

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

**Formální aspekty místního rozvoje – přímá volba
starostů v ČR**

Bc. Šárka Glaserová

© 2022 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Šárka Glaserová

Veřejná správa a regionální rozvoj – k. s. Sez. Ústí – Tábor

Název práce

Formální aspekty místního rozvoje – přímá volba starostů v ČR

Název anglicky

Formal Aspects of Local Development – The Direct Election of Mayors in the Czech Republic

Cíle práce

Východiskem diplomové práce je předpoklad o zásadním významu představitelů místní správy v rámci rozvoje obcí. V souladu s teorií regionálního rozvoje lze představitele samospráv obcí považovat za klíčové endogenní faktory rozvoje. V této souvislosti práce vychází z aktuální diskuse, jak politické, tak odborné, která je věnována potenciální přímé volbě starostů obcí v České republice. Cílem práce je posoudit možné problémy, které by mohlo přinést zavedení přímé volby starostů v kontextu vztahů starostů s dalšími orgány obce. Dílčím cílem je v této souvislosti posoudit možný dopad přímé volby na fungování územně samosprávných obcí v České republice. Výstupem diplomové práce bude návrh formátu možné přímé volby starostů a taktéž návrh na změnu formálního zakotvení postavení starostů v rámci systému územní samosprávy.

Metodika

Diplomová práce bude pojata jako soubor případových studií vybraných obcí. Objekty studia budou starostové záměrně vybraných počtem obyvatel různě velkých obcí v okrese České Budějovice. Subjektem studia budou postoje vybraných respondentů k otázce přímé volby starostů. Rozhodujícím zdrojem dat budou semistrukturované rozhovory vedené právě s těmito vrcholnými představiteli vybraných obcí. Data budou dále získána na základě studia dostupných zdrojů, které se týkají dané oblasti. Jedná se zejména o studie, které byly v minulosti věnovány potenciálnímu zavedení přímé volby starostů v České republice. Důležitým zdrojem informací bude také zahraniční literatura věnovaná přímé volbě starostů v zemích Evropy.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

přímá volba starostů, místní rozvoj, starosta, zastupitelstvo obce, postavení starosty v systému obce

Doporučené zdroje informací

- BALÍK, Stanislav, Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. 1. vyd., Praha: Grada Publishing a.s., 2009. 250 s.
- BERNARD, Josef, KOSTELECKÝ, Tomáš, ILLNER, Michal, VOBECKÁ, Jana. Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. 2011. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 237 s.
- ČMEJREK, Jaroslav – BUBENÍČEK, Václav – ČOPÍK, Jan. Demokracie v lokálním politickém prostoru. Vyd. 1. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010, 240 s.
- JŮPTNER, Petr. Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? Acta Politologica, 2009, s. 305-331.
- JŮPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. Acta Politologica, 2012, Vol. 4, No. 3, s. 232-245.

Předběžný termín obhajoby

2021/22 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Radek Kopřiva, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

Elektronicky schváleno dne 17. 8. 2021

prof. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 19. 10. 2021

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 24. 10. 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Formální aspekty místního rozvoje – přímá volba starostů v ČR" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31. 3. 2022

Bc. Šárka Glaserová

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. Radku Kopřivovi, Ph.D. za odborné vedení a cenné rady při psaní této diplomové práce.

Formální aspekty místního rozvoje – přímá volba starostů v ČR

Abstrakt

Tato diplomová práce se věnuje otázce přímé volby starostů v podmínkách zastupitelské demokracie v ČR. Diplomová práce obsahuje jednak teoretické vymezení postavení starosty obce v současné právní úpravě, vztah starosty vůči ostatním obecním orgánům, jakož i popis způsobu volby starosty obce. Diplomová práce rovněž obsahuje úvahy a mapuje doposud uskutečněné legislativní snahy o zavedení přímé volby starostů a problémy, které vyplývají ze vztahů mezi jednotlivými obecními orgány při jejím případném zavedení. Diplomová práce rovněž zahrnuje rozhovory se starosty obcí a měst, na základě nichž byly získány informace o tom, jak se tito představitelé staví k zavedení přímé volby starostů. Cílem diplomové práce je posoudit možné zavedení přímé volby starostů do českého právního řádu a s tím spojené nutné změny stávající legislativy.

Klíčová slova: přímá volba starostů, místní rozvoj, starosta obce, zastupitelstvo obce, postavení starosty mezi obecními orgány

Formal aspects of Local Development – The direct election of mayors in the Czech Republic

Abstract

This diploma thesis deals with the issue of mayor's direct election in the conditions of representative democracy in the Czech Republic. The diploma thesis contains both a theoretical definition of the mayor's position in the current system, the relationship of the mayor with other municipal bodies, as well as a description of the mayor's election in the current legislation. Diploma thesis also contains considerations and historical legislative effort to introduce direct election of mayors and the problems that arise precisely from the relations between the individual municipal authorities in its eventual introduction. The diploma thesis also includes interviews with the mayors of municipalities and cities. The obtained data show how the representatives of these municipalities and the cities themselves stand for the introduction of direct elections. The aim of the diploma thesis is to assess the possible introduction of direct election of mayors into the czech legal system and the associated necessary changes to existing legislation.

Keywords: direct election of mayors, local development, mayor, local government, mayor's placement in the municipal bodies

Obsah

1 Úvod.....	10
2 Cíl práce a metodika	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika	13
3 Teoretická východiska	14
3.1 Předpoklady přímé volby v ústavním pořádku ČR	14
3.1.1 Přímá demokracie vs. přímá volba	15
3.1.2 Prvky přímé demokracie v českém právním řádu	17
3.2 Argumenty pro zavedení přímé volby starostů	19
3.3 Roztříštěnost územní správy v ČR.....	21
3.4 Současné postavení starosty obce a jeho volba.....	22
3.4.1 Volby do zastupitelstev obcí.....	22
3.4.1.1 Složitost volebního systému v komunálních volbách	24
3.4.2 Historické postavení starosty obce	25
3.4.3 Volba starosty v současném systému.....	26
3.4.4 Postavení starosty obce vůči ostatním obecním orgánům	27
3.4.5 Starosta obce a jeho postavení v obci, kde se nevolí rada obce.....	29
3.5 Dosavadní pokusy o zavedení přímé volby starostů	31
3.5.1 Analýza MV ČR k možnému zavedení přímé volby starostů	31
3.5.2 Návrhy vzešlé z Analýzy MV ČR	32
3.5.3 Stanovisko Jihočeského kraje k zavedení přímé volby starostů	34
3.5.4 Další pokusy o zavedení přímé volby starostů	36
3.5.5 Názory SMO ČR a SMS ČR na přímou volbu starostů.....	38
3.5.6 Aktuální přístupy k přímé volbě starostů.....	39
3.5.7 Průzkum mezi starosty na téma přímé volby starostů	41
3.6 Přímá volba starostů a programy volebních stran	43
3.6.1 Volební program koalice Spolu a PirSTAN	43
3.6.2 Programy opozičních stran a stran, které ve volbách neuspěly	44
3.6.3 Postoj vlády koalice Spolu a PirSTAN k přímé volbě starostů	47
3.7 Přímá volba starostů ve vybraných evropských zemích	47
3.7.1 Stručný historický exkurz k zavedení přímé volby starostů v Evropě	47
3.7.2 Právní úprava přímé volby starostů na Slovensku.....	49
3.7.3 Právní úprava přímé volby starostů v Rakousku	52
3.7.4 Právní úprava volby starostů ve spolkové zemi Horní Rakousko	54
3.7.5 Právní úprava přímé volby starostů v Polsku	55
3.8 Shrnutí a porovnání postavení starosty v komparovaných zemích.....	58

4	Rozhovory s představiteli místních samospráv	61
4.1	Rozhovor se starostou obce Malonty	61
4.2	Rozhovor se starostkou městyse Dolní Bukovsko	63
4.3	Rozhovor se starostou obce Kovářov	65
4.4	Rozhovor se starostou města Prachatice	67
4.5	Rozhovor se starostkou města Vimperk.....	68
4.6	Rozhovor se starostkou města Trhové Sviny	69
4.7	Rozhovor se starostkou obce Žabovřesky	70
4.8	Rozhovor se starostou obce Ločenicce	72
5	Výsledky a diskuse	74
5.1	Možnosti zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR.....	76
5.1.1	Přímá volba starostů s ohledem na velikost obce	76
5.1.2	Pravomoci a postavení přímo voleného starosty obce.....	78
5.1.3	Volební systém pro přímou volbu starostů	80
5.2	Polemika s Analýzou MV ČR.....	81
5.3	Aktuální výzvy v obecní samosprávě	83
6	Závěr.....	85
7	Seznam použitých zdrojů	87
8	Seznam použitých obrázků, tabulek a zkratk	98
8.1	Odkazovaný seznam obrázků.....	98
8.2	Seznam tabulek	98
8.3	Seznam použitých zkratk.....	98

1 Úvod

Tato práce se věnuje přímé volbě starostů, možnostem jejího zavedení, problémům, které s ní jsou spojené a dosavadním pokusům o její zavedení, včetně komparace se zahraničními právními úpravami.

Je nepochybné, že institut přímé volby starostů je spojen s velmi rozsáhlými diskusemi nejen na odborné, ale rovněž na laické úrovni, jelikož i pro laiky se zdá tato otázka poměrně srozumitelná. Obě jmenované skupiny jsou schopny zdánlivě jednoduše formulovat její výhody a nevýhody, ačkoliv otázka jejího zavedení s sebou nese poměrně široké souvislosti (Jüptner, 2012a, s. 232). Je tomu tak pravděpodobně i proto, že přímá volba byla zavedena u jedné z nejdůležitějších ústavních funkcí, a to při volbě prezidenta republiky, jakkoliv je sporné, že při jejím zavádění v letech 2011 - 2013 politická reprezentace skutečně měla úmysl tento typ volby schválit a uvést v život. Přímá volba prezidenta republiky byla sice obsažena v Programovém prohlášení vlády ODS, TOP 09 a VV ze dne 4. 8. 2010, nicméně byla spíše úlitbou vlády Petra Nečase koaličnímu partnerovi – Věcem veřejným (Kysela, 2015, s. 1032).

Po zavedení přímé volby prezidenta republiky se zhruba ve stejné době začala výrazněji prosazovat myšlenka, že přímou volbu by bylo vhodné zavést i pro jiné typy funkcí, a to zejména pro starosty obcí a měst, resp. hejtmany krajů. Tato otázka byla ostatně v období 90. let minulého století a v začátku nového milénia poměrně aktuální. Zmíněné myšlenky v minulosti nahrávalo i to, že přímá volba starostů byla zavedena i na Slovensku, resp. v jiných evropských státech. Ve své podstatě tyto návrhy vznikly na základě společenské poptávky po možnosti volit přímo významné představitele veřejné správy, ať se jednalo právě o prezidenta republiky, nebo na nižší, regionální úrovni, o starosty obcí a měst, případně hejtmany krajů. V současné době však zaznívá z úst některých představitelů, že volba prezidenta republiky by se opět měla vrátit do kompetence Parlamentu ČR (ČTK, 2019).

Byť je přímá volba starostů či jiných funkcí ve veřejné správě spíše věcí formy volby politické reprezentace, bývá ve volebních programech některých politických subjektů označována za formu přímé demokracie (např. Piráti a SPD, resp. Úsvit). Piráti podřazují pod pojem přímá demokracie i přímou volbu významných politických i stranicky nezávislých postů legislativy, exekutivy, justice, státních úřadů, správních rad a kontrolních orgánů (Piráti, 2021). Tento terminologický nesoulad lze pak částečně

identifikovat i v odborné literatuře, o čemž bude pojednáno v dalším textu této práce. Mimo jiné i z tohoto důvodu se přímá volba prezidenta republiky, resp. starostů obcí, do značné míry prolíná s pojmem přímé demokracie.

Před zavedením přímé volby prezidenta republiky vyvstala poptávka po zavádění prvků přímé demokracie do českého právního řádu v souvislosti s ratifikací Lisabonské smlouvy v roce 2007, kdy mnozí proces přijetí Lisabonské smlouvy pouze na úrovni Parlamentu ČR bez všelidového hlasování považovali za velmi problematický. Poptávka po rozšiřování prvků přímé demokracie či přímé volbě některých představitelů veřejné správy v českém ústavním systému byla podněcována a de facto je doposud živena některými parlamentními i mimoparlamentními stranami a politiky, zejména hnutím Piráti a SPD. Jeden z hlavních argumentů pro zavedení přímé volby představuje přesvědčení, že starostou se nemusí nutně stát kandidát, který získal ve volbách nejvyšší počet preferenčních hlasů, ale ten, koho zvolí většina v zastupitelstvu obce konstituovaná na základě koaliční dohody.

Jak již bylo uvedeno v abstraktu této práce, jsou prvky přímé demokracie v právním řádu ČR poměrně vzácné. Je tomu samozřejmě proto, že ČR je parlamentní, a především zastupitelskou demokracií. Tato definice sama o sobě do značné míry vylučuje prvky přímé demokracie, protože podstatou zastupitelské demokracie je stav, kdy lid odevzdává svou moc voleným zástupcům a pověřuje je k tomu, aby za něj vykonávali správu věcí veřejných, neboť veřejná moc je samozřejmě odvozena od lidu (viz čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR) a její zástupci jsou jen dočasnými správci věcí veřejných, vzešlí z voleb.

Prvky přímé demokracie lze v současné době na zákonné, tedy podústavní úrovni, rozpoznat zejména v zákonech o místním a krajském referendu a dále pak v již zmiňovaném zákonu o volbě prezidenta republiky. Sama vláda při zavedení přímé volby prezidenta republiky poukazovala na to, že zavedení přímé volby prezidenta republiky představovalo zásah do tradičního pojetí volby hlavy státu, a naopak posílení prvků přímé demokracie na úkor demokracie zastupitelské (Vláda, 2010).

Bohužel zákon o volbě prezidenta republiky ukázal rovněž slabiny přímé volby ústavních či jiných funkcí, v okamžiku, kdy nejsou k přímé volbě zváženy všechny souvislosti a zavedení přímé volby neznamená zároveň změnu Ústavy ČR a všech doprovodných zákonů. Zavedení přímé volby starostů by s největší pravděpodobností musela doprovázet změna postavení přímo voleného starosty obce ve vztahu k ostatním

obecním orgánům. Nepřekvapivě po zavedení přímé volby prezidenta republiky se ukázalo, že převážně reprezentační postavení prezidenta v ústavním systému ČR za současné absence posílení jeho pravomocí po zavedení přímé volby, nemůže obstát vůči poměrně silné legitimitě osoby prezidenta republiky, která je dána právě jeho přímou volbou.

V případě, kdy je prezident republiky výraznou osobností a tyto funkce takto přímo volenému prezidentovi nepostačují, nutně nastává střet mezi psaným textem Ústavy ČR a vůli prezidenta republiky více zasahovat a ovlivňovat politické dění. Jak ukázala obě funkční období prezidenta republiky Miloše Zemana, byla zde z jeho strany tendence uzurpovat si větší množství pravomocí, aniž by tomu reálně odpovídal psaný text Ústavy ČR.

Je proto nezbytně nutné, aby byla přímá volba na různých úrovních veřejné správy v ČR doprovázena změnou souvisejících zákonů a aby přímé volbě odpovídaly jak pravomoci přímo volené funkce, tak vztahy mezi jinými orgány veřejné moci, resp. orgány obcí nebo krajů.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Základním východiskem a předpokladem této diplomové práce je zásadní význam představitelů místní správy v rámci rozvoje obcí a jejich okolí. V souladu s teorií regionálního rozvoje lze představitele obcí považovat za klíčové endogenní faktory rozvoje území. V této souvislosti vychází tato diplomová práce z aktuální diskuse na politické i odborné úrovni, která se věnuje potenciálnímu zavedení přímé volby starostů obcí v ČR. Cílem diplomové práce je posoudit možné problémy, které by mohlo přinést zavedení přímé volby starostů v kontextu vztahů starostů s dalšími orgány obce. Dílčím cílem této práce je v této souvislosti posoudit možný dopad přímé volby na fungování územních samosprávných celků na místní úrovni v ČR. Výstupem diplomové práce bude návrh formátu možné přímé volby starostů a taktéž návrh na změnu formálního zakotvení postavení starostů v rámci systému územní samosprávy.

2.2 Metodika

Diplomová práce bude pojata jako soubor případových studií vybraných obcí. Objekty studia budou z hlediska počtu obyvatel starostové různě velkých obcí, resp. měst v Jihočeském kraji. Subjektem studia budou postoje vybraných respondentů k otázce přímé volby starostů. Rozhodujícím zdrojem dat budou rozhovory vedené s vrcholnými představiteli vybraných obcí. Data budou dále získána na základě studia dostupných zdrojů, které se týkají dané oblasti. Jedná se zejména o studie, které byly v minulosti věnovány potenciálnímu zavedení přímé volby starostů v ČR. Důležitým zdrojem informací bude rovněž mimo jiné zahraniční literatura, věnovaná přímé volbě starostů v zemích Evropy (např. Slovensko a Rakousko).

S ohledem na předmět této práce byla využita rovněž metoda popisná (popis současného stavu v ČR a dosavadní pokusy pro zavedení přímé volby starostů) a metoda srovnávací (stručný popis právní úpravy obecní samosprávy a přímé volby starostů na Slovensku, v Polsku a v Rakousku – zejména spolkové zemi Horní Rakousko). Vlastní praktická část práce se zaměřuje, jak již bylo uvedeno, na rozhovory s představiteli vybraných obcí a měst Jihočeského kraje.

3 Teoretická východiska

Tato kapitola je věnována vymezení prvků přímé demokracie v ústavním pořádku ČR, popisu volby starosty obce dle aktuálního znění OZŘ a současnému postavení starosty obce ve vztahu k ostatním obecním orgánům.

3.1 Předpoklady přímé volby v ústavním pořádku ČR

Zásadní právní předpis pro úvahy o zavádění přímé volby na jakékoli úrovni je samozřejmě Ústava ČR, resp. ústavní pořádek ČR.

Čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR uvádí, že ústavní zákon stanoví, kdy lid vykonává státní moc přímo. Toto ustanovení pak přímo navazuje na odst. 1 stejného ustanovení, které uvádí, že lid, jako zdroj veškeré státní moci, tuto vykonává prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Z textu čl. 2 odst. 2 Ústavy ČR nevyplývá žádný zákonný imperativ pro to, aby byla povinně přímá volba, resp. prvky přímé demokracie, zaváděny do právního řádu ČR, ale představuje možnost pro jejich zavedení v případě, že zákonodárce dojde k závěru, že v některých oblastech je tento přímý výkon státní moci nutný nebo vhodný. Podle Mlsny (2005) Ústava ČR přímou volbu koncipuje jako doplňkový zdroj demokratického rozhodování ve státě a považuje ho za ústavně konformní.

Lid tak není ve výkonu své moci omezen, pouze ji vykonává prostřednictvím volených zástupců, přičemž výkon této moci je soustředěn zejména do časového údobí jednotlivých voleb do zastupitelských sborů na jednotlivých úrovních. Demokracie je proto v současné době uskutečňována formou zprostředkování, kdy zvolení, tedy výběr vládnoucích entit, dostávají možnost rozhodovat o správě věcí veřejných v rámci mantinelů, stanovených ústavním pořádkem České republiky (Mlsna, 2005). Mimo volby je pak vůle lidu konstituována v obou typech referend, ve výkonu petičního práva nebo také zakládáním politických stran, uplatňováním práva na informace atd.

Na čl. 2 odst. 1 a 2 Ústavy ČR pak navazuje politické právo každého občana podílet se na správě věcí veřejných, které je zakotveno v čl. 21 odst. 2 LZPS. Toto ustanovení uvádí, že občané mají právo podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

Územní samospráva je samostatně upravena v hlavě VII. Ústavy ČR, a to především v čl. 101, 102 a 104. Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně

spravována zastupitelstvem. Podle čl. 104 odst. 2 Ústavy ČR zastupitelstvo rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Vrcholným orgánem samosprávy je tak podle Ústavy ČR zastupitelstvo obce, o obecních orgánech pak pojednává přímo OZŘ, a to v § 5 odst. 1 tohoto zákona.

Pokud by došlo ke změně postavení starosty v tom smyslu, že by na starostu obce byly přeneseny větší výkonné kompetence a dostal by se tak na roveň zastupitelstva obce, či by mu bylo přiznáno postavení dokonce vyšší, pak by zde s velkou pravděpodobností vznikl rozpor s Ústavou ČR, která by musela být přepracována. Naopak, pokud by starosta neměl výrazné exekutivní funkce a byla by zavedena „pouze“ přímá volba starostů, pak by za současného textu této části Ústavy ČR přímá volba starostů neznamenal žádný rozpor s ústavním pořádkem ČR (MV ČR, 2011, s. 19).

3.1.1 Přímá demokracie vs. přímá volba

Pojem „demokracie“ byl poprvé zaznamenán a užit v městských státech v Řecku. Jeho význam pochází z řeckého „demos“ (lid) a „kratein“ (vláda). Počátky demokracie spadají do období cca 6 stol. před naším letopočtem a jsou spojovány s myšlenkami Platóna a Aristotela. V evropském prostoru, zejména ve středověku a následujícím období, byla demokracie nahrazena jinými formami vlády, zejména formou absolutistické či konstituční monarchie.

Návrat k myšlenkám demokracie je tradičně spojován s obdobím Velké francouzské revoluce v 18. století a s názory Jeana Jacquese Rousseaua a Johna Locka nebo bojem o nezávislost v Severní Americe. Významnými mysliteli a filozofy této doby byli především John Lock a Jean Jacques Rousseau.

V souvislosti s předmětem této práce lze využít zjednodušující dělení demokracie na demokracii přímou a nepřímou, resp. reprezentativní či zastupitelskou. Nepřímá demokracie je uplatňována např. v ČR a obecně v případech, kdy lid vykonává svou moc prostřednictvím volených představitelů, zástupců lidu (Pechanec, 2011, s. 10). Druhou formou demokracie je demokracie přímá. Pechanec (2011, s. 12) uvádí, že tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí, se jedná o přímou demokracii. Přímá demokracie bývá některými odborníky či autory zabývajícími se touto problematikou chápána jako

obtížně dosažitelný cíl, který lze v čisté formě užít v menším územním prostoru, naopak ve velkých demokratických státech nikoli (Mikéšková, 2019, s. 41).

Při studiu odborné literatury zabývající se přímou volbou Mikéšková (2019, s. 41), zaznamenala u jednotlivých autorů nesoulad v terminologii, vnímání a zařazení samotné přímé volby do kategorie demokracie přímé či zastupitelské. Stejný dojem pak měla při studiu pramenů i autorka této práce, protože tato problematika je protkána mediálními a politickými zkratkami, které toto téma poněkud rozostřují.

Pechanec (2011, s. 10) k zastupitelské demokracii zmiňuje, že „*v demokratickém státě žádný orgán nebo jednotlivec nemůže vykonávat státní moc, nebyl-li k tomu legitimován lidem přímo nebo zprostředkovaně*“, což odráží skutečnost, že při výkonu zastupitelské demokracie je nutná existence voleb, a to buď přímých či nepřímých. Při vymezení forem přímé demokracie lze pak v seznamu nenalézt i přímou volbu.

Balík (2009) pak rozlišuje participaci bezprostřední, tedy přenos rozhodovacích pravomocí ze zastupitelstva na občany daného území a participaci zprostředkovanou, do které zařazuje mimo jiné tzv. panašování, kumulování a také přímou volbu starostů. Zároveň uvádí, že někteří autoři tyto projevy vnímají jako projev participace bezprostřední, což je dle něj přijatelné. Současně však poukazuje na fakt, že termín bezprostřední participace bývá často zaměňován s pojmem přímá demokracie (Mikéšková, 2019, s. 41).

Přímá volba starostů je pak vnímána jako určitá forma projevu přímé demokracie. Tento jev lze pozorovat především v německé odborné literatuře. Balík (2009) však toto tvrzení neakceptuje, neboť setrvává na tom názoru, že přímá volba je pouze vykonání účelu zastupitelské demokracie. Voliči přímo nerozhodují o určitých záležitostech, naopak pouze volí jednoho z nabízených kandidátů. Říchová (in Dočekalová & Švec et al., 2010) proti tomu připouští, že i v oblasti zastupitelské demokracie lze narazit na některé části přímé demokracie, např. na přímou volbu, referendum nebo odvolání.

Z výše uvedeného lze vypožorovat, že v odborné literatuře je nahlíženo na charakter přímé volby z různých perspektiv. Někteří autoři „přímou volbu“ zahrnují stále do zastupitelské demokracie, jiní ji vnímají jako určitý prvek demokracie přímé. Přímá volba tak stojí na jakémsi pomezí demokracie zastupitelské a přímé (Mikéšková, 2019, s. 41).

Lze se proto patrně přiklonit k tomu, že přímou volbu lze zařadit do prvků přímé demokracie, které pronikají do našeho právního řádu, byť technicky vzato, se jedná o bezprostřední participaci, jak uvádí Balík (2009).

3.1.2 Prvky přímé demokracie v českém právním řádu

V současné době jsou prvky přímé demokracie v ČR reprezentovány zejména možnostmi konat místní referendum podle ZM.

Referendum nemá na území ČR téměř žádnou tradici. První zmínku lze najít v čl. 86 odst. 2 Ústavy ČSSR z roku 1960, kde bylo po změně provedené ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. upraveno, že o věcech místní samosprávy rozhodují občané na obecních shromážděních nebo referendem anebo prostřednictvím zastupitelstva obce. Vzhledem k tomu již zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, stanovil záležitosti, o nichž mohli občané rozhodovat v místním referendu, jinak však odkazoval na zvláštní zákon. Celková úprava místního referenda byla provedena ještě za trvání ČSFR zákonem č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a místním referendu. Nyní je právní úprava místního referenda obsažena v ZM (Sládeček, 2016, s. 1191).

Ve smyslu § 6 ZM lze hlasovat v místním referendu o záležitostech, které spadají do samostatné působnosti obce. Místní referendum nelze naopak konat v případech, které jsou upraveny v § 7 tohoto zákona (např. o místních poplatcích a rozpočtu obce, o volbě a odvolání starosty a dalších členů zastupitelstva obce, v oblastech přenesené působnosti obce, o obecně závazných vyhláškách obce, pokud by otázka položená v referendu byla v rozporu s právními předpisy). V případě, že by bylo dosaženo odpovídající účasti v místním referendu (viz § 48 ZM, podle kterého je k závaznosti nutná účast alespoň 35 % oprávněných voličů a pro musí být nadpoloviční většina osob, které se referenda zúčastnily a zároveň alespoň 25 % oprávněných osob).

Obdobnou úpravu na krajské úrovni představuje ZK. Obdobně je podle § 6 ZK rozhodováno o otázkách spadajících do samostatné působnosti kraje, obdobně podle § 7 nelze hlasovat o otázkách, jako je např. volba a odvolání hejtmána kraje, o rozpočtu kraje apod. Stejně kvorum pak platí pro závaznost krajského referenda.

Zákon o celostátním referendu doposud nebyl přijat, ačkoliv v minulosti bylo podniknuto několik pokusů k jeho zavedení (více jak 35 – Boček, 2017). Nejblíže ke schválení měl návrh ministra pro lidská práva Jiřího Dientsbiera ve vládě Vladimíra

Sobotky, nicméně k jeho schválení nakonec nedošlo. Tak jako v případě přímé volby starostů přitom našel tento návrh svou předlohu ve slovenské právní úpravě. V podstatě jediné celostátní referendum, které bylo uspořádáno, bylo referendum o vstupu ČR do EU, které se uskutečnilo na základě senátního návrhu ústavního zákona, který Senát předložil dne 20. 9. 2002. Tento návrh byl schválen a vyhlášen dne 13. 12. 2002 ve Sbírce zákonů pod č. 515/2002 Sb. a stanovil, že o přistoupení ČR k EU je možné rozhodnout pouze prostřednictvím referenda.

Jedním z prvků přímé demokracie je samozřejmě i právo petiční, které je upraveno zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého má každý právo sám nebo společně s jinými obracet se na státní orgány se žádostmi, návrhy a stížnostmi ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu. Na rozdíl od místního referenda není petice pro orgány veřejné správy závazná, v podstatě ji musí pouze projednat (viz § 5 jmenovaného zákona). Tento zákon je již poměrně letitý, a proto jeho terminologie zcela neodpovídá současným podmínkám výkonu veřejné správy v ČR, nicméně s ohledem na absenci snahy o jeho revizi lze uzavřít, že řadu jeho sporných pasáží lze překlenout výkladem či judikaturou.

