

# **Analýza zavedení přímé volby starostů**

## **(obsah)**

- I. **K programovému prohlášení vlády** (popis úkolu)
- II. **Uvedení do tématu přímé volby starostů**
- III. **Dosavadní aktivity Ministerstva vnitra**
- IV. **Výsledky dosavadní veřejné diskuze** (rozdíl v názorech malých a velkých obcí)
- V. **Přímá volba starostů v evropských zemích**
  - A. Přímá volba starostů ve Slovenské republice
  - B. Přímá volba starostů ve Spolkové republice Německo
  - C. Přímá volba starostů v Polské republice
  - D. Zvláštní právní postavení starostů ve Francouzské republice
- VI. **Právní řešení přímé volby starostů**
  - A. *Vztah zavedení přímé volby starostů k Ústavě ČR*
  - B. *Promítnutí přímé volby starostů do obecního zřízení*
    - 1) Ve kterých obcích bude starosta volen přímo
    - 2) Odpovědnost a odvolatelnost starosty
    - 3) Vztah starosty k ostatním orgánům obce
    - 4) Postavení a kompetence starosty
    - 5) Místostarosta
    - 6) Odměna za výkon funkce
  - C. *Volební systémy*
    - 1) Relativně většinový systém
    - 2) Absolutně většinový systém
    - 3) Volební systém ve Slovenské republice
  - D. *Doporučení předkladatele*
- VII. **Některé související aspekty**
  - A. Předběžné zhodnocení finančních dopadů zavedení přímé volby starostů
  - B. Analýza a přímá volba starostů velkých měst, primátorů a hejtmanů
- VIII. **Shrnutí**

## I. K programovému prohlášení vlády

Jedním z úkolů, vyplývajících pro MV z koaliční smlouvy, je zpracování „**důkladné analýzy s cílem vytvořit podmínky pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014**“, jakož i „**mezinárodní srovnávací studie pro možnost zavedení přímé volby starostů, primátorů a hejtmánů**“ (úkol č. I/29). V návaznosti na tento závazek je v programovém prohlášení vlády ČR uvedeno, že „**Vláda zajistí zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků**“.

Analýza problematiky potenciálního zavedení přímé volby starostů v ČR není pro MV novinkou, neboť obdobný úkol mu byl uložen již na základě programových cílů předchozí vlády po volbách v r. 2006. Účelem této informace je proto jednak informovat o krocích a výstupech, které již byly k danému tématu učiněny a jsou využitelné rovněž při plnění aktuálního úkolu, a jednak nastínit tematickou osnovu a postup plnění tohoto úkolu.

## II. Uvedení do tématu přímé volby starostů

Mezi odbornou i laickou veřejností je v posledních letech opakovaně diskutováno o změně způsobu volby starosty obce, který by podle řady názorů měl být volen občany obce v přímých volbách. Argumenty uváděné na podporu těchto názorů jsou zastánci přímé volby starostů obecně spatřovány zejména v posílení mandátu a pozice starosty při naplňování jeho volebního programu, posílení autority starosty, zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon funkce a s tím související větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci aj.<sup>1</sup>

**Názory prosazující zavedení přímé volby starostů v ČR se vesměs odvíjejí od tvrzených nedostatků současného stavu** právní úpravy obecního zřízení a fungování organizace místní samosprávy. Mezi těmito nedostatky jsou nejčastěji uváděny následující:

- neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů
- ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty
- v menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta
- starosta je často zvolen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách

<sup>1</sup> k tomu srov. např. J. Vedral: Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení, publikováno na internetové adrese [www.nezavislistarostove.cz](http://www.nezavislistarostove.cz)

- radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fakticky soustředěna v rukou vedoucích úředníků<sup>2</sup>
- v malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již v současnosti charakter blížící se fakticky přímé volbě, neboť kandidátky (často jen jedna) jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění<sup>3</sup>

K těmto uváděným nedostatkům jsou konstruktivními kritiky stávajícího modelu navrhovány jeho **možné změny**, které by měly přispět k odstranění tvrzených nedostatků. Tyto návrhy mají často společnou základnu, kterou lze charakterizovat následujícími body:

- zakotvit přímou volbu starosty (primátora, hejtmána), který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti
- učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci a za chod úřadu
- změnit postavení rady obce (kraje), která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by byla jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků
- změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi<sup>4</sup>

Z uvedených příkladů je zřejmé, že argumenty podporující přímou volbu starostů jsou jednak **argumenty právními**, vztahujícími se k platné právní úpravě obecního zřízení (kritika této právní úpravy a návrhy na její změny), jednak i **argumenty politologického či politologicky-sociologického charakteru** (vliv způsobu volby na vztah starosty a občanů obce a s tím související míra participace občanů na veřejných záležitostech).<sup>5</sup>

Jakkoliv je samozřejmě účelem tohoto materiálu (v souladu s vládním zadáním) zaměřit se na právní rovinu problematiky, lze se v rámci tohoto obecného úvodu stručně vyjádřit i ke druhé z uvedených skupin argumentů. Především lze určitým způsobem relativizovat výše zmíněnou námitku proti stávajícímu systému, založenou na tvrzení, že starostou se leckdy nestává osoba, která obdržela nejvyšší počet hlasů. Při aplikaci poměrného volebního systému je totiž sporné, nakolik byly hlasy voličů odevzdány ve prospěch určitého kandidáta z důvodu jeho osobní autority a nakolik prostě proto, že jde o reprezentanta určité politické strany.<sup>6</sup> Je tedy zřejmé, že v tomto bodě přesahuje otázka přímé volby starostů do značně širší a systémové roviny volebních systémů, jejich pozitivních a negativních projevů apod. Právě tak lze do určité míry zpochybnit tvrzení, že zavedení přímé volby povede bez dalšího k jasnějšímu vyjádření vůle voličů. V případě jednokolové volby v systému relativní většiny (srov. níže část VI.C.) by totiž mohlo docházet ke zvolení kandidáta, který by dosáhl poměrně malého procentuálního zisku hlasů, zatímco při

<sup>2</sup> viz R. Perlín: Přímá volba starostů: Problémy současného stavu a navrhované změny, Obec a finance č. 3/2004

<sup>3</sup> viz Z. Dostál: Několik poznámek k přímé volbě starosty, publikováno na [www.nezavislistarostove.cz](http://www.nezavislistarostove.cz)

<sup>4</sup> viz příspěvek uvedený v pozn. č. 2, dále J. Kasl: Přímá volba nestačí, publ. tamtéž

<sup>5</sup> k tomu srov. příspěvek uvedený v pozn. č. 1

<sup>6</sup> viz tamtéž

dvoukolové volbě hrozí ve druhém kole nízká volební účast.<sup>7</sup> Takovouto eliminaci výhod přímé demokracie potvrzují např. zkušenosti z uplatňování přímé volby starostů ve Slovenské republice (k tomu srov. níže část V.A.).

Ve vztahu k zaměření a obsahu tohoto materiálu je však mnohem významnější jiná okolnost, spojená s probíhající diskuzí o přímé volbě starostů, a sice otázka **rozsahu legislativních změn** v případě politického rozhodnutí o zavedení přímé volby. Z citovaných návrhů na zlepšení dosavadního stavu, pocházejících od zastánců přímé volby, jasně vyplývá, že **požadované změny jsou systémového charakteru** a netýkají se tedy pouze vlastní – v podstatě technické – otázky způsobu volby starosty, ale rovněž významnou měrou samotné institucionální organizace místní samosprávy (soustavy a vzájemného vztahu jednotlivých orgánů obcí a krajů, jejich kompetencí apod.).

Jakkoliv si lze samozřejmě představit i situaci, že bude provedena změna spočívající pouze ve změně způsobu volby starostů z dosavadní nepřímé na přímou, je otázkou přinejmenším spornou, zda by takováto dílčí změna mohla naplnit očekávání se zavedením přímé volby spojená (viz výše uvedené nedostatky spatřované v současném systému). Lze se dokonce domnívat, že **postavení přímo voleného starosty, vybaveného však stejnými pravomocemi, jimiž disponuje i dnes, by nedoznalo změn k lepšímu, ale - přinejmenším ve vztahu k občanům (voličům) - spíše naopak**. Takový starosta by byl totiž - navzdory zesíleným očekáváním občanů, kteří starostu zvolili - stěží schopen realizovat beze zbytku svůj volební program, neboť platná právní úprava rozděluje výkonnou rozhodovací pravomoc v otázkách místní samosprávy mezi zastupitelstvo a radu obce. V zájmu naplnění sledovaných cílů by proto bylo třeba zabývat se minimálně otázkou přehodnocení vztahu starosty a rady obce, resp. jejich kompetencí.<sup>8</sup>

Na podporu tvrzení o potřebnosti diskutovat problematiku přímé volby starostů v širším smyslu než je pouhá změna způsobu volby lze zmínit i skutečnost, že **návrhy příslušných legislativních změn se v souvislosti s otázkou volby starostů již v minulosti zabývala Poslanecká sněmovna** Parlamentu ČR v rámci projednávání vládního návrhu zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.), resp. vládního návrhu zákona o volbách do zastupitelstev obcí (zákon č. 491/2001 Sb.). K oběma zákonům byly v průběhu legislativního procesu podány pozměňovací návrhy, které předpokládaly zavedení přímé volby starostů, aniž se však zabývaly touto problematikou v rozsahu přesahujícím samotnou otázku způsobu volby. **Tyto pozměňovací návrhy nebyly parlamentem schváleny.**<sup>9</sup>

Právě tak je sporné, nakolik by případnou (pouhou) změnu způsobu volby starostů bylo možno považovat za prvek reformy místní samosprávy. Problematika přímé volby má být přitom ve smyslu vládního zadání k tomuto projektu posouzena právě v širším kontextu reformy územní veřejné správy. V rámci analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR je proto třeba zabývat se právní stránkou této problematiky v několika rovinách, a to včetně - s ohledem na zmíněnou souvislost s otázkou reformy samosprávy - roviny ústavně-právní. Společným hlediskem tohoto posouzení by přitom měla být otázka, zda by případné zavedení přímé volby starostů bylo krokem zapadajícím koncepčně do reformy územní veřejné správy, jak byla

<sup>7</sup> srov. např. F. Slavík: Přímá volba starostů a hejtmanů – ANO či NE?, publ. tamtéž

<sup>8</sup> viz též příspěvek uvedený v pozn. č. 1

<sup>9</sup> srov. Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 2000, 3. volební období, tisk 422/2, resp. Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, 2001, 3. volební období, tisk 968/4

v ČR prozatím nastavena. Těmto jednotlivým úrovním pak odpovídá i navazující struktura tohoto materiálu.

### III. Dosavadní aktivity Ministerstva vnitra

Na základě usnesení vlády ČR č. 596 ze dne 30. května 2007 zpracovalo Ministerstvo vnitra materiál, nazvaný **Analyza možností zavedení přímé volby starostů v ČR**. Tento materiál prošel vnitřním i meziresortním připomínkovým řízením a byl **dne 20. 4. 2009 projednán vládou ČR**. Předmětný materiál obsahuje v souladu se zadáním jak rozbor platné právní úpravy (včetně ústavního rozměru), tak i podrobné srovnání se zahraniční právní úpravou, a to jak úpravou obsahující přímou volbu starostů (Slovensko, SRN), tak i úpravu preferující model nepřímé volby starostů (Francie). Kromě toho byla problematika přímé volby starostů diskutována v rámci pracovní cesty zástupců Ministerstva vnitra v Polsku, kde byla přímá volba zavedena v roce 2002. Ministerstvo vnitra v tomto materiálu zmapovalo klady i záporné případného zavedení přímé volby starostů v ČR s tím, že MV bude nadále pokračovat ve veřejné diskuzi na dané téma a bude monitorovat její výsledky. Za tímto účelem je problematika přímé volby diskutována na pravidelných setkáních se starosty, kterých se zástupci Ministerstva vnitra účastní, a zpracovaný materiál byl zveřejněn rovněž na webových stránkách Ministerstva vnitra tak, aby se k němu mohla vyjádřit co nejširší veřejnost.

V současné době lze tedy konstatovat, že Ministerstvo vnitra má problematiku přímé volby starostů po právní stránce dobře zmapovanou a jsou mu známy právní konsekvence zavedení přímé volby v případě tohoto politického rozhodnutí (**předchozí úkol spočíval pouze ve zpracování analýzy, nebylo rozhodnuto, že přímá volba bude zavedena**).

