho důvodu, že samospráva na rozdíl od státní správy je založena na principu kolektivního a nikoliv monokratického rozhodování. Ostatně námitky protiústavnosti jsou vznášeny již i vůči stávajícímu

¹³⁰PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů II (Problémy současného stavu a navrhované změny)*. Veřejná správa [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 27. 7. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

¹³¹POLČÁK, Stanislav. *Přímá volba starostů aneb Jak silného starostu chceme mít*. [online]. Sdružení místních samospráv ČR. [cit.30.06.2013]. Dostupné z: www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-4-judr-polcak-

zákonu o obcích, který vyhrazuje rozhodování o určitých záležitostech radě, čímž vylučuje, aby o nich rozhodovalo zastupitelstvo.¹³² To znamená, že pro případnou změnu ústavy budou rozhodující konkrétní pravomoci, kterými bude přímo volený starosta vybaven, a do jaké míry se nově získané kompetence starosty projeví v systému vzájemných vztahů mezi samosprávnými orgány obce. Je nepochybné, že jakákoliv snaha o omezení možnosti zastupitelstva rozhodovat o některé z otázek náležejících do samostatné působnosti obce, by měla být ústavně vyjádřena, zejména pokud by se jednalo o vyhrazení pravomoci přímo zvoleného starosty na úkor zastupitelstva, neboť i současné vyhrazení kompetencí radě obce vyvolává z ústavněprávního hlediska jejich zpochybňování.

Další otázky vyplývají z přímé volby samotné. Jde o to, že současný systém přímé volby zastupitelstva, od kterého se následně odvozují další orgány obce, tj. rada a starosta tak, jak je v ústavě zakotven, by musel být přehodnocen, neboť úprava volby starosty pouhou změnou zákona o obecním zřízení, jakož i volebního zákona by byla v rozporu s ústavou. Současná ústava rovněž neoperuje s pojmem starosta, který je vyhrazen pouze zákonu tzn., že při zásadní úpravě kompetencí starosty na úkor zastupitelského orgánu, popř. nově koncipovaný princip volby starosty a jeho zakotvení v samosprávných orgánech obce, se tyto skutečnosti nutně musí projevit i v ústavní rovině.

Problematická je i otázka souběhu mandátů zastupitelstva a přímo voleného starosty. Ústava stanovuje čtyřleté funkční období zastupitelstva. Z tohoto ustanovení lze odvodit, že počátek a délka mandátů obou orgánů je totožná. Vzhledem k tomu, že je institut starosty koncipován na principu jeho nezávislosti na zastupitelstvu, by však problém nastal v okamžiku předčasného ukončení činnosti zastupitelstva nebo předčasného zániku mandátu starosty, popř. jeho odvolání z funkce. Argumentačně zřejmě neobstojí ukončení výkonu funkce starosty s mandátem vzešlým z přímé volby např. důvodu neschopnosti zastupitelstva se po dobu šesti měsíců sejít v usnášeníschopném počtu. Východiskem by proto mělo být doplnění ústavy o

¹³²VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)*. [online]. Reforma veřejné správy. [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/ clanek .asp?id =6110710/>

ustanovení, že podmínky, za jakých by mělo dojít k vyhlášení nových voleb starosty před uplynutím jeho funkčního období, bude stanovovat zákon.¹³³

Neméně důležitou otázkou je pak zamýšlená realizace přímé volby pouze některými obcemi a nikoliv plošně na území celé České republiky. Jde prakticky o dělení obcí na dvě kategorie, a sice kategorii obcí, které mohou volit svého starostu a kategorii obcí, která volbu starosty nepřipouští. Toto řešení ve své podstatě narušuje rovné podmínky přístupu k voleným a jiným veřejným funkcím, v tomto případě práva vztahující se k volbě starosty tak, jak jsou zaručena Listinou práv a svobod, a to jak práva aktivní volby, tak práva volby pasivní. Pokud by takovéto dělení obcí přece jen bylo vyjádřeno pouze zákonem, pak by toto ustanovení bylo zcela nepochybně v rozporu s ústavou. Tento rozpor by mohl být odstraněn pouze její změnou, která by stanovila, že zákon určuje kategorii obcí, kde je správa obce vykonávána i starostou.¹³⁴

6.10 Otázka zákonného zakotvení přímé volby starosty

Zákonné zakotvení přímé volby by následovalo po provedených změnách ústavy a záviselo by především na rozsahu kompetencí, které by byly přímo volenému starostovi svěřeny. Novelizována by tedy musela být řada souvisejících zákonů.

Jednalo by se o poměrně zásadní změny zákona o obecním zřízení reagující na úpravu postavení zastupitelstva obce a starosty obce, výhrady pravomocí starosty obce, postavení či samotná existence rady obce jakožto výkonného orgánu.

Nesporně by také muselo dojít k úpravě zákona o volbách do zastupitelstev obcí, která by se týkala oblasti procesu voleb či soudní kontroly průběhu voleb. Přímá volba starosty by tak mohla být součástí této právní normy nebo by byla upravena v samostatném zákoně.

Novelizován by musel být i zákon o místním referendu, který v současné podobě nepřipouští konání místního referenda o volbě a odvolání starosty, popř. primátora.

¹³³MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 45.

¹³⁴MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP. s. 45.

Nově by také muselo, z hlediska nezávislosti starosty na zastupitelstvu, dojít i k definování osoby, která bude řídit obecní policii ve smyslu, zda to bude pouze starosta nebo jím pověřená osoba nebo člen zastupitelstva (jednalo by se o variantu inkompatibility funkce starosty a člena zastupitelstva). Současná právní úprava zákona o obecní policii totiž stanovuje, že "*obecní policii řídí starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem obce*".

Výčet novelizovaných zákonů však rozhodně není úplný, vždyť např. v Polsku bylo v souvislosti se zavedením přímé volby starostů upraveno 72 zákonů.¹³⁵

7. Shrnutí názorových proudů

Dosavadní rozbor problematiky přímé volby starostů z hlediska politologicko-sociologického či hlediska právního vycházel jednak z analytických materiálů vypracovaných Ministerstvem vnitra, jednak z často modifikovaných prohlášení jednotlivých politických subjektů a v neposlední řadě i ze zahraničních zkušeností evropských států, které již přímou volbu starostů v minulosti zavedly. Právě na základě tohoto rozboru, opomineme-li prozatím názory přímou volbu nezavádět, lze vygenerovat základní teze zastánců přímé volby, popř. postoje Ministerstva vnitra zdůvodňující, proč přímou volbu zavádět:

1. Nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů, potřeba zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v obci, zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce resp. starosty.¹³⁶
2. V menších obcích už stejně rozhoduje starosta, kandidátky jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění, voleny jsou konkrétní osoby.¹³⁷
3. Starosta by se měl volit přímo pouze v obcích, v nichž se nevolí rada.
4. Starostou je na základě kompromisní koaliční dohody zvolena osoba, která nemá největší podporu voličů.¹³⁸

¹³⁵MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP s. 47.

