

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**  
**Filozofická fakulta**  
**Katedra politologie a evropských studií**



Veronika Blechová

**Přímá volba starostů v České republice. Analýza situace v malých  
obcích**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Vedoucí práce:** Doc. Mgr. Pavel Šaradín Ph.D.

**OLOMOUC 2016**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě uvedených pramenů a literatury.

V Hnátnici dne 15. 4. 2016

.....

Veronika Blechová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat Doc. Mgr. Pavlovi Šaradínovi Ph.D. za věcné připomínky, trpělivost a čas, který mi věnoval během psaní této práce. Zároveň děkuji Mgr. Petru Gongalovi za poskytnutí datového souboru. Poděkování patří i hnutí Starostové a nezávislí, kteří mi ochotně umožnili nahlédnout do jimi zadávaných průzkumů.

## OBSAH

ÚVOD .....	6
1. Obce v ČR .....	12
1.1 Charakter obcí v ČR v evropské komparaci .....	12
1.2 Vymezení malých obcí .....	14
1.3 Kvalita života v malých obcích .....	17
1.4 Fungování demokracie v malých obcích .....	18
2. Současná podoba volby starosty v ČR .....	21
2.1 Pravomoci a síla českého starosty .....	21
2.2 Další orgány obce .....	23
3. Přímá volba starosty v Evropě .....	26
3.1 Analýza přímé volby starostů v jednotlivých zemích .....	27
3.1.1 Slovensko .....	27
3.1.2 Norsko .....	29
3.1.3 Chorvatsko .....	30
3.1.4 Polsko .....	31
3.1.5 Itálie .....	31
3.1.6 Rakousko .....	32
3.1.7 Německo .....	33
4. Diskuze o zavedení přímé volby starostů v ČR .....	35
4.1 Debata na půdě Svazu měst a obcí ČR .....	36
4.2 Vláda Mirka Topolánka .....	37
4.2.1 První analýza Ministerstva vnitra .....	37
4.2.2 Konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ .....	41
4.3 Vláda Petra Nečase .....	43
4.3.1 Druhá analýza ministerstva vnitra .....	44
4.4 Návrh STAN .....	47
4.5 Návrh hnutí Úsvit .....	49
5. Postoje politických aktérů a veřejnosti k přímé volbě starostů .....	52
5.1 Názory politických stran .....	52
5.2 Názor prezidenta republiky .....	54
5.3 Názor české veřejnosti .....	54
5.4 Názor starostů .....	57
6. Výhody a nevýhody přímé volby starostů v ČR .....	58
6.1 Pozitiva spojená s přímou volbou starosty .....	58

6.2 Negativa spojená s přímou volbou starosty .....	60
7. Analýza volby starostů v obcích .....	62
7.1 Analýzy volby starostů v obcích v ČR .....	62
7.2 Analýza volby starostů v obcích na Orlickoústecku.....	64
ZÁVĚR.....	69
LITERATURA .....	74
Seznam grafů .....	85
Seznam tabulek.....	86
Abstrakt .....	87

## ÚVOD

Přímá volba starosty je v České republice často diskutované téma. Jistě souvisí s konsolidací demokratického systému a touze občanů více participovat na politickém dění a rozhodování. Zavádění prvků přímé demokracie je ale často nástrojem populistů, kteří se snaží prosadit je, aniž by vedly ke zlepšení daného systému. Jedním z kroků, vedoucích k rozšíření participačních práv, bylo zavedení přímé volby prezidenta republiky, která se poprvé konala v roce 2013. Stejně jako přímá volba hlavy státu, i přímá volba starosty obce je doprovázena diskuzí o vhodnosti či nevhodnosti tohoto prvku v českém systému. Ačkoliv je hlava státu významnější funkcí než starosta obce, může se zavedení přímé volby prezidenta jevit v mnoha ohledech jednodušší. Volba prezidenta se týká pouze jednoho postu, zatímco přímá volba starosty by se mohla dotknout více než šesti tisíc kandidátů. Navíc nelze přistupovat stejně k funkci starosty v malé obci a primátora města Prahy. Jde o zcela odlišná prostředí, která vyžadují odlišné přístupy k reformám. Proto by diskuze o zavedení přímé volby hlavy obce měla být doprovázená důkladnou politologickou, ale i právní analýzou.

Cílem této diplomové práce je zjistit, zda je pro ČR vhodné zavádět přímou volbu starostů, či nikoliv. Z tohoto důvodu se v práci věnuji dosavadní diskuzi tématu na české politické scéně a dosud podaným návrhům o přímé volbě starostů. Následně budu analyzovat volbu starostů v českých obcích po podzimních volbách v roce 2014. Vzhledem k tomu, že mezi návrhy zavádějící přímou volbu starostů byly takové, které tuto změnu doporučovaly pouze pro obce s méně jak 1 500 obyvateli, zaměřím se analýza zvláště na obce, spadající do této velikostní kategorie. Dalším důvodem pro zvolení hranice 1 500 obyvatel je odlišení mezi malými obcemi a městy, kdy municipality s více jak 1 500 obyvateli nepovažují za malé obce, ale spíše městyse. Cílem analýzy je potvrdit, nebo vyvrátit předpoklad, který se používá při obhajobě zavedení přímé volby starostů v ČR. Jedná se o tvrzení, že po volbách je mnohdy ignorováno právo vítěze na obsazení postu starosty. Hovořit o právu je ale značně nepřesné, jelikož v legislativním rámci ČR není nic takového, jako právo vítězné strany získat post starosty, premiéra či hejtmana, ukotveno. Jedná se spíše o zvyk, vypovídající o politické kultuře a vyspělosti demokracie. V analýze bude

sledováno, zda se starostou stal kandidát z listiny, která v obci získala nejvíce hlasů, či kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů. Dá se předpokládat, že pokud kandidát získal největší počet preferenčních hlasů, jde o oblíbeného člověka, kterého by občané zvolili starostou v případě, pokud by takovou možnost měl. Ačkoliv jde o zjednodušený pohled na problematiku, lze na něm znázornit, do jaké míry je při povolebních vyjednáváních zohledňováno přání voličů. S podobnou teorií pracoval Stanislav Balík ve svých knihách *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností* (Balík 2008) nebo *Studie ke komunálním volbám 2010*. (Balík 2012)

V malých obcích existují větší sociální vazby, které vedou k větší známosti mezi voličem a kandidátem. Proto můžeme předpokládat, že kandidát s největším počtem preferenčních hlasů má největší důvěru a oblibu obyvatel, a měl by se stát starostou obce. Předseda hnutí Starostové a nezávislí (STAN) Petr Gazdík však tvrdí, že při volbě starosty dochází k obchodům a kšeftům, což významným způsobem narušuje demokratický systém celé země. Tvrzení předsedy STAN vytváří hypotézu a v textu ji budu ověřovat. Soustředím se tedy na situaci v obcích do 1 500 obyvatel po posledních komunálních volbách v roce 2014. V případě ověření hypotézy, tedy dochází-li k častému obsazení funkce starosty jiným kandidátem, než tím, který získal největší počet hlasů, bychom mohli zavedení přímé volby starosty považovat za efektivní krok. Voliči by si sami vybrali starostu, který má jejich důvěru. Nebylo by tedy možné do funkce dosadit kandidáta s cílem sledovat například zájmy osob napojených na zastupitelstvo obce.

Za zohlednění přání voliče můžeme považovat i situaci, kdy je starostou zvolen kandidát z vítězné kandidátní listiny. I v tomto případě jde o respektování práva vítěze na získání postu. Proto si pro tuto diplomovou práci stanovuji následující výzkumnou otázku: V kolika procentech obcí se starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny?

Práce je členěna do sedmi kapitol. V první kapitole se budu zabývat municipální strukturou v ČR. Vzniklé analýzy o přímé volbě v ČR se omezily pouze na malé obce. Avšak pojem malá obec není blíže specifikován a názory na to, jaké obce jsou malé a které už můžeme označit jako velké, se velice různí, proto je cílem kapitoly najít pomyslnou hranici. V této části práce bude pozornost kladena na přiblížení poměrů v malých obcích, kvalitu demokracie a života.

Druhá kapitola bude věnována současnému způsobu volby starosty, jeho pravomocím a dalším orgánům obce. Následující kapitola nastíní způsob volby

starosty v sedmi vybraných evropských státech, konkrétně ve Slovenské republice, Norsku, Chorvatsku, Polsku, Itálii, Rakousku a Německu. Výběr států je nastolen tak, aby si čtenář vytvořil představu o možných variantách přímé volby, kterým by se ČR mohla ubírat. Často je totiž zohledňován pouze slovenský příklad, který je pouze jednou možností z mnoha, čímž dohází ke zkreslení problému.

Ve čtvrté kapitole se budu věnovat dosavadní diskuzi tématu v ČR, která probíhá již od 90. let. Za tu dobu byly provedeny dvě analýzy ministerstva vnitra a byly podány dva konkrétní návrhy. Následovat bude část věnující se postavení etablovaných politických stran k zavedení přímé volby starostů v ČR. Ve své podstatě se jedná o velice politické téma, na němž strany mohou získat popularitu u voličů, zároveň ale jde o omezení jejich vlivu v lokální sféře. Bez podpory politických stran ovšem ke změně způsobu volby českého starosty nedojde, proto je nezbytné zahrnout do debaty o zavedení přímé volby starostů i tuto část. V kapitole se věnuji i postojům české veřejnosti, starostů a prezidenta republiky Miloše Zemana, který se stal jedním ze zastánců přímé volby starosty. Předposlední kapitola této práce se zaměří na výhody a nevýhody přímé volby starostů, které jsou nejčastěji zmiňovány v probíhající diskuzi. Zohledněny budou i zkušenosti ze zahraničí.

Poslední, tedy sedmá kapitola bude věnována analýze zvolených starostů v obcích v ČR na podzim 2014. Na vzorku obcí je sledováno, jak často se jedná o kandidáty s největším počtem preferenčních hlasů, nebo o kandidáty z vítězné listiny. Na základě této analýzy chci dojít k závěru, zda je vhodné zavádět přímou volbu starosty v malých obcích, podle výše uvedené hypotézy. Součástí analýzy je případová studie na okres Ústí nad Orlicí. Důvodem výběru této oblasti je můj původ z tohoto okresu. Případová studie je vytvořena s cílem potvrdit nebo vyvrátit celorepublikový trend a zároveň prezentovat možné situace, které nastávají před volbou starosty.

Komunální politika je v české politologické literatuře často zmiňované téma, přímé volbě starostů se ale autoři věnují pouze okrajově, většinou s větší intenzitou v době, kdy se o tématu diskutuje na politické scéně. Mezi autory věnující se tomuto tématu patří Stanislav Balík, který sepsal monografii s názvem *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Jedná se o knihu, která komplexně popisuje komunální politiku. Je zde kapitola věnována vývoji územní samosprávy od dob Rakouska-Uherska až po současnost. Nechybí přehled komunálních systémů některých evropských států, ani přehled voleb do obecních zastupitelstev v ČR od



roku 1990 do roku 2006. Tyto volby sloužily k vytvoření vzorců volebního chování, kterému se Stanislav Balík taktéž věnuje. Zároveň se autor zaměřuje na volební systém, volební programy a volební účast v tomto typu voleb. V knize je zahrnuta kapitola s názvem „Starostové v ORP“, kde se autor zabývá mimo jiné otázkou, která je řešena v této práci, tedy zda je respektováno právo vítěze na obsazení vedoucí funkce. Podle tohoto výzkumu počet starostů z nevíťezných stran klesá. Balíkova analýzy se ovšem vztahuje pouze na volby do roku 2006, navíc zahrnuje pouze obce s rozšířenou působností, proto nemůže sloužit jako argument pro zavedení/nezavedení přímé volby v takové podobě, jak ji navrhuje například hnutí STAN. Stanislav Balík téma rozšířil ve své další publikaci s názvem *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností*. Zde se věnuje hlavně teorii koalic, kterou dokládá na analýze komunálních voleb v jednotlivých krajích. Podrobněji se věnuje i starostům v ORP.

Ke komunálním volbám 2010 vytvořil Stanislav Balík analýzu podpořenou daty z okresu Šumperk a Chrudim. Publikace z roku 2012 nese název *Studie ke komunálním volbám 2010* a navazuje na analýzu z roku 2009. Opět se zde věnuje otázce, kolik starostů v těchto dvou okresech vzešlo z vítězné kandidátní listiny. Podle Balíkovy analýzy počet těchto starostů klesá a to ve všech kategoriích obcí, které Balík vytvořil. Jde o rozdělení na obce v okrese Šumperk a Chrudim, které dále dělí na obce s radou a bez rady, a statutární města. Naopak stoupá počet starostů a primátorů, kteří získali jeden ze tří nejvyšších počtů preferenčních hlasů. Neopomíjí ani téma efektivního počtu stran, preferenčních hlasů a vzniklých koalic. O tři roky později vytvořil Stanislav Balík s kolektivem unikátní dílo ve výzkumu české komunální politiky, *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Díky datovému soboru, který je používán i v této práci, vznikla kompletní, shrnující analýza komunální politiky v ČR v oblasti podoby kandidátních listin, preferenčního hlasování, profilu kandidátů apod. V kapitole věnované starostům se mimo jiné zaměřují na to, jak často se starostou stává někdo jiný, než lídr kandidátky. Podle jejich výzkumu se starostou stává lídr v 83 % v nejmenších obcích, až po 100 % v městech nad 150 tisíc obyvatel. Situace, kdy první z kandidátky starostenský post nezíská, vysvětlují možným vlivem preferenčního hlasování, kdy zastupitelstvo upřednostní kandidáta, jež získal největší počet hlasů.

Dalšími autory, kteří se zabývají komunální politikou, jsou Petr Jüptner a Martin Polinec, kteří sepsali dvoudílnou publikaci *Evropská lokální politika*. V prvním

díle je analyzována lokální politika v západoevropských zemích, v druhém díle se autoři zaměřili převážně na východoevropské země. Tyto publikace posloužily k získání informací o lokální politice v zemích, které jsou zahrnuty do této práce, tedy Slovensko, Polsko, Německo, Norsko, Chorvatsko a Rakousko, samozřejmě i ČR. Petr Jüptner je dále autorem článku *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi*, který vyšel v roce 2012 v časopise *Acta Politologica*. Jak je z názvu článku patrné, Jüptner se na přímou volbu zaměřuje skrze komparaci s evropskými státy. Zaměřuje se i na kompetence starostů, a poměrně přísně kritice podrobuje i diskuzi na toto téma v ČR. Zajímavý je autorův pohled na souvislost mezi přímou volbou prezidenta a přímou volbou starosty, kdy podle Jüptnera přímá volba na jedné úrovni usnadňuje zavedení přímé volby na úrovni druhé. V roce 2009 Jüptner ve stejném časopise zveřejnil článek kritizující analýzu vytvořenou Ministerstvem vnitra o možnostech zavedení přímé volby starostů. Autor v článku s názvem *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* pracuje se dvěma hypotézami. Jedna tvrdí, že přímá volba starosty omezuje politické strany, proto není skutečný zájem na její zavedení. Druhá hypotéza pracuje s celkově malým zájmem o komunální politiku. Tyto dvě hypotézy by podle Jüptnera mohly být vysvětlením, proč je navzdory živé diskuzi velice malá snaha zavést přímou volbu starosty v ČR. Článek se zaměřuje na nedostatky ministerské analýzy.

Kniha věnující se institutu starosty obce, která významně přispěla k sepsání této práce je *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* od autorů Henry Bäck, Hubert Heinelt a Annick Magnier. V knize je analyzována funkce starosty v 17 evropských zemích pomocí dat získaných v roce 2003. V jednotlivých kapitolách se autoři zaměřují na různé aspekty lokální politiky, ať je to vztah starosty s ostatními orgány v obci, formy starostenského vládnutí či reformy na lokální úrovni. Poslední kapitola knihy je věnována přímé volbě starostů a jejímu vlivu na postavení starosty.

Pro toto téma jsou důležité i analýzy a návrhy zákonů, které na české scéně vznikly. První analýzou, která v roce 2007 vznikla na půdě MV ČR, je *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*, na niž kriticky reagoval Petr Jüptner svým výše zmíněným článkem. Analýza uvádí příklad volby starosty na Slovensku a v Německu a polemizuje o možných problémech, které by změna volby starosty přinesla. Závěrem analýzy bylo negativní stanovisko k reformě. Další analýzou, která je z velké části totožná s dokumentem z roku 2007 je *Analýza*

*zavedení přímé volby starostů*, kterou nechalo v roce 2011 vypracovat Ministerstvo vnitra ČR (MV ČR). Dokument obsahuje jednak popis volby v sousedních státech, ale věnuje se i dopadům nastolení přímé volby starosty v České republice. Eventuálnímu zavedení přímé volby starostů se věnuje i dokument *Přímá volba starostů*, jehož autorem jsou Štěpán Pecháček a Martin Kuta. Dokument byl vypracován pro Parlamentní institut v roce 2010 a následně aktualizován na podzim 2014. Kromě části věnované volbě starosty v zahraničí se autoři i stručně věnují případným argumentům pro a proti přímé volbě hlavy obce.

Data o výsledcích voleb byla získávána z portálu Českého statistického úřadu [www.volby.cz](http://www.volby.cz). Informace o zvoleném starostovi byly čerpány z webových stránek obcí, osobně, nebo prostřednictvím e-mailů. Významnou pomocí byla ochota Petra Gongaly poskytnout datový soubor, který byl podkladem pro vznik publikace *Dvacet let komunálních voleb v ČR*.

## 1. Obce v ČR

Základním územním samosprávným celkem je podle Ústavy obec. Princip územní samosprávy se v českých zemích formoval již od poloviny 19. století, kdy vznikl zákon přiznávající českým osadám právo na samosprávu. Vznik katastrálních obcí je spojen s vládou Josefa II. Již v této době docházelo ke slučování osad, které ovšem ne vždy bylo libě snášeno. (Čopík 2014: 9) Následné události v českých dějinách se významně podepsaly na podobě územní samosprávy. Například rok 1938 znamenal zánik územní samosprávy. Další změny ve vývoji nastaly po únoru 1948. Poslední změny jsou spojeny se konsolidací režimu po roce 1989. Lukáš Valeš hovoří o samosprávě jako o „lakmusovém papírku demokratičnosti daného politického režimu. Nástup totalitních a autoritářských režimů se totiž projevuje mj. právě likvidací principů samosprávy...“ (Valeš 2006: 31)

Od počátku 90. let se česká obecní samospráva vyvinula do podoby, již známe dnes a jež je často předmětem kritiky. Jedním z problémů obecního uspořádání v ČR je existence velkého počtu obcí.

### 1.1 Charakter obcí v ČR v evropské komparaci

Problematika malých obcí je v ČR velice výrazná. Důvodem je extrémní rozdrobenost sídelní soustavy. ČR se řadí na přední místo v počtu obcí v porovnání s ostatními evropskými státy, podobná situace je pouze ve Francii, na Slovensku či v Maďarsku. ČR má dokonce největší procento obcí s méně jak pěti tisíci obyvateli ve srovnání s dalšími evropskými státy. Naprosto odlišná situace je ve Velké Británii, v zemích Beneluxu nebo v Litvě. Průměrný počet obyvatel na jednu obec ve Velké Británii je 139 480. Na opačném pólu je ČR, kde je průměr na jednu obec 1 640 obyvatel. Podrobnější přehled je patrný z tabulky 1. Charakter sídelní struktury v Evropě nelze definovat na základě geografických oblastí. Nejvýznamnější roli v utváření municipalit hraje historický vývoj a reformy samosprávy, kterými země prošly. Například ČR a Slovensko, nebo i Rakousko mají podobné historické kořeny, z čehož může vyplývat podobná struktura obcí.

**Tabulka 1: Struktura obcí v evropských zemích**

Země	Počet obcí	Průměrný počet obyvatel na obec	Počet obcí s méně jak 5 000 obyvateli v procentech
Francie	36 683	1 720	95
Německo	12 312	6 690	77
Španělsko	8 111	5 430	85
Itálie	8 101	7 270	71
Česká republika	6249	1640	96
Maďarsko	3175	3 170	91
Rumunsko	3173	6 800	35
Slovensko	2891	1 870	95
Švýcarsko	2758	2 700	89
Polsko	2478	15 390	25
Rakousko	2357	3 510	91
Řecko	1034	10 750	53
Belgie	589	17 910	14
Lotyšsko	527	4 340	91
Nizozemsko	443	36 890	2
Velká Británie	437	139 480	0
Norsko	431	11 010	55
Finsko	416	12 660	52
Portugalsko	308	34 380	20
Švédsko	290	31 310	4
Bulharsko	264	29 090	11
Estonsko	227	5 930	80
Slovinsko	210	9 560	48
Lucembursko	116	4 080	81
Irsko	114	37 310	37
Dánsko	98	55 480	3
Litva	60	56 570	2

Zdroj: Baldersheim, Rose 2010: 3

V roce 2015 bylo v ČR 6 253 obcí. Z toho 5 566 obcí nepřesahovalo hranici 2 000 obyvatel, to je 89 % z celkového počtu obcí. Podrobnější přehled sídelní struktury je patrný z níže uvedené tabulky 2. Roztříštěná municipální struktura je ale typická pro historický vývoj země. Například ve dvacátých letech se na území Československa vyskytovalo 11 417 obcí, přičemž počet obyvatel byl téměř totožný s počtem obyvatel v dnešní ČR. Postupné snižování počtu obcí nastalo až v druhé polovině dvacátého století. Velkou měrou se na této skutečnosti podílel odsun

německého obyvatelstva z pohraničí po druhé světové válce. V důsledku vysídlení zaniklo zhruba 3000 obcí. Následný komunistický režim a zavedení soustavy střediskových sídel, který byl kritizován pro utlačování rozvoje nestřediskových sídel, vedl k dalšímu snižování počtu obcí v zemi. (Kalecký 2012) Historického minima dosáhla ČR v roce 1989, kdy se zde vyskytovalo 4 120 obcí. Po pádu komunismu se ale začaly obce odtrhávat od střediskových sídel, což vedlo k růstu jejich počtu až na dnešní hodnotu. (Pavlíček 2001: 444) Následný růst je v současné době nepravděpodobný a to kvůli nové úpravě zákona o obcích, která umožňuje vznik obce pouze v tom případě, že má více jak 1 000 obyvatel.

**Tabulka 2: Struktura obcí v ČR podle počtu obyvatel**

Počet obyvatel	Do 199	200-499	500-999	1000-1999	2000-4999	5000-9999	10000 - 19999	20 000 - 49999	50 000 - 99999	Nad 100 000	Celkově obcí
Počet obcí	1448	2006	1365	747	415	141	69	43	14	5	6 253

Zdroj: ČSÚ.

Navzdory velkému počtu malých obcí v ČR nelze očekávat masivní slučování. Vyplývá to z průzkumů mezi starosty, z nichž je patrné, že amalgamace není vnímána pozitivně. Výjimkou jsou starostové obcí s více jak 5 000 obyvateli, ti se k amalgamací staví pozitivně a považují ji za dobrý návrh. (Ryšavý, Bernard 2011: 25) Takto velikých obcí by se slučování pravděpodobně nedotklo, proto je postoj starostů logický. Obhájci slučování zdůrazňují neefektivnost, složitost a finanční náročnost současného systému. Na druhé straně zní obavy ze ztráty legitimacy rozhodovat o svém území, zhoršení přístupu k úřadům a možných konfliktů plynoucích z rivality mezi nově sloučenými obcemi. (Swianiewicz 2010: 10–11) Zároveň vznik většího byrokratického aparátu po sloučení může vést k vyšším nákladům na chod úřadu a k možným neprůhledným jednáním uvnitř obce.