### IV. Výsledky dosavadní veřejné diskuze

Pod záštitou Ministerstva vnitra se dne 24. června 2008 uskutečnila odborná konference na téma „*Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*“, v jejímž rámci byla věnována značná pozornost i problematice přímé volby starostů a vhodnosti jejího zavedení v podmínkách českého obecního zřízení. Účastníky konference byli představitelé územních samosprávných celků, jakož i vybraných ministerstev, nevládních organizací a jiných institucí.

V souvislosti s potenciálním zavedením přímé volby starostů se většina účastníků konference přiklonila k zachování současného modelu. Ucelená vystoupení k tomuto tématu prezentovali kromě Ministerstva vnitra především zástupci institucí, reprezentujících subjekty veřejné správy, jichž se daný problém týká především - tj. obcí – a sice Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR.

**Svaz měst a obcí ČR<sup>10</sup> zastává ve věci přímé volby konsistentní stanovisko: není zastáncem modelu přímé volby starostů a nepovažuje ani za nezbytné příliš posilovat pravomoci starostů.** V rámci zvýšení efektivity chodu obce podporuje nicméně prvky většinového volebního systému. Podle čl. 102 Ústavy ČR jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva a to na čtyřleté funkční období. Oproti volbám do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (viz. čl. 18 odst. 1 Ústavy ČR) Ústava výslovně nestanovuje, že volby do zastupitelstev obcí a krajů se musí konat na základě poměrného systému a posílení prvků většinového systému pro volby do zastupitelstev obcí je proto v souladu s ústavním pořádkem.

Případné zavádění přímé volby starosty (a posílení jeho kompetencí) s sebou nese dle názoru Svazu měst a obcí ČR mnohé problémy, včetně nutnosti změny Ústavy. V rámci dokončení reformy veřejné správy se tak jeví důležitějším než se věnovat otázce přímé volby řešení jiných otázek, jako např. stabilizace financování obcí prostřednictvím systému rozpočtového určení daní, vyjasnění pravidel zákona o střetu zájmů či dokončení elektronizace veřejné správy (v rámci projektu zavádění e-Governmentu).

**Sdružení místních samospráv ČR<sup>11</sup> projevilo naopak vstřícný postoj k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů v ČR, ve kterém spatřuje prostředek prosazení vůle občanů (jimiž je starosta již v současné době vnímán jako hlava obce) a eliminace častých situací, kdy je starostou zvolen kandidát, který obdržel malý počet hlasů ve volbách či dokonce náhradník po odstoupení zvolených členů zastupitelstva.** Takové situace představují podle názoru Sdružení místních samospráv excesy, k jejichž odstranění je třeba zavést přímou volbu starostů. Sdružení místních samospráv proto navrhuje zavést model přímé volby, a sice v podobě, již lze charakterizovat následujícími prvky:

1. přímá volba starosty (primátora) v čele obce, města s tím, že by byl osobně odpovědným za výkon veřejné správy na daném území, tedy i za chod úřadu; takový návrh vyžaduje hlubší zásah do stávajícího znění zákona o obcích,
2. volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu,  
u velkých měst v systému dvoukolové absolutní většiny,
3. ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit,
4. volit zastupitelstvo na principu poměrné volby,
5. rozdělit kompetence tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi (primátorovi) by byla svěřena exekutivní funkce; inspirativní je úprava slovenská,
6. odvolávání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.

<sup>10</sup> Zde je vhodné podotknout, že členem Svazu města a obcí je 2045 obcí, ve kterých ale žije 7 832 775 obyvatel, z čehož plyne, že Svaz reprezentuje především města a větší obce. Svazu měst a obcí jsou zasílány legislativní a nelegislativní materiály k připomínkám v rámci mezirezortního připomínkového řízení.

<sup>11</sup> Zastupuje zájmy 1016 obcí.

Popsaný návrh svědčí o tom, že ani **Sdružení místních samospráv nepovažuje za dostatečnou pouhou změnu způsobu volby starosty; požaduje rovněž změnu právního postavení starosty i ostatních orgánů obce.** Sdružení místních samospráv je zastáncem řešení, při kterém by zastupitelstvo určovalo zásadní záležitosti normativního charakteru, stěžejní majetková rozhodnutí a obdobné klíčové věci, kdežto starosta by byl čistě orgánem výkonné moci, resp. působnosti na daném území obce. Takový výrazný zásah by však vyžadoval zcela změnit pojetí výkonu veřejné moci jednotlivými orgány obce, což je situace, která by vyžadovala změnu Ústavy.

Ze stávajícího znění Ústavy lze tedy podle názoru Sdružení místních samospráv dovodit, že přímá volba starosty nevyžaduje sama o sobě ústavní revizi. V každém případě však dospěje-li politická reprezentace ke shodě, že přímou volbu starosty chce občanům umožnit, je takovou shodu nanejvýš vhodné odpovídajícím způsobem vtělit do novely Ústavy, poněvadž tento nový model se projeví v systému vzájemných vztahů mezi samosprávnými orgány obce. Bez ústavní revize by podle názoru Sdružení místních samospráv bylo nezbytné zvážit, zda konkrétní změna je ještě slučitelná se stávajícími ústavními požadavky, když již některé současné kompetence rady obce jsou podle části právní teorie v rozporu s čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR.<sup>12</sup>

S cílem zapojit co nejširší veřejnost do diskuze na dané téma přistoupilo Ministerstvo vnitra ke zveřejnění informace o připravovaném materiálu, jakož i jeho průběžné verze, elektronickou formou na internetových stránkách odboru dozoru a kontroly veřejné správy ([www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk)); výzva k zasílání podnětů ze strany odborné i laické veřejnosti však nebyla vyslyšena v očekávané míře.

## V. Přímá volba starosty v evropských zemích

V evropských zemích je uplatňován jak model přímé volby starostů či obdobně postavených funkcionářů, tak i model nepřímé volby, odpovídající víceméně stávající české právní úpravě. Legislativa některých států umožňuje aplikaci obou modelů. O četnosti zastoupení jednotlivých systémů vypovídá následující jednoduché schéma:

### 1. Přímá volba

Itálie, Portugalsko, Řecko, Kypr, Slovinsko, Slovensko, Polsko, Rumunsko, Bulharsko, Ukrajina, Makedonie, Albánie;

### 2. Nepřímá volba

Belgie, Finsko, Nizozemsko, Francie, Dánsko, Irsko, Lucembursko, Švédsko, Španělsko, Malta, Chorvatsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko;

### 3. Přímá i nepřímá volba

<sup>12</sup> V podrobnostech k vystoupení účastníků konference odkazujeme na zápis, který je zveřejněn na webových stránkách Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, [www.mvcr.cz/odk](http://www.mvcr.cz/odk)

Velká Británie (o způsobu volby rozhodují občané v referendu), Německo, Rakousko (dle spolkové země), Norsko, Maďarsko (přímo obce do 10 000 obyvatel), Rusko.

V rámci přípravy tohoto materiálu se jeho **zpracovatel seznámil podrobněji především s právní úpravou Slovenské republiky, která odpovídá v řadě aspektů představám, resp. návrhům kritiků současného českého modelu**, a dále rovněž s úpravou Spolkové republiky Německo, resp. jedné z nejvýznamnějších spolkových zemí – Svobodného státu Bavorsko.

## **A. Přímá volba starostů ve Slovenské republice**

Poznatky z uplatňování přímé volby starostů na Slovensku byly průběžně uváděny v předchozím textu tohoto materiálu v souvislosti s jednotlivými aspekty předmětné problematiky tak, aby pracovní metoda této analýzy pokud možno odpovídala vládnímu zadání, předpokládajícímu provedení srovnávací studie se zahraniční právní úpravou. V této části bude podána ucelená informace o slovenském modelu formou shrnutí výše podaných informací, jakož i uvedením dosud nezmíněných poznatků. Podrobně je slovenská právní úprava v této analýze rozpracována i z důvodu, že dle některých názorů by mohl být slovenský model inspirativní pro českou právní úpravu přímé volby starostů a zakotvení vzájemného postavení a kompetencí starosty a zastupitelstva. Analýza vychází z právní úpravy postavení orgánů obce obsažené v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení v znení neskorších predpisov, a zohledňuje důležité změny vyplývající z novely provedené zákonem č. 102/2010 Z.z. s účinností od 1. dubna 2010. Zvláštní pozornost bude věnována popsání výhod a nevýhod slovenského modelu; v této části nepůjde však o teoretickou kritiku ze strany zpracovatele tohoto materiálu, nýbrž o **tlumočení pozitivních a negativních stránek právní úpravy a aplikační praxe na Slovensku v podobě, jaké byly zpracovateli této analýzy sděleny zástupci Ministerstva vnitra Slovenské republiky**. Tyto poznatky by proto měly být zohledněny v probíhající diskuzi o zavedení přímé volby starostů v ČR, neboť odrážejí autentickou zkušenost z aplikace přímé volby v zemi, uplatňující tento model téměř dvě desetiletí.

**Postavení starosty jako orgánu obce je v SR zakotveno na ústavní úrovni** – podle článku 69 zákona Ústavy SR<sup>13</sup> **jsou orgány obce obecní zastupitelstvo a starosta obce**. V souladu s tímto ústavním vymezením stanoví i zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, že orgány obce jsou obecní zastupitelstvo a starosta (§ 10 zákona). Zastupitelstvo si může podle potřeby zřídit a zrušit jako stálé nebo dočasné výkonné, kontrolní a poradní orgány, zejména obecní radu, komise a určit jim náplň práce; může zřídit a zrušit i další své orgány a útvary, pokud tak stanoví zvláštní zákon (např. obecní policii). V § 14 zákon stanoví určitá pravidla pro počet členů rady, rozhodne-li se ji zastupitelstvo zřídit, a pravidla pro její usnášeníschopnost. V každém případě – **na rozdíl od našeho zákonného pojetí**

<sup>13</sup> Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

**rady jako výkonného orgánu obce – je dle slovenské úpravy rada fakultativním iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem obecního zastupitelstva a zároveň plní funkci poradního orgánu starosty.**

**Vzájemné postavení zastupitelstva a starosty není založeno na principu nadřízenosti a podřízenosti, jedná se o orgány korelativní.** Zastupitelstvo proto nemůže starostovi ukládat úkoly. Zastupitelstvu je zákonem svěřena rozhodovací pravomoc; rozhoduje o základních otázkách života obce, které jsou zákonem konkretizovány. Ve statutu si zastupitelstvo může vyhradit rozhodování i o jiných věcech. Nemůže si však vyhradit rozhodování ve věcech, které jsou zákonem vyhrazeny starostovi obce. **Starosta obce tedy rozhoduje ve všech záležitostech správy obce, pokud nejsou zákonem nebo statutem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu (§ 13 odst. 4 písm. e) zákona).**

Zastupitelstvo rozhoduje o základních otázkách života obce, zejména mu je vyhrazeno<sup>14</sup>:

- 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

Pokud jde o postavení obecního úřadu, ten zabezpečuje organizační a administrativní záležitosti zastupitelstva a starosty a orgánů zřízených zastupitelstvem. Zejména vypracovává písemná vyhotovení rozhodnutí obce a zabezpečuje písemnou agendu orgánů obce, je podatelnou apod. Obecní úřad tedy není chápán jako v české koncepci územní samosprávy, tzn. jako orgán obce, který vykonává přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zákonem (srov. § 109 odst. 3 písm. b) zákona o obcích.

Postavení starosty obce, jak vyplývá především ze zákona č. 369/1990 Zb. , o obecním zřízení, lze charakterizovat následovně (pozn. zákonem č. 102/2010 Z.z. došlo k poslední významné novelizaci tohoto zákona: **Starosta je představitelem obce a nejvyšším výkonným orgánem obce, který vykonává správu obce.** Svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady a podepisuje jimi přijatá usnesení (nepodepsáním usnesení zastupitelstva může

<sup>14</sup> § 11 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb. , o obecním zřízení

pozastavit jeho výkon, pokud se domnívá, že odporuje zákonu nebo je pro obec zjevně nevýhodné). Starosta zastupuje obec navenek ve vztahu ke státním orgánům, fyzickým i právnickým osobám. Jak bylo uvedeno výše, **starosta obce rozhoduje ve všech záležitostech správy obce, pokud nejsou zákonem nebo statutem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu**. Obecní zastupitelstvo dle zákona určí nejpozději 90 dnů před volbami na celé funkční období rozsah výkonu jeho funkcí (§ 11 odst. 4 písm. i) zákona), v průběhu funkčního období starosty jej může změnit jen na návrh starosty.

Starosta je rovněž **statutárním orgánem** v majetkoprávních vztazích obce a pracovněprávních vztazích zaměstnanců obce.