¹³⁶ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7.2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://mvr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx](http://mvr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx)

¹³⁷ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7.2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [/http://mvr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx](http://mvr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx)

¹³⁸KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. *Přímá volba starostů - Qui bono?* [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:

5. Radními se stávají politici či občané bez jakékoliv odborného zázemí, kteří rozhodují spíše intuitivně nebo na základě doporučení vedoucích pracovníků.¹³⁹
6. Posílení mandátu, pozice a autority starosty při naplňování jeho volebního programu, zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon funkce a s tím souvisejícího většího zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci.¹⁴⁰

Tyto teze je následně nutné převést do parametrického vyjádření modelu přímé volby takto:

1. *přímá volba bude povinná v obcích do 1500 obyvatel, popř. v obcích, kde se nevolí rada obce;*
2. *zastupitelstvo v obcích a městech od 1500-10000 obyvatel se bude moci rozhodnout pro následující období, že starosta bude volen přímo, což může učinit v zákonem stanovených lhůtách po vyhlášení komunálních voleb prezidentem republiky, přičemž rozhodnutí bude platit jen pro následující volební období;*
3. *volba je jednokolová, mandát získává kandidát s nejvyšším počtem hlasů;*
4. *přímo volený starosta je odvolatelný rozhodnutím místního referenda, mandát zaniká i smrtí, která má za následek novou volbu, starosta není odvolatelný rozhodnutím zastupitelstva;*
5. *kandidát na starostu může kandidovat do zastupitelstva, obě funkce zůstávají i nadále slučitelné;*
6. *kandidaturu může předložit jak zástupce politických stran, tak nezávislý kandidát po sesbírání příslušné petice občanů za jeho kandidaturu;*
7. *zvolený starosta je oprávněn určit si svého místostarostu podle své volby a dalšího místostarostu s přivolením zastupitelstva;*
8. *starosta nemůže uplatnit vůči rozhodnutím zastupitelstva právo veta;*
9. *přímo zvolený starosta je odpovědný za výkon všech pravomocí v samostatné působnosti obcí, které dnes vykonává kolektivním rozhodnutím rada obce.¹⁴¹*

¹³⁹KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012

¹⁴⁰Největší rozruch budí otázka kompetencí. [online]. Moderní obec, publikováno 2. 3. 2011 [cit.30.06.2013].Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>

8. Protiargumenty

8.1 Úvod - přímá volba bez historických souvislostí

Obecní zřízení v jeho moderním pojetí má tradici na území našeho státu od roku 1850 v souvislosti s účinností tzv. Stadionovy ústavy, samozřejmě vyjma let komunistického totalitního experimentu. V intencích prvorepublikové tradice, tj. v souladu s principy zastupitelské demokracie, byla obecní samospráva obnovena po roce 1990, což znamenalo vznik více než 2000 obcí, jež se oddělily od bývalých obcí střediskových.

Model zastupitelské demokracie spočívá na rozdělení kompetencí v oboru samostatné působnosti mezi zastupitelstvo, radu a starostu. Takto koncipovaná obecní samospráva svěřuje nejvyšší moc (schvalování rozpočtu, dispozice s obecním majetkem, popř. koncepční záležitosti týkající se rozvoje obce) obecnímu zastupitelstvu, které představuje při výkonu této moci suverénní orgán, jehož kontrola veřejností (zasedání zastupitelstva obce je veřejné) představuje jednu ze záruk zákonnosti fungování obecní samosprávy v České republice. Zbývající otázky jsou svěřeny radě, přičemž starostovi zákon mnoho kompetencí v oblasti samostatné působnosti nesvěřuje.¹⁴² Obdobné principy jsou uplatňovány i na úrovni vyšších územně samosprávných celků a platí stejně tak i pro vládu, premiéra a Poslaneckou sněmovnu Pa ČR.¹⁴³

Návrh na přímou volbu starosty je tak výrazným zásahem do tradičně vyváženého a relativně konzistentního systému veřejné správy, neboť "*základní otázka přímé volby starostů nestojí tak, zda volit v systému přímé volby, ale jak silné postavení starosty chceme ve skutečnosti mít*".¹⁴⁴

Přímo volený starosta bude představovat suveréna s politickou mocí sám rozhodovat a současně nést za svá rozhodnutí politickou odpovědnost před svými

¹⁴¹NOVÁK, Lukáš. *Gazdík: V Evropě již převažuje přímá volba*. [online]. TOP 09 s podporou starostů, publikováno 22. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/aktuality/gazdik-v-evro-pe-jiz-prevazuje-prima-volba.html>

¹⁴²VEDRAL, Josef. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: ASPI [právní informační systém]. LIT 35957CZ ASPI 2010 [1.6.2010]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 6. 2013].

¹⁴³ČERNOCHOVÁ, Jana, PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů je nesystémová*. [online]. Právý břeh, revue pro právicovou politiku, publikováno 6. 6. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.pravybreh.cz/author/janacernochova/>

¹⁴⁴*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analiza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

voliči¹⁴⁵. Do poměrně vyváženého konceptu sdílení moci na komunální úrovni opírajícího se o mocenskou hegemonii zastupitelstva tak proniká institut přímo voleného starosty prosazujícího svůj volební program, se silným mandátem a jemu odpovídajícím podílem na obecní moci, který může znamenat i velmi razantní změnu stávajícího systému směrem k manažerskému systému, a to na úkor legitimacy zastupitelstva. V případě přímé volby se totiž nejedná o zdánlivě jednoduchou změnu spočívající pouze ve změně systému volby, jak by se mohlo na první pohled zdát, ale o změnu koncepční bourající dosavadní fungující systém.

Je nutné si tedy položit základní otázku, co nás nutí zasahovat do stávajícího systému obecního zřízení, kde občané obce volili ze svého středu pouze kolegiální zastupitelský sbor, od něhož se teprve odvozovaly další samosprávné orgány obce a budovat tak komunální samosprávu na zcela nových duálních základech bez toho, aniž bychom zvážili možné důsledky takovéto změny?