Podle názoru autorky je, ve shodě s předchozí kapitolou, rovněž jedním z projevů posilování prvků přímé demokracie i přímá volba prezidenta republiky občany ČR. Volbu prezidenta republiky upravuje zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jak bylo uvedeno výše, změnu volby prezidenta republiky nedoprovázela změna jeho kompetencí ani postavení. Podle Dvořáka (Pravybreh.cz, 2019) diskuse o prezidentské volbě měla začít jinde než jejím zavedením, zejména u otázky, jakou pozici má prezident republiky v českém právním řádu mít. Teprve z toho mělo logicky vyplynout, zda má smysl jej volit přímo. Koncepce Ústavy ČR počítá s politicky neodpovědným prezidentem, tedy prezident nemá vládnout, protože moc bez odpovědnosti do parlamentní demokracie nepatří. Přímá legitimita a politická kampaň posouvají prezidenta do role aktivního politika, ačkoli jeho postavení se nijak nezměnilo a ve své podstatě mu zůstalo postavení moderátora.

S tímto názorem se lze bezpochyby ztotožnit, neboť přímá volba starostů musí znamenat i změnu v právním řádu, a změnu ve vztazích mezi jednotlivými obecními orgány.

3.2 Argumenty pro zavedení přímé volby starostů

Argumenty pro zavádění přímé volby starostů lze podle Clarka (1996, s. 13-14) shrnout do několika bodů. Jedním z hlavních důvodů je posílení významu lokálních vlád s ohledem na postavení silného starosty obce, zvýšení politické participace díky zvýšení volební účasti, posílení role starosty a zvýšení efektivity místních vlád. Podle Larsena (2002, s. 119) by pak přímá volba starostů měla zamezit nepředvídatelným koaličním vyjednáváním po volbách. V systémech se starostou, který je volen některým zastupitelským orgánem, se logicky stává, že starostou se může stát jiný kandidát ve volbách než ten, který obdržel nejvyšší počet hlasů, a to dokonce i ten, který ve volbách utrpěl porážku (srov. výsledky voleb do zastupitelstev krajů v roce 2020, kdy se mnohdy hejtmanem kraje stal kandidát, který nepocházel z vítězného hnutí – ANO 2011 a hovořilo se o obcházení vůle voličů – Lidovky.cz, 2020).

Dalším argumentem pro zavádění přímé volby starostů je pak i snižující se vliv politických stran na místní úrovni. Jak bylo prokázáno v mnoha výzkumech, lze konstatovat, že čím menší obec a volby do zastupitelstva obce, tím menší vliv mají na výsledek voleb politické strany z centrální úrovně. Čmejrek (2003) ve svém výzkumu například zjistil, že parlamentní politické subjekty se vyskytují zpravidla v obcích nad 2000 obyvatel.

Ve volbách do zastupitelstev obcí se vyskytuje z pohledu velikosti obcí několik specifických faktorů. První takový faktor je samotná volební účast. Podle Balíka (2009, s. 165-169) lze vysledovat, že v případě malých obcí se volební účast pohybuje obvykle okolo 60 % oprávněných voličů, ve městech se naopak pohybuje okolo 40 % oprávněných voličů (obdobě je tomu i v případě voleb do zastupitelstev krajů).¹ Jedním z důležitých faktorů je i sociální provázanost občanů s kandidáty do zastupitelstev obcí. Voliči se do značné míry rozhodují na základě znalosti místních kandidátů a případně dobré či naopak negativní zkušeností s nimi. Politické strany, hnutí a obecně problémy z celostátní úrovně, nehrají při komunálních volbách zásadnější roli.

Politické strany z národní úrovně ve volbách do zastupitelstev obcí zpravidla nedominují a valnou většinu hlasů obdrží nezávislí kandidáti, či hnutí nezávislých kandidátů bez vazby na tzv. „velké politické strany“ (Čmejrek, 2005, s. 74-76). Politika

¹ Např. v posledních volbách do zastupitelstva Jihočeského kraje v roce 2020 byla dle serveru www.volby.cz volební účast téměř 40 %, v posledních volbách do zastupitelstev obcí cca 48 % v celé České republice, v Jihočeském kraji takřka 50 %.

v podmínkách malých obcí zpravidla nezahrnuje ani politické ideje, ale místní vláda se zpravidla soustředí na „nadstranické“ problémy místního významu, velkou roli hrají již zmíněné personální vztahy. Obecní, ale do značné míry i krajská zastupitelstva tak pracují nikoliv primárně na základě politických idejí, ale podle personálních vztahů a reálných problémů v území, se kterými jim beztak politické ideje nepomohou (Jüptner, 2004, s. 81-82). Z výsledků voleb do zastupitelstev obcí je od roku 1994 až do současné doby zřejmé, že se zastoupení celostátních politických stran a hnutí v obcích snižuje, oproti tomu se zejména v malých obcích prosazují místní a nezávislí kandidáti (Balík et al. 2015, s. 12-13).

Přímá volba jako prvek posílení exekutivního leadershipu, odpovědnosti a transparentnosti v lokálním politickém systému je zároveň součástí široké reformní vlny, která reaguje na vyčerpání systému kolegiálního rozhodování neuvolněnými zastupiteli a silnou potřebu více hierarchické politické struktury (Jüptner, 2012a, s. 235). Tento jev je patrný zejména v tzv. severoevropských systémech, které se vyznačují průměrně velkými obcemi s vysokou zodpovědností za poskytování značného množství veřejných a sociálních služeb (např. školství nebo zdravotnictví). V některých těchto zemích lze na nové potřeby reagovat slučováním obcí a novými koncepty řízení v rámci tzv. New Public Management (Dánsko nebo Švédsko), další alternativou je právě přímá volba starostů. Např. v Anglii si mohou municipality zvolit exekutivní model, který může obsahovat více hierarchickou samosprávu s přímou volbou starosty obce (Jüptner, 2012, s. 235).

Přímá volba se snadněji prosazuje v zemích s malými sídelními útvary, v nichž je pro celostátní politické strany poměrně obtížné se prosadit. Naopak v zastupitelských orgánech velkých měst bývá přímá volba oslabením vlivu politických stran a z tohoto důvodu je tato myšlenka jimi přijímána velmi vlažně (Jüptner, 2009, s. 307).

Mediální, akademická i politická diskuse je vedena snad při každém zavedení přímé volby, ne ve všech zemích má však relevantní význam. Obecně nižší význam má diskuse v zemích, kde je přímá volba zaváděna se změnou politického režimu, jelikož se ocitá ve stínu významnějších změn (Slovensko, Maďarsko, Slovinsko). Nepříliš velký je i význam diskuse v zemích, kde je přímá volba pragmaticky umožněna či zavedena v rámci rozšiřování autonomie municipalit (Jüptner, 2012a, s. 237).

3.3 Roztříštěnost územní správy v ČR

Jak již bylo v tomto textu naznačeno, jsou důvody pro zavedení přímé volby starostů poměrně různorodé. Podle Magniera (2006, s. 351) docházelo ve druhé polovině 20. století zejména na západu Evropy ke krizi reprezentace, kdy se snižovala účast občanů na správě věcí veřejných. Dělo se tak zejména z důvodu nedostatku kvalitních kandidátů na obecní, ale i vyšší úrovni, poměrně značnou nestabilitou místních vládních vrstev, nízkou akceschopností místních vlád a nižší schopností řešit problémy na místní úrovni (Magnier, 2006, s. 353). Obdobná situace pak panuje podle názoru autorky dlouhodobě i u malých obcí v ČR. V 90. letech 20. století v souvislosti s pádem komunistického režimu a obnovováním místních samospráv docházelo bohužel k tomu, že se i poměrně malé obce oddělovaly od těch větších, ke kterým byly nejčastěji v 70. letech „násilně“ připojovány (Čmejrek, 2010, s. 63). Bohužel se tak dělo i u poměrně malých obcí např. s počtem do 100 obyvatel, v nichž se sice projevovalo nadšení tehdejších místních kandidátů pro samostatnou správu věcí veřejných, nicméně nyní lze na místní úrovni sledovat spíše úbytek zájmu o výkon těchto funkcí. Děje se tak v souvislosti s odchodem starostů, kteří vykonávali svou funkci několik volebních období po sobě, do starobního důchodu (Aktualne.cz, 2019). Na jejich místa bohužel nová generace místních funkcionářů nenastupuje (zejména z důvodu malé atraktivity daných postů, neuvolněností funkce starosty, ale i z důvodu narůstající administrativy a odpovědnosti za výkon funkce starosty obce). Tento stav pak kromě historických souvislostí spojených se vznikem malých sídel, znamená, že obce jsou natolik roztržštěné, že mohou pouze obtížně plnit své veřejné poslání a služby dle § 35 OZŘ.

Celkem 77 % obcí z celkového počtu 6 254 tvoří totiž obce, které mají maximálně 1 000 obyvatel, 55 % obce, které mají pouze 500 obyvatel. Obce, které mají nad 10 000 obyvatel, tvoří pouze 2 % celkového počtu obcí (ČSÚ, 2021). Taková struktura s sebou nese mnoho problémů, které začínají právě u nezájmu o výkon funkce starosty nebo místostarosty, přes tvorbu rozpočtu obce, přiděl z rozpočtového určení daní, možnost obdržet a vůbec požádat o dotace ze státního rozpočtu, Národního fondu nebo z rozpočtu vyššího územního samosprávného celku. Problémem je i vytvoření a udržení odborného aparátu pro výkon samosprávy, a především státní správy ve svěřeném území. Oproti živelným 90. letům již současný § 21 odst. 1 OZŘ upravuje, že

k oddělení části obce se vznikem nové obce může dojít pouze tehdy, pokud bude mít nová obec alespoň 1 000 obyvatel.

Zmíněné procento malých obcí je poměrně značné a je na místě uvést, že takto velký počet malých obcí se základním rozsahem poskytování služeb a současně malými rozpočtovými možnostmi brzdí jakékoliv další a hlubší strukturální reformy na poli územní samosprávy (Čmejrek, 2010, s. 64). Tento stav tak lze považovat za jedno z významných hledisek, které je nutné posoudit při případném zavádění přímé volby starostů. Přímá volba starostů by měla být podle názoru autorky diskutována stejně intenzivně jako změna volebního systému komunálních voleb nebo slučování obcí, což je velmi politicky ožehavé téma, nicméně do budoucna se mu nelze vyhnout.

3.4 Současné postavení starosty obce a jeho volba

Tato kapitola obsahuje vymezení současného postavení starosty obce, proces jeho volby a vztah k dalším obecním orgánům.

3.4.1 Volby do zastupitelstev obcí

Volby do zastupitelstev obcí lze charakterizovat jako volby druhého řádu (Šaradín, 2008, s. 12). Mezi volby prvního řádu uvedený autor řadí volby do PSP ČR, jelikož od těchto voleb je odvislé složení vlády. Mezi další důvody lze zařadit schvalování rozpočtu ČR či ústřední role PSP ČR v rámci legislativního procesu. Mezi volby druhého řádu pak lze řadit volby do Senátu PČR, volby do Evropského parlamentu či volby do zastupitelstev krajů a obcí.

Nutné je rovněž charakterizovat, jaký volební systém je uplatňován v rámci komunálních voleb v České republice. Volební systémy dle nauky dělíme na většinové, poměrné a smíšené. Většinový volební systém je používán v České republice při volbách do Senátu PČR, poměrný volební systém ve všech ostatních volbách. V rámci poměrného volebního systému pak lze rozlišit dvě hlavní skupiny volebních metod. První metoda počítá s volebním číslem, jehož hodnota vyjadřuje minimální počet hlasů, který strana musí získat, aby jí bylo možné přidělit mandát. Druhá metoda počítá s tzv. systémem volebních dělitelů. V rámci této metody vychází matematický základ z teorie, že žádná strana nemůže získat mandát dříve než ta, která obdržela v daný okamžik procesu rozdělování mandátů větší počet hlasů (ČSÚ, 2021).

V případě českých komunálních voleb je aplikován systém poměrného zastoupení s přepočtem podle D'Hondtovy metody, přičemž tento přepočet se u českých komunálních voleb používá od roku 2002 (ČSÚ, 2021). Při komunálních volbách je na rozdíl od voleb do PSP ČR nebo do zastupitelstev krajů aplikován systém volných kandidátních listin, kdy je voliči umožněno volit kandidáty napříč všemi volebními stranami. Maximální počet kandidátů je omezen počtem členů zastupitelstva dané obce. Tento proces bývá nazýván jako tzv. panašování. Volič může udělit hlas politické straně, přidělit preferenční hlasy různým kandidátům napříč politickými stranami nebo tyto dva postupy užít najednou. Mandáty nejsou mezi jednotlivé kandidáty rozděleny podle nejvyššího počtu dosažených hlasů, ale tak, že jsou sečteny všechny hlasy pro jednotlivé kandidátní listiny a prostřednictvím D'Hondtovy metody, resp. dělitele, dojde ke stanovení, kolik mandátů náleží volební straně. Až poté jsou sečteny preferenční hlasy a je určeno pořadí na kandidátní listině (Antoš, Wintr, 2010, s. 123).

Samotný proces voleb do zastupitelstev obcí je upraven v § 1 - § 77 ZVO. ZVO upravuje celý volební proces, volební orgány, hlasování, zjišťování a vyhlášení samotných výsledků voleb a také soudní přezkum voleb. Volby se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním a na základě principu poměrného zastoupení.

Volby vyhláší prezident republiky, a to v termínu 90 dní před samotným konáním samotných voleb. Právo volit svědčí občanu ČR s trvalým pobytem v obci, který je starší 18 let nebo tohoto věku dosáhl druhý den voleb. Právo volit do obecních zastupitelstev svědčí i cizím státním příslušníkům, a to na základě uzavřené mezinárodní smlouvy (zpravidla se jedná o občany Evropské unie, kteří jsou v obci usazeni).

Zajímavostí a zároveň odlišností od voleb do krajských zastupitelstev či voleb do PČR je fakt, že kandidátem do zastupitelstva obcí nemusí být nutně občan ČR,² přičemž kandidovat smí podle § 4 odst. 1 ZVO již od dovršení 18 let. Další odlišností je to, že ani v případě, kdy strana získá nejvyšší počet hlasů, nemusí zároveň získat nejvyšší počet mandátů. V obecních volbách pak lze v případě menších obcí sledovat hojnou a převažující účast místních nezávislých kandidátů, ve větších obcích a městech pak kandidují větší politické strany napříč politickým spektrem.

² Zvolen může být podle § 4 odst. 1 ZVO i občan členského státu EU, který má v obci trvalý nebo přechodný pobyt.

3.4.1.1 Složitost volebního systému v komunálních volbách

Volební systém užívaný pro české komunální volby je podle Lebedy (2009, s. 334) nejkomplicovanější, nejméně srozumitelný a také nejvíce zavádějící ve srovnání s ostatními volebními zákony. Volič má tolik hlasů, kolik se volí členů zastupitelstva. V případě, že je zastupitelstvo voleno ve více volebních obvodech, má volič vždy tolik hlasů, kolik zastupitelů se volí v jeho volebním obvodu. Přestože volič disponuje více hlasy, které může rozdělovat mezi kandidáty více politických stran, jedná se o listinný poměrný systém. V případě obecních voleb platí pětiprocentní uzavírací klauzule, a to jak pro volební strany, tak pro koalice volebních stran nebo nezávislých kandidátů, naopak, uzavírací klauzule je snižována těm volebním stranám, které nominují na kandidátní listině méně kandidátů, než je volený počet členů zastupitelstva, neboť volební strana může od jednoho voliče obdržet pouze tolik hlasů, kolik nominovala kandidátů. Pokud tedy např. nominuje jen polovinu kandidátů z možného počtu volených členů zastupitelstva obce, znamená to, že volič může dát volební straně pouze polovinu svých hlasů. Při zachování stejné 5 % klauzule pro všechny by pak taková strana měla dvakrát složitější tuto hranici překročit. Proto je např. v takovémto případě snížena na 2,5 %. V článku dále autor uvádí, že volební systém na komunální úrovni přináší mnoho problémů a poměrně značné nedostatky. Shora uvedený autor rozlišuje tři základní problémy, z nichž první je klamavý volební systém, další existence „excesů“ v rámci přidělování mandátů a stejně tak zkreslení výsledků v rámci interpretace celostátních výsledků. S odkazem na první zmíněný problém jde o to, že volič většinou ví, jakým způsobem může volit, ale zpravidla neví a není obeznámen s tím, co se s hlasy následně odehrává a jak na základě hlasování budou mandáty rozdělovány. Volební systém budí dojem otevřenosti ke zvolení jednotlivců, ve skutečnosti v něm často hraje prim pořadí kandidátů, které navrhuje politické strany. Do zastupitelstev tak nezřídka bývají zvoleni kandidáti, kteří získali méně hlasů než jejich kolegové na spodních nevolitelných místech téže listiny.

Ve shodě s Lebedou lze konstatovat, že volební systém na komunální úrovni by měl být změněn, nicméně nejedná se o jediný problém. Z dosavadní praxe autorky lze konstatovat, že jedním z největších problémů je úroveň znalostí a schopností členů okrskových volebních komisí. Byť Český statistický úřad i Ministerstvo vnitra činí všechny možné kroky ke zvýšení povědomí o činnosti a povinnostech členů okrskových volebních komisí, neukazuje se mnohdy tato snaha jako dostatečná (viz např. opomenutí

sčítání hlasů na druhé straně volebních lístků apod. ve Středočeském kraji při volbách do PSP ČR v roce 2017).

Podle názoru autorky by měly být komunální volby co nejjednodušší. Měly by reflektovat vůli voličů na základě co nejjednoduššího volebního systému s co nejjednodušším zjišťováním výsledků voleb, ideálně se strojovým zpracováním, které je schopno vyloučit chybu lidského faktoru.

Lze se domnívat, že přímá volba starostů optikou shora uvedeného není tím nejpálčivějším problémem, který by měl být na komunální úrovni řešen. Pokud by mělo dojít k zavedení přímé volby starostů, lze učinit na tomto místě dílčí závěr, že by měla být značná pozornost věnována právě i volebnímu systému na komunální úrovni.

3.4.2 Historické postavení starosty obce

Starosta obce, jako jeden z orgánů obce, se v právní úpravě objevuje až na úrovni běžného zákonodárství, neboť na ústavní úrovni je zakotveno pouze zastupitelstvo obce. Starosta obce byl konstituován jako orgán obce v podstatě od tzv. Schmerlingovy ústavy, která upravovala pravidla obecního zřízení a také postavení starosty, které de facto přetrvalo dodnes (Schelle, 2014, s. 71). Stejný autor rovněž uvádí, že starosta měl v rámci veřejné správy ve 30. letech 20. století velmi významné postavení. Ve válečných letech naopak logicky docházelo k postupné likvidaci obecních samospráv. Statut starosty obce a jeho postavení bylo plně obnoveno znovu až po roce 1989. Změna na poli územní samosprávy nastala již ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým byl změněn a doplněn ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů. V návaznosti změny těchto právních předpisů byly přijaty i prováděcí předpisy, především zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí. Tato změna opětovně obnovila území samosprávy obcí a zrušila soustavu orgánů výkonů socialistické moci, ustavenou zákonem č. 69/1967 Sb., postavení národních výborů ve státě a společnosti. Tento zákon upravoval soustavu místních a městských národních výborů, které byly jako vertikálně dekoncentrované státní úřady vykonavatelem vůle vlády. Jednalo se o místní a městské národní výbory, okresní národní výbory a krajské národní výbory. Tyto orgány přitom vykonávaly státní

správu, nikoliv samosprávu. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích pak naopak upravoval, že základní jednotkou územní samosprávy je obec. Dnem 1. ledna 1993 došlo k rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky a ke vzniku samostatné ČR. V souvislosti s tím byla přijata Ústava ČR, která v čl. 8 obsahuje garanci územní samosprávy, s tím, že celé územní samosprávě se věnuje ve svých čl. 99 – 105. Postupující reformou veřejné správy v ČR došlo k přijetí nových zákonů, a to primárně „nového“ zákona o obcích, o hlavním městě Praze a o krajích. V souvislosti s tím byly přijaty i zákony, které upravovaly volby do těchto veřejnoprávních korporací.

3.4.3 Volba starosty v současném systému

Podle § 103 odst. 2 OZŘ volí starostu do jeho funkce zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starostou může být zvolen pouze občan ČR. Za výkon své funkce vždy odpovídá zastupitelstvu obce (Vedral, 2008, s. 540).

Poté, co proběhly volby do zastupitelstva obce a je ustaveno nové zastupitelstvo obce, resp. jeho členové (složením slibu na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce), dochází zpravidla na tomto první zasedání k volbě starosty obce. Tomu samozřejmě předchází vyjednávání a hledání potřebné většiny v zastupitelstvu obce, podobně jako tvorba koalic při volbách do PSP ČR. Závisí přitom samozřejmě na velikosti obce, resp. města. Zatímco v menších obcích toto „vyjednávání“ buď s ohledem na kandidující subjekty či pouze jedinou kandidátku ve volbách absentuje, ve větších obcích a městech, kde se objevují mimo jiné i celostátní volební strany či hnutí, probíhá obdobně jako na centrální úrovni.

Dosavadní starosta svolá ve smyslu § 91 odst. 1 OZŘ ustavující zasedání zastupitelstva obce tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování. Starosta obce může být samozřejmě volen v celém volebním období, k čemu neřídka dochází (změna podpory v zastupitelstvu obce, rezignace na funkci, odvolání z funkce, úmrtí starosty apod.), případně může být zvolen v nových volbách, které se zpravidla konají, pokud počet členů zastupitelstva klesne pod 5 (viz § 58 odst. 1 písm. b) ZVO). K tomu, aby byl starosta zvolen, je zapotřebí, aby se pro tuto volbu vyslovila nadpoloviční většina členů zastupitelstva obce ve smyslu § 87 OZŘ.

Starosta obce je tak volen ve volbách do zastupitelstva obce společně s ostatními kandidáty, de facto i de iure kandiduje na post člena zastupitelstva obce, z jehož středu

případně může být následně zvolen starostou obce. Toto postavení starosty znamená, že starosta je jen „první mezi rovnými“, což však neznamená, že by nemohl ovlivňovat život v obci. Podle Němce (2011) síla dobrého a schopného starosty spočívá v jeho schopnosti přesvědčit o svých názorech, postojích a návrzích radu a zastupitelstvo, které rozhodují o všech zásadních věcech, jako jsou rozpočet, územní plán, prodeje majetku obce atd. Pokud to dokáže, je dobrým a úspěšným starostou. Když ne, potom zůstane se svými představami osamocen a nemůže být ani prospěšný obci a občanům, i kdyby jeho nápady byly sebelepší.

Do okamžiku, než je zvolen starosta nebo místostarosta obce, vykonává jeho pravomoci podle § 107 OZŘ dosavadní starosta obce, který má v tuto chvíli dovozovanou podobu technického správce obce do doby, než bude zvolen starosta nový, což ovšem neznamená, že by nemohl vykonávat své kompetence.

3.4.4 Postavení starosty obce vůči ostatním obecním orgánům

Současné postavení starosty obce upravuje OZŘ, obecní orgány jsou vyjmenovány v § 5 odst. 1 tohoto zákona. Toto ustanovení upravuje, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce s tím, že dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta obce, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Konkrétní úprava postavení starosty obce je upravena v § 103 OZŘ.

Podle § 103 odst. 1 OZŘ zastupuje starosta obec navenek, obdobně jako hejtmán kraje. Oproti převládajícímu názoru mezi laickou veřejností starosta obce není solitér, který stojí nad zastupitelstvem obce, ale naopak je jeden z členů zastupitelského sboru, přičemž nejzásadnější rozhodnutí se dějí na základě kolektivního rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady obce, pokud je rada obce volena. Starosta obce není „statutárním“ orgánem obce, ale pouze tím, kdo sděluje navenek rozhodnutí přijatá obecními orgány, a to buď radou obce, nebo zastupitelstvem obce (Vedral, 2008, s. 539). Aniž by právnímu jednání starosty předcházelo rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady obce, je takové jednání neplatné tehdy, pokud takové schválení předem zákon vyžaduje (např. dispozice s majetkem – viz § 41 odst. 2 OZŘ).

Tato situace platí ovšem u obcí, v nichž není rada obce volena. V takovém případě se dělí o její pravomoci starosta obce, který jich přejímá nejvíce, a zastupitelstvo obce. Obecně však platí, že OZŘ starostovi nesvěřuje žádné významné výkonné kompetence v oblasti samostatné ani přenesené působnosti (MV ČR, 2011, s. 20).

Koncepce platné úpravy spočívá na principu, že nejzávažnější otázky samosprávy jsou svěřeny zastupitelstvu jako vrcholnému orgánu, zbývající jsou svěřeny radě obce (některé z pravomocí výhradně, k tomu srov. výše, jiné si může vyhradit zastupitelstvo). V otázkách přenesené působnosti přísluší výkonná pravomoc výlučně obecnímu úřadu (MV ČR, 2011, s. 30).

V § 103 odst. 4 OZŘ jsou upraveny základní pravomoci starosty obce, jako je včasné objednání přezkoumání hospodaření obce, odpovídá za informování o činnosti obce nebo rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, svěřených mu radou obce. Jeho pravomocí je podle § 103 odst. 5 OZŘ svolání a řízení jednání zastupitelstva obce. Starostu obce zastupuje podle § 104 OZŘ místostarosta obce, zastupitelstvo pak k zastupování starosty může zvolit více místostarostů, avšak zároveň určit, který zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti.

Starosta obce má tedy v případě, kdy je v obci volena rada obce a zastupitelstvo obce velmi malé pravomoci, které jsou zejména technického a reprezentačního charakteru.

Jak již bylo uvedeno výše, ve vztahu k zastupitelstvu obce lze konstatovat, že starosta je jeden z členů zastupitelstva obce, kterému rovněž odpovídá za výkon své funkce. Zároveň je tím, který zpravidla svolává jednání zastupitelstva obce a tím, kdo ho zpravidla řídí. Starosta obce není nadřízeným orgánem zastupitelstva obce ani rady obce a má vůči těmto orgánům obce jen velmi omezené pravomoci, které se zpravidla omezují na předsednické funkce (MV ČR, 2011, s. 23).

Naopak zastupitelstvo obce i rada obce, jako kolektivní orgány, mohou z titulu § 83 odst. 1 OZŘ úkolovat starostu obce, jelikož v obou případech je starosta obce členem těchto obecních orgánů. Jednotlivý člen zastupitelstva obce nebo rady obce starostu obce úkolovat nemůže, jelikož k tomu nemá žádné zákonné zmocnění. Člen zastupitelstva obce má práva podle § 82 OZŘ, podle kterých může např. po obci nebo obecním úřadu vyžadovat informace, které jsou nutné k výkonu jeho funkce nebo může interpelovat radu obce a její jednotlivé členy či předkládat zastupitelstvu obce, radě obce nebo výborům a komisím návrhy na projednání určité záležitosti.

Velmi výrazným oprávněním, kterým disponuje starosta obce vůči radě obce je tzv. sistační oprávnění, podle kterého může pozastavit usnesení rady obce, pokud má za to, že je nesprávné (viz § 105 OZŘ). V takovém případě je starosta obce povinen předložit věc k rozhodnutí na nejbližší zasedání zastupitelstva obce.

Starosta obce stojí podle § 109 odst. 1 OZŘ v čele obecního úřadu, lhotejmo, zda je zřízena funkce tajemníka obecního úřadu nebo nikoliv. Naopak hejtman kraje není součástí krajského úřadu, jehož vrcholným představitelem je vždy ředitel krajského úřadu ve smyslu § 68 odst. 1 KŘ. Je tomu tak proto, že v případě krajských úřadů musí být zřízena pozice ředitele krajského úřadu obligatorně, kdežto v případě obecních úřadů je nutné tuto funkci zřídit pouze u obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a obcí s pověřeným obecním úřadem. V ostatních případech je možné tuto funkci obsadit ve smyslu § 110 odst. 1 OZŘ fakultativně. Pokud je v obecním úřadu zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, může ho starosta úkolovat, pokud nikoliv, pak starosta obce může úkolovat všechny zaměstnance zařazené do obecního úřadu, jelikož za té situace má postavení zaměstnavatele vůči všem zaměstnancům obecního úřadu. V obecním úřadu, kde není zřízena pozice tajemníka obecního úřadu, nebo je jeho funkce neobsazena, plní jeho úkoly podle § 110 odst. 3 OZŘ starosta obce a odpovídá tak za výkon přenesené i samostatné působnosti obce, což je zejména v případě malých obcí s neuvolněným starostou obce velmi problematické.³

Pro úplnost je nutné dodat, že starosta obce není nadřízen místostarostovi obce, a nemůže mu ukládat žádné úkoly. Takovou kompetencí disponuje pouze zastupitelstvo obce, které ho touto funkcí pověřilo. Obě osoby, tedy jak starosta obce, tak místostarosta obce, jsou z titulu svých funkcí odpovědné za jejich výkon zastupitelstvu obce, které je rovněž může odvolat.