V administrativně - právních vztazích měl starosta do novely obecního zřízení provedené zákonem č. 102/2010 Z.z. **postavení správního orgánu** a rozhodoval proto dle obecných předpisů o správním řízení o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. S účinností od 1. dubna 2010 došlo k zásadní změně v postavení starosty: není již správním orgánem, tím je obec jako právnická osoba. Starosta obce může rozhodováním o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy písemně pověřit zaměstnance obce, ten pak jménem obce rozhoduje v mezích tohoto písemného pověření (§ 13 odst. 5 zákona). Jedná-li se o rozhodnutí v rámci přeneseného výkonu státní správy, rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí starosty nadřízený orgán státní správy, zatímco o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věcech samosprávy rozhoduje zásadně soud. V obou případech se postupuje podle zákona č. 71/1967 Zb. o správním konání (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

Funkce starosty je veřejnou funkcí; zákon stanoví taxativně důvody neslučitelnosti funkce starosty s jinými funkcemi.

K postavení a pravomocem starosty a zastupitelstva srovnej ustanovení zákona č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů, který je přílohou této Analýzy.

**Volby starostů** jsou upraveny zákonem č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů. Starostu obce volí obyvatelé obce, kteří mají na jejím území trvalý pobyt, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na čtyřleté funkční období. Starostou může být zvolen volič, u něhož nenastaly překážky ve výkonu volebního práva (výkon trestu odnětí svobody, resp. zbavení či omezení ve způsobilosti k právním úkonům) a který dovršil nejpozději v den voleb 25 let věku. Každá obec tvoří pro volby jednomandátový volební obvod. 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 hlasů. Při rovnosti hlasů se konají nové volby.

S účinností od 1. dubna 2010 se změnila rovněž právní úprava zastupování starosty zástupcem starosty. Dle předcházející úpravy starostu obce zastupoval po dobu jeho nepřítomnosti jeho **zástupce**, kterého na návrh starosty volilo zastupitelstvo z řad svých členů; zástupce starosty mohl být zastupitelstvem kdykoliv odvolán. Dle nové úpravy starostu zastupuje zástupce starosty, kterého zpravidla na celé funkční období pověří zastupování starosta do 60 dní od složení slibu starosty; pokud tak neučiní, zástupce starosty zvolí obecní zastupitelstvo. Zástupcem starosty může být pouze člen zastupitelstva. Pokud má obec více jak 20 000 obyvatel, může starosta pověřit zastupování dva zástupce starosty; přitom určí jejich pořadí. Starosta může zástupce starosty kdykoliv odvolat. Odvolá-li starosta svého zástupce, pověří zastupování jiného člena zastupitelstva do 60 dnů od odvolání zástupce starosty. Zástupce starosty zastupuje starostu v rozsahu stanoveném v písemném pověření. Zanikne-li mandát starosty v průběhu funkčního období, plní úkoly starosty v plném rozsahu jeho zástupce, a to do složení slibu novým starostou.

**Platové poměry starostů** jsou upraveny zvláštním zákonem<sup>15</sup>. Tento zákon stanoví minimální výši měsíčního platu starosty, odpovídající počtu obyvatel obce; nad tento rámec lze na základě rozhodnutí zastupitelstva poskytnout starostovi odměnu, resp. zvýšení platu až do stanovené výše.

**Mandát starosty zaniká** na základě zákonem stanovených taxativních důvodů, mj. rovněž vyhlášením výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty. Tato skutečnost je projevem politické odpovědnosti starosty vůči obyvatelům obce. **Zákon stanoví případy, ve kterých zastupitelstvo může či musí vyhlásit hlasování obyvatel obce o odvolání starosty** (pokud o to peticí požádá alespoň 30 % oprávněných voličů, 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; v tomto posledně uvedeném případě je na uvážení zastupitelstva, zda vyhlásí hlasování o odvolání starosty). 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.

V otázce **kontroly činnosti starosty obce** platí, že starosta nepodléhá kontrolní působnosti tzv. hlavního kontrolora, jakožto zvláštního orgánu interní kontroly obce. Určitou formu *vnitřní kontroly* starosty obce představuje tak pouze právo obecních zastupitelů interpelovat starostu ve věcech týkajících se výkonu jeho činnosti. Využít lze rovněž práva občanů na svobodný přístup k informacím. Pokud jde o *vnější kontrolu* činnosti starosty, platí, že obec (a v jejím rámci i starosta)

---

<sup>15</sup> Zákon č. 253/1994 Zb., o právním postavení a platových poměrech starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov

podléhá státnímu dozoru v rozsahu vymezeném zvláštními předpisy. K prošetření stížností směřujících proti činnosti starosty obce je příslušná komise zřízená za tímto účelem obecním zastupitelstvem.

V rámci pracovních jednání předcházejících zpracování tohoto materiálu se zástupci Ministerstva vnitra Slovenské republiky na základě vlastních aplikačních zkušeností vyjádřili rovněž k otázce výhod a nevýhod přímé volby starostů. **Tyto poznatky lze vyjádřit následujícím schématem:**

### Výhody

Moc v obci je rozdělená. Starosta jako nezávislý orgán je protiváhou obecnímu zastupitelstvu.

Funkce starosty je individuálním postem a stojí v tomto smyslu pod výraznější kontrolou obyvatel obce, kteří ho mohou z funkce odvolat.

Správa obce je jednodušší a pružnější.

Ustavení starosty do funkce na základě přímé demokracie, tzn. nejširší zapojení občanů do správy obce.

### Nevýhody

Slabá vnitřní kontrola činnosti starosty, jehož nemůže kontrolovat ani zastupitelstvo ani hlavní kontrolor.

Rubem silného postavení starosty je jeho malá, v podstatě pouze politická, odpovědnost, což se s ohledem na jeho silné postavení a odbornou náročnost na výkon jeho funkce (mj. jako správního orgánu) nejeví jako dostatečné.

Vznik patových situací v případě, že starosta a obecní zastupitelstvo nemají vůli vzájemně spolupracovat (zastupitelstvo odmítá návrhy předložené starostou a naopak)<sup>16</sup>.

Výhoda přímé demokracie se ztrácí v případech, kdy v obci přetrvává nezájem o opětovnou účast voličů ve volbách. Jelikož není stanoveno kvorum pro účast ve volbách a uplatňuje se systém relativní většiny, postačí v řadě případů ke zvolení malé množství hlasů.

Z uvedených poznatků vyplývá, že **každé výhodě odpovídá určitá nevýhoda**; diskuze o zavedení přímé volby starostů v ČR by se proto měly objektivně zaměřit na obě skupiny argumentů (pozitiva i negativa) s ohledem na to, **zda potenciální pozitivní dopady zavedení přímé volby převáží nad průvodními dopady negativními, v podmínkách České republiky umocněnými odlišnou základní koncepcí organizace územní samosprávy.**

<sup>16</sup> k tomu srov. též Ján Filko: Územná samospráva a jej orgány, Správní právo č. 1/2007, s. 44

## B. Přímá volba starostů v SRN

Právo na komunální samosprávu je zakotveno v článku 28 odst. 2 Základního zákona (ústavy SRN). Způsob naplnění tohoto práva není však v kompetenci Spolku, nýbrž jednotlivých spolkových zemí a není proto v rámci SRN jednotný. V územních státech SRN lze přitom rozlišit několik základních modelů, označovaných jako severoněmecké a jihoněmecké radní zřízení, zřízení magistrátní a zřízení starostovské.<sup>17</sup> **Severoněmecké radní zřízení** je založeno na výsadním postavení obecního zastupitelstva, tj. „rady“. **Jihoněmecké radní zřízení** zná naproti tomu dva obecní orgány bezprostředně volené občany, tj. obecní radu a starostu (tento model se uplatňuje v Bavorsku a Bádensko-Würtembersku). U **magistrátního zřízení** je přímo voleno jen obecní zastupitelstvo, které pak většinou volí obecní představenstvo, zvané mnohdy „magistrát“, jehož členem je i starosta (v Hesensku se od roku 1993 uplatňuje tzv. nepravé magistrátní zřízení, neboť starosta je volen přímo občany). **Starostovské zřízení** (např. Sársko, Porýní-Falc) zná dva obecní orgány – obecní radu a starostu; starosta, který řídí obecní úřad, není však volen přímo občany, nýbrž obecní radou. V dalším textu je v souvislosti s problematikou, která je předmětem tohoto materiálu, podána podrobnější informace o právní úpravě **Svobodného státu Bavorsko**. Struktura a koncepce komunální samosprávy Svobodného státu Bavorsko se opírají o Ústavu Svobodného státu Bavorsko, jakož i dále o Obecní řád, Okresní řád a Krajský řád Svobodného státu Bavorsko.

Volební právo na komunální úrovni je v Bavorsku upraveno Obecním a okresním volebním zákonem, Obecním a Okresním volebním řádem a Obecní a Okresní volební vyhláškou. **Přímá volba** je ve Svobodném státě Bavorsko uplatňována v případě starosty (primátora) a obecní rady (v rámci obecních voleb), předsedy okresního sněmu a okresního sněmu (v rámci okresních voleb), krajského sněmu (v rámci krajských voleb). Obecní a okresní volby se konají každých šest let. Krajské volby se konají každých pět let, a to ve stejném termínu jako volby zemské (tj. volby do Bavorského zemského sněmu). Oprávněným voličem v komunálních volbách je v Bavorsku občan Evropské unie, který v den voleb dovršil 18. rok věku, zdržuje se v nejméně tři měsíce převážně v daném volebním obvodu a nebylo mu odebráno volební právo. **Pasivní volební právo** (volitelnost) v obecních a okresních volbách je pro neněmecké občany Unie omezeno na obecní radu a okresní sněm – neplatí tedy pro přímo volené úřady starosty (primátora) a předsedy okresního sněmu, které jsou vyhrazeny německým občanům. Aktivní i pasivní volební právo ve volbách krajských je rovněž vyhrazeno německým občanům.

Pro **vztah kompetencí přímo voleného starosty (primátora) a ostatních orgánů komunální samosprávy** platí princip, že obecní rada a její výbory mají výkonnou rozhodovací pravomoc potud, pokud zákon výslovně nestanoví, že tato pravomoc přísluší starostovi (primátorovi). Výčet rozhodovacích pravomocí starosty je stanoven taxativně Obecním řádem Svobodného státu Bavorsko (článek 37). Starosta je předsedou obecní rady s plným hlasovacím právem.

<sup>17</sup> Rukověť mezinárodního pojmosloví v oblasti práva a správy- Komunální samospráva, Spolková akademie pro veřejnou správu při Spolkovém ministerstvu vnitra, Bonn 1997

### C. Přímá volba starostů obcí – Polsko

V Polsku byla přímá volba starostů obcí zavedena roku 2002 a zkušenost s ní tedy mají již druhé funkční období, které je stanoveno na 4 roky. Volba probíhá dvoukolovým většinovým systémem. **Postavení starosty jako orgánu obce není na ústavní úrovni zakotveno**, neboť Ústava Polské republiky hovoří pouze o obci („gmině“) a rozdělení pravomocí uvnitř obce ponechává na zákonu. Proto z hlediska legislativně-právního proběhlo zavedení přímé volby starostů pouze cestou změn v příslušných zákonech. Pravomoci starosty jsou z části stejné jako před zavedením přímé volby (např. starosta zastupuje obec navenek). Určité pravomoci jsou zákonem vyhrazeny přímo starostovi (např. starosta stanoví podmínky územního plánování, rozhoduje o sociální pomoci, vydává občanské průkazy, jmenuje ředitele školy apod.), v některých záležitostech zákon stanoví povinnou spolupráci starosty se zastupitelstvem. Rozhodování o významných záležitostech je vyhrazeno pouze zastupitelstvu.

**Ukončení mandátu** starosty před uplynutím funkčního období přichází v úvahu v několika případech. Především tak mohou rozhodnout občané obce v místním referendu. V některých případech (úmrtí starosty, pravomocný rozsudek vůči starostovi) předseda vlády rozhodne o tom, kdo bude plnit funkci starosty (nejedná se o nucenou správu – ta nastává, pokud nejsou oba orgány – starosta a zastupitelstvo schopno plnit své úkoly). Takovou osobu předseda vlády určí rovněž v případě, kdy rozhodne na návrh vojvody o odvolání starosty, který porušil zákon.