Současný systém zcela jistě není ideální, nicméně jde o systém relativně fungující, který by mohl být přímou volbou některými politiky prezentovanou jako jednoduchá změna poměrně snadno destabilizován.

8.2 Přímá volba jako východisko pro posílení přímé demokracie

Podle zastánců přímé volby starostů tato znamená možnost posílení prvků přímé demokracie v podmínkách komunálního společenství. Měla by se tak posílit důvěra občanů v politiku, vytvořit těsnější vazba mezi občanem a přímo voleným zástupcem, politika by měla být přístupnější a srozumitelnější pro občana, měla by personifikovat politiku, přinést větší zájem občanů o volby, dát přímo zvolenému zástupci větší právo jednat jménem občanů a v neposlední řadě odvolat přímo volené zástupce.¹⁴⁶ Ale bude tomu skutečně tak? Přináší slibované efekty například slovenský model? Nebude se chovat přímo volený zástupce spíše tak, že bude prosazovat zájmy své a nikoli zájmy občanů? A jestliže v systému přímé demokracie jde o zrušení privilegia moci, nepůjde v případě přímé volby spíše k jejímu získání? Vždyť položíme-li si otázku, pro koho bude přímá volba starostů jednoznačným přínosem, je potřeba konstatovat, že nepochybně pro osobnosti mediálně známé bez

¹⁴⁵ČERNOCHOVÁ, Jana, PERLÍN, Radim. Přímá volba starostů je nesystémová. [online]. Právý břeh, revue pro pravicovou politiku, publikováno 6. 6. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.pravybreh.cz/author/janacernochova/>

¹⁴⁶VALACH, Milan. *Přímá demokracie a přímá volba*. [online]. Britské listy, publikováno 22. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.valach.info/prima-volba-starostu-prezidenta/>

dostatečné podpory vlivné politické strany, která by je do funkce prosadila nebo pro malé strany, které by v konkurenci se stranami velkými svého kandidáta neprosadily.¹⁴⁷ S tím samozřejmě úzce souvisí i otázka, jaká bude kontrola výkonu funkce starosty? Každé zasedání zastupitelstva je například veřejné, občané se zde mohou vyjadřovat k projednávaným věcem, k návrhu rozpočtu, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti, podávat orgánům obce návrhy atd., ale jakou možnost kontroly bude mít občan obce v případě jednání starosty? Bude postačovat možnost občanů svého starostu z funkce starosty odvolat, přičemž občané stejně tak jako v případě rozhodnutí vlády nebudou mít žádnou možnost jeho jednání zvrátit v případě, že s ním nebudou souhlasit? Bude v těchto podmínkách postačovat pouze důsledné využívání práva občanů na svobodný přístup k informacím? Jistěže ne, neboť vždy půjde o řešení *ex post* zabývající se pouze následky bez možnosti veřejnosti vyjadřovat se přímo k jednotlivým krokům přímo zvoleného starosty tak, jak je jí to umožněno v případě veřejných zasedání zastupitelstva, či případě rady obce její kontrolou zastupitelstvem.

Jedním z prvků přímé demokracie je bezpochyby odvolatelnost politiků. Zavedení přímé volby starostů s sebou tak přináší možnost odvolání starosty občany obce v případě, že starosta jako držitel této moci tuto používá ke svému prospěchu. Hlavním problémem v této oblasti však je, jak zamezit účelovému politickému odvolávání starosty zastupitelstvem (např. v případě změny v rozdělení moci v koalici). Avšak již ze samotného institutu odvolání plyne, že se bude jednat o otázku politickou, neboť odvolávání starosty prostřednictvím lidového hlasování bude jistě projevem politické odpovědnosti starosty vůči těm, kteří jej zvolili do funkce, tedy takové odpovědnosti, která bezesporu neskýtá mnoho možností k efektivní kontrole výkonu funkce starosty. Hypoteticky si snad lze představit, že důvodem pro odvolání může být například naprostý odklon přímo voleného starosty od jím deklarovaného volebního programu nebo rozporuplné věcné rozhodnutí starosty.

Na druhé straně však spouštěcím mechanismem pro odvolání mohou být i ryze politicky účelové a zkreslené argumenty v kampani za odvolání starosty, jejichž úloha nepochybně nebude nijak zanedbatelná.¹⁴⁸ Je tedy otázkou, zda zavedení

¹⁴⁷VALACH, Milan. *Přímá demokracie a přímá volba*. [online]. Britské listy, publikováno 22. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.valach.info/prima-volba-starostu-prezidenta/>

¹⁴⁸*Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

přímé volby může eliminovat pouze politicky účelová hlediska odvolávání starosty, která jsou namítána proti současnému modelu umožňujícímu odvolání starostů zastupitelstvem z čistě politických důvodů, např. s ohledem na změnu rozvržení politických sil ve vládnoucí koalici.¹⁴⁹ To zřejmě částečně ano. Rozhodně však nelze vyloučit účelové odvolávání či pokusy o odvolání starosty politicky stejnorodou částí občanů obce řešící tímto způsobem například kohabitaci starosty se zastupitelstvem, či některá věcná rozhodnutí starosty.

8.3 Přímá volba jako východisko pro zvýšení zájmu veřejnosti v otázkách komunální politiky

Celkově pasivní přístup občanů při zapojování se do veřejné politiky je obecným celospolečenským problémem lišícím se pouze podle politických, ekonomických nebo sociokulturních odlišností konkrétní obce nebo kraje. Nízká důvěra občanů ve volené zastupitele, projevující se zejména ve volební účasti, vychází obecně z přesvědčení občanů, že efektivně nemohou ovlivnit žádné politické rozhodnutí. Občané tak zároveň vyjadřují nedůvěru nejen k jednotlivým politickým zastupitelům, ale rovněž k výsledným politickým dohodám a koalicím, které svým složením neodrážejí jejich většinové preference.¹⁵⁰ ČSÚ uvádí volební účast při volbách do obecních zastupitelstev v roce 2010 méně než jednou polovinou oprávněných voličů (48%).