## 1.2 Vymezení malých obcí

Je otázkou, co se chápeme pod pojmem malá obec, kde leží pomyslná hranice, která odděluje obce malé od těch větších. Nelze brát v potaz správní statut sídla, jelikož až do roku 2000 se městem mohla stát jakákoliv obec, která o statut

města požádala, bez ohledu na počet obyvatel. V roce 2000 byl sice přijat zákon, který nově umožňoval obci stát se městem, pouze pokud překročila hranici tří tisíc obyvatel, ale obce se statutem města získaným před přijetím zákona a nedosahující této hranice si status města mohly ponechat.

Při zkoumání literatury je patrné, že každý autor vidí hranici mezi malými a velkými obcemi jinde. Shoda není ani na tom, podle čeho obce dělit na malé a velké. Zda to jsou kvantitativní ukazatele jako počet obyvatel žijících v obci, plošná výměra obce nebo snad hustota osídlení. Dělení obcí podle hustoty osídlení může být často zkreslující, jak uvádí Radim Perlín: „Zatímco v obci Josefův Důl žije na rozloze 0,66 km<sup>2</sup> celkem 469 obyvatel s průměrnou hustotou zalidnění 719,9 obyvatel/km<sup>2</sup>, tak v šumavské obci Stožec žije na rozloze 104,78 km<sup>2</sup> celkem 214 obyvatel s hustotou zalidnění 2,04 obyv./km<sup>2</sup>. Obec, která má pouze 2× větší populační velikost a je nepochybně venkovská, má 350× větší hustotu zalidnění než obec na česko-německém pomezí v Národním parku Šumava.“ (Perlín 2009) Dělení podle tohoto kritéria užívá Evropská unie, venkovská sídla jsou podle EU ta, která nedosahují 150 obyvatel/km<sup>2</sup>. Průměrná hustota osídlení českých obcí je 93 obyvatel/km<sup>2</sup> a pouze 14 % obcí přesahuje hodnotu 150 obyvatel/km<sup>2</sup>. Dvojice autorů Střeleček a Zdeněk používají dvourozměrné dělení zahrnující počet obyvatel a hustotu osídlení. Tento model se ale neukázal jako příliš vhodný, jelikož došlo ke zkreslení u obcí s malým počtem obyvatel a malou rozlohou. (Střeleček, Zdeněk 2006) Druhým pohledem může být i výše zmíněné definování malých obcí podle politického systému, který v obci vzniká, tedy zda se jedná o statutární město, město, městys či ostatní typ obce. Takovéto rozlišení obcí ale není příliš vhodné kvůli volným pravidlům pro vznik měst před rokem 2000, kdy se kterákoliv obec mohla stát městem, pokud o tento statut požádala (Bubeníček 2010: 17) Dalším, tentokrát nekvantitativním pohledem, se kterým přišel Stanislav Balík, je vzorec volebního chování, význam parlamentních stran v obci a forma koalic. (Balík 2008: 10). Podle tohoto dělení bychom za malé obce mohli považovat obce prvního stupně, tedy obce bez pověřeného obecního úřadu a obce bez rozšířené působnosti. Způsobů, jak odlišit malé obce je tedy nespočet, téměř vždy se ale budeme potýkat s abnormálně vysokým počtem malých obcí, přesahující 80 % obcí v ČR.

Nejčastěji se setkáváme s dělením podle počtu obyvatel, což je kritérium užívané i v této práci. Jeho výhodou je snadná dostupnost a pravidelná aktualizace statistickým úřadem. Společnost Garep ve své analýze pro MV ČR považuje za

malé obce ty, které mají méně jak 1 000 obyvatel. Tuto hranici odůvodňují tím, že obec může při současných zákonech vzniknout, pokud dosáhla právě hranice 1 000 obyvatel. Autoři dále obce dělí na skupiny do 199 obyvatel, 200–499 obyvatel a 500–999 obyvatel. (GaREP 2007) Pavlína Maříková za malé obce považuje obce s méně jak pěti sty obyvateli. Následně kategorii malých obcí bez bližšího odůvodnění rozděluje na obce do 199 obyvatel a na obce od 200 do 499 obyvatel. Dále ale rozlišuje takzvané venkovské obce, což jsou obce, které nemají více jak 2 000. (Maříková 2004) Hranici 2 000 používá i Hampl a Müller. (Hampl, Müller 1998) Jiní autoři navrhují hranici 3 000 obyvatel, vzhledem k zákonu o obcích, který tento počet stanovuje jako hranici umožňující obci stát se městem. (Perlín 2009)

Dalším možným kritériem pro dělení mezi malými a velkými obcemi je počet zastupitelů. V zákonu o obcích je stanoveno, že obce do 500 obyvatel mají 5 až 15 členů zastupitelstva, v obcích nad 500 obyvatel, ale méně jak 3000 obyvateli se volí 7–15 zastupitelů. (Zákon 128/2000 Sb.) Podle tohoto kritéria bychom za malé obce mohli považovat právě ty, které nedosahují počtu 3000 obyvatel. V těchto obcích se nevolí ani rada obce, což může být další kritérium.

Autorka této práce se přiklání k hranici 2000 obyvatel. Vedou mě k tomu vlastní poznatky s životem na vesnici. Striktní označení hranice, odlišující malé obce od velikých je ovšem velice komplikované a do velké míry intuitivní. Významnou roli hraje samotné vnímání jednotlivce. Avšak v této diplomové práci je používána hranice 1 500 obyvatel z důvodu analýzy MV ČR, která malé obce vymezila právě touto hranicí. (MV ČR 2011) Se stejnou hranicí se setkáváme i v návrhu zákona zavádějící přímou volbu starostů od STAN. (Gazdík, Kovářová 2014) Pod tuto hranici spadá 5 284 obcí, což je 85 % z celkového počtu v ČR.

Analýzy ministerstva vnitra o zavedení přímé volby starostů v ČR navrhovaly hranici 1500 obyvatel pro zavedení přímé volby. Ovšem tato hranici není nikterak odůvodněná. Konkrétně se píše „kritérium 1 500 obyvatel se nabízí, nicméně není nijak blíže odůvodněno či podloženo sociálně-ekonomickou analýzou“. (MV ČR 2011: 21) Této hranice se držel i návrh hnutí STAN a následně i hnutí Úsvit. Z tohoto důvodu je tato hranice zohledněna při analýze dat v této práci.



### 1.3 Kvalita života v malých obcích

Malé obce jsou často předmětem zkoumání z pohledu kvality jejich fungování a kvality života tamějšího obyvatelstva. Obecný předpoklad je, že malé obce nemají dostatek peněz, aby zajistily chod obce na úrovni větších sídel, což vede k nižší kvalitě života. Jde tedy především o ekonomické fungování obcí, které nedosahují takových příjmů, jako větší municipalita. Dalším problémem je občanská vybavenost. V malých obcích se méně setkáváme například s poštou, školou, zdravotnickým zařízením nebo policií. Občané jsou nuceni dojíždět za službami, což může být často velice komplikované, vzhledem k vzdálenostem, špatné mobilitě nebo nedostatečné dopravní obslužnosti. Podle výzkumu provedeného v roce 2004 je patrné, že občanská vybavenost klesá v závislosti na nižším počtu obyvatel. Z velikostní kategorie do 999 obyvatel mělo 72 % obcí malou nebo žádnou občanskou vybavenost<sup>1</sup>. Oproti tomu v kategorii 1000–1999 obyvatel mělo malou nebo žádnou občanskou vybavenost pouze 15 % obcí. (Maříková 2004) Významnou roli na venkově hraje i hospoda, která slouží jako prostředí setkávání občanů a plánování společenských akcí. V případě, že obec nemá restaurační zařízení, můžeme předpokládat menší společenský život a menší aktivitu občanů v obci.

Dalším problémem malých obcí je již zmíněné dopravní spojení s okolními městy. V tomto ohledu velice záleží na poloze obce, v případě blízkosti většího města je spojení většinou dostačující. (Tamtéž) Ale některé malé obce jsou obsluhovány minimálně. O víkendech je dopravní spojení často nulové. To působí problémy hlavně s dopravou do zaměstnání, do škol či k lékaři. Problém je umocněn i tím, že v malých obcích je prokazatelně vyšší průměrný věk. (Střeleček, Zdeněk 2006) Důležitost autobusových linek tedy roste na významu vzhledem k menším možnostem využívat automobilovou dopravu. Dopravní obslužnost je jedním z významných faktorů pro rozvoj venkova, jeho ztráta se může stát klíčovým problémem pro venkovskou oblast.

Dále může být jmenováno špatné životní prostředí, vyšší podíl nezaměstnanosti či menší podíl vysokoškolsky vzdělaného obyvatelstva. Je nutné nahlížet na problém komplexně. Například vysokoškolsky vzdělaný člověk si těžko na malé obci najde práci, tudíž se odstěhuje do města, tím dochází k vylidňování malých obcí.

---

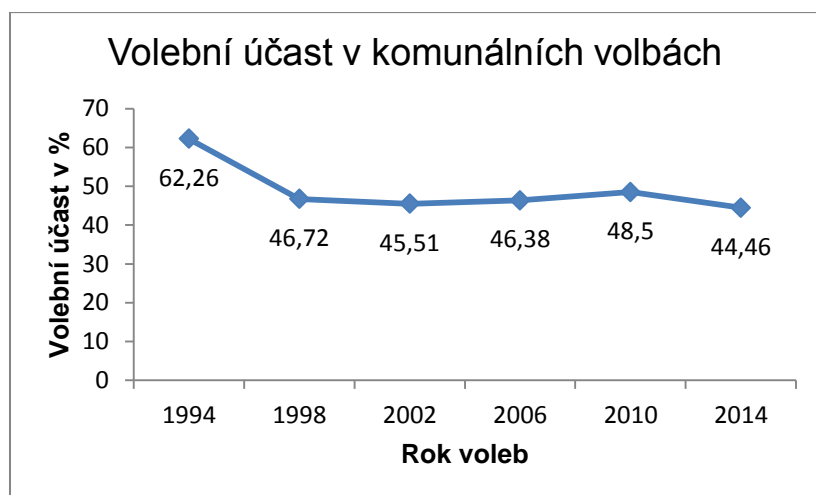
<sup>1</sup> „malá – obec má pouze obchod a školu s prvním stupněm nebo lékaře, který dojíždí pouze některé dny v týdnu. žádná – obec nemá žádný ze základních prvků vybavenosti (škola, lékař, obchod)“ (Maříková 2004: 5)

Kvůli výše zmíněným problémům, se kterými je život na venkově spojen, dochází k postupnému vylidňování venkova. Řešení této situace může být mnoho, ale v současné době převažuje finanční podpora venkovských municipalit, které mají sloužit k jejich rozvoji. Je ale nutné si uvědomit, že nejdůležitější složkou malých obcí je jejich samotné obyvatelstvo. Proto je nutné zajistit, aby se občané zapojovali do dění v obci a vzkvétala občanská společnost, a zajistit takové služby, aby nedocházelo k vysídlování českého venkova.

#### 1.4 Fungování demokracie v malých obcích

Jako ukazatel fungující demokracie je často považována volební účast, ačkoliv toto tvrzení je předmětem politologických diskuzí. Někteří na nízkou volební účast nahlíží jako na nezáměr voličů způsobený nespokojeností s politickou situací, někteří naopak tvrdí, že nízká volební účast je indikátor spokojenosti a souhlasu s politickým vývojem. (Balík 2008: 42) Při pohledu na vývoj volební účasti do zastupitelstev obcí je patrné, že hodnoty nejsou příliš vysoké. V porovnání s volbami do Poslanecké sněmovny je účast výrazně nižší. Viz graf 1.

Graf 1: Volební účast v komunálních volbách v letech 1994–2014

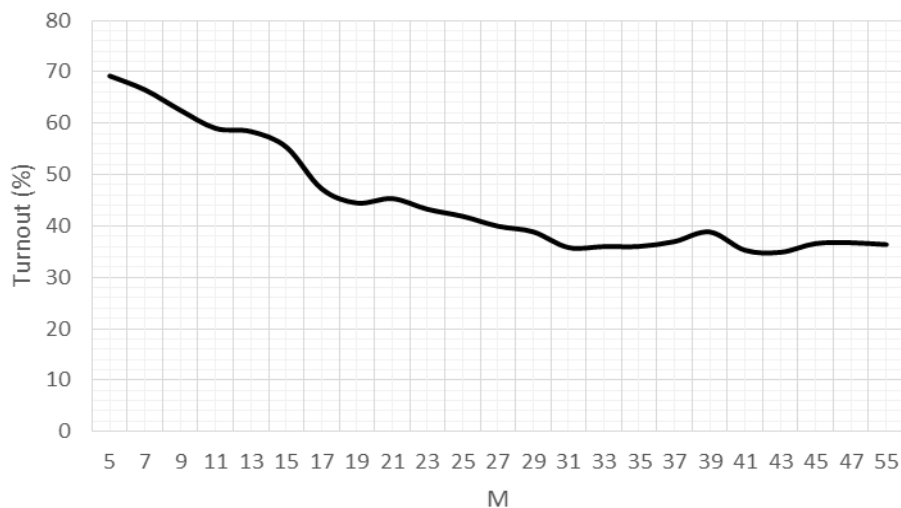


Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Zajímavé je pozorovat data o účasti v malých obcích, což je patrné z grafu 2. S klesajícím počtem členů v zastupitelstvu, který je spojen s počtem obyvatel v obci, roste volební účast. Tento jev může být vysvětlen větší známostí s kandidáty, tudíž volič nemusí vynakládat tolik sil na zjištění informací, navíc hlas v malé obci má mnohem větší váhu než ve velkém městě, čehož si voliči můžou být vědomi.

(Majerová, Kostecký, Sýkora 2011: 201) Dalším vysvětlením může být větší vnímání problémů voliči na malé obci než ve městě, kde je větší anonymita a odcizení od politických aktérů.

**Graf 2: Průměrná volební účast v komunálních volbách 2006, 2010 a 2014 dle velikosti zastupitelstva**



Zdroj: Outlý, Šaradín 2016

Mezi hlavní výhody demokratického fungování malých obcí je vzájemná blízkost mezi zastupitelem a voličem, která vytváří důvěru k politikovi a větší pocit zodpovědnosti zastupitele k voličům. V malých obcích jsou homogennější požadavky obyvatel, což umožňuje uspokojit přání více voličů, než ve větších municipalitách. Dále jsou občané v malých obcích více angažovaní a účastní se hlasování, jelikož hlas jednoho občana na venkově může mít rozhodující váhu, vzhledem k celkovému počtu voličů ve skutečně malých obcích. Naopak velké municipality mohou poskytovat díky větším financím více služeb, čímž si mohou získat větší zájem občanů k usídlení. Ve větších obcích se dá očekávat rozvinutější občanská společnost. (Swianiewicz 2002: 9–10)

Velkým problémem, který může vyvolávat pocit demokratického deficitu v lokální politice, je nedostatečná volební soutěž, se kterou se setkáváme hlavně na malých obcích. Pokud je počet kandidátů shodný s počtem volených zastupitelů, těžko můžeme hovořit o volební soutěži. Například v roce 1998 bylo 1008 obcí bez možnosti výběru mezi kandidáty, v roce 2010 počet klesl na 659. (Ryšavý, Bernard 2011: 28) Situaci měla ulehčit úprava zákona, která umožnila nejmenším obcím s 5–

7 členným zastupitelstvem sestavit kandidátní listinu s vyšším počtem kandidátů, než je počet zastupitelů. (Tamtéž: 29) Podobným problémem je i výskyt pouze jedné kandidátní listiny v obci nebo několik kandidátních listin, ovšem pouze s jedním kandidátem. Volič tedy nemá na výběr mezi stranami. V roce 2002 se tento problém týkal 45 % obcí. (Kostelecký 2007: 127) Vzhledem k tomu, že v obcích nehraje stranická politika významnou roli, převaha nezávislých kandidátů a tedy nemožnost výběru mezi stranami je jedinou možností, aby se volby mohly konat.

Problém sestavování kandidátních listin je na českém venkově poměrně ztížen nízkou ochotou lidí aktivně se zapojovat do politického dění a věnovat čas a úsilí ve prospěch obce. (Outlý 2004: 15) Proto nejsou výjimkou případy, kde kandiduje stejný počet kandidátů, kolik se volí zastupitelů. (Outlý, Šaradín 2016: 10) I přes nízkou soutěživost se ale komunální volby v malých obcích setkávají s vysokou volební účastí, což dokazuje blízkost politiky v obci tamějším obyvatelům. Obecně totiž platí, že v málo soutěživých prostředích klesá volební účast. (Bernard 2013)

Dalším problémem je i nezájem vykonávat post starosty, který je často v malých obcích nevolněný, tudíž ve svém volném čase zajišťuje chod obce, který je spojen s vysokou byrokratizací. (Petr Gazdík v OVM 14. 9. 2015) Důsledkem toho je starosta často nucen vynakládat více času na byrokracii než na skutečný chod obce.

I přes veškeré problémy lze jako hlavní výhodu českého venkova spatřovat vzájemnou blízkost a známost obyvatel a zastupitelů. S tím je spojen i zájem o dění v obci a ochota volit ve volbách či referendech. Naopak ve městech je lokální politika občanům často vzdálená, s čímž se pojí nízká volební účast. Politika ve větších sídlech je spojena i s dalším fenoménem, větší heterogenitou zájmů a tedy nemožností dosáhnout všeobecného konsenzu. Zájem jednat ve prospěch veřejného blaha je potlačen ve prospěch zájmů jednotlivých skupin. (Charron, Fernández-Albertos, Lapuente 2013: 78)

## 2. Současná podoba volby starosty v ČR

Starosta v českých obcích je volen nepřímou. Volí ho zastupitelstvo obce na ustavující schůzi ze svých řad, přičemž po zvolení zůstává jeho členem a je zastupitelstvu odpovědný. (Zákon 491/2001 Sb.) Zákon přesně neříká, jak by měla volba probíhat. Je na zastupitelstvu, zda se bude volit tajně, nebo veřejně. Starostou se stává ten kandidát, který od zastupitelstva obdržel nadpoloviční většinu hlasů. To ale vytváří prostor k tomu, aby nebyl zvolen žádný starosta. Pokud by zastupitelstvo nebylo schopno konsenzu ani nad jedním kandidátem na starostu, nebylo by možné nikoho zvolit do funkce starosty, jelikož zákon o obcích na tuto možnost nepamatuje. Ve Španělsku byl v tomto případě jmenován starostou první kandidát na vítězných kandidátních listinách. (Council of Europe: 35) Podobná situace může nastat, pokud by zvolený starosta odmítl výkon funkce a nebylo by jiného náhradníka.

### 2.1 Pravomoci a síla českého starosty

Na funkci českého starosty lze nahlížet ze dvou pohledů. Prvním z nich je skrze legislativní ukotvení. Z tohoto pohledu je český starosta poměrně slabý. Ve většině rozhodnutí musí mít zároveň podporu zastupitelstva nebo rady obce. Většinu právně závazných kroků může vykonat až po souhlasu zastupitelstva. Ze zákona o obcích vyplývají pro starostu spíše reprezentativní pravomoci, které jsou vyjmenovány níže:

- zastupuje obec navenek
  - podepisuje obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení obecního zastupitelstva (spolu se zástupcem starosty nebo jiným radním)
  - připravuje, svolává a řídí schůze obecního zastupitelstva a obecní rady
  - může pozastavit výkon usnesení obecní rady v otázkách samostatné působnosti obce, má-li za to, že je nesprávné
  - může svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech
  - stojí v čele obecního úřadu, jehož je součástí
- (Zákon o obcích č. 128/2000 Sb.: Díl 1)

Z jeho členství v zastupitelstvu obce ale vyplývají další pravomoci:

- předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání.
- vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila nebo zřídila.
- požadovat od zaměstnanců obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. (Tamtéž)

Druhým pohledem na postavení starosty je skrze jeho schopnosti využívat veškeré možnosti k prosazení se. Vzhledem k postavení starosty a jeho každodenní práci pro obec má teoreticky více možností, jak ovlivnit chod obce a prosadit své požadavky. Jednak se jako zástupce obce setkává s představiteli firem, ostatních obcí, státu a dalších aktérů, což mu poskytuje větší přehled a informace, než ostatním členům zastupitelstva. Významně se podílí i na rozvoji obce. V praxi tedy může starosta mít větší vliv, než by se mohlo zdát po přečtení zákona o obcích. Tento vliv starosty může být ještě větší, pokud je zastupitelstvo neaktivní.

K významnému posílení starosty může vést využití §105, který zní: „Starosta pozastaví výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.“ (Zákon 128/2000 Sb.: §105) S touto pravomocí může starosta znemožnit radě obce rozhodovat o určité otázce, na níž má jiné stanovisko, než rada, a ve které zastupitelstvo stojí na straně starosty.

Ze zákona není českému starostovi svěřeno příliš rozhodujících pravomocí a lze ho považovat za slabého představitele obce. Ovšem při využití jeho postavení a pravomocí, které plynou z postu zastupitele, může se stát velice vlivným a prosadit své návrhy, stejně tak může systacím znemožnit určitá rozhodnutí. Jeho vliv významně ovlivňuje charakter zastupitelstva. Pokud je zastupitelstvo aktivní, může omezovat starostu a ten se pravděpodobně nestane tolik impozantní osobou v obci, naopak slabé, neaktivní zastupitelstvo může umožnit růst vlivu starosty.

Podle průzkumu MAELG<sup>2</sup>, který se uskutečnil v roce 2010 v 16 evropských zemích, vnímají starostové svůj vliv jako slabší, než jak ho vnímají zastupitelé. Zastupitelé starostu hodnotí jako silného exekutivce. Ještě většího vlivu ovšem podle průzkumu dosahuje rada obce. „V průměru si řadoví zastupitelé na činnost místní

---

<sup>2</sup> Municipal Assemblies in European Local Governance.

správy a samosprávy připisují ‚malý vliv‘, jednotliví exekutivci ‚určitý vliv‘, kdežto rada jako celek má většinou v očích lokálních politiků ‚silný vliv‘.“(Ryšavý 2011a: 102–106) Pokud se v obci rada nezřizuje, získává tento „silný vliv“ starosta.

## 2.2 Další orgány obce

Jediným přímo voleným orgánem obce je zastupitelstvo. Jeho velikost je odvozena od počtu obyvatel žijících v obci.<sup>3</sup> Z pohledu pravomocí se jedná o nejsilnější orgán v obci, jelikož má mnoho významných funkcí, kterou mu jsou vyhrazeny. Zastupitelstvu například přináležejí rozhodovat o rozpočtu obce, schvalovat program rozvoje obce, zřizovat obecní fondy, vyhlašovat místní referendum, zřizovat místní policii, navrhnout změny katastru, vydávat vyhlášky obce nebo rozhodování o spolupráci s jinými obcemi. (Zákon 128/2000 Sb.: § 84) Zastupitelstvo lze považovat za vrcholný orgán obce, vzhledem k jeho pravomocím. K přijetí usnesení je potřeba, aby se sešla více jak nadpoloviční většina zastupitelů a aby nadpoloviční většina zastupitelů hlasovala kladně. Usnesení zastupitelstva může být přijato pouze na zasedáních, která jsou veřejná. (Tamtéž: § 93) To zajišťuje jakousi kontrolu zastupitelstva ze strany veřejnosti, ovšem bez větších možností zabránit zastupitelstvu v rozhodnutí.

Dalším orgánem obce je rada, se kterou se setkáme pouze v obcích, které mají více jak patnáct členů zastupitelstva, v menších obcích se rada nevyskytuje a její funkci vykonává starosta. Rada obce je odpovědná zastupitelstvu, z něhož se členové rady volí. Velikost rady nesmí být větší než třetina zastupitelstva, může být v rozmezí 5–11 členů. Na rozdíl od jednání zastupitelstva jsou její zasedání neveřejná. (Balík 2009: 72–73, Zákon 128/2000 Sb.: § 101) Do působnosti rady spadá:

- Připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, zabezpečení plnění jeho usnesení.