Při existenci oddělených kompetencí starosty a zastupitelstva mohou nastat **spory mezi starostou obce a zastupitelstvem obce (jedná se o riziko, které s sebou přímá volba starosty obecně nese)**. V obci totiž na jedné straně stojí starosta, který je volen přímou volbou a snaží se prosadit vlastní politický program a „vizi“ rozvoje města. S jeho funkcí se také pojí osobní odpovědnost za její výkon. Na druhé straně v obci rozhoduje i zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán, který může mít jinou politickou orientaci a program než starosta. Fungování obce nicméně vyžaduje spolupráci obou stran. Vzájemné spory obou orgánů mohou vést ke **snížené funkčnosti zastupitelstva obce**, např. tehdy, když předseda a místopředseda zastupitelstva rezignují na svou funkci a zároveň nedojde ke zvolení nových funkcionářů. Tím nastává patová situace, která je dána tím, že podle zákona svolává zastupitelstvo jeho předseda či místopředseda a v daném případě není, kdo by zasedání svolal, a tedy není možné provést novou volbu. Ustanovení, dle kterého by měl být nový předseda, resp. místopředseda zvolen do 30 dnů tak nelze uplatnit. V takto nastíněném případě musí vojvoda požádat zastupitelstvo o nápravu, tj. o vypracování „programu zastupitelstva obce“, kterým by se zastupitelstvo stalo opět plně funkčním. Tato „žádost“ sice nemá žádný skutečný vliv na rozhodnutí zastupitelstva, které už de facto neexistuje, ale musí být podána, neboť se jedná o zákonnou podmínku dalšího postupu. Po nevyhovění této žádosti informuje vojvoda ministra vnitra, který následně podává předsedovi vlády žádost o pozastavení činnosti starosty, tj. ustanovení nucené správy. Nucenou správu vykonává správce, kterou je osoba jmenovaná předsedou vlády a která zastupuje oba orgány – jak zastupitelstvo, tak starostu. Správce, kterým může být kdokoliv (nejen zaměstnanec ministerstva či vojvodství) může být jmenován max. na dva roky. Jiným důvodem pro spor mezi zastupitelstvem a starostou může být jednání **starosty**, který např. provede finanční transakci, aniž by měl předchozí souhlas

zastupitelstva, který je její zákonnou podmínkou. V takovém případě porušení zákona ze strany starosty vojvoda podává předsedovi vlády návrh na odvolání starosty. Předseda vlády následně jmenuje „osobu plnící úkoly starosty“. Nejedná se však o nucenou správu, zastupitelstvo obce funguje i nadále. Pro doplnění lze uvést, že v případě, kdy by zákon porušilo zastupitelstvo, vojvoda podává návrh na odvolání jeho členů parlamentu Polské republiky.

Spory mezi zastupitelstvem a starostou na úrovni obce řeší vojvodství: vojvoda podává předsedovi vlády návrh na odvolání starosty v případě porušení zákona a informuje ministra vnitra o nefunkčnosti zastupitelstva obce (ten následně podává předsedovi vlády žádost o pozastavení činnosti starosty, tj. ustanovení nucené správy). V souvislosti s pravomocemi vojvody lze k systému územní samosprávy v Polsku uvést, že zákonem z 24. července 1998 bylo zavedeno základní třístupňové členění státu: obce (gminy) – okresy – vojvodství. Všechny tyto stupně představují jednotky územní samosprávy.

### **Výhody**

Vyšší míra zapojení občanů do správy obce a jejich vyšší zájem o místní záležitosti. Předpokládané postavení starosty sebou nese i nároky na osobnost starosty. Každý kandidát na starostu jde do voleb se „svým“ politickým programem, který naplňuje po zvolení pod kontrolou občanů obce.

Po zkušenostech získaných za 2 funkční období je zavedení přímé volby starosty hodnoceno jak občany, tak Ministerstvem vnitra Polské republiky **pozitivně**.

### **Nevýhody**

V případě přímo voleného starosty může docházet k situacím, kdy s ohledem na silnou osobnost starosty a jeho snahu prosazovat vlastní volební program a na druhé straně odlišné politické složení zastupitelstva obce, tu bude neochota vzájemně spolupracovat a mohou vznikat spory mezi starostou a zastupitelstvem vyplývající z mezi ně zákonem rozdělených kompetencí. S tím spojené problematické situace mohou vést k nefunkčnosti zastupitelstva obce, k pozastavení činnosti starosty a ustanovení nucené správy či odvolání starosty předsedou vlády v případě porušení zákona, na které upozorní zastupitelstvo.

V odborných kruzích probíhá diskuze na téma, zda rozšířit přímou volbu i na úroveň okresů. Tato myšlenka nicméně zatím nemá konkrétnější podobu, tj. zatím nebyl v dané věci vypracován žádný legislativní návrh.

## **D. Právní postavení starostů ve Francouzské republice<sup>18</sup>**

### **1) Vznik a trvání funkce starosty**

Starosta a jeho jeden nebo více zástupců jsou voleni z řad členů zastupitelstva. Zastupitelstvo určí počet zástupců starosty, přičemž jejich počet nemůže přesáhnout 30% zákonného počtu členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva určuje zákon v závislosti na počtu obyvatel obce, a to fixně, nikoli rozmezím s tím, že konkrétní počet určí samo zastupitelstvo, jak to stanoví náš

<sup>18</sup> Právní úprava orgánů obce je obsažena v Obecném kodexu územních samospráv (Code général des collectivités territoriales)  
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20100809>

zákon o obcích (např. v obcích do 100 obyvatel je to 9 členů zastupitelstva, v obcích od 100 do 499 obyvatel 11 členů, od 500 do 1499 15 členů)<sup>19</sup>.

Starosta, kterým se může stát občan francouzské národnosti po dosažení 18 let věku, je volen členy zastupitelstva (terminologií francouzské úpravy obecní rady) systémem absolutní většiny. Neobdrží-li však žádný kandidát absolutní většinu hlasů po dvou kolech hlasování, koná se třetí kolo, ve kterém již postačí ke zvolení dosažení relativní většiny hlasů. V případě rovnosti hlasů v tomto případě se starostou stává starší kandidát. Hlasování je tajné. Ihned po zvolení se starosta ujímá funkce.

V obcích s méně než 3 500 obyvateli jsou zástupci starosty voleni za týchž podmínek jako starosta. Tak se postupuje i v případě, je-li volen pouze jeden zástupce starosty. V obcích s více než 3,5 tisíci obyvatel se volby realizují na základě kandidátních listin systémem absolutní většiny, bez použití panašování a preferenčních hlasů. Pokud po dvou kolech hlasování neobdrží žádná z kandidátních listin absolutní většinu, koná se třetí kolo hlasování na základě systému relativní většiny. V případě rovnosti hlasů jsou zvoleni kandidáti z kandidátní listiny, která má nejvyšší věkový průměr. Délka mandátu starosty a místostarosty je v obou případech shodná s funkčním obdobím všech členů zastupitelstva a činí 6 let. Pokud dojde z jakéhokoliv důvodu k nové volbě starosty, přistoupí se rovněž k nové volbě zástupců starosty.

Volba starosty může být ve stanovené lhůtě od jejího uskutečnění napadena u správního soudu přímo či prostřednictvím prefekta; prefekt může volbu zpochybnit u soudu i samostatně. Tato skutečnost však nemá ve vztahu k výkonu funkce starosty odkladný účinek (v duchu zásady, že nelze „pozastavit“ projevenou vůli občanů). Správní soud může na základě uvedených podání volbu starosty zrušit. Toto soudní rozhodnutí nepůsobí však zpětně a nedotýká se tedy platnosti starostou učiněných úkonů a rozhodnutí.

Výkon funkce starosty může být ukončen rovněž dobrovolnou demisí; tu je třeba podat písemně a adresovat prefektovi. Prefekt je oprávněn demisi nepřijmout, resp. odmítnout (výslovně či implicitně). Účinky demise nastávají jejím přijetím ze strany prefekta.

Starostovi může být na návrh prefekta Ministerstvem vnitra pozastaven výkon funkce; následně může vláda na návrh ministra vnitra starostu odvolat z funkce. Právní předpisy přitom nekonkretizují, z jakých důvodů by mělo k suspendaci (popř. až odvolání) starosty v těchto případech dojít. Obecně se pouze uvádí, že starostovi musí být nepochybně prokázáno, že se dopustil jednání neslučitelných s výkonem funkce, případně že odmítá provádět úkony, které mu zákon ukládá či svým jednáním brání řádnému fungování veřejné moci.

Kromě uvedených případů odvolává prefekt z moci úřední starostu, který byl odsouzen za trestný čin. *Starosta naopak nemůže být odvolán zastupitelstvem (ani starosta nemůže ovšem zastupitelstvo rozpustit).*

---

<sup>19</sup> Čl. L2121-2 Obecného kodexu územních samospráv

## 2) Kompetence starosty

Starosta reprezentuje obec navenek. Jako vedoucí funkcionář obecní správy vykonává své pravomoci pod kontrolou obecního zastupitelstva a pod kontrolou představitele státu v okrese (prefekta).

V obecné rovině lze postavení starosty charakterizovat tak, že mu sice přísluší postavení výkonného rozhodovacího orgánu obce, avšak v otázkách samosprávného vedení obce jako veřejnoprávní korporace potřebuje starosta zásadně předběžný souhlas zastupitelstva. Zákon stanoví, že je starosta pod kontrolou zastupitelstva a správní kontrolou zástupce státu v departementu pověřen výkonem rozhodnutí zastupitelstva, a to zejména těch zákonem stanovených<sup>20</sup>. Jinak řečeno – starosta disponuje určitým „manévrovacím prostorem“, ohraničeným pravomocemi a projevenou vůlí zastupitelstva (např. rozpočet, včetně závazných limitů, schvaluje zastupitelstvo, konkrétní opatření v jeho rámci je však oprávněn činit starosta; zastupitelstvo rozhoduje o počtu zaměstnanců obecního úřadu, jejichž konkrétní umístění je v kompetenci starosty atd.). Pokud v konkrétních případech vztahujících se ke kompetencím zastupitelstva dojde ke střetu zájmu starosty a zájmu obce, jmenuje zastupitelstvo jiného svého člena, aby zastupoval obec buď ve smluvních záležitostech, nebo u soudu.

Právní přepisy kromě toho umožňují, aby zastupitelstvo převedlo na starostu (formou udělení plné moci) určité vlastní kompetence. Stejně tak starosta je oprávněn převést některé své činnosti na jednoho nebo několik náměstků, popř. na členy zastupitelstva.

**V rámci svých kompetencí jedná starosta také jako úředník státu.** Z tohoto titulu je např. pověřen vedením matriky, agendou volebních seznamů a organizace voleb, jakož i sčítáním lidu aj. Specifickou součástí kompetencí starosty představují **pravomoci v oblasti místního veřejného pořádku**. O tyto „policejní“ pravomoci (např. zajišťování úkolů obecní a ve stanoveném rozsahu i kriminální policie) se starosta nedělí se zastupitelstvem a stojí pouze pod správním dohledem prefekta.

## 3. Názory na přímou volbu starostů ve Francii

Shora nastíněný model ustavení starosty do funkce a jeho pravomocí se opírá o historickou tradici a vzhledem k jeho funkčnosti není uvažováno o jeho změně. Je považován za vhodnější formu než přímá volba mj. i proto, že většina voleb do orgánů obcí se ve Francii uskutečňuje na základě sestavených kandidátních listin (ačkoli v menších obcích nejde o povinnost, srov. výše), což je dle mínění zástupců francouzského Ministerstva vnitra politicky vhodnější model než přímý volební souboj dvou či více osobností, u něhož jsou z povahy věci rozhodující především jejich individuální (a nutně subjektivní) osobní charakteristiky a nikoliv ucelená programová koncepce (volební program). V situaci, kdy občan obce volí přímo jak zastupitelský sbor - a zde zohledňuje spíše politická hlediska - , tak

<sup>20</sup> Čl. L2122-21 Obecného kodexu územních samospráv

i starostu obce (toho ovšem dle zmíněných osobních charakteristik), vzniká reálné nebezpečí narušení efektivního chodu obce (v případech názorových neshod mezi starostou a zastupitelstvem). Tato nebezpečí by byla dle názoru francouzských odborníků při zavedení přímé volby velmi reálná a s ohledem na poměrně dlouhé volební období (6 let) neúnosná. Spory mezi starostou a zastupitelstvem, nepodaří-li se dosáhnout konsenzu, jsou totiž francouzskou praxí řešeny rozpuštěním zastupitelstva.

Svěření výkonné rozhodovací pravomoci kolektivnímu orgánu (který tvoří vůlí obce a vymezuje hranice, v nichž se může v rámci samosprávy pohybovat starosta) je plně v souladu s demokratickými principy fungování územní samosprávy (kolektivní většinové rozhodování) i zásadou zákonnosti výkonu správy obce (eliminace individuálních selhání lidského faktoru). Pro jeho fungování je však nezbytné, aby zastupitelstvo a starosta vzájemně spolupracovali.