Jako řešení této situace je jejími příznivci navrhována přímá volba, která by měla posílit přímou odpovědnost politických představitelů. Občané mohou volit konkrétního člověka a přisoudit mu konkrétní odpovědnost.¹⁵¹ Tento prvek přímé demokracie by měl přinést větší zájem občanů o dění v jejich obci, snížit riziko výběru kandidáta, který nemá většinovou podporu obyvatelstva a přiblížit správu věcí veřejných občanům.¹⁵²

Avšak odhlédneme-li od názorů zastánců přímé volby, které bezesporu mohou mít určitý racionální podklad, k nejbližším sousedům tj. Slovenské republice, která

¹⁴⁹ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/.analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹⁵⁰ KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

¹⁵¹ GAZDÍK, Petr. *Největším bohatstvím obce jsou její lidé.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2010 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/nejvetsim-bohatstvim-obce-jsou-jeji-lide.aspx>

¹⁵² GAZDÍK, Petr. *Největším bohatstvím obce jsou její lidé.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2010 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/nejvetsim-bohatstvim-obce-jsou-jeji-lide.aspx>

model přímé volby zavedla již v roce 1990 a má tedy již více jak dvacetiletou zkušenost, snadno z výsledků účasti v komunálních volbách za poslední dvě volební období zjistíme, že zde volební účast nepřesáhla ani polovinu oprávněných voličů (47,65% v roce 2006 a 49,69%, v roce 2010)¹⁵³. Takřka obdobné výsledky volební účasti dosáhlo Polsko, které přímou volbu starosty zavedlo v roce 2002. Hospodářské noviny výsledky volební účasti v přímých volbách komentovaly takto: „*Zklamání přinesla i nečekaně nízká volební účast. Analytici počítali totiž s tím, že voliče naláká možnost přímo rozhodovat o starostech obcí a měst a o primátorech sídelních měst vojvodství. Letos poprvé je volili bezprostředně občané a ne městská a obecní zastupitelstva. Ani tento předpoklad se ale nesplnil. Podle neoficiálních odhadů dosáhla účast občanů ve volbách jen necelých 40 procent. Přitom podle předvolebních průzkumů se množství voličů odhodlaných odevzdat svůj hlas některému z kandidátů pohybovalo kolem 65 až 70 procent.*“¹⁵⁴

Z těchto výsledků je zřejmé, že přímá volba starosty může zaznamenat vyšší zájem veřejnosti snad v případě první volby, kdy půjde o něco nového nebo nevyzkoušeného, byť to výsledky z obou sousedních zemí nijak nepotvrzují. Komparace výsledků účasti na komunálních volbách by v každém případě zasluhovala seriózní analýzu, nicméně výsledky z obou zemí optimismus zastánců přímé volby, že její zavedení přinese změnu k lepšímu tedy, že přinese vyšší zájem veřejnosti podílet se na fungování obecních orgánů, spíše vyvracejí. Je otázka jaká je pravděpodobnost, že tento trend bude v České republice jiný? Vždyť zkušenosti z komunální politiky spíše naznačují, že jistou míru angažovanosti občanů ve prospěch komunální politiky lze vysledovat pouze v situaci, kdy předpokládaná rozhodnutí obecní samosprávy budou nějakým způsobem ovlivňovat individuální zájmy občanů (viz např. ve své angažované projevy občanů obcí vymezující se proti zamýšlené výstavbě úložiště jaderného odpadu v katastru jejich obce apod.). Výjimkou je rovněž pravidelná kontrola výkonu samosprávy jejími občany (např. ekologická hnutí apod.).

Přímá volba sice může sloužit k vyjádření názoru občanů na politické představitele obce, ale pro to, aby se občané zapojili do občanských iniciativ, je

¹⁵³ *Komunální volby na Slovensku 2010* [online]. Wikipedia [cit.15.07.2013]. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Komun%C3%A1ln%C3%AD_volby_na_Slovensku_2010

¹⁵⁴ *V Polsku zkolaboval nový systém vytvořený pro komunální volby.* [online]. Hospodářské noviny, publikováno 30. 10. 2002 [cit.15.07.2013]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-11748170-v-polsku-zkolaboval-novy-system-vytvoreny-pro-komunalni-volby>

potřeba budování dlouhodobých partnerských vztahů založených na vzájemné důvěře, otevřené komunikaci a lokální identitě,¹⁵⁵ což je spíše dlouhodobý proces a nikoliv pouhá změna formy volby reprezentanta obce.

Z výše uvedeného je patrné, že samotná přímá volba starostů bez současného posilování politické kultury výraznou změnu v angažovanosti občanů pro místní politiku zřejmě nepřinese.

8.4 Přímá volba jako východisko pro legalizaci stávajícího stavu

Argument tzv. legalizace stávajícího stavu tedy, že "*v menších obcích už stejně rozhoduje starosta, kandidátky jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění, voleny jsou konkrétní osoby*",¹⁵⁶ je velmi často používán zastánci přímé volby pro demonstraci vlastně již faktické existence a fungování tohoto stavu v podmínkách obcí, kde není volena obecní rada. Také Analýza MV legalizaci stávajícího stavu uvažované kategorie obcí nepovažuje za zásadní zásah do současné koncepce územní samosprávy a vzájemných vztahů mezi jejími orgány.¹⁵⁷

Momentální stav panující v tzv. malých obcích, kde si občané ztotožňují vedení obce s postavou starosty, který zde namísto obecní rady rozhoduje, však nijak neřeší principiální otázku tedy, zda je vhodné svěřit starostovi obecně výkonnou moc rozhodovací pravomoc bez možnosti zásahů zastupitelstva.¹⁵⁸

Návrh směřující k přímé volbě starosty v obcích, kde se nevolí rada obce sice akceptuje současný stav v těchto obcích, avšak zároveň vytváří v obecním zřízení nesystémovou diferenciaci obcí do dvou skupin, z nichž jedna představuje stávající systém se zastupitelstvem, které má rozhodovací pravomoci a druhá duální systém s přímo voleným starostou. Vše bude navíc umocněno skutečností, že část obcí si bude moci zvolit, zda bude volit radu obce či nikoliv, čehož výsledkem bude pouze

¹⁵⁵KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

¹⁵⁶ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>

¹⁵⁷*Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>

¹⁵⁸ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>

rozdělení obcí do dvou diametrálně rozdílných skupin. To může v konečném důsledku systém obecního zřízení více destabilizovat než stabilizovat.

8.5 Přímá volba jako východisko pro odstranění kompromisní volby osoby bez většinové podpory voličů

V praxi není neobvyklým řešením v rámci povolební spolupráce koalice, že starostou je zvolena osobnost, která nemá většinovou podporu občanů obce, resp. má jejich minimální podporu. To, co zastánci přímé volby vydávají bezmála za exces či podvod na voličích je však standardní projev zastupitelské politiky. Nelze říci, že by se jednalo o řešení, které by bylo zcela ideální, nicméně je podstatou zastupitelského systému, a to nejen na úrovni komunální.