3.4.5 Starosta obce a jeho postavení v obci, kde se nevolí rada obce

Rada obce je podle § 99 odst. 1 OZŘ výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon. Podle § 99 odst. 3 OZŘ tvoří radu obce starosta, místostarosta (místostarostové) a další členové rady volení z řad členů zastupitelstva obce. Počet členů rady obce je vždy lichý a činí nejméně 5 a nejvýše 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. Rada obce se nevolí v obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů.

³ Na rozdíl od úředníků územních samosprávných celků, kteří jsou k výkonu správních činností povinni absolvovat zkoušku odborné způsobilosti - viz zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (např. v agendě evidence obyvatel), starosta obce, který nemá úřední aparát a tuto činnost vykonává sám, žádnou takovou zkouškou disponovat nemusí.

Ve smyslu § 99 odst. 2 OZŘ v obci, kde se rada obce nevolí, vykonává její pravomoci starosta. Starosta pak vykonává veškeré pravomoci rady obce, pokud zákon nestanoví jinak. Takový případ nastává v § 102 odst. 4 OZŘ, podle kterého v této situaci zastupitelstvo obce namísto rady obce vydává mimo jiné nařízení obce, rozhoduje ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, stanovuje rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizuje a zrušuje odbory a oddělení obecního úřadu, stanoví celkový počet zaměstnanců obecního úřadu. Všechny ostatní pravomoci rady obce tak, jak jsou upraveny v § 102 OZŘ náleží starostovi obce (patří mezi ně např. zřizovatelské funkce vůči příspěvkovým organizacím obce, zřizování různých komisí, schvalovat organizační řád obecního úřadu), včetně zbytkové pravomoci rady obce (kam patří například pronájem a výpůjčky obecního majetku, věcná břemena, ale i zadáván veřejných zakázek, činění rozpočtových opatření do určité výše apod.).

V obcích, v nichž není volena rada obce a většinu jejích pravomocí vykonává starosta obce, je proto zákonné postavení starosty „silnější“ než v obcích, v nichž rada volena je. Starosta totiž nejen obce zastupuje navenek a projevuje utvořenou vůli, ale tuto vůli obce sám vytváří a za její obsah nese i odpovědnost (Potěšil a kol, 2019, s. 599).

Naopak, pokud je v obci volena rada obce, je jeho postavení poměrně slabé. Síla postavení starosty však nespočívá jen v psaném textu zákona, ale je dána i reprezentačními funkcemi, které mu umožňují z titulu své funkce styk s veřejností, s různými podnikatelskými subjekty, ostatními orgány veřejné správy apod. Na obcích, zejména těch menších, navíc bývá obvyklé, že starosta obce je tím hlavním, ne-li jediným hybatelem života v obci a zastupitelstvo obce má spíše „podpůrnou“ funkci a mnohdy je postaveno do role jakéhosi jeho „sparing partnera“.

V některých menších obcích však starostové mnohdy předkládají k rozhodnutí zastupitelstvu obce i věci, které by mohli podle právní úpravy rozhodovat sami (viz § 84 odst. 4 OZŘ), jelikož mnohdy se snaží tíhu svého rozhodnutí rozložit mezi zastupitelstvo obce a tento orgán tak do rozhodování zatahnout. Rozhodující je samozřejmě osobnost starosty obce a jak vykonává svou funkci.

Lze shrnout, že již nyní mají starostové v ČR poměrně silné postavení, ať již díky častému uvolnění z funkce, díky velikosti obcí nebo předsedání jednáním zastupitelstva i rady obce. Další přenos kompetencí by postavení starostů jen dále posílil, proto Jüptner dává ke zvážení, zda by uvažovaná přímá volba neměla být

provedena podobně jako v Rakousku, v rámci nějž je rovněž vhodným způsobem vyřešena tzv. kohabitace mezi zastupitelstvem obce (obecní radou) a starostou obce (Jüptner, 2009, s. 329).

3.5 Dosavadní pokusy o zavedení přímé volby starostů

Teoretické diskuse o zavedení přímé volby starostů probíhaly již při schvalování nového obecního zřízení v roce 2000. Při projednávání vládního návrhu zákona o obcích (sněmovní tisk č. 422/2) ve druhém čtení poslanec Vladimír Paulík jako pozměňovací návrh předložil návrh na přímou volbu starostů (PSP ČR, 2000). Obdobná snaha s návrhem modelu volby starosty vznikla při projednávání vládního návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí v roce 2001, přičemž pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí (sněmovní tisk. č. 968/4), který by zavedl přímou volbu starostů, byl podán poslankyní Zuzkou Rujbrovou (PSP ČR, 2001).

První dohledatelnou zmínku o systémovém přístupu k přímé volbě starostů na vládní úrovni představovalo usnesení vlády č. 596/2007 ze dne 30. 5. 2007, kde bylo pod bodem 7.33 jako cíl stanoveno mimo jiné otevření diskusi o přímé volbě starostů, a to v návaznosti na posílení institutů přímé demokracie. V souvislosti s KZ byl tento úkol svěřen Ministerstvu vnitra s tím, že měl být hotový do konce roku 2007 (MV ČR, 2007, s. 4).

3.5.1 Analýza MV ČR k možnému zavedení přímé volby starostů

S ohledem na to, že vláda Mirka Topolánka nebyla v zavedení přímé volby starostů úspěšná, vzala si za svou tuto myšlenku i následující vláda Petra Nečase, která ve svém programovém prohlášení ze dne 4. 8. 2010 uvedla, že zavede přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků. Zároveň přislíbila, že připraví návrh volebního kodexu, který komplexně upraví organizaci všech druhů voleb konaných v ČR s možností elektronického hlasování ve volbách (Vláda, 2010b, s. 21). Tento návrh přitom vycházel z profilace vlády jako protikorupční vlády (součástí koalice byly Věci veřejné) a byl součástí dalších mnoha opatření k posílení transparentnosti vládnutí v ČR. Protikorupční étos vlády byl potvrzen v Protikorupční strategii vlády, která byla schválena na jednání vlády dne 5. 1. 2011.

Dlužno dodat, že ani zavedení přímé volby starostů, ani schválení jednotného volebního kodexu, se vládě Petra Nečase nepodařilo, přičemž další pokusy provázely celé období v podstatě až do dnešních dnů.

Nicméně je nutné konstatovat, že na jednání vlády dne 5. 1. 2011 byla skutečně předložena Analýza možného zavedení přímé volby starostů, která vycházela z té, která již byla zpracovávána v letech 2005 - 2007. Vláda svým usnesením č. 8/2011 vzala tuto Analýzu na vědomí a uložila Ministerstvu vnitra zpracovat a předložit do 31. 12. 2011 návrh legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014.

Tato Analýza je doposud jediným uceleným dokumentem pro posouzení zavedení přímé volby starostů jak z právního, tak částečně politologického hlediska a v podstatě všechny pozdější návrhy, které vznikaly ve veřejném prostoru (Vláda ČR, PSP ČR nebo jednotlivé strany či hnutí) z ní vycházely. I když jí bylo po zásluze některými politology vyčítáno, že se jedná spíše o právní text, který se příliš nezabývá hlediskem politologickým a vychází ze zastaralých nebo nedostatečných pramenů (Jüptner, 2009, s. 323), na vládní či parlamentní úrovni žádný „kvalitnější“ materiál zpracován nebyl.

3.5.2 Návrhy vzešlé z Analýzy MV ČR

Analýza byla zpracována jako materiál pro jednání vlády č. j. 1327/10 a přiložena k návrhu usnesení pro její jednání dne 5. 1. 2011. V analýze bylo navrhováno, že přímá volba starostů bude uskutečněna pouze v těch obcích, kde se nevolí rada obce, tedy tam, kde většinu pravomocí vykonává starosta, což znamenalo dle přesvědčení autorů analýzy nejmenší možný zásah do stávající koncepce výkonu veřejné správy v území. Alternativně bylo zvažováno zavedení přímé volby starostů v obcích do 1 500 obyvatel, což však nakonec nebylo doporučeno, jelikož pojem „malá obec“ nebyl nikterak logicky ani právně podložen. Současně mělo toto řešení přispět k osobní odpovědnosti starosty z důvodu většího rozsahu pravomocí, neboť oproti současné úpravě měly existovat pravomoci starosty obce, které si nemohlo zastupitelstvo obce vyhradit (to by ovšem znamenalo nutnou změnu Ústavy ČR, se kterou analýza počítala). V podstatě se jednalo o pravomoci podle § 102 odst. 2 OZŘ, naproti tomu zbytková pravomoc rady obce podle § 102 odst. 3 OZŘ předmětem atrakce ze strany zastupitelstva obce mohla být.

Navržená koncepce předpokládala možné odvolání starosty v místním referendu, které by mohli navrhnout občané, ale i zastupitelstvo obce. Zvažována byla i možnost tzv. impeachmentu, tedy dočasného pozastavení funkce, resp. odvolání starosty v případě velmi závažného porušení právních předpisů. Zajímavostí pak bylo, že podle analýzy měl na základě výsledků místního referenda odvolat starostu obce ředitel krajského úřadu, jakkoliv by takové rozhodnutí bylo samozřejmě přezkoumatelné soudy (MV ČR, 2011, s. 10).

Hlavní a zásadní změnou právní úpravy postavení starosty obce pak mělo být, že starosta obce měl být nezávislý na zastupitelstvu obce a neměl být jeho součástí. Analýza pracovala s tím, že funkce starosty bude neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva obce.

Z hlediska politologického by pak podle Analýzy bylo nutné najít politickou rovnováhu a efektivitu fungování orgánů obce a míru zainteresovanosti občanů obce na jejím chodu.

Analýza jako pozitivní prvek spatřovala volbu starosty obce v přímých volbách, tedy nejširší možné zapojení občanů do správy obce a vyšší stupeň odpovědnosti starosty obce vůči voličům, kteří ho mohou odvolat. Jako negativní prvek byla spatřována možnost vzniku konfliktů mezi přímo voleným starostou, kdy se voliči fixují na osobu kandidáta a přímo voleným zastupitelstvem obce, kdy je voliči spíše sledován volební program. Všechny zásadní rozhodnutí by podle tohoto navrhovaného modelu zůstávaly zastupitelstvu obce, starosta by byl výkonným orgánem obce (MV ČR, 2011, s. 30).

Analýza byla podle Jüptnera (2009, s. 328) postavena na právních argumentech, avšak pominula zcela argumenty politologické. Tato skutečnost vyplývá z toho, kdo analýzu zpracovával. Analýza byla zpracována na tehdejší Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, což s ohledem na jeho činnost nutně implikuje podobu analýzy jako právního dokumentu, neboť k hledisku politologickému nebyl tento odbor nikdy personálně vybaven. Přesto je Analýza jedním ze zásadních počínů pro jakékoliv další legislativní návrhy, které následovaly.

Přímá volba starostů však, jak je dnes známo, nakonec nebyla vůbec realizována a usnesením vlády č. 221/2013 ze dne 27. 3. 2013 byl úkol zavedení přímé volby starostů z legislativního plánu vlády vyškrtnut s odůvodněním, že ani po několikaletých diskusích, které na toto téma na úrovni vlády probíhaly, a kterých se účastnili

i představitelé obecních samospráv, se nepodařilo najít přesvědčivé argumenty, které by takovou zásadní změnu odůvodnily jako nezbytnou (Martínek, 2016). Stejně tak se nepodařilo najít důvody pro to, aby se tato úprava týkala jen tzv. malých obcí, nemluvě o obtížích při hledání kritéria pro určení „malých obcí“ (Vláda, 2013).

Součástí analýzy byly i úvahy o nutné změně volebního systému, přičemž byl zvažován jak relativně většinový systém, tak absolutně většinový systém, přičemž jako optimální by posouzen jednokolový relativně většinový systém, v němž vyhrává ten kandidát, který získá více hlasů, než kterýkoliv z ostatních kandidátů (MV ČR, 2011, s. 26). Z analýzy přitom bylo patrné, že MV ČR hledalo inspiraci pouze ve slovenském modelu přímé volby starostů, aniž by reflektovalo jiné možnosti, které existují v jiných evropských státech (Jüptner, 2009, s. 328).

3.5.3 Stanovisko Jihočeského kraje k zavedení přímé volby starostů

Svého času v rámci meziresortního připomínkového řízení Jihočeský kraj uplatnil prostřednictvím Odboru legislativy a vnitřních věcí Krajského úřadu Jihočeského kraje, jehož zkrácený obsah uvádím v textu níže. Ve stanovisku bylo uvedeno, že současný model územní samosprávy vychází z tradic, které byly v českých zemích zakotveny již v souvislosti s nástupem rakousko-uherské konstituční monarchie, konkrétně pak ve Stadionově ústavě, která se stala základem pro vydání prozatímního zákona obecního č. 170/1849 Sb., jenž mimo jiné obsahoval proklamaci, že „svobodná obec je základem svobodného státu“. Po vzniku samostatné ČSR byla dosavadní právní úprava recipována. V souvislosti se vznikem Československé republiky v roce 1918 byl změněn zákon o obecním zřízení. Zákonem č. 76/1919 Sb. ze dne 31. ledna 1919 došlo ke změně názvů orgánů obecní samosprávy. Veřejnou moc vykonávala obec svými řádnými a mimořádnými orgány. K řádným orgánům se řadilo obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta obce, obecní komise, obecní trestní senát, obecní úředníci a zřízení. Tímto obecním zřízením byla posílena rozhodovací pravomoc celé obecní rady na úkor starosty, ta se stala sborem, jenž se za předsednictví starosty usnášel o všech věcech, které nebyly vyhrazeny přímo starostovi nebo obecnímu zastupitelstvu. Starosta obce byl oproti zastupitelstvu a radě, které se scházely občas, stálým obecním orgánem. Starosta byl volen zastupitelstvem obce na ustavující schůzi zastupitelstva, nebo když se jeho místo uprázdnilo v průběhu volebního období. Starosta měl vyhrazeny určité funkce, jako např. svolávání schůzí, zastupování obce navenek, jeho

pravomoci byly velmi podobné těm, které jsou přiznány starostovi zákonem i v současné době.

Dnešní postavení starosty obce vystihuje nejlépe mimo jiné i již poměrně letitý nálezn Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 z 20. července 2001, ve kterém je uvedeno, že starosta obce nevytváří sám vůli obce, která náleží toliko zastupitelstvu obce, avšak je ze svého postavení oprávněn vůli tvořenou kolektivními orgány projevovat navenek.

Výjimku z tohoto pravidla lze pak spatřovat u obcí, kde není volena rada obce, neboť v takových obcích jsou starostovi svěřeny její pravomoci, tak jak je upraveno v § 99 odst. 2 ZŘ a § 102 odst. 4 OZŘ. K tomu je však nutno poznamenat, že na základě novely zákona o obcích (zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů) může být s účinností od 11. 7. 2002 rada obce volena i v obcích do 500 obyvatel, neboť na základě podnětu vzešlého právě od představitelů malých obcí byla pro tuto kategorii obcí zvýšena horní hranice počtu členů zastupitelstva z původních 9 členů na nynějších 15, což ve spojení s § 99 odst. 3 OZŘ umožňuje radu obce volit. To, aby i malé obce měly tuto možnost, se přitom zdůvodňovalo mimo jiné nedobrymi zkušenostmi s koncentrací rozhodovacích pravomocí, které jsou jinak svěřeny radě obce, v rukou starosty, což je argument, který v diskusích o možných důsledcích přímé volby nelze nebrat v úvahu (Vedral, J., 2005).

Za shora uvedeného stavu setrval Jihočeský kraj na tom právním názoru, že aby měla změna koncepce místní samosprávy smysl a právní úprava se skutečně netýkala pouze zavedení přímé volby starostů bez revize souvisejících skutečností, bylo by nutné zásadně přehodnotit i pravomoci starosty a posílit jeho postavení. Nutným následkem uvedené změny by pak byla i rozsáhlejší úprava zákona o obcích, kde by musely být separátně upraveny pravomoci starosty přímo voleného v malé obci a pravomoci starosty ve větší než malé obci, samozřejmě s ohledem i na pravomoci a postavení rady obce. V případě, že by pravomoci starosty obce byly ponechány v současné podobě, pak by starosta mohl jen stěží uplatňovat program, pro který byl zvolen.

Jihočeský kraj ve stanovisku vyslovil i obavu, že v případě, kdy starosta obce a zastupitelstvo obce nebudou vzájemně spolupracovat, vzniká riziko, že správa obce bude zablokována až do nových voleb zastupitelstva obce, neboť zatímco v současné době je s ohledem na volbu starosty obce ze středu zastupitelstva nutná spolupráce těchto dvou orgánů obce, v rámci přímo voleného starosty obce by proti sobě stály dva

nejvyšší orgány, každý s vlastní legitimitou a poměrně zásadním postavením důležitým pro správu obce.

Podle názoru Jihočeského kraje by kontrola starosty prováděná pouze prostřednictvím voličů - možností odvolat starostu v místním referendu, byla velmi nedostatečná a s ohledem na jeho silné postavení by i v rámci obecného zákona musely být minimálně stanoveny důvody, pro které by bylo nutné zastupitelstvem obce vyhlásit místní referendum o jeho odvolání, případně nastavit jiné mechanismy uvnitř obce tak, aby bylo možné při zákonem stanovených skutečnostech starostu z funkce odvolat, či mu výkon funkce pozastavit.

Zda je přímá volba způsob, který lépe řeší širší zapojení osob do správy obce nebo nikoliv, je předmětem neustálých diskusí a sporů, avšak v situaci, kdy je celý právní řád ČR postaven na principu demokracie nepřímé, je otázkou, zda je nutné skutečně do tohoto systému nově přidávat prvky demokracie přímé, která nemá v ČR přílišnou tradici.⁴

3.5.4 Další pokusy o zavedení přímé volby starostů

Dalším pokusem zavedení přímé volby starostů byl poslanecký návrh z roku 2013, který zahrnoval nejen změnu OZŘ, ale i Ústavy ČR. Tento návrh předložila skupina poslanců kolem poslance Stanislava Polčáka, tehdejšího předsedy SMS ČR (sněmovní tisk č. 1065 z roku 2013). Tento návrh však nakonec nebyl PSP ČR vůbec projednán a jeho cesta skončila společně ukončením volebního období. Principy navrhované právní úpravy spočívaly de facto na Analýze. Podle tohoto návrhu měl být starosta přímo volen v obcích, které měly k 1. lednu prvního kalendářního roku funkčního období zastupitelstva obce buď méně než 1 500 obyvatel nebo více než 1 500 obyvatel, avšak nesměla v nich být volena rada obce. V obcích do 10 000 obyvatel by se zastupitelstvo obce rozhodlo, zda bude volena rada obce nebo její místo zaujme přímo volený starosta, v obcích nad 10 000 obyvatel by pak byl starosta stále volen nepřímou. Přímou volený starosta by byl volen v jednokolové volbě systémem relativní většiny. Volba by probíhala v termínu voleb do obecních zastupitelstev, volební období by se shodovalo s volebním obdobím zastupitelstva obce a bylo by čtyřleté. Starosta by byl podle návrhu STAN součástí zastupitelstva obce a byl by odvolatelný místním

⁴ Stanovisko bylo opatřeno v rámci vlastní činnosti v archivu Odboru právního a krajského živnostenského úřadu Krajského úřadu Jihočeského kraje.

referendem, ve kterém by pro odvolání muselo hlasovat více jak 50 % oprávněných voličů. Přímo volený starosta obce měl vykonávat svou funkci osobně v souladu se svým slibem a neměl být přitom vázán žádnými příkazy. Přímo volený starosta obce měl vykonávat své pravomoci s výjimkou pravomocí uvedených v § 102 odst. 3 OZŘ (nevyhrazená kompetence rady obce) jako vyhrazené. Přímo volený starosta obce mohl z řad členů zastupitelstva obce jmenovat místostarostu obce. Místostarosta obce měl zastupovat přímo voleného starostu, měl mu být za výkon své funkce odpovědný a mohl jím být odvolán (STAN, 2014).

V pořadí předposlední návrh přímé volby starostů byl prezentován ze strany hnutí Piráti v roce 2017, jako iniciativa předložená klubem zastupitelů za Piráty Zastupitelstva hl. m. Prahy. Podle jejich návrhu měli být primátor a jeho náměstek voleni jako dvojice přímo občany hl. m. Prahy (podobně jako v amerických prezidentských volbách). K volbě měla stačit jednokolová volba. Primátor měl mít na starosti exekutivní pravomoci, zatímco zastupitelstvu města měla být vyhrazena dlouhodobá koncepční rozhodnutí, resp. kontrolní oprávnění. Primátor měl být odvolatelný v referendu, které mělo být vyhlášeno na základě petice občanů anebo na základě usnesení Zastupitelstva hl. m. Prahy. Rada města měla být nepovinným poradním orgánem primátora; členy rady by jmenoval primátor se souhlasem zastupitelstva města, přičemž primátor mohl podle návrhu přenést své kompetence nebo jejich část na člena rady. Primátor mohl podle návrhu rozpustit zastupitelstvo města, poté měly automaticky následovat volby do zastupitelstva hl. m. Prahy i nová volba primátora (Piráti, 2017).

Prozatím poslední návrh na zavedení přímé volby starostů, resp. hejtmanů, byl podán v roce 2018 rovněž jako poslanecký návrh, tentokrát z pera skupiny poslanců zvolených za hnutí SPD (sněmovní tisk č. 40), přičemž jeho kvalita, jak se podává ze stanoviska Vlády ČR, byla hodnocena negativně. Návrh směřoval ke změně Ústavy ČR a zahrnoval kompletní změnu hlavy VII. Ústavy ČR, do které zaváděl obecnou představu o přímé volbě starostů a hejtmanů, nicméně problémem tohoto návrhu bylo to, že měnil text Ústavy ČR bez provedení změn v běžném zákonodárství, což je v rozporu s Legislativními pravidly vlády.

K tomuto návrhu zaujala Vláda ČR neutrálního stanovisko. Argumentovala tím, že doposud nebyla nalezena shoda na uspořádání vztahů mezi obecními orgány při případné přímé volbě starostů, a že nepostačí tvrzená kolektivní neodpovědnost

a obecné teze o silném mandátu. Návrhu bylo vytýkáno velmi nedokonalé „řemeslné zpracování“, včetně chybějící navrhované úpravy na úrovni běžného zákonodárství, zejména absence změn v OZŘ a ZVO (Vláda, 2017). Ani tento návrh nebyl projednán a svou cestu zakončil ve druhém čtení, přičemž jeho projednání bylo ukončeno s volebním obdobím PSP ČR.

3.5.5 Názory SMO ČR a SMS ČR na přímou volbu starostů

SMO ČR měl na přímou volbu starostů v průběhu minulých let rozdílné názory. Zprvu v roce 2005 na svém sněmu přímou volbu starostů odmítl a to na základě ankety provedené mezi obcemi, z níž vyplynulo, že problém obce nespátřují v přímé volbě starostů, ale v nastavení kompetencí a v podobě volebního systému při komunálních volbách (Jüptner, 2009, s. 309). V roce 2015 byl zvolen předsedou SMO ČR František Lukl a s jeho příchodem došlo v této otázce k názorovému obratu. Svou roli mohlo sehrát i to, že František Lukl byl členem tzv. expertního týmu prezidenta republiky, který se pro přímou volbu starostů vyslovoval (ČTK, 2015). Po názorové změně SMO ČR deklaroval, že přímou volbu starostů si lze za určitých podmínek představit. Prozatím poslední návrh, který byl projednáván v PSP ČR – návrh SPD, SMO ČR nepodpořila (Ryšavý, 2018). SMO ČR upozorňoval na to, že současný volební systém je stejně demokratický jako přímá volba. Stejný model jako v ČR funguje i v dalších evropských státech. Naopak zkušenosti ze Slovenska, kde přímá volba starostů existuje, ukazují na velká rizika. SMO ČR vyslovil zejména obavy z toho, že starosta, zejména v malých obcích, může být zvolen nejsilnější menšinou několika hlasů, např. svého příbuzenstva nebo komunity (Ryšavý, 2018).

Názor a postoj druhého uskupení, které sdružuje obce, tedy SMS ČR, je de facto opačný, což bezpochyby dalšímu postupu při zavedení přímé volby starostů nenahrává. Svou roli může sehrávat i to, že členy SMS ČR jsou převážně menší obce. Postoje různě velkých obcí a měst a jejich zájmy se pak přirozeně liší.

SMS ČR dlouhodobě, zejména v osobě JUDr. Polčáka, zavedení přímé volby starostů podporuje. SMS ČR v přímé volbě starostů „*spatřuje prostředek prosazení vůle občanů*“ (Vavera, 2011, in Mikéšková, 2019, s. 61). V květnu roku 2018 se na půdě PSP ČR konaly dva odborné semináře, kde první místopředseda SMS ČR Jan Sedláček nastínil postoj SMS ČR, který se opírá spíše o posílení většinových prvků v rámci voleb do zastupitelstev obcí, neboť přímá volba starostů skýtá mnoho nedostatků a rizik.

Sedláček také vyjádřil, že SMS ČR v současné chvíli nevnímá zavedení přímé volby starostů jako prioritu (Ryšavý, 2018, in Mikéšková, 2019, s. 61).

3.5.6 Aktuální přístupy k přímé volbě starostů

Po roce 2018 nadále pokračují diskuse o zavedení přímé volby starostů či změně volebního systému v komunálních volbách, byť se tak neděje na vládní úrovni a s takovou intenzitou. Po akceleraci diskuse zhruba od roku 2005 do roku 2011 a jejího doznívání v roce 2014, resp. 2018 (poslanecké návrhy na zavedení přímé volby starostů hnutí Úsvitu, resp. SPD a hnutí Starostové a nezávislí), je diskuse v současné době na takto vysoké úrovni poněkud upozaděna, přesto rozhodně nezanikla.

V květnu 2018 se na půdě PSP ČR konal seminář s tématem přímé volby starostů, pořádaný hnutím STAN. Zúčastnilo se ho mnoho odborníků, kteří se dané problematice dlouhodobě věnují, zejména politolog Petr Jüptner, bývalý děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy Aleš Gerloch, dále zástupci obou svazů sdružujících obce - SMS ČR a SMO ČR. Jüptner mimo jiné prezentoval názory, které dlouhodobě uvádí ve svých publikacích či odborných člancích, a sice, že přímá volba starostů je dlouhodobým trendem. V rámci příspěvku zaznělo, že přímá volba starostů příliš českému systému neodpovídá, nicméně její zavedení není vyloučeno, zejména s přihlédnutím k jejímu zavedení např. v Rakousku, kde je právní úprava velmi podobná té české. Poukázal na to, že zásadní otázkou je nastavení celého systému a jeho vazeb než to, zda přímou volbu zavést nebo nikoliv (volební období, postavení vůči ostatním volebním orgánům apod.). V rámci příspěvku rovněž uvedl, že bude záležet i na hledisku, v jak velkých obcích bude přímá volba zavedena, protože v různě velkých obcích bude mít různě velký dopad.

Rovněž je z jeho pohledu zásadní to, že diskuse o zavedení přímé volby starostů by měla být „odpolitizována“ a měla by být oproštěna od mnoha vadných premis, se kterými je spojována, jako je např. zvýšení volební účasti. Podle jeho názoru je také chybou mluvit společně o přímé volbě starostů a hejtmanů, jelikož i zde by byly dopady zavedení přímé volby odlišné. Mylným je také podle Jüptnera názor, že se zavedením přímé volby starostů musí dojít k posílení jejich pravomocí, neboť tomu tak také ve všech zemích není, a systém funguje rovněž dobře (např. v Rakousku). Poukázal rovněž opakovaně na to, že spíše, než slovenským modelem, by bylo vhodné inspirovat se modelem rakouským, který je českému bližší. Slovenský model totiž umožňuje

soustředit příliš velkou moc včetně té exekutivní starostovi obce, inspirace jednokolovým volebním systémem by pak zase mohla znamenat, že starostou může být zvolen ten, který nemá většinovou podporu v zastupitelstvu obce a tím dojde k rozdělení a dysfunkci obecní samosprávy.