Nepřímá volba starostů není v podmínkách Francouzské republiky většinou ani v rozporu s vůlí občanů obce ohledně funkčního ustavení osoby, reprezentující obec navenek. Starostou je totiž ve většině případů zvolena zastupitelstvem osoba, uvedená na prvním místě kandidátní listiny vítězné politické strany. Občané přitom tuto obvyklou praxi znají a ve volbách se tak *de facto* vyjadřují rovněž k potenciálním kandidátům na pozici starosty.

Francouzský příklad je zde uváděn jako možnost, že **lze posílit postavení starosty a jeho nezávislost na zastupitelstvu i jinými prostředky než přímou volbou.**

## VI. Právní řešení přímé volby starostů

### A. Vztah zavedení přímé volby starostů k Ústavě ČR

Ústava České republiky<sup>21</sup> obsahuje úpravu územní samosprávy v hlavě sedmé („*Územní samospráva*“), přičemž institucionálně-organizační aspekty samosprávy jsou předmětem úpravy čl. 101, čl. 102 a čl. 104 Ústavy.

Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy je *obec samostatně spravována zastupitelstvem*. Podle čl. 104 odst. 2 Ústavy pak *zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku*. Ústavní úprava tedy svěřuje rozhodovací pravomoc v samosprávných otázkách zastupitelstvu obce jako vrcholnému orgánu místní samosprávy.<sup>22</sup> O ostatních orgánech obce se Ústava nezmiňuje

<sup>21</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>22</sup> Tento ústavní princip je rozveden na zákonné úrovni zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle jehož § 84 odst. 1 *zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce*. Zákon dále konkretizuje tzv. vyhrazenou pravomoc zastupitelstva uvedením taxativního výčtu záležitostí, o nichž přísluší rozhodovat výlučně zastupitelstvu.

a ponechává tuto úpravu zákonu.<sup>23</sup> S ohledem na tuto skutečnost lze mít v souvislosti s úvahami o zavedení přímé volby starostů za to, že případná **změna způsobu volby bez doprovodných změn v postavení a pravomocech starosty by se nijak nedotkla ústavní úpravy**, resp. nebyla by s ústavním modelem územní samosprávy v rozporu.

Poněkud **složitější je však situace v opačném případě, tj. mělo-li by dojít k legislativní změně v právním postavení starosty**, zejména ve smyslu přenesení řady výkonných rozhodovacích oprávnění na starostu, jak zastánci přímé volby často požadují (srov. výše). V takovém případě již mohou vznikat **důvodné pochybnosti o souladu takové změny s Ústavou nastaveným systémem uspořádání místní samosprávy**. Takové námitky lze podle názoru zpracovatele tohoto materiálu v případě zakotvení přímé volby starosty vybaveného silnými pravomocemi ze strany odborné veřejnosti očekávat se značnou pravděpodobností, a to tím spíše, že takové **kritické hlasy zaznívají již proti stávajícímu obecnímu zřízení. Předmětem kritiky je v tomto případě existence tzv. vyhrazených pravomocí rady obce, tzn. záležitostí svěřených radě obce s tím, že rozhodování o těchto záležitostech si nemůže vyhradit zastupitelstvo obce**. Právě v této skutečnosti je některými autory spatřován rozpor s ústavní úpravou, zakotvující výsadní postavení zastupitelstva jako vrcholného orgánu obce.<sup>24</sup> **V případě silného starosty by byl tento problém ještě vážnější než v případě rady**, která je volena zastupitelstvem z jeho členů, zatímco starosta by byl volen samostatně občany a byl by na zastupitelstvu nezávislý.

Význam ústavního zakotvení uspořádání územní samosprávy byl zdůrazněn rovněž odborníky z Ministerstva vnitra Slovenské republiky na jednáních v rámci výše zmíněné pracovní cesty zástupců Ministerstva vnitra ČR. Ústava Slovenské republiky<sup>25</sup> obsahuje úpravu územní samosprávy v hlavě čtvrté („Územná samospráva“) a v rámci této úpravy vymezuje rovněž jednoznačným způsobem postavení starosty obce. Podle čl. 69 odst. 1 Ústavy SR jsou orgány obce obecní zastupitelstvo a starosta obce. Podle čl. 69 odst. 3 Ústavy SR *starostu obce volí obyvatelé obce, kteří mají na jejím území trvalý pobyt, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním na čtyřleté období. Starosta obce je výkonným orgánem obce; vykonává správu obce a zastupuje obec navenek*.

Se zřetelem k výše uvedeným skutečnostem se lze podle názoru zpracovatele tohoto materiálu přiklonit k názoru, že zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, spojené s posílením pravomocí starosty a jeho „přeměnou“ na výkonný rozhodovací orgán obce, by znamenalo **významný koncepční zásah do stávajícího uspořádání územní samosprávy, který by měl najít svůj odraz**

<sup>23</sup> Zákon o obcích vymezuje soustavu obecních orgánů ve svém § 5 odst. 1 tak, že *dalšími orgány obce* (vedle zastupitelstva) *jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce*. Postavení a pravomoc těchto orgánů konkretizuje zákon o obcích v ustanoveních hlavy čtvrté. Podle § 5 odst. 3 zákona o obcích je orgánem obce též komise, jestliže jí byl svěřen výkon přenesené působnosti.

<sup>24</sup> srov. např. příspěvek uvedený v pozn. č. 1, dále S. Kadečka: *Právo obcí a krajů v České republice*, C.H. Beck Praha 2003, s. 139-140

<sup>25</sup> ústavní zákon č. 460/1992 Zb.

**i v ústavní úpravě.** Případná veřejná diskuze k problematice přímé volby starostů by proto měla najít své místo i na půdě zákonodárského sboru za účelem předběžného zjištění existence jeho vůle přistoupit případně k odpovídající změně Ústavy ČR.<sup>26</sup> Zpracovatel materiálu si v této souvislosti vyžádal i expertní stanovisko Právnické fakulty ÚK v Praze, dle jehož závěru by **zavedení přímé volby starostů změnu Ústavy zřejmě nutně nevyžadovalo, leč taková změna by se jevila jako vhodná.**

## **B. Možné promítnutí přímé volby starostů do obecního zřízení**

S přihlédnutím k výše uvedeným skutečnostem a poznatkům, z nichž lze vypožorovat pozitiva i možná úskalí přímé volby starostů, zpracovalo Ministerstvo vnitra jen nástin možného zakotvení přímé volby starostů do právního řádu ČR. V úvodu této kapitoly zpracovatel předesílá, že v souladu s trvajícím úkolem zavést přímou volbu (i po projednání této Analýzy ve vládě) budou dopodrobna řešeny všechny legislativně právní otázky se zavedením přímé volby spojené, a to s **prioritním zaměřením na využití variant, které jsou v následujícím textu vyznačené a které předkladatel podporuje** (případné odchylky bude nezbytné řádně zdůvodnit).

K jednotlivým relevantním otázkám (jejichž výčet není s ohledem na výše uvedené vyčerpávající) této koncepce zaujímá zpracovatel tohoto materiálu následující stanovisko. Tam, kde zpracovatel Analýzy nabízí k řešení určité věcné otázky varianty, označuje tu z variant, kterou doporučuje zvolit.

### **1. Určení, v kterých obcích bude starosta volen přímo (co se rozumí „malými“ obcemi)**

Ve vládním zadání není termín „malé obce“ přímo definován. Z celkového počtu 6 250 obcí je téměř 550 obcí s počtem obyvatel do 100, cca 2 500 obcí s počtem obyvatel do 300 a téměř **5 350 obcí s počtem obyvatel do 1500**; skoro 6 000 obcí má pak počet obyvatel do 10 000.

V kontextu platné úpravy se podle názoru Ministerstva vnitra nabízí jako nejvhodnější řešení stanovit, že **starosta bude přímo volen v těch obcích, kde se nevolí rada obce.** V těchto obcích totiž již v současnosti vykonává většinu pravomocí rady starosta, a **proto by navrhované řešení neznamenovalo radikální zásah do současné koncepce.** Současně by toto řešení bylo způsobilé naplnit očekávání zastánců přímé volby, poukazujících právě na současnou situaci v malých obcích a zasazujících se o posílení pravomocí a odpovědnosti starostů.

Za daným účelem bude třeba **změnit právní podmínky pro volbu rady** – v současnosti je okolnost, zda se v obci volí rada, závislá na počtu členů zastupitelstva obce (rada se nevolí v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15

<sup>26</sup> podobně jako konference k problematice přímé volby prezidenta, která se uskutečnila na půdě Parlamentu ČR dne 26. 9. 2007, podrobněji viz [www.estat.cz/prima-volba-prezidenta2.html](http://www.estat.cz/prima-volba-prezidenta2.html)

členů), přičemž stanovení počtu členů zastupitelstva, který má být volen, závisí na rozhodnutí samotného zastupitelstva obce, takže teoreticky může být alespoň 15-členné zastupitelstvo v každé obci.

Bude proto třeba stanovit pevné kritérium pro volbu rady (a tím zprostředkovaně i starosty), a sice v této první variantě možného řešení podle počtu obyvatel obce. Ministerstvo vnitra navrhuje jako **hranici 1 500 obyvatel obce** (dle údajů z evidence obyvatel k 1. lednu roku, ve kterém se konají volby) – tento počet odpovídá i některým mediálním vyjádřením současné politické reprezentace (srov. vyjádření předsedy vlády, publikované mj. na <http://tn.nova.cz/zpravy/domaci/prima-volba-starostu-by-mohla-byt-v-obcich-do-1500-obyvatel.html>). Obdobně by se přímá volba týkala volby starosty v městských obvodech a městských částech územně členěných měst, splňujících kritérium 1 500 obyvatel. **(1. varianta)**.

Další možné řešení, které se nabízí, je nestanovit pro účely přímé volby pevnou hranici počtu obyvatel, ale v souladu se současnou právní úpravou, která dává malým obcím možnost rozhodnout si o tom, zda obecní radu mít a nebo ne<sup>27</sup>, ponechat **oprávnění zastupitelstvu, aby prostřednictvím určení počtu členů zastupitelstva rozhodla, zda má či nemá existovat rada, a zda tedy volit starostu přímo**, tj. jediným kritérium přímé volby bude skutečnost, zda se v obci volí či nevolí rada. **(2. varianta)** Vztažení přímé volby jen na některé obce (selektivní nikoliv plošné zavedení přímé volby na všechny obce) vyplývá z vládního zadání.

**Předkladatel doporučuje zvolit 2. variantu** z několika důvodů: rozlišovací kritérium volby rady v obci (tj. že starosta bude volen přímo v obcích, kde se rada nevolí a kde kompetence rady dle zákona o obcích vykonává starosta) je jediné akceptovatelné rozlišovací hledisko pro „odlišné zacházení“ s obcemi v oblasti přímé volby, jinak by mohlo dojít k narušení rovnosti mezi obcemi. U první varianty by bylo třeba oponovat námitkám diskriminačního jednání a nezabránilo se neustálým tlakům na změnu systému a zavedení celoplošné volby starostů. Navíc je nutno zdůraznit, že obcí do 1 500 obyvatel je asi 80 procent z celkového počtu obcí (kritérium 1 500 obyvatel se nabízí, nicméně není nijak blíže odůvodněno či podloženo sociálně-ekonomickou analýzou). Konečně o tom, zda se rada volit nebude a v návaznosti na to, že bude starosta volen přímo, by rozhodovalo zastupitelstvo jako orgán s nejvyšší legitimitou.

### **Relevantní ustanovení:**

§ 68 odst. 1, § 103 odst. 2 zákona o obcích

## **2. Odpovědnost a odvolatelnost starosty; zánik mandátu starosty**

Přímo volený starosta musí být nezávislý na zastupitelstvu obce. Proto bude zákon obsahovat možnost odvolání přímo voleného starosty na základě výsledku

<sup>27</sup> Z důvodové zprávy k zákonu č. 313/2002 Sb. vyplývá, že možnost zřídit radu i pro nejmenší obce (po zvýšení horní hranice počtu členů zastupitelstva u nejmenších obcí na 15) byla mimo jiné do zákona doplněna i na základě požadavku samotných obcí (obava z koncentrace příliš širokých kompetencí v rukou jednotlivce).

místního referenda, a to ředitelem krajského úřadu. Pokud jde o okamžik odvolání z funkce starosty (**v přímé volbě splývá funkce starosty s mandátem, zatímco u nepřímé volby jsou mandát člena zastupitelstva a funkce starosty dvě různé právní pozice**), rozhodnutí ředitel zašle starostovi, který by měl mít možnost domáhat se soudní ochrany; k odvolání starosty pak dojde marným uplynutím lhůty k podání návrhu soudu nebo právní mocí rozhodnutí soudu, kterým nebylo rozhodnutí ředitele krajského úřadu zrušeno (obdoba § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, avšak bez předchozí možnosti odvolat starostu zastupitelstvem obce). Výsledek místního referenda by tak byl jedním ze zákonných důvodů pro odvolání starosty ředitelem KÚ.