---

<sup>3</sup> do 500 obyvatel 5 až 15 členů  
nad 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů  
nad 3 000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů  
nad 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů  
nad 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů  
nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů  
(Zákon 128/2000 Sb.: § 68)

- Zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření stanovená zastupitelstvem.
- Vůči právnickým osobám a organizačním složkám obce plní úkoly.
- Rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti.
- Vydává nařízení obce.
- Projednává a řeší návrhy, připomínky a podmínky předložené radě zastupitelstvem nebo komisemi.
- Rozděluje pravomoci v obecním úřadě, zřizuje a ruší odbory, jejichž vedoucí jmenuje a odvolává na návrh tajemníka.
- Zřizuje a ruší komise, jmenuje a odvolává jejich předsedy a ostatní členy.
- Kontroluje plnění úkolů samostatné působnosti přijatých obecním úřadem a komisemi.
- Stanovuje celkový počet zaměstnanců obce.
- Ukládá pokuty v samostatné působnosti, pokud není tato pravomoc svěřena odboru.
- Přezkoumává opatření přijatá v samostatné působnosti obecním úřadem a komisemi.
- Rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčkách.
- Stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic.
- Schvaluje organizační řád úřadu.

(Zákon 128/2000 Sb.: § 101)

V malých obcích, které nemají zmiňovaných patnáct členů zastupitelstva, přináleží tyto pravomoci starostovi. Proto v nich má starosta mnohem větší sílu, než ve větších municipalitách. Tento fakt je často zmiňován při debatě o zavedení přímé volby. Došlo by k posílení legitimacy starosty, který je v těchto obcích reálně nejdůležitějším exekutivcem.

Mezi orgány obce patří dále obecní úřad a tajemník. Funkce tajemníka se povinně zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem nebo s rozšířenou působností. Stejně jako v případě rady obce, pokud není funkce tajemníka zřízena, přecházejí jeho pravomoci na starostu. (Balík 2008: 77) Mezi úkoly tajemníka patří:

- Zajišťuje výkon přenesené působnosti, pokud v daných záležitostech nerozhoduje rada.
- Plní úkoly uložené jiným orgánem obce.
- Stanovuje plat zaměstnanců obecního úřadu.
- Plní úkoly zaměstnavatele k zaměstnancům úřadu.
- Vydává vnitřní směrnice úřadu, pokud jej nevydává rada.



- Účastní se zasedání zastupitelstva a rady, kde má poradní hlas.
- (Tamtéž: § 119)

Dalšími orgány obce jsou komise a výbory. Komise jsou zřizovány radou obce, v případě neexistence rady je zřizuje starosta. Zřizování výborů přináležejí zastupitelstvu. Kontrolní a finanční výbor je povinné zřídit ve všech obcích, navíc pokud v obci žije více jak deset procent občanů jiné národnosti, musí být zřízen výbor pro národnostní menšiny. (Tamtéž)

### 3. Přímá volba starosty v Evropě

Podle Huberta Heinelta a Nikolaose Hlepase se můžeme setkat se třemi způsoby volby starosty. Prvním je nepřímá volba zastupitelstvem, druhým je přímá volba občany a třetí způsob je takzvaná kvazi-přímá volba. Při této volbě se starostou stane lídr vítězné kandidátní listiny. (Heinelt, Hlepas 2006: 38). Ale často i nepřímé volby mají stejný výsledek- starostou se stane lídr vítězné kandidátní listiny. Rozdíl je v tom, že v nepřímé volbě k tomu dojít nemusí, zatímco v kvazi-přímé ano. Ale rozdíl mezi těmito dvěma způsoby voleb je minimální. Vhodnější je za přímou volbu považovat takovou, kde je starosta volen voliči, bez vlivu jiného orgánu na nominaci.

Přímá volba primárně slouží k posílení mandátu starosty, který má tak lepší pozici k překonání sporů mezi menšinami. Nejčastěji se užívá jednokolový relativně většinový systém nebo dvoukolový absolutně většinový systém. Ale u prvně jmenovaného volebního systému hrozí riziko, že starosta nebude mít podporu obyvatel, vzhledem k tomu, že může být zvolen pouze relativní většinou. Volba zastupitelstvem většinou probíhá tak, že se starostou stává ten, kdo od zastupitelstva získá absolutní většinu hlasů. Problém této volby je, že se starostou často stane kandidát, který není z vítězné strany. (Council of Europe: 35–36) To, jak často k situaci dochází je předmětem této diplomové práce.

V rámci Evropy lze vyzorovat provázanost mezi volbou hlavy státu a starosty. Pokud země zavedla přímou volbu prezidenta, často volí i hlavu obce přímo. Naopak ve státech kde se hlava státu nevolí, protože se jedná o konstituční monarchii, nebo se volí nepřímo, často zůstává i starosta volen nepřímo. Například Dánsko, Švédsko i Belgie volí starostu nepřímo. Podrobněji viz následující přehled (Martinák 2013)

**Tabulka 3: Volba starosty obce a hlavy státu v evropských zemích**

<b>HLAVA STÁTU STAROSTA</b>	<b>PŘÍMO</b>	<b>NEPŘÍMO</b>	<b>DĚDIČNÝ TITUL</b>
<b>PŘÍMO</b>	Polsko, Slovensko, Německo, Ukrajina, Bulharsko, Rumunsko, Chorvatsko, Slovinsko, Makedonie, Portugalsko, Kypr	Maďarsko, Řecko, Itálie, Albánie	
<b>NEPŘÍMO</b>	Litva, Francie, Česká republika, Irsko	Finsko, Estonsko, Lotyšsko, Malta	Norsko, Španělsko, Dánsko, Nizozemí, Lucembursko, Švédsko, Belgie
<b>PŘÍMO I NEPŘÍMO</b>	Rakousko		Velká Británie

Zdroj: Zhotoveno autorkou

### **3.1 Analýza přímé volby starostů v jednotlivých zemích**

V následující části bude analyzována přímá volba starostů v sedmi evropských zemích. Konkrétně bude představen systém užívaný na Slovensku, v Norsku, Chorvatsku, Polsku, Itálii, Rakousku a Německu. Cílem je představit jednotlivé modely přímé volby starostů a upozornit na odlišné důsledky téměř totožných prvků v jednotlivých prostředích. V české diskuzi je často pozornost zaměřována pouze na slovenský model, bez uvážení jiných států. Změna způsobu volby starosty ale vyžaduje vytvořit takový systém, který bude nejlépe odpovídat danému prostředí, proto je nezbytné vzít v úvahu co nejvíce příkladů již fungující přímé volby a zvážit klady a zápory jednotlivých prvků.

#### **3.1.1 Slovensko**

Analýza Ministerstva vnitra k přímé volbě starostů považovala slovenský model za nejvhodnější pro ČR. Proto i v této práci bude analyzována volba starosty na Slovensku. K přímé volbě starosty se Slovensko rozhodlo hned v roce 1990, tudíž nikdy nemělo zkušenost s volbou nepřímou.

Zákon o obecním zřízení a Ústava Slovenské republiky stanovují, že orgány obce jsou obecní zastupitelstvo i starosta. Na rozdíl od českého starosty je funkce toho slovenského ukotvena v ústavě. Rada plní funkci poradního orgánu starosty a je odpovědná zastupitelstvu. Co se týče pravomocí starosty, jsou větší, než pravomoci náležící českému starostovi. Pravomoci, které v ČR náleží radě obce, jsou na Slovensku svěřeny starostovi, ten se tedy stává hlavní osobou v majetkoprávních

záležitostech. Zajímavé je, že kromě jiných funkcí není funkce starosty slučitelná s funkcí poslance v obecním zastupitelstvu, to znamená, že starosta nemůže být členem zastupitelstva. Stejně jako český starosta může sístovat rozhodnutí rady, může i ten slovenský pozastavit rozhodnutí zastupitelstva, pokud se domnívá, že rozhodnutí může obec poškodit. (Jüptner, Ezechiášová 2009: 206–208) „V otázce kontroly činnosti starosty obce platí, že starosta nepodléhá kontrolní působnosti tzv. hlavního kontrolora, jakožto zvláštního orgánu interní kontroly obce. Určitou formu vnitřní kontroly starosty obce představuje tak pouze právo obecních zastupitelů interpelovat starostu ve věcech týkajících se výkonu jeho činnosti.“ (MV ČR 2011: 11)

Volba starosty obce na Slovensku probíhá současně s volbou zastupitelstva. Používán je jednokolový většinový systém, kandidátovi stačí prostá většina ke zvolení. Kandidovat na starostu mohou pouze starší 25 let. Odvolání je možné místním referendem, které vyhlašuje zastupitelstvo na žádost 30 % voličů. K jeho úspěchu musí být účast minimálně 50 % oprávněných voličů, přičemž pro odvolání se musí vyjádřit také nadpoloviční většina. Odvolání je možné i zastupitelstvem. (Jüptner, Ezechiášová 2009: 221–222) Vzniká tedy rozpor, kdy ke zvolení stačí mnohem menší podpora voličů, než k jeho odvolání.

V rámci zpracování analýzy na MV ČR v roce 2007 poskytlo slovenské ministerstvo zahraničí pohled na výhody a nevýhody přímé volby starosty na Slovensku. Jako výhodu jmenovalo rozdělení moci v obci, kdy starosta je protiváhou zastupitelstvu. Dále je za výhodu pokládáno individuální postavení starosty, který podléhá přísnější kontrole občanů, kteří ho mohou z funkce odvolat. Další výhody jsou pružnější a jednodušší výkon správy obce a zapojení občanů. (MV ČR 2011: 12)

Mezi nevýhodami se objevila nemožnost vnitřně kontrolovat starostu, jelikož starosta nepodléhá kontrole zastupitelstva. Dalším negativem spojeným s přímou volbou starosty je jeho nedostatečná odpovědnost. Dále je to možnost zablokování správy v případě, že se starosta neshodne se zastupitelstvem kvůli odlišným politickým názorům. Jako poslední nevýhodou je zmiňován malý počet hlasů postačující pro zvolení starosty v případě, že voliči nebudou mít zájem o lokální politiku. (Tamtéž) Jak zmiňoval Daniel Klimovský ve svém příspěvku na konferenci o přímé volbě starostů v roce 2013: „...legitimitu starosty, který je volený jednoduchou a relativní většinou, kdy na zvolení starosty Košic, které mají čtvrt milionu obyvatel, stačí hypoteticky jeden hlas. Jeden účastník – jeden hlas“. (Klimovský 2013)

### 3.1.2 Norsko

V norské lokální politice hraje hlavní roli zastupitelstvo obce, rozhoduje o všech klíčových otázkách, jako je rozpočet, územní plánování nebo ustavování dalších orgánů. Volí například výkonný výbor, což je exekutivní orgán obce. V čele zastupitelstva stojí předseda, který je zároveň starostou. (Polinec 2009: 161–165) V 90. letech proběhl experiment se zavedením přímé volby starosty. Cílem bylo zvýšit zájem občanů o lokální politiku a tím pádem i volební účast v komunálních volbách. Přímá volba ovšem byla dobrovolná a municipality se samy rozhodovaly, zda se přímé volby zúčastní nebo nikoliv. Na municipalitách byla ponechána i většina rozhodnutí o podobě samotné volby. Mohly se rozhodnout, kolik hlasů bude potřeba pro zvolení starosty, jaká bude muset být volební účast, aby volby byly platné, zda navržený kandidát na starostu bude muset být v čele kandidátní listiny nebo zda bude zastupitelstvo vytvořeno s ohledem na výsledek volby starosty. (Larsen 2000: 18) Vzhledem k tomu, že šlo o pouhý experiment, byla velká většina rozhodnutí o podobě ponechána na obcích. Počet těch, které se experimentu s přímou volbou zúčastnily, ale nebylo mnoho. V roce 1999 to bylo 20 obcí, v roce 2003 36 obcí a o čtyři roky později 50 municipalit. (Buck et al. 2005: 66)

Experiment s přímou volbou nesplnil očekávání, která do něho byla vkládána. Nedošlo ke zvýšení volební účasti. Navíc došlo k blokování politiky, kdy starosta neměl podporu výkonného orgánu v obci, v čemž hrála roli i silná pozice politických stran v norské lokální politice. (Polinec 2007: 171–174) Je důležité poznamenat, že s přímou volbou starosty nedošlo ke zvýšení jeho pravomocí. Norský starosta je stejně jako český nepříliš silnou osobou. Má spíše reprezentativní pravomoci, většina rozhodnutí je ponechána zastupitelstvu nebo radě. (Larsen 2000: 16–19) Vlivem neúspěchu experimentu nebyl v roce 2011 starosta volen přímo v žádné municipalitě. Došlo k navracení se k nepřímé volbě starosty. (Christensen, Aars 2010: 825)

Pokud tedy shrneme situaci v Norsku, přímá volba nebyla vhodným krokem. Vzhledem ke slabé pozici starosty a silné stranické politice na lokální úrovni bylo zablokování rozhodování logickým vyústěním. Předejít se tomu dalo zvýšením starostových pravomocí, k čemuž ale nedošlo. Ani nezvýšení zájmu o lokální politiku není překvapivé. Pokud je politika stranicky zaměřená, změna k personalizaci voleb, kterou zavedení přímé volby jistě bylo, nemohla vzbudit abnormální zájem voličů.

### 3.1.3 Chorvatsko

Chorvatsko k přímé volbě starosty přešlo v roce 2009. Vedla k tomu nespokojenost občanů s lokální politikou, hlavně s nemožností ovlivnit to, kdo se po volbách ujme vládnutí v obci. Často docházelo k zdlouhavým povolebním vyjednáváním, která vedla k podplácení za hlasování ve prospěch daného kandidáta. Obecní instituce byly neefektivní a politici měli pouze malou odpovědnost vůči občanům. Přímá volba byla zavedena s cílem zmírnit tyto negativa a zároveň vzbudit větší zájem o lokální politiku. (Podoljnak 2010: 122–123, Hladová 2009: 349)

Na rozdíl od výše popsané situace v Norsku, v Chorvatsku došlo se zavedením přímé volby starosty i ke zvýšení jeho pravomocí. Po roce 2009 se z chorvatského starosty stala velice silná postava, která disponuje téměř všemi exekutivními pravomocemi. S reformou volby starosty došlo k odstranění výkonného výboru, který například zřizoval rozpočet. (Hladová 2009: 368)

Volba starosty probíhá dvoukolovým většinovým systémem. Aby se eliminovala možnost, že starosta a rada obce budou z jiné politické strany, probíhá volba ve stejný termín. (Tamtéž: 366–368) Odvolání starosty je možné pomocí referenda, které navrhuje buď 20 % voličů, kvalifikovaná většina radních nebo půlka výboru, přičemž aby se referendum dalo považovat za platné, je nutná alespoň 50% účast. Pokud není starosta referendem odvolán, dojde k rozpuštění rady. Ovšem tato situace může nastat poměrně často, vzhledem k potřebným 20 % k vyhlášení referenda, ale 50 % k jeho platnosti. (Podoljnak 2010)

Je předčasné hodnotit, zda v Chorvatsku došlo k naplnění cílů, se kterým byla přímá volba zřizována. Od reformy se konaly pouze dvoje volby, v nich došlo k nepatrnému zvýšení volební účasti, ale je otázkou, zda se tento trend udrží i v dalších volbách. Zatím nedochází k situaci, kdy by byl zablokován chod lokální politiky vlivem odlišných politických stran zastupitelstva a starosty. Pomáhá tomu i souběh voleb těchto dvou orgánů. Je tedy evidentní, že stejná změna může mít odlišné důsledky v odlišném prostředí. Zatímco v Norsku vedla přímá volba starosty k neefektivitě, v Chorvatsku došlo ke zlepšení situace. Odlišný dopad je způsoben jednak odlišnou silou starosty v jednotlivých zemích, ale i v politickém prostředí. V Chorvatsku se nesetkáváme s tak silně stranickou politikou, jako v Norsku. Ale je nutné mít na paměti, že Chorvatsko má zatím zkušenost pouze se dvěma přímými volbami, jak je již výše napsáno.

### 3.1.4 Polsko

Polsko zavedlo přímou volbu starostů v roce 2002, přičemž důvody pro tento krok byly téměř totožné s těmi, které k přímé volbě vedly v Chorvatsku nebo Norsku. Jednak šlo o zvýšení participace občanů v lokální politice, dalším cílem bylo zvýšit zodpovědnost hlavních aktérů lokální politiky a důvěru v ně. Polský autor Pawel Swianiewicz dále uvádí, že k přímé volbě vedl i tlak ze zahraničí, kde se přímá volba stala běžným jevem. (Swianiewicz 2003: 294)

Starosta je stejně jako v Chorvatsku volen dvoukolovým většinovým volebním systémem. Druhé kolo je uzavřené, postupují do něho dva kandidáti. Volba starosty probíhá současně s volbou rady. Pro volbu starosty je oddělený hlasovací lístek. (Trojan 2009: 248) Hlavní role starosty je ve formování výboru, jehož je předsedou. Navrhuje jeho členy, o jejichž odvolání také rozhoduje. (Tamtéž: 243)

Úprava volby starosty vedla k prosazení silných osobností. Často jde o nezávislé kandidáty, kteří se svou politikou zaměřují na lokální tematiku. Nedošlo k tomu, že by kandidáti na starostu prosazovali populistická, celonárodní témata. Zároveň měla reforma pozitivní vliv na participaci občanů. (Trojan 2009: 244–245)

### 3.1.5 Itálie

Itálie přešla k přímé volbě starostů v roce 1993. Hlavní iniciativou ke změně byly korupční skandály na počátku 90. let, které měly za následek úpadek důvěry v politické představitele. Aby byla eliminována možnost korupce, proběhlo na lokální úrovni několik změn. V důsledku toho byla snaha odpoutat aktéry lokální politiky od centrálního řízení státu a přivést do politiky nové tváře nezávislé na stranách. (Bussu 2011: 3) Na rozdíl od ostatních států, které přešly k přímé volbě starostů, nebyla v Itálii motivace zvýšit volební účast, jelikož ta dosahuje zhruba 80 %. (Larsen 2002: 122)

Specifikem italské lokální politiky je to, že si starosta sám vybírá představitele exekutivy, z níž vychází většina návrhů, které zastupitelstvo následně pouze schvaluje. Zastupitelstvo je velice slabé, jediná jeho významnější pravomoc je schvalovat rozpočet. Oproti tomu starosta má poměrně silné postavení, čehož je dosaženo díky bonusu, který získá jeho strana po volbách. (Tamtéž: 11)

Volební systém v komunálních volbách není stejný pro všechny obce. V municipalitách do 15 tisíc obyvatel se volí v jenom kole pomocí relativně většinového

systemu. Starostou se stává lídr vítězné kandidátní listiny, která navíc získá dvě třetiny křesel v zastupitelstvu. (Tamtéž: 122) Toto neplatí v obcích nad 15 tisíc obyvatel. Zde se starostou stává kandidát bez ohledu na vítěznou kandidátní listinu. Pokud kandidátní listina, z níž vzešel starosta, obdrží přes 40 % hlasů, získá 60 % křesel v zastupitelstvu. Pokud ale více jak polovinu hlasů obdrží jiná strana, než ze které je starosta, žádný bonus nezíská a křesla jsou rozdělena poměrně mezi všechny strany. (Podoljnak 2002: 122)

Italský systém lokální správy funguje dobře díky většinové prémii, kterou získá starostova strana. Tím je zabezpečena většinová podpora starosty a tím pádem nedochází k zablokování systému. Dalším prvkem, který vede ke stabilitě a funkčnosti systému, je hrozba rozpuštění zastupitelstva, pokud vysloví nedůvěru starostovi. (Bussu 2011: 11)

### **3.1.6 Rakousko**

V Rakousku nedošlo k zavedení přímé volbě plošně, ale postupně po spolkových zemích. Se změnami volebního systému se začalo v 90. letech. Důvody pro změnu volby byly opět stejné, jako u předchozích zemí. Jednak šlo o zvýšení zájmu o lokální politiku, omezení politických stran na lokální úrovni, zabránění dlouhému koaličnímu vyjednávání a omezení korupce. (Haller 1996: 29) V současné době volí starostu přímo voliči v šesti spolkových zemích. K volbě starosty se používá dvoukolový většinový volební systém. (Burianová 2007: 85–88)

Podoba volby se liší v jednotlivých spolkových zemích. Ve všech zemích musí být ale přímo volený starosta členem rady obce. (Trauner 2001: 189–190) Rakouští starostové nemají silné postavení, jejich role je omezena na reprezentativní aktivity, hlavní roli hraje obecní rada, která má na starost majetkosprávní záležitosti, schvaluje rozpočet obce, vydává nařízení a vyhlášky a rozhoduje o směřování obce. Výkon funkce starosty není ve většině případů povolání, ale čestná funkce. (Tamtéž: 85)

Ačkoliv vznikají situace, kdy je starosta z jiného stranického tábora než většina v radě, je rakouský systém přímé volby starosty vnímán pozitivně. Hrozba odvolání starosty radou vede starostu ke snaze dosáhnout konsenzu, čímž je zajištěna funkčnost systému. (Trauner 2001: 138–144)



### 3.1.7 Německo

Německý systém lokální politiky prošel změnou v 90. letech minulého století, kdy byla ve všech spolkových zemích zavedena přímá volba starosty. Do té doby v SRN dominovaly dva modely lokální politiky. Byl to model severoněmecký a jihoněmecký.

Severoněmecký model se vyznačoval silným postavením rady obce, která byla volena přímo. Oproti tomu starosta a zároveň předseda rady měl velice slabé kompetence a mohl rozhodovat pouze společně s radou nebo jejím tajemníkem. S tímto systémem byl spojován silný vliv politických stran, které soupeřily ve volbách o přízeň voličů. Uvnitř rady obce docházelo také k soupeření o prosazení populárních kroků, kterými by si strana získala náklonost voličů. Systém byl kritizován pro nejasné vymezení kompetencí, dominanci stran a z toho vyplývající nefunkčnost obecního zřízení, která vedla k finančním problémům. Proto byla v devadesátých letech rozvířena diskuze o zavedení přímé volby starosty, která se u voličů stala velice populární. Pro politické strany bylo tedy taktické prosazovat přímou volbu a umožnit voličům více se podílet na lokální politice. (Schnabel 2011)

Jihoněmecký model je na rozdíl od severoněmeckého spojován se silným starostou. Rada i starosta jsou voleni přímo, přičemž starosta má pravomoc rozhodovat v zásadních otázkách samostatně. Stejně tak může vznášet námítky proti usnesení rady. Jeho odvolání je možné, pouze pokud závažným způsobem pochybil. Vzhledem k silnému postavení rady i starosty se jihoněmecký model nazývá též dualistický. (Balík 2002)

Na počátku 90. let bylo v referendech rozhodnuto o zavedení přímé volby starosty ve všech spolkových zemích. Hlavní motivací bylo více demokracie na lokální úrovni. V rámci spolkových zemí se ale podoba volby liší. Odlišný je například počet voličů potřebných pro odvolání starosty nebo funkční období starosty, které se pohybuje v rozmezí šesti až osmi let. (Schnabel 2011)

Vzhledem k tomu, že Německo mělo zkušenost s přímou volbou starosty, nebyly důsledky reformy nijak překvapivé. Mezi specifika německého systému patří to, že starosta je volen na delší funkční období než rada obce. Se zavedením přímé volby také došlo k potlačení dominance politických stran. V současné době se starostou stává nejčastěji osoba přicházející z vně politických stran, která svá rozhodnutí prosazuje díky krátkodobým koalicím. (Balík 2002, Schnabel 2011)

Jak je vidět, důvody pro zavádění přímé volby starosty jsou ve výše jmenovaných zemích vesměs stejné. Pravděpodobně tomu je i u zbytku zemí, které nejsou v práci analyzovány. Motivací pro zavedení přímé volby je ve většině zemí zvýšení participace občanů a volební účasti. Tento důvod nehrál roli pouze v Itálii, kde volební účast na lokální úrovni dosahuje vysoké hodnoty dlouhodobě, a v Německu. Dalším důvodem pro změnu volby starosty je zvýšit legitimitu lokálních zástupců, zabránit nekalému vyjednávání po volbách a zprůhlednit lokální politiku. Naplnění těchto cílů se liší napříč zeměmi. Volební účast nevzrostla rapidně v žádné zemi. Omezení politických stran se většinou podařilo pouze v prvních letech po změně, ale poté si strany opět získávaly vliv i na lokální úrovni. (Bussu 2011: 8)

Z výše uvedené analýzy vybraných zemí je patrné, že stejná změna může mít odlišný důsledek v různém prostředí. Stejně tak je evidentní, že přímá volba starosty, který má slabé pravomoci, je bezvýznamná, možná i kontraproduktivní. Příkladem může být Norsko, kde slabý, ale přímo volený starosta nebyl schopen prosazovat svou politiku v radě složené z jiného stranického tábora. Naopak v Chorvatsku, kde se změnou volby proběhlo i posílení pravomocí starosty nedochází k blokování systému.