Přímá volba naproti tomu zaručuje, že starostou se stává kandidát, který získá největší počet hlasů. Je však potřeba si položit otázku, zda osoba s většinovou podporou voličů získanou na základě předvolebních slibů bude vždy osobou nejvhodnější. Může například dojít k situaci, že občané vyberou za starostu významnou osobnost, která je obecně známa (herec, automobilový závodník atd.), avšak tato osoba nebude disponovat znalostmi potřebnými ke správě obce, administrativními znalostmi nebo nebude ochotná realizovat nutná nebo nepopulární opatření. Ne vždy totiž odbornost a profesionalita musí být v souladu s odpovědností a vysokými nároky na výkon dané funkce.¹⁵⁹ Přitom je zřejmé, že kandidát na starostu bude do přímé volby vstupovat se svým politickým programem, který může být zcela v rozporu s politickým zaměřením zastupitelstva, což může reálně znamenat, že starosta nebude ani s nově definovanými kompetencemi schopen svůj volební program naplnit. Přímá volba tak může ve veřejnosti vyvolat nereálná očekávání týkající se naplňování volebního programu starosty. A následné politické střety se zastupitelstvem spojené s nemožností naplnit volební sliby budou znamenat pouze deziluzi o demokratičnosti komunální politiky a občanskou pasivitu.¹⁶⁰

¹⁵⁹KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

¹⁶⁰KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

8.6 Přímá volba jako východisko pro větší participaci občanů na věcech veřejných

Větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů na obecní úrovni, je jedním ze základních argumentů zastánců přímé volby starostů. „*Pokud si ale významná většina občanů přeje volit své starosty přímo, je povinností politiků hledat cesty, jak jim vyjít vstříc*“ – těmito slovy odůvodnil svou podporu přímé volbě v roce 2003 poslanec Miloslav Výborný.¹⁶¹

Zde si je potřeba položit otázku, kdo je ona významná většina občanů? Z celorepublikové anketní akce z roku 2011 vyplynulo, že přímou volbu starostů podporuje 65% reagujících obcí (celkem 2431 z 6250 obcí ČR, což činí 39% z tohoto počtu). Preferují ji především malé obce a města sdružená ve Svazu místních samospráv. Odpůrci přímé volby jsou velká města a kromě toho také Svaz obcí a měst ČR. Polemiku jistě vyvolává způsob provedení této ankety, kdy každá obec mohla vyjádřit pouze jeden souhrnný názor, který ale neformulovali občané, mnohdy ani ne zastupitelé, ale pouze jenom starosta.¹⁶² To, že by starostům vyhovovalo navýšení jejich kompetencí, které by jejich přímá volba přinesla, je nasnadě. Největšími procentuálními příznivci jsou totiž obce do 500 obyvatel, kde je mnohdy problém zvolit zastupitelstvo a kde je starosta volen prostě proto, že nikdo jiný nepřipadá v úvahu. Proto je otázka, jakou má názor těchto obcí vypovídací hodnotu.

Osloveno bylo také pouze 39% obcí z kterých se pro přímou volbu vyjádřilo 65%, přičemž nebyly analyzovány názory velkých a statutárních měst. Bylo opomenuto hlavní město Praha. Výsledky této ankety tedy, přes způsob, kterým byla ministerstvem vnitra provedena a vyhodnocena, v konečném důsledku průkazně nehovoří o významné většině občanů, kteří přímou volbu bezvýhradně podporují. Navíc z řady komentářů obcí k anketě vyplývá, že „*cíle přímé volby by bylo možné dosáhnout změnou současného volebního systému, který zkresluje výsledky voleb...*“¹⁶³ neboť skutečnost, že se do zastupitelstva nedostanou kandidáti

¹⁶¹KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

¹⁶²KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. Přímá volba starostů - Qui bono? [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: is.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/.../Trhlinova_Stary.pdf

¹⁶³Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 18. 4. 2011 [cit.15.07.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx/>

s nejvyšším počtem hlasů je hlavní příčinou nespokojenosti občanů, ale i zastupitelů, kteří požadují zavedení přímé volby starostů.

8.7 Přímá volba jako východisko pro posílení mandátu, pozice a autority starosty při naplňování jeho volebního programu

Zásadní argumenty pro přímou volbu starosty byly již v předchozích kapitolách podrobně z mnoha hledisek rozebrány. Je nepochybné, že přímá volba zajistí, že starostou se stane kandidát, kterého volila většina občanů obce. Bude však postačovat pouze většina hlasů bez efektivní participace občanů na správě a fungování obce? K čemu lze dospět například bez efektivní kontroly? Vždyť od přímé volby se bude odvíjet poměrně silný mandát přímo zvoleného starosty (bude jej volit většina obce). Tato silnější pozice starosty bude vyžadovat i vyšší nároky na starostu spojené s jeho osobností, autoritou, ale i odbornými schopnostmi. Je potřeba předpokládat, že kandidát na starostu bude prosazovat svůj politický program, což může vyústit ve změny, které se mohou nepříznivě dotýkat všech občanů obce.

Na druhé straně je rovněž potřeba předpokládat i nedostatečnou orientaci části občanů v systému řízení obce, v kompetencích starosty, v legislativě týkající se řízení obce a rozhodování v její působnosti, která se může promítnout v nereálná očekávání občanů týkající se role starosty při naplňování cílů jeho volebního programu. Bohužel taková část občanů je nejnáze manipulovatelná. Zde je potřeba zmínit také tzv. kupčení s hlasy voličů, které bylo v minulosti v komunálních volbách zaznamenáno a bylo i důvodem pro zrušení voleb. Právě přímá volba založená pouze na počtu hlasů reálně umožňuje, aby určitá skupina lidí za použití nereálných slibů či dokonce za úplatu takto obec ovládla a nakonec ji i de facto vytunelovala a zmizela.¹⁶⁴

Zvláštní pozornost si ale zaslouhuje přímou volbou nově nastavený vztah zastupitelstvo – starosta. V současném systému se projevuje názorová shoda v tom smyslu, že řízení obce je společnou prací všech subjektů na řízení obce zainteresovaných. Na základě tohoto principu si proto zastupitelstvo volí ze svého středu starostu mimo jiné také proto, aby nedocházelo k vzájemným názorovým konfliktům, jestliže dojde k situaci, že vedení obce má jiné politické složení než