Ze zákona o místním referendu bude vypuštěn zákaz rozhodování o odvolání starosty v místním referendu - viz § 7. Výsledky hlasování obyvatel obce o odvolání starosty by byly platné, pokud se hlasování zúčastnila alespoň jedna polovina oprávněných voličů (tedy požadavek kvalifikované většiny; v současné podobě zákona o místním referendu je stanoven, jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí).

**Právní úprava volby starosty – pokud jde o činnost volebních orgánů – bude výkonem státní správy jako je výkonem státní správy volba zastupitelstva obce (při zavedení přímé volby starostů se oba orgány obce dostávají na srovnatelnou úroveň a není důvod odlišit způsob jejich instalování a způsob financování).** Na zřízení a fungování obou těchto základních orgánů obce bude tedy stejný **státní zájem**. Odvolání starosty na základě výsledku místního referenda (přičemž organizace místního referenda je financována nikoliv ze státního, ale z obecního rozpočtu) naopak nemusí být projevem státního zájmu, může být důsledkem ztráty důvěry pro nejrůznější politická, resp. věcná rozhodnutí a postojů a je tedy prioritně **komunálním zájmem**. Svým způsobem **odlišný režim financování místního referenda může přispět i k tomu, že tato možnost vytvoření podkladu pro odvolání starosty bude využívána jen v důvodných případech** (zastupitelstvem i občany).

Ze zákona by mandát dále zanikal smrtí či rezignací starosty, popř. tehdy, kdyby ředitel krajského úřadu vyslovil ztrátu volitelnosti, resp. neslučitelnost funkcí (s ohledem na potřebnou nezávislost starosty na zastupitelstvu by neslučitelnost vyslovoval přímo ředitel krajského úřadu a nikoliv zastupitelstvo obce), a dále v případě pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl starosta obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, v důsledku dlouhodobé nezpůsobilosti k výkonu funkce atd.

Zánik mandátu všech členů zastupitelstva nebude mít na trvání funkce starosty vliv – důvodem je opět nezbytnost maximální nezávislosti starosty na zastupitelstvu.

Otázky, jimiž bude třeba se v této souvislosti zabývat při koncipování konkrétní legislativní podoby, jsou následující:

- **vymezení podmínek neslučitelnosti funkcí starosty** (možným řešením je **obdobná úprava neslučitelnosti jako v případě členů zastupitelstva** dle zákona o volbách);

- *nastavit pravidla pro případ, kdy bude starosta odvolán občany v místním referendu, tedy určit, kdo bude vykonávat pravomoci starosty v mezidobí do zvolení nového starosty: s ohledem na zavedenou přímou volbu by taková situace vyžadovala konání nových voleb a zvolení „nového“ starosty. **V mezidobí byl plnil úkoly starosty místostarosta jako jeho plnohodnotný zástupce** (pak srov. níže zvážení možnosti volby místostarosty přímo – část VI, B. 4 – Postavení místostarostů; to by zřejmě bylo na místě i s ohledem na skutečnost, že se nemusí podařit nového starostu zvolit);*

- *jak postupovat v případě, že ve stejném období nebude obsazena funkce starosty ani místostarosty obce (např. současné úmrtí obou apod. – v těchto případech **zřejmě přechod pravomocí starosty na zastupitelstvo, a to by zvolilo ze svého středu osobu, která by dočasně za obec vystupovala navenek**);*

- *pokud zánik mandátu všech členů zastupitelstva nebude mít na trvání funkce starosty vliv, je třeba řešit **vztah starosty ke správci obce**, kterého jmenuje Ministerstvo vnitra, zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci – § 98 odst. 1 písm. b) zákona o obcích; jestliže tento institut zůstane i v modelu přímé volby starosty zachován, lze uvažovat o tom, že **do ustanovení nového zastupitelstva by současnou úlohu správce obce plnil přímo volený starosta.***

#### **Relevantní ustanovení:**

*§ 103 odst. 2 zákona o obcích, § 5 a § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí*

*§ 7 písm. c) zákona o místním referendu a o změně některých zákonů*

### **3. Postavení a kompetence starosty; vztah starosty a zastupitelstva obce**

Na zastupitelstvu obce by byl přímo volený starosta nezávislý, nemohl by jím být odvolán a nebyl by mu za výkon své funkce odpovědný.

V otázce **postavení starosty ve vztahu k zastupitelstvu** obce se nabízejí 2 základní řešení – buď neslučitelnost funkce starosty a člena zastupitelstva (**1. varianta**), nebo takové řešení, kdy je starosta z titulu své funkce členem zastupitelstva (**2. varianta**). Naprostá oddělenost funkcí starosty a člena zastupitelstva by znamenala určité riziko posílení jednoho z hlavních rizik přímé volby starostů, tj. zablokování chodu obce při konfliktech mezi starostou a zastupitelstvem. Na druhou stranu by při uplatnění 2. varianty mohlo docházet k tomu, že díky jednomu hlasu (právě starosty) projde řešení, které by nepředstavovalo kvantitativně vůli zastupitelstva, ale spíše by „hrálo do karet“ starostovi pro výkon jeho působnosti. Nelze pominout ani skutečnost, že zásadní bude především vzájemná ochota starosty a zastupitelstva spolupracovat. Rovněž není příliš obvyklé, aby byl kolektivní orgán složený z osob, které jsou voleny do svých funkcí různým způsobem. Oddělení funkce starosty a člena zastupitelstva by konečně mohlo mít velký význam v rámci vzájemného systému brzd a vyvažování.

**Předkladatel doporučuje zvolit 1. variantu**, a to zejména s ohledem na požadovanou nezávislost přímo voleného starosty na zastupitelstvu. V opačném případě by zastupitelstvo bylo např. oprávněno ukládat starostovi jako členu zastupitelstva úkoly.

V otázce kompetencí starosty je dle názoru Ministerstva vnitra nejvhodnějším řešením svěřit přímo volenému starostovi do vyhrazené pravomoci **záležitosti, které jsou současnou úpravou vyhrazeny radě obce, a samozřejmě i současné pravomoci starostů**. Tyto pravomoci by si nemohlo vyhradit zastupitelstvo, které by tak nemohlo starostu, jenž by byl na zastupitelstvu nezávislý, omezovat ve výkonu funkce [za současné úpravy zastává Ministerstvo vnitra výklad, že starostovi v obci, kde se rada nevolí a starosta tedy vykonává její pravomoci, nejsou tyto pravomoci vyhrazeny (může si je proto vždy vyhradit zastupitelstvo), a to ani ty pravomoci, které rada realizuje jako vyhrazené; takovému výkladu svědčí jednak skutečnost, že zákon o obcích výslovně nehovoří o těchto pravomocích jako o vyhrazených starostovi (slovo "vyhrazené" používá jen při jejich spojení s radou obce), a pak i postavení zastupitelstva jako vrcholného orgánu obce v samostatné působnosti, které přiznává zastupitelstvu Ústava (obec je samostatně spravována zastupitelstvem – čl. 101 odst. 1 Ústavy). Za formu vyhrazení lze pak považovat i případ, kdy zastupitelstvo o konkrétní věci přímo rozhodne, aniž by nutně předcházelo formální usnesení o tom, že ve věci chce rozhodovat].

Starosta by dále vykonával pravomoci „zbytkového“ charakteru, které zákon výslovně nesvěřuje žádnému orgánu obce – tyto pravomoci by si však zastupitelstvo jako vrcholný orgán obce mohlo vyhradit, jako je tomu i v současnosti (alternativně lze uvažovat o řešení, že by zastupitelstvo potřebovalo k vyhrazení daných pravomocí kvalifikovanou většinu – postavení starosty by tím bylo posíleno).

#### **Relevantní ustanovení:**

§ 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, § 84 odst. 2 písm. m), § 99 odst. 2, § 102 odst. 3 a § 103 zákona o obcích

#### **4. Postavení místostarostů**

Ministerstvo vnitra navrhuje takové řešení, při kterém by ze zákona existoval 1 místostarosta s tím, že ke stanovení většího počtu místostarostů by bylo oprávněno zastupitelstvo obce. Místostarostu by jmenoval starosta z řad členů zastupitelstva; odpovědný za výkon funkce by byl místostarosta starostovi (**varianta 1**).

Pokud má být místostarosta „plnohodnotným“ zástupcem starosty, lze zvažovat i variantu, podle níž by i on byl volen v přímých volbách (**varianta 2**).

**Předkladatel doporučuje zvolit 1. variantu**, v opačném případě by zastupitelstvo muselo před volbami určit počet místostarostů, který by byl navíc neměnný.

Rozsah kompetencí místostarosty by závisel na tom, zda je funkce starosty obsazena – pokud nikoliv, vykonával by místostarosta plný rozsah kompetencí

starosty; pokud by byl starosta ve funkci, zastupoval by jej místostarosta v rozsahu, který starosta určí a neurčí-li jej, pak v plném rozsahu.

**Relevantní ustanovení:**

§ 103 odst. 2, § 104 zákona o obcích

**5. Problematika uvolnění starostů a s tím související otázka odměňování**

S ohledem na nárůst odpovědnosti přímo volených starostů lze uvažovat o řešení, že by tito starostové byli **ze zákona uvolnění**; pokud by však měli zájem dále vykonávat své dosavadní zaměstnání, mohli by se své uvolnění vzdát a vykonávat funkci jako neuvolnění (**1. varianta**).

Se zákonnou uvolnění starostů by nicméně byl spojen značný nárůst nákladů spojených s tímto řešením (prostředky na odměny, na něž mají uvolnění starostové nárok). **Alternativně lze proto zvážit stanovení uvolnění starostů v závislosti na počtu členů zastupitelstva obce** (např. v obcích s 5 – 10 členy zastupitelstva by byl starosta ze zákona neuvolněný, neurčí-li zastupitelstvo se souhlasem starosty jinak, a v obcích s 11 – 14 členy zastupitelstva by byl starosta ze zákona uvolněný, pokud se uvolnění sám nevzdá) – toto řešení má své opodstatnění, neboť odměny starostů jsou hrazeny z rozpočtu obcí a v nejmenších obcích je proto na místě ponechat na zastupitelstvu, zda bude starosta vykonávat svou funkci jako uvolněný (**2. varianta**).

Jako třetí varianta se nabízí, že **zastupitelstvo před volbami určí, zda bude starosta v příštím funkčním období uvolněný či nikoliv**. V případě, že bude funkci vykonávat jako uvolněný, bude mít možnost jen on změnit formu výkonu funkce na neuvolněnou; v případě, že bude funkci vykonávat jako neuvolněný, bude současně v předstihu stanovena jeho odměna, kterou nebude bez jeho souhlasu budoucí zastupitelstvo moci měnit v jeho neprospěch (**3. varianta**).

**Předkladatel doporučuje zvolit 3. variantu**, neboť kompromisně bere ohled na obecní rozpočet a současně zajišťuje ekonomickou nezávislost starosty na zastupitelstvu. Navíc je nutno ve prospěch této varianty poznamenat, že jako jediná umožňuje pružně reagovat na reálnou náročnost výkonu funkce starosty v každé konkrétní obci.

**Výši odměn starostů** lze ponechat beze změny, neboť navrhovaným řešením by rozsah kompetencí starosty nedoznal oproti současnému stavu v obcích, kde se rada nevolí, žádných podstatných změn.

**Relevantní ustanovení:**

§ 75 zákona o obcích

## 6. Problematika volebního systému

Problematiku konkrétní podoby volebního systému bude třeba podrobit zevrubné odborné diskuzi, a to jak z hlediska právního, tak i politologického. K této diskuzi by bylo přistoupeno **bezprostředně po případném rozhodnutí vlády o zavedení přímé volby starostů. Z hlediska nákladů se jako nejvhodnější řešení navrhuje systém jednokolové volby s relativní většinou.**

### C. Volební systémy

Ačkoliv problematika jednotlivých v úvahu přicházejících alternativ způsobu přímé volby starosty, tzn. otázka volebních systémů, je především problematikou politologickou, přesahující zaměření této analýzy, nelze ji přesto zcela pominout, neboť je zřejmé, že **změna způsobu volby starosty by si kromě nezbytné novelizace zákona o obcích vyžádala rovněž změnu zákona o volbách do zastupitelstev obcí**, a to nejen v otázce vlastního procesu voleb, ale i v navazujících otázkách (např. soudní kontrola průběhu voleb).