Z předchozí kapitoly je zřejmé, že existuje mnoho variant přímé volby starostů. Odlišnosti mohou být v pravomocích starosty. Buď se může jednat o silného exekutivce s významnými pravomocemi, jak je tomu v Chorvatsku, nebo pouze o reprezentanta obce s omezenou působností, s čímž se setkáváme v Norsku. Napříč zeměmi se liší i to, zda je starosta členem zastupitelstva (Polsko, Norsko, Rakousko) nebo stojí mimo něj (Slovensko, Německo). Délka mandátu starosty je kromě Německa shodná s volebním obdobím zastupitelstva. Pouze v Itálii a na Slovensku se starosta volí v jednom kole s relativní většinou, v ostatních zemích probíhá dvoukolová volba starosty. Nelze preferovat jednu z představených podob přímé volby. Je potřeba zvážit, jaké účinky by model měl v českém prostředí, přičemž je nutné mít na paměti jedinečnost každého demokratického systému. Je nešťastné preferovat například pouze slovenský model, jak učinilo MV ČR při analýze přímé volby starostů v ČR. Je nutné zohlednit všechny možné varianty a vytvořit takovou podobu přímé volby, která by byla nejlepší pro české prostředí.

## 4. Diskuze o zavedení přímé volby starostů v ČR

Při vznikající debatě o přímé volbě starosty v ČR se politické strany snažily zaujmout postavení k této problematice. Tato reforma, podobně jako přímá volba prezidenta, je u voličů populární (Starostové a nezávislí 2014). Proto je pro strany výhodné prosazovat takovou reformu a získat si tím podporu voličů. Ale konkrétně u přímé volby starosty přicházejí strany o možnost povolebního vyjednávání o postu starosty, což je více méně oslabuje. Tím si lze vysvětlit váhavá stanoviska jednotlivých stran a poměrně dlouhou diskuzi, která dosud nepřinesla konkrétní výsledky.

Diskuze o zavedení přímé volby není v ČR nikterak novým tématem. Nejprve se jednalo o pouhé pozměňovací návrhy, které nerozvířily vážnou debatu. Následně došlo k zařazení tématu do vládních priorit a programů, což znamenalo vytvoření konkrétních návrhů. V současné době probíhá nárazově debata o reformě volby starosty, která se zavedením přímé volby v budoucnu počítá.

Zmínky o přímé volbě starostů zazněly v únoru 2000 při projednávání zákona o obcích, kdy byl podán pozměňovací návrh o přímé volbě starosty. Návrh byl ovšem zamítnut. Podobná situace se opakovala v říjnu 2001, tentokrát při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Poslankyně za KSČM Zuzka Rujbrová přednesla pozměňovací návrh zákona, který by zavedl přímou volbu starosty. Podle ní by debata o přímo voleném prezidentovi neměla být upřednostněna před přímo voleným starostou, který: „...řídí příslušný region a který, jak nám říká zkušenost předcházejících let, je dost často spíše kompromisní osobou nežli skutečnou osobností, která zvítězila počtem hlasů u voličů, která požívá důvěry ve svém regionu a která by byla schopna tento region v zájmu občanů města nebo obce vést.“ (Rujbrová 23. 10. 2001) Rujbrová navrhovala takovou podobu, kdy by byl starosta volen v jednokolové volbě společně s volbami do zastupitelstva. V případě, že by se starosta nepodařilo zvolit, zastupitelstvo by volilo starostu ze svých řad, tedy nepřímo, stejným způsobem, jak volba dodnes probíhá. Odvolání přímo zvoleného starosty by bylo možné místním referendem. (Tamtéž)

Petr Jüptner v roce 2006 vyjádřil názor o nepravděpodobném prosazení přímé volby starosty bez obměny stranického systému. Taková reforma by podle něho byla

možná, pokud by se prosadilo nové stranické hnutí s cílem prosadit tuto změnu nebo pokud by vzrostla pozice komunálních politiků v politických stranách. (Jüptner 2006: 259) Budoucí vývoj debaty v ČR tento názor potvrdil.

#### **4.1 Debata na půdě Svazu měst a obcí ČR**

Přímá volba byla tématem na VIII. Sněmu Svazu města a obcí ČR (SMO ČR), který se konal koncem května 2003 v Hradci Králové. Zde starosta Hladkých Životic Jaroslav Petržela přednesl příspěvek, ve kterém navrhoval změnu zákona o volbě do zastupitelstva obcí tak, aby se starosta volil přímo. O návrhu se nehlasovalo, ale předsednictvo svazu bylo pověřeno vyvoláním diskuze na toto téma mezi členy svazu. Dále bylo usneseno, že rada svazu bude působit na Poslaneckou sněmovnu o prosazení přímé volby. (SMO ČR 2003)

Toto téma bylo důkladněji probíráno na následujícím sněmu SMO ČR v roce 2005. Jaroslav Petržela prezentoval příspěvek, ve kterém shrnul důvody pro zavedení přímé volby a vyvracel obavy s reformou spojené. Strach z kandidatury mediálně známých osobností bez politických zkušeností se pokusil vyvrátit příkladem Arnolda Schwazeneggera, který si podle Petržely navzdory očekávání počíná ve funkci guvernéra Kalifornie dobře. Stejně tak problém možného zablokování systému při nespolupráci zastupitelstva a starosty navrhl řešit nemožností bránit zastupitelstvu v prosazování starostou avizovaných priorit, již ale nepředstavil, jak by toho mělo být dosaženo. Mezi hlavní důvody k prosazení přímé volby Petržela zařadil zvýšení pravomocí starosty, větší odpovědnost starosty a posílení územní samosprávy vůči státu. Dalším jím jmenovaným důvodem byla větší vyhraněnost kandidátů ve volbách. Reformu doporučoval i z důvodu volebního systému do zastupitelstev obcí, který podle Petržely často zvýhodní kandidáta navzdory přání voličů. Upozornil i na volby v Ostravě v roce 2002, kdy se primátorem města stal kandidát z poražené listiny. (Petržela 27. 5. 2005) Podle Petržely by se „do čela obcí ... měly dostat přímou volbou silné osobnosti a ne ti, na které v uvozovkách tato funkce zbude a popřípadě ti, o kterých je známo, že budou dělat nejmenší problémy.“ (Tamtéž) Otázkou ovšem je, jak by v malých obcích bylo zajištěno, aby se na post starosty dostal člověk vyhovující Petrželově představě. Jak je výše v práci napsáno, obce se často potýkají s nezájmem o výkon komunální politiky, proto se Petrželova představa může zdát naivní. Na závěru sněmu proběhlo hlasování o návrhu „IX. sněm Svazu měst a obcí České republiky ukládá Předsednictvu Svazu měst a obcí

prosadit změnu v zákonu o volbách do zastupitelstev obcí a zákonům jemu předcházejícím a na něj navazujícím tak, aby byly posíleny prvky většinového systému pro volby zastupitelů obcí (pro volby do zastupitelstev v roce 2006) a aby byla do právního řádu České republiky zavedena přímá volba starosty pro volby do zastupitelstev v roce 2006, nejpozději do roku 2010.“ (Tamtéž) Po diskuzi, ve které sněm ani rada SMO ČR nedoporučila zavést přímou volbu z důvodu zaběhlosti současného systému, který funguje bez větších problémů, proběhlo hlasování o návrhu Jaroslava Petržely. Pro návrh se vyslovilo 32,72 % účastníků, zbytek se zdržel hlasování nebo hlasoval záporně. Nedošlo tedy k přijetí návrhu. (SMO ČR 2005)

## **4.2 Vláda Mirka Topolánka**

Po neúspěšných pokusech ze začátku tisíciletí nebyla debata o reformě místní samosprávy častým tématem. Změna nastala s nástupem druhé vlády Mirka Topolánka v roce 2007. Nově zformovaná vláda tvořená ODS, KDU-ČSL a Stranou zelených zařadila přímou volbu starostů do programového prohlášení vlády. Programový cíl 07.33. zněl: „Otevřít diskuzi o přímé volbě starostů a o reformě samosprávy.“ (Vláda ČR 2007a) V plánu nelegislativních úkolů na druhou polovinu roku 2007 bylo Ministerstvu vnitra uděleno podání podkladu k tomuto programovému cíli do prosince 2007. (Vláda ČR 2007b: 16) Na základě toho vznikl dokument s názvem „*Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*“. (MV ČR 2007)

### **4.2.1 První analýza Ministerstva vnitra**

Dokument shrnul nedostatky dosavadního systému do šesti bodů:

- Neznalost a nezájem občanů o komunální politiku.
- Ztotožňování rozhodovacích pravomocí zastupitelstva, rady a starosty.
- Dominantní postavení starosty v malých obcích a pouze formální postavení zastupitelstva.
- Starostou často zvolen kandidát na základě koaliční dohody, nejedná se tedy o vítězného kandidáta.
- Nezkušenost a neznalost zastupitelů a radních
- Současná podoba volby v malých obcích víceméně odpovídá principu přímé volby, jelikož kandidátní listiny jsou sestaveny s ohledem na mínění občanů.

(Tamtéž: 3)

Pro odstranění těchto nedostatků, ministerstvo navrholo přijmout takovou podobu reformy, která:

- Zavede přímou volbu starosty se silným mandátem, jehož bude kontrolovat veřejnost.
- Umožní zvolit starostu odpovědného za svá rozhodnutí a chod obce.
- Změní jmenování rady obce. Její členové budou vybíráni starostou z řad odborníků.
- Jasně rozdělí pravomoci starosty a zastupitelstva.

(Tamtéž: 3)

Mnoho nedostatků by ale přímá volba nevyřešila, dokonce by je mohla ještě prohloubit. Například dominantní postavení starosty by se přímou volbou ještě zvětšilo. Stejně tak by přímá volba pravděpodobně nevyřešila kandidaturu a možné zvolení nezkušených osob, dokonce by vzrostlo riziko zvolení populárního kandidáta, ale bez jakýchkoliv zkušeností s politikou.

Analýza upozorňovala na kontraproduktivnost takové reformy, kterou dojde ke změně způsobu volby starosty, ale nezmění se jeho kompetence. V tom případě by podle ministerstva došlo ke zklamání voličů, kteří by měli velká očekávání od přímo zvoleného starosty, který by však neměl pravomoci těmto očekáváním dostát. Podle dokumentu by ovšem s Ústavou ČR nebyla v rozporu pouze taková změna, která by zachovala současné postavení starosty a změnila by pouze podobu volby. V opačném případě by byla vyžadována složitější legislativní úprava zasahující do ústavy.

Analyzována je i změna zákona o volbách do zastupitelstev obcí, jehož by se změna také bezprostředně dotkla. Představeny jsou dva volební systémy, které by podle ministerstva připadaly v úvahu při zavedení přímé volby:

- Relativně většinový systém, který je velice jednoduchý, ale nese hrozbu slabé podpory vítěze, kterému stačí získat více hlasů, než kterémukoliv protikandidátovi, vítěz tedy nemusí mít absolutní většinu. Důsledkem tohoto systému může být slabá legitimita zvoleného starosty.
- Absolutně většinový systém, který oproti výše zmíněnému systému požaduje nadpoloviční většinu hlasů pro vítěze. To zaručuje větší legitimitu a vyslyšení většího počtu voličů. Tento systém může být v podobě dvoukolové volby, která je

uplatňována při volbách do Senátu ČR, nebo v podobě alternativního hlasování, kdy volič již v prvním kole vyjádří preference pro druhé kolo, které se ale nekoná.

(Tamtéž: 6–7)

Analýza ministerstva vnitra podrobně charakterizovala i systém volby starosty na Slovensku, který je považován za vzorový model pro zavedení přímé volby v ČR. Na základě spolupráce se slovenským ministerstvem byly shrnuty nevýhody tohoto modelu. Kromě v této práci již tolikrát zmiňovaného zablokování systému byla představena další nevýhoda. Tou je malá možnost kontroly přímo voleného starosty, který je odpovědný pouze voličům. V slovenském systému de facto není umožněna průběžná kontrola, kterou v českém systému v současnosti zajišťuje veřejné zasedání obce. Ačkoliv je možné starostu odvolat, není možné průběžně kontrolovat výkon jeho pravomocí, jelikož nemá povinnost veřejně prezentovat prováděnou politiku. (Tamtéž: 10)

Závěrem analýzy bylo doporučení nezahajovat veřejnou diskuzi na toto téma. Podle zpracovatele analýzy by změnou volby starosty nedošlo k vyřešení problémů, se kterými se komunální politika potýká. Dokonce existují obavy o vznik dalších problémů spojených s přímo voleným starostou. Zároveň si je ale zpracovatel vědom, že téma přímé volby je výrazně politickým tématem, proto může prospěch z otevření debaty převážit nad obavami. (Tamtéž: 18)

Reakcí na analýzu byl článek Petra Jüptnera „*Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?*“ (Jüptner 2009) Jak článek názvu napovídá, Jüptner kritizoval MV ČR za nedostatečnou analýzu problému. K odůvodnění předkládá dvě hypotézy, jednak to, že komunální politika má obecně velice nízkou prioritu, proto není věnováno tolik energie k vytváření podkladů ovlivňující její vývoj. Druhá hypotéza pracuje se zájmy politických stran, které by byly přímou volbou ohrožené, proto nebylo v zájmu MV ČR zaujmout pozitivní stanovisko k této změně.

Jüptner kritizoval závěry MV ČR, které „vycházejí ze zkušeností evropských zemí pouze minimálně, v důsledku čehož některé argumenty klesají do roviny intelektuálních úvah či právního cvičení“. (Jüptner 2009: 31) Jako nedostatek vidí Jüptner snahu spojit změnu volby starosty se změnou jeho kompetencí, což podle Jüptnera není nutné. MV ČR se až příliš soustředí na slovenský model, který je

postaven na silném starostovi, ale již nezohledňuje ostatní státy, kde přímá volba starosty funguje i v podobě kolektivního vedení obce. Další Jüptnerova výtka směřuje k obavě z manažerského řízení obce, které dle něho není spojeno pouze s přímo voleným starostou, ale s dvouhlavým výkonem obecní správy. Souvislost mezi přímo voleným starostou a manažerským vedením obce tedy není. Jüptner svou kritiku shrnul do několika hlavních bodů:

- Nedostatečná analýza zahraničních zkušeností s přímou volbou starosty. Ministerstvo se převážně zaměřilo na slovenský model, zmínky o ostatních státech jsou minimální, často nepodrobné a neaktuální.
- Ministerstvo podalo ve své analýze některé předpoklady jako nevyhnutelné pro český model. Např. předpokládá silného starostu po vzoru Slovenka, již ale nezohledňuje případ Hesenska, kde se se změnou volby neposilnil post starosty. Slovenský model je brán jako vzorový a ministerstvo je příliš orientováno na zavedení podobného modelu v ČR.
- Argumenty obhajující přímou volbu jsou představeny velice nekvalitně, mnoho jich je opomenuto, např. „odstranění deficitu mezi legislativním vymezením funkce starostů a jejich reálnou silou v rámci politických systémů, zvýšení transparentnosti politického systému.“ (Jüptner 2009: 326)
- Velice chudý a nekvalitní zdroj podkladů pro zpracování analýzy.
- V analýze jsou zařazena i nesouvisející témata, například přímá volba hejtmanů.
- Zohlednění pouze právních argumentů a opomenutí těch politických, jako je reálné fungování přímé volby starostů.  
(Tamtéž: 327–328)

Ačkoliv si analýza MV ČR vysloužila obsáhlou a oprávněnou kritiku, stala se prvním uceleným dokumentem vytvářející rámec pro přímou volbu starostů. Následná diskuze reflektovala tuto analýzu. Je otázkou, zda by se debata vyvíjela jinak, pokud by ministerstvo přišlo s kladným stanoviskem nebo by alespoň zpracovala problém kvalitněji, s větším přihlédnutím k zahraničním příkladům. Další otázkou je, jakou roli sehrálo vedení ministerstva vnitra v době vzniku analýzy. V té době byl ministrem vnitra Ivan Langer za ODS, což je strana mající obecně negativní názor na zavádění přímé volby starosty.



#### **4.2.2 Konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“**

Přímá volba starosty byla dále diskutována na konferenci pořádanou MV ČR „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ konané v červnu 2008. Příspěvek k přímé volbě starosty zde přednesl Lukáš Rothanzl z MV ČR, Stanislav Polčák ze Sdružení místních samospráv (SMS) a Jakub Pôbiš ze SMO ČR. (MV ČR 2008)

Lukáš Rothanzl víceméně shrnul poznatky z analýzy ministerstva vnitra, které je věnována předchozí podkapitola. Věnoval se hlavně možným negativním dopadům přímé volby a doporučoval řešit problémy se současným nastavením v rámci systému, ne jeho reformou a zaváděním přímé volby. (Rothanzl 2008) Ve svém příspěvku se zaměřil na kritiku argumentů pro zavedení přímé volby. Například zpochybnil „zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce“ (Tamtéž). Jako lepší zapojení občanů se jeví ponechat současný systém, kdy občan má právo účastnit se veřejného zasedání a kde konečné rozhodnutí není v rukou jednoho člověka. Zpochybnil i argument, že při přímé volbě starosty by nedocházelo k jeho účelovému odvolání. Ani při lidovém hlasování není zaručeno, že se voliči budou rozhodovat objektivně, čistě na základě starostova počínání v řízení obce. Rothanzl kritizoval i případné převedení odpovědnosti za chod samosprávy na starostu. Nevhodné se to jeví z důvodu nedostatečné odbornosti, ale i časové náročnosti, což je s ohledem na množství neuvolněných starostů v ČR nemožné zvládnout. Pravděpodobně by tedy tyto pravomoci byly delegovány na jiný orgán, za jehož rozhodnutí by ve svém důsledku nesl zodpovědnost starosta, ale znamenalo by to větší byrokratické zatížení pro obec. (Tamtéž)

Ani názor SMO ČR prezentovaný Jakubem Pôbišem nebyl ve prospěch zavedení přímé volby. Pôbiš se ve svém příspěvku zmínil o VIII. a IX. sněmu SMO ČR, kde debata o přímo voleném starostovi zazněla. Svaz zastával posílení většinových prvků v komunální politice, ale reformu volby starosty nepovažoval za stěžejní. Tento názor upevňovala i nutnost změny ústavy v případě změny postavení starosty a zastupitelstva. (Pôbiš 2008)

Jediný příspěvek, který zastával zavedení přímé volby starosty, byl přednesen z úst Stanislava Polčáka za SMS. Reforma by podle sdružení zamezila excesům, kdy se starostou stává kandidát bez největšího počtu hlasů či dokonce kandidát, který ani nezískal mandát. Zmíněn byl i rozpor mezi vnímáním starosty jako nejsilnějšího

zástupce obce, a jeho skutečných pravomocí, které jsou velmi malé. Dochází tak k rozčarování u voličů, kdy starosta nemůže vykonávat to, co se od něho žádá. Proto Polčák apeloval, aby nedošlo k pouhé změně systému volby, ale zároveň k posílení jeho postavení. V příspěvku tedy nemohly chybět úvahy o slučitelnosti přímé volby starosty s Ústavou ČR. V této otázce by záleželo na konkrétních pravomocích svěřených starostovi. V případě udržení dominantního postavení zastupitelstva by změna ústavy nebyla nutná, jelikož „přímá volba starosty nevyžaduje sama o sobě ústavní revizi“. (Polčák 2008) Pokud by si ale zastupitelstvo udrželo svou „dominantní pozici“ a zároveň by došlo k posílení starosty, vytvořily by se vhodné podmínky pro zablokování chodu obecního úřadu v případě odlišné stranické příslušnosti starosty a zastupitelstva.

Polčák představil i podobu volebního systému, který by byl odlišný v malých obcích, kde se lidé navzájem znají, a ve větších městech. Pro malé obce by SMS zavedl jednokolový většinový systém relativní většiny, v obcích nad deset tisíc obyvatel by upřednostnil dvukolový většinový systém s absolutní většinou. Tento návrh odůvodňují větší známostí lidí mezi sebou a tedy i shodě nad zvoleným kandidátem v malých obcích, naopak potřeby větší podpory vítězného kandidáta ve větších, anonymnějších municipalitách. (Tamtéž 2008) O vhodnosti zavádět dvoumodální způsob volby starosty by se dalo polemizovat, vzhledem ke komplikaci systému a horšímu porozumění ze strany voličů. Navíc hranice deseti tisíc obyvatel je příliš vysoká a bylo by iluzorní domnívat se, že obyvatelé například v šesti tisícovém městě znají jeden druhého a volba v jednom kole pomocí relativní většiny by vyprodukovala konsenzuálního vítěze. O takovém přístupu lze uvažovat v obcích zcela malých, například do dvou tisíc obyvatel, ale ani v takto malých municipalitách nelze spoléhat na prospěšnost jednokolového systému.

Odvolání starosty by bylo podle návrhu SMS možné lidovým hlasováním. K jeho iniciativě by byla nezbytná petice občanů nebo rozhodnutí zastupitelů. Následně by občané v referendu hlasovali o odvolání starosty. (Tamtéž 2008) Závěrem příspěvku bylo shrnutí podoby volby starostů navrhané SMS:

- 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
- volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu, u velkých měst v systému dvukolové absolutní většiny

- ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgány 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
- 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  
(Tamtéž 2008)

Konference pořádaná ministerstvem vnitra tedy ukázala, že převládaly negativní názory na přímou volbu starostů. Podle přednesených příspěvků vyšlo najevo, že důraz je kladen na řešení jiných problémů, jako například rozpočtového určení daní. Důvody k negativnímu postoji byly zapříčiněny obavou z dopadů přímé volby a z nutnosti legislativního zásahu do Ústavy ČR. Byl ovšem naplněn cíl vlády o otevření diskuze na toto téma.

Vzhledem k předčasnému konci Topolánkovy vlády zůstala problematika přímo volených starostů pouze na úrovni diskuze. Nutno podotknout, že vláda větší cíle než otevření diskuze neměla. Navíc nejsilnější strana v koalici ODS nezaujímal pozitivní stanovisko k přímé volbě, jak je výše napsáno, tudíž by větší snahy na prosazení změny byly překvapivé.