¹⁶⁴*Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí.* [online]. Moderní obec, publikováno 2. 3. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-sta-rostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>

většina zastupitelstva. Je tak prakticky vyloučen mocenský souboj obou těchto orgánů mezi sebou, protože jestliže je starosta volen zastupitelstvem je zajištěno, že má v zastupitelstvu většinu. V případě, že ji ztratí může být odvolán. Je to obdobné jako v případě ztráty většiny v Poslanecké sněmovně, což může vést k pádu vlády. Požadovat přímou volbu starosty je tak na stejné úrovni jako chtít přímo volit předsedu vlády. Ostatně v Izraeli byl tento model vyzkoušen v letech 1996 až 2001 a ničemu to neprospělo.¹⁶⁵

Přímá volba naproti tomu vystavuje obec riziku vzniku kohabitace. V tomto stavu se starosta při plnění svého volebního programu může dostat do bezvýchodného střetu se zastupitelstvem obce, které s jeho programem nesouhlasí. Nejedná se o ojedinělý problém, neboť ze slovenských zkušeností jsou známé případy, kdy oba orgány, jak starosta tak zastupitelstvo, svým postupem v podstatě zablokovali činnost obce, což je prohrou nejen obou stran, ale obce jako takové. Není potřeba dodávat, že hlavními postiženými v této politické púťce jsou především občané obce. *"V jednom slovenském městě to došlo tak daleko, že zastupitelstvo odmítlo určit nového oddávajícího a starosta tak musel trávit oddáváním více než polovinu pracovní doby"*.¹⁶⁶

Ten samý problém však může nastat i v okamžiku, kdy zastupitelstvo složené z opozice zvolí radu obce, která je složena z jeho kritiků a politických oponentů.

Je proto potřeba se ptát, zda je současný systém obecního zřízení tak nedemokratický a nefunkční, že potřebuje změnu, která je mnohdy postavena na diskutabilních argumentech a jejíž rizika mohou velice snadno převážit její klady.

9. Závěr

Hlavním cílem této diplomové práce bylo pokusit se komplexně zachytit problematiku přímé volby starostů v té podobě, v jaké je v současné době diskutována v různých úrovních české politické scény, a to jak hlediska jejich kladů, tak i z hlediska jejich záporů. Z tohoto pohledu je zřejmé, že se jedná o problematiku, která daleko přesahuje samotnou otázku vlastní volby starostů a je

¹⁶⁵TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. In: CEVRO revue 2011 Speciál 2/2012, publikováno 29. 4. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-online/2011/revue-2011-special-2/239495-prima-volba-starostu.html>

¹⁶⁶TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. In: CEVRO revue 2011 Speciál 2/2012, publikováno 29. 4. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-online/2011/revue-2011-special-2/239495-prima-volba-starostu.html>

nepochybné, že se zde bude jednat o zejména o otázku funkčnosti současného obecního zřízení, potažmo funkčnosti zastupitelské demokracie jako takové.

Osobně nelze nevidět, že přímá volba starostů více zosobňuje rozhodovací procesy na úrovni obce a zároveň klade větší důraz na osobní zodpovědnost spíše než na politickou příslušnost. Zcela jistě přímá volba posiluje mandát nově zvoleného starosty, neboť se pro něj jako konkrétního kandidáta vyslovuje většina obce. Zcela jistě je přínosem přímé volby její transparentnost a vyloučení případných následných „výměnných politických obchodů“ v rámci zastupitelstva, které by si již starostu ze svého středu nevolilo.¹⁶⁷

Na druhé straně však přímá volba s sebou přináší až příliš mnoho otázek a příliš mnoho nevyjasněných problémů a témat k diskuzi na to, aby mohla být odpovědně zasazena do právního řádu této země.

Sice není účelem této práce zde rozebírat přímou volbu hlavy státu, avšak jistá paralela se s přímou volbou starostů naskytá. I v případě přímé prezidentské volby její zastánci upozorňovali na netransparentní politické dohody ohledně volby hlavy státu, které mnohdy ústily do nedůstojných pŮtek dehonestujících vrcholnou politiku jako celek jak v tuzemsku, tak v zahraničí. I tehdy její zastánci předpokládali vyšší míru participace občanů na správě věcí veřejných, zaklínajíce se přitom výsledky průzkumu veřejného mínění, které deklarovaly, že čeští občané si již dlouhodobě přejí přímou volbu. I tehdy byly veřejnosti předkládány názory, že prezident jako integrující prvek společnosti by měl mít většinovou podporu občanů, což může zajistit jedině přímá volba. K výše uvedenému je potřeba podotknout, že takřka obdobné důvody jsou uváděny i zastánci pro zavedení přímé volby starostů. Je však otázkou, zda tehdejší zastánci přímé volby prezidenta předpokládali vyšší míru legitimacy přímo zvoleného prezidenta, která může být v konečném důsledku i na úkor legitimacy parlamentu, ač byla na první pohled patrná. Zřejmě by asi odpadla i řada současných diskuzí na téma, zda je prezident oprávněn porušovat tzv. ústavní zvyklosti a Česká republika by se tak vyhnula poměrně zásadní politické krizi, následující v celkem krátké době po uskutečněné přímé volbě prezidenta. Prohlášení M. Kalouska (TOP 09), *„jde o střet mezi institucemi, střet mezi sněmovnou a jejími pravomocemi a mezi mocichtivým prezidentem republiky, který je přesvědčen, že*

¹⁶⁷ *Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí.* [online]. Moderní obec, publikováno 2. 3. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-sta-rostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>

*ústavní zvyklosti jsou idiotské, že je nemusí respektovat a který si sám pro sebe chce uzurpovat velkou část pravomocí Poslanecké sněmovny a potažmo i vlády,*¹⁶⁸ či podobná glosa Petra Pitharta (KDU-ČSL), *"udělali jsme z prezidenta neodvolatelného panovníka,"*¹⁶⁹ jistě nesvědčí o politické prozíravosti politických programů na základě kterých byla přímá volba prezidenta uzákoněna.

Tento velice krátký, nicméně pro objasnění některých skutečností nutný, exkurz do problematiky přímé volby prezidenta jen dokládá o jak rozporuplné a v konečném důsledku neprozíravé řešení se jednalo.

Obdobný experiment, tentokrát v oblasti přímé volby starostů, veřejnosti předkládají její zastánci. Opět obdobná rétorika zdůvodňující, proč právě tento systém je tím nejvhodnějším a nejdemokratičtější řešením. Pikantní je dokonce zdůvodnění, že přímá volba *„zjednodušuje rozdělení moci mezi jednotlivé orgány veřejné správy a tím vytváří i srozumitelnější a pochopitelnější prostředí,*¹⁷⁰ což opět zcela vyvrací současný stav našich ústavních orgánů nepřipravených na zcela odlišný mandát přímo voleného prezidenta oproti mandátu prezidenta voleného parlamentem. Opomíjeny jsou totiž názory odpůrců, že právě možnost vzniku konfliktů mezi přímo voleným starostou a přímo voleným zastupitelstvem je negativem, na které je nutné brát zásadní zřetel, neboť podobné střety vystavují komunální politiku otřesům, které se bezezbytku negativně odrážejí v reálném životě občanů obce. Právě tento problém dokazuje, jak diskutabilní je otázka implementace prvků přímé demokracie v systému demokracie zastupitelské, která je budována na poněkud jiných základech.