Některé spolkové země v Rakousku disponují přímou volbou starostů bez toho, aniž by byl změněn exekutivní model fungování obecních orgánů. Podmínkou je rovněž kandidatura a zvolení starosty do zastupitelstva obce, což napomáhá tomu, že přímo volený starosta má širší podporu než ten na Slovensku, který součástí zastupitelstva obce není. Podle Jüptnera je pravděpodobné, že lépe se přímé volbě starostů přizpůsobí v menších obcích, v kterých jsou už nyní kandidáti voleni převážně podle osobnosti jednotlivce nikoliv podle politických stran (Jüptner, 2018).

Zástupce SMS ČR, Radim Sršeň, poukázal mimo jiné na to, že jak přímá, tak nepřímá volba má svá pro a proti. I za současného systému již v mnoha obcích „přímá volba“ existuje, neboť mnohdy v menších obcích kandidáti do zastupitelstva obce kandidují každý sám za sebe, a tak je volba značně personifikovaná. SMS ČR považuje za nutné diskutovat i o dalších věcech, jako je délka volebního období, možnost odvolání starosty, omezení kompetencí starosty obce, změna volebního systému v komunálních volbách (Sršeň, 2018).

Za SMO ČR promluvil na semináři Karel Rejchrt, který mimo jiné uvedl, že důležitější, než samotné zavedení přímé volby starostů bude bezpochyby změna volebního systému komunálních voleb a posilování většinových prvků. SMO ČR podporuje zavedení přímé volby do všech velikostních kategorií obcí a měst. Kandidát na starostu by měl být rovněž členem zastupitelstva obce. Zástupce SMO ČR rovněž vyslovil obavu, že přímá volba přispěje ke slučování obcí. SMO ČR zastává názor, že volební období zastupitelstva i starosty obce by mělo být prodlouženo na dobu 6 let (Rejchrt, 2018).

Zajímavým příspěvkem byl bezpochyby příspěvek starosty rakouské obce, Konrada Bindera, který mluvil o zkušenostech s přímou volbou starostů ve spolkové zemi Horní Rakousko. Kandidáty na starosty představují a navrhují politické strany, pokud není zvolen žádný kandidát, pak se po 14 dnech od první volby koná další volba. Rada obce i starosta mají jednu kandidátku, volič pak volí společně členy rady i starostu obce. Kandidát na starostu obce je vždy na první místě kandidátní listiny, nemůže kandidovat sám za sebe, ale vždy musí být navržen politickou stranou. Některé strany

dají voličům možnost tzv. primárek, kdy voliče seznámí se členy navrhovanými do kandidátní listiny s tím, že voliči mají možnost dopsat dalšího kandidáta. Takového kandidáta pak volební strana přijme jako svého člena. V rámci příspěvku bylo řečeno, že s takto nastaveným modelem přímé volby starostů jsou voliči v Rakousku spokojeni (Binder, 2018).

Aleš Gerloch v rámci diskuse poukázal na ústavní rozměr možného zavedení přímé volby starostů a poukázal na případné nutné změny souvisejících zákonů (Gerloch, 2018).

K této problematice se pak např. konal 7. září 2021 kulatý stůl pod záštitou SMS ČR, poslankyně Věry Kovářové a senátora Petra Štěpánka. Kulatého stolu se zúčastnil např. Tomáš Lebeda z katedry politologie a evropských studií Filosofické fakulty University Palackého v Olomouci, tajemník stálé komise pro Ústavu ČR PSP ČR Jan Wintr, ředitel odboru voleb Ministerstva vnitra Tomáš Jírovec, tajemnice Ústavně právního výboru PSP ČR Eva Ledererová nebo poslanec Marek Benda.

V úvodu Stanislav Polčák ze SMS ČR shrnul výsledky dotazníkového šetření, které SMS ČR mezi svými členskými obcemi uskutečnilo v červnu roku 2021. K uspořádání tohoto šetření SMS ČR přistoupil na základě diskusí jeho členskými obcemi o délce funkčního období, které je krátké pro realizaci některých dlouhodobých vizí, obava z poklesu zájmu o funkci starosty či členství v zastupitelstvu vůbec nebo třeba problematika zastoupení obyvatel místních částí v obecním zastupitelstvu. U kulatého stolu také zazněly názory na současný volební systém, byly uváděny některé příklady ze zahraničí a zástupci akademické obce představili některé možnosti řešení přímé volby. Účastníci se shodli na tom, že diskusi bude dále nutné vést i s dalšími subjekty, které hájí zájmy obcí, jako je např. SMO ČR. Opětovně pak zazněl názor, že legislativní změny ohledně volebního systému při komunálních volbách by měly následovat po detailní diskusi se všemi zainteresovanými stranami v území (SMS ČR, 2021).

3.5.7 Průzkum mezi starosty na téma přímé volby starostů

V souvislosti se shora uvedenou kapitolou lze rovněž poukázat na výstupy analýzy, která byla zpracována Sociologickým ústavem Akademie věd, v. v. i s názvem „*Vnímání lokální demokracie očima českých starostů.*“ Uvedená analýza se věnovala mimo jiné v jedné kapitole postoji starostů k vybraným nástrojům přímé demokracie a reformám na lokální úrovni. Bylo osloveno celkem 131 starostů, dotazník vyplnilo

celkem 47 z nich. Mezi reformy na komunální úrovni výzkum řadil závazné místní referendum, přímou volbu starostů, nezávazné referendum, vytváření rozpočtu za přímé účasti obyvatel a snížení počtu členů zastupitelstva obce (Čermák, Mikešová, 2019, s. 108).

Ze zmíněného výzkumu, který byl realizován pomocí baterie otázek s faktorovou analýzou, vzešel ten výsledek, že nadpoloviční podporu případných reforem má pouze závazné referendum o určité otázce. Naproti tomu snížení počtu zastupitelů obce je považováno 59 % respondentů za nevhodné. Závazné i nezávazné referendum, stejně jako přímá volba starosty, mají relativně silnou podporu starostů pohybující se mezi 47 a 51 % respondentů. Zatímco u referend byla velmi slabá opozice, neboť velká část zbylých starostů zvolila neutrální kategorii, s přímou volbou starosty 30 % respondentů nesouhlasilo. Podpora zbylých dvou možných reforem již byla nižší, s participativním rozpočtováním souhlasilo 32 % a proti bylo 42 % starostů. Podpora redukce členů zastupitelstva byla téměř zanedbatelná, zatímco 14 % starostů souhlasilo, celých 59 % bylo proti (Čermák, Mikešová, 2019, s. 109).

Jiný typ průzkumu pak mezi svými členskými obcemi provedl SMS ČR. Jedná se o poměrně čerstvý průzkum z května roku 2021. K 1. červnu 2021 vyplnilo dotazník 730 členských obcí z celkového počtu 2 000. K otázce přímé volby starostů byla získána podobná data, jako v případě shora uvedeného výzkumu, neboť pro zavedení přímé volby starostů bylo 53 % respondentů, 8 % nemělo názor a 39 % sdělilo, že se zavedením přímé volby starostů nesouhlasí.

Co se týká prodloužení volebního období ze čtyř na šest let, vyjádřilo se celkem 73 % respondentů pro jeho prodloužení, 23 % proti a 4 % respondentů nemělo na tuto otázku názor. Obdobně pak respondenti odpovídali na otázku vhodnosti posílení většinových prvků v rámci obecních voleb. Zde se 65 % respondentů se vyjádřilo pro jejich zavádění, 19 % nesouhlasilo a 16 % nemělo na otázku názor (SMS ČR, 2021). Nabízí se potom srovnání s anketou, kterou v roce 2011 provedlo mezi obcemi MV ČR. Z této ankety vyplynulo, že napříč všemi velikostními kategoriemi obcí podporuje přímou volbu celkem 66 % obcí a měst, nicméně na dotazník odpověděla pouze jedna třetina obcí (MV ČR, 2011). Nejvyšší podporu měla přímá volba starostů u obcí do 1 000 obyvatel a u obcí mezi 1501 obyvatel až 3 000 obyvatel – 68 % (MV ČR, 2011).

3.6 Přímá volba starostů a programy volebních stran

Tato kapitola zahrnuje výsledky vlastního průzkumu volebních programů jednotlivých politických stran a hnutí s ohledem na možné zavedení přímé volby starostů.

Na základě tohoto průzkumu bylo zjištěno, že volební programy až na výjimku, popsanou níže v textu, obsahují v lepším případě pouze krátkou zmínku o tom, jak se jednotlivé politické subjekty staví k přímé volbě starostů. Žádná politická strana nebo hnutí ovšem žádné konkrétní návrhy pro zavedení přímé volby starostů nenabízí. Tak jako u mnoha jiných témat jsou proto tyto diskuse spíše otázkou politických proklamací, než reálného řešení.

3.6.1 Volební program koalice Spolu a PirSTAN

Volební koalice Spolu (koalice stran ODS, TOP 09 a KDU - ČSL) ve svém volebním programu výslovně odmítla zavedení přímé volby starostů, nicméně ve svém programu se zavázala k přípravě změny volebního systému do komunálních voleb, které povedou k jasnější odpovědnosti volených zástupců vůči vůli voličů. Stejně tak má koalice Spolu v úmyslu prosadit korespondenční volby ze zahraničí pro sněmovní, prezidentské a evropské volby (TOP 09, 2021). Bližší parametry takové změny nebyly ve volebním programu obsaženy.

Koalice PirSTAN měla v úmyslu zjednodušit systém obecních voleb tak, aby měl každý volič jasnou představu o tom, co se stane s hlasem po jeho odevzdání. Navrhovala rozdělit systém tak, aby respektoval rozdílnost menších obcí, kde bude kladen důraz na větší individualitu jednotlivých kandidátů a velkých měst, kde naopak bude zdůrazněna role volebních stran jako takových. Ve svém volebním programu koalice PirSTAN odkazuje na studentskou odbornou vědeckou činnost, práci Jana Nešpora, s názvem „*Reforma volebního systému komunálních voleb v ČR*“ (Nešpor, 2021).

Podle této práce měl být volební systém různý podle velikosti obcí. U obcí, v nichž je počet členů zastupitelstva 15 a nižší, v terminologii práce se jedná o obce 2. třídy, by měl volební systém více personifikovat volené zastupitelstvo. Hlasovací lístek by měl obsahovat jednotlivé kandidáty uvedené pod názvem volební strany dle současného stavu. Kandidáti by byli seřazeni v číslovaném pořadí, které si určí sami

kandidáti, případně jiným způsobem, na kterém se kandidáti v rámci kandidujícího subjektu shodnou. Rozdíl oproti současnému systému měl spočívat ve hlasování. Každý volič by disponoval hlasy podle počtu volených členů zastupitelstva obce (nejvíce 15), které by přiřpsal kandidátům z kteréhokoliv politického subjektu. Tímto způsobem by odpadla možnost zvolit pouze stranu nebo stranu a jiné kandidáty. Mandát člena zastupitelstva obce by obdrželi ti kandidáti, kteří by obdrželi nejvyšší počet hlasů, přičemž v případě rovnosti by rozhodoval los. V obcích s počtem obyvatel mezi 3000 až 50 000 by mělo mít zastupitelstvo zároveň možnost, v závislosti na určení počtu zastupitelů, určit systém, jakým se budou zastupitelé volit (Nešpor, 2021).

V obcích 1. třídy, tedy s počtem členů zastupitelstva obce 15 a více, by byl zaveden nový volební systém, který by se podobal volebnímu systému do zastupitelstev krajů s rozdílným dělitelem a počtem preferenčních hlasů. U obcí 1. třídy by místo jednoho hlasovacího lístku volič disponoval počtem hlasovacích lístků podle kandidujících stran a hnutí, ze kterého si zvolí jeden lístek, tedy jednu stran, v rámci něž bude moci udělit preferenční hlasy (např. pro počet členů zastupitelstva do 25 4 preferenční hlasy, do 35 členů 6 preferenčních hlasů, do 45 členů 8 preferenčních hlasů a do 55 členů 10 preferenčních hlasů. Mandáty by se stranám rozdělovaly podle klasického D'Hondtova dělitele s 5 % uzavírací klauzulí. V případě, kdy by některý z kandidátů obdržel takový počet preferenčních hlasů, který se bude rovnat alespoň 5 % všech hlasů, které obdržela strana, za kterou kandiduje, má tento kandidát nárok na mandát jako první. V případě, že by bylo takových kandidátů víc, seřadili by se kandidáti podle celkového počtu preferenčních hlasů (Nešpor, 2021).

Stejně jako koalice Spolu má i tato koalice v úmyslu zavést korespondenční volbu pro sněmovní, prezidentské a evropské volby tzv. systémem dvou obálek s možností volbu změnit osobně ve volební místnosti. Úmyslem této koalice je rovněž zavést tzv. internetové volby (Piráti, 2021).

3.6.2 Programy opozičních stran a stran, které ve volbách neuspěly

V této podkapitole shrnuji volební programy stran, které kandidovaly do PSP ČR, a nakonec skončily po povolebním vyjednávání v opozici (stav k 1. 3. 2022).

Hnutí SPD nikterak se ve svém programu cíleně přímé volbě starostů nevěnovala, pouze se v něm omezila na konstatování, že dlouhodobě usiluje o přímou

volbu, odvolatelnost a trestní odpovědnost politiků, což je ostatně jeden z hlavních sloganů tohoto hnutí od počátku jeho vzniku (SPD, 2021).

Hnutí ANO 2011 se k přímé volbě starostů ve svém volebním programu nevyjadřovalo, pouze v něm byla obsažena pasáž o změně u senátních volby, která by měla být nadále pouze jednokolová.

Volební programy tradičních stran, které byly zastoupeny v Poslanecké sněmovně PČR a které nepřekročily uzavírací klauzuli, tedy ČSSD a KSČM, se tomuto tématu rovněž nevěnovaly. Pro úplnost je nutné dodat, že volební program ČSSD čítal de facto pouze deset stručných bodů, které se volebním programem příliš nazvat nedají. Ani pro volby v roce 2017 volební program ČSSD neobsahoval zmínku o přímé volbě starostů, ale ani o volbách obecně (ČSSD, 2022).

Volební program KSČM pro volby do PSP ČR byl podobně jako v případě ČSSD zestručněn na několik programových priorit, která se ani jedna netýkala voleb. V programu této strany pro volby do PSP ČR v roce 2017 se pak objevila pouze proklamace, že KSČM požaduje zakotvení úlohy přímé demokracie, účasti občanů na rozhodování a kontrolu volených zástupců do právního řádu ČR (KSČM, 2022).

Ze shora uvedeného se zdá, že minimálně pro jednu část politického spektra, a to spíše levicově zaměřeného, není přímá volba starostů natolik zásadní prioritou, aby ji uváděly do svých volebních programů.

V uplynulém volebním období PSP ČR se ovšem pro přímou volbu starostů vyslovovalo jak hnutí SPD, tak hnutí ANO 2011, méně výrazně pak právě KSČM (Nguyen Thuong Ly, 2018). Stejně rozložení přístupu k přímé volbě starostů pak vycházelo z mnoha tzv. volebních kalkulaček pro volby do PSP ČR v roce 2021 (Programydovoleb, 2021).

Je však nutné zmínit, že politická shoda pro změny na poli volebního práva je vždy velmi obtížná, neboť se jedná o navýsost politické téma, a navíc pro většinu kandidujících stran ožehavé. To ostatně dokazuje opětovně nepřijatý volební kodex pro všechny volby, který však ani ve svém návrhu v tomto volebním období zdaleka nenavrhoval tak převratné změny, jako v případě návrhu Pirátů (viz předchozí kapitola) a spíše se soustředil na zjednodušení a sladění volebního procesu u jednotlivých typů voleb. Ani tento v pořadí již několikátý návrh neopustil Ministerstvo vnitra, když nebyl nikdy zařazen ani na jednání vlády (ODOK, 2020).

Tabulka č. 1 – Zmínka o přímé volbě starostů ve volebních programech (Volby 2021)

Strana/hnutí	Koalice	Přímá volba starostů ve volebním programu do PSP ČR 2021
ODS	Koalice Spolu	Ne
TOP 09		
KDU – ČSL		
Piráti	Koalice PirSTAN	Ne
STAN		
SPD	Ne	Ano
ČSSD	Ne	Ne
KSČM	Ne	Ne
ANO 2011	Ne	Ne

Zdroj: vlastní průzkum volebních programů politických stran a hnutí

Tabulka č. 2 – Dlouhodobé postoje politických subjektů k přímé volbě starostů

Strana/hnutí	Přímá volba starostů - dlouhodobý postoj stran/hnutí
ODS	Ne
TOP 09	Ano
KDU – ČSL	Ano
Piráti	Ano
STAN	Ano
SPD	Ano
ČSSD	Ne
KSČM	Ne
ANO 2011	Ano

Zdroj: vlastní průzkum volebních programů politických stran a hnutí

Z výše uvedených tabulek je zřejmé, že volební programy stran a hnutí pro volby do PSP ČR v roce 2021 a jejich dlouhodobé postoje se liší. Zatímco poměrně konzervativní ODS se od dob vlády Petra Nečase, kdy byla přímé volbě nakloněna, posunula k odmítání přímé volby starostů, strana TOP 09 se dlouhodobě i díky

dřívějšímu spojení se STAN vyslovovala pro její zavedení. SPD pak dlouhodobě podporuje co nejširší zavedení přímé volby v českém politickém systému, stejně tak toto stanovisko dlouhodobě zaujímá i hnutí Piráti. Hnutí ANO 2011 přímou volbu starostů také dlouhodobě podporuje, ČSSD naopak nikoliv, KSČM s podmínkami také ano.

3.6.3 Postoj vlády koalice Spolu a PirSTAN k přímé volbě starostů

V koaliční smlouvě koalice Spolu a PirSTAN není bohužel žádná zmínka, která by se věnovala slibům, které obě koalice svým voličům v průběhu volební kampaně do PSP ČR v roce 2021 daly a z programů obou koalic na téma voleb se v koaliční smlouvě objevuje pouze závazek k zavedení korespondenční volby (ODS, 2021).

V programovém prohlášení vlády Petra Fialy, které bylo schváleno usnesením vlády č. 9 ze dne 6. 1. 2022, téma voleb zmíněno není, vyjma opětovného zopakování vůle zavést korespondenční volby. Kromě této skutečnosti pak v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejné správy programové prohlášení uvádí, že voličům bude usnadněn přístup k voličským průkazům a bude zmodernizována správa voleb.

3.7 Přímá volba starostů ve vybraných evropských zemích

Tato kapitola zahrnuje komparaci přímé volby starostů v některých evropských zemích, které byly vybrány s ohledem na geografickou blízkost vůči ČR, ale i s ohledem na společné historické základy.

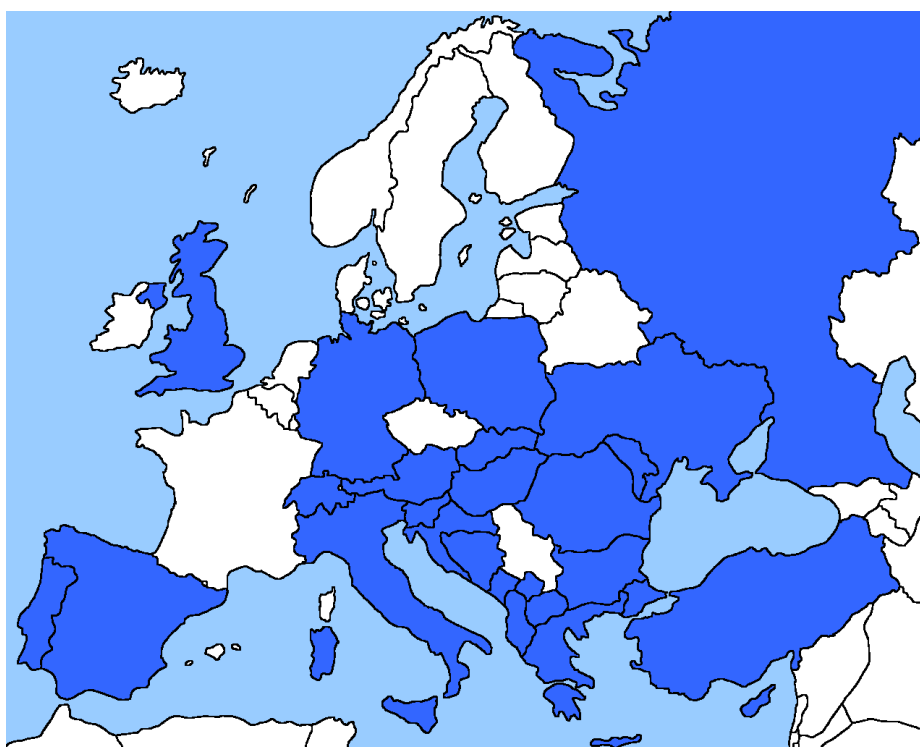
3.7.1 Stručný historický exkurz k zavedení přímé volby starostů v Evropě

Na úvod této kapitoly je nutné uvést, že přímá volba starostů v evropských zemích není ničím výjimečným. Od roku 1990 zavedly přímou volbu starostů evropské země, jako je např. Rakousko, Německo, Anglie, Norsko, Polsko nebo Maďarsko (Jüptner, 2012, s. 234). Zmíněný autor ve stejném díle v podstatě potvrzuje domněnku uvedenou v úvodu této práce, a to korelaci mezi přímou volbou starostů a přímou volbou prezidenta republiky, resp. přímé volby funkcionářů na různých úrovních veřejné správy v jednotlivých zemích, neboť např. v Polsku, Slovensku, Maďarsku nebo Chorvatsku je volen přímo jak prezident republiky, tak starostové obcí. Je zřejmé, že kladná zkušenost s přímou volbou jedné funkce může implikovat zavádění této volby i u jiných veřejných funkcí a rozšiřování přímé volby.

Ve střední a východní Evropě je nepřímá volba spíše výjimkou, naopak na severu Evropy je tomu přesně naopak (Jüptner, 2012, s. 234). V přímé volbě starostů a jejím zavádění v jednotlivých evropských zemích dělených např. podle typologie Hesse a Sharpeho, nelze najít žádný jasný klíč. Ve franko-skupině je ve třech zemích volba přímá (Itálie, Portugalsko, Řecko), ve dvou nepřímá (Belgie, Francie) a v jedné zemi přímá volba v malé části municipalit (Španělsko v obcích do 250 obyvatel). V Anglo-skupině má jedna země přímou volbu částečně (Velká Británie) a druhá nemá přímou volbu zavedenu vůbec (Irsko). Severo a středoevropská skupina rovněž zahrnuje země s přímou (Německo, Rakousko, Švýcarsko) i nepřímou volbou jako je Skandinávie a Nizozemí (Švadlenková, 2013, s. 48).

Hlavní vlna zavádění přímé volby starostů v Evropě nastala v 90. letech 20. století, kdy zavedlo přímou volbu starostů celkem 11 zemí (Rakousko, Bulharsko, Rumunsko, Rusko, Ukrajina, Albánie, Itálie, Slovinsko, Maďarsko, Makedonie, Norsko, Velká Británie), od roku 2000 pak zavedly přímou volbu státy, jako je Polsko, Srbsko, Černá Hora, Kosovo, Chorvatsko nebo Bosna a Hercegovina (Švadlenková, 2013, s. 50). Níže je dle zákresu v mapě názorně uvedeno, kde byla zavedena přímá volba starostů (zakresleno tmavě-modrou barvou).

Obrázek č. 1 – mapa států s přímou volbou starostů



Zdroj: (Švadlenková, 2013, s. 48)

Ze zemí střední a východní Evropy zavedly přímou volbu všechny státy, kromě ČR. Starosta je volen nepřímo také v pobaltských republikách Litvě, Lotyšsku a Estonsku. Přímo jsou voleni starostové na téměř celém balkánském poloostrově (Švadlenková, 2013, s. 51).

3.7.2 Právní úprava přímé volby starostů na Slovensku

Právní úprava přímé volby starostů na Slovensku vychází z OZR. Je nutné především uvést, že starosta má, na rozdíl od českého ústavního pořádku, své postavení upraveno v čl. 69 odst. 1 Ústavy SR, podle kterého jsou orgány obce starosta obce a zastupitelstvo obce. Starosta obce není podřízen zastupitelstvu obce, ale jedná se o jemu rovnocenný orgán. Podle § 69 odst. 3 Ústavy SR starostu obce volí občané obce na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Starosta je výkonným orgánem obce, vykonává obecní správu a zastupuje obec navenek.

Podobně jako v ČR, kdy běžný zákon rozvádí Ústavu ČR, je v § 10 OZR upraveno, že orgány obce jsou starosta obce a obecní zastupitelstvo. Podle § 13 odst. 1 OZR je starosta obce představeným obce a jejím nejvyšším výkonným orgánem. Podle § 13 odst. 3 OZR je starosta rovněž statuárním orgánem obce. Podle § 14 odst. 1 a 3 OZR může obecní zastupitelstvo zřídit obecní radu jako svůj iniciativní, výkonný a kontrolní orgán. Obecní rada se skládá z členů zastupitelstva obce, které rovněž volí a odvolává její členy. Obecní rada je zároveň poradním orgánem starosty. Obecní rada je tvořena zastupiteli obce, přičemž její členy volí a odvolává zastupitelstvo obce. To je samozřejmě zásadní rozdíl oproti české právní úpravě, podle které je ve smyslu § 99 odst. 1 rada obce výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. Rada obce v českých podmínkách disponuje většími pravomocemi než starosta obce a je oprávněna starostovi obce ukládat úkoly, které musí starosta plnit. Obdobné postavení pak má zastupitelstvo obce vůči starostovi obce. Oproti tomu na Slovensku je toto postavení a vztahy mezi obecními orgány zcela jiné a starosta a rada obce není ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, jedná se spíše o orgány spolupracující. Slovenský starosta má vůči radě obce výsadní postavení, neboť ta je jeho poradním orgánem. Starosta, který není člen zastupitelstva obce, nemůže společně s členy zastupitelstva hlasovat.

Zastupitelstvo obce na Slovensku je nadáno rozhodovací pravomocí, starostovi však nemůže ukládat žádné úkoly. Starosta rozhoduje podle § 13 odst. 4 písm. e) OZR

ve všech záležitostech správy obce, pokud nejsou zákonem nebo statutem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu. Zastupitelstvo rozhoduje o základních strategických otázkách, do značné míry jsou jeho kompetence podobné těm, které má zastupitelstvo obce podle českého OZŘ. Obecní zastupitelstvo tak může například určovat zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce a s majetkem státu, který má v užívání, schvalovat nejdůležitější úkony týkající se tohoto majetku a kontrolovat hospodaření s ním schvalovat rozpočet obce a jeho změny, kontrolovat jeho čerpání a schvalovat závěrečný účet obce schvalovat územní plán obce vyhlašovat místní referendum volit a odvolávat hlavního kontrolora obce zřizovat, zrušovat a kontrolovat rozpočtové a příspěvkové organizace obce, zakládat a zrušovat obchodní společnosti a jiné právnické osoby a schvalovat zástupce obce do jejich statutárních a kontrolních orgánů. Zastupitelstvo obce svolává starosta obce, pokud by ho nechtěl svolat, pak namísto starosty zastupitelstvo svolá jeho zástupce nebo pověřený člen zastupitelstva obce, což funguje jako pojistka proti nečinnosti starosty.

Stejně jako v české právní úpravě je starosta obce nadán sistační pravomocí, ovšem nikoliv vůči obecní radě, ale vůči obecnímu zastupitelstvu, a to ve smyslu § 13 odst. 6 OZR. Pokud je starosta přesvědčen, že je usnesení obecního zastupitelstva pro obec nevýhodné nebo je v rozporu se zákonem, pak může pozastavit jeho výkon a předložit tuto otázku na jednání dalšího obecního zastupitelstva, které musí starostovu sistační přehlasovat minimálně 3/5 většinou všech členů zastupitelstva. Nezákonnost nebo zjevná nevýhodnost pro obec nemusí být prokazována, postačuje starostova domněnka. Zjevná nevýhodnost je v aplikační praxi posuzována především z hlediska finančního, aniž by se samozřejmě jednalo o jediné hledisko. Starostu nelze nijak sankcionovat v případě, že se později ukáže, že usnesení nebylo nezákonné ani zjevně nevýhodné pro obec. Je-li v obci zřízena obecní rada, musí starosta pozastavení výkonu usnesení nejdříve projednat na jejím zasedání. Jejím názorem však není starosta vázán. Důsledkem sistance je, že usnesení nevyvolává právní účinky.