Na základě výsledků Analýzy pak bude příslušně dopracováno i paragrafované znění návrhu volebního zákoníku v části týkající se přímé volby starosty (volební kodex upraví kompletně organizaci všech druhů voleb konaných v České republice a jeho účinnost se předpokládá k 1. říjnu 2012). Návrh věcného záměru volebního kodexu s přímou volbou starostů již počítá. V rámci legislativního řešení týkajícího se sestavování kandidátních listin pro jednotlivé typy voleb je možno v odůvodněných případech řešit i problematiku vhodného poměru zastoupení žen ve volených orgánech. S ohledem na monokratický charakter funkce starosty připadá v úvahu některá z forem tzv. většinových volebních systémů.

#### 1) Relativně většinový systém

Jedná se o světově **nejčastěji využívaný systém (nazývaný též jednokolový systém)**; je charakterizován tím, že jedinou podmínkou úspěchu ve volbách je, že kandidát získá více hlasů, než kterýkoliv jiný z ostatních kandidátů. V této okolnosti bývá nicméně pohřbívána hlavní slabina systému, je-li používán pro volbu monokratického orgánu. Tuto slabinu lze aforisticky vyjádřit tak, že vítězem voleb není reprezentant většiny, nýbrž zástupce nejsilnější menšiny. Zvolený kandidát disponuje proto slabší legitimitou zvoleného starosty, která se může negativně projevit zejména při eventuálních názorových neshodách a sporech s obecním zastupitelstvem (důvodné riziko takových situací a jejich negativní dopad na správu obce potvrzují např. zkušenosti z uplatňování tohoto systému ve Slovenské republice, k tomu srov. níže).

**Výhodu tohoto systému představuje naproti tomu jeho nesporná jednoduchost a (ve srovnání s dvoukolovými systémy) menší nákladnost.**

#### 2) Absolutně většinové systémy

Tyto systémy požadují pro vítězství ve volbách nadpoloviční většinu hlasů, tzn. zisk většího množství hlasů, než mají všichni ostatní kandidáti dohromady. Uplatňovanými alternativami tohoto systému je jednak **dvoukolová volba**

(používaná v ČR ve volbách do Senátu), jednak systém tzv. alternativního hlasování, v nichž volič vyjádří své další preference již v prvním (a jediném) kole. **Realizace dvoukolových systémů je spojena pochopitelně s vyššími náklady, nevýhoda systému alternativního hlasování je spatřována v jeho složitosti a obtížnější pochopitelnosti pro občany.**<sup>28</sup> Také z hlediska vyrovnaného zastoupení žen a mužů v politice je možné konstatovat, že absolutně většinový systém je pro vyšší zastoupení žen méně příznivý než systém relativně většinový.

### 3) Volební systém ve Slovenské republice

Volby do orgánů samosprávy obcí jsou na Slovensku upraveny zákonem č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Volby starostů i členů zastupitelstev obcí jsou prováděny na základě většinového volebního systému s relativní většinou. Není stanoveno žádné kvórum pro účast voličů. V případě rovnosti hlasů se konají nové volby. Volby do orgánů samosprávy se konají ve stejný den na celém území Slovenské republiky. V případě volby starostů představuje celá obec jeden volební obvod, pro který je zhotoven 1 hlasovací lístek se jmény všech kandidátů v abecedním pořadí. Volební právo, a to jak pasivní, tak i aktivní, mají obyvatelé, tj. nikoli pouze občané (a tedy i cizinci s trvalým pobytem na území obce). Kromě věkové hranice (min. 25 let) a existence zákonem vymezených překážek volebního práva nejsou na kandidáty na funkci starosty obce kladeny žádné další (např. odborné) požadavky. Kandidáty na starostu obce mohou navrhnout politické strany a politická hnutí (vždy však pouze 1 kandidát za 1 politickou stranu či hnutí), nebo mohou kandidovat nezávislí kandidáti, kteří však musí ke své kandidatuře přiložit petici občanů, vyjadřující jejich podporu (zákonem je stanoven potřebný počet podpisů – od 10 až do 600 v závislosti na počtu obyvatel obce, kde příslušný kandidát kandiduje). Po ukončení voleb vydá volební komise osvědčení o zvolení. V případě, že se volby nekonají (a stejně tak v případech, kdy Ústavní soud vyhlásí volby za neplatné, kandidáti na starostu dosáhli stejného počtu hlasů, či zanikl mandát starosty), je třeba konat volby nové. Obec zašle prostřednictvím Ministerstva vnitra žádost předsedovi Parlamentu, který vyhlásí nové volby.

Slovenská právní úprava rozlišuje volební období, tj. období od jedné voleb do druhých, a funkční období, tj. od zvolení starosty až do zvolení starosty nového. Volby, vyjma volební kampaně kandidátů, jsou plně hrazeny ze státního rozpočtu.

Problém stávajícího systému voleb starostů ve Slovenské republice je zástupci Ministerstva vnitra SR spatřován v uplatňování systému relativní většiny, a to z důvodu výše uvedených obecně shledávaných nedostatků tohoto systému. Na druhou stranu převládá však s ohledem na sestupný trend volební účasti obava z případného zavedení systému absolutní většiny.

<sup>28</sup> v podrobnostech k otázkám volebních systémů srov. T. Lebeda: Možné alternativy volebních systémů pro přímé volby starostů, publ. na [www.nezavislistarostove.cz](http://www.nezavislistarostove.cz)

## D. Doporučení předkladatele

*Shrnutí legislativních priorit, které v případě schválení návrhu usnesení vlády budou uplatněny v rámci přípravy novely zákona o obcích a zákona o hlavním městě Praze*

### 1. Určení, v kterých obcích bude starosta volen přímo

- v souladu se současnou právní úpravou, která dává malým obcím možnost rozhodnout si o tom, zda obecní radu mít a nebo ne, se navrhuje ponechat na **oprávnění dosavadního zastupitelstva, aby prostřednictvím určení počtu členů zastupitelstva rozhodlo, zda má či nemá v příštím funkčním období v obci existovat rada, a zda tedy volit či nevolit starostu přímo**, tj. jediným kritérium přímé volby bude skutečnost, zda se v obci volí či nevolí rada

### 2. Odpovědnost a odvolatelnost starosty; zánik mandátu starosty

- přímo volený starosta musí být nezávislý na zastupitelstvu obce, proto bude zákon obsahovat možnost **odvolání přímo voleného starosty na základě výsledku místního referenda**, a to ředitelem krajského úřadu;
- ze zákona by mandát starosty dále zanikal obdobně jako je tomu v současnosti u zániku mandátu člena zastupitelstva, např. smrtí či rezignací starosty, popř. tehdy, když by ředitel krajského úřadu vyslovil ztrátu volitelnosti, resp. neslučitelnost funkcí.

### 3. Vztah starosty a zastupitelstva obce

- **funkce starosty bude neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva.**

### 4. Pravomoc přímo voleného starosty

- bude ve smyslu současného zákona vykonávat **pravomoc starosty a současně pravomoc rady jako vyhrazenou**, tzn. že zastupitelstvo obce si tuto pravomoc nebude moci vztáhnout na sebe.

### 5. Postavení místostarostů

- **místostarostu by jmenoval starosta z řad členů zastupitelstva**, odpovědný za výkon funkce by byl místostarosta starostovi;
- rozsah kompetencí místostarosty by závisel na tom, zda je funkce starosty obsazena, a pokud nikoliv, vykonával by místostarosta plný rozsah kompetencí starosty; pokud by byl starosta ve funkci, zastupoval by jej

místostarosta v rozsahu, který starosta určí a neurčí-li jej, pak v plném rozsahu.

## 6. Problematika uvolněnosti starostů a s tím související otázka odměňování

- **zastupitelstvo před volbami určí, zda bude starosta v příštím funkčním období uvolněný či nikoliv;** v případě, že bude funkci vykonávat jako uvolněný, bude mít možnost jen on změnit formu výkonu funkce na neuvolněnou; v případě, že bude funkci vykonávat jako neuvolněný, bude současně v předstihu stanovena jeho odměna, kterou nebude bez jeho souhlasu budoucí zastupitelstvo moci měnit v jeho neprospěch.

## 7. Problematika volebního systému

- z hlediska nákladů, organizační jednoduchosti a srozumitelnosti pro občany se jeví jako nejvhodnější řešení systém **jednokolové volby s relativní většinou.**

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

## Shrnutí přínosu, resp. negativních dopadů zavedení přímé volby v tzv. menších obcích, resp. v obcích, kde se rada nevolí

V návaznosti na to, co již bylo uvedeno v rámci této analýzy, lze shrnout následující:

- I. Z hlediska legislativně-právního a dopadu na stávající koncepci územní samosprávy v ČR a postavení, pravomoci a vzájemný vztah mezi orgány obce:
  - Vzhledem k tomu, že v obcích, kde se rada nevolí, již v současné době vykonává většinu pravomocí rady starosta, **znamená zvolené řešení nejmenší možný zásah do současné koncepce územní samosprávy** a vzájemných vztahů mezi jejími orgány a tedy ne zásadní zásahy do současné úpravy obecního zřízení.
  - Zároveň toto řešení bude znamenat i naplnění očekávání s přímou volbou spojených, **nebot' „osobní“ odpovědnosti starosty voličům v obci bude i odpovídat širší rozsah pravomocí** (starosta bude disponovat pravomocemi, které si nebude moci zastupitelstvo vyhradit). Nepůjde tedy jen o formální změnu způsobu volby starosty.

- **Zavedení přímé volby ve větších obcích a městech by s sebou výše uvedené pozitivum neneslo, navíc by bylo zřejmě nutné radikálněji řešit právní postavení starosty a jeho vztah k radě a obecnímu úřadu,** v opačném případě by přímá volba nemohla splnit očekávání s ní spojená (pozn. ve slovenském modelu přímé volby jsou orgány obce zastupitelstvo a starosta, který je nejvyšším výkonným orgánem obce, vykonávajícím správu obce – je odpovědný za výkon samostatné působnosti i státní správy, rada a obecní úřad nejsou orgány obce, jen pomocnými orgány; naproti tomu v českém pojetí je rada výkonným orgánem obce v samostatné působnosti a obecnímu úřadu jako orgánu obce svěřuje zákon výkon přenesené působnosti).
- Pokud bude starosta vykonávat určité pravomoci jako vyhrazené, aniž by se je zastupitelstvo (dle Ústavy je obec samostatně spravována zastupitelstvem, jiný orgán obce Ústava nezmiňuje) mohlo vyhradit, **bude zřejmě žádoucí změna Ústavy.**
- Navržená koncepce předpokládá odvolání starosty víceméně z komunálních důvodů na základě výsledku místního referenda (které může iniciovat i zastupitelstvo). Otázkou zůstává, zda **zvážit možnost dočasného pozastavení funkce**, resp. odvolání starosty v případě velmi závažného porušení právních předpisů (impeachment), samozřejmě s možností soudní ochrany. Lze uvažovat i o případném vstupu Ministerstva vnitra (ministra) spíše jako iniciátora do procesu odvolání starosty ve vybraných případech (Ministerstvo vnitra je ze zákona dozorovým a kontrolním orgánem nad výkonem samostatné působnosti obcí).
- S ohledem na nezávislost starosty na zastupitelstvu (jeho neodvolatelnost zastupitelstvem) a pravomoci, které bude vykonávat nezávisle na zastupitelstvu (tzv. vyhrazené pravomoci), se jeví jako vhodné jiným způsobem **posílit kontrolu starosty**, popř. jeho odpovědnost. Proto je na místě zvážit, „jak silného starostu z hlediska jeho pravomocí chceme mít“, tj. **obezřetně řešit vyvážení pravomocí vyhrazených starostovi a pravomocí vyhrazených zastupitelstvu.** Navrhovaná varianta předpokládá, že přímo volený starosta bude vykonávat jen pravomoci vyhrazené radě (§ 102 odst. 2 zákona o obcích); bude tak zachována možnost, aby si zastupitelstvo vyhradilo tzv. zbytkové pravomoci obecně nebo ad hoc (např. o smlouvách o dílo nad určitou finanční částku apod.). Je tedy otázkou, zda by měl být

rozsah vyhrazených pravomocí rady a zastupitelstva, tak jak je v současné době obsažen v zákoně o obcích, vůbec měněn. Lze také zvážit možnost zavedení hmotné odpovědnosti starosty za jím přijatá rozhodnutí.