Neobstojí ani tvrzení, že přímá volba jako prvek přímé demokracie zajistí zvýšení zájmu veřejnosti o účast v komunální politice. Z volební účasti okolních států, kde byla přímá volba uzákoněna, nic takového neplyne. V čem by tedy český občan měl být výjimkou?

Další otázkou, byť zastánci přímé volby dosud zcela pomíjenou, je otázka

¹⁶⁸ *Projev Miroslava Kalouska na jednání Poslanecké sněmovny 17. července 2013.* [online]. TOP 09 Mediální výstupy, publikováno 17. 7. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.miroslav-kalousek.cz/clanek362>

¹⁶⁹ *Pithart: Udělali jsme z prezidenta neodvolatelného panovníka.* [online]. Novinky.cz, publikováno 25.8. 2013 [cit.25.08.2013]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/311503-pithart-udelali-jsme-z-prezidenta-neodvolatelneho-panovnika.html>

¹⁷⁰ PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů II (Problémy současného stavu a navrhované změny).* Veřejná správa [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 27. 7. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>

financování kampaně starosty za jeho zvolení. Bude opět veřejnost svědky diskuzí, tentokrát v komunálním provedení, kolem transparentnosti starostenského volebního účtu a kolem údajných dárců krytých svými advokáty?

Není tedy přímá volba starostů v době, která všeobecně vyvolává odpor a znechucení velké části společnosti politikou obecně spíše laciným gestem politiků, jež má vyslyšet přání lidu?

Při takovéto argumentaci nelze nepřipomenout, že ani současný systém obecního zřízení není zcela bez nedostatků. Řada z nich v této práci byla již zmíněna. Z pohledu změny současného systému se však jeví jako základní impuls skutečnost, že starostou je na základě koaliční dohody zvolena osobnost, která nemá většinovou podporu občanů obce, což veřejnost vnímá jako zásadní problém. Voliči nerozumí tomu, proč nebyl zvolen kandidát, který obdržel více hlasů než i polovina zvolených zastupitelů.¹⁷¹ Jaká je potom legitimita zvolených zastupitelů? Kde je logika volební soutěže? Takovéto otázky je potřeba pokládat v situaci, kdy paradoxně pořadí zvolených kandidátů určité strany mohou nejefektivněji ovlivnit voliči strany jiné.¹⁷² Rozhodně by tedy mělo dojít ke změně komunálního volebního systému.

Ale spíše než zavádět do obecního zřízení prvky přímé demokracie bychom měli nejprve uvažovat o podpoře komunikace, budování vzájemných vztahů a vazeb, měli bychom dbát otevřenosti a důvěryhodnosti obecní samosprávy, a také bychom měli klást důraz na zvyšování odborných znalostí volených zastupitelů, které jsou mnohdy tristní. Právě problémy v těchto oblastech jsou problémy zasluhující si pozornost více než diskutabilní systém přímé volby starostů.

Diskuze by se tak měla spíše ubírat cestou jak zlepšit fungování veřejné správy jako celku a teprve v případě, že bude existovat jak veřejná poptávka, tak i politická vůle, je možné se zabývat změnou systému zastupitelské demokracie za systém přímé demokracie.¹⁷³

¹⁷¹TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. In: CEVRO revue 2011 Speciál 2/2012, publikováno 29. 4. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-online/2011/revue-2011-special-2/239495-prima-volba-starostu.html>

¹⁷²TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. In: CEVRO revue 2011 Speciál 2/2012, publikováno 29. 4. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-online/2011/revue-2011-special-2/239495-prima-volba-starostu.html>

¹⁷³ČERNOCHOVÁ, Jana, PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů je nesystémová.* [online]. Právý břeh, revue pro pravicovou politiku, publikováno 6. 6. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.pravybreh.cz/author/janacernochova/>

V současné době přímá volba starostů žádný z naznačených problémů nijak výrazně neřeší, naopak mnoho dalších problémů může způsobit. Proto jediné smysluplné řešení je od zavedení přímé volby starostů ustoupit, popř. opětovně jej podrobit seriózní analýze tentokrát i s přihlédnutím k možným důsledkům, které může do budoucna vyvolávat.

10. Seznam použité literatury

10.1 Odborná literatura

- CVRKOVÁ Milada, *Aktuální problémy a vývoj českého obecního zřízení*. Brno, 2011. 39 s. Bakalářská práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav Kadečka.
- FILIP, Jan, Svatoň, Jan. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2003, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-717-9794-4.
- KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. vyd. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2006, 759 s. ISBN 80-738-0000-4.
- MARTINÁK, Jiří. *Přímá volba starosty obce*. Brno 2013. 60 s. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jan FILIP.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita. 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2.
- SCHELLE, Karel, *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, 430 s. ISBN:80-86861-66-X.
- SCHELLE Karel. *Vývoj české veřejné správy*. 2. vyd. Ostrava-Přívoz: Vydavatelství a nakladatelství Key Publishing s.r.o., 2008. 436 s. ISBN 978-80-87071-92-2.
- SCHELLE Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2009. 314 s. ISBN 978-807380-203-5.
- SOTOLÁŘ, Jozef. *Samospráva obce*. (Obecné zriadenie na území Slovenska). 1. vyd. Košice: SOTAC, 2011. 317 s. ISBN 9788089446230.

10.2 Právní předpisy

- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Ústavní zákon č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].

- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 06. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 30. 06. 2013].
- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 6. 2013].
- VEDRAL, Josef. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. In: ASPI [právní informační systém]. LIT 35957CZ ASPI 2010 [1.6.2010]. Wolters Kluwer ČR [cit. 21. 6. 2013].