Zajímavé je oproti české právní úpravě postavení obecního úřadu. Obecní úřad zabezpečuje podle § 16 odst. 1 OZR organizační a administrativní věci obecního zastupitelstva, starosty a orgánů, které byly zřízeny zastupitelstvem obce. Podle § 16 odst. 2 OZR obecní úřad např. zabezpečuje písemnou agendu orgánů obce a orgánů zřízených zastupitelstvem obce, zabezpečuje odborné podklady pro jejich jednání, vyhotovuje písemná rozhodnutí starosty obce ve správním řízení a vykonává nařízení

a usnesení obecního zastupitelstva a starosty obce. Místo tajemníka obecního úřadu zastává v podmínkách samosprávy na Slovensku přednosta obecního úřadu. Obecní úřad proto podle OZR není tím orgánem, který by vykonával přenesenou působnost (srov. § 109 odst. 3 písm. b) OZR). Tím, že starosta obce vydává organizační řád obecního úřadu, v podstatě sám formuje, jak jeho úřad bude vypadat.

Volby starostů na Slovensku jsou upraveny v ZOV. Zajímavostí je, že na rozdíl od ČR dosáhl zákonodárce na Slovensku přijetí jednotného volebního kodexu (tento zákon upravuje volby do Slovenské národní rady, do Evropského parlamentu, prezidenta Slovenské republiky, lidového hlasování o odvolání prezidenta Slovenské republiky, do orgánů územní samosprávy a vyhlášení referenda), což je stav, kterého dosaženo v ČR doposud nebylo.

Starostou obce může být podle § 165 ZOV zvolen občan obce s trvalým pobytem v obci, kterému je nejméně první den voleb 25 let. Pro volby starosty obce jsou podle § 166 odst. 4 ZOV v každé obci utvořeny jednomandátové volební obvody.

Kandidátní listiny pro volby starostů mohou podávat politické strany, z nichž každá může uvést na kandidátní listině pouze jednoho kandidáta; politické strany mohou podat rovněž kandidátní listinu se společným kandidátem. Kandidovat na funkci starosty mohou rovněž nezávislí kandidáti; součástí kandidátní listiny je v tomto případě petice podepsaná stanoveným počtem voličů podporujících kandidaturu na funkci starosty. Kandidát na funkci starosty musí mít trvalý pobyt v obci, ve které kandiduje. Starostou je zvolen kandidát, který získal nejvyšší počet platných hlasů. Při rovnosti hlasů se konají nové volby.

Starostu podle § 13b OZR zastupuje zástupce starosty, kterého zpravidla na celé funkční období pověřil zastupováním starosta do 60 dní od složení slibu starosty; pokud tak neučiní, zástupce starosty zvolí obecní zastupitelstvo. Zástupcem starosty může být pouze člen zastupitelstva obce. Pokud má obec více jak 20 000 obyvatel, může starosta pověřit zastupováním dva zástupce starosty; přitom musí určit jejich pořadí. Starosta může zástupce starosty kdykoliv odvolat. Zanikne-li mandát starosty v průběhu funkčního období, plní úkoly starosty v plném rozsahu jeho zástupce, a to do složení slibu novým starostou.

Mandát starosty zaniká na základě zákonem stanovených taxativních důvodů, mimo jiné rovněž vyhlášením výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty. Podle § 13a odst. 3 OZR obecní zastupitelstvo vyhlásí místní referendum o odvolání

starosty, pokud to peticí požaduje alespoň 30 % oprávněných voličů, tehdy pokud starosta hrubě či opakovaně zanedbává své úřední povinnosti, resp. porušuje právní předpisy, pokud nepřítomnost starosty či jeho nezpůsobilost k výkonu funkce trvá déle než 6 měsíců. Výsledky hlasování obyvatel obce o odvolání starosty jsou platné, pokud se hlasování zúčastnila alespoň jedna polovina oprávněných voličů a pokud bylo rozhodnutí přijato nadpoloviční většinou zúčastněných hlasujících (MV ČR, 2011, s. 11).

Ze shora uvedeného je pak zřejmé, že se český návrh téměř výhradně inspiroval právní úpravou na Slovensku, byť sami zpracovatelé analýzy MV ČR uvádí, že je nutné důsledně posuzovat výhody a nevýhody zavedení přímé volby starostů, jelikož v ČR je jiná koncepce územní samosprávy než na Slovensku.

V analýze MV ČR pak byly vyjmenovány výhody a nevýhody slovenského modelu. Mezi výhody byla zařazena ta skutečnost, že moc v obci je rozdělena mezi starostu obce a zastupitelstvo obce s tím, že starosta obce je na obecním zastupitelstvu nezávislý. Starosta obce je pod výraznější kontrolou obyvatel obce, již jen kvůli jeho možnému odvolání. Mezi výhody byla zařazena i jednodušší pružnější správa obce.

Mezi nevýhody pak bylo naopak zařazena ta skutečnost, že v podmínkách slovenských obcí je poměrně malá vnitřní kontrola starosty obce. Za hlavní nevýhodu byla spatřována pouze politická odpovědnost za výkon funkce, což kvůli silnému postavení starosty obce nemusí být odpovídající. Mezi hlavní nedostatky pak patří i to, že mohou vzniknout spory mezi starostou obce a zastupitelstvem obce a mohou si blokovat předkládané návrhy.

Přímá volba se pak nezdá optimální v případě malé volební účasti, neboť díky systému relativní většiny postačí ke zvolení starostou obce poměrně malá část hlasů (MV ČR, 2011, s. 13).

3.7.3 Právní úprava přímé volby starostů v Rakousku

Právní úprava obecního zřízení v Rakousku je velmi podobná tomu českému, což je bezpochyby dáno společným historickým vývojem, zejména v 19. století, kdy byly na území tehdejšího Rakouska - Uherska položeny základy moderní samosprávy. Tato podoba je dokonce větší, než v případě slovenského modelu (Balík, 2009, s. 118). Česká samospráva byla do značné míry formována stejně jako v Rakousku na základě

obecního zákona z roku 1862. Obě země spojuje podobný systém spojeného modelu výkonu veřejné správy.

Přímá volba starostů v Rakousku byla zavedena nikoliv z nutnosti, k jejímu zavedení přispěly obdobné důvody, jako již byly v této práci uvedeny. Haller (1996, s. 27) uvádí jako hlavní důvody pro zavedení přímé volby starostů znovunastartování a zájem o správu věcí veřejných na místní úrovni, zvýšení transparentnosti politických a rozhodovacích procesů a snížení nespokojenosti voličů se správou věcí veřejných. Cílem zavedení přímé volby mělo být rozdělení hlasů pro kandidující subjekty místní politiky, omezení zákulisního vyjednávání s tím, že by představitel obce měl být zvolen přímo, nikoliv na základě zákulisního koaličního vyjednávání, neboť mnohdy docházelo k tomu, že moc uchopily jiné, než vítězné subjekty (Haller, 1996, s. 28). Stejný autor uvádí jako nejvýznamnější důvody pro přímou volbu starostů posílení pozice starosty, větší možnost úspěchu pro nezávislé kandidáty, vyjasnění politické odpovědnosti nebo vyloučení koaličních vyjednávání.

Zavádění institutu přímé volby starosty v Rakousku bylo doprovázeno mnohými problémy, mimo jiné i právními, kdy byla přímá volba napadena i u Ústavního soudu, probíhala poměrně vyostřená diskuse o jejím zavedení, kdy byly nejvíce vyslovovány obavy z nefunkčnosti systému spolupůsobení obecních orgánů (Holzinger a kol., 2006).

Přímá volba starostů byla spolkovými zeměmi zaváděna postupně. Základním kamenem pro zavedení přímé volby starostů byla novelizace rakouské Ústavy z roku 1994, přičemž do jejího čl. 117 byl přidán odst. 6, který uvádí, že starostové jsou voleni obecním zastupitelstvem. V jednotlivých ústavách spolkových zemí však může být stanoveno, že starostové jsou voleni přímo. Ústava Rakouska upravuje podobně jako Ústava ČR základní principy uspořádání obcí.

Podle čl. 117 odst. 1 Ústavy Rakouska se skládá obec z obecní rady (Gemeinderat), což je obdoba českého zastupitelstva obce, obecního představenstva (Gemeindevorstand) a starosty obce. Obecní rada je přímo voleným orgánem, který rozhoduje o zásadních otázkách v obci (např. o majetku, rozpočtu, místní normotvorbě atd.). Rakouská ústava k činnosti obecní rady uvádí, že její schůze jsou podobně jako v ČR veřejné, k přijetí usnesení je zapotřebí nadpoloviční většina přítomných členů rady, přičemž při výjimečných otázkách může být kvórum i vyšší. Na ústavní úrovni je dokonce zakotveno, že obecní rada může hlasovat per rollam či videokonferenčně, přičemž pak je nutná k rozhodnutí nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.

Podobně jak v ČR je působnost obce v Rakousku rozdělena na samostatnou a přenesenou, která je na obce delegována státem.

Volební systém u komunálních voleb je poměrný za použití D'Hondtova dělitele ve všech spolkových zemích. Každá kandidátní listina musí být podpořena odpovídajícím počtem občanů. Zvláštností je hranice aktivního volebního práva, která je v Rakousku stanovena na 16 let (Sladká, 2021, s. 32).

Starosta je z celkem devíti spolkových zemí nepřímou volen pouze ve třech, a to v Dolním Rakousku, Štýrsku a ve Vídni.

3.7.4 Právní úprava volby starostů ve spolkové zemi Horní Rakousko

V dalším textu bude popsána právní úprava ve spolkové zemi Horní Rakousko (Oberösterreich), neboť je Jihočeskému kraji geograficky nejbližší a mezi Jihočeským krajem a Horními Rakousy probíhá poměrně frekventovaná spolupráce.

Právní úpravu fungování obcí na úrovni této spolkové země představuje GemO. Podle § 17 GemO tvoří obec orgány, které byly uvedeny výše, tedy obecní rada, obecní představenstvo a starosta obce.

Podle § 58 GemO starosta zastupuje obec navenek, je výkonným orgánem obce v oblasti přenesené působnosti a zajišťuje rozhodnutí obecního představenstva. Starosta předsedá představenstvu i obecní radě (Balík, 2009, s. 117). Zároveň je významným politickým aktérem na místní úrovni, přičemž úřad starosty je zpravidla považován za čestný a starostové z povolání jsou spíše výjimeční (Balík, 2009, s. 118). Starostovi je svěřena kompetence vykonávat samostatnou působnost obce, kromě vydávání obecních vyhlášek, správa obecního majetku nebo prodej nemovitého majetku obce do určité částky. Starosta rovněž plní úkoly a provádí rozhodnutí přijaté kolegiálními orgány obce. Stejně jako v případě ČR i SR disponuje starosta podle § 59 odst. 2 GemO sistačním oprávněním, zde pak vůči usnesení obou kolektivních orgánů, pokud má za to, že jsou nesprávná nebo nezákonná. Pokud uplatní své sistační oprávnění, předloží věc znovu k rozhodnutí tomu samému kolegiálnímu orgánu, pokud nové usnesení věc nevyřeší, musí věc postoupit dozorovému orgánu. Starosta, podobně jako na Slovensku vyřizuje záležitosti v přenesené působnosti obce, které může přenést na další členy obecní rady.

Vlastní volby starosty probíhají na principu dvoukolové většinové volby s postupem kandidátů do druhého kola v případě, že ani jeden kandidát nezíská více jak

50 % hlasů (OÖE, 2021). Volbu starosty upravuje KWO. Podle § 2 odst. 1 KWO je starosta volen v rovných, přímých a tajných volbách. S každou volbou zastupitelstva obce se koná volba starosty. Starosta, jakož i obecní rada, je v Horním Rakousku volena na šest let (RIS, 2021). Starostu lze v Horním Rakousku také odvolat (vyslovit mu nedůvěru). Pro jeho odvolání se musí vyslovit absolutní většina odevzdaných hlasů.

Obecní rada „Gemeinderat“ je ústředním politickým orgánem (obdoba českého zastupitelstva obce). Spravuje obecní majetek, rozhoduje o kompetencích, schvaluje obecní rozpočet, sestavuje účetní uzávěrku, vydává nařízení a vyhlášky, rozhoduje o plánu rozvoje města, regulačním plánu apod. (viz § 43 GemO). Zároveň je to orgán kontrolní, který dohlíží na ostatní orgány obce. Rada zřizuje výbory a poradní sbory. V Horním Rakousku je rada volena na šest let, obdobně jako starosta obce. Zajímavostí je, že podle § 107 GemO může vláda státu obecní radu obce rozpustit, pokud je trvale neschopná se usnášet, porušuje opakovaně zákony nebo opakovaně její činnost vyžadovala zásah dozorového úřadu. V takovém případě vláda jmenuje zmocněnce, který spravuje obec do složení slibu nového starosty.

Starostu zastupuje místostarosta nebo místostarostové, kteří jsou voleni z řad obecní rady, a to vždy jejím nejsilnějším klubem (v případě jednoho místostarosty první nejsilnější klub zastupitelstva, v případě druhého místostarosty druhý nejsilnější klub zastupitelstva).

Obecní představenstvo je iniciativním orgánem obecní rady, může připravovat podklady pro jednání zastupitelstva a interpelovat ho. Zároveň může rozhodovat např. o prodeji obecního majetku, pokud tato kompetence nenáleží starostovi, jmenování přednosta obecního úřadu, vydávání směrnic a dozor nad obecním majetkem atd.

Obecní úřad v Rakousku má ve smyslu § 37 GemO obdobné postavení jako obecní úřad v ČR, neboť zajišťuje faktickou činnost obce a rozhodnutí obecních orgánů. Obecní úřad řídí přednosta, kterého volí zastupitelstvo obce. Starosta zároveň stojí v čele obecního úřadu, přednosta úřadu je mu podřízen a odpovídá mu za řízení vnitřní služby a dohled nad všemi orgány obce.

3.7.5 Právní úprava přímé volby starostů v Polsku

Před vlastním stručným popisem právní úpravy přímé volby starostů v Polsku je nutné se věnovat základnímu členění území tohoto státu, které je poněkud odlišné od již jmenovaného Slovenska a Rakouska. Fundamentálním prvkem územní samosprávy

v Polsku jsou podle čl. 163 a násl. Ústavy Polska obce („gminy).“ Gminy v Polsku ovšem ne vždy odpovídají jedné územní jednotce, ale jedna gmina v sobě může inkorporovat i více obcí v českém pojetí (Centrum polského práva, 2007, s. 21). Gminy je možné dělit na gminy wiejskie (gminy vesnické), gminy wiejsko-miejskie (gminy smíšené – vesnicko - městské) a gminy miejskie (gminy městské). Kromě gminy předpokládá polská ústava vytvoření dalších územních samosprávných celků, které jsou zřízeny zákonem. Těmito dalšími územními jednotkami jsou tzw. „powiaty“ (de facto okresy), a „województwa“ (de facto kraje). Postavení a bližší vymezení gminy je upraveno v ustawie z dnia 8. marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ze zmianami (zákon o obecní samosprávě – dále jen „ZOS“), powiaty jsou vymezeny v ustawie z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, ze zmianami (zákon o okresní samosprávě) a województwa jsou vymezena v ustawie z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (zákon o krajské samosprávě).

Gmina je v Polsku podle čl. 11a ZOS tvořena zejména radou gminy a wójtou (starostou). Rada gminy může rozhodovat ve všech otázkách kromě těch, ve kterých je nutné konat referendum. K tomu je nutné dodat, že přímo v čl. 11 ZOS je upraveno, že obyvatelé obce hlasují přímým hlasováním v referendu nebo prostřednictvím rady gminy v zastoupení. Volební období rady gminy je podle současného čl. 16 ZOS pětileté.

Do kompetence rady gminy patří podle čl. 18 ZOS například schvalování rozpočtu gminy, přijetí statutu obce, rozhodování o daních a poplatcích, přijímání ekonomických programů, schvalování územních plánů, odměna pro wójtu, spolupráce s jinými obcemi, nakládání s majetkem gminy apod. Rada gminy rovněž kontroluje wójtu a hospodaření gminy.

Wójt (burmistrz nebo prezydent miasta) je na rozdíl od kolegiálního orgánu – rady gminy orgánem monokratickým a jeho úkolem je být výkonnou složkou rady gminy, která řídí podle § 30 ZOS jeho činnost. Wójt je volen od roku 2002 přímo (Centrum polského práva, 2007, s. 23), do té doby byl wójt volen radou gminy. Wójt podle čl. 31 ZOS zastupuje obec navenek a řídí běžné záležitosti obce.

Wójt rovněž stojí v čele obecního úřadu a stejně jako v případě úpravy českého obecního zřízení působí v postavení zaměstnavatele vůči zaměstnancům obecního úřadu.

Důvodem k zavedení přímé volby starostů byla nízká voličská podpora komunálních samospráv a nízká volební účast v lokálních volbách. Přímá volba měla přinést větší odpovědnost politických představitelů a zvýšit důvěru voličů, kteří uváděli v průzkumech, že komunální politici jsou zkorumpovaní. Podle Swianiewiczze (Švadlenková, 2013, s. 92) došlo k reformě také díky vlivu ostatních Evropských zemí. Přímá volba starostů byla v 90. letech rozšířeným trendem a předmětem debat v mnohých zemích.

Wójtem může být osoba – volič, starší 25 let. Po volbách musí wójt získat tzv. absolutorium (nebo také svolení či vyslovení důvěry), které mu uděluje rada gminy. V případě, že rada gminy wójtovi neudělí absolutorium podle § 28a ZOS, nedojde automaticky k jeho odvolání, ale následuje referendum o otázce odvolání wójta z jeho funkce. Rada gminy může schválit usnesení o uskutečnění referenda v otázce odvolání wójta i z jiných důvodů než neudělení absolutoria, avšak musí se k tomuto vyslovit dostatečný počet radních (3/5 všech členů rady).

Wójt si ustavuje nařízením své zástupce, jejichž počet závisí na velikosti gminy. Wójt realizuje usnesení rady gminy a vykonává další činnosti stanovené zákonem, jako je např. příprava návrhů usnesení rady gminy, hospodaření s majetkem gminy, příprava a realizace rozpočtu gminy, rozhodování o běžných záležitostech gminy.

Wójt má k realizaci svěřených úkolů k dispozici úřad gminy. Úřad gminy je pomocným orgánem wójta, přičemž wójt stojí v jeho čele. Není tedy vyloučeno, aby byl úřad gminy k dispozici i radě gminy. Zaměstnanci úřadu nemají své vlastní kompetence, jednají pouze jménem a na základě zmocnění wójta. Organizační strukturu a zásady fungování úřadu stanoví organizační řád, který vydává wójt formou nařízení. Vedoucím úřadu gminy je ze zákona wójt. Wójt je tedy, podobně jako starosta v ČR, v pozici zaměstnavatele vůči zaměstnancům úřadu. Jak bylo uvedeno výše, může své pravomoci týkající se vedení úřadu delegovat na tajemníka (Centrum polského práva, 2007, s. 23).

Při volbách do obecních rad jsou v Polsku užívány dva volební systémy – většinový v malých obcích a proporcí ve městech. Tento systém umožňuje volit v malých obcích osobnosti a ve větších městech, kde je osobní znalost kandidátů málo častá, naopak politické strany. Hranice, která dělí volební systém na poměrný a většinový je 20 tisíc obyvatel (Swianiewicz, 2003, s. 292). V obcích do 20 tisíc obyvatel udělují voliči hlasy jednotlivým kandidátům. Zvoleni jsou kandidáti s největším počtem získaných hlasů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost.

V obcích nad 20 tisíc obyvatel voliči hlasují pro kandidátní listinu jako celek, přičemž mají možnost udělit jeden preferenční hlas. Mandáty se přidělují D'Hondtovým systémem a uzavírací klauzule činí 5 % (Trojan, 2009, s. 244-245). Pro volbu starostů se používá dvoukolový většinový systém. Prvního kola se často účastní víc než 10 kandidátů. Pokud se koná druhé kolo, postoupí do něj pouze dva nejúspěšnější kandidáti. Volba starosty se koná současně s volbou rady. V obcích s populací nižší než 20 tisíc jsou úspěšní nezávislí kandidáti. V této velikostní kategorii není stranická příslušnost rozhodující. Naopak v obcích nad 20 tisíc obyvatel volební systém nahrává stranickým kandidátům (Trojan 2009, s. 244-245). Díky přímé volbě starostů se do čela polských obcí v letech 2002 a 2006 dostalo více nezávislých kandidátů než v roce 1998, přičemž byly zvoleny poměrně výrazní kandidáti, kteří se vymezovali proti politice celostátních stran a kritizovali konfrontační politiku hlavních politických sil v Parlamentu. Naopak se soustředili na lokální témata, jako je například zvýšení životní úrovně v obcích, kde kandidovali (Zbiejczuk, 2006).

3.8 Shrnutí a porovnání postavení starosty v komparovaných zemích

Na základě provedené komparace postavení starosty v jednotlivých zemích jsou níže zaneseny nejdůležitější rysy jednotlivých volebních systémů s ohledem na fungování obecních orgánů a postavení starosty obce.

Tabulka č. 3 - Srovnání rakouského, slovenského a polského modelu vs. ČR

Téma	Horní Rakousko	Slovensko	Polsko	ČR
Systém silného starosty	Ano	Ano	Ano	Ne
Slučitelnost pozice zastupitele a starosty	Ano	Ne	Ne	Ano
Hlasovací právo v zast. obce	Ne	Ne	Ne	Ano
Sistace (odložení účinnosti) usnesení zastupitelstva nebo rady starostou	Ano	Ano (zastupitelstvo)	Ne	Ano (rada)

Výkon státní správy starostou	Ano, lze přenést na členy obecní rady	Ano – hlava moci výkonné v obci	Ne	Ano, pokud není zřízena funkce tajemníka
Zastoupení obce navenek	Ano	Ano	Ano	Ano
Starosta jako statutární orgán	Ano - v majetkových a personálních záležitostech	Ano - v majetkových a personálních záležitostech	Ano - v majetkových a personálních záležitostech	Ne
Orgány obce	Obecní rada (zastupitelstvo), obecní představenstvo (rada), starosta obce	Zastupitelstvo obce, starosta obce	Rada gminy (zastupitelstvo), vojt (starosta)	Zastupitelstvo obce, rada obce, obecní úřad, starosta obce
Volební systém starosty obce	Dvoukolový systém absolutní většiny	Jednokolový systém relativní většiny	Dvoukolový systém absolutní většiny (druhé kolo uzavřené, postupují dva kandidáti)	Volen z řad členů zastupitelstva obce
Volební systém zastupitelstva obce	Systém poměrného zastoupení	Klasický systém relativní většiny	Podle velikosti obce většinový systém/poměrného zastoupení	Systém poměrného zastoupení s volnými kandidátními listinami
Pravomoc starosty rozhodovat	Ano, ve vymezených oblastech samostatné působnosti. Vykonává přenesenou působnost, lze svěřit ostatním členům obecního představenstva	Starosta obce rozhoduje ve všech záležitostech správy obce, pokud nejsou zákonem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu.	Starosta rozhoduje v běžných záležitostech obce	Starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti
Odvolání starosty	Ano (na návrh 2/3 obecní rady, absolutní většina při hlasování), referendum	Ano (petice od 30 % oprávněných voličů, hrubé porušení úředních povinností, nezpůsobilost k výkonu po dobu nejméně 6 měsíců)	Ano, referendum (např. poté, co nezíská absolutorium od rady gminy)	Ano (starostu obce odvolává zastupitelstvo obce)
Kontrola starosty ze strany obecních orgánů	Ano	Omezeně (interpelace), nepodléhá hlavnímu kontrolorovi	Ano, pokud realizuje usnesení rady gminy – jedná se o výkonný orgán gminy	Ano
Sloučená volba starosty a zastupitelstva	Ano	Ano	Ano	-
Funkční období starosty	6 let	4 roky	5 let	4 roky

Existence rady obce	Ano (Gemeindevorstand)	Ano	Ne (rada gminy má postavení zastupitelstva), kompetence rady převzal starosta	Ano, kolektivní orgán, výkonný orgán
Ustanovení rady obce	Volena zastupitelstvem obce	Volena zastupitelstvem obce	---	Volena zastupitelstvem obce
Postavení rady obce	Příprava jednání zastupitelstva obce	Iniciativní, kontrolní a výkonný orgán zastupitelstva obce a poradní orgán starosty	---	Příprava materiály pro jednání ZO a má vlastní rozhodovací kompetence
Starosta součástí rady obce	Ano	Ano	---	Ano

4 Rozhovory s představiteli místních samospráv

Tato část diplomové práce obsahuje rozhovory, které byly vedeny se starosty a starostkami obcí, a to jak obcí do 2 000 obyvatel, tak obcí (měst) s rozšířenou působností. Jednotlivé obce, resp. města, byla vybrána jak s ohledem na jejich velikost, znalost místního prostředí, tak s ohledem na to, zda byl respondentem starosta, který je v obci či městě první volební období nebo je starostou již více volebních období. Kritériem bylo i to, zda se v obci či městě volí rada nebo nikoliv. Rozhovory byly vedeny s celkem osmi starosty obcí a měst, různých velikostí a z různých okresů. Ve třech případech byly vedeny rozhovory se starosty obcí s rozšířenou působností (Prachatice, Trhové Sviny a Vimperk), ve dvou případech se jednalo o starosty obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, kde je zároveň volena rada obce (Kovářov a městyš Dolní Bukovsko), ve třech případech se jednalo o obce, kde se rada obce nevolí (Malonty, Ločenice a Žabovřesky).

Ve všech případech byly pokládány připravené otázky a byla dána možnost jednotlivým starostům a starostkám vyjádřit se případně k dalším souvisejícím otázkám podle svého uvážení. Rozhovory byly vedeny v období od 14. 2. 2022 do 1. 3. 2022.

Cílem bylo zjistit názor starostů na přímou volbu, jejich zkušenosti z vedení obce, představu o tom, jak by mohl fungovat přímo volený starosta ve vztahu k ostatním obecním orgánům nebo jaké změny by starostové uvítali v místní samosprávě mimo vlastní přímou volbu starostů. Velmi cenné byly poznatky starostů z každodenní praxe, se kterou se denně setkávají, stejně jako náhled na praktické vztahy mezi starostou obce a zastupitelstvem obce, případně také radou obce.

Při přípravě na rozhovory pak byla prozkoumána i skutečnost, z jaké kandidátní listiny pochází starosta obce a zda se starostou obce stal kandidát z kandidátní listiny, která získala nejvyšší počet hlasů, případně ten, který v rámci kandidátní listiny, získal nejvyšší počet hlasů. Pozornost byla soustředěna i na to, zda starosta pochází z celostátní politické strany nebo hnutí, či se jedná o místní nezávislé kandidáty.

4.1 Rozhovor se starostou obce Malonty

Rozhovor se starostou obce Malonty, panem Vladimírem Malým, proběhl dne 14. 2. 2022. Obec Malonty je obcí se základním rozsahem výkonu přenesené

působnosti, resp. obcí prvního typu a nachází se v okrese Český Krumlov, a to v blízkosti hranic s Rakouskem. V obci není volena rada obce a zastupitelstvo obce má 11 členů. Obec Malonty má celkem 1 342 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních obecních volbách v roce 2018 bylo zaregistrováno celkem 7 kandidátních listin (Volby.cz., 2021). Současný starosta obce je starostou nepřetržitě již šesté volební období (tedy od voleb v roce 1998) a v posledních volbách vedl kandidátku nezávislých kandidátů s názvem „Pro další rozvoj obce“. Starosta Malý obdržel ve volbách nejvyšší počet hlasů (458) se značným odstupem od druhého v pořadí (266). Ve volbách kandidovala v podstatě jen místní sdružení nezávislých kandidátů (Volby.cz., 2021), kromě jedné výjimky, a to kandidátů za Komunistickou stranu Čech a Moravy.

V rámci rozhovoru byly pokládány jednotlivé otázky s tím, že starosta obce většinu z nich okomentoval jednak svým názorem, jednak odpovědi podpořil příklady fungování obce a vztahu starosty a zastupitelstva obce, které vycházejí z jeho dlouholetých zkušeností. První otázka byla směřována ke zjištění osobního názoru starosty na přímou volbu starostů. Starosta Malý odpověděl, že přímou volbu starostů podporuje, a to zejména v obcích do 10 000 obyvatel, kde je předpoklad, že voliči kandidáta na starostu blíže znají, včetně jeho dosavadní práce a jeho schopností. Zároveň uvedl, že téma není pro něj v tuto chvíli zcela zásadní, jelikož současný model fungování obce a vztahy mezi zastupitelstvem obce a starostou obce považuje za dobré, které není nezbytně nutné měnit. Svůj názor samozřejmě formuloval s ohledem na své silné postavení v podstatě po všech absolvovaných volbách, kdy obvykle získával nad ostatními kandidáty velkou převahu.