### **4.3 Vláda Petra Nečase**

Po pádu Topolánkovy vlády a dočasné úřednické vládě Jana Fischera debata ožila v kampani do parlamentních voleb v roce 2010. Některé strany proklamovaly přímou volbu starostů již ve svých předvolebních programech. Například strany Věci veřejné (VV), Strana práv občanů- Zemanovci, Suverenita, ale hlavně TOP 09 s podporou STAN zařadily toto téma do svých programů. V programu VV stojí: „V souvislosti s myšlenkou nabídnout občanům více možností k přímému rozhodování zastáváme názor, že i mnozí veřejní činitelé by měli být do svých funkcí voleni přímo občany, čímž dojde k mnohem větší osobní odpovědnosti. Proto budeme prosazovat přímou volbu prezidenta, hejtmanů a starostů. Přímá volba je jediný způsob, jak

znemožnit politikům utvořit si v rámci systému pevné vazby a díky svému vlivu pak funkci zneužívat a mít jistotu, že budou opět zvoleni.“ (Věci veřejné 2010: 5) Strana vytvořila i svůj tým, který měl za úkol monitorovat volbu starosty v zahraničí. (Tamtéž) Ve společném programu STAN a TOP 09 je zmínka o této reformě velice stručná: „Vláda je přesvědčena, že posílení prvků přímé demokracie zvýší zájem občana o veřejný život, zejména o účast ve volbách. Navrhne proto přímou volbu starostů, primátorů a přímou volbu prezidenta republiky.“ (TOP 09 2010: 26–27)

#### **4.3.1 Druhá analýza ministerstva vnitra**

Vzhledem k podobě zformované koalice, již vytvořily strany ODS a k přímé volbě pozitivně naladěné Věci veřejné a TOP 09 s podporou STAN, se dalo očekávat oživení diskuze na vládní úrovni. Do programového prohlášení vlády bylo zakomponováno, že „vláda zajistí zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků.“ (Vláda ČR 2010: 21) Úkolem bylo opět pověřeno MV ČR, které vypracovalo druhou Analýzu zavedení přímé volby starostů (MV ČR 2010) Již na první pohled je patrná podobnost se starším dokumentem, které ministerstvo vypracovalo pro potřeby Topolánkovy vlády. Sice došlo k rozšíření o několik evropských států, ale často se zastaralými informacemi. Například Chorvatsko, které v roce 2009 přešlo k přímé volbě, je v analýze stále zařazeno mezi státy s nepřímou volbou. Přesvědčivý není ani počet zdrojů, které jsou téměř totožné se zdroji předchozí analýzy. (Tamtéž)

Na rozdíl od analýzy z roku 2007 byl ale tentokrát vytvořen konkrétní koncept podoby přímé volby. Ministerstvo se zabývalo otázkou, ve kterých obcích by mělo dojít k přímé volbě starosty, jelikož v programu vlády byl plán zavést přímou volbu pouze v malých municipalitách. První varianta zvažovaná ministerstvem je změnit způsob volby pouze tam, kde nedochází k volbě rady, protože v nich je starosta již teď hlavním vykonavatelem pravomocí. K tomu ministerstvo dodává, že rada by se ze zákona volila v obcích nad 1 500 obyvatel, tedy že by přímá volba proběhla v obcích do 1 500 obyvatel. Druhou, ministerstvem preferovanou variantou je zavést přímou volbu pouze v těch obcích, kde se nevolí rada, bez dalších podmínek například na počet obyvatel. U této varianty by se podle ministerstva zabránilo námitkám o diskriminaci obcí. (Tamtéž: 20–21) Bylo by tedy na obecním zastupitelstvu, zda ustanoví radu, nebo rozhodne o přímé volbě starosty.

K odvolání starosty by sloužilo místní referendum, které by bylo platné při účasti nad 50 % kvalifikovaných voličů. Toto referendum by bylo financováno obcí, což by mělo zabránit jeho zneužívání jak ze strany občanů, tak ze strany zastupitelů. (Tamtéž: 22) V analýze jsou představeny dvě varianty vztahu starosty a zastupitelstva. První varianta počítá s naprostou nezávislostí těchto dvou orgánů, tedy že by starosta nebyl členem zastupitelstva. Tato možnost byla negativně vnímána samotnými starosty. (SMO ČR 2011) Druhá alternativa přisuzuje starostovi členství v zastupitelstvu. Ačkoliv první varianta zvyšuje riziko zablokování výkonu politiky v obci kvůli rozporu mezi těmito dvěma orgány, přiklání se ministerstvo ke zvolení první varianty. (MV ČR 2010: 23–24)

Dvě varianty jsou předloženy i v otázce postavení místostarosty. Buď by byl volen v přímých volbách společně se starostou, nebo by došlo k jeho výběru starostou z řad zastupitelů. Druhou variantu ministerstvo doporučuje. V otázce uvolněnosti starostů ministerstvo navrholo, aby zastupitelstvo již před volbami ustanovilo, zda funkce starosty bude vykonávána uvolněně nebo neuvolněně. Tato varianta je podle ministerstva vhodnější než zavést uvolněného starostu ve všech obcích, nebo svázat uvolněnost starosty s počtem zastupitelů. Tento problém je nutné řešit s ohledem na větší časovou náročnost výkonu starosty kvůli více pravomocím. Kvůli nižším nákladům by MV ČR preferovalo jednokolovou většinovou volbu. (Tamtéž: 24–26)

Ministerský návrh na podobu volby starosty v ČR by měl splňovat následující kritéria:

- Přímá volba by probíhala pouze v těch obcích, ve kterých se nevolí rada obce.
- Přímou volený starosta by nebyl součástí zastupitelstva.
- Starosta by byl odvolán pomocí místního referenda, které by bylo hrazeno z obecního rozpočtu.
- Místostarostu by starosta jmenoval z řad zastupitelů.
- O uvolněnosti starosty by rozhodlo zastupitelstvo před volbami. O změně z uvolněného na neuvolněný post by mohl rozhodnout sám starosta po svém zvolení.
- Starosta by vykonával své pravomoci jako vyhrazené.
- Volba by probíhala v jednom kole a k vítězství by stačila relativní většina.

(Tamtéž 2010)

V závěrečné části se ministerstvo věnuje finančním dopadům změny, na kterých spolupracovalo s Ministerstvem financí. Podle něho by přímá volba starosty měla zásadní dopad na státní rozpočet, který by se ještě zvýšil při zavedení dvoukolové volby. Zmíněna je i častá obměna starostů během volebního období, což by státní rozpočet také zatěžovalo. Dopad na rozpočet obcí by byl větší, pokud by došlo ke změně z neuvolněného starosty na uvolněného, tudíž by mu náležely větší odměny. (Tamtéž: 32)

Ani v této analýze nechybí zmínka o přímé volbě hejtmanů, což bylo v první analýze vytýkáno jako nesouvisející téma. (Jüptner 2008) Tato část je ale totožná s analýzou z roku 2007. Zmiňována je i přímá volba starostů ve velkých městech, čemuž se ministerstvo nevěnuje nějak obsáhle. Pouze shrnuje, že o přímé volbě bylo dosud debatováno ve spojitosti s malými municipalitami. (MV ČR 2010: 33–34) Závěr analýzy byl optimističtěji naladěn k přímé volbě, než analýza z roku 2007. Novější analýza nebyla zcela pro zavedení přímé volby, ale výsledek ponechávala na „politickém rozhodnutí“. (Tamtéž: 35)

V návaznosti na tuto analýzu se vláda usnesla o „schválení věcného záměru ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky“ (Vláda ČR 2012) Došlo tedy ke schválení změny ústavy ve prospěch přímé volby starostů podle návrhu MV ČR. Vývoj ovšem zkomplikovala vládní krize, kdy z vlády odešla strana Věci veřejné, která byla příznivě naladěna ke změně. V důsledku toho došlo začátkem roku 2013 k revizi koaliční smlouvy. Přímá volba starosty, která byla jedním z bodů koaliční smlouvy, byla prohlášena za příliš ambiciózní cíl, který by nebylo reálné splnit do konce volebního období. Z toho důvodu došlo k vyřazení tématu z vládních priorit.

Ačkoliv se vláda Petra Nečase nejvíce přiblížila ke skutečnému zavedení přímé volby starostů v ČR, veškeré snahy byly zmařeny v létě 2013, kdy vláda padla. „Samotný záměr zavést přímou volbu pouze v malých obcích je přitom vyjádřením koaličního kompromisu, v rámci kterého ODS nechtěla přímou volbu ‚vpustit‘ do větších municipalit a chtěla ji ponechat ve ‚světě‘ nezávislých starostů malých obcí.“ (Jüptner 2013) Následující úřednická vláda Jiřího Rusnoka se tomuto tématu nikterak nevěnovala. Stejně tak vláda Bohuslava Sobotky vynechala téma z programového prohlášení vlády. Přesto diskuze neutichla a současné Sobotkově vládě byly předloženy již dva návrhy snažící se prosadit přímou volbu starostů. První vzešel z

hnutí STAN v roce 2014, následoval návrh opozičního hnutí Úsvit přímé demokracie ve stejném roce.

#### **4.4 Návrh STAN**

Poté, co začátkem roku 2013 došlo k revizi koaliční smlouvy a vyřazení tématu přímé volby, vytvořilo hnutí STAN vlastní návrh reformy, o kterém informovalo v květnu téhož roku. V důsledku pádu vlády o měsíc později ale nedošlo k jeho skutečnému předložení. To se uskutečnilo až s novou vládou Bohuslava Sobotky.

Podle tohoto návrhu by došlo k přímé volbě ve všech obcích, které by měly méně jak 1 500 obyvatel. V obcích do 10 000 obyvatel by byla přímá volba starosty dobrovolná, záleželo by na tom, zda obec zřizuje radu obce, či nikoliv. Pokud by rada obce zřízena nebyla, starosta by se volil přímo. Vzhledem k tomu, že o existenci rady obce rozhoduje zastupitelstvo, bylo by čistě na něm, jaký způsob volby starosty bude v obci zaveden. Rozhodnutí by muselo být učiněno 85 dní před volbou. Hranice 1 500 obyvatel není nijak odůvodněna. Přímá volba v malých obcích je ale výsledkem současné situace, kdy již teď je starosta v malých obcích vnímán jako nejdůležitější představitel obce a téměř veškerá odpovědnost je na něm, jelikož vykonává funkci rady. (Gazdík, Kovářová 2014)

Podle tohoto návrhu by byl starosta součástí zastupitelstva. Funkci by ze zákona vykonával jako uvolněný, ovšem po svém nástupu by mohl rozhodnout o změně a vykonávat funkci jako neuvolněný, což by mohl během svého funkčního období kdykoliv odvolat. Své funkce by vykonával jako vyhrazené. (Tamtéž) Místostarostu, který by starostu zastupoval v případě jeho nepřítomnosti, by si starosta vybral z řad zastupitelů. (Tamtéž)

Kandidát na starostu by mohl zároveň kandidovat na zastupitele obce. Tento bod byl ovšem předmětem kritiky, jelikož neřeší situaci, kdy by došlo k souběhu funkcí. Podle návrhu by přímo volený starosta byl členem zastupitelstva automaticky. Návrh ovšem neřeší situaci, pokud by byl zvolen jak starostou, tak zastupitelem. Nabízí se řešení, kdy by se k mandátu zastupitele nepřihlíželo, a na toto místo by byl zvolen náhradník, aby nedošlo ke snížení počtu zastupitelů. (Poslanecká sněmovna 2014a) V tomto bodě se návrh STAN liší od podoby, kterou navrhovalo MV ČR v roce 2011, podle níž neměl být starosta členem zastupitelstva.

Kandidátní listina pro volbu starosty by mohla být podána buď existující stranou v obci, nebo nezávislým kandidátem, který by musel požádat o registraci. K

tomu by potřeboval čtyři procenta registrovaných voličů v obci. Pokud by v obci nebyla podána žádná listina, nekonala by se přímá volba starosty a došlo by k volbě nepřímé. (Gazdík, Kovářová 2014) Všichni kandidáti na funkci starosty by byli uvedeni na jednom hlasovacím lístku.

Starosta by podle návrhu STAN byl volen pomocí jednokolového většinového systému. (Tamtéž) Starostou by se tedy stal kandidát s největším počtem hlasů. Tento systém je často kritizován. V extrémním případě může dojít k situaci, kdy je starostou zvolen kandidát s jedním hlasem, pokud by se volby zúčastnil jediný volič.

Odvolání starosty by bylo možné místním referendem, které by vzešlo buď z rozhodnutí zastupitelstva, nebo 40 % občanů. Finanční náklady na referendum by nesla obec. K platnosti referenda by bylo potřeba účasti minimálně nadpoloviční většiny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Pokud by se více jak polovina hlasujících vyjádřila pro odvolání, návrh na odvolání starosty by byl přijat. Zde vzniká další spor o vhodnosti tohoto návrhu. I přes to, že by byl starosta zvolen minimálním počtem hlasů, například by mu postačil výše zmíněný jeden hlas, k jeho odvolání by byla nutná nadpoloviční většina oprávněných voličů. Vzniká tedy nepoměr mezi počtem hlasů nutných ke zvolení a počtem hlasů nutných k odvolání. Na jednu stranu je pochopitelná obrana proti účelovému odvolání starosty, na straně druhé by mohlo dojít k tomu, že by starosta byl velice těžko odvolatelný.

V září 2014 vláda vyjádřila odmítavé stanovisko k návrhu. Důvodem k neúspěchu byla kritika odvolání pomocí místního referenda, nejasné řešení v případě souběhu funkce starosty a zastupitele a také potřeba změny ústavy, ačkoliv samotný návrh změnu ústavy nepředpokládal. Ve vyjádření vlády konkrétně stojí: „...zastupitelstvo jako přímo volený orgán má mít možnost rozhodovat o jakékoliv otázce spadající do samostatné působnosti obce a pro územní samosprávu je tak charakteristický kolektivní způsob rozhodování. Ústava ČR však nepočítá s přímo volenými starosty, kteří by měli zákonem vyhrazenou oblast působnosti, do které by zastupitelstva nemohla zasahovat.“ (Poslanecká sněmovna 2014a) Stejně tak se vláda ve svém stanovisku obává popření rovného volebního práva a přístupu k veřejným funkcím, jelikož by podoba volby starosty záležela na rozhodnutí zastupitelstva. Navíc tím vzniká možnost účelového rozhodnutí o přímé či nepřímé volbě s cílem například zmařit kandidaturu oblíbeného politika. Zároveň vládě chybí jasné odůvodnění potřebnosti přímé volby. Současný systém dle ní funguje dobře a není nezbytné ho měnit. (Tamtéž)



Návrh byl svěřen výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. K dalšímu projednání by mělo dojít na 44. schůzi Poslanecké sněmovny, jejíž začátek je plánován na 12. dubna 2016. (Poslanecká sněmovna 2016) Vzhledem k datu odevzdání této práce není možné postihnout výsledek schůze.

#### **4.5 Návrh hnutí Úsvit**

Další návrh byl sněmovně předložen 10. 9. 2014, což bylo ještě před zamítnutím návrhu z hnutí STAN. Předkladateli byla skupina poslanců z hnutí Úsvit, jež zastupoval Tomio Okamura. Tentokrát se ovšem nejednalo o návrhu upravující zákon, ale o ústavní novele. Návrh hnutí Úsvit je velice stručný, neuvádí konkrétní podobu potenciální přímé volby, pouze mění zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky tak, aby byla v ústavě reflektována přímá volba. Parametry přímé volby nechává tento návrh na následné diskuzi, ale nevylučuje možnost přímé volby ve všech municipalitách, včetně Prahy. (Okamura, Fiala, Černoš 2014)

Návrh byl odůvodněn nevyhovujícím současným stavem, který umožňuje „kolektivní neodpovědnost“. (Tamtéž: 3) Zároveň poslanci vidí problém ve slabých kompetencích starosty a v možném politickém vyjednávání po volbách o obsazení funkce starosty. Přímou volbou starosta by měl mít podle návrhu přesně vymezené pravomoci a tím i jasně danou odpovědnost za své činy. Zároveň by se ČR přiblížila evropským standardům, jelikož většina států již má zavedenou přímou volbu starosty. Pro návrh hovoří i průzkumy, které jsou v návrhu zmíněny. Podle nich je 75 % zastupitelů a 65 % starostů pro změnu volby. (Tamtéž: 3–4)

O měsíc později vláda vyjádřila nesouhlasné stanovisko s návrhem. Své rozhodnutí opírala o přílišnou stručnost návrhu a nevhodnost oddělení diskuze o volbě a pravomocích, kterou Úsvit chtěl ponechat na další debatu. Vytknuto bylo i nedefinování, v jakých obcích by se přímá volba starosty konala, což by v ústavě mělo být zakotveno. Vláda vyjádřila nesouhlas i s hromaděním pravomocí v ruce jedné osoby, kterou by byl při přijetí tohoto návrhu starosta. Upozorňuje, že rozhodování v ruce jednotlivce není demokratičtější, než kolektivní rozhodování. Navíc při uvážení většinového volebního systému, kdy by stačilo minimum hlasů pro zvolení, hrozí naopak zhoršení kvality demokracie v obcích. (Poslanecká sněmovna 2014b)

V únoru 2015 došlo k prvnímu čtení návrhu, ve kterém byl návrh zákona zamítnut. Diskutující nejvíce hovořili o nesmyslnosti a nepromyšlenosti zákona, který je zbytečný. Lidé podle debaty nemají problém se současnou podobou volby starosty, tudíž snahy o její zavedení lze považovat pouze za populismus. Často byla zmiňována i přímá volba prezidenta, která ačkoliv je podle příspěvků v diskusi špatná, nelze se jí zbavit, proto je na místě opatrnost při zavádění přímé volby starosty. (Poslanecká sněmovna 2015)

Návrh předložený Tomiem Okamurou lze považovat za populistický krok, kterému nebyla věnována přílišná pozornost. Poslanec Jan Chvojka za ČSSD označil návrh za „umělé téma“, které vzniklo z důvodu tematické vyprázdněnosti hnutí Úsvit. (Chvojka 2015) Hnutí nepředložilo návrh podoby volby starosty, pouze mělo snahu změnit ústavu a tím připravit půdu pro reformu. Tento obrácený postup ovšem není příliš vhodný. Možnou motivací pro angažování se v tématu přímé volby mohla být snaha získat si popularitu u voličů, jelikož změna systému volby starosty má poměrně značnou podporu veřejnosti.

Oba návrhy vycházely z analýzy MV ČR, která vznikla v roce 2010, z tohoto hlediska ji lze považovat za významný dokument, který i přes všechny svoje nedostatky nastolil rámec pro budoucí diskusi. Starostové a nezávislí preferovali hranici pro přímou volbu 1 500 obyvatel, což byla hranice vytvořená ve zmíněné analýze. Nikde ovšem nebylo zdůvodněno, proč se hranice stanovila právě na tomto počtu. Hnutí Úsvit konkrétně hranici nedefinovalo, ovšem zmiňovalo se o možnosti volit starostu přímo ve všech obcích. Návrh STAN se s ministerskou analýzou shoduje i v jednokolovém většinovém systému, odvolání pomocí referenda, které by hradila obec, principu jmenování místostarostů i v možnosti rozhodnout o uvolnění/neuvolnění starosty.

Ačkoliv tedy diskuze probíhá, nelze ji považovat za uzavřenou. Za dvacet let, kdy se o přímé volbě starosty s různou vážností debatuje, se diskuze významně posunula od jednoduchých návrhů směrem ke konkrétní podobě přímé volby starosty. K otevření diskuze bylo ale vždy nezbytné, aby součástí vlády nebo sněmovny byla ke změně pozitivně naladěná strana, ať TOP 09 s podporou STAN nebo Věci veřejné. V současné době nemá změna podporu u zákonodárců. Vláda Bohuslava Sobotky nepovažuje téma za prioritní, z toho důvodu mu věnuje minimální pozornost a nelze očekávat významný posun k zavedení přímé volby. Samotné

schválení zákona komplikuje nejasnost ohledně nutnosti změnit ústavu. Pokud by byla přijata taková podoba zákona, u které by změna ústavy byla nezbytná, byla by potřeba třípětinová většina všech členů obou komor. Získat takovou podporu pro zákon, který vyvolává tak nesourodé emoce, bude velice komplikované.

## **5. Postoje politických aktérů a veřejnosti k přímé volbě starostů**

V předchozím textu jsem se již zmínila o stanovisku SMO ČR a SMS k přímé volbě starostů. SMO ČR v roce 2011 prezentoval odmítavé stanovisko k zavedení přímé volby starostů. Pro svaz nebyla přípustná varianta, aby přímá volba probíhala pouze v malých obcích. V současné době je ale zastáncem přímé volby. Do roku 2022 by SMO ČR chtěl prosadit takovou podobu volby starosty, kdy by se jím stal kandidát s největším počtem preferenčních hlasů. (SMO ČR 2015)

SMS přímou volbu obhajuje dlouhodobě. Své kladné stanovisko prezentovala v roce 2011 na konferenci Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy. Sdružení se přiklání ke slovenskému modelu. Hlavním argumentem je pro SMS vyhnout se excesům, kdy zastupitelstvo při volbě starosty nerespektuje výsledek voleb. (Jüptner 2013)

### **5.1 Názory politických stran**

Pouze minimum stran zařadilo toto téma do svých programových priorit. Byly to výše zmíněné Věci veřejné, TOP 09 nebo Strana práv občanů-Zemanovci. Z těchto tří jmenovaných stran si pouze TOP 09 udržela pozici v parlamentu, ačkoliv je v současné době v opozici. V následující kapitole bude shrnuto postavení stran k reformě lokální politiky, které je často prezentováno jako názor několika představitelů strany, jelikož strana jako celek neprezentuje žádné ucelené stanovisko. Vybrány byly strany, které jsou v současné době v parlamentu. V příložené tabulce 4 je přehled názorů jednotlivých stran s výsledky volebního modelu z března 2016. Volební model je zahrnut z důvodu predikce možného vývoje po volbách v roce 2017.

Hnutí ANO nepovažuje přímou volbu starosty za prioritní téma, ale stanoviska jeho poslanců jsou vesměs pozitivně naladěna k této změně. Příkladem může být řeč primátorky Prahy za ANO Adriany Krnáčové, která na Žofínském fóru v lednu 2016 řekla: „Přímá volba starosty je jedním z řešení a zlepšilo by to fungování města. A nemyslím si to jenom já. Pokud budou přímo voleni, bude se jim to město řídit lépe.“ (Krnáčová 2016) Kladné stanovisko zaujímá i předseda hnutí ANO Andrej Babiš, které často prezentuje v médiích.

Strana ČSSD se prezentuje jako garant a zastánce přímé demokracie a jako podpůrce přímé volby prezidenta, hejtmanů a starostů. (Sobotka 2010) V rozporu

s tímto tvrzením se ale negativně stavěla k návrhu STAN. ČSSD se obává velké finanční zátěže pro obce v případě změny volby. (Michal 2013) Avšak Martin Netolický, hejtman Pardubického kraje za ČSSD se vyjádřil pozitivně k přímé volbě. (Česká televize 4. 1. 2016a) Hlasy uvnitř strany na dané téma jsou tedy nejednotné. Pro Zdeňka Škromacha z této strany je přípustná varianta, kdy by se hlava obce volila přímo pouze v obcích mající maximálně 1500 obyvatel. (Škromach 2011)

I u KDU-ČSL se setkáváme s nejednotným názorem. Celkově lze postoj KDU-ČSL k přímé volbě starostů považovat za velice váhavý. Hlavním představitelem strany, který často svůj názor na dané téma veřejně prezentuje je Pavel Bělobrádek. Postoj strany se odvíjí od konkrétní podoby reformy.

ODS je strana, která se dlouhodobě staví odmítavě k přímé volbě starostů. Ačkoliv byla nejsilnější stranou v obou vládách, které zařadily toto téma do koaliční smlouvy, nikdy se skutečně nesnažila prosadit reformu. Tento názor prezentoval například Martin Kupka, který vyjádřil nesouhlas s navrhovanou změnou a poukázal na vážnější věci, které by bylo vhodnější řešit. (Kupka 4. 1. 2016) Stejně odmítavé stanovisko má i Miroslava Němcová. (Němcová 8. 10. 2013)

Komunisté zaujmají pozitivní stanovisko k přímé volbě starostů, jelikož v něm vidí možnost většího zapojení občanů do rozhodování. Není pro ně ale přípustné, aby zvolený starosta stál mimo zastupitelstvo. Strana byla jednou z mála, která v roce 2012 podpořila návrh TOP 09 a STAN na zavedení přímé volby starostů.