10.3. Internetové zdroje

- *Analýza zavedení přímé volby starostů*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 25. 1. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/ odk2/ /analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>
- *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/ odk2/ /analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.as.cz>
- BARTONIČKA, Jan. *Konec úvah o přímé volbě starostů v České republice?* [online]. Sdružení místních samospráv ČR, publikováno 2010 [cit.01.07.2013]. Dostupné z: [http:// sms cr. Cz /aktuality.php?id=241](http://smscr.cz/aktuality.php?id=241)
- ČERNOCHOVÁ, Jana, PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů je nesystémová*. [online]. Právý břeh, revue pro pravicovou politiku, publikováno 6. 6. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [http:// www.pravybreh.cz/ author/janacernochova/](http://www.pravybreh.cz/author/janacernochova/)
- GAZDÍK, Petr. *Největším bohatstvím obce jsou její lidé*. [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 2010 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/nejvetsim-bohatstvím-obce-jsou-jeji-lide.aspx>
- JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby*

starostů: velmi nízká priorita? Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220

- KALÁBKOVÁ, Gabriela. *Přímá volba starostů a hejtmanů jako cesta do středověku.* [online]. Britské listy, publikováno 30. 7. 2010 [cit.09.07.2013]. Dostupné z:<http://blisty.cz/art/53716.html>
- KHENDRICHE, TRHLÍNOVÁ, Zuzana, STARÝ, Marek. *Přímá volba starostů - Qui bono?* [online]. In: Sborník příspěvků XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách, publikováno 22. 6. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:is.muni.cz/do/
- LEBEDA, Tomáš. *Alternativy volebních systémů.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9. 8. 2005 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6184870>
- *Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby.* [online]. Ministerstvo vnitra, publikováno 18. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>
- NOVÁK, Lukáš. *Gazdík: V Evropě již převažuje přímá volba.* [online]. TOP 09 s podporou starostů, publikováno 22. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/aktuality/gazdik-v-evrope-jiz-preva-zuje-prima-volba.html>
- *Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 31. 3. 2011 [cit.15.07.2013]. Dostupné z:<http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx/>
- PERLÍN, Radim. *Přímá volba starostů II (Problémy současného stavu a navrhované změny).* Veřejná správa [online]. Reforma veřejné správy, publikováno 27. 7. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6110710/>
- POLČÁK, Stanislav. *Přímá volba starostů aneb Jak silného starostu chceme mít.* [online]. Sdružení místních samospráv ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: [www.mvcr. cz/ mvcren/file/priloha-c-4-judr-polcak-doc.aspx](http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-4-judr-polcak-doc.aspx)
- *Projev Miroslava Kalouska na jednání Poslanecké sněmovny 17. července 2013.* [online]. TOP 09 Mediální výstupy, publikováno 17. 7. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.miroslav-kalousek.cz/clanek362>

- *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 28. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>
- *Přímá volba starostů-co možná nevíte.* [online]. Svaz měst a obcí České republiky, publikováno 21. 4. 2011 [cit.01.07.2013]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx/>
- *Přímá volba starostů se prozatím odkládá.* [online]. Česká televize, publikováno 2. 6. 2011 [cit.01.07.2013]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/125984-prima-volba-starostu-se-prozatim-odklada/>
- *Přímá volba starostů je zase ve hře.* [online]. Novinky.cz, publikováno 23. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/302593-prima-volba-starostu-je-zase-ve-hre.html>
- *Přímá volba starostů na Slovensku.* [online]. Deník veřejné správy, publikováno 12.7.2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6495773>
- *Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí.* [online]. ModerniObec.cz, publikováno 2. 3. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://moderniobec.ihned.cz/c1-50862030-prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci>
- ROTHANZL, Lukáš. *Přímá volba starostů.* [online]. Ministerstvo vnitra ČR, publikováno 24. 7. 2008 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>
- ŠARADÍN, Pavel. *Přímá volba starostů? Ano, ne, ano?* [online]. Deník Referendum Domov, publikováno 29. 4. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/10297-prima-volba-starostu-ano-ne-ano>
- TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. In: CEVRO revue 2011 Speciál 2/2012, publikováno 29. 4. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-online/2011/revue-2011-special-2/239495-prima-volb-a-starostu.html>
- VALACH, Milan. *Přímá demokracie a přímá volba.* [online]. Britské listy, publikováno 22. 7. 2011 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.valach.info/prima-volba-starostu-prezidenta/>

- VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení). *Reforma veřejné správy* [online]. publikováno 21. 6. 2004 [cit.20.10.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>
- VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení*, publikováno 21. 6. 2004 [online]. *Reforma veřejné správy*. [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.nezavislistarostove.cz>
- VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů*. [online]. *Deník obce. Veřejná správa*, publikováno 21. 6. 2004 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>
- *Věcný záměr ústavního zákona, jímž se mění Ústava České republiky* [online]. *České noviny* [cit.07.07.2013]. Dostupné z: <http://www.ceskenoviny.cz /zpravy/vlada-souhlasisezameremprimevolbystarostuvnekterychobcich/745936>
- *Volby starostů v evropských zemích*. [online]. *Deník veřejné správy*, publikováno 9. 6.2011[cit.30.06.2013].Dostupné z <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140>
- *Vláda schválila přímou volbu starostů v malých obcích*. [online]. *Deník Referendum Domov*, publikováno 25. 1. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.denikreferendum.cz/clanek/12395-vlada-schvalila-primou-volbu-starostuvmalych-obcich>
- *V Polsku zkolaboval nový systém vytvořený pro komunální volby*. [online]. *Hospodářské noviny*, publikováno 30. 10. 2002 [cit.15.07.2013]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-11748170-v-polsku-zkolaboval-novy-system-vytvoreny-pro-komunalni-volby>
- *Komunální volby na Slovensku 2010* [online]. *Wikipedia* [cit.15.07.2013]. Dostupné z: http://cs.wikipedia.org/wiki/Komun%C3%A1ln%C3%AD_volby_na_Slovensku_2010
- *Zavedení přímé volby starostů v „malých obcích“ ve volbách v roce 2014 – informace o zrušení vládních úkolů*. [online]. *Ministerstvo vnitra*, publikováno 25. 1. 2012 [cit.30.06.2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/ odk 2/ doc etail. aspx? docid=21765910&doctype=ART>
- *Zeman a Gazdíkovi se shodují: Zavedme přímou volbu starostů*. [online]. *Česká televize*, publikováno 31. 5. 2013 [cit.30.06.2013]. Dostupné z:<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/229639-zeman-a-gazdikovci-se-shoduji-zavedme-primou-volbu-starostu/>

- *Pithart: Udělali jsme z prezidenta neodvolatelného panovníka.*[online]. Novinky.cz, publikováno 25.8. 2013 [cit.25.08.2013].Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/311503-pithart-udelali-jsme-z-prezidenta-neodvolatelneho-panovnika.html>