Pozn. Odpovědnost starosty obce za škodu této obci jím způsobenou při výkonu funkce se řídí občanským zákoníkem. Osoba vykonávající veřejnou funkci se bez dalšího nemůže své odpovědnosti za způsobenou škodu zprostit poukazem na to, že se při své činnosti spoléhala na rady jiných (Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky sp.zn. 25 Cdo 1319/2004, ze dne 22.2.2005).<sup>29</sup>

## II. Z hlediska politologického: pokud jde o politickou rovnováhu a efektivitu fungování orgánů obce a míru zainteresovanosti občanů obce na jejím chodu

- Pozitivním prvkem je nepochybně ustavení starosty do funkce na základě přímé demokracie, tzn. **nejširší zapojení občanů do správy obce**
- Post starosty je spojen s **vyšším stupněm odpovědnosti** a je vykonáván pod kontrolou voličů, kteří jej mohou odvolat
- Negativem, které s sebou přímá volba starosty vždy nese, je **možnost vzniku konfliktů mezi přímo voleným starostou (voliči berou v potaz především osobnost kandidáta, ten v důsledku volebního systému může být nakonec podpořen velmi malým procentem občanů obce) a přímo voleným zastupitelstvem (u jeho volby voliči zohledňují zejména politický program)**. Navíc je nutno vzít v úvahu, že rozhodování o zásadních otázkách života obce je svěřeno zastupitelstvu (schválení rozpočtu, územního plánu apod.) a přímo volený starosta plní úkoly, které zákon svěřuje radě jako vyhrazené, má výkonné pravomoci a pohybuje se v mezích schválených usneseními zastupitelstva.

---

<sup>29</sup> V něm se mimo jiné uvádí, že „... *obecné odpovědnosti za škodu podle § 420 obč. zák., podle nějž každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti.... Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací).*“

Lze uzavřít, že zásadní otázkou zůstává, **jak silného starostu**, který bude přímo volen, chceme mít.

## VII. Některé související aspekty

### A. předběžné zhodnocení finančních dopadů zavedení přímé volby starostů

Součástí analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR má být v souladu se zadáním vlády rovněž analýza ekonomických dopadů takového řešení. V této souvislosti lze vyjít ze **stanoviska Ministerstva financí**, sděleného v rámci vnějšího připomínkového řízení k původní verzi tohoto materiálu (v roce 2007), se kterým se zpracovatel této analýzy plně ztotožňuje. Z tohoto stanoviska vyplývají následující závěry:

**Přímá volba starostů by mohla mít značný dopad na státní rozpočet, ze kterého jsou hrazeny náklady na volby.** V případě nezvolení starosty v prvním kole (při dvoukolovém systému, k tomu srov. výše) by totiž muselo proběhnout druhé kolo voleb; kromě toho v obcích dochází k obměnám starostů v průběhu jejich volebního období. I v těchto případech by musely být vyhlášeny nové volby. K dalšímu dopadu na státní rozpočet by mohlo dojít, pokud by bylo uvažováno o zavedení určitých důchodových dávek pro bývalé starosty.

**Finanční dopad na rozpočty obcí.** Starosta by byl představitelem obce a nejvyšším výkonným orgánem obce, který by vykonával správu obce a v administrativně – právních vztazích by měl postavení správního orgánu. Z tohoto důvodu by s největší pravděpodobností již nemohl být starosta neuvolněn (nemohl by vykonávat funkci vedle svého zaměstnání) a náležela by mu podstatně vyšší odměna za výkon funkce.

*Pozn. k stanovisku MF z roku 2007: Vyhodnocení finančních dopadů vlastních voleb lze provést až po zvolení konkrétního modelu voleb a bude součástí materiálů spojených s připravovaným volebním zákoníkem (úkol MV). Rovněž pojetí uvolnění starosty pro výkon funkce bude navrhováno s co největší ohleduplností na obecní rozpočty, protože se již nejeví jako nezbytné, aby přímo volený starosta byl v každém případě pro svoji funkci uvolněn a tedy pobíral i relativně vysokou odměnu (oproti situaci, kdy by byl starostou neuvolněným).*

### B. Analýza a přímá volba starostů velkých měst, primátorů a hejtmanů

S ohledem na shodnou základní koncepci obou stupňů územní samosprávy v ČR, tj. obecního i krajského zřízení, nelze zřejmě v diskuzi o zavedení přímé volby starostů pominout otázku volby představitelů samosprávných krajů, tj. hejtmanů. Ti

jsou v ČR v současné době – obdobně jako v je tomu v případě starostů - na základě platného zákona o krajích<sup>30</sup> voleni do funkce zastupitelstvem kraje z řad jeho členů.

Ve **Slovenské republice** se naproti tomu (opět analogicky s tamní úpravou volby starostů) v případě představitelů vyšších územních samosprávných celků uplatňuje přímá volba, opírající se i v tomto případě o ústavně-právní základy. Podle článku 69 odst. 4 Ústavy SR jsou orgány vyššího územního celku zastupitelstvo vyššího územního celku a předseda vyššího územního celku. Předseda vyššího územního celku je volen obyvateli, kteří mají trvalý pobyt v územním obvodu tohoto celku. Předseda je dle Ústavy SR výkonným orgánem vyššího územního celku, vykonává jeho správu a zastupuje jej navenek. Postavení předsedy vyššího územního celku je zákonem<sup>31</sup> konstruováno obdobně jako v případě starosty; významný rozdíl spočívá v oprávnění předsedy delegovat svou pravomoc správního orgánu na organizační útvar úřadu. Taková úprava má nepochybně s ohledem na šíři a odbornou náročnost agendy vykonávané krajem své opodstatnění a je z praktického hlediska jistě vhodnější než byla původní úprava slovenského obecního zřízení, která činila starostu osobně odpovědným za veškeré správní rozhodování v obci (s účinností od 1. dubna 2010 již toto právnění delegace má i starosta obce – viz část V. A. této Analýzy). Podle názoru zpracovatele tohoto materiálu je s ní však spojen koncepční problém spočívající ve skutečnosti, že úřad vyššího územního celku nemá postavení orgánu kraje. V souvislosti s úvahami o zavedení přímé volby starostů (a potažmo i hejtmanů) v ČR je proto zřejmé, že – alespoň v případě, že by jako inspirační zdroj posloužilo upořádání ve Slovenské republice – by musela být vyřešena nejenom otázka vztahu starosty (hejtmana) a rady obce (kraje), ale rovněž starosty (hejtmana) a obecního (krajského) úřadu. Dle Slovenské úpravy představuje rada fakultativní iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva a zároveň plní funkci poradního orgánu starosty. Obecní úřad, který rovněž není samostatným orgánem obce, zabezpečuje organizačně a administrativně záležitosti obecního zastupitelstva a starosty a orgánů zřízených zastupitelstvem (viz část V. A této Analýzy).

Jako určité východisko z tohoto problému se nabízí zdánlivě jednoduché řešení, dle něhož by starostovi (hejtmanovi) příslušela zásadní rozhodovací pravomoc v otázkách samosprávy (samostatné působnosti), zatímco úřad by zabezpečoval – jako doposud – agendu přenesené státní správy. Je ovšem otázkou, nakolik by takové řešení v situaci tzv. spojeného modelu veřejné správy bylo schopno dostát očekáváním zastánců přímé volby, poukazujících často právě na faktické propojení samostatné a přenesené působnosti a navrhujících zakotvení osobní odpovědnosti starosty za výkon veřejné správy (tzn. i za chod úřadu). Ať tak či onak, význam i obtížnost či snadnost zákonného vyjádření pozic zmiňovaných orgánů (či quasiorgánů) není v případě velkých měst na krajů tím hlavním, co by ovlivnilo zavedení přímé volby čelního představitele i zde. Jestliže bylo nutno zvažovat politický aspekt i u přímé volby starostů v malých obcích, pak **u velkých měst a krajů se jeví politická dimenze samotného rozhodnutí o zavedení přímé volby jako zásadní**. Rovněž vládní zadání, ale i různá doprovodná prohlášení,

<sup>30</sup> zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>31</sup> zákon č. 302/2001 Z.z. o samosprávě vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch)

nespojují a dosud nespojovaly přímou volbu s jinými než s těmi nejmenšími územními samosprávnými celky – konkrétně s obcemi.

## VIII. Shrnutí

Cílem tohoto materiálu je pokusit se o pokud možno komplexní pohled na problematiku přímé volby starostů v souvislosti s jejím případným zakotvením do právního řádu ČR, tzn. pohled poukazující na klady i zápory takového řešení. V této souvislosti považoval zpracovatel především za potřebné objasnit skutečnou šíři této problematiky, přesahující samotnou otázku vlastní volby starostů; od samotného zavedení přímé volby lze totiž stěží očekávat odstranění všech, nebo alespoň většiny problémů spojených se stávající organizací územní veřejné správy v ČR. V zájmu odstranění existujících problémů je třeba neposuzovat otázku volby starostů izolovaně, nýbrž jako součást obecného problému, kterým je zajištění funkčnosti správy obce jako celku. Prvotní potřebou je proto nalezení optimálně vyváženého systému, ve kterém se pravomoci jednotlivých orgánů obcí a krajů organicky doplňují a nestojí ve vzájemném protikladu.

V České republice bylo při koncipování modelu samosprávy v roce 1990 (zákonem č. 367/1990 Sb.) zvoleno řešení navazující na historickou tradici (srov. výše část V.) a svěřující výkonnou rozhodovací pravomoc v otázkách samosprávy kolektivním orgánům – zastupitelstvu a radě. Takové řešení odpovídá ostatně obecnému principu, že **samospráva je – oproti státní správě – založena na zásadě kolektivního a nikoliv monokratického rozhodování.**<sup>32</sup> Tento systém se zásadně osvědčil a byl proto použit i při přípravě aktuálně platných zákonů o územních samosprávných celcích.

Před dokončením této analýzy uspořádalo Ministerstvo vnitra seminář k problematice přímé volby starostů za účasti mj. zástupců Parlamentu ČR, Úřadu vlády ČR, Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR a Asociace krajů ČR. Jednání de facto potvrdilo závěry i nástin legislativních tezí vyslovených v analýze, ať již byly tyto závěry pozitivní či negativní vzhledem k zadání úkolu. Tak například nadále setrvává Svaz měst a obcí na svém zamítavém postoji k přímé volbě, stejně jako Sdružení místních samospráv přímou volbu trvale podporuje. S ohledem na vládní zadání (s akcentem na malé obce) se jeví stanovisko Sdružení místních samospráv jako směřovatější. Asociace krajů zatím jednotné stanovisko nezaujímá. Všichni účastníci uvedeného jednání, stejně jako **účastníci dalších akcí a diskuzí vždy zdůrazňovali potřebu, aby se analýza, přestože je zpracována na základě vládního zadání, nevyhýbala ani případným negativním dopadům přímé volby a dále aby byla v pozitivním případě zvolena taková varianta, která bude maximálně ohleduplná ke státnímu a obecnímu rozpočtu** (mj. je i proto navrhovaná jednokolová volba s relativní většinou, úsporné řešení rozhodování, zda přímo volený starosta bude uvolněný či neuvolněný pro výkon funkce, otázky odměňování atd.).

<sup>32</sup> viz příspěvek uvedený v pozn. č. 1

Bude-li nicméně politicky rozhodnuto o zavedení přímé volby starostů v ČR, obsahuje tento materiál i návrh možného zakotvení přímé volby do českého právního řádu. V případě takového politického rozhodnutí připraví Ministerstvo vnitřní konkrétní legislativní návrh změny obecního zřízení a souvisejících zákonů, a to v intencích priorit zmíněných v části VI.D.

### **Seznam použitých podkladů:**

#### **I. Právní předpisy**

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky
- zákon č. SNR č. 369/1990 Z. z., o obecnom zriadeni
- zákon č. 302/2001 Z.z, o samospráve vyšších územnych celkov (zákon o samosprávných krajoch)
- zákon SNR č. 346/1990 Z. z., o voľbách do orgánov samosprávy obcí
- zákon č. 253/1994 Z. z., o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest

#### **II. Odborná literatura**

- J. Vedral: Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení, [www. nezavislistarostove.cz/index.php?article=4](http://www.nezavislistarostove.cz/index.php?article=4)
- Z. Dostál: Několik poznámek k přímé volbě starosty, tamtéž,

- J. Kasl: Přímá volba nestačí, tamtéž,
- F. Slavík: Přímá volba starostů a hejtmanů – ANO či NE?, tamtéž,
- T. Lebeda: Možné alternativy volebních systémů pro přímé volby starostů, tamtéž
- Ján Filko: Územná samospráva a jej orgány, Správní právo č. 1/2007,
- Rukověž mezinárodního pojmosloví v oblasti práva a správy- Komunální samospráva,  
Spolková akademie pro veřejnou správu při Spolkovém ministerstvu vnitra, Bonn 1997
- R. Perlín: Přímá volba starostů: Problémy současného stavu a navrhované změny,  
Obec  
a finance č. 3/2004
- S. Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, C.H. Beck Praha 2003,