Za hlavní přínos přímé volby starostů by považoval tu skutečnost, že by si voliči volili přímo určitou osobu, což by vyloučilo případné povolební vyjednávání a obejití kandidáta, který ve volbách obdržel nejvíce hlasů. Zároveň z jeho pohledu vyplývá, že by samotná přímá volba starostů mohla vyloučit některé třenice, které v minulosti při volbě starosty vplynuly („koaliční vyjednávání“). Podotkl ovšem, že v jeho případě se to nikdy nestalo.

V rámci diskuse byly krátce představeny zahraniční modely, které byly popsány v této práci. Starosta Malý po krátkém představení těchto modelů vyslovil názor, že z jeho pohledu by bylo možné využít slovenský i rakouský model. Vzhledem k tomu, že v obci není volena rada obce, má sám poměrně velké kompetence, které ovšem ne zcela využívá a o zásadních otázkách, které by spadaly do jeho kompetence, vždy raději

uvědomí zastupitelstvo obce a nechá si zásadní záležitosti schválit. Starosta Malý tak potvrdil, že zájem o vyšší pravomoci, než mu svěřuje současný zákon, nemá, jelikož i ty považuje za poměrně velké.

Podle jeho názoru samotná přímá volba starostů nemůže zvýšit zájem občanů o dění v obci, protože podle jeho dlouholeté zkušenosti existují skupiny a jednotlivci, kteří se o dění v obci zajímají za jakéhokoliv stavu, pak skupina, která projevuje zájem nahodilý a následně skupina, která se o dění nezajímá vůbec. Na otázku, zda by přímá volba starostů navýšila zájem kandidátů o tuto funkci, uvedl, že s tím v jeho obci problém není, protože kandidátů na starostu je vždy mnoho.

Co se týká voleb, pak by byl pro to, aby byl přímo volený starosta volen ve stejný termín jako zastupitelstvo obce, avšak na samostatné kandidátní listině. Zároveň uvedl, že by chtěl být zároveň členem zastupitelstva obce, protože si nedokáže představit, že by jednalo zastupitelstvo obce bez něj. Na otázku, zda si myslí, že by bylo vhodné prodloužit volební období starosty, případně zastupitelstva obce, uvedl, že podle jeho názoru by bylo vhodné toto období prodloužit na šest let, protože čtyřleté období je poměrně krátké pro to, aby byly dosaženy dlouhodobé cíle, které si starosta obce nebo zastupitelstvo obce zvolí. Zásadně pak nesouhlasil s možnou odvolatelností starosty z důvodu lehké ovlivnitelnosti voličů neúplnými nebo lživými informacemi.

4.2 Rozhovor se starostkou městyse Dolní Bukovsko

Rozhovor se starostkou městyse Dolní Bukovsko, paní Mgr. Ivanou Makovičkovou, proběhl dne 14. 2. 2022. Městys Dolní Bukovsko je obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, tedy obcí prvního typu a nachází se v okrese České Budějovice, ve vzdálenosti zhruba 20 km od Českých Budějovic. V městyse je volena rada městyse, která má 5 členů a zastupitelstvo městyse má celkem 15 členů (Dolní Bukovsko, 2022). V městyse bydlí celkem 1 744 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních obecních volbách v roce 2018 bylo zaregistrováno celkem 5 kandidátních listin (Volby.cz, 2021). Současná starostka městyse je starostkou v prvním volebním období a v posledních volbách vedla kandidátku nezávislých kandidátů s názvem „Šance pro Bukovsko“. Jí vedená kandidátka skončila druhá v pořadí, sama měla druhý nejvyšší počet hlasů (227). Ve volbách kandidovali i kandidáti celostátních politických stran – Občanské demokratické strany a KDU – ČSL (Volby.cz, 2021).

Starostka Makovičková je vzděláním právnička, což bylo přidanou hodnotou vedeného rozhovoru, jelikož se velmi dobře orientovala v systému veřejné správy i v právní úpravě obecního zřízení. Podle jejího názoru není přímá volba starostů žádným přínosem pro fungování obcí a je striktně proti jejímu zavedení. Starostka Makovičková přímo uvedla - „*Myslím, že to není vhodný institut v Čechách. My Češi jsme dost hloupi, nevíme, co je správné a co nikoli, nekriticky přejímáme informace z neověřených zdrojů, pak se takovouto kandidaturou staví každý kandidát na pranýř. Navíc to povede k opakované volbě téhož, protože jsme národ omezený a bojíme se ze všeho nejvíce změny (viz prezidentská volba), navíc pak takový starosta bude prakticky neodvolatelný.*“ Dodala, že tento krok by určitě ke zlepšení fungování správy v obcích nepřispěl, ani nemá potenciál zvýšit zájem občanů obce o věci veřejné, ani zájem o kandidaturu do zastupitelstva obce, resp. o starostenský post.

Podle jejího názoru je současný systém vyhovující. Vyslovila myšlenku, že sdílení pravomocí a odpovědností je v případě ČR optimální variantou. V rozhovoru se projevilo právní vzdělání paní starostky, neboť poměrně detailně popsala fungování orgánů obce za současné právní úpravy a principy zastupitelské demokracie obecně, včetně právní úpravy na ústavní úrovni. Pokud by měla být přímá volba starostů zavedena, pak by si ji uměla představit ve velmi malých obcích např. do 500 obyvatel, kde již v současné době mnoho kandidátů kandiduje každý sám za sebe, a tak de facto přímá volba v některých těchto obcích již existuje. Na dotaz, zda by mohla uvést přínosy přímé volby, pokud by byla zavedena, uvedla, že přímá volba by mohla omezit tzv. politikaření. Podle jejího názoru politikaření spočívá v tom, že do voleb jdou strany jako koalice s konkrétním plánovaným obsazením funkcí. To se však může změnit, ač to bylo nějak avizováno veřejnosti a voličům. Typicky jde o případ, kdy lídr strany má být starostou a zastupitelstvo jej nezvolí, přestože před volbami panovala takováto domluva. Což lze vyložit jako podvod na lídra, který zaštití svým jménem kandidátku, i na voliče samotné. Jako negativum uvedla možné snížení volební účasti, pokud by lidé měli omezený výběr kandidátů na starostu obce.

Po diskusi o systémech v jiných zemích uvedla, že ten český je jí nejbližší a maximálně by si uměla představit fungování podle modelu rakouského. K otázce, zda by měl být starosta součástí rady nebo zastupitelstva obce uvedla, že „*starosta obce by měl být vždy členem rady i zastupitelstva obce i z důvodu odpovědnosti za předpokládaný materiál a osobní angažovanosti v projednávaných záležitostech. Nikoli*

jako tzv. tajemník/manažer, který by jednal na základě pokynů členů RM/ZM. Tento systém nemůže v ČR fungovat. Vnímám silnou existenci nátlaků a hrozby. Postavení a stávající roli starosty by na sebe automaticky vzal nejsilnější zastupitel nebo radní.“

Se starostkou Makovičkovou proběhla i diskuse ohledně délky volebního období, v rámci níž uvedla, že v současnosti vnímá jako velmi kontraproduktivní čtyřleté funkční období starosty. Jedná se o krátké období, aby se ukázaly kvality starosty a hlavně, aby se daly realizovat koncepční věci, neboť podle její zkušenosti se nejvíce realizovaných věcí a výsledků projeví ve 3. a 4. roce volebního období. Byla by pro to, aby bylo volební období prodlouženo na šest let.

Pokud by byl starosta obce volen přímo, byl by podle jejího názoru optimální dvoukolový systém absolutní většiny. Velmi negativně pak vnímala vzhledem k výše zmíněnému názoru na přímou volbu i případné odvolání starosty v referendu, které označila jako velmi lehce zneužitelné.

4.3 Rozhovor se starostou obce Kovářov

Rozhovor se starostou obce Kovářov, panem Pavlem Hrochem, proběhl dne 18. 2. 2022. Obec Kovářov je obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, tedy obcí prvního typu a nachází se ve správním obvodu města Milevska, v okrese Písek. V obci je současně volena rada obce, která má 5 členů, zastupitelstvo obce má celkem 15 členů (Kovářov, 2022). V obci bydlí celkem 1 465 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních letech bylo registrováno celkem 5 kandidátních listin, dvě celostátní politické strany, a to KDU-ČSL a KSČM, dále pak regionální hnutí Jihočeši 2012 a dvě sdružení nezávislých kandidátů. Starosta pochází z kandidátní listiny Jihočeši 2012. V rámci kandidátní listiny obdržel druhý nejvyšší počet hlasů (287), přičemž nejvyšší počet hlasů v rámci kandidátní listiny i absolutně obdržel kandidát s počtem 293 hlasů (Volby.cz, 2021). Starosta Hroch je ve funkci od roku 2002, od roku 2012 je rovněž člen Zastupitelstva Jihočeského kraje a od roku 2016 uvolněný radní Jihočeského kraje.

Rozhovor začal otázkou, proč nebyl starostou zvolen kandidát, který obdržel ve volbách nejvyšší počet hlasů. Starosta Hroch na tuto otázku odpověděl tak, že tento kandidát funkci starosty vykonávat nechtěl (je však členem rady obce).

Rozhovor dále pokračoval otázkou, jako v předchozích případech, a to dotazem na jeho názor k přímé volbě starostů. Starosta Hroch sdělil, že „*přímá volba starostů*

pro mě není a nebyla téma. Jsem striktně proti přímé volbě starostů, současný systém určitě není bez chyb, ale neumím si představit, že by přímá volba starostů fungovala podobně jako přímá volba prezidenta. Myslím, že to je přesně ukázka toho, proč by přímá volba starostů zavedena být neměla.“

Názor starosty Hrocha byl poměrně striktní. Argumentoval tím, že byl účasten diskusí v roce 2011 ohledně zavedení přímé volby starostů, o kterou se v té době velmi zajímal. Uvedl, že argumentace MV ČR ho v té době nepřesvědčila, stejně jako odpovědi na otázky ohledně možné koexistence přímo voleného starosty a zastupitelstva obce. Poukázal na to, že si nastudoval i slovenský model přímé volby starostů s tím, že u něj spatřuje velké riziko ve velkých kompetencích starosty v kombinaci se způsobem jeho odvolávání a kontrolou výkonu jeho funkce. Sdělil, že si nemyslí, že je česká společnost na přímou volbu starostů připravena.

Podle jeho názoru by neměla být přímá volba zavedena ani v malých obcích, neboť to nevyřeší jejich nejpálčivější problémy, totiž, že nikdo nechce zastávat funkci starosty, která je velmi často uvolněná, nebo velmi špatné rozvojové možnosti malých obcí s ohledem na tvorbu jejich rozpočtu. Podle jeho názoru by se spíše diskuse měla zaměřit na slučování malých obcí s těmi většími, neboť tak by vláda a MV ČR udělala pro veřejnou správu v území mnohem více dobrého, než je přímá volba starostů, o kterou reálně nikdo nestojí. Na námitku, že přímá volba je rozšířená v mnoha evropských zemích, a to i v zemích bývalého východního bloku, uvedl, že „*to je sice možné, ale nemyslím, že bychom měli každou hloupost bezduše přejímat.*“ Uvedl dále, že současný model vyžaduje spolupráci všech obecních orgánů i politických subjektů, což je vzhledem k aktuálně rozdělené společnosti žádoucí. Dále uvedl, že problémy jsou vždy jen jedny, mnohdy spíše technického rázu, a tak by byl případný boj mezi starostou a zastupitelstvem obce jen zbytečnou komplikací.

V rámci rozhovoru byl starostovi krátce popsán rakouský model, vysvětlena koexistence obecních orgánů (obecní rady, představenstva a starosty), stejně jako pravomoci starosty a zastupitelstva obce. Po krátké diskusi starosta Hroch sdělil, že pokud by již opravdu bylo nutné přímou volbu zavést, pak by to bezpochyby neměl být ani slovenský ani polský model, ale uměl by si představit fungování rakouského modelu.

V tomto rozhovoru bylo vysloveno zásadní negativní stanovisko k přímé volbě starostů, argumenty pak byly podobné, jako při jiných rozhovorech a stejně jako v případě jiných starostů velmi silně rezonuje paralela mezi přímou volbou prezidenta

republiky a přímou volbou starostů, a to v negativních souvislostech. Spíše než aby byla přímá volba prezidenta republiky dobrým příkladem, je příkladem negativním, který mezi dotazovanými starosty představuje spíše zdroj obav.

Podobně jako jiní starostové by naopak podpořil prodloužení volebního období zastupitelstva obce i posílení většinových prvků a změnu volebního systému, který považuje za velmi nešťastný a nepřehledný.

4.4 Rozhovor se starostou města Prachatic

Rozhovor se starostou města Prachatic, Ing. Martinem Malým, se konal dne 24. 2. 2022. Město Prachatic je obcí s rozšířenou působností a okresním městem. Ve městě je samozřejmě volena rada města, která má 7 členů, v čele městského úřadu stojí tajemník a zastupitelstvo města má celkem 21 členů (Prachatic, 2022). Město má celkem 10 706 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních obecních volbách v roce 2018 bylo zaregistrováno celkem 9 kandidátních listin (Volby.cz, 2021).

Z celostátních politických stran se voleb zúčastnila KSČM, ČSSD, ANO 2011, KDU-ČSL, ODS a čtyři sdružení nezávislých kandidátů. Současný starosta obce kandidoval za sdružení s názvem „Nezávislí“ s tím, že absolutně obdržel nejvyšší počet hlasů (1 903), druhý kandidát v pořadí získal pouze 1 175 hlasů (Volby.cz, 2021). Starosta Malý je starostou města již od roku 2010, v letech 2006 – 2010 byl místostarostou města.

Z odpovědí starosty města vyplynulo, že z jeho pohledu je přímá volba starostů zásadním tématem a měla by být nadále řešena a diskuse o ní obnovena i na vládní a ministerské úrovni. Podle jeho názoru by měla být přímá volba starostů zavedena bez ohledu na velikost obce, tj. jednotně pro všechny typy obcí. Uvedl zároveň, že přímá volba starostů může zlepšit fungování veřejné správy v území i zvýšit zájem voličů o správu věcí veřejných a zájem o volené funkce. Starosta rovněž sdělil, že by uvítal změnu z poměrného volebního systému na systém většinový a souhlasil by se zavedením slovenského modelu podle analýzy MV ČR z roku 2011 a prodloužením volebního období zastupitelstva i starosty na šest let.

Ze znalostí místních poměrů autorka vyjadřuje přesvědčení, že odpovědi starosty obce jsou determinovány jeho složitým postavením vůči ostatním obecním orgánům (v minulosti čelil několikrát odvolání z funkce), a těsné většině v zastupitelstvu obce s tichou podporou KSČM (Deník, 2020).

4.5 Rozhovor se starostkou města Vimperk

Rozhovor se starostkou města Vimperk, Ing. Jaroslavou Martanovou, proběhl dne 18. 2. 2022. Město Vimperk je obcí s rozšířenou působností a nachází se v okrese Prachatice v blízkosti hranic s Německem. Město disponuje radou města, která má 5 členů (Vimperk, 2022). Zastupitelstvo města má celkem 17 členů (Volby.cz, 2021). Ve městě bydlí 7 400 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních volbách v roce 2018 bylo registrováno celkem 12 kandidátních listin, z toho pět sdružení nezávislých kandidátů a pět celostátních politických subjektů (ANO 2011, ČSSD, SPR - RSC, KSČM, ODS, ANO 2011). Starostka pochází z hnutí Starostové a nezávislí a ve volbách obdržela celkem 1 463 hlasů, což byl zdaleka nejvyšší počet s velkým odstupem od druhého kandidáta ze stejné kandidátní listiny, který obdržel 993 hlasů (Volby.cz, 2021). Starostka města je druhé volební období (2014 – 2017, 2018 – dosud), v předchozích volbách v roce 2010 až 2014 byla místostarostkou města.

Z odpovědi starostky města na dotaz na její názor k přímé volby starostů bylo zjištěno, že je s tématem velmi dobře obeznámena a dobře s v něm orientuje, nicméně nejedná se pro ni o důležité téma. Nepovažuje ho za důležité ani pro fungování obecní samosprávy ani z hlediska fungování města Vimperk. Sdělila, že za současně platné legislativy a současného volebního systému nelze uvažovat o tom, že by byl starosta volen přímo, jelikož si nedokáže představit, jak by koexistovaly obecní orgány, zejména starosta města a zastupitelstvo města. Na dotaz hlavní výhody přímé volby starostů, kterou by spatřovala, uvedla, že „*Výhodou přímé volby starosty je to, že lidé si vyberou na základě svého posouzení toho, o kom si myslí, že bude dobrým starostou. Ve městech nastává problém v tom, že ani nemusí znát osobu kandidující na starostu a v mnoha případech se může jednat o velmi šikovného a schopného člověka, který se dříve v komunální politice výrazně neprojevoval.*“ Naopak za největší nebezpečí přímé volby považuje to, že „*voliči zvolí osobu z jednoho volebního uskupení a zbývající část zastupitelů/radních bude z jiné volební kandidátky a nemusí vždy jednat ve shodě. Samotný starosta či s jedním kolegou v pětičlenné radě proti třem mnohdy toho moc nezmohou. Obdobná situace může také nastat v zastupitelstvu.*“ Podle jejího názoru by byla přímá volba k diskusi pouze v okamžiku, kdy by bylo upraveno postavení přímo voleného starosty a změněna související legislativa. Jako negativní příklad přímé volby uvedla přímou volbu prezidenta republiky.

Na otázku, zda může přímá volba zvýšit zájem občanů o správu veřejných věcí, odpověděla, že podle jejích zkušeností je to nastaveno tak, že kdo se chce zajímat o komunální politiku, zajímá se. Kdo o ni nemá zájem, je k tomu do jisté míry lhostejný, pouze se omezí na jednotlivé aktivity u témat, která ho zajímají nebo se ho přímo dotýkají.

V případě zavedení přímé volby by preferovala dvoukolový systém absolutní většiny s druhým kolem uzavřeným, kam postupují dva kandidáti.

V současné době nepovažuje za nutné prodloužit volební období zastupitelstva obce, ani případně přímo voleného starosty. Pokud by byla přímá volba zavedena, považovala by za nutné, aby byl přímo volený starosta součástí rady i zastupitelstva obce, resp. města.

4.6 Rozhovor se starostkou města Trhové Sviny

Rozhovor se starostkou města Trhové Sviny, Mgr. Věrou Korčakovou, proběhl dne 18. 2. 2022. Město Trhové Sviny je obcí s rozšířenou působností a nachází se v okrese České Budějovice. Město samozřejmě disponuje radou města, která má 7 členů (Trhové Sviny, 2022). Zastupitelstvo města má celkem 23 členů. Ve městě bydlí celkem 5 279 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních volbách v roce 2018 bylo registrováno celkem 9 kandidátních listin, z toho čtyři sdružení nezávislých kandidátů a pět celostátních politických subjektů (ANO 2011, KSČM, ODS, KDU-ČSL, ČSSD). Starostka pak pochází ze sdružení nezávislých kandidátů s názvem „Volba pro město Trhové Sviny.“ Ve volbách obdržela celkem 567 hlasů, což byl druhý nejvyšší počet pro kandidáta ve volbách. Nejvyšší počet obdržel místostarosta města, byť jen o tři hlasy, a to celkem 570 hlasů z kandidátní listiny „Jsme tady doma.“ Starostka města je ve funkci první volební období, v předchozích volbách v roce 2010 a 2014 byla místostarostkou města (Volby.cz, 2021).

Na základní otázku, jaký názor má na přímou volbu starostů, starostka Korčaková odpověděla, že s přímou volbou starostů nesouhlasí, a to zejména z důvodu, že při tomto názoru vychází ze zkušeností, které ve svých funkcích nasbírala. K tématu uvedla, že *„pokud je v koalici několik stran, které se jasně vymezují proti jedné straně, je logické, že lídr jediné opoziční strany může dostat nejvíce hlasů. Pokud by toto platilo, stalo by se (a u nás k tomu skutečně došlo), že koalice měla více zastupitelů, ale jako*

jedinec dostal nejvíc hlasů lídr opoziční strany. Pokud by se stal starostou, měl by menšinu v zastupitelstvu – je tedy jedno, zda se volí rada města.“

V rámci rozhovoru konstatovala, že pro ni se nejedná o aktuální téma veřejné správy a než přímou volbu starostů, raději by uvítala prodloužení volebního období zastupitelstva města. S ohledem na své zkušenosti není toho názoru, že by přímá volba zvýšila zájem veřejnosti o zasahování do správy veřejných věcí. Zároveň uvedla, že by spíše podporovala změnu volebního systému, který by posiloval většinové prvky při obecních volbách. K otázce na změnu volebního systému uvedla, že by určitě podporovala takový systém, který by byl jednodušší na sčítání a byl spravedlivější při přerozdělování hlasů.

4.7 Rozhovor se starostkou obce Žabovřesky

Rozhovor se starostkou obce Žabovřesky, paní Lucií Eliášovou, proběhl dne 26. 2. 2022. Obec Žabovřesky je obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, tedy obcí prvního typu a nachází se ve správním obvodu statutárního města České Budějovice, v okrese České Budějovice. V obci není volena rada obce, zastupitelstvo obce má celkem 9 členů (Žabovřesky, 2022). V obci bydlí celkem 424 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních obecních volbách v roce 2018 byly registrovány celkem 2 kandidátní listiny, a to vždy sdružení nezávislých kandidátů. Starostka pochází z kandidátní listiny Žabovřesky 1. Ve volbách obdržela nejvyšší počet hlasů z obou kandidátních listin (165), druhý kandidát v pořadí obdržel celkem 150 hlasů (Volby.cz, 2021). Starostka Eliášová je ve funkci druhé volební období.

Rozhovor byl započat podobnou otázkou, jako v předchozích případech a to, jaký názor má starostka na přímou volbu starostů. Podle jejího názoru by bylo vhodné přímou volbu starostů zavést, protože přímá volba starostů by mohla znamenat odpolitizování fungování zastupitelstva obce a k absenci vytváření různých nefunkčních koalic, byť připouští, že v případě obce Žabovřesky se zpravidla nic takového neděje a obvykle není problém složit zastupitelstvo a zvolit starostu, protože je cílem řešit problémy v obci bez ohledu na příslušnost. O tom svědčí i to, že v obci kandidují jen sdružení nezávislých kandidátů.

Podle jejího názoru se jedná o aktuální téma, přímá volba starostů by mohla fungovat zejména v případě menších obcí např. kolem 1 000 obyvatel, kde se zpravidla stejně stává starostou kandidát, který získal ve volbách nejvyšší počet hlasů. V dalším

průběhu rozhovoru se vyslovila pro to, že by měly přicházet do úvahy i ostatní okolnosti, jako je např. prodloužení volebního období zastupitelstva obce.

K přímé volbě dále uvedla, že nemalým problémem kromě případných problémů s fungováním obecních orgánů navzájem, který trápí veřejnou správu i nyní, je mnohdy nekompetence mnohých starostů, zejména na malých obcích. Stává se totiž poměrně nezdárka, že starosta, který je ve funkci neuvolněný, nemá povědomí o tom, jak obec funguje, jaké má starosta kompetence a jaké předpisy je nutné dodržet při výkon funkce. Uvítala by pro to, kdyby starostové měli možnost vzdělávání, jak vstupního, tak průběžného a aby tato školení byla případně v nějaké podobě povinná, jako je tomu u úředníků obecních úřadů. V malých obcích totiž starosta nemá zpravidla žádný, či pouze malý administrativní aparát (např. jen účetní apod.).

V rámci diskuse byly krátce představeny zahraniční modely, které byly popsány v této práci. Starostka po krátkém představení těchto modelů vyslovila názor, že by určitě nepreferovala model, ve kterém by měl starosta silné postavení. Situaci, kdy je v obci volena rada obce nebo nikoliv, není schopna posoudit, neboť v její obci rada obce volena není. Na dotaz, zda využívá svých zákonných kompetencí ve smyslu § 99 odst. 2 OZŘ uvedla, že všechny zásadnější otázky bez ohledu na to, zda se jedná o její kompetenci nebo nikoliv, projednává v zastupitelstvu obce.

Podle jejího názoru samotná přímá volba starostů nemůže zvýšit zájem občanů o dění v obci ani o volené funkce, protože kdo se chce o dění v obci zajímat, zajímá se už nyní. Co se týká názoru, že by přímá volba mohla zvýšit zájem o funkci starosty, uvedla, že to podle jejího názoru není reálné, jelikož obvykle je vůbec problém sestavit kandidátní listinu z osob, které by byly pro obec přínosem a obvykle osoby úspěšné v byznysu nebo soukromé sféře, nechtějí mít navíc starosti se správou obce.

Co se týká voleb, pak by byla pro to, aby přímo volený starosta byl volen ve stejný termín jako zastupitelstvo obce, avšak na samostatné kandidátní listině. Zároveň uvedla, že by chtěla být zároveň členkou zastupitelstva obce, protože podle jejího názoru není reálné, aby jednalo zastupitelstvo obce bez starostky. Na otázku, zda si myslí, že by bylo vhodné prodloužit volební období starosty, případně zastupitelstva obce, uvedla, že podle jejího názoru by bylo vhodné toto období prodloužit na pět nebo šest let, protože čtyřleté období je poměrně krátké pro to, aby byly dosaženy dlouhodobé cíle, které si starosta obce stanoví.

4.8 Rozhovor se starostou obce Ločenice

Rozhovor se starostou obce Ločenice, panem Jaroslavem Bínou, byl realizován dne 1. 3. 2022. Obec Ločenice je obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti, tedy obcí prvního typu a nachází se ve správním obvodu města Trhové Sviny, okres České Budějovice. V obci není volena rada obce, zastupitelstvo obce má celkem 9 členů (Ločenice, 2022). V obci bydlí celkem 738 obyvatel (ČSÚ, 2021). V posledních obecních volbách v roce 2018 byly registrovány celkem 2 kandidátní listiny, a to vždy sdružení nezávislých kandidátů. Starosta pochází z kandidátní listiny s názvem „SNK Ločenické obce.“ Ve volbách obdržel starosta nejvyšší počet hlasů z obou kandidátních listin (279), druhý kandidát v pořadí obdržel celkem 229 hlasů (Volby.cz, 2021). Starosta obce je funkci druhé volební období.

Starosta obce přímou volbu starostů podporuje, protože je přesvědčen, že je správné, aby si občané mohli volit svého starostu bez toho, aby museli spoléhat na povolební vyjednávání, zda se skutečně starostou stane ten, který obdržel nejvyšší počet hlasů. Podle jeho zkušeností však v obci Ločenice i v okolních obcích většinou vyhrává ten, který obdržel nejvyšší počet hlasů, což se potvrdilo u jeho osoby, protože i v první volebním období obdržel nejvyšší počet hlasů a rovněž se stal starostou obce.

Podle jeho názoru je současná právní úprava dostačující a nechtěl by měnit kompetence starosty ve směru k zastupitelstvu, protože jeho kompetence jsou dostatečné, spíše by uvítal, kdyby se zastupitelstvo více zapojovalo do dění v obci a bylo nadáno vyššími rozhodovacími pravomocemi oproti starostovi obce - např. v oblasti veřejných zakázek nebo nakládání s majetkem obce. Poté proběhla diskuse o postavení starosty obce na Slovensku a v Rakousku, s tím, že byly probrány jednotlivé modely. Starosta sdělil, že není schopen zcela rozlišit, jak ten který systém funguje, nicméně spíše by si zvolil model rakouský, kde je větší kooperace mezi jednotlivými obecními orgány. Zároveň sdělil, že přímá volba není tím zásadním tématem, za to označil spíše daňové příjmy obce, možnost získat dotace do rozpočtu obce, vylidňování obce a vzdalování státní správy a obecně služeb z obce (místní obchod, pošta, lékař apod.). Podle jeho názoru je u malých obcích výhodou, že starostu znají všichni osobně, a tak by bylo možné zavést přímou volbu právě u malých obcí do 1 000 obyvatel. Byl by pro, aby byl starosta volen ve volbách společně se zastupitelstvem obce, ovšem spíše na dvou jednotlivých kandidátkách. Konstatoval rovněž, že kromě něj nikdo o místo starosty

v obci nestál, proto mohou být jeho názory zkreslené. Nikdo nechtěl převzít tuto odpovědnost, a tak byl de facto jediný, který byl ochoten funkci starosty vykonávat.