Hnutí Úsvit v roce 2014 předložilo návrh na změnu ústavy, která by umožnila zavést přímou volbu starosty. Strana se tedy logicky staví pozitivně k přímé volbě. Otázkou ovšem je, jakou má motivaci. Zda je to skutečně snaha změnit lokální politiku a zlepšit demokracii, nebo se jedná o čistě populistický krok, na který se snaží přilákat voliče. Vzhledem k rozštěpení hnutí a jeho v současné době nízké podpoře voličů nelze očekávat větší angažovanost v debatě o přímé volbě starostů.

**Tabulka 4: Postoje politických stran k přímé volbě starostů**

Strana	Zakotvení přímé volby starostů v programu	Volební model 3/2016
ČSSD	Ne	22,5
ANO	Ne	29
KDU-ČSL	Ne	6
ODS	Ne	10
KSČM	Ne	13
Hnutí Úsvit	Ano	2
TOP 09 s podporou Starostů	Ano	5,5
Strana zelených	Ne	3
Česká pirátská strana	Ano	2,5
Strana svobodných občanů	Ne	-

Zdroj: Sociologický ústav AV ČR 2016b, Programy politických stran

## 5.2 Názor prezidenta republiky

Prezident Miloš Zeman patří v současné době mezi hlavní obhájce přímé volby starostů. Je zastáncem systému, kdy by se starostou stal kandidát s nejvíce preferenčními hlasy na vítězné kandidátní listině. (Česká televize 4. 1. 2016b) Tento systém je výhodný v tom, že by odpadla druhá volba. Zároveň by nenastala situace, kdy by byl zvolený starosta ze zcela jiné politické strany než zastupitelstvo. Problém by ovšem nastal v případě, kdy by se daný kandidát nechtěl stát starostou. Tuto situaci by bylo možné řešit nabídnutím postu druhému nejúspěšnějšímu kandidátovi z vítězné listiny. Prezidentův návrh ale nemá podporu v současné vládní koalici, která toto téma nepovažuje za prioritu. Mimo to je prezident zastáncem přímé volby hejtmanů, kterou by si představoval stejným způsobem, jako volbu starostů.

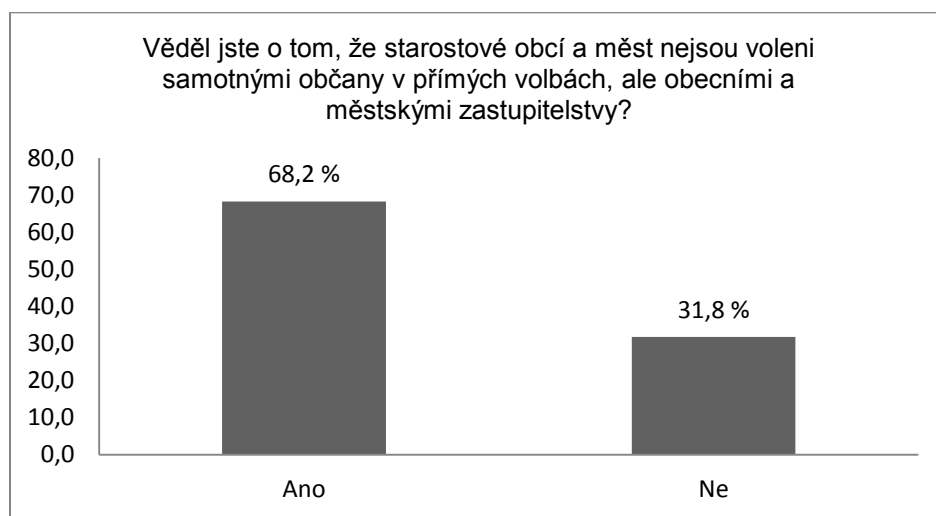
## 5.3 Názor české veřejnosti

Pole průzkumů veřejného mínění má přímá volba starosty poměrně vysokou podporu veřejnosti. Jeden z průzkumů si zadalo přímo hnutí STAN v září 2014. Průzkumů se účastnilo 611 respondentů různých věkových kategorií, vzdělání, sociálního postavení i politické orientace, kterým bylo položeno osm otázek týkajících se přímé volby starosty.<sup>4</sup> (STAN 2014)

<sup>4</sup> Celkem bylo respondentům položeno osm otázek: Q1 Věděl jste o tom, že starostové obcí a měst nejsou voleni samotnými občany v přímých volbách, ale obecními a městskými zastupitelstvy? Q2 Uvítal byste, aby

Z tohoto průzkumu vyšlo najevo, že 32 % dotázaných neví, že se starosta nevolí přímo, ale je zvolen zastupitelstvem. Přímou volbu starostu by uvítalo 86 % respondentů, pouze 2 % bylo radikálně proti. Zajímavý je ale údaj o volební účasti. Zatímco na otázku, zda se respondent zúčastní komunálních voleb v říjnu 2014, odpovědělo kladně 55 %, účast při zavedení přímé volby deklarovalo 66 % dotázaných. (Tamtéž) Argument rostoucí volební účasti při zavedení přímé volby sloužil hnutí k obhajování změny. Podrobnější informace o výsledcích průzkumů viz níže uvedené grafy.

**Graf 3: Znalost současné podoby volby starosty**

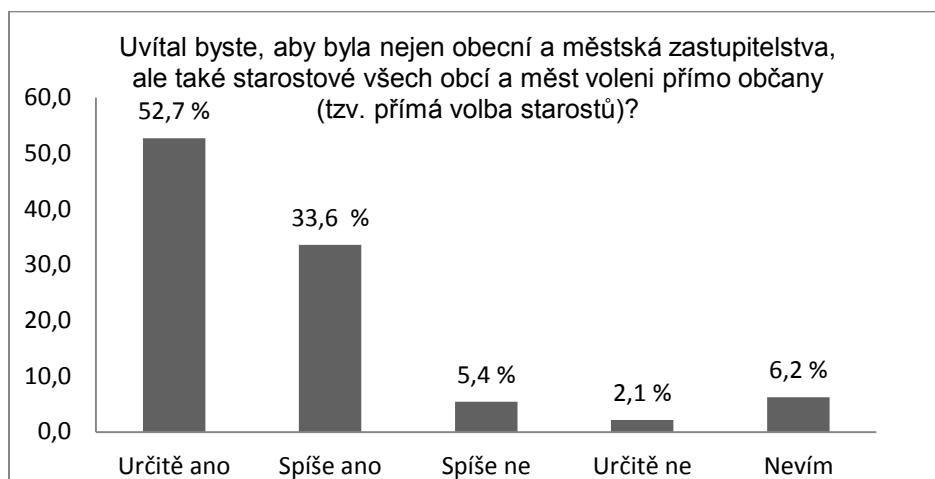


Zdroj: STAN 2014, zhotoveno autorkou

---

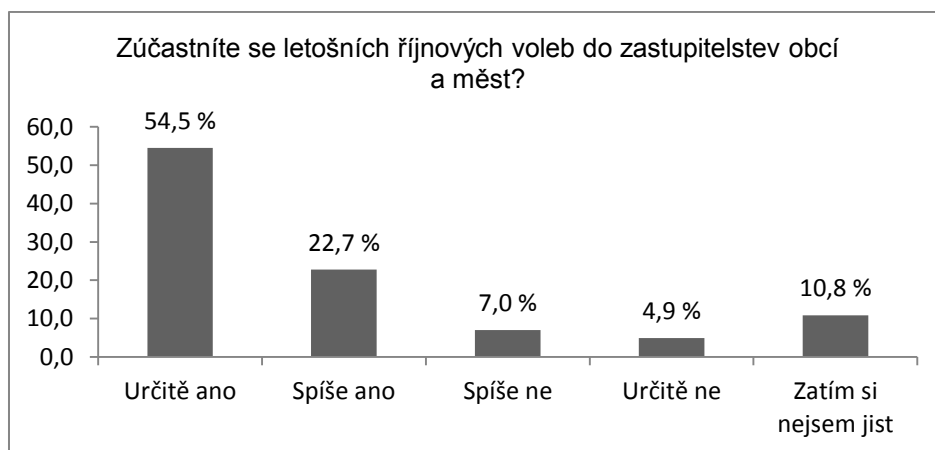
byla nejen obecní a městská zastupitelstva, ale také starostové všech obcí a měst voleni přímo občany (tzv. přímá volba starostů)? Q3 Souhlasil byste s tím, aby v případě závažného podezření ze spáchání trestného činu byli přímo voleni starostové obcí a měst odvolatelní občany v referendu, což nyní není možné? Q4 A souhlasil byste s referendem o odvolání starosty i v případě, že přímo volený starosta bude vykonávat svoji funkci špatně, což opět dnes není možné? Q5 Zúčastníte se letošních říjnových voleb do zastupitelstev obcí a měst? Q6 Pokud by v budoucnu byla umožněna přímá volba starostů občany, zúčastnil byste se těchto voleb? Q7 Kterou politickou stranu jste volil(a) v loňských volbách do Poslanecké sněmovny? (STAN 2014)

**Graf 4: Postoj k zavedení přímé volby starostů v ČR**



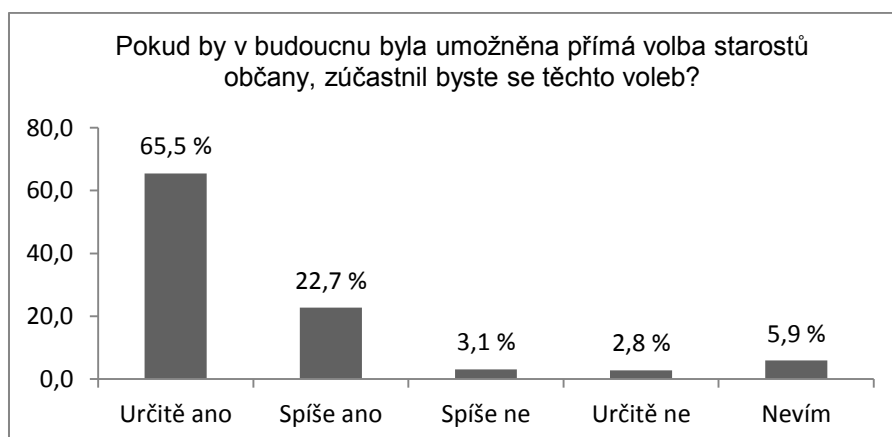
Zdroj: STAN 2014, zhotoveno autorkou

**Graf 5: Příslib účasti v komunálních volbách 2014**



Zdroj: STAN 2014, zhotoveno autorkou

**Graf 6: Příslib účasti v případné přímé volbě starosty**



Zdroj: STAN 2014, zhotoveno autorkou



## 5.4 Názor starostů

Při intenzivně probíhající debatě o zavedení přímé volby starostů byly realizovány ankety, které zjišťovaly názory samotných starostů. Jednou z nich byla anketa SMO ČR probíhající v dubnu 2011. Tento průzkum přímo reagoval na analýzu vydanou MV ČR, podle které by starosta stál mimo zastupitelstvo. Podle výsledku ankety si 63 % dotázaných nepřeje zavedení přímé volby starostů. SMO ČR navíc podle výsledků ankety tvrdil, že: „mnoho starostů nemá o postavení přímo voleného starosty ani o jeho kompetencích dostatečné informace či představu (SMO ČR 2011)

Ve stejnou dobu MV ČR prezentovalo výsledky jím zadané ankety, které se naprosto odlišovaly od těch, se kterými přišel SMO ČR. „K 31. březnu 2011 na anketní otázky reagovalo celkem 2 431 obcí, tedy 39 % všech obcí v České republice (oslovena nebyla statutární města a hlavní město Praha). Z výsledků ankety vyplývá, že přímou volbu starostů v současnosti podporuje 65 % reagujících obcí, tedy bezmála 2/3 těchto obcí.“ (MV ČR 2011a) Podle této ankety je podpora relativně stejná jak v malých, tak velkých obcích. Největší podporu má v obcích do 500 obyvatel, 66 % starostů z takto velkých obcí bylo pro reformu, zatímco v obcích od 5000 a více měla reforma nejmenší podporu, 58 %. (Tamtéž)

Tyto odlišné výsledky dvou anket probíhajících ve stejnou dobu pravděpodobně způsobily jiným způsobem položené otázky. Zatímco MV ČR se dotazovalo na zavedení přímé volby starostů, aniž by otázky konkretizovalo na určitou podobu reformy, SMO ČR anketou reagovalo na podobu volby, kterou MV ČR navrhovalo v analýze. SMO ČR zajímal konkrétní názor na jednokolový většinový volební systém, možnost odvolání místním referendem, oprávnění zastupitelstva rozhodovat o konání přímé/nepřímé volby, neslučitelnost funkce starosty a funkce zastupitele nebo na princip zavedení přímé volby ve všech obcích. (Ryšavý 2011b: 136) Ačkoliv tedy starostové souhlasí se zavedením přímé volby, podoba reformy, jak ji navrhlo ministerstvo, se nesečkala s jejich podporou. Hlavním nedostatkem návrhu MV ČR byla neslučitelnost funkce starosty a zastupitele. (SMO ČR 2011)

## **6. Výhody a nevýhody přímé volby starostů v ČR**

Debata o přímé volbě starostů si během svého průběhu vytvořila mnoho zastánců, ale i odpůrců. Jednotlivé názorové strany svá stanoviska odůvodňují různými argumenty, často inspirovanými zkušenostmi ze zahraničí. Samotná diskuze se ubírá k otázce, zda je vůbec reforma nutná. Následující kapitola představí pozitiva a rizika spojená s přímou volbou starosty.

### **6.1 Pozitiva spojená s přímou volbou starosty**

Diskuze o zavedení přímé volby starosty v obci se opírá o argument, podle kterého by došlo ke zvýšení participace občanů. Z výzkumů veřejného mínění je zjevné, že mnoho voličů by šlo k volbám v případě, že by si starostu volilo přímo. Podle průzkumu STAN z roku 2014 by se voleb zúčastnilo o 10 % více voličů než v současné době. (STAN 2014) Ale jak je napsáno výše, největší volební účast do zastupitelstva obcí je v malých obcích, kterých by se přímá volba starosty dotkla. Naopak ve větších městech, kde je volební účast poměrně nízká, by starosta zůstal volen nepřímou. Navíc zkušenosti ze zahraničí tento argument vyvracejí. Ačkoliv v mnoha zemích došlo k zavedení přímé volby starosty z důvodu zvýšit zájem o lokální politiku, nikde nedošlo k významnému růstu volební účasti.

Druhý argument pro přímou volbu je větší důvěra voliče v přímo voleného starostu. Již dnes se ale starosta těší největší důvěře obyvatel. Důvěřuje mu 64 % respondentů. Obecnímu zastupitelstvu důvěřuje 62 % dotázaných. V porovnání s důvěrou v Poslaneckou sněmovnu, která je na hodnotě 28 %, je vidět obliba starosty. (Sociologický ústav AV ČR 2016a)

Dalším zmiňovaným důvodem pro zavedení přímé volby je možné nerespektování přání voličů při volení starosty zastupitelstvem. Jako důvod ke změně tuto skutečnost vidí SMS či Petr Gazdík. Při dosavadní volbě může docházet k různým nekalostem, například výměně hlasu pro konkrétního kandidáta za funkci či zakázku od obce. Může vzniknout i situace, kdy se starostou stane někdo, kdo nebyl zvolen do zastupitelstva. K tomu by došlo, pokud by zvolený zastupitel odstoupil a na jeho místo byl dosazen někdo nezvolený, kdo by se následně mohl stát starostou. Těmto excesům by pravděpodobně přímá volba starosty zabránila. Zjistit, jak často dochází k situaci, že zastupitelstvo zvolí starostou někoho jiného než kandidáta, který

získal největší počet preferenčních hlasů od voličů, nebo kandidáta z jiné než vítězné kandidátní listiny, je cílem této práce.

Nelze opomenout argument, že přímá volba starosty je voliči pozitivně vnímaná změna. Uvítalo by ji 86 % voličů. Na druhou stranu 32 % respondentů neví, že starosta v současné době není volen přímo<sup>5</sup>. (STAN 2014) Lze si tedy klást otázku, zda volání po přímé volbě není pouze populistický tah, na nějž voliči slyší, ale neznají jeho hlubší dopady a význam, kvůli celkově špatné orientaci v lokální politice.

Dalším důvodem pro zavedení přímé volby je přiblížit se evropskému trendu. Ve většině států Evropy je starosta volen přímo. Jmenovitě v Albánii, Bulharsku, Itálii, na Kypru, v Makedonii, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Řecku, na Slovensku, Slovinsku a Ukrajině. Kromě toho v Maďarsku je přímo volený starosta pouze v obcích do 10 000 obyvatel, v Rakousku se způsob volby liší v jednotlivých spolkových zemích, ve Velké Británii o přímé volbě rozhodují občané v referendu. Stejně tak v Rusku se můžeme setkat jak s přímou, tak s nepřímou volbou starosty. (Jüptner, Polinec, Švec 2007, Jüptner, Polinec 2009)

Se zavedením přímé volby starosty by došlo k zpřehlednění volebního systému. Voliči se mnohdy mylně domnívají, že zakroužkováním kandidáta mu dávají svůj hlas. Tak to ovšem není. Hlas připadne v první řadě straně, kandidát ho získá pouze tehdy, překročí-li počet jeho preferenčních hlasů průměr na jednoho kandidáta na kandidátní listině o deset procent. (Lebeda 2009) Může docházet i k mylné představě, že preferenční hlasy skutečně rozhodují o tom, kdo se stane starostou. I se zavedením přímé volby by ale zůstal složitý systém voleb do zastupitelstva. Proto by bylo lepší reformovat současnou podobu volby, aby byla přehlednější a pro voliče srozumitelnější.

Přímá volba starosty by měla vést ke zlepšení demokratických principů v zemi. Jak řekl Petr Gazdík na konferenci věnující se tomuto tématu v roce 2013: „Pro mě osobně je důvodem pro zavedení přímé volby starostů krize politických stran, která u nás panuje. A právě obchody a kšefty, které se dějí při volbě starostů, tuto krizi prohlubují...Pokud už i na komunální úrovni se dělají jakési obchody a do stranických buněk se do čela dostávají lidé ne kvůli svým schopnostem, ale kvůli těmto praktikám, narušuje to zásadním způsobem celý demokratický systém země. To je pro mě důvod pro přímou volbu starostů.“ (Gazdík 2013a)

---

<sup>5</sup> Průzkum vznikl v září 2016. Dotazováno bylo celkem 611 respondentů, kterým bylo položeno celkem 7 otázek týkající se přímé volby starostů. (STAN 2014)

## 6.2 Negativa spojená s přímou volbou starosty

Stejně jako snad každá změna, i přímá volba starosty v sobě kromě pozitiv skrývá mnoho rizik. Jedním z nich může být zvolení nekompetentní osoby, která nebude funkci vykonávat ve prospěch obce. Za stávající situace je starosta kontrolován zastupitelstvem či radou, v případě přímé volby by se starosta mohl stát téměř nekontrolovatelným. Tomu se lze vyvarovat svěření minimálních pravomocí do rukou přímo voleného starosty, ovšem v tom případě samotná přímá volba pozbývá smyslu. Přímou volený starosta by měl silný mandát od voličů, ale neměl by možnost uplatnit ho při rozhodování o zásadních věcech. S tím souvisí i populistické kroky starosty s cílem zajistit si znovuzvolení. Pro zajištění si podpory u voličů by mohl vykonávat pouze to, co je jasně viditelné a u voličů pozitivně vnímané. Ačkoliv by například obec potřebovala novou kanalizaci, starosta ji v zájmu svého znovuzvolení nebude mít snahu prosadit, jelikož by to přineslo negativa ve formě zdražení vody a dočasného omezení pro obyvatele kvůli pozemním pracím.

Druhým možným rizikem je zablokování chodu obce. V současné době se starostou stává osoba, která vzejde z konsenzu v zastupitelstvu, nebo alespoň získá podporu nadpoloviční většiny zastupitelstva. V případě ztráty podpory může být starosta zastupitelstvem odvolán. Pokud by ale starosta a zastupitelstvo byli voleni v oddělených volbách, nemusel by tento konsenzus vzniknout. Pokud by se starostou stal člověk bez podpory zastupitelstva, například člověk z jiného politického tábora, těžko by prosazoval jím žádanou politiku, ke které by potřeboval souhlas zastupitelstva. Došlo by tedy k určité formě koexistence, kterou známe z poloprezidentských systémů, kdy je starosta a premiér z jiné strany a prezident tedy nemá potřebnou podporu pro prosazování své politiky. (Trávníček 2012)

Často zmiňovaným negativem je zvýšení finančních výdajů na volby. Dalším problémem je byrokratická zátěž pro obce. Se změnou způsobu volby starosty by pravděpodobně bylo nutné změnit ústavu, jelikož současná úprava počítá se starostou, který vzejde ze zastupitelstva. (Ústava ČR) Negativní dopad by mohla mít i podoba volebního systému. V případě zavedení jednokolové většinové volby, se kterou počítá například návrh hnutí STAN, by zvolený starosta nemusel získat nadpoloviční většinu hlasů. V extrémním případě by mu stačil jeden hlas, jak je uvedeno v kapitole 3.1.1. Je otázkou, do jaké míry je takto zvolený starosta schopen získat větší důvěru voličů, což je jeden z argumentů, pro změnu volby.

Potřeba změny volby starosty v ČR je velice diskutabilní. Česká lokální politika se potýká s mnoha problémy a je otázkou, jestli právě volba starosty je natolik palčivé téma, které je nezbytné řešit. Diskuzí o této reformě může být odsouván problém volebního systému v komunálních volbách, který je velice nepřehledný. (Šaradín, Ryšavý 2011: 157, Lebeda 2009)

## **7. Analýza volby starostů v obcích**

Předmětem analýzy bylo zjistit, kdo se stává českým starostou z pohledu volebního výsledku. Pozornost je kladena na to, kolik procent starostů bylo kandidáty, kteří získali nejvíce preferenčních hlasů, nebo kolik jich je z vítězné kandidátní listiny. Zvláštní pozornost je věnována obcím do 1 500 obyvatel z důvodu podoby předloženého návrhu na změnu zákona o volbách do zastupitelstva obcí, který předložilo hnutí STAN v roce 2014. Podle tohoto návrhu by přímá volba starostů byla v těchto obcích povinná.

Předpoklad, že by se starostou měl stát kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů, nebo kandidát z vítězné kandidátní listiny, není opřen o žádný legislativní rámec. Ale obzvlášť v malých municipalitách nabírá na významu. Právě v malých obcích je politika silně personalizovaná. Jak je uvedeno v první kapitole, tyto obce se vyznačují tím, že obyvatelé k sobě mají blíž a znají se důvěrněji, což ovlivňuje volební chování. Při zkoumání preferenčních hlasů je ale nutné mít na paměti princip volebního systému v komunálních volbách. I hlas udělený konkrétnímu kandidátovi je ve svém důsledku hlasem pro stranu.

Cílem analýzy je zjistit, jak časté je ignorování přání voličů po volbách, tedy jak často je zvolen starosta, který vzejde z koaličního vyjednávání a není v souladu s volebním výsledkem, přáním voliče. Kromě analýzy Stanislava Balíka se jiný autor nevěnoval této problematice podobným způsobem. Ačkoliv od zastánců přímé volby starostů zaznívají názory, že dochází k povolebním vyjednáním, která nectí výsledek voleb (Gazdík 2013b), často se opírají pouze o jednotlivé případy. (Petržela 27. 5. 2005)

### **7.1 Analýzy volby starostů v obcích v ČR**

Analyzováno bylo 4 818 obcí, což je 77 % z celkového počtu obcí v ČR. Pro zbylé obce nebyla dostupná data potřebná pro analýzu. Z celkového počtu analyzovaných obcí spadá 80 % do kategorie do 1 500 obyvatel. Podrobnější velikostní složení obcí je patrné z tabulky 5.

**Tabulka 5: Sídlní struktura analyzovaných obcí v ČR**

<b>Počet obyvatel</b>	Do 499	499–1 499	1 500–4 999	5 000–9 999	10 000–14 999	15 000–49 999	50 000–99 999	Nad 100 000	Celkem obcí
<b>Počet obcí</b>	2259 46,9 %	1576 32,71 %	649 13,5 %	159 3,3 %	53 1,1 %	89 1,9 %	24 0,5 %	9 0,2 %	4 818 100 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

V analýze je sledováno, kolik kandidátních listin bylo v obcích registrováno. Pokud je registrována pouze jedna kandidátní listina, zvolený starosta logicky bude kandidát této listiny. Obcí, v nichž tato situace nastala a není vytvořeno soutěživé prostředí je 18 %. V těchto obcích je zajímavější sledovat, v kolika případech se starostou stal kandidát, který obdržel největší počet preferenčních hlasů. Stalo se tak v 57 %. Ve volbách, kde kandidovalo více než jedna kandidátní listina, se starostou stal kandidát s nejvíce preferenčními hlasy v 2 383 případech, což je 60 %.

Další jev, kterému byla věnována pozornost, je to, kolik zvolených starostů kandidovalo na kandidátní listině, která v obci zvítězila. Jak je již výše zmíněno, nemá smysl do této analýzy zahrnovat obce, v nichž byla registrována pouze jedna kandidátní listina. V obcích, kde bylo registrováno dvě a více listin, se v 80 % starostou stal kandidát z vítězné listiny. Případů, kde se starostou nestal ani kandidát z vítězné kandidátní listiny, ani ten který získal největší počet preferenčních hlasů, bylo v analyzovaném vzorku obcí 635, to je 13 %. Tato situace nenastává pouze v malých obcích, kde by se dala vysvětlit nezájmem o post starosty, ale i ve velkých městech. Například v Plzni, Olomouci, nebo v Liberci se stal primátorem kandidát, který nebyl z vítězné strany ve městě, ani nezískal největší počet preferenčních hlasů. V těchto případech je zvolený primátor výsledkem koaličního vyjednávání bez respektování přání většiny voličů. Opačná situace, tedy případy, kde se starostou stal kandidát mající nejvíce preferenčních hlasů a zároveň vzešel z vítězné kandidátní listiny, nastala v 56 %.

**Tabulka 6: Přehled zvolených starostů v ČR**

	1 kandidátní listina	Více kandidátních listin	Všechny obce
Počet obcí	846 17 %	3972 82 %	4818
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	473 56 %	2383 60 %	2856 59 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	3173 80 %	4006 83 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Pokud se zaměříme pouze na obce do 1 500 obyvatel, zjistíme, že výsledky jsou téměř totožné s analýzou obcí všech velikostí. Případů, kdy se starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny je 84 %. V 58 % se starostou stal kandidát s největším počtem hlasů. Podrobnější přehled viz tabulka 7. Počet obcí do 1 500 obyvatel, ve kterých se starostou nestal ani kandidát z vítězné kandidátní listiny, ani kandidát, který od voličů získal největší počet preferenčních hlasů je také shodný s celorepublikovým trendem, tedy 13 %.

**Tabulka 7: Přehled zvolených starostů v obcích do 1 500 obyvatel**

	1 kandidátní listina	Více kandidátních listin	Všechny obce
Počet obcí	842 22 %	2993 78 %	3835
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	464 56 %	1736 58 %	2205 58 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	2385 80 %	3214 84 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

## 7.2 Analýza volby starostů v obcích na Orlickoústecku

V následující části je provedena analýza v obcích na Orlickoústecku. Municipální struktura v tomto okrese odpovídá celorepublikovému trendu. Nejpočetnější skupinou obcí jsou ty, jež mají mezi 200–499 obyvateli. Naopak města



s více jak 10 000 obyvateli jsou na Orlickoústecku pouze 4. Podrobný přehled viz tabulka 8.

**Tabulka 8: Sídlní struktura v okrese Ústí nad Orlicí**

<b>Počet obyvatel</b>	Do 199	200–499	500–999	1000–1499	1500–1999	2000–4999	5000–10000	10000–15000	Celkem obcí
<b>Počet obcí</b>	22	40	35	5	2	4	3	4	115
	19,1 %	34,8 %	30,4 %	4,4 %	1,7 %	3,5 %	2,6 %	3,5 %	100 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Celkem bylo analyzováno 115 obcí v okrese Ústí nad Orlicí, což jsou všechny obce vyskytující se na tomto území. Tyto obce byly rozděleny do tří kategorií podle toho, kolik kandidátních listin zde bylo registrováno. Obcí, v nichž byla sestavena pouze jedna kandidátka, je v souboru 19. Nejpočetnější kategorií jsou obce, kde se registrovalo mezi 2–13 listinami, těch je 73. Poslední kategorií jsou obce, kde bylo registrováno více listin, ale na všech kandidoval pouze jeden nezávislý kandidát. Takovýchto případů bylo na Orlickoústecku 23. Pozornost byla věnována tomu, zda se starostou stal kandidát s nejvíce hlasy a zda byl z vítězné kandidátní listiny.

V první kategorii, v obcích s jednou kandidátní listinou, se ve 30 % případů stal starostou kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů. V druhé kategorii, která zahrnuje obce s více kandidátními listinami, se v 79 % obcí stal starostou kandidát z vítězné kandidátní listiny v obci. V těchto obcích získalo 53 % starostů nejvíce preferenčních hlasů. V obcích, kde voliči mohli vybírat z více kandidátních listin, ale všechny čítaly pouze jediného kandidáta, se starostou v 35 % stal vítěz. Opět je v těchto případech zbytečné rozlišovat mezi vítězem v počtu preferenčních hlasů, nebo kandidátem z vítězného subjektu.

Pokud zhodnotíme všech 115 obcí, bez ohledu na to, kolik kandidátních listin v nich bylo registrováno, dojdeme k závěru, že v tomto okrese bylo méně případů, kdy zvolený starosta odpovídal sledovaným kritériím, buď byl z vítězné strany, nebo měl nejvíce preferenčních hlasů. V 74 % obcí na Orlickoústecku byl zvolený starosta z vítězné kandidátní listiny, v analýze obcí z celé ČR byla tato hodnota o 9 % vyšší. Ve 47 % šlo o vítěze v počtu preferenčních hlasů, avšak v celorepublikovém pozorování dosahovala hodnota 59 %. Ačkoliv se téměř v polovině obcí stal starostou kandidát, který se podle preferenčních hlasů těšil největší oblibě voličů,

stále zůstává 22 % obcí, v nichž se starostou nestal ani kandidát z vítězné strany, ani kandidát s největším počtem preferenčních hlasů. V analýze obcí v ČR bylo těchto případů o 9 % méně.

**Tabulka 9: Přehled volby starostů ve 115 obcích na Orlickoústecku**

	1 kandidátní listina	2–13 kandidátních listin	Více kandidátních listin s jedním kandidátem	Všechny obce
Počet obcí	19 17 %	73 63 %	23 20 %	115
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	7 30 %	39 53 %	8 35 %	54 47 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	59 79 %	8 35 %	85 74 %

Zdroj: Zhotoveno autorkou

Obcí, které nepřesahují počet 1 500 obyvatel, se na Orlickoústecku vyskytuje 102, což je 89 % z celkového počtu obcí v okrese. Do této velikostní kategorie spadají všechny obce ze vzorku, kde byla registrována pouze jedna kandidátní listina i 100 % těch, kde vznikly pouze kandidátní listiny o jednom kandidátovi. Jedná se o obce, které by v přijetí návrhu STAN musely přejít k přímé volbě starosty. Jak je vidět z tabulky 9, v 75 % těchto obcí se starostou stává kandidát z vítězného kandidátní listiny. Ve 47 % je starostou zvolen kandidát, který získal nejvíce preferenčních hlasů.

V 53 % obcí s méně jak 1 500 obyvateli se starostou nestal kandidát, který získal nejvíce hlasů, tedy ten, který má teoreticky největší podporu voličů. Z tohoto hlediska by bylo logické, pokud by se stal starostou. Ovšem často se kandidát s nejvíce preferenčními hlasy sám vzdá kandidatury na starostu, vzhledem k nezájmu vykonávat tuto funkci. Příkladem může být obec Bošín s pouhými 94 obyvateli. Starostou zde byl zastupitelstvem zvolen v pořadí až šestý kandidát, jelikož nikdo s lepším výsledkem nechtěl funkci vykonávat. Nutno podotknout, že v Bošíně byla registrována pouze jediná kandidátní listina Nový dech Bošína.

**Tabulka 10: Přehled volby starosty v obcích do 1500 obyvatel na Orlickoústecku**

	1 kandidátní listina	2–13 kandidátních listin	Více kandidátních listin s jedním kandidátem	Všechny obce do 1500 obyvatel
Počet obcí	19 19 %	60 59 %	23 13 %	102
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	7 37 %	33 55 %	7 30 %	47 47 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	50 83 %	7 30 %	76 75 %

Zdroj: Zhotoveno autorkou

Na Orlickoústecku v porovnání s celou ČR dochází častěji k nerespektování práva vítěze na post starosty. Je otázkou, z jakého důvodu se tak děje. Jednou z možných příčin může být větší výskyt malých obcí. V nich je často obtížné obsadit post starosty. To by ovšem znamenalo, že větším problémem, než povolební machinace, je ochota kandidátů přijmout funkci. Hovořit o nerespektování práva vítěze by v těchto obcích mohlo být značně nepřesné, často může jít o jediný způsob, jak zajistit vedení obce. K ověření tohoto tvrzení by bylo potřeba dalšího výzkumu.

Z výsledků analýzy situace v obcích je patrné, že netolerování přání voličů není tak časté. Navíc je nezbytné brát v úvahu, že v mnoha obcích vítězný kandidát nemá zájem vykonávat post starosty, jak se stalo například ve zmíněné obci Bošín nebo v Hnátnici. Výše zmíněná obec Bošín je příkladem toho, že starostou se stane až například šestý kandidát v pořadí, jelikož je jediným, kdo je ochoten funkci starosty přijmout. Tyto případy ale nelze vnímat jako obce, kde došlo k ignorování přání voličů. Bohužel, není možné zjistit pravdivé informace o tom, v kolika obcích proběhlo nekalé povolební vyjednávání a kde bylo kvůli nezájmu obtížné obsadit křeslo starosty. V případě uvolněného starosty by kandidát musel opustit dosavadní zaměstnání, v případě neuvolněného obětovat svůj volný čas ve prospěch obce, z tohoto důvodu je výkon funkce starosty často chápán negativně, z čehož vyplývají potíže s jeho obsazením. Důsledek odmítání starostenského postu z důvodu jiného zaměstnání může být vysvětlením toho, proč je nevíce starostů ve věkové kategorii 50–59 let. (Balík, Gongala 2015: 93–94) V této věkové kategorii již nehraje tak významnou roli rozhodování se mezi kariérou a výkonem funkce starosty.

Právo vítěze na post je ale nutné brát s rezervou. Žádným zákonem totiž není garantováno, že by měl vítěz voleb obsadit post starosty. Spíše se jedná o předpoklad, který pramení z principů demokracie a politické kultury. K prosazení nepsaného práva vítěze obsadit starostenský post je snadnější dosáhnout v případě, že vítězná strana obsadí více jak polovinu křesel v zastupitelstvu a má pak možnost přehlasovat zbytek zastupitelstva při volbě starosty. Ale i v těchto případech může dojít k nekalostem. Například zastupitelé ze strany mající většinu v zastupitelstvu může být soupeřem nabídnuta například funkce ve správě obce, či jiná výhoda, výměnou za hlasování proti kandidátovi z vlastní strany. Pro tyto případy by byla obranou přímá volba starosty, která by tyto machinace neumožňovala.

Tyto případy, jak vyplývá z analýzy, ale nejsou natolik časté. K situaci, kdy se starostou stane někdo jiný, než jak si podle výsledku voleb přejí voliči, nastává ve 13 % případů, na Orlickoústecku ve 22 %. Ve  $\frac{3}{4}$  obcí je přání voličů v nějaké formě respektováno. Buď je zvolen starostou kandidát s nejvíce hlasy, nebo jde o kandidáta z vítězné kandidátní listiny. Změna volby starosty s cílem vyhnout se povolebnímu vyjednávání a machinacím proto může být diskutabilní. Změna by pravděpodobně vyřešila nekalosti, s největší pravděpodobností by vznikl jiný způsob, jak ovlivnit členy ve vedení obce. Tudíž spoléhat na přímou volbu starosty jako na spásné řešení koaličních machinací v lokální politice je iluzorní.

## ZÁVĚR

Tato diplomová práce si kladla za cíl zanalyzovat dosavadní diskuzi o přímé volbě starostů v ČR a zároveň zanalyzovat volby starostů v českých obcích po komunálních volbách v roce 2014. Následně, na základě této analýzy, dojít k úsudku, zda je zavedení přímé volby v ČR vhodné.

První kapitola byla věnována municipální struktuře v ČR. Byl zde představen problém demokratického deficitu, kdy se malé obce často setkávají s nesoutěživým volebním prostředím. Mnohdy kandiduje pouze takový počet kandidátů, který odpovídá počtu zastupitelů, tudíž je dopředu známé, kdo získá mandát. Navíc post starosty je často složité obsadit, protože málo kdo chce věnovat svůj volný čas nebo se vzdát zaměstnání a kariéry ve prospěch obce. Z toho vyplývá otázka, zda je vhodné zavádět přímou volbu starosty, která by se těchto malých obcí téměř s jistotou dotkla. Pokud je problém sestavit kandidátní listinu do voleb do zastupitelstva, vzniká riziko, že na post starosty nebude kandidovat nikdo, nebo jeden kandidát. Návrh STAN předpokládá, že v obcích, kde by nebyla registrována ani jedna kandidátní listina pro volbu starosty, by hlavu obce volilo zastupitelstvo. Pokud by ale kandidoval pouze jeden člověk, přímá volba by se podle tohoto návrhu konala. V takovém případě by ale postrádala smyslu, dokonce by mohla uškodit principům demokracie, vzhledem k tomu, že podle navrhovaného volebního systému by kandidátovi stačil jediný hlas k získání mandátu.

V první kapitole jsem se zmiňovala i o volební účasti. Zastánci přímé volby často argumentují tím, že reforma by vedla k jejímu zvýšení. Pokud se ale uvažuje o zavedení přímé volby pouze v malých obcích, je tento argument lichý. Největší volební účast v komunálních volbách je právě v těch nejmenších obcích. Pokud tedy chceme zavést přímou volbu s cílem zvýšit volební účast, zvažujme její zavedení ve velkých městech, kde je volební účast až o 30 % nižší. Navíc zkušenosti států, které přešly k přímé volbě starostů, nehovoří ve prospěch růstu volební účasti. V Polsku, Rakousku ani v Norsku nedošlo k jejímu zvýšení po zavedení přímé volby. V Chorvatsku, které reformu provedlo celkem nedávno, došlo k mírnému nárůstu, ale je otázkou, zda se tento trend udrží i v následujících letech.

Z druhé kapitoly je evidentní, že starosta v malých obcích je navzdory legislativě poměrně silná funkce. Právě v malých obcích je sám starosta považován

za hlavní orgán obce, kdy za ním obyvatelé chodí se svými problémy, navíc, pokud není zřízena rada obce, její pravomoci přináležejí starostovi. Zavedením přímé volby by došlo k jeho posílení, navzdory poměrně slabým starostům ve velkých městech. Opět se můžeme ptát, zda je vhodné, že se debata o zavedení přímé volby zaměřila pouze na menší obce. Přímá volba by sice mohla přinést jasnější vymezení pravomocí mezi starostou a dalšími orgány, ale v českém prostředí se debata o změně pravomocí starosty odděluje od změny způsobu volby. Vzniká dojem, že se zákonodárci snaží vyhnout komplikované změně ústavy, proto navrhnou takové podoby volby starosty, při níž ke změně pravomocí nedochází. S tím je ovšem spojeno jedno z nejčastěji zmiňovaných rizik přímé volby starostů. V případě že by došlo pouze ke změně volby, avšak pravomoci by zůstaly stejné, mohlo by docházet k blokování systému, pokud by starosta neměl podporu zastupitelstva. Tato situace nastala například v Norsku, kde přímo volený starosta neměl takové pravomoci, aby mohl vykonávat politiku bez souhlasu zastupitelstva. Z tohoto důvodu došlo k návratu k nepřímé volbě. Změna způsobu volby by tedy měla být spojena s úpravou kompetencí českého starosty.

Diskuze o přímé volbě starostů probíhá v ČR již od 90. let, za tu dobu bylo vytvořeno mnoho analýz. Jednou z nejvýznamnějších byla analýza MV ČR z roku 2011. Ačkoliv byl tento dokument v řadě argumentačních částí nekvalitně zpracován, vytvořil rámec pro následný návrh STAN. Ten se stal prvním a zatím jediným návrhem zákona zavádějící přímou volbu starostů, který byl připraven pro vstup do legislativního procesu. V žádném období neměla reforma volby starostů takovou podporu, aby se stala jedním z prioritních témat, ačkoliv se téma dvakrát dostalo do programů vlád. Současná vláda se tématu nevěnuje. Ke změně může přispět rétorika prezidenta republiky, který patří mezi zastánce změny a získává na svou stranu i politiky z hnutí ANO. Otázkou je, zda je skutečná vůle změnit systém volby starostů. Podle dosavadní diskuze se zdá, že nikoliv. Pouze zaznívají hlasy jednotlivých zastánců, kteří mají různý vliv, podpora napříč politickým spektrem, která by v tomto případě byla potřebná, ale chybí. Často váhavý postoj politických stran jistě souvisí s obavou ze ztráty vlivu v lokální politice. Navrhovaná podoba volby starostů pouze v malých obcích je jakýmsi kompromisem. Došlo by k uspokojení těch, kteří volají po změně, ať jde o voliče, starosty nebo některá politická hnutí, zároveň se ale etablované strany nepřipraví o možnost ovlivňovat komunální politiku ve velkých městech, kde mají mnohem větší vliv, než na vesnicích.

Jednou z částí této diplomové práce byla analýza situace v obcích v ČR. Do této analýzy bylo zahrnuto 77 % obcí z celkového počtu v ČR. Sledovala jsem, kolik starostů získalo od voličů nejvíce preferenčních hlasů a kolik procent jich vzešlo z vítězné kandidátní listiny. Cílem analýzy bylo ověřit hypotézu, že při volbě starostů dochází k obchodům mezi stranami, jejichž vlivem se starostou nestává vítězný kandidát v počtu preferenčních hlasů. Analýza byla zaměřena na obce do 1 500 obyvatel, které by podle návrhu STAN měly starostu volit v přímo. Analýza ukázala, že po volbách v roce 2014 se ve 42 % obcí do 1 500 obyvatel nestal starostou kandidát, který získal největší počet preferenčních hlasů. Téměř stejné hodnoty je dosaženo v analýze zahrnující všechny velikostní kategorie obcí, tam se starostou nestává vítězný kandidát ve 41 %. Na Orlickoústecku situace nastává v 53 % obcí, přičemž výsledky v obcích do 1 500 obyvatel se neliší od výsledků ve všech obcích v okrese.

Ačkoliv se hodnoty můžou zdát vysoké, je nutné uvědomit si, že vítězný kandidát nemusí mít zájem vykonávat funkci starosty. Tyto případy byly odhaleny případovou studií v okrese Ústí nad Orlicí. Například v obci Bošín, Hnátnici nebo v Dolních Libchavách se vítězný kandidát sám zřekl kandidatury na funkci starosty. V obci Bošín nakonec byl starostou zvolen kandidát, který se umístil až na šesté pozici, jelikož byl jediný ochotný vykonávat funkci starosty. Důvodů k neochotě přijmout post starosty je hned několik. Kandidát například odmítá opustit současné zaměstnání v případě, kdy je post starosty vykonáván uvolněně, což je situace, která nastala ve zmíněné obci Hnátnice. V Bošíně je post starosty vykonáván neuvolněně, přesto kandidát s nejvíce preferenčními hlasy odmítl funkci z časových důvodů. Pro zjištění, zda vítěz voleb odmítl kandidaturu, nebo došlo k jeho odsunutí v rámci povolebního vyjednávání, by bylo potřeba dalšího výzkumu. Ačkoliv jsem měla snahu kontaktovat obecní úřady s cílem zjistit tyto informace pro případovou studii, nesešla jsem se s ochotou kontaktovaných osob. K potvrzení došlo pouze u výše zmíněných obcí Hnátnice, Bošín a České Libchavy.

Z důvodu možného odmítnutí starostenského postu vítězným kandidátem bylo vhodné zaměřit se na zohlednění respektování přání voličů z druhého pohledu. Pokud se starostou stane kandidát z vítězné kandidátní listiny, stále se jedná o situaci, kdy je přání voliče vyslyšeno. Proto jsem si pro svou práci stanovila následující výzkumnou otázku: V kolika procentech obcí se starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny? Analýzou bylo zjištěno, že v 84 % obcí do 1 500 obyvatel

je přání voliče takto respektováno. V okrese Ústí nad Orlicí jsou hodnoty opět nižší. 75 % obcí do 1 500 obyvatel mělo po volbách 2014 starostu z vítězné kandidátní listiny.

Situace, kdy se starostou nestane ani kandidát s největším počtem preferenčních hlasů, ani kandidát z vítězné kandidátní listiny nastává ve 13 % obcí. Z jakých důvodů k tomu dochází, není bohužel ověřeno. Umožnil by to výzkum, který by se mohl stát podmětem další studie. Tato hodnota ale podle mě není natolik vysoká, aby docházelo k nenarušování demokratického systému celé země, jak se vyjádřil předseda hnutí STAN. Otázkou je, zda je možné tento jev vůbec pokládat za narušování demokratických principů.

Analýza tedy ukázala, že machinace a povolební vyjednávání není tak extrémní, jak by se mohlo zdát z hlasů zastánců přímé volby. Pokud se ve ¼ obcí stane starostou kandidát z vítězné kandidátní listiny, můžeme situaci pokládat za uspokojivou. Hodnota je navíc zkreslena případy obcí, v nichž kandidovalo několik nezávislých kandidátů, přičemž každý měl svou kandidátní listinu. Pokud vítěz odmítl funkci starosty, byla obec považována za případ, kde se starostou nestal kandidát z vítězné strany.

Na místě je tedy otázka, zda je vhodné měnit fungující systém volby starosty, pokud je ve většině případů respektován výsledek voleb. Česká komunální politika se potýká s mnohem závažnějšími problémy, než je způsob volby starosty. Často zmiňovaným nedostatkem je extrémní rozdrobenost municipální struktury, která vede k její neefektivnosti, financování obcí nebo nepřehledný volební systém, kdy si voliči často mylně domnívají, že kandidát, jemuž dají preferenční hlas, bude mít větší možnost stát se starostou. V tomto ohledu by přímá volba starostů mohla přinést jisté zpřehlednění, ale efektivnějším řešením by byla samotná změna systému voleb do zastupitelstev obcí.

Mezi argumenty pro přímou volbu patří snaha zvýšit volební účast, zvýšit důvěru ve starostu a jasně vymežit jeho odpovědnost. Je tedy paradoxní, že se uvažuje o přímé volbě pouze v malých obcích, ve kterých jsou tato kritéria naplňována uspokojivěji, než ve velkých městech, jak je zmíněno výše. Přímá volba starosty dává prostor k zablokování komunální politiky nebo zvolení populárního, ale nekompetentního starosty, který bude vykonávat populistickou politiku s cílem udržet si pozici i v dalších volbách. Navíc je spojena s finančními náklady a byrokracií. Z výše uvedených poznatků o respektování výsledků voleb a kvůli rizikům spojených



s reformou způsobu volby starosty se domnívám, že by ČR neměla měnit dosavadní způsob volby. Pozitiva spojená se změnou by byla větší, pokud by se uvažovalo o zavedení přímé volby i ve velkých městech. Tato podoba má podporu například u SMO ČR. Dá se ale očekávat, že politické strany, které mají na implementaci přímé volby největší vliv, nepodpoří přímou volbu starosty, bude-li navrhováno její zavedení i ve velkých městech.

Samotné téma nabízí několik dalších možností rozšíření. Například by bylo vhodné vytvořit podobnou analýzu situace ve velkých městech. V nich mají etablované politické strany větší vliv, než v malých obcích, kde nejčastěji vítězí nezávislí kandidáti. Taková analýza by mohla být důvodem k přehodnocení dosavadní diskuze, která uvažuje o zavedení přímé volby v malých obcích. Dále by bylo přínosné zjistit, v kolika obcích se kandidát s nejvíce preferenčními hlasy sám vzdá kandidatury na starostu. Tím by se ukázalo, v kolika obcích skutečně dochází k povolebnímu vyjednávání, kdy je vítězný kandidát odsunut. Ačkoliv tato práce přichází s hodnotou 13 % obcí, kde není starostou kandidát z vítězné listiny ani kandidát s nejvíce hlasy, bylo by nesprávné tvrdit, že ve všech těchto obcích k situaci došlo vinou povolebního vyjednávání. V mnoha případech bylo zvolení nevítězného kandidáta jedinou možností, jak obsadit post starosty.

## LITERATURA

Baldersheim, Harald, Rose, Lavrence (ed.). 2010. *Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan.

Balík, Stanislav. 2002. „Čtyři základní typy obecního uspořádání v Německu? Debata nad jejich vzájemnou konvergencí.“ Online. Dostupné z: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=57> (27. 3. 2016)

Balík, Stanislav. 2008. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností. Koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994–2003*. Brno: CDK.

Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.

Balík, Stanislav. 2012. *Studie ke komunálním volbám 2010*. Brno: Masarykova univerzita.

Balík, Stanislav, Gongala, Petr, Gregor, Kamil. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

Bernard, Josef. 2013. „Kompletní jmenná databáze kandidátů do zastupitelstev měst a obcí jako nástroj pro výzkum populace kandidátů a zastupitelů“. *Acta Politologica*. 5 (1) pp. 82–93. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00378.pdf> (26. 4. 2016).

Bubeníček, Václav. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*. Disertační práce. Praha: Česká zemědělská univerzita.

Buck, Marcus, Larsen, O. Helge, Willumsen, Tord. 2005. *Direkte Valg av ord ordfører som deltakelses- og styringsreform. En evaluering av forsøkene med direkte valg av ordfører ved lokalvalgene i 1999 og 2003*. Online. Dostupné z: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0012/ddd/pdfv/260248-evalueringssrapport\\_2\\_direkte\\_valg\\_ordforer.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2005/0012/ddd/pdfv/260248-evalueringssrapport_2_direkte_valg_ordforer.pdf) (15. 3. 2016).

Burianová, Tereza. 2007. „Rakousko“. Pp 77–96 in Petr Jüptner, Martin Polinec (eds). *Evropská lokální politika*. Praha: Institut politologický studií FSV UK.

Bussu, Sonia. 2011. *What space for councillors? The role of councillors in Italy and the quality of local democracy after the reforms*. London: PSA Annual Conference.

Council of Europe. 1998. *Electoral system and Voting Procedures at Local Level: Report*. Council of Europe Publishing.

Česká televize. 4. 1. 2016a. *Události, komentáře*. Online. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/216411000370104/video/> (10. 4. 2016).

Česká televize. 4. 1. 2016b. „Zeman trvá na přímé volbě starostů a hejtmanů. Rozhodovaly by preferenční hlasy.“ Online. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1649017-zeman-trva-na-prime-volbe-starostu-a-hejtmanu-rozhodovaly-preferencni-hlasy> (1. 4. 2016).

ČSÚ. „Výsledky voleb“. Online. Dostupné z: [www.volby.cz](http://www.volby.cz). (14. 4. 2016).

Český statistický úřad. 2010. „Volby do zastupitelstev obcí v letech 1990 – 2006“. Online. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20536324/422107.pdf/2e0846ad-49e3-43c6-a812-153b7fcc346b?version=1.0> (29. 2. 2016).

Český statistický úřad. 2015. „Malý lexikon obcí České republiky 2015“. Online. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/36816225/32019915003en.pdf/8c4c3246-ada9-453d-828a-48f97de7b999?version=1.1> (29. 2. 2016).

Čopík, Jan. 2014. *Proměny a kontinuita české komunální politiky. Územní samospráva v nové době (1810–2010)*. Díl 1. - do roku 1945. Praha: Scriptorium.

Deník Veřejné správy. 2011. „Přímá volba starostů na Slovensku“. Online. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773> (15. 3. 2016).

GaREP. 2007. *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*. Závěrečná zpráva. Online. Dostupné z:

<http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx> (1. 4. 2016).

Gazdík, Petr. 2013a. Příspěvek přednesený na *konferenci Přímá volba starostů a reforma demokracie na lokální úrovni*. Hranice. 11. 6. 2013.

Gazdík Petr. 2013b. *V Evropě již převažuje přímá volba starostů*. Online. Dostupné z: <http://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/gazdik-v-evrope-jiz-prevazuje-prima-volba-starostu-12981.html> (20. 4. 2016).

Gazdík, Petr. 2015. *Otázky Václava Moravce*. 13. 9. 2015. Online. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1126672097-otazky-vaclava-moravce/215411030510913-otazky-vaclava-moravce-2-cast/>(29. 2. 2016).

Gazdík, Petr, Věra Kovářová a kol. 2014. *Návrh zákona*. Online. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=282&CT1=0> (1. 4. 2016).

Haller, Hansjörg. 1996. *Die Direktwahl des Bürgermeisters im neuen Gemeindewahlgesetz in Südtirol: gesetzliche Grundlagen und politische Auswirkungen*. Salzburg: Universität.

Hamplová, Jana. 2009. *Právní postavení starosty jako orgánu obce*. Online. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce> (30. 3. 2016)

Heinelt, Hubert, Hlepas, Nikolaos. 2006. „Typologies of Local Government Systems“. Pp. 21–42 in Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.) *The European Mayor*. 2006. Berlin: Springer.

Hladová, Magdaléna. 2009. „Chorvatsko“. Pp. 349–371 in Petr Jüptner, Martin Polinec a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK

Charron, Nicholas, José Fernández-Albretos, Victor Lapuente. 2013. „Small is Different: size, political representation and governance“. Pp. 55–82 in Santiago Lago-Penas, Jorge Martinez-Vazquez. 2013. *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Pub.

Christensen, Dag Arne, Aars, Jacob. 2010. „Electing Mayors with the Supplementary Vote Method: Evidence from Norway“. *Local Government Studies*. 36 (6), 823–841.

Chvojka, Jan. 2015. Příspěvek přednesený na 25. schůzi PSČR. Praha. 11. února 2014. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/025schuz/s025217.htm> (1. 4. 2016).

Jüptner, Petr. 2006. „Přímá volba starostů a její vliv na komunální volby v kontextu zkušeností spolkových zemí SRN“. Pp. 251–261 In: Břetislav Dančák, Vít Hloušek (eds.). *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav.

Jüptner, Petr. 2008. Spolková republika Německo. Pp. 59–76 in Petr Jüptner, Martin Polinec, Kamil Švec a kol. *Evropská lokální politika*. Praha: Institut politologický studií FSV UK

Jüptner, Petr. 2009. „Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?“. Pp. 305–331 in *Acta Politologica* 1 (3). Dostupné z: [http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-23-version1-005\\_Juptner\\_US\\_merged.pdf](http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-23-version1-005_Juptner_US_merged.pdf) (31. 3. 16)

Jüptner, Petr, Ezechiášová, Monika. 2009. „Slovensko“. Pp. 197–232 in Petr Jüptner, Martin Polinec a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK.

Jüptner, Petr. 2013. „Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou.“ Online. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>(31. 3. 2016).

Kalecký, Lukáš. 2012. „Středisková soustava osídlení – moderní utopie, nebo tradiční nástroj uspořádání prostoru?“ Online. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6544450> (7. 3. 2016).

Klimovský, Daniel. 2013. Příspěvek na konferenci *Přímá volba starostů a reforma demokracie na lokální úrovni*. Hranice 11. 6. 2013.

Kostelecký, Tomáš. 2007. „Political Parties and Their Role in Local Politics in the Post-Communist Czech Republic“. Pp. 121–139 in Frederic Lazin, Matt Evans,

Hellmut Wollmann. 2008. *Local Government Reforms in Countries in Transition: A Global Perspective*. Lanham: Lexington Books.

Krnáčová, Adriana. 2016. Příspěvek na 196. žofínském fóru. Praha. 20. ledna 2016.

Kupka, Martin. 6. 1. 2016. Události, komentáře: *Přímá volba starostů*. Online. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/porady/1096898594-udalosti-komentare/216411000370104/video/> (1. 4. 2016).

Larsen O. Helge. 2002. „Directly elected mayors. Democratic renewal or constitutional confusion?“ Pp. 111–134 in Janice Caulfield, O. Helge Larsen (eds). *Local Government at the Millenium*. Berlin: Springer.

Lebeda, Tomáš. 2009. „Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva“. *Acta Politologica* 1 (3), 332–343. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00056.pdf> (20. 4. 2016)

Majerová, Věra, Tomáš Kostecký, Luděk Sýkora. 2011. *Sociální kapitál rozvoje venkova. Příklad kraje Vysočina*. Praha: Grada.

Martinák, Jiří, 2013. *Přímá volba starosty obce*. Diplomová práce. Brno: PF Masarykovy univerzity. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/389167/pravf\\_m/Volba\\_starosty\\_Diplomova\\_prace\\_-\\_Jiri\\_.txt](https://is.muni.cz/th/389167/pravf_m/Volba_starosty_Diplomova_prace_-_Jiri_.txt) (14. 4. 2016).

Maříková, Pavlína. 2004. *Malé obce-sociologický pohled*. Praha: Česká zemědělská univerzita.

Michal, Jiří. 2013. „Vláda odmítla přímou volbu starostů, obecní život by prý zkolaboval“. Online. Dostupné z: [http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/vlada-odmitla-primou-volbu-starostu-obecni-zivot-by-pry-zkolaboval-1001796#utm\\_medium=selfpromo&utm\\_source=e15&utm\\_campaign=copylink](http://zpravy.e15.cz/domaci/politika/vlada-odmitla-primou-volbu-starostu-obecni-zivot-by-pry-zkolaboval-1001796#utm_medium=selfpromo&utm_source=e15&utm_campaign=copylink) (1. 4. 2016).

MV ČR. 2007. *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*. Praha: MV ČR.

MV ČR. 2011. *Analýza zavedení přímé volby starostů*. Praha: MV ČR. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx> (1. 4. 2016).

MV ČR. 2011a. „Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů“. Online. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx> (20. 4. 2016).

Němcová, Miroslava. 8. 10. 2013. „Přidat k prezidentovi přímou volbu starostů je nesmysl.“ Online. <http://www.ods.cz/clanek/5778-pridat-k-prezidentovi-primou-volbu-starostu-je-nesmysl> (26. 4. 2016).

Okamura, Tomio, Radim Fiala a kol. 2014. *Sněmovní tisk 319*. Online. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=319> (1. 4. 2016).

Outlý, Jan. 2004. „Volby do zastupitelstev obcí- vývoj a souvislosti“. Pp.11–45 in Pavel Šaradín, Jan Outlý. *Studie o volbách do zastupitelstev obcí*. Olomouc: Univerzita Palackého.

Outlý, Jan, Šaradín, Pavel. 2016. *Přímá volba starostů v ČR vzhledem k velikosti obcí*. Rukopis. Archiv doc. Pavla Šaradína.

Parlamentní listy. 6. 7. 2014. „Přímá volba starostů je znovu na stole. Sobotka ji ale vehementně odmítá.“ Online. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Prima-volba-starostu-je-znovu-na-stole-Sobotka-ji-ale-vehementne-odmita-325914> (1. 4. 2016).

Pavliček, Václav a kol. 2001. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky, část 1*. Praha: Linde.

Pecháček, Štěpán, Kuta, Martin. 2014. *Přímá volba starostů*. Praha: poslanecká sněmovna Parlamentu ČR.

Petržela, Jaroslav. 2005. Příspěvek přednesený na IX. Sněmu Svazu měst a obcí. Žďár nad Sázavou. 27. 5. 2005. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx> (14. 4. 2016).

Podoljnak, Robert. 2010. „Institutional Reform of the Croatian Local Government: from cabinets to directly elected mayors and county governors“. *Politička misao* 47 (5), 117–143. Dostupné z: <https://scholar.google.hr/scholar?hl=en&q=Institutional%20reform%20of%20the%20Croatian%20local%20government:%20from%20cabinets%20to%20directly%20electe d%20mayors%20and%20county%20governors&btnG=>(15. 3. 2016).

Polčák, Stanislav. 2008. „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ Příspěvek přednesený na konferenci *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*. Praha. 24. 6. 2008. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (14. 4. 2016).

Polinec, Martin. 2007. „Norsko“. Pp 153–188 In. Petr Jüptner, Martin Polinec (eds). *Evropská lokální politika 1*. Praha: Institut politologický studií FSV UK.

Poslanecká sněmovna. 2014b. Sněmovní tisk 319/1. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=319> (1. 4. 2016)

Poslanecká sněmovna. 2014a. *Sněmovní tisk 282/1*. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=7&t=282>(14. 4. 2016).

Poslanecká sněmovna ČR. 2016. *Pozvánka na 44. schůzi Poslanecké sněmovny*. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ischuze.sqw?o=7&s=44&pozvanka=1> (1. 4. 2016).

Pôbiš, Jakub. 2008. Příspěvek přednesený na konferenci *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*. Praha. 24. 6. 2008. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (14. 4. 2016).

Rothanzl, Lukáš. 2008. „Přímá volba starostů“. Příspěvek přednesený na konferenci „*Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*“. Praha. 24. 6. 2008. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (14. 4. 2016).



Rujbrová, Zuzka. 23. 10. 2001. *Pozměňovací návrh k vládnímu návrh zákonu o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů přednesený na 39. schůzi poslanecké sněmovny ČR*. Online. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm> (20. 3. 2016).

Ryšavý, Dan. 2011a. „Exekutivci a zastupitelé – mocenská propast nebo odlišné role?“ Pp 88–107 in Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon.

Ryšavý, Dan. 2011b. „Reformy na lokální úrovni“. Pp 122–138 in Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon.

Ryšavý, Dan, Josef Bernard. 2011. „Velikost obcí - klíčová kontextuální proměnná“. Pp. 22–40 in. Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon.

Schnabel, Fritz. 2011. „Přímá volba starosty: Německo ji plošně uplatňuje už dlouho“. Online. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prima-volba-starosty-nemecko-ji-plosne-uplatnuje-uz-dlouho/> (27. 3. 2016).

Sobotka, Bohuslav. 6. 7. 2010. „Sobotka: Přímá volba starostů“. Online. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/ke-stazeni/videogalerie/video-novinky/sobotka-prima-volba-starostu/> (1. 4. 2016).

Sociologický ústav AV ČR. 2016a. *Důvěra ústavním institucím v únoru 2016*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné z: [http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7514/f3/pi160301.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7514/f3/pi160301.pdf) (1. 4. 2016).

SMO ČR. 2003. *Záznam z VIII. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 29. a 30. května 2003 v Hradci Králové*. Online. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/snem/viii-snem-smo-cr/zaznam-z-viii-snemu-svazu-mest-a-obci-cr-konaneho-ve-dnech-29-a-30-5-2003.aspx> (28. 3. 2016).

SMO ČR. 2005. *Záznam z IX. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 26. a 27. května 2005 ve Žďáru nad Sázavou.* Online. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-akce/snem/ix-snem/default.aspx>(28. 3. 2016).

SMO ČR. 20. 4. 2011. *Přímá volba starostů – co možná nevíte.* Online. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx> (15. 4. 2016).

SMO ČR. 2015. *Samosprávy by měly dostat vyšší podíl z daní, shoduje se prezident Miloš Zeman se Svazem měst a obcí.* Online. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/samospravy-by-mely-dostat-vyssi-podil-z-dani-shoduje-se-prezident-milos-zeman-se-svazem-mest-a-obci.aspx> (20. 4. 2016).

Sociologický ústav AV ČR. 2016b. *Stranické preference a volební model v březnu 2016.* Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné z: [http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7530/f3/pv160324.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7530/f3/pv160324.pdf) (14. 4. 2016).

STAN. 2014. *Tisková zpráva 11. 9. 2014.* Online. Dostupné z: <http://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/aktuality/stan-diky-prime-volbe-starostu-by-prislo-vic-lidi-ke-komunalnim-volbam.html> (14. 3. 2016)

Střeleček, František, Zdeněk, Radek. 2006. *Velikost obcí a ekonomická aktivita obyvatelstva.* Online. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222626> (29. 2. 2016).

Swianiewicz, Paweł. 2002. „Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework.“ Pp. 1-29 in Swianiewicz, Pawel (ed.). *Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe.* Budapest: Open Society Institute – LGI.

Swianiewicz, Paweł. 2003. „Reforming local government in Poland. Top-down and bottom-up processes“. Pp. 283–308 in Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budčích.

Swianiewicz, Paweł. 2010. „Territorial Fragmentation As a Problem, Consolidation As a Solution?“ Pp. 1–23 in Swianiewicz, Paweł (ed.). *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapest: Open Society Institute.

Swianiewicz, Paweł. 2011. „Poland: Europeanization of Subnational Governments“. Pp. 480–504 in John Loughlin, Frank Hendriks, Anders Lidström (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press.

Šaradín, Pavel, Ryšavý, Dan. 2011. Zastupitelé měst a obcí České republiky v čase a prostoru. Pp. 154–159 in Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon.

Škromach, Zdeněk. 2011. „ČSSD je pro přímou volbu hlavy státu, ohledně přímých voleb starostů váhá“. Online. Dostupné z: <http://www.skromach.cz/item/cssd-je-pro-primou-volbu-hlavy-statu-ohledne-primych-voleb-starostu-vaha> (1. 4. 2016).

TOP 09. 2010. *Volební program. Volby 2010 Do Poslanecké sněmovny*. Online. Dostupné z: [http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2010-do-poslanecke-snemovny\\_85.pdf](http://www.top09.cz/files/soubory/volebni-program-2010-do-poslanecke-snemovny_85.pdf) (31. 3. 16).

Trauner, Gudrun. 2001. *Der direkt Gewählte Bürgermeister*. Linz: Magistrat der Landeshauptstadt Linz.

Trávníček, Matěj. 2012. „Přímá volba starostů. Řešme raději skutečné problémy“. In. CEVRO revue 2/2012. Online. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/241545-cevro-revue-2011-special-2-2012> (10. 3. 2016).

Trojan, Michal. 2009. „Polsko“. Pp. 233–252 in Petr Jüptner, Martin Polinec (eds.). *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologický studií FSV UK.

Ústava ČR. 1993. Praha: Paseka.

Valeš, Lukáš. 2006. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Věci veřejné. 2010. *POLITICKÝ PROGRAM*. Online. Dostupné z: <http://www.olympic.cz/financovani/docs/VV.pdf> (31. 3. 16).

Vláda ČR. 2007a. *Programové prohlášení vlády*. Online. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780> (28. 3. 2016).

Vláda ČR. 2007b. *Plán nelegislativních úkolů na 2. Pololetí 2007*. Online. Dostupné z:

[https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/7B466F091F192529C125731D00277E47/\\$FILE/w070725a.0849.pdf](https://kormoran.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/7B466F091F192529C125731D00277E47/$FILE/w070725a.0849.pdf) (28. 3. 2016).

Vláda ČR. 2010. *Programové prohlášení vlády*. Online. Dostupné z: [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf). (31. 3. 16).

Vláda ČR. 2011. *Usnesení vlády české republiky*. Online. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx> (31. 3. 16).

Vláda ČR. 2012. *Usnesení vlády ČR ze dne 25. Ledna 2012 č. 55 k mezinárodní srovnávací analýze přímé volby starostů*. Online. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97ATE29V> (31. 3. 2016).

Zákon 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení). In: Sbíрка zákonů.

Zákon 491/2001 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí. In: Sbíрка zákonů.

## Seznam grafů

Graf 1: Volební účast v komunálních volbách v letech 1994–2014 .....	18
Graf 2: Průměrná volební účast v komunálních volbách 2006, 2010 a 2014 dle velikosti zastupitelstva .....	19
Graf 3: Znalost současné podoby volby starosty .....	55
Graf 4: Postoj k zavedení přímé volby starostů v ČR .....	56
Graf 5: Příslib účasti v komunálních volbách 2014 .....	56
Graf 6: Příslib účasti v případné přímé volbě starosty .....	56

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Struktura obcí v evropských zemích .....	13
Tabulka 2: Struktura obcí v ČR podle počtu obyvatel.....	14
Tabulka 3: Volba starosty obce a hlavy státu v evropských zemích .....	27
Tabulka 4: Postoje politických stran k přímé volbě starostů .....	54
Tabulka 5: Sídlní struktura analyzovaných obcí v ČR .....	63
Tabulka 6: Přehled zvolených starostů v ČR.....	64
Tabulka 7: Přehled zvolených starostů v obcích do 1 500 obyvatel .....	64
Tabulka 8: Sídlní struktura v okrese Ústí nad Orlicí.....	65
Tabulka 9: Přehled volby starostů ve 115 obcích na Orlickoústecku .....	66
Tabulka 10: Přehled volby starosty v obcích do 1500 obyvatel na Orlickoústecku...	67

## Abstrakt

Přímá volba starostů v České republice. Analýza obcí do 1 500 obyvatel na Orlickoústecku.

Tato diplomová práce je věnována tématu přímé volby starostů. Téměř již dvacet let se v ČR vede diskuze o změně volby hlavy obce. Ačkoliv přímá volba má podporu veřejnosti, politické strany jí až na výjimky nakloněny nejsou. Přesto v posledních dvou letech vznikly dva návrhy od politických hnutí Úsvit a Starostové a nezávislí. Ani jeden se nesetkal s úspěchem. Práce je uvedena problematikou malých obcí, jelikož právě malé obce měly dle návrhu STAN povinně přejít k přímé volbě. V práci je stručně popsána i volba starosty ve vybraných evropských státech, které by mohly být příkladem pro ČR. Shrnutá je i dosavadní diskuze o tomto tématu, která probíhá již od počátku tisíciletí. Závěrečná část práce je věnována analýze zvolených starostů v obcích na Orlickoústecku. Je sledováno, kolik procent starostů bylo z vítězné kandidátní listiny a kolik jich bylo kandidáty, kteří získali nejvíce preferenčních hlasů. Cílem analýzy bylo zjistit, zda dochází k ignorování práva vítěze na obsazení starostenského křesla, což je často používaný argument pro zavedení přímé volby starostů v ČR.

**Klíčová slova:** Přímá volba starostů, lokální politika, zastupitelstvo obce, malé obce, Starostové a nezávislí, hnutí Úsvit, Orlickoústecko, preferenční hlasy.

## **Abstract**

Direct election of mayors in the Czech Republic. An analysis of situation in small municipalities.

This master's thesis deals with direct election of mayors. Nearly twenty years have been debating the change of election of mayors in the Czech Republic. Despite the fact that the public favour this change, the political parties do not incline to direct election. Nevertheless in last two years have come two proposals of law from the Úsvit movement and the Mayors and independents movement (STAN). Neither proposals were accepted. In the first part of this thesis there is a chapter deals with the small municipalities in the Czech Republic, because due to STAN's proposal, the mayors should be elected direct only in the small municipalities. In the thesis there is described an election of mayors in seven European countries, which could be inspiration for the Czech Republic. Also there is summarized debate about direct election of mayors up to now. The final part is dedicated to analyse of data about last communal election. The goal of this analyse was find out, how often is voter's wishes disregard. The analyse has shown that only in 13 % of municipalities there is a mayor, who is not from winning party or not got the most preferential votes.

**Key words:** Direct election of mayors, local politics, municipal councils, small municipalities, Mayors and independents movement, Úsvit movement, preference votes.