Z hlediska fungování obce nemůže říct, že by přímá volba mohla zvýšit zájem osob o volby nebo správu věcí veřejných, protože v obci je jasné dáno, kdo se o veřejné dění zajímá a kdo nikoliv s tím, že ten, kdo se nezajímá, se nebude zajímat za žádných okolností. Sdělil rovněž, že by byl určitě pro prodloužení funkčního období zastupitelstva obce, jelikož čtyři roky jsou poměrně krátká doba na to, aby mohl zrealizovat všechny věci, které si starosta předsevzal.

5 Výsledky a diskuse

Na základě teoretické části a na základě provedených rozhovorů se starostkami a starosty obcí, jak těch malých, tak měst (obcí) s rozšířenou působností, lze učinit některé dílčí závěry směrem k přímé volbě starostů v podmínkách ČR. Rozhovory byly vedeny celkem s osmi starosty, z toho ve třech případech se jednalo o starosty obcí s rozšířenou působností, ve zbylých případech se jednalo o starosty obcí se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti. Ve dvou případech byla v obcích se základním rozsahem výkonu přenesené působnosti rovněž volena rada obce. Rozhovory byly vedeny na základě předpřipravených otázek s tím, že v průběhu rozhovorů byla diskutována příležitostně i jiná témata, která se pojí s obecní samosprávou.

Jak vyplynulo z rozhovorů se starostkami a starosty, každý z nich má na přímou volbu starostů určitý názor. To odpovídá tezi zmíněné v úvodu této práce, a sice že na tuto problematiku si každý nějaký názor v minulosti formuloval. Bohužel se také ukázalo, že tento názor není formulován na základě exaktních dat, většina respondentů měla na přímou volbu starostů jen pozitivní nebo negativní názor. Je také zřejmé, že nejen provedené rozhovory, ale i provedené výzkumy na toto téma jmenované v této práci mohou mít menší vypovídací schopnost, protože mnohdy nejsou starostové schopni svůj názor odůvodnit, případně vycházejí z mylných premis, které se k této problematice vážou a působí jako politické nebo mediální zkratky. Do značné míry starostové k odpovědím na otázky přistupují pocitově bez toho, aby si byli schopni představit, jak by reálně mohla daná úprava fungovat.

Starostové mají k této otázce rozdílné přístupy. Tyto přístupy se liší jak s ohledem na velikost obce nebo města, „politickým životem“ v zastupitelstvu, tak tím, jakou povahu starosta má, resp. jak vykonává svůj mandát (silný vs. slabý starosta). Významnou roli hraje i skutečnost, zda se jedná o starostu, který je ve funkci první nebo několikáté volební období nebo zda v obci kandiduje některá z celostátních politických stran nebo hnutí.

Čím více je starostův život v rámci zastupitelstva obce komplikovaný (nestálá podpora, nezařazení členové a nestabilní podpora „vládnoucí koalice“, časté pokusy o odvolání starosty), tím více se starosta vyslovuje pro přímou volbu starostů a oddělení funkce starosty od funkce člena zastupitelstva obce. Naopak, starostové, kteří v obci vyhráli již několikáté volby po sobě a bezproblémově spolupracují se zastupitelstvem

obce, nepovažují zavedení přímé volby starostů za zcela nutné a věří více ve své vlastní schopnosti a postavení. Obvykle také nemají problém vytvořit většinu v zastupitelstvu. Nepochybnou výhodou je to, že starostové, kteří jsou ve funkci několikáté volební období, mají větší výhodu při volbách, protože mají jednodušší přístup k voličům a mají možnost lépe ovlivňovat voliče před volbami.

Podle provedených rozhovorů lze vysledovat příklon k přímé volbě starostů u menších obcí, což odpovídá teoretické části této práce, ze které vyplývá, že přímá volba starostů by mohla být zavedena v obcích do dvou tisíc obyvatel. Starostové těchto obcí téměř jednotně uvádějí, že zde by byla přímá volba možná, jelikož voliči většinou osobně kandidáty do zastupitelstva obce znají. To samozřejmě souvisí i s tím, že kandidáti v malých obcích většinou kandidují jako nezávislí nebo sdružení nezávislých kandidátů. Stranická otázka, resp. členství v celostátních politických stranách nebo hnutích, bývá pro mnoho voličů v komunálních volbách spíše přitěžující okolností než výhodou. Tato situace se samozřejmě mění u větších měst.

Na několika případech v předchozí kapitole bylo ověřeno, že starostou na menších obcích se skutečně mnohdy stává již nyní ten kandidát, který obdrží ve volbách nejvyšší počet hlasů, zejména v případech, kdy ve volbách kandidují jen nezávislí kandidáti, nebo jejich sdružení. V některých obcích pak de facto přímá volba probíhá již nyní, a to za předpokladu, kdy každý kandidát kandiduje sám za sebe, kdy voliči dávají skutečně hlas vždy danému kandidátovi.

V rozhovorech se též ukázalo, že přímá volba starostů je otázkou, která starosty poměrně zajímá, nicméně není to zásadní věc, kterou by považovali za zcela nutnou a většinou si dokážou představit, že stávající systém volby starosty bude pokračovat beze změn. Většina starostů se vyslovila spíše pro prodloužení volebního období zastupitelstva obce na pět nebo šest let, velmi často rovněž zaznívalo, že by bylo vhodné revidovat volební systém při komunálních volbách tak, aby více respektoval vůli občanů, resp. alespoň z tohoto pohledu byl revidován dosavadní volební systém a přepočítání mandátů nebyl tak složitý.

Protože starostové zajišťují podle ZVO i volební proces, považují za nutné zjednodušit činnost volebních komisí, ze dvoudenních voleb volby učinit jednodenní, tak jako je to obvyklé v téměř celé Evropě, stejně tak je z jejich pohledu nezbytně nutné zjednodušit obcím život. Mezi základní problémy, které byly při rozhovorech totiž zmíněny, avšak nemají souvislost s předmětem této práce, patří velká administrativní

zátěž, vícenásobné kontroly ze strany kontrolních orgánů, velká administrativní zátěž při získávání dotací, či nedostatečné příjmy z rozpočtového určení daní (zejména v případě těch nejmenších obcí, kdy obec nemá např. lesy, ze kterých by své příjmy vylepšovala).

Dotazovaní starostové pak nebyli jednotní v tom, zda by měla být zavedena přímá volba starostů jen u malých obcí nebo větších měst, zpravidla starostové mluvili o zavádění přímé volby bez rozlišení velikosti obce či města.

5.1 Možnosti zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR

Je nepochybné, že zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR by znamenalo dílčí úpravu nejen Ústavy ČR, ale i dalších zákonů, jako je OZŘ nebo ZVO. Jak již bylo uvedeno, pravděpodobně jedinou ucelenou úpravou, resp. analýzou zavedení přímé volby starostů na vládní či zákonodárné úrovni v PSP ČR, je zmíněná Analýza. Ta uvedla některé základní teze a nutné změny, nicméně nejen pro tuto práci, ale především pro další práci na zavedení přímé volby starostů je vhodné některé její závěry revidovat či pozměnit, i kvůli výhradám, které byly vzneseny odbornou veřejností.

5.1.1 Přímá volba starostů s ohledem na velikost obce

V minulosti byla obvykle navrhována přímá volba starostů v malých obcích, nejčastěji v obcích s max. 1 500 či 2 000 obyvateli, výjimečně pak v obcích či městech s maximálně 10 000 obyvateli, případně v obcích, kde není volena rada obce a starosta tak vykonává značné množství exekutivních pravomocí. Tento názor zaujalo i MV ČR ve své Analýze, stejně jako z ní čerpající návrh STAN v roce 2014. Hlavním argumentem přitom samozřejmě zůstává velmi dobrá místní znalost kandidátů ze strany jejich voličů a jiný typ kandidujících subjektů. Lze však dovodit, že pokud by byla přímá volba starostů zavedena pouze u určitého typu municipalit podle hlediska velikosti, podobně jako v případě zahraničních právních úprav by došlo k jejímu rozšíření i na další města nebo obce (Jüptner, 2012).

Otázkou je, zda by měla být zavedena přímá volba starostů nebo primátorů ve velkých městech. Na základě rozhovorů bylo zjištěno, že starostové menších obcí s rozšířenou působností (méně než 10 000 obyvatel) by přímou volbu rovněž apriori neodmítali, ba spíše naopak. V těchto obcích, resp. městech, se již objevují politické

strany nebo hnutí, nicméně např. na případu města Prachatice lze demonstrovat rozdíl mezi celostátní a komunální politikou. V současném volebním období je vládnoucí koalice ve městě Prachatice podporována KSČM. Starosta města i samotný (a jediný) člen obecního zastupitelstva za KSČM však hovoří o tom, že koalici podporuje jedinec, který je ve městě znám, nikoliv KSČM. Převažuje zde tedy osobnost člena zastupitelstva spíše než stranická příslušnost, z čehož vyplývá jasná snaha oddělit personálie a celostátní politiku, resp. ideologii politických stran (Deník, 2020). Ve městech do 10 000 obyvatel se tedy mísí již celostátní politické strany a hnutí společně s nezávislými kandidáty, nicméně značka, pod kterou kandidují, není tak důležitá, jako osobnost jednotlivých kandidátů. Tuto tezi podporuje i skutečnost, že na kandidátních listinách celostátních politických stran a hnutí kandidují místní osobnosti jako nestraníci, resp. jako osoby bez politické příslušnosti.

Podle názoru autorky by bylo vhodné uvažovat o tom, že hranice pro zavedení přímé volby starostů by mohla být zvýšena na 10 000 obyvatel. Bylo by možné rovněž uvažovat o tom, že by si obce např. nad 2 000 obyvatel do 10 000 obyvatel mohly zvolit, jaký model by byl v obci aplikován, tak jako to v roce 2014 navrhlo hnutí STAN, což by samozřejmě vyžadovalo složitější změnu právní úpravy, nicméně legislativně by se jednalo o proveditelnou změnu. Rozhodující by určitě bylo, aby si o takové zásadní otázce rozhodovalo samo zastupitelstvo obce, případně za účasti občanů formou závazného referenda (zde by ovšem mohla vyvstat otázka závaznosti referenda s ohledem na právní úpravu ZM, která je poměrně přísná). Je však otázkou, zda je ČR na takový přístup připravena. S ohledem na právní prostředí v ČR by bylo zřejmě vhodnější hranici stanovit zákonem s tím, že po nabytí účinnosti novely by bylo umožněno obcím o této otázce do určité doby rozhodnout. Počet obyvatel samozřejmě nemusí být tím jediným hlediskem, určujícím hlediskem může být i počet členů zastupitelstva obce (ten se ovšem v současné době odvíjí od počtu obyvatel v obci).

Lze si samozřejmě představit i to, že ve velkých městech (např. s 50 000 a více obyvateli) bude zcela změněn volební systém, který se přiblíží volbám do zastupitelstev krajů, jak uvádí ve svém volebním programu koalice PirSTAN, tedy že by ve volbách u velkých měst mohl volič vybrat pouze jednu stranu (volební lístek) a v rámci ní na volebním lístku rozdělit preferenční hlasy jednotlivým kandidátům. Mandáty by se rozdělovaly podle běžného D'Hondtova dělitele. Nevýhodou by byla samozřejmě dvojkolejnost voleb do zastupitelstev měst a obcí, výhodou naopak vyšší přiléhavost

volebního systému pro velká města. U velkých měst by byla tímto způsobem lépe zachycena skutečnost, že zde kandidují převážně celostátní politické strany a hnutí a volby mají obecně jiné konotace než volby u malých obcí.

5.1.2 Právomoci a postavení přímo voleného starosty obce

Jedním z nejdůležitějších témat je samozřejmě otázka pravomocí přímo voleného starosty. V každém případě by musely být upraveny, což by samozřejmě znamenalo další poměrně zásadní úpravy na zákonné úrovni. Lze se domnívat, že nemusí dojít k extrémnímu navýšení pravomocí starosty, neboť např. rakouský model umožňuje koexistenci obecních orgánů a přímo voleného starosty, aniž by byl starosta vybaven vyššími exekutivními pravomocemi oproti stavu před zavedením přímé volby. Mnoho autorů, zejm. Jüptner (2012) upozorňuje na to, že inspirace slovenským modelem v Analýze není příliš šťastná a spíše by bylo vhodné soustředit se právě na rakouskou úpravu, se kterou máme společné historické kořeny. Poukazuje přitom na to, že slovenský model by v podmínkách ČR mohl kohabitaci jednotlivých obecních orgánů spíše prohloubit než vylepšit.

Současný model je postaven na modelu zastupitelské demokracie a kolektivní odpovědnosti. Podle názoru autorky je zejména nutné v případě přímé volby starostů na ústavní úrovni doplnit čl. 101 Ústavy ČR a zanást do něj další obecní orgán, a to starostu obce, podobně, jako je tomu v rakouské ústavě. Bylo by rovněž vhodné, pokud by již byla takováto novela Ústavy ČR skutečně projednávána, aby v ní byly vyjmenovány všechny obecní orgány, aby zde byla přímá návaznost na podústavní (běžné) zákonodárství. Na základě ústavního zakotvení obecních orgánů by mělo dojít k revizi OZŘ a znovunastavení některých pravomocí. Starosta by měl mít přiděleny pravomoci přímo zákonem, mělo by být posíleno jeho postavení směrem k běžnému životu v obci, či by měl mít svěřeny sdílené kompetence s radou obce např. podle výše finanční částky, která se s rozhodnutím pojí. Starosta obce by měl mít možnost pozastavovat usnesení nejen rady obce (sistace), ale i zastupitelstva obce – v takovém případě by měla být možnost pro zastupitelstvo obce buď o této otázce rozhodnout znovu (např. 3/5 většinou), nebo pokud by se tak nestalo, měl by mít možnost o této otázce rozhodnout dozorový orgán (MV ČR). Zastupitelstvu obce by mělo být svěřeno rozhodování o koncepčních otázkách (jako je např. územní plánování, zásady nakládání s majetkem obce, program rozvoje obce atd.), provozní záležitosti by měly být svěřeny radě obce

a starostovi obce. Pokud by v obci nebyla rada obce volena, bylo by nutné posílit postavení starosty i na úkor některých kompetencí v zastupitelstvu obce (např. poskytování dotací a darů). Otázkou je, zda by toto starostové skutečně uvítali, protože i v rozhovorech zazněla obava ze samostatného rozhodování důležitějších věcí.

At' by již byl zvolen jakýkoliv systém, bylo by vždy nutné zvolit z hlediska kompetencí kompromisní řešení, které by na jednu stranu umožňovalo starostovi realizovat jeho předvolební sliby, na druhou stranu umožňovalo jeho soužití se zastupitelstvem obce či města a nastavilo dělbu pravomocí a vzájemnou kontrolu jednotlivých obecních orgánů.

Nutné by bylo rovněž vyřešit postavení starosty obce vůči zastupitelstvu obce v otázce, zda má být jeho členem nebo nikoliv. Pokud by byl starosta nadále členem zastupitelstva obce, měl by možnost řídit jednání zastupitelstva obce a přímo hlasovat o projednávaných věcech – nicméně v tuto chvíli by mu mohlo zastupitelstvo obce ukládat úkoly, tak jako je tomu v současné právní úpravě. V případě, že starosta nebude členem zastupitelstva obce, měl by mít stále možnost zastupitelstvo obce řídit, případně se ho zúčastňovat. Bylo by samozřejmě představitelné, že by jednání zastupitelstva řídil jeho předseda, pak by se starosta obce zúčastňoval jednání např. pouze s hlasem poradním či by mohl vystupovat ke kterémukoliv projednávanému bodu.

Jednou ze zásadních otázek je i kontrola činnosti starosty a jeho případné odvolání. Ačkoliv při rozhovorech se proti tomuto možnému kroku starostové vymezovali, nelze si patrně představit, že by taková možnost nebyla v systému přímo voleného starosty obsažena. Bylo by patrně nutné umožnit odvolat starostu v referendu, kde by bylo stanoveno kvalifikované kvorum pro dosažení odvolání starosty. Rovněž by bylo vhodné uvažovat i o tom, aby mohl být starosta ze své funkce odvolán při porušení zákona či povinností, které vyplývají přímo z jeho funkce, nebo na základě exaktně stanovených možností, kdy k takovému kroku může dojít. Důvodem by mělo být vyloučení možných účelových referend pro odvolání starosty z funkce. Referendum by případně mohlo být zkombinováno s rozhodnutím zastupitelstva obce k jeho vyvolání.

Zajímavé by bylo případné možné odvolání starosty obce ze strany Ministerstva vnitra v rámci dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce podle § 123 a násl. OZŘ. Je však otázkou, zda by právě tato možnost neznamenalala další komplikace pro obsazování funkce starosty, což je problémem již nyní. Pokud by mohl být starosta odvolán v referendu, znamenalo by to podle názoru autorky další komplikace, jelikož

již nyní jsou starostové na malých obcích pod značným dohledem veřejnosti a je mnohdy otázkou, zda jsou voliči schopni skutečně pochopit poměrně složitou materii, kterou vykonává starosta obce a zda by byli schopni se kvalifikovaně v referendu rozhodnout o kvalitě výkonu funkce starosty. To je ostatně problémem všech referend, což bylo zjevné i při referendu o vystoupení Velké Británie z EU.

Co se týká jeho postavení vůči radě obce, pak ta by měla být zachována jako výkonný orgán, který se spolupodílí na rozhodování v obci – tedy nemělo by se jednat o poradní orgán starosty jako na Slovensku, ale mělo by jednat o plnohodnotný orgán jako v Rakousku (obdoba obecního představenstva).

5.1.3 Volební systém pro přímou volbu starostů

Nezbytné by bylo řešit i volební systém, kterým by měl být starosta volen. Jedním hlavních z argumentů pro přímou volbu starostů je tvrzení o tom, že za současné právní úpravy se starostou velmi často stává osoba, která nezískala ve volbách nejvyšší počet hlasů. V této souvislosti lze opětovně poukázat na rakouský model, v němž jsou starostové voleni na základě dvoukolového systému. Při jednokolové většinové volbě by se mohlo stát, že legitimita vítěze bude velmi malá, pokud by získal např. jen 20 % všech hlasů (obdobně Lebeda, 2005). Pro ČR by byl podle názoru autorky přílehavý uzavřený dvoukolový systém, kterým se volí většina starostů v Evropě. Jistota absolutní většiny dává přímo volenému starostovi silnou legitimitu, přičemž druhé kolo dává šanci více konsensuálním kandidátům, kteří mají málo odpůrců, který většině voličů nevadí, naopak dokáže působit negativně na více profilované kandidáty. Proto mohou ve druhém kole být úspěšní nezávislí kandidáti oproti kandidátům politických stran a hnutí z celostátní úrovně (Lebeda, 2005).

Dvoukolové volby samozřejmě s sebou nesou vyšší finanční náklady a riziko menší volební účasti ve druhém kole voleb, nicméně podle názoru autorky by se jednalo o daň za to, že by měl takto zvolený starosta silný mandát.

Důležitou otázkou je také kompetence pro navrhování kandidátů na starostu obce. Zde by bylo představitelné, že by kandidáty na starostu obce mohly navrhopvat politické strany nebo hnutí, každá maximálně jednoho kandidáta. Bylo by samozřejmě možné, aby kandidoval i nezávislý kandidát, který by svou kandidaturu podpořil podpisovým archem o určitém počtu podporovatelů (petiční archy) podle velikosti obce.

Naopak co se týká odvolání starosty, pak by bylo možné si představit, že by starosta byl v souladu s výše uvedenou kapitolou odvolán na základě hlasování v místním referendu. Bylo by nutné nastavit kvorum, na základě kterého by zastupitelstvo obce muselo starostu odvolat a toto kvorum by mělo být vyšší, než je tomu nyní (místní referendum je dle současné právní úpravy platné, pokud se ho zúčastnilo alespoň 35 % oprávněných voličů a závazné je tehdy, pokud pro v něm hlasovala nadpoloviční většina oprávněných občanů, kteří se referenda zúčastnili, a zároveň alespoň 25 % všech oprávněných občanů). Výkon funkce starosty by mohl rovněž ex lege přímo při spáchání trestného činu jako je tomu nyní, případně, jak bylo naznačeno výše, může o odvolání z taxativně stanovených důvodů rozhodovat Ministerstvo vnitra, případně správní soudy.

Na změnu OZŘ by dále nutně navazovala změna ZVO, ve které by musela být nově upravena pravidla volby přímo voleného starosty obce a zastupitelstva obce. Pokud by byl přijat jednotný volební kodex, který je momentálně opět v přípravě, pak by bylo nutné přímou volbu zanést a promítnout do obecných procesních pravidel a dále zanést do zvláštní části, která by se samostatně mohla věnovat přímé volbě starostů. Pokud by bylo umožněno odvolat starostu se zapojením občanů v místním referendu, bylo by nutné přijmout i zevrubnou úpravu ZM, resp. minimálně tento zákon pozměnit s ohledem na jeden typ místního referenda (vyhlášení atd.).

5.2 Polemika s Analýzou MV ČR

Jak již bylo uvedeno, i za současné právní úpravy dnes má starosta obce v obci, kde není volena rada obce velmi silné postavení a kompetence, lhotejno, zda je využívá nebo nikoliv. V roce 2016 Blechová ve své studii ověřovala tvrzení, které často zaznívá od zastánců přímé volby a to, zda se skutečně stává starostou jiný kandidát než ten, který obdržel ve volbách nejvyšší počet hlasů. Ve studii, která zpracovávala výsledky voleb v roce 2014, bylo analyzováno celkem 4 818 obcí, přičemž z tohoto počtu cca 80 % lze zařadit do kategorie obcí s maximálně 1 500 obyvateli. V analýze bylo rovněž sledováno, kolik kandidátních listin bylo v obcích registrováno. Pokud byla registrována pouze jedna kandidátní listina, zvolený starosta logicky bude kandidát z této kandidátní listiny. Obcí, v nichž tato situace nastala a není vytvořeno soutěživé prostředí, bylo celkem 18 %. V těchto obcích se starostou stal kandidát, který obdržel nejvyšší počet preferenčních hlasů v 57 % případech.

Ve volbách, v nichž byla registrována více než jedna kandidátní listina, se starostou stal kandidát s nejvyšším počtem preferenčních hlasů v celkem 2 383 případech, což je zhruba 60 %. Blechová se rovněž soustředila na to, kolik zvolených starostů kandidovalo za kandidátní listinu, která byla nakonec vítěznou. V obcích, kde bylo registrováno dvě a více kandidátních listin, se v 80 % starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny. V celkem 13 % případů se starostou nestal ten, který kandidoval na vítězné kandidátní listině, ani ten, který obdržel nejvyšší počet hlasů. Tato situace pak nastává nejvíce ve velkých městech, kdy vstupuje do hry koaliční vyjednávání, jehož výsledkem nemusí být plné respektování vůle voličů (Blechová, 2016).

Lze proto přijmout tezi, že tvrzení o nerespektování vůle voličů se zejména v případě malých obcí, potvrdilo pouze částečně, když podle tohoto výzkumu v 60 % případů dochází k tomu, že starostou je zvolen kandidát s nejvyšším počtem hlasů (resp. 58 % v obcích do 1 500 obyvatel) nebo kandidát z vítězné kandidátní listiny – celkem v 80 % případů. Tato situace je poměrně uspokojivá a lze uzavřít, že pokud se v 3/4 případů starostou stává kandidát z vítězné kandidátní listiny, není tento důvod pro zavedení přímé volby zcela relevantní.

Co se týká volební účasti a větší participace občanů na správě věcí veřejných, lze poukázat např. na práci Švadlenkové, která ověřila, že po zavedení přímé volby starostů v Rakousku ke zvýšení volební účasti nikterak nedošlo (Švadlenková, 2013, s. 116). První přímá volba starostů byla provedena v roce 1997. V roce 1994 byla volební účast v Horním Rakousku do obecní rady 84,6 %, v roce 1997 80,6 %, v případě volby starosty 80,1 %, v roce 2003 v obou případech cca 78 %, v roce 2009 pak 79 % rovněž v obou případech (Švadlenková, s. 115). Ani tento důvod tak není zcela relevantní a velmi pravděpodobně k dramatickému zvýšení volební účasti nedojde. Volební účast je přitom poměrně malá, v roce 2018 byla volební účast pouze cca 47 %, v roce 2014 cca 44 %, v roce 2010 cca 48 % (Volby.cz, 2022). Pokud má být zvýšena volební účast, pak by bylo na místě uvažovat i o snížení hranice pro dosažení aktivního volebního práva, např. na 16 let obdobně, jako je tomu v Rakousku a změna volebního systému komunálních voleb s posílením většinových prvků.

Analýza dále počítala s tím, že starosta by mohl být odvolán ředitelem krajského úřadu, byť na základě výsledků místního referenda. Tento postup je aktuálně v rozporu s Ústavou ČR a byl by bezpochyby i následně. Ředitel krajského úřadu odpovídá za

výkon státní správy v území, v žádném případě pak nemá právo a neměl by ho mít ani v budoucnu, se svým rozhodováním vměšovat do samostatné působnosti obce a odvolávat přímo voleného starostu. V Rakousku rovněž není možné odvolat starostu jinak než referendem, ani dozorový orgán, což je vláda spolkové země takovou kompetenci nemá, na rozdíl např. od rozpuštění obecní rady (viz § 107 GemO). Pokud by starostovi na základě výsledků referenda byla vyslovena nedůvěra, mělo by toto konstatovat zastupitelstvo obce, funkce by starostovi zanikla ex lege a dále by o tomto kroku nemusel žádný orgán rozhodovat po druhé.

Co se týká navrhovaného volebního systému relativní většiny, který je v Analýze navrhován, je podle názoru autorky nevhodný. Tento systém nedává přímo volenému starostovi potřebnou legitimitu, protože nemusí být zvolen ten kandidát s většinovou podporou, ale kandidát „největší menšiny“ (Lebeda, 2005).

5.3 Aktuální výzvy v obecní samosprávě

Z výše uvedeného textu vyplývá, že přímá volba starostů není jediným tématem, které je mezi akademickou sférou, různými uskupeními subjektů veřejné správy (SMS ČR, SMO ČR) diskutováno. MV ČR, jako garant veřejné správy, včetně územní samosprávy, má snahu reagovat na vývoj ve společnosti i judikatury správních soudů (např. novelou OZŘ, která se týká odměňování apod.). Z hlediska fungování územní samosprávy se jeví jako aktuálnější otázka prodloužení volebního období do zastupitelstev obcí. Toto téma bylo při jednotlivých rozhovorech poměrně často zmiňováno a bylo odůvodňováno zejména tím, že reálně je možné z volebního období pracovat dva roky, neboť první rok je složité se v celé agendě starosty zorientovat, naopak poslední rok je již rok volební a není příliš prostoru pro spouštění nových věcí. Této změně, např. na šestiletý volební cyklus, by přitom nic zásadního bránit nemělo. Podle názoru autorky lze tomuto názoru přisvědčit a této změně by nic bránit nemělo (kromě politické vůle k jejímu zavedení), neboť může přispět jednak ke stabilitě územní samosprávy a ke zvýšení zájmu o správu věcí veřejných.

Dalším tématem jsou obecní volby a volební systém v komunálních volbách obecně. V současné době jsou volby realizovány pomocí poměrného zastoupení s přepočtem podle D'Hondtova modelu. Podle odborníků, zástupců akademické sféry i podle představitelů Ministerstva vnitra již nastal čas pro změnu volebního systému při obecních volbách, avšak prozatím není zřejmé, jakým způsobem by měl být změněn –

to byl de facto výstup semináře s názvem „*Nastal čas pro změnu volebního systému při komunálních volbách?*“, který byl pořádán na půdě Senátu PČR v roce 2019. SMO ČR např. požaduje posílení adresnosti hlasů voličů pro konkrétní kandidáty (Senát, 2019). Zajímavé, je, že na tomto semináři jeho účastníci odmítli přímou volbu starostů.

Česká územní samospráva se dále potýká se zásadním problémem, a to přílišnou rozdrobeností obcí, a tím, že valná část těchto obcí je příliš malá na to, aby byla schopna fungovat dlouhodobě ať již z finančního hlediska, tak z hlediska obsazenosti funkcí ve vedení obce. Takový stav vede k neefektivnosti, drahému výkonu veřejné správy a samozřejmě i k nepřehlednosti volebního systému (Blechová, 2016). Více než přímá volba starostů by podle jejího názoru přinesla změna volebního systému a především slučování obcí. Slučování obcí se však brání obě největší sdružení obcí a na základě jejich tlaku i MV ČR, přičemž jak MV ČR, tak obce se chtějí spíše vydat cestou spolupráce. To odporuje doporučení OECD, které uvádí, že obecní struktura ČR je velmi roztráštěná na to, aby mohla poskytovat kvalitní veřejné služby (OECD, 2016). Takový krok však jen nutně oddálí v budoucnu nutné slučování obcí, které je z hlediska výkonu samosprávy, jejího financování a organizace nevyhnutelné. Jakákoliv vzájemná výpomoc bude vždy narážet na reálné personální možnosti obsazování jednotlivých funkcí, ať již v rámci samosprávy, nebo výkonu státní správy.

Dalším zásadním problémem je to, že v některých obcích má zastupitelstvo pouze pět nebo sedm členů, což souvisí se zmíněným problémem rozdrobenosti obcí. Volební výsledek pak obvykle dopadne v poměru 2:3 nebo 3:4, s tím, že v případě, kdy se vzdají zastupitelé mandátu, a počet členů zastupitelstva klesne pod pět, je nutné uspořádat nové volby a takto se může situace opakovat celé volební období a obec je tak dlouhodobě paralyzována. Zde by bylo na místě uvažovat o jednoduché změně, a to navýšení minimálního počtu zastupitelů na sedm, nebo dokonce na devět, jak v případě Horního Rakouska (viz § 18 odst. 1 GemO).

Zcela zásadní téma pak je pro všechny dotazované starosty a autorka je přesvědčena, že pro celou územní samosprávu, zjednodušení výkonu veřejné správy, odbřemenění obcí a starostů od zbytečné administrativy a agendy, zjednodušení přístupu k finančním prostředkům ať již z rozpočtového určení daní nebo ze státních fondů či fondů Evropské unie, zjednodušení zadávání veřejných zakázek apod.

6 Závěr

Téma přímé volby starostů je i po více než 20 letech, kdy lze o něm dohledat významnější zmínku (proces schvalování současného OZŘ), poměrně živé, byť diskuse o jejím zavedení v poslední době ustoupila jiným tématům. Poslední zásadnější snaha o zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR byl poslanecký návrh SPD, kterým měla být změněna Ústava ČR. Problematika je však stále diskutována v rámci organizací, které sdružují obce (SMS ČR a SMO ČR), byť nikoliv izolovaně, ale v souvislosti s dalšími legislativními změnami (např. úprava volebního systému nebo prodloužení volebního období). Tématu se také věnuje akademická sféra (např. v rámci projektu „Přímá volba starostů“, který realizuje Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd a který je financovaný Technologickou agenturou ČR). Zavedení přímé volby starostů i přes dvě desetiletí diskusí nemá žádné jednotné východisko, které by bylo všeobecně doporučováno a na němž by panovala shoda mezi představiteli obcí, vládou a akademickou sférou. Nikdo ze zúčastněných v této diskusi nepopírá, že zavedení přímé volby starostů má své světlé i stinné stránky a přináší mnoho otázek a málo jednoznačných odpovědí.

Hlavním cílem diplomové práce byl popis a analýza specifík přímé volby starostů v ČR, dílčím cílem práce pak bylo na základě její teoretické části a na základě rozhovorů se starosty obcí a měst analyzovat možné zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, popsat s tím spojené otázky a možné existující problémy. Hlavní cíl práce byl naplněn pomocí analýzy přímé volby v teoretické části práce, komparací se zahraničními úpravami přímé volby starostů, dílčí cíl pak byl naplněn pomocí rozhovorů se starosty měst a obcí.

V podmínkách ČR lze za největší problém pro zavedení přímé volby starostů označit menší ochotu veřejné správy k jakýmkoliv změnám a nejednotnost názorů zejména ze strany SMO ČR a SMS ČR. Není rovněž zřejmé, jak by byla přímá volba přijata samotnými kandidáty na starostu. Teoreticky lze uvažovat o tom, že pomůže podpořit transparentnost, demokracii a ochotu účastnit se správy věcí veřejných. Na druhou stranu však může způsobit i úbytek zájmu o tuto funkci, pokud by byla spjata s dalšími kompetencemi, které by se nedaly přenést na jiný obecní orgán nebo pokud by bylo možné odvolat starostu obce na základě výsledků místního referenda.

Je nutné upozornit rovněž na to, že přímá volba starostů nemůže v žádném případě vyřešit všechny problémy na komunální úrovni, kterých je více než dost. Lze shrnout, že skýtá značný potenciál, záleží však na tom, jak bude uchopena, jak by byla využívána a jak by se jí chopili sami kandidáti i voliči. Mnoho neznámých a proměnných je bezpochyby zásadním důvodem pro skutečnost, že přímá volba starostů doposud nebyla zavedena do právního řádu ČR.

Vzhledem k tomu, že ČR je jedna z mála zemí v EU, kde není přímá volba zavedena, má český zákonodárce jedinečnou možnost poučit se z chyb ostatních právních úprav a vytvořit takový model, který bude respektovat historii místní samosprávy, fungování obecních orgánů a obecně participaci veřejnosti na správě věcí veřejných.

Za nejméně vhodné se jeví rychlé zavedení přímé volby starostů podobně jako v případě volby prezidenta republiky. Jejím případnému zavedení však na druhou stranu předcházela již dostatečná diskuse, jsou známy výhody a nevýhody, nyní záleží především na politické reprezentaci, zda se pro ni jedná o zásadní politické téma. Přímá volba může být zahrnuta do diskusí o novele OZŘ a ZVO. Problémem může být i to, že místní samosprávy fungují v podstatě velmi dobře i za stávajícího systému. Politická reprezentace proto necítí „zdola“ žádný zásadní tlak pro jeho změnu.

Z pohledu autorky lze po prostudování podkladů pro vyhotovení této práce, absolvování rozhovorů na dané téma se starosty obcí a měst, a neformálních rozhovorů v rámci Krajského úřadu Jihočeského kraje, uzavřít, že přímá volba starostů nemá přílišnou podporu, což bezpochyby souvisí právě s dlouhou tradicí zastupitelské demokracie v ČR.

Z toho důvodu lze vyslovit mírnou skepsi v tom, že s největší pravděpodobností nebude přímá volba starostů v nejbližší době zavedena a zůstane spíše oblíbeným výzkumným tématem v akademické sféře.

Jiná situace by mohla nastat u změny volebního zákona, volebního systému nebo prodloužení volebního období zastupitelstva obce nebo případně u úpravy OZŘ. Tyto změny by mohly totiž najít reálnou podporu v PSP ČR.

7 Seznam použitých zdrojů

Literatura:

- 1) ANTOŠ, Marek a Jan WINTR, 2010. *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Nakladatelství Leges. ISBN 978-80-87212-62-2.
- 2) BALÍK, Stanislav, Petr GONGALA a Kamil GREGOR, 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. Politologická řada. ISBN 978-80-7325-381-3.
- 3) BALÍK, Stanislav, 2009. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada. Politologie (Grada). ISBN 978-80-2472908-4.
- 4) CLARKE, Michael, 1996. *Executive Mayors for Britain? New forms of political leadership reviewed*. Birmingham: School of Public Policy - University of Birmingham. ISBN 978-07044175-95
- 5) ČMEJREK, Jaroslav. Lokální a regionální politické stranictví v ČR. *II. Kongres českých politologů*, 2003, 5-6.
- 6) ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK, a Jan ČOPIK, 2010. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života obcí ČR]*. Praha: Grada. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-3061-5.
- 7) DOČEKALOVÁ Pavla a Kamil ŠVEC a kol., 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada Publishing. ISBN: 978-80-2472940-4.
- 8) HESSE, Jan Joachim, 1991. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden. Nomos Verlagsgesellschaft. ISBN 978-37-890-18350.
- 9) HOLZINGER, Gerhart, Peter OBERNDORFER a Bernhard RASCHAUER, 2006. Wien: Österreichische Verwaltungslehre. Verlag Österreich. ISBN 3-7046-4786-1.
- 10) JÜPTNER, Petr a Martin POLINEC, 2009. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK. ISBN 978-802-5435-106.
- 11) KUBÁLEK, Michal a Václav Bubeníček, 2012. Charakter lokální politiky v suburbánním politickém prostoru. *Acta Politologica* 4, 3. ISSN 1803–8220.
- 12) LARSEN, H.O, 2002. *Directly elected mayors. Democratic renewal or constitutional confusion?* In CAULFIELD, J.; LARSEN, H.O. (eds). *Local*

Government at the Millenium. Opladen: Leske & Budrich, ISBN 978-3810031914.

- 13) MAGNIER, A.: *Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship*. In BÄCK, H., HEINELT, H; MAGNIER,A. (eds.) *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. 2006. 1. vydání. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 353-376.
- 14) PECHANEC, Petr, 2011. *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-735-72-411.
- 15) POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří, 2019. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN: 978-80-7400-739-2.
- 16) SCHELLE, Karel, 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-374-7.
- 17) ŠARADÍN, Pavel, 2008. *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-24-1876-6.
- 18) SLÁDEČEK, Vladimír, 2016. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN 978 – 807 – 4005-909.
- 19) VEDRAL, Josef, VÁŇA Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav, 2008. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. ISBN: 978-80-7179-597-1.

Elektronické prameny:

- 20) BINDER, Konrad. *Seminář Přímá volba starostů (pořádaný hnutím STAN v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR): Přímá volba starostů pohledem politologa* [online] 10.5.2018 [cit. 2022-2-12]. Záznam ze semináře dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=ChjuGuwxLLo&t=4133s>
- 21) BLECHOVÁ, Veronika. *Přímá volba starostů. Analýza situace v malých obcích*. [online]. Univerzita Palackého v Olomouci, 2016 [cit. 10.11.2021]. Dostupné z: http://www.ces.upol.cz/wp-content/uploads/2016/12/ces_2_2016_Blechova_opr.pdf
- 22) BOČEK, Jan. *Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu?* *IRozhlas.cz* [online]. 16.11.2017. [cit. 2021-11-10]. Dostupné

- z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab
- 23) CZUDEK Damian a Michal KOZIEL. *Právní rozbor pro e-learningový modul v rámci projektu „Strategie integrované spolupráce České – polské příhraničí*. [online]. 2009 [cit. 2021-12-10]. Dostupné z: <https://m.euro-glacensis.cz/files/aktuality/analyza-verejna-sprava-cz.pdf>
 - 24) ČERMÁK, Daniel a Renáta MIKEŠOVÁ. Vnímání lokální demokracie očima českých starostů. *Geografie* [online]. 2019, 2020 (1), 94-116 [cit. 2022-1-10]. Dostupné z: <https://doi.org/10.37040/geografie2020125010093>
 - 25) ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. Zrušme přímou volbu, navrhuje Fiala. Zeman podle něj rozvrací ústavní systém. *Aktualne.cz* [online]. 8.7.2019. [cit. 2022-1-3]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/zrusme-primou-volbu-navrhuje-fiala/r~ea9cfbe4a17e11e989de0cc47ab5f122/>
 - 26) ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. Nekandidujete ve volbách, sloučíme vaši obec s jinou, plánuje vnitro. *Aktualne.cz* [online]. 20.12.2019. [cit. 2021-10-21]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nekandidujete-ve-volbach-sloucime-vasi-obec-s-jinou/r~5fe5b5fe230611eab1410cc47ab5f122/>
 - 27) ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. Zeman opět podpořil přímou volbu starostů a hejtmanů. *Novinky.cz* [online]. 7.11.2015. [cit. 2022-2-12]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/zeman-opet-podporil-primou-volbu-starostu-a-hejtmanu-331383>
 - 28) ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Počet obyvatel k 1.1.2020* [online]. 30.4.2020 [cit. 2021-11-10]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112019>
 - 29) ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Metody pro přepočítání hlasů na mandáty* [online]. 10.6.2021. [cit. 2021-10-12]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/metody_pro_prepecet_hlasu_na_mandaty
 - 30) ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Volby do zastupitelstev obcí 5.10. – 6.10.2021* [online]. 21.2.2022. [cit. 2022-2-21]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv?xjazyk=CZ&xid=1>
 - 31) ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Počet obyvatel v obcích – k 1.1.2021* [online]. 30.4.2021. [cit. 2022-2-21]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112021>

- 32) ČMEJREK, Jaroslav a Jan ČOPÍK, 2010. Osadní výbory a jejich samosprávný potenciál. *Acta Politologica* 2, 3, 62–72. ISSN 1803-8220. Dostupné z: https://acpo.fsv.cuni.cz/ACPOENG-20-version1-2010_02_03_format_a06.pdf
- 33) ČSSD. *Desatero ČSSD*. [online]. 2020. [cit. 2022-1-4]. Dostupné z: <https://www.cssd.cz/ke-stazeni/volebni-programy/desatero-cssd-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-2021/>
- 34) DOLNÍ BUKOVSKO. *Rada a zastupitelstvo městyse* [online], 2022. [cit. 2022-02-22]. Dostupné z: <https://www.dolnibukovsko.cz/clenove-zastupitelstva>
- 35) DVOŘÁK, Petr. Přímá volba prezidenta přímá cesta k chaosu. *Pravybreh.cz* [online]. 23.9.2019 [cit. 2021-11-10]. Dostupné z: <https://pravybreh.cz/prima-volba-prezidenta-prima-cesta-k-chaosu/>
- 36) GERLOCH, Aleš. *Seminář Přímá volba starostů (pořádaný hnutím STAN v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR): Přímá volba starostů pohledem politologa* [online] 10.5.2018 [cit. 2022-2-12]. Záznam ze semináře dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=ChjuGuwxLLo&t=4133s>
- 37) JÜPTNER, Petr, 2009. *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220. [online]. [cit. 2022-11-12].
- 38) JÜPTNER, Petr, 2012a. *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi*. *Acta Politologica* 4, 3, s. 232-245. ISSN 1803–8220. [online]. [cit. 2022-01-10].
- 39) JÜPTNER, Petr, 2012b. *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou*. *Obec a finance: XVII*, 5. ISSN 1211- 4189. [online]. [cit. 2022-11-05].
- 40) JÜPTNER, Petr, 2004. *Komunální koalice a politické modely*. *Politologická revue*, roč. 10, č. 2, 80-101 s., ISSN: 1211-0353
- 41) JÜPTNER, Petr. *Seminář Přímá volba starostů (pořádaný hnutím STAN v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR): Přímá volba starostů pohledem politologa* [online] 10.5.2018 [cit. 2022-2-12]. Záznam ze semináře dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=ChjuGuwxLLo&t=4133s>
- 42) KOVÁŘOV. *Zastupitelstvo a rada obce* [online], 2022. [cit. 2022-02-22]. Dostupné z: <https://www.kovarov.cz/obec/zastupitelstvo-a-rada-obce/>

- 43) KSČM. *Náš program* [online], 2022 [cit. 2022-01-04] Dostupné z: <https://www.kscm.cz/cs/nase-strana/program>
- 44) KYSELA, Jan. Ústavní inženýrství na český způsob aneb ke změnám pravomocí prezidenta republiky. *Právník* [online]. Praha, 2015(12), 1029-1051 [cit. 2022-03-12]. ISSN 0231-6625. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2015/12/2.Kysel_12_2015.pdf
- 45) LEBEDA, Tomáš, 2005. Alternativy volebních systémů. *Obec a finance* [online]. Praha: 9.8.2005, **2005**(3) [cit. 2022-03-02]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6184870>
- 46) LEBEDA, Tomáš. 2009. *Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva*. Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 332-343. ISSN 1803- 8220. [online]. [cit. 2022-11-08].
- 47) LOČENICE. *Zastupitelstvo* [online], 2022.[cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.locenice.cz/zastupitelstvo>
- 48) MARTINEK, Jan. Starostové menších obcí s přímou volbou nesouhlasí. *Pravo.cz* [online]. 6.8.2016 [cit. 2022-03-12]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/starostove-mensich-obci-s-primou-volbou-nesouhlasi-40003912>
- 49) MIKÉSKOVÁ, Dominika, 2019. *Perspektivy přímé volby starostů a primátorů v prostředí České veřejné správy nesouhlasí* [online]. Pardubice [cit. 2022-01-06]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/xao4db/>. Diplomová práce. Univerzita Pardubice. Vedoucí práce Ing. Jan Fuka, Ph.D.
- 50) MLSNA, Petr, 2005. *Přímá demokracie a její ústavní parametry v českém ústavním pořádku* [online]. Brno: Masarykova univerzita v Brně [cit. 2021-10-12]. ISBN 978-80-210-4430-2. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/ustava/Mlsna.pdf>
- 51) MINISTERSTVO VNITRA, 2007. Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR. *Mvcr.cz* [online]. [cit. 2021-10-12]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=30699>

- 52) MINISTERSTVO VNITRA, 2011. Informace o možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR. *Mvcr.cz* [online]. [cit. 2021-10-25]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>
- 53) MINISTERSTVO VNITRA, 2016. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu. *Mvcr.cz* [online]. [cit. 2021-10-25]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>
- 54) MINISTERSTVO VNITRA, 2019. Ministerstvo vnitra připravilo nový volební zákon. *Mvcr.cz* [online]. [cit. 2022-01-04]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/ministerstvo-vnitra-pripravilo-novy-volebni-zakon.aspx>
- 55) MINISTERSTVO VNITRA, 2016. Žádné slučování! Jdeme cestou spolupráce obcí. *Dvs.cz* [online]. [cit. 2022-3-4]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6727354>
- 56) NEŠPOR, Jan, 2019. *Reforma volebního systému komunálních voleb v ČR* [online]. Praha [cit. 2021-10-12]. Dostupné z: https://docs.google.com/document/d/1CE_cjlvNTPrEJCgUL1sctV2TMhbGhMyxkkiQEcaqzbQ/edit. Studentská vědecká odborná činnost. Univerzita Karlova. Vedoucí práce JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M, Ph.D.
- 57) NGUYEN THONG, LY. Přímá volba starostů může znamenat konec rad. Politologové: Oslabilo by i samo SPD. *E15.cz* [online]. 18.3.2018 [cit. 2021-10-13]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/prima-volba-starostu-muze-znamenat-konec-rad-politologove-oslabilo-by-i-samo-spd-1344611>
- 58) NĚMEC, Jiří, 2012. Starosta (hejtman) je jen první mezi rovnými. *Listy.cz* [online]. [cit. 2022-03-13]. Dostupné z: <http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=126&clanek=061235>
- 59) OBERÖSTERREICH REGIERUNG. *Wahlen* [online], 2021. [cit. 2021-10-12]. Dostupné z: https://www.oesterreich.gv.at/themen/leben_in_oesterreich/wahlen/5/Seite.320621.html#Allgemeines

- 60) ODOK. *Návrh zákona o správě voleb* [online], 2020. [cit. 2022-01-04].
Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBH2MHKS9>
- 61) ODS. *Koaliční smlouva na volební období 2021-2025 voleb* [online], 2021. [cit. 2022-01-04]. Dostupné z: <https://www.ods.cz/dl/50342/SPOLU-PirSTAN-KOALICNI-SMLOUVA.pdf>.
- 62) OECD. *Hospodářský přehled – Česká republika* [online], 2016. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-czech-republic.htm
- 63) PIRÁTI. *Piráti předložili návrh na přímou volbu a odvolatelnost primátorů a starostů* [online], 2017. [cit. 2021-10-26]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-a-primatoru.html>
- 64) PIRÁTI. *Přímá demokracie* [online], 2021. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/program/dlouhodoby/prima-demokracie/>
- 65) PIRÁTI. *Snadná volební účast* [online], 2021. [cit. 2022-01-04]. Dostupné z: <https://www.piratiastarostove.cz/program/snadna-volebni-ucast/>
- 66) PARLAMENT ČR. *Vládní návrh zákona o obcích* [online], 2000. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&t=422>
- 67) PARLAMENT ČR. *Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev obcí* [online], 2001. [cit. 2022-01-03] Dostupné z: <https://public.psp.cz/en/sqw/historie.sqw?t=968&o=3>
- 68) PRACHATICE. *Rada a zastupitelstvo* [online], 2022. [cit. 2022-02-22].
Dostupné z: <https://www.prachatice.eu/rada-a-zastupitelstvo/ms-22911/p1=22911>
- 69) PROGRAMYDOVOLEB. *Jste pro přímou volbu starostů?* [online], 2021. [cit. 2022-01-06]. Dostupné z: <https://2021.programydovoleb.cz/volebni-kalkulacka/porovnani-odpovedi/vol3>
- 70) RECHTSINFORMATIONSSYSTEM. *Komunalwahlordnung*. [online], 2021. [cit. 2022-01-09]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000481>
- 71) REJCHRT, Karel. *Seminář Přímá volba starostů (pořádaný hnutím STAN v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR): Přímá volba starostů pohledem*

- politologa* [online] 10.5.2018 [cit. 2022-2-12]. Záznam ze semináře dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=ChjuGuwxLLo&t=4133s>
- 72) RYŠAVÝ, Ivan. Svaz měst a obcí aktuální návrh na zavedení přímé volby starostů a hejtmanů nepodporuje. *Moderniobec.cz* [online]. 26.3.2018 [cit. 2022-01-13]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/svaz-mest-a-obci-aktualni-navrh-na-zavedeni-prime-volby-starostu-a-hejtmanu-nepodporuje/>
- 73) TOP 09. *Spolu dáme Česko dohromady – volební program koalice Spolu* [online], 2021. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: https://www.top09.cz/files/soubory/spolu-dame-cesko-dohromady-volebni-program-2021-koalice-ods-kdu-csl-top-09_2006.pdf
- 74) TRHOVÉ SVINY. *Samospráva* [online], 2022. [cit. 2022-02-22]. Dostupné z: <https://www.tsviny.cz/samosprava/ms-6522/p1=6522>
- 75) SMS ČR. *Je třeba měnit komunální volby?* [online], 2021. [cit. 2022-02-12]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/2762-je-treba-menit-komunalni-volby?startbar=185>
- 76) SLADKÁ, Markéta, 2021. *Přímá volba starostů* [online]. Plzeň [cit. 2022-02-12]. Dostupné z: <https://dspace5.zcu.cz/handle/11025/43382>. Diplomová práce. Západočeská univerzita v Plzni. Vedoucí práce JUDr. Tomáš Louda, CSc.
- 77) SPD. *Volební program* [online], 2021. [cit. 2022-01-04]. Dostupné z WWW: <https://www.spd.cz/program-vypis/>
- 78) SRŠEŇ, Radim. *Seminář Přímá volba starostů (pořádaný hnutím STAN v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR): Přímá volba starostů pohledem politologa* [online] 10.5.2018 [cit. 2022-2-12]. Záznam ze semináře dostupný na: <https://www.youtube.com/watch?v=ChjuGuwxLLo&t=4133s>
- 79) SURMANOVÁ, Kateřina. ANO vyhrálo v deseti krajích, na hejtmana může pomýšlet ve třech. Trendem voleb je obcházení vítěze. *Lidovky.cz* [online]. 6.10.2020 [cit. 2021-11-11]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/ano-vyhralo-v-deseti-krajich-na-hejtmana-muze-pomyslet-ve-trech-po-volbach-frci-koalicni-obchazeni-v.A201005_201243_In_domov_se
- 80) TRHOVÉ SVINY. *Zastupitelstvo města* [online], 2022 [cit. 2022-02-28]. Dostupné z: <https://www.tsviny.cz/zastupitelstvo-mesta/os-50/p1=6535>
- 81) VANDLÍČKOVÁ, Jana. Odvolání starosty Martina Malého podpořilo pět zastupitelů. *Denik.cz* [online]. 8.10.2020 [cit. 2022-01-12]. Dostupné z:

https://prachaticky.denik.cz/zpravy_region/odvolani-starosty-martina-maleho-podporilo-pet-zastupitelu-20201008.html

- 82) VEDRAL, Josef, 2005. Přímá volba starostů. *Obec a finance* [online]. Praha: Triada, 7.7.2005, **2005**(3) [cit. 2021-10-26]. ISSN 1211-4189. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6180233>
- 83) VIMPERK. *Zastupitelstvo města* [online], 2022. [cit. 2022-02-28]. Dostupné z: <https://www.vimperk.cz/zastupitelstvo-mesta-clenove/os-50/p1=9524>
- 84) VLÁDA. *Přímá volba prezidenta demokracie* [online], 2010. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta--78534/>
- 85) VLÁDA. *Programové prohlášení vlády* [online], 2010b. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf
- 86) VLÁDA. *Stanovisko vlády k návrhu na vydání zákona vlády k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (sněmovní tisk č. 1065)* [online], 2013. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=82784>
- 87) VLÁDA. *Stanovisko vlády k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy a dalších na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů* [online], 2017. [cit. 2022-01-03]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=40&ct1=1>
<https://www.senat.cz/zpravodajstvi/zprava.php?id=2718>
- 88) ZBIEJCZUK, Adam. Boj o čtvrtou republiku - výsledky místních polských voleb. *Respekt.cz* [online]. 28.11.2006 [cit. 2021-03-12]. Dostupné z: <https://zbiejczuk.blog.respekt.cz/boj-o-ctvrtou-republiku-vysledky-polskych-mistnich-voleb/>
- 89) ŽABOVŘESKY. *Zastupitelstvo obce* [online], 2022. [cit. 2022-03-01]. Dostupné z: <https://www.locenice.cz/zastupitelstvo>

Legislativní zdroje

České právní předpisy:

- 1) Zákon č. 69/1967 Sb., o postavení národních výborů ve státě a společnosti, ve znění pozdějších předpisů
- 2) Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým byl změněn a doplněn ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci
- 3) Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 4) Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů
- 5) Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí, ve znění pozdějších předpisů
- 6) Ústava ČR - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů
- 7) Listina základních práv a svobod – ústavní zákon 2/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních zákonů
- 8) Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny ČR, ve znění pozdějších předpisů
- 9) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 10) Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 11) Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů
- 12) Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů
- 13) Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů
- 14) Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 15) Zákon č. 350/2020 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do zastupitelstev krajů a do Senátu v roce 2020
- 16) Zákon č. 296/2021 Sb., o zvláštních způsobech hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2021 a o změně některých zákonů

Zahraniční právní předpisy:

- 1) Ustawa z dnia 8. marca 1990 r. o samorzadzie gminny, ze zmianami
- 2) Ústava SR - ústavný zákon č. 260/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších ústavných zákonů
- 3) Zákon č. 91/1990 Oö ze dne 19.12.1994 (Gemeindeordnung - GemO).
- 4) Zákon č. 81/1996 Sb., ze dne 4. 7. 1996 O.ö (Kommunalwahlorgnung - KWO)
- 5) Ustawa z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorzadzie powiatowym, ze zmianami
- 6) Ustawa z dnia 5. czerwca 1998 r. o samorzadzie województwa, ze zmianami
- 7) Zákon č. 180/2014 Z.z., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

8 Seznam použitých obrázků, tabulek a zkratk

8.1 Odkazovaný seznam obrázků

- 1) Obrázek č. 1 – mapa států s přímou volbou starostů.....48

8.2 Seznam tabulek

- 1) Tabulka č. 1 - Zmínka o přímé volbě starostů ve volební programech (Volby 2021).....46
- 2) Tabulka č. 2 - Dlouhodobé postoje politických subjektů k přímé volbě starostů....46
- 3) Tabulka č. 3 - Srovnání rakouského, slovenského a polského modelu vs. ČR.....58

8.3 Seznam použitých zkratk

Analýza

Analýza zavedení přímé volby starostů zpracovaná MV ČR (2011)

ČR

Česká republika

GemO

Zákon spolkové země Horní Rakousko č. 91/1990 Oö ze dne 19.12.1994
(Gemeindeordnung)

KDU – ČSL

Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová

Koalice Spolu

Koalice stran ODS, TOP 09 a KDU – ČSL

Koalice PirSTAN

Koalice hnutí Pirátů a Starostů a nezávislých

KSČM

Komunistická strana Čech a Moravy

KŘ

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

KWO

Zákon spolkové země Horní Rakousko č. 81/1996 Sb., ze dne 4. 7. 1996 O.ö –
(Kommunalwahlorgnung)

KZ

Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů

LZPS

Ústavní zákon č. 2/1992 Sb., Listina základních práv a svobod ČR

ODS

Občanská demokratická strana

OZŘ

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

OZR

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov

PČR

Parlament České republiky

PSP ČR

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky

SMO ČR

Svaz měst a obcí České republiky

SMS ČR

Sdružení místních samospráv České republiky

SPD

Svoboda a přímá demokracie

Ústava ČR

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Ústava SR

Ústavný zákon č. 260/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

Úsvit

Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury

ZK

Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, ve znění pozdějších předpisů

ZM

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

ZOV

Zákon č. 180/2014 Z.z., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov

ZVO

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů