

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Katedra Politologie

Michaela Švadlenková

**Přímá volba starostů ve zkušenosti
evropských zemí**

Diplomová práce

Praha 2013

Autor práce: Bc. Michaela Švadlenková

Vedoucí práce: PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Oponent práce:

Datum obhajoby:

Hodnocení:

Bibliografický záznam

ŠVADLENKOVÁ, Michaela. *Přímá volba starostů ve zkušenosti Evropských zemí*. Praha: Univerzita Karlova. Fakulta sociálních věd. Katedra politologie, 2013. 190 s., 47 s. příloh. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Anotace

Diplomová práce „*Přímá volba starostů ve zkušenosti Evropských zemí*“ pojednává o přímé volbě starostů, kterou v dnešní době užívá více než polovina evropských zemí. Zaměřuje se na přímou volbu starostů jako trend a na dopady přímé volby starostů. Snaží se zjistit, zda přímá volba starostů vede ke zvýšení volební účasti v lokálních volbách, zda po zavedení přímé volby starostů dochází k rozděleným většinám a jestli tyto způsobují problémy s funkcí lokálních systémů a zda je přímá volba starostů trendem, který má předpoklad se dále šířit. První teoretická část práce se věnuje fenoménu přímé volby starostů, teoriím leadershipu na lokální úrovni, typologizaci lokálních systémů a přináší teoretický základ pro analýzu volební účasti a rozdělených většin. Druhá část obsahuje přehled evropských zemí podle toho, zda jsou v nich starostové voleni přímo či nepřímo, a případové studie vybraných zemí. V případech Anglie, Norska, Chorvatska, Polska, Itálie, Rakouska a Německa je analyzována volební účast, četnost výskytu rozdělených většin a funkčnost lokálních systémů za rozdělených většin. Analýza se zakládá na vlastních primárních datech, existujících výzkumech a na akademické literatuře. V závěru práce jsou za zohlednění specifík jednotlivých případů porovnána data mezi případy s cílem verifikace hypotéz postulovaných v úvodu. Součástí práce jsou přílohy obsahující data a přehledové tabulky.

Annotation

The master's thesis „*Direct election of mayors in the European experience*” is dealing with the direct election of mayors, which is being used in more than a half of the European countries. The focus of the thesis is the trend and the impacts of the direct election of mayors. The purpose is to find out, if the direct election of mayors causes an increase in the voter's turnout, if there are cases of divided majorities under the direct election of mayors and if those are causing issues with the system functioning. Lastly, if the direct election of mayors is a trend which is going to spread into further countries. The first theoretical part deals with the phenomenon of the direct election of mayors, the leadership theories at the local level, typologies of local systems and brings a theoretical basis for the analysis of the voter turnout and divided majorities. The second part contains an overview of the European countries according to the direct or indirect method of voting for their mayors and also case studies of chosen countries. In the cases of England, Norway, Croatia, Poland, Italy, Austria and Germany the voter turnout, the frequency of divided majorities and the functioning of a system under divided majorities is analyzed. The analysis is based on the primary primary data, existing research and the academic literature. While taking into consideration the differences among the cases, there is a comparison of the data at the end of the thesis. The aim is the verification of the hypotheses postulated in the introduction. Attachments containing data and summarizing tables are included.

Klíčová slova

Přímá volba starostů, lokální politika, volební účast, rozdělené většiny, koabitace.

Keywords

Direct election of mayors, local politics, voter turnout, divided majorities, cohabitation.

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracoval/a samostatně a použil/a jen uvedené prameny a literaturu. Současně dávám svolení k tomu, aby tato práce byla zpřístupněna v příslušné knihovně UK a prostřednictvím elektronické databáze vysokoškolských kvalifikačních prací v repositáři Univerzity Karlovy a používána ke studijním účelům v souladu s autorským právem.

V Praze dne 16. května 2013

Bc. Michaela Švadlenková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu práce panu PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D. za cenné rady, připomínky a trpělivost. Velký dík patří mé rodině a blízkým přátelům za jejich všestrannou pomoc a psychickou podporu.

Obsah

Úvod	11
Vymezení tématu	11
Cíle práce	12
Metody práce	13
Struktura práce	19
1. Teoretické zakotvení problematiky přímé volby starostů.....	20
1.1 Fenomén přímé volby starostů a důvody pro její zavádění.....	20
1.1.1 Reformy na komunální úrovni v Evropě.....	20
1.1.2 Argumenty pro zavádění přímé volby starostů	23
1.2 Teorie leadershipu v lokální politice.....	24
1.2.1 Teorie leadershipu.....	24
1.2.2 Modely evropského leadershipu na lokální úrovni	26
1.3 Typologie lokálních politických systémů	27
1.3.1 Vertikální typologie	27
1.3.2 Horizontální typologie	28
1.3.3 Typologie POLLEADER.....	29
1.3.4 Kategorie komunálních systémů podle Henryho Bäckera	31
1.4 Volební účast na komunální úrovni	31
1.4.1 Definice volební účasti a faktory ovlivňující výši volební účasti	31
1.4.2 Teorie voleb druhého řádu	33
1.4.3 Volební účast a reformní proces na komunální úrovni	34
1.5 Rozdělené většiny v národní a komunální politice	35
1.5.1 Rozdělené většiny v prezidentských a poloprezidentských systémech	35
1.5.2 Problematika rozdělených většin v prezidentském systému	36
1.5.3 Vztah prezidencialismu a stranických systémů.....	37
1.5.4 Prezidencialismus na lokální úrovni	38
1.5.5 Rozdělené většiny na lokální úrovni	40
1.5.6 Postavení starostů vůči stranám, radě a administrativě v dosavadních průzkumech.....	41
2. Analýza dat z evropských zemí.....	46
2.1 Přímá volba starostů: evropský přehled	46
2.1.1 Vymezení přímé volby.....	46

2.1.2 Evropské země podle způsobu volby starosty	48
2.1.3 Implementace přímé volby starostů v evropských zemích	49
2.1.4 Přímá volba starostů: Geografický přehled.....	51
2.1.5 Rušení přímé volby starostů.....	52
2.1.6 Možnosti dalšího šíření přímé volby starostů v Evropě.....	53
2.2 Přímá volba starostů v Anglii.....	54
2.2.1 Britský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura.....	54
2.2.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	56
2.2.3 Postavení a pravomoci starosty.....	59
2.2.4 Role zastupitelstva	59
2.2.5 Volební systém.....	59
2.2.6 Stranický systém	60
2.2.7 Volební účast	61
2.2.8 Rozdělené většiny	63
2.3 Experimenty s přímou volbou starostů v Norsku.....	69
2.3.1 Norský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura.....	69
2.3.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	70
2.3.3 Postavení starosty.....	72
2.3.4 Role obecního zastupitelstva, výborů a administrativy.....	73
2.3.5 Volební systém.....	73
2.3.6 Stranický systém	74
2.3.7 Volební účast	75
2.3.8 Rozdělené většiny	77
2.4 Přímá volba starostů v Chorvatsku	81
2.4.1 Chorvatský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura....	81
2.4.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	82
2.4.3 Postavení a pravomoci starostů.....	82
2.4.4 Postavení rady a správy.....	83
2.4.5 Volební systém.....	84
2.4.6 Stranický systém	85
2.4.7 Volební účast	86
2.4.8 Rozdělené většiny	87
2.5 Přímá volba starostů v Polsku.....	90
2.5.1 Systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura.....	90

2.5.2	Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	91
2.5.3	Postavení starosty.....	92
2.5.4	Role obecní rady a výborů	93
2.5.5	Volební systém.....	94
2.5.6	Stranický systém	95
2.5.7	Volební účast	96
2.5.8	Rozdělené většiny	97
2.6	Přímá volba starostů v Itálii	100
2.6.1	Systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura.....	100
2.6.2	Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	101
2.6.3	Postavení a pravomoci starostů.....	102
2.6.4	Postavení zastupitelstva a administrativy.....	102
2.6.5	Volební systém.....	103
2.6.6	Stranický systém	104
2.6.7	Volební účast	105
2.6.8	Rozdělené většiny	107
2.7	Přímá volba starostů v Rakousku.....	109
2.7.1	Systém místní správy v Rakousku – historický vývoj a sídelní struktura.	109
2.7.2	Okolnosti zavedení přímé volby starostů.....	110
2.7.3	Postavení a pravomoci přímo voleného starosty.....	112
2.7.4	Role obecní rady	113
2.7.5	Volební systém.....	113
2.7.6	Stranický systém	114
2.7.7	Volební účast	115
2.7.8	Rozdělené většiny	117
2.8	Přímá volba starostů v Německu	123
2.8.1	Systémy místní správy a zavádění přímé volby	123
2.8.2	Systém místní správy	125
2.8.3	Postavení starosty.....	126
2.8.4	Postavení rady.....	129
2.8.5	Volební systém.....	131
2.8.6	Stranický systém	132
2.8.7	Volební účast	133
2.8.8	Rozdělené většiny v Bádensku- Württembersku	136

2.8.9 Rozdělené většiny v Severním Porýní- Vestfálsku	140
2.9 Analýza a interpretace dat.....	145
2.9.1 Volební účast	145
2.9.2 Rozdělené většiny	148
2.9.3 Výhled šíření přímé volby starostů do dalších evropských zemí.....	157
Závěr	158
Resumé.....	164
Summary.....	166
Seznam tabulek, grafů a map.....	168
Literatura a Prameny	170
Seznam příloh.....	189

Úvod

Vymezení tématu

V posledních dvou desetiletích docházelo v komunální politice evropských států k ústupu od „parlamentního modelu“ se starostou voleným radou ke „kvazi-prezidentskému“ s přímo voleným starostou (Wollmann 2009: 145). V roce 2002, krátce po zavedení přímé volby starostů v některých municipalitách Velké Británie a po experimentech v Norsku, napsal Helge O. Larsen, že institut přímo voleného starosty se stává populárním a bude se šířit (Larsen 2002:111). Bas Denters (2006), který provedl průzkum mezi evropskými starosty, došel k závěru, že dochází k posilování pozic starostů na úkor rad a zastupitelstev (Denters 2006: 274).

V některých německých spolkových zemích (např. Bavorsko, Bádensko-Württembersko) jsou starostové voleni přímo již od 50. let 20. století. Na počátku 90. let zavedla přímou volbu starostů Itálie a Rakousko. Ve stejné době aplikovaly tento model nově se demokratizující země střední a východní Evropy jako například Slovensko, Ukrajina, Rumunsko, Slovinsko a Bulharsko. Na přelomu tisíciletí se přímá volba starostů rozšířila do části Velké Británie a Polska. Mezi lety 1999 a 2007 experimentovaly s přímou volbou některé norské municipality (Swianiewicz 2004: 8; Kersting, Vetter 2003: 195 a 340; Reynaert 2009).

Herwig Reynaert (2009) zmínil, že přímá volba starostů nemusí být vždy populárním instrumentem. Například ve Velké Británii, kde byla zavedena možnost volit starostu přímou volbou, si tento způsob volby zvolil jen zlomek municipalit (Reynaert 2009: 23). V Evropě se nacházejí země, které jsou relativně imunní vůči probíhajícím institucionálním změnám, například Švédsko, Švýcarsko či Francie (Berg, Rao 2005: 10).

Cíle práce

V souvislosti se zaváděním přímo volených starostů probíhají debaty o pozitivních a negativních dopadech tohoto systémového prvku. Vzhledem k omezenému rozsahu diplomové práce není možné analyzovat všechny dopady přímé volby starostů v Evropě. Proto jsem vybrala dva, které budu zkoumat na základě údajů z vybraných zemí.

První z nich je volební účast. Od zavedení přímé volby starostů se očekává efekt zvýšení volební účasti občanů (Kersting, Vetter 2003: 14). Tento aspekt byl motivem pro zavedení přímé volby starostů v Polsku, Anglii a pro experimenty v Norsku. **Prvním cílem** této práce je tedy zjistit, zda zavedení přímé volby starostů přináší zvýšení volební účasti na komunální úrovni (Swianiewicz 2003: 293-294; Kersting, Vetter 2003: 14).

V politické debatě¹ se objevuje spekulace nad otázkou fungování komunální vlády, kde starosta je členem jiné politické strany než té, která disponuje většinou v zastupitelstvu. **Druhým cílem** této diplomové práce je zjistit, zda takové situace v praxi nastávají a zda způsobují problém s fungováním komunálního systému.

Někteří autoři (Jüptner 2009: 320; Wollmann 2009:141; Podoljnak 2010: 125) mluví o této situaci jako o „kohabitaci“². Kohabitace na národní úrovni nastává v poloprezidentských systémech s duální strukturou autority, tzn. s dvěma osobami v čele. Kohabitace je situace, kdy prezident a premiér jsou příslušníky opozičních stran (Elgie 2003: 96; Sartori 2001:129-131). Rozhodla jsem se pro svůj výzkum použít termín „rozdělené většiny“ (Sartori 2001: 130) místo termínu „kohabitace“ (jak bylo původně uvedeno v projektu), který je spojován jen s poloprezidentskými systémy. Oproti tomu termín „rozdělené většiny“ užívá Sartori jak pro prezidentský tak pro poloprezidentský systém, což je vhodnější pro evropskou komparaci mnoha různých komunálních systémů.

¹ Tato otázka se objevila v debatě o přímé volbě starostů například v České republice (Jüptner 2009: 320), Itálii, Chorvatsku (Podoljnak 2010: 125-126), Německu (Wollmann 2009:141). Velké Británii (Copus 2004:246).

² Problematika kohabitace a rozdělených většin je podrobněji rozpracována v kapitole 1.5.

Přestože mezi evropskými komunálními systémy existují velké rozdíly a jednotlivé státy jsou ke změnám motivovány různými impulsy, je možné identifikovat společné trendy (Caulfield, Larsen 2002: 20). **Posledním cílem** této diplomové je zjistit, zda je institut přímé volby starostů trendem, který má předpoklad se dále šířit.

Metody práce

V evropských zemích jsou hlavní exekutivní představitelé municipalit nazýváni rozdílnými termíny. Protože tato diplomová práce obsahuje evropskou komparaci, budu stejně jako Bäck, Heinelt a Magnier (2006) všechny lídry municipalit označovat pojmem „starosta“.

Tato diplomová práce je mnohopřípadovou studií (Hendl 2008: 110). Případovou studii jsem zvolila proto, že umožňuje „zachycení složitosti případu, (...) popis vztahů v jejich celistvosti“ a na konci vřazuje zkoumaný případ do širších souvislostí. Případová studie je vhodná zvláště tehdy, „když hranice mezi jevem a kontextem nejsou zcela jasné“. Lze v ní použít kvantitativní i kvalitativní data, což rovněž koresponduje s mým záměrem. Budu využívat jak data kvalitativní (např. informace o současné politické debatě získané od ambasád), tak kvantitativní (data o volební účasti, stranické příslušnosti starostů apod.).

Mnohopřípadové studie pracují s více případy, které jsou cíleně vybrané (Hendl 2008: 110). Vybrala jsem tři případy zemí, které zavedly nově přímou volbu v 90. letech (Rakousko, Itálie, Německo), tři země, které ji zavedly na přelomu tisíciletí (Anglie³, Polsko, experimenty v Norsku) a Chorvatsko, kde je starosta volen přímo od roku 2009. Je třeba vzít na vědomí, že systémy komunální samosprávy v těchto zemích vykazují rozdílnosti. Závěr tedy bude vyžadovat posouzení širších souvislostí a kontextů. Na počátku 90. let zavedlo přímou volbu starostů mnoho nově se demokratizujících zemí střední a východní Evropy, které jsem do výzkumu nezařadila. Zavedly tento model

³ Municipality s modelem „*mayor and cabinet*“ jsou všechny v Anglii, proto se v případové studii budu věnovat především Anglii (Stevens 2012).

v souvislosti s demokratizačním procesem a nebylo by zde možné analyzovat stejný komunální systém před a po zavedení přímé volby.

V Německu a Rakousku se zaměřím vždy na dvě spolkové země. V Rakousku na Salcbursko, jehož statistický úřad vydává po volbách publikace zahrnující analýzu rozdělených většin a Horní Rakousko, kde se vyskytují i municipality větších velikostních kategorií⁴. V Německu se zaměřím především na Severní Porýní-Vestfálsko, které zavedlo přímou volbu starostů jako jedna z posledních německých spolkových zemí (Wollmann 2005: 32-33). Severní Porýní-Vestfálsko disponuje velkými municipalitami, silným vlivem stran a konkurenčním politickým prostředím. Pro komplexnější nastínění situace v Německu budu analyzovat také situaci v Bádensku-Württembersku, které sice zavedlo přímou volbu již v 50. letech, ale jeho lokální systém je kontrastní k systému Severního Porýní- Vestfálska a umožní tak jeho lepší pochopení. Bádensko-Württembersko se vyznačuje spíše malými municipalitami, konsensuálním politickým prostředím s větším důrazem na osobnosti než na politické strany (Wollmann 2005: 32-33).

Hypotézy

Předmětem výzkumu této diplomové práce je institut přímé volby starostů. První hypotézu definuji takto:

H1: Přímá volba starostů vede ke zvýšení volební účasti v komunálních volbách.

Pro ověření této hypotézy je třeba analyzovat dlouhodobější trendy vývoje volební účasti v určitém regionu. Pro zkoumání faktoru volební účasti budou použita vlastní primární statistická data ze sedmi výše zmíněných zemí, sekundární data a akademická literatura zpracovaná k tomuto tématu. Hypotéza bude potvrzena nebo vyvrácena na základě „analýzy a interpretace dat“ (Hendl 2008: 114). Hendl (2008) popisuje tuto fázi výzkumu jako zkoumání dat

⁴ *Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2012* [online] Statistik Austria, 14.5.2012 [cit 2013-03-25]. Dostupné z WWW: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html.

a hledání propojení mezi nimi a výzkumnými otázkami, přičemž je třeba zůstat „otevřený nečekaným aspektům dat“. Provedu analýzu uvnitř jednotlivých případů a porovnáám data mezi případy (Hendl 2008: 114). Při komparaci dat mezi těmito případy bude nutné zohlednit kontext, počet dosud uskutečněných přímých voleb a dostupnost srovnatelných dat. Například v Chorvatsku byli starostové voleni přímo jedenkrát, zatímco v Rakouském Salcbursku čtyřikrát. V Norsku a Anglii proběhla přímá volba jen v některých obcích. Termín voleb starostů není jednotný na území Anglie a Itálie. Počet uskutečněných přímých voleb v jednotlivých zemích ukazuje Tabulka 1.

Tab 1 Počet uskutečněných přímých voleb starostů

Země	Počet uskutečněných přímých voleb
Polsko	3
Chorvatsko	1
Norsko	1-3
Anglie	1-4
Itálie	4
Rakousko	
Salcbursko	4
Horní Rakousko	3
Německo	
Bádensko-Württembersko	8
Severní Porýní - Vestfálsko	4

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

H2: Po zavedené přímé volby starostů vznikají rozdělené většiny.

Druhou hypotézu ověřím pomocí statistických záznamů z výše definovaného vzorku municipalit. Analyzována budou data⁵ týkající se politické příslušnosti jednotlivých starostů a stran zastoupených v jejich lokální radě (případně zastupitelstvu). Kromě vlastních primárních dat zohledním existující výzkumy, analýzy statistických úřadů a akademickou literaturu. Hypotéza bude potvrzena nebo vyvrácena pomocí analýzy a interpretace dat (viz H1).

Analýza faktoru rozdělených většin bude doplněna o dílčí výzkum. Jeho cílem bude zjistit, jak fungují rozdělené většiny na komunální úrovni. Tento výzkum

⁵ Zohledněna budou data z volebních období po zavedení přímé volby starostů.

se bude opírat o teorie leadershipu, teorie rozdělených většin, dosavadní akademickou literaturu k této tematice, existující data i vlastní data.

Vlastní data jsem stejně jako David H. Gehne (2008: 224) z finančních a časových důvodů získala z tisku, případně ze záznamů jednání lokálních institucí (namísto rozhovorů s politickými aktéry). Média jsou důležitým zdrojem informací pro politickou vědu (Pennings et al. 2006). Komunální politice v jednotlivých obcích se věnuje jen minimum médií a většinou není možné porovnat informace z více zdrojů, jak to vyžaduje obsahová analýza (Mayring 2000). Informace z tisku budou spíše doplňkovým materiálem, který společně s akademickou literaturou a již dříve provedenými výzkumy přinese základní přehled o tom, jak fungují lokální politické systémy za rozdělených většin.

H3: Přímá volba starostů je trend, který má předpoklad se dále šířit.

K potvrzení či vyvrácení této hypotézy použiji akademickou literaturu, existující studie, informace oficiálních úřadů evropských zemí, případně informace z tisku. Cílem této práce je přinést aktuální celoevropská data, a proto pro tuto část výzkumu budou zohledněna dostupná data z maximálního počtu evropských států⁶. Tato část bude obsahovat přehled evropských zemí, které zavedly přímou volbu starostů a které plánují její zavedení. Rovněž budou zohledněny údaje ze zemí, které přímou volbu starostů nezavedly, zrušily či plánují její zrušení⁷.

Výběr vzorku municipalit

Data potřebná k analýze volební účasti a rozděleným většinám je třeba ve většině zemí vyhledávat individuálně k jednotlivým municipalitám. Při zkoumání rozdělených většin je třeba jednotlivě vyhledat informace o příslušnosti starostů k politickým stranám a složení rady. Vzhledem k časové

⁶ Pro definici evropského prostoru byla použita internetová příručka prof. Martina Jurka z Katedry geografie Přírodovědecké fakulty UP v Olomouci: JUREK, M. *Státy* [online]. Geo-evropa.upol.cz., 2011 [cit. 2013-02-15]. Dostupné z WWW: <http://geo-evropa.upol.cz/staty>.

⁷ Informace o plánovém zavedení či zrušení přímé volby byly získány na základě komunikace s diplomaty daných zemí, konzultace akademické literatury a informací z tisku.

náročnosti takové analýzy si stanovím vzorek municipalit. Při výzkumu lokální politiky je třeba zohlednit velikost zkoumaných municipalit⁸. Podobně jako Paul Swianiewicz (2004) si rozdělím municipality ve zkoumaných zemích do pěti velikostních kategorií a v každé z těchto kategorií si náhodně vyberu⁹ určitý počet municipalit (viz níže), které budu detailněji analyzovat. Podobu výsledného vzorku zkoumaných municipalit ukazuje tabulka 2.

Tab 2 Vzorek zkoumaných municipalit

Země	> 5 000	5 000-10 000	10 000-50 000	50 000-200 000	200 000 >
Polsko	5	5	5	5	5
Chorvatsko	5	5	6	8	1
Norsko	18	18	14	N/A	N/A
Anglie	N/A	N/A	N/A	8	9
Itálie	10	10	15	8	7
Rakousko	18 ¹⁰	16	13	3	N/A
Německo	7	12	10	12	9

Zdroj: Autorka

Výběr vzorku ze všech zemí, kde by byl stejný počet municipalit v každé kategorii, nebyl možný. Proto jsem zvolila vzorek 25 obcí z každé země tak, aby bylo rovnoměrně zastoupeno co nejvíce velikostních kategorií. Takový výběr byl velmi dobře proveditelný v Polsku, Německu¹¹, Itálii a částečně v Chorvatsku. V Rakousku není možné zahrnout největší kategorii, protože by do ní spadala pouze Vídeň, kde starosta není volen přímo (Burianová 2007:85). V kategoriích, kde nebyla dostupná municipalita s definovanou velikostí, byla zařazena o něco menší nebo větší municipalita k nejbližší velikostní kategorii.

⁸ Například Paul Swianiewicz ve svém výzkumu v roce 2004 rozděluje zkoumané municipality do sedmi velikostních kategorií, protože podle něj velikost obce ovlivňuje volební účast a fragmentaci stranického systému.

⁹ „Náhodný (pravděpodobnostní) výběr je takový výběr, ve kterém každý element populace má stejnou pravděpodobnost, že bude vybrán do vzorku“ (Disman 2000: 97). Pro výběr obcí jsem použila tato kritéria: velikost, počáteční písmena a region.

¹⁰ V tabulce údaje pro Horní Rakousko a Salebursko dohromady

¹¹ V tabulce součet pro spolkové země Severní Porýní- Vestfálsko a Bádensko-Württembersko.

V Itálii bylo zařazeno 25 municipalit o velikosti do 15.000 obyvatel a 25 municipalit o velikosti nad 15.000 obyvatel. V municipalitách do 15.000 obyvatel je volba starosty přímo svázána s volbou strany do rady. V municipalitách nad 15.000 obyvatel má italský volič možnost volit kandidáta na starostu a politickou stranu. Zde je potenciál vzniku rozdělených většin větší (Larsen 2002: 122). Starosta v municipalitách nad 15.000 obyvatel je zvolen nezávisle na úspěchu jeho listiny (Baccetti 2001:12).

V Anglii jsem analyzovala všechny obce, kde se mezi lety 2009 a 2012 konala přímá volba starostů. Všechny spadají do kategorií nad 50.000 obyvatel. V Norsku experimentoval v letech 1999 až 2007 s přímou volbou starostů pokaždé jiný počet a jiný vzorek municipalit. Vždy se jednalo o municipality s menším počtem obyvatel. Protože v Norsku proběhly experimenty pouze v některých obcích, analyzovala jsem všechny, kde se volil starosta přímo v roce 2007.

Získávání dat

V posledních letech došlo v komunálních systémech v Evropě k četným změnám, a proto data vhodná k celoevropským komparacím často nejsou aktuální a dostačující (Bäck, Magnier, Heinelt 2006: 10). Proto jsem pro získání aktuálních údajů kontaktovala ambasády všech evropských zemí a v některých zemích statistické úřady, volební komise nebo správní úřady. Statistická data v této diplomové práci jsou převážně jedinečná, vyhledaná pro účely mého výzkumu.

Velmi dobře se spolupracovalo s ambasádou Norského království v Praze, kde mi vždy ochotně a rychle poskytli potřebné informace. Články o rozdělených většinách bohužel nebyly dostupné v anglickém jazyce, a proto jsem některé informace překládala s pomocí překladače. Základní informace týkající se volby starostů v Polsku s odkazy na internetové stránky v polštině mi byly poskytnuty na Polském institutu v Praze. Informace týkající se přímé volby starostů v Bádensku-Württembersku a Severním Porýní- Vestfálsku jsem získala od statistických oddělení místních zemských vlád, které odpovídaly

na mé dotazy v německém jazyce velmi rychle. Pro získání statistických záznamů v Rakousku nebylo třeba nikoho kontaktovat, protože všechny statistiky mají velmi přehledně zveřejněné na internetových stránkách zemských vlád a rovněž jsem měla k dispozici publikaci s analýzou voleb v tištěné podobě.

Nejtěžší komunikace byla s italskými a chorvatskými úřady. Na ambasádě Chorvatské republiky v Praze mě odkázali na Ministerstvo veřejné správy Chorvatské republiky, kde mé dotazy zůstaly nezodpovězeny. Z Italské ambasády jsem po telefonátu a vícerych dopisech nedostala vůbec žádnou odpověď a všechny informace jsem stejně jako o Chorvatsku vyhledala s pomocí překladáče sama. V Anglii jsem kontaktovala všechny municipality, které zavedly přímou volbu starostů s krátkým dotazem. Ze všech těchto municipalit jsem dostala automatickou odpověď se sdělením, že můj dotaz je v řešení. Konečnou odpověď jsem obdržela pouze ze tří municipalit.

Struktura práce

První část práce poskytne teoretické zakotvení problematiky přímé volby starostů. Nejprve přinese základní informace o fenoménu přímé volby starostů v Evropě včetně různých motivací pro implementaci tohoto systémového prvku. Druhá kapitola bude obsahovat teorie lokálního leadershipu. Třetí se bude věnovat typologiím, sloužícím k lepšímu porozumění rozdílům v postavení starostů v evropském prostoru. Závěrečné dvě kapitoly poskytnou jednak teorii týkající se volební účasti a jednak teorii rozdělených většin.

Druhá část bude analýzou komunálních systémů sedmi zemí, akademické literatury a vlastních dat. První kapitola přinese přehled evropských zemí podle způsobu volby starostů, přehled implementací přímé volby starostů v evropských zemích a nastíní možnosti dalšího šíření přímé volby v Evropě. Následující kapitoly se budou postupně věnovat vybraným sedmi zemím. V každé z těchto kapitol budu analyzovat postavení starosty v daném komunálním systému a okolnosti zavádění přímé volby starostů. Dále statistické údaje týkající se volební účasti a četnosti výskytu rozdělených

většin. Částečně se zaměřím na problémovost rozdělených většin v těchto komunálních systémech.

Poslední kapitola bude analýzou a interpretací dat. Při zohlednění specifik jednotlivých případů a kontextových souvislostí se pokusím o porovnání dat mezi případy s cílem verifikace postulovaných hypotéz.

1. Teoretické zakotvení problematiky přímé volby starostů

1.1 Fenomén přímé volby starostů a důvody pro její zavádění

V druhé polovině 20. století došlo v západní Evropě ke krizi reprezentace, která se vyznačovala poklesem politické participace občanů, nedostatkem politických kandidátů, nestabilitou lokálních vlád, neakceschopností lokálních shromáždění anebo participací koncentrovanou okolo jednotlivých témat. Navzdory rozdílům mezi evropskými zeměmi a specifickým politickým problémům můžeme pozorovat všeobecnou tendenci k reformám na komunální úrovni (Magnier 2006: 353).

V rámci pokusů o inovace se začali profilovat evropští starostové jako silní političtí aktéři. Nabývali na důležitosti a viditelnosti, i přestože jejich kompetence nebyly vždy zvětšovány. Silné postavení starostů bylo o to více umocněno s postupným ústupem od tradičního modelu nominování starostů radou (zastupitelstvem) k institutu přímo volených starostů (Magnier 2006: 353). Institut silného starosty začal být vyžadován „elitami a masami“ (Reynaert 2009: 15). Starosta by měl sjednocovat proměnlivou strukturu lokálního rozhodování, být schopným manažerem, orientovat se v soutěživém prostředí a zároveň mít důvěru občanů (Reynaert 2009: 15).

1.1.1 Reformy na komunální úrovni v Evropě

Reformy komunálních systémů v západní a střední Evropě probíhají od 60. let 20. století a v posledních letech nabyly na intenzitě a rozsahu. Od 90. let se k tomuto procesu změny přidaly i post-sovětské lokální autority (Kersting,

Vetter 2003: 11-13). Caulfield a Larsen (2002) a Kersting a Vetter (2003) vytvořili klasifikaci probíhajících reforem. Jejím základem je rozdělení na reformy procesní a strukturální, které se dále liší podle toho, zda obsahují změny politické nebo administrativní a manažerské. Tuto klasifikaci uvádím proto, že přehledně shrnuje komunální reformy v Evropě a zahrnuje přímou volbu starostů, která je často zaváděna současně s dalšími reformami. Klasifikace komunálních reforem je přehledně vyobrazena v tabulce 3.

Tab 3 Klasifikace reforem komunálních systémů

Reformy lokální administrativy	Lokální politické reformy
<p><i>Teritoriální a funkční reformy</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementace nových úrovní vlády - Funkční a finanční decentralizace, devoluce, deregulace - Změny hranic/ slučování - Meziobecní spolupráce 	<p><i>Změny směrem k rozšíření přímé politické participace</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Přímá volba starostů/ Exekutivní starostové - Místní referenda
<p><i>Reformy inspirované managementem</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Rozpočtové reformy, např. orientace na výstup, komplexní sestavování rozpočtů - Vnitřní decentralizace organizací - Orientace na zákazníka - Privatizace, Public Private Partnership 	<p><i>Změny lokální reprezentativní demokracie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Nové volební zákony - E-Government/ Elektronické hlasování - Zavádění vládních struktur: poradní orgány, sousedské rady, kulaté stoly, fóra, konference o budoucnosti - Změna role zastupitelů

Zdroj: Kersting, Vetter 2003: 15

1.1.1.1 Reformy New Public Management

Larsen (2002) píše, že reforma instituce starosty může mít dva aspekty: politický anebo manažerský. Často se tyto dva aspekty objevují i společně. Reformy směřující k manažerskému stylu komunální politiky bývají nazývány New Public Management (NPM). New Public Management vznikl v době, kdy

se lokální vlády potýkaly s nutností snižovat rozpočty¹² a zároveň uspokojit stoupající poptávkou obyvatel po veřejných službách. Cílem bylo nalézt taková řešení, aby „více bylo dosaženo za málo“ (Caulfield, Larsen 2002:14). Caulfield a Larsen shrnují New Public Management jako „nový instrumentální pohled na byrokracii a postoj zaměřený na management spíše než na tradiční postoj založený na administrativě a veřejném zákonu. Jeho principy zahrnují efektivitu, řízení výkonnosti včetně smluvních vztahů a vládnutí orientované na výsledek“ (Caulfield, Larsen 2002:14).

Myšlenky inspirované NPM přinesly institucionální nátlak na roli politiků a starostů. Měli být těmi, kdo udávají cíle, rozhodují o plánech a rozpočtu a každodenní administrativní úkony přenechávají na profesionální administrativě (Larsen 2002: 129). Starosta se stává koordinátorem, dohodcem, který by měl být flexibilní a pragmatický (Caulfield, Larsen 2002: 12; Reynaert 2009: 18). Ovšem toto zaměření na manažerské praktiky a postupy má za následek ústup od tradičních demokratických dimenzí lokální politiky a taky profesionalizaci lokální politiky. Starosta už není amatérský politik, který propojuje zájmy občanů a administrativního aparátu, ale profesionální manažer (Berg, Rao 2005:197; Kersting, Vetter 2003: 13).

Politická debata o zavedení přímé volby starostů nemusí však mít nutně souvislost s dalšími reformami nebo s konceptem New Public Managementu. Například v Polsku bylo motivem pro zavedení přímé volby zvýšení důvěry obyvatel v komunální politiky a požadavek voličů na zvýšení odpovědnosti politických představitelů (Swianiewicz 2003: 294). Podobně tomu bylo v Chorvatsku, kde zastánci reformy očekávali zvýšení přímého vlivu voličů na složení lokální exekutivy a snížení přeběhlictví a korupce (Podoljnak 2010: 122-123).

¹² V důsledku globální ekonomické krize v 70. letech, kdy byly lokálním vládám odebírány pravomoci vybírat daně, ale zároveň se objevovaly požadavky na rozšíření poskytovaných služeb (Caulfield, Larsen 2002: 14).

1.1.1.2 Politické reformy

Jiný důvod pro reformu instituce starosty je politický. Impulsem pro politické reformy byla ztráta legitimacy a důvěry v komunální politiku v průběhu 80. a 90. let v západní Evropě. Situace byla popisována jako ztráta zodpovědnosti a egoismus lokálních institucí. Docházelo k oslabování klasických forem občanské politické participace, jež se projevovala v poklesu členství ve stranách na lokální úrovni a poklesem volební účasti na lokální úrovni. Toto se objevilo i v regionech s tradičně vysokou volební účastí jako je Skandinávie (Caulfield, Larsen 2002: 16).

Vnímání komunální politiky se přeorientovalo z formy politické reprezentace občanů „*input representation*“ na uspokojování potřeb spotřebitelů veřejných služeb „*output politics*“ (Caulfield, Larsen 2002: 16). Voliči preferují přímé formy participace a možnost podílet se na rozhodování o konkrétních otázkách. Přímá volba starostů má přinést větší odpovědnost, transparentnost, menší závislost na místních mocenských strukturách, zvýšit zájem občanů o politiku a volební účast (Kersting, Vetter 2003: 14-17).

1.1.2 Argumenty pro zavádění přímé volby starostů

Motivace pro zavedení přímé volby starostů se v různých zemích liší. Podle Clarka (1996) se dají shrnout do pěti následujících argumentů:

- posílení významu a prominentnosti lokálních vlád (například ve Velké Británii, kde měl silný starosta zajistit zlepšení kvality života obyvatel, díky viditelné a efektivní politice)
- zlepšit lokální demokracii a zvýšit politickou participaci (například v Norsku jedním z hlavních cílů bylo zvýšení volební účasti)
- upoutat pozornost na lokální leadership a zvýšit důležitost lokální exekutivy (např. v Severním Porýní- Vestfálsku bylo třeba definovat kdo má rozhodující pravomoci, zda administrativa nebo exekutiva, moc předána do rukou starosty)

- posílit roli starosty a zajistit tak efektivnější vládnutí a soudržnost (například v Itálii velmi posílena role starosty, např. díky bonusu pro starostovu politickou stranu)
- změnit vliv politických stran, buď je posílit nebo oslabit (například v Itálii byli občané znechuceni netransparentní politikou politických stran, starosta měl snížit vliv těchto stran) (Clarke, et al. 1996:13-14, cit. dle Larsen 2002: 119)

Larsen (2002) přidává ještě šestý argument. Přímá volba starostů pomáhá zamezovat nepředvídatelným koaličním vyjednáváním po volbách. V systémech se starostou jmenovaným nebo voleným radou se stává, že občané do poslední chvíle nevědí, kdo bude starostou. V Norsku se například stávalo, že kandidát, který utrpěl porážku ve volbách, se díky koaličním jednáním stal starostou (Larsen 2002: 121).

Důležitým aspektem zavádění přímé volby starostů je snižování role politických stran. Fallend, Ignits a Swianewiewicz (2006) ve svém příspěvku píše, že vliv politických stran na lokální úrovni se snižuje kvůli jejich špatné pověsti a zároveň jsou tradičně na lokální úrovni méně důležité než na národní úrovni. Lokální politika má spíše nepolitický charakter, více se klade důraz na jednotlivé osobnosti. Celkový ústup od politických stran vede částečně k posilování role starosty (Fallend, Ignits a Swianewiewicz 2006: 245-247).

1.2 Teorie leadershipu v lokální politice

1.2.1 Teorie leadershipu

Leadership je asymetrický hierarchický vztah mezi osobami, který umožňuje nařizovat a zároveň zakazovat druhým anebo formovat základní principy toho, co by se mělo nebo nemělo stát. Moc leadera se většinou přeměňuje ve vliv, protože leadeři a následovatelé „followers“ mají společné zájmy. Politický leadership předpokládá kontrolu nad výsledky veřejných politických rozhodnutí. V moderním státě je leadership zakotven v exekutivě. Exekutivní leadership operuje nepřímou, tzn. nemá přímý kontakt s následovníky. Moc

leadera je institucionalizována, takže rozsah autority je omezen normami (Reynaert 2009: 10-11).

Leadership se neřídí pouze předepsanými pravidly, ale i zkušenostmi, povahovými vlastnostmi leadera a jeho schopností předvídat. Pokud vznikne nějaký problém, leader by ho měl definovat, navrhnout řešení a mobilizovat občany k akci (Tucker 1995, cit. dle Reynaert 2009: 11). Leadership je dále ovlivněn prostředím, situací ve které funguje. Leader se pohybuje v prostředí, kde se střetávají zájmy institucí, občanů a politické zájmy (Reynaert 2009: 10-11).

V souvislosti s reformami NPM se objevil větší zájem o vztah mezi leadershipem a institucemi. Změny v politickém leadershipu se staly klíčem k transformaci lokální demokracie. Při zkoumání lokálního politického leadershipu je třeba si klást otázku „kde leží moc: kdo ji má a kdo o čem rozhoduje“ (Berg, Rao 2005: 2). V některých systémech je moc v rukou jediné osoby, např. starosty. Leader zde disponuje mocí prosadit své záměry v radě, administrativě i vůči občanům. Jinde má moc kolektivní orgán, který spolupracuje se starostou. Nebo rozhoduje politický kabinet jmenovaný stranou, která disponuje většinou křesel v radě. Za těchto okolností musí starosta o svých záměrech vyjednávat s dalšími politickými aktéry.

Priority politického leadera závisí na způsobu dosazení do funkce. Přímo volený starosta bude jistější ve své funkci a nebude potřebovat dojednávat kompromisy s radou. Naopak starosta jmenovaný radou bude muset kooperovat na rozhodnutích s radou. Starostovy priority budou také záviset na tom, zda bude mít možnost jmenovat členy kabinetu a na tom, jak dlouhé bude jeho funkční období. Čím delší bude funkční období, tím více se bude zaměřovat na implementaci programu (Berg, Rao 2005: 3).

Tradičně měli lokální lídři tři základní funkce: sestavování agendy (strategické směřování politiky), budování a udržování vnitřních i vnějších vztahů a implementaci vládní politiky (Reynaert 2009: 14). Jednou z nejdůležitějších změn v evropské lokální politice je posilování leadershipu a posun

k prezidencialismu. Role, styl a přístup starostů se mění. Styl starostů je více kooperační, manažerský a nestranný (Reynaert 2009: 405). Ve změněných podmínkách musí starostové především koordinovat, komunikovat a kooperovat, sestavovat agendu, kontrolovat poskytování veřejných služeb a získávat podporu obyvatel (Berg, Rao 2005:3).

Mouritzen a Svara (2002) rozlišili tři oblasti, ve kterých jsou starostové lídry:

- Starosta jako lídr voličů má informace o voličských preferencích a požadavcích, na základě kterých si vytváří dlouhodobou vizi, kterou se snaží prosadit.
- Starosta jako politický lídr se zabývá strategickými a administrativními úkony, vytváří projekty a program. Tato kategorie se dále dělí podle toho, která činnost je pro starosty prioritní: inovátoři, administrátoři, designéři a správci.
- Starosta jako stranický lídr sleduje a prosazuje stranickou politiku. (Mouritzen, Svara 2002: 67-68; cit. dle Copus 2009: 38)

1.2.2 Modely evropského leadershipu na lokální úrovni

Tradice evropského politického leadershipu se dělí na dva základní modely. První z nich nazývají Berg a Rao (2005) jako model hodnostáře „*notables*“, který tradičně existoval v jižní Evropě. Základní charakteristikou je kombinace silného starosty, který dominuje radě i administrativě, s obecně slabým vlivem komunální úrovně ve vztahu k centru. Druhý model „první mezi rovnými“ „*first-among-Equals*“ je asociován především se severní Evropou. Silná lokální úroveň je zde kombinována se slabým postavením starosty. Leadership je zde v rukou jmenovaného kolektivního orgánu nebo nepřímo voleného starosty (Berg, Rao 2005: 12-13).

Wollmann (2009) pro účely komparace rozdělil lokální leadership do dvou kategorií: monistické a dualistické. V monistickém modelu má všechnu moc volená rada, která disponuje jak rozhodovacími, tak exekutivními

pravomocemi a současně kontroluje administrativu. Tento model se tradičně vyskytoval ve Velké Británii a Švédsku (Wollmann 2009: 118).

V dualistickém modelu jsou odděleny rozhodovací pravomoci od exekutivních/administrativních. Rozhodovací pravomoci má volená rada jako politický orgán a výkonné pravomoci exekutivní orgán. Exekutivním orgánem může být radou volený starosta nebo kolektivní orgán. Rovněž je možné do této kategorie zařadit i dualistický komunální systém s přímo voleným starostou. Dualistický model vznikl ve Francii, odkud se rozšířil do Německa, Habsburské monarchie a jižní Evropy (Wollmann 2009: 118).

V posledních dvou desetiletích se tyto dva modely začaly sblížovat a rozdíly mezi nimi stírat. Naopak se vytvořily rozdíly mezi zeměmi v rámci jednotlivých modelů a někde došlo i k diferenciaci komunálních systémů uvnitř států. Wollmann (2009) pozoruje ústup od kvazi-parlamentních komunálních systémů ke kvazi-prezidentským (Wollmann 2009: 144-145).

1.3 Typologie lokálních politických systémů

Pro potřeby této diplomové práce je vhodná především typologie Heinelta a Hlepase (2006) POLLEADER, která zahrnuje i nově demokratizované země střední a východní Evropy a která byla vytvořena pro potřeby komparace postavení starostů v Evropě. Heinelt a Hlepas kombinují dva přístupy: komparaci na základě vertikálních a horizontálních mocenských vztahů. Vertikální dimenze reflektuje mocenské vztahy mezi municipalitami a vyššími úrovněmi vlády, zatímco horizontální dimenze vztahy mezi radou, starostou a dalšími politickými a administrativními lidry v municipalitě (Ringlerová 2009: 48-49; Heinelt, Hlepas 2006: 21).

1.3.1 Vertikální typologie

Vertikální dimenzi své typologie převzali Heinelt a Hlepas od Hesse a Sharpeho (1991), kteří zohlednili distribuci kompetencí v poskytování služeb a politický/mocenský vliv komunální úrovně ve vztahu k vyšším úrovním. Na základě těchto parametrů rozdělili evropské země do tří kategorií. První

je *Franko-skupina*. Zde jsou municipality s nízkými kompetencemi, málo funkcemi a nízkou samostatností v rozhodování. Starosta reprezentuje zájmy svých municipalit na národní úrovni. Starostové zde mají silné postavení. Do této skupiny zařadili autoři Francii, Itálii, Belgii, Španělsko, Portugalsko a Řecko (Heinelt, Hlepas 2006: 21; Ringlerová 2009: 45).

Druhá kategorie se nazývá *Anglo-skupina*. Lokální vlády mají v tomto případě slabý právní a politický status, ale mají důležitou roli ve formování a poskytování veřejných služeb. Lokální vláda má spíše funkční než politickou roli. V této kategorii převažují systémy se slabým starostou a silným exekutivním orgánem (s ohledem na silnou roli v poskytování služeb). Patří sem především Velká Británie a Irsko.

Třetí kategorie je *Severo- a středoevropská skupina*. Zde je kladen důraz na poskytování veřejných služeb a rovněž je lokální vláda respektována jako autonomní decentralizovaná úroveň demokratického politického systému. Municipalities disponují širokou finanční nezávislostí a jejich statut je zakotven v ústavě. Obce této kategorie prosazují své zájmy na centrální úrovni zprostředkovaně, buď pomocí organizací obcí anebo přes sdružení zaměstnavatelů v regionu. Starostové v tomto smyslu mají spíše nevýznamnou roli. Do této kategorie zahrnují autoři Skandinávii, Německo a Nizozemí (částečně také Rakousko a Švýcarsko) (Heinelt, Hlepas 2006: 26; Ringlerová 2009: 47).

1.3.2 Horizontální typologie

Pro horizontální dimenzi použili Heinelt a Hlepas typologii Mouritzena a Svary (2002). Jejich typologie je založena na vztahu laické vlády, politického leadershipu a profesionalismu. Podstatné je především, kdo ovládá politickou moc, zda jedna osoba nebo kolektivní orgán. Mouritzen a Svary zohlednili nejen formální vztahy ale i neformální pravidla a normy. Autoři dospěli k čtyřem ideálním kategoriím komunálních systémů.

První je systém se silným starostou „*the strong mayor form*“, kde starosta ovládá většinu v radě a plně dohlíží na exekutivní funkce. Druhý je systém

předsedy výboru „*the committee-leader form*“, kde je jedna osoba jasným lídrem (nemusí mít titul starosta) a může i nemusí ovládat radu. Starosta se o exekutivní pravomoci dělí s výbory složenými z volených politiků. (Heinelt, Hlepas 2006: 31).

Třetí kategorii autoři nazvali kolektivní systém „*the collective form*“. Zde má rozhodující pravomoci exekutivní výbor složený ze zvolených politiků. Výboru předsedá starosta (Heinelt, Hlepas 2006:31).

Poslední kategorií je manažer rady „*the council-manager form*“. Exekutivní pravomoci zde drží profesionální administrativa a manažer, který je jmenovaný radou. Rada má omezené pravomoci a předsedá jí ceremoniální starosta (Heinelt, Hlepas 2006: 31).

Heinelt a Hlepas přiřadili k těmto kategoriím některé další evropské země. Do kategorie *silného starosty* zařadili: Francii, Německo (kromě Hesenska), Rakousko (6 spolkových zemí), Řecko, Maďarsko, Itálii, Polsko, Portugalsko, Španělsko a Britské municipality s přímo voleným starostou. Do kategorie *předsedy výboru* zahrnuli: Dánsko, část Británie, Švédsko a část Rakouska. Mezi země *s kolektivním systémem* zařadili Belgie, Českou republiku, Nizozemí, Švýcarsko, část Británie a německé Hesensko. Jen Irsko patří podle nich do poslední kategorie manažer rady (Heinelt, Hlepas 2006: 33).

1.3.3 Typologie POLLEADER

Na základě kombinace vertikální a horizontální typologie vytvořili Heinelt a Hlepas typologii POLLEADER (viz tabulka 4). Podle ní rozlišili několik druhů starostů. První jsou exekutivní starostové „*executive mayors*“, kteří jsou hlavou lokálních samospráv (v Maďarsku, Polsku, Německu¹³ a většina Rakouska). Druzí jsou političtí starostové „*political mayors*“, jež řídí samosprávu, která má ovšem relativně málo pravomocí. Přesto jsou jasnými politickými reprezentanty municipality (Francie, Řecko, Itálie, Portugalsko, Španělsko).

¹³ Kromě Hesenska.

Třetí skupinu tvoří ceremoniální starostové „*ceremonial mayors*“. Tito mají pouze ceremoniální postavení a jiný volený lídr v čele municipality se zde nevyskytuje. Nalezneme zde pouze samosprávu, v jejímž čele stojí profesionální manažer (Irsko). Lídři, kteří jsou nuceni spolupracovat s dalšími kolektivními orgány a aktéry se nazývají kolektivní lídři „*collegial leaders*“. Jsou v Dánsku, Švédsku, části Rakouska, v Nizozemí, Švýcarsku, České republice, Hesensku (Heinelt, Hlepas 2006: 36).

Tab 4 Typologie POLLEADER

		Typy lokálních systémů podle vertikálních vztahů (Hesse, Sharpe 1991)			
		<i>Franko-skupina</i>	<i>Anglo-skupina</i>	<i>Severo- a středo-evropská skupina</i>	<i>Středo- a východo-evropská skupina</i>
Formy lokálních vládních systémů podle horizontálních mocenských vztahů (Mouritzen, Svara 2002)	<i>Systém silného starosty</i>	<i>‘politický starosta’</i> Francie, Řecko, Itálie, Portugalsko, Španělsko ¹⁴	<i>‘exekutivní starosta’</i> Velká Británie ⁽ⁱ⁾	<i>‘exekutivní starosta’</i> Německo ⁽ⁱⁱ⁾ , Rakousko ⁽ⁱⁱⁱ⁾	<i>‘exekutivní starosta’</i> Polsko, Maďarsko
	<i>Systém předsedy výboru</i>		<i>‘kolektivní lídr’</i> Velká Británie ^(iv)	<i>‘kolektivní lídr’</i> Dánsko, Švédsko, Rakousko ^(v)	
	<i>Kolektivní systém</i>	<i>‘kolektivní lídr’</i> Belgie	<i>‘kolektivní lídr’</i> Velká Británie ^(vi)	<i>‘kolektivní lídr’</i> Nizozemí, Švýcarsko, (Německo)	<i>‘kolektivní lídr’</i> Česká republika
	<i>Systém s manažerem rady</i>		<i>‘ceremoniální starosta’</i> Irsko		

Zdroj: Heinelt, Hlepas 2006: 34

¹⁴ (i) V případech s přímo voleným starostou; (ii) Kromě spolkové země Hesensko, která patří do skupiny „*collegial leader*“, (iii) V šesti z devíti spolkových zemí; (iv) Jen v určitých modelech; (v) Ve třech z devíti spolkových zemí; (vi) v případech s „*leader-cabinet*“ modelem.

1.3.4 Kategorie komunálních systémů podle Henryho Bäcka

Henry Bäck (2005) navázal na H. Wollmanna, který kombinoval rozdělení komunálních systémů na monistické a dualistické, s formami vlády na národní úrovni. Vznikly tak čtyři kategorie:

- „*Vláda shromáždění*“, kdy je exekutivní moc v rukou proporčně složeného výboru. Jedná se o kombinaci monismu a konsocialismu.
- „*Parlamentarismus*“, ve kterém zastupitelstvo volí exekutivní orgán pomocí většinového principu. Tento model je kombinací monismu s většinovým principem.
- „*Presidencialismus*“, kde jsou starosta i zastupitelstvo voleni přímo a disponují tak přímou legitimitou od voličů. Starosta má právo si sám vybrat členy exekutivy. Jedná se o propojení dualismu a většinového principu.
- „*Semi-presidencialismus*“, kde mezi členy exekutivy patří přímo volený starosta a výbor spolupracovníků, které vybírá zastupitelstvo. (Ringlerová 2009: 42-43).

1.4 Volební účast na komunální úrovni

1.4.1 Definice volební účasti a faktory ovlivňující výši volební účasti

„Volební účast je jedním (nikoli jediným) z projevů politické participace“ (Balík 2009: 165). Politická participace jsou „dobrovolné aktivity, kterými se členové společnosti podílejí na volbě vládnoucích představitelů a přímo či nepřímou na formování veřejné politiky“ (McClosky 1968:252, cit. dle Nejedl a Čermák 2007: 28). Participace občanů se obvykle rozděluje na tři základní formy. První z nich je účast ve volbách, „volební participace“. Druhá forma zahrnuje formy participace, jako například členství v politických stranách, účast na politických diskusích či přímá diskuse s politickými představiteli. Poslední formou je zapojení občanů do veřejného života, jako například

vytváření občanských sdružení nebo dobrovolnické práce (Čmejrek et al. 2010: 77; Nejedl, Čermák 2007: 28).

Volební účast je z hlediska dobré dostupnosti dat používána jako základní ukazatel politické participace občanů (Čmejrek et al. 2010: 78). Někteří autoři (např. Swianiewicz 2004) měří zájem o lokální politiku pomocí účasti ve volbách. „Volební účast znamená průměrnou intenzitu účasti obyvatel ve volbách, která je vyjadřována procentuálním podílem voličů, kteří odevzdali své hlasy (platné i neplatné), ve vztahu ke všem občanům disponujícím aktivním volebním právem“ (Cabada, Kubát 2004: 305).

Volební účast občanů v poslední době klesá nejen v České republice, ale také ve všech stabilních demokraciích. Od 70. let do současnosti průměrná volební účast poklesla o 10 %. Výrazně začala volební účast klesat od 80. let. Za relativně stabilní volební účast je na základě dlouhodobých průzkumů považována průměrná změna v po sobě jdoucích volbách o 5 % a v etablovaných demokraciích změna o 3 %. Nárůst či pokles volební účasti, který by překročil tyto hodnoty, by již mohl být předznamenáním důležitých změn ve společnosti a politice (Linek 2010: 9-10).

Rozhodování voličů, zda se zúčastní voleb, ovlivňují faktory jako zdroje (volný čas občana, občanské schopnosti, peníze), mobilizace voličů pomocí sociálních vazeb a psychologické faktory či sociologické faktory. Voliče také zajímá význam voleb, tzn., do jaké míry mohou volbami něco ovlivnit. Posuzují, zda volby umožní spolurozhodování o vládních otázkách, zda mohou ovlivnit, kdo a jak vládne či jaké politiky prosazuje (Šaradín 2008: 28-32).

Míru volební účasti ovlivňují faktory právní (administrativní povinnosti spojené s volbou), volební systém, politický systém, stranický systém, četnost voleb, geografické a klimatické podmínky a sociálně demokratické faktory (Balík 2009: 166). Volební účast závisí dále na tom, zda se volby konají samostatně, či zda probíhá více synchronních voleb najednou. Volební účast v komunálních volbách je vyšší, pokud se konají současně s volbami parlamentními (Šaradín 2008: 29). Volební účast také koreluje s velikostí obce.

Obyvatelé malých obcí více participují v komunálních volbách (Čmejrek et al. 2010: 79-80; Swianiewicz 2004: 10).

1.4.2 Teorie voleb druhého řádu

Pavel Šaradín (2008) píše o teorii voleb druhého řádu, za které považuje volby do Evropského parlamentu, lokální volby, regionální volby, prezidentské volby v neprezidentských systémech, volby do horních komor parlamentů či referenda (Šaradín 2008: 30). Ve volbách druhého řádu bývá obecně nižší volební účast než ve volbách prvního řádu. V lokálních volbách (jež jsou volbami druhého řádu) ve Velké Británii byla v období 1973-1992 volební účast nižší o 33,8 % než v hlavních volbách, podobně jako ve Spojených státech v letech 1956-1979, kde byla nižší o 19,0 % a na Novém Zélandu v letech 1962-1993 o 38,3 % (Šaradín 2008: 28).

Přestože lokální politika je občanům nejbližší a problémy řešené na lokální úrovni se bezprostředně týkají života občanů, je zde volební účast nižší než v parlamentních volbách. Podle Šaradína je nízká volební účast ve volbách druhého řádu dána několika faktory: Rozhoduje se o menších kompetencích, volby nemají přímý vliv na podobu exekutivy a nerozhoduje se zde o důležitých společenských a politických otázkách. Voliči jsou někdy unavení z častých voleb a mají pocit, že některé volené instituce jsou zbytečné. Ve volbách druhého řádu se často méně investuje do kampaně, což má za následek nízkou znalost kandidátů a nízkou mobilizaci voličů. Jedním specifickým znakem voleb druhého řádu je také to, že jsou často brány jako „ověřovací volby“. Voliči jejich prostřednictvím vyjadřují nesouhlas s vládní politikou (Šaradín 2008: 32-38).

V roce 2000 byla provedena analýza první přímé volby *londýnského* starosty. Autoři John Curtice, Ben Seyd a Katarina Thomson dospěli k závěru, že i tyto volby nesly všechny znaky voleb druhého řádu. Objevila se zde nízká volební účast a hlasování proti vládní straně. Občané hledali kandidáta, který bude hájit zájmy Londýňanů vůči zbytku Velké Británie (Šaradín 2008: 43).

1.4.3 Volební účast a reformní proces na komunální úrovni

Volební účast v lokálních volbách klesla od 80. let ve většině západoevropských zemích (Wilson, Game 2006: 234-235). Někteří autoři tvrdí, že míra účasti ve volbách je ukazatelem kvality demokracie. To ovšem není jednoznačné, protože snižování volební účasti může vypovídat o spokojenosti obyvatel s konsolidovaným a dobře fungujícím systémem nebo může být známkou nespokojenosti a protestu. Volební účast tedy není měřítkem demokracie, ale především výsledek kulturně-historicko-sociálního profilu společnosti (Šaradín 2008: 38; Čmejrek et al. 2010: 77).

Podle Kerstinga (2004) a Reynaerta (2009) nemusí být klesající účast ve volbách na lokální úrovni negativním faktorem, protože občané začínají upřednostňovat jiné formy participace. Podle Kerstinga jsou občané v současnosti vzdělanější a sebevědomější a vyžadují proto větší možnosti spolurozhodování a aktivního zapojení do politiky (Kersting 2004: 55). Podle Reynaerta je participace občanů na komunální úrovni bezprostřednější a konkrétnější, tzv. „*ad-hoc*“ a „*issue specific*“ (Reynaert 2009: 20).

Od přímé volby starostů se očekává zvýšení volební účasti na lokální úrovni. Tento předpoklad se ovšem ne vždy naplní, jak to ukázaly experimenty v Norsku a jak také zjistil Swianiewicz na základě výzkumu ve středo- a východoevropských zemích (Kersting, Vetter 2003:20; Larsen 2002: 125; Swianiewicz 2004: 11).

1.5 Rozdělené většiny v národní a komunální politice

1.5.1 Rozdělené většiny v prezidentských a poloprezidentských systémech

V politické debatě¹⁵ se objevuje spekulace nad otázkou fungování komunální vlády, kde starosta je členem jiné politické strany než té, která disponuje většinou v zastupitelstvu. Někteří autoři (Jüptner 2009: 320; Wollmann 2009:141; Podoljnak 2010:125) mluví o této komunálně-politické situaci jako o „kohabitaci“. Pojem kohabitace je převzat z národní úrovně, kde nastává v poloprezidentských systémech. Kohabitace je situace, kdy prezident a premiér jsou příslušníky opozičních stran (Elgie 2003: 96; Sartori 2001:129-131).

Podle Sartoriho (2001) je systém poloprezidentský, pokud je hlava státu volena všelidovou volbou a pokud sdílí exekutivní moc s premiérem. Premiér a jeho vláda jsou na rozdíl od prezidenta v tomto systému závislí na důvěře parlamentu. Prezident nemůže vládnout sám, jeho vůle musí procházet přes rozhodnutí vlády. Tato duální struktura umožňuje vyvažování a přesouvání mocenské převahy v rámci exekutivy (Sartori 2001: 140).

Prezidentský systém je podle Sartoriho náchylný k zablokování, ale poloprezidentský nabízí možnost, jak se takové situaci vyhnout. To, kdo bude mít rozhodující autoritu v poloprezidentském systému, závisí na změnách kombinaci většin. „V podmínkách sjednocené většiny má prezident jasnou převahu nad premiérem a uplatňuje se ústava materiální (ústavní zvyklosti). Naopak v podmínkách rozdělené většiny triumfuje ministerský předseda, podporovaný vlastní parlamentní většinou. Převahu získává i proto, že jeho nárok na to, aby v pravém slova smyslu vládl, nachází oporu ve formální ústavě (v tom, co je v ní psáno)“ (Sartori 2001:132).

V prezidentském systému je podle Sartoriho (2001) hlava státu rovněž volena všelidovou volbou. Prezident nemůže být z výkonu funkce odvolán

¹⁵ Debatě o přímé volbě starostů například v České republice (Jüptner 2009: 320), Itálii, Chorvatsku (Podoljnak 2010: 125-126), Německu (Wollmann 2009:141), Velké Británii (Copus 2004:246).

parlamentem a stojí v čele vlády, kterou jmenuje. Autorita je tedy jasně v rukou prezidenta, není zde žádná dualita. (Sartori 2001: 95). Arendt Lijphart (1984) a Scott Mainwaring (1993) definovali prezidentský systém pouze s pomocí dvou kritérií. Podle nich určují prezidentský systém dvě základní kritéria: hlava státu volená lidem, a to na fixní dobu. Důležitým kritériem pro ně je nemožnost parlamentu sesadit prezidenta (Lijphart 1984: 68-74; Mainwaring 1993:204).

Problematiku rozdělených většin dále nastíním s pomocí prezidentských systémů. Rozdělené většiny vznikají jak v poloprezidentském, tak v prezidentském systému a tento termín lze použít pro oba typy systémů (Sartori 2001: 130). Sartori píše, že podstata konfliktu způsobeného rozdělenými většinami je v prezidentských a poloprezidentských systémech stejná. Rozdílem je to, že v prezidentském systému jde o konflikt mezi prezidentem a kongresem, zatímco v poloprezidentském systému o konflikt mezi prezidentem a premiérem (Sartori 2001: 130).

1.5.2 Problematika rozdělených většin v prezidentském systému

Jednou z charakteristik prezidentského systému je, že prezident a vláda nemají jistotu většinové podpory v legislativě. Důvodem je oddělená volba legislativního a exekutivního orgánu. Může se tak stát, že „většina, která volí prezidenta, není většinou kontrolující parlament“ (Sartori 2001: 130). J.A. Cheibub (2002), který analyzoval všechny prezidentské demokracie mezi lety 1946 až 1996 zjistil, že 53 % prezidentů v prezidentských systémech nekontroluje většinu křesel v parlamentu (Cheibub 2002: 294). Prezidenti mohou mít na jedné straně rozsáhlé pravomoci, ale pokud se naruší jejich legislativní podpora, nemohou svoji agendu implementovat. Prezidenti tak často musí budovat nové legislativní koalice s každým problémem. V některých systémech jsou úspěšní kandidáti malých stran (Mainwaring 1993: 214).

V prezidentských systémech funguje rozdělení moci – systém „*checks and balances*“. Prezident je ve většině prezidentských systémů zodpovědný

za strategii a legislativu a hlavní funkcí parlamentu je kontrola exekutivy. Parlament nemůže zasahovat do vnitřních záležitostí exekutivy a nemůže odvolat prezidenta¹⁶. Prezident naopak nemůže rozpustit parlament (Mainwaring 1993: 214; Sartori 2001: 97). Prezidentský systém je náchylný k zablokování (Sartori 2001: 99).

1.5.3 Vztah prezidencialismu a stranických systémů

Od 80. let se vede debata o tom, zda jsou prezidentské systémy méně vhodné pro udržení demokracie. Důležitým přínosem do této debaty byla studie Scotta Mainwaringa, která se věnuje vztahu prezidencialismu a stranických systémů. Mainwaring tvrdí, že prezidentský systém v kombinaci s multipartismem je více náchylný k zablokování, než prezidentský systém kombinovaný se systémem dvou stran nebo systémem dvou a půl strany (Mainwaring 1993: 200).

Multipartismus v kombinaci s prezidentským systémem zvyšuje podle Mainwaringa pravděpodobnost zablokování a paralyzace. Tendence k zablokování systému je větší v silně fragmentovaných systémech. Prezidenti jsou nuceni budovat koalice napříč politickými stranami. Tvoření koalic v prezidentském systému je složitější než v parlamentním systému. Multipartismus zvyšuje ideologickou polarizaci prezidentského systému a koalice jsou zde málo stabilní. Prezident se sice při sestavování vlády může dohodnout se stranami, ale tato dohoda není tak závazná jako v parlamentním systému, kde strany sestaví vládu a jsou pak zodpovědní za její fungování (Mainwaring 1993: 200 – 219).

Systém dvou stran je lépe kompatibilní s prezidentským systémem, protože eliminuje extremismus a je méně ideologicky polarizovaný. Volební systém brání vstupu radikálních aktérů a politické strany potřebují získat hlasy středových umírněných voličů. Takové charakteristiky přispívají k umírněnosti

¹⁶ Jedinou možností, jak odvolat prezidenta, bývá impeachment. Proto často jediným řešením zablokovaného systému je převrat celého systému (Mainwaring 1993: 208).

a kompromisu. Systém dvou stran pomáhá udržet stabilitu v prezidentském systému (Mainwaring 1993: 200- 219).

Vhodnost systému dvou stran potvrzuje Sartori, když popisuje fungování prezidentského systému v USA. Píše, že americký systém funguje, nebo fungoval, *navzdory* své ústavě, nikoli *díky* ní. Pokud je stále schopen fungovat, je to dáno tím, do jaké míry se naplňují tři faktory nezbytné k jeho odblokování: ideologická bezzásadovost, slabé a nedisciplinované strany a lokálně zaměřená politika. V těchto ohledech může prezident získat potřebné hlasy v Kongresu „koňským handlířstvím“ s přízní voličů (Sartori 2001: 101). Podle Sartoriho američtí poslanci spíše zastupují svůj volební obvod než politickou stranu, takže je možné uzavírat nadstranické dohody. Tyto dohody nejsou dlouhodobé, takže nikdy nemohou přinést skutečnou stabilní většinu. V USA tento systém funguje dobře, ale problémy nastávají, pokud se přenesou jinde (Sartori 2001: 101-103).

Podle Mainwaringa prezidentský systém funguje bez problému, za prvé pokud má prezidentova politická strana většinu v legislativním orgánu a pokud tato strana prezidenta podporuje. Za druhé pokud má většinu koalice stran, která podporuje prezidenta a za třetí, pokud prezident nemá stabilní většinu, ale je schopen vládnout pomocí krátkodobých dohod (Mainwaring 1993: 215).

J.A. Cheibub (2002) na základě rozsáhlého výzkumu prezidentských systémů došel k závěru, že prezidentské systémy jsou náchylné ke vzniku menšinových vlád a blokacím systému. Tyto faktory ale nejsou příčinou kolapsů prezidentských systémů. Cheibub upozorňuje, že bychom neměli hledat jen institucionální nedostatky prezidentských systémů, ale zvažovat i jiné faktory jako například ekonomické podmínky anebo vliv armády (Cheibub 2002: 306-308).

1.5.4 Prezidencialismus na lokální úrovni

Podle Larsena (2002) byly teorie prezidentských a parlamentních systémů jen málo relevantní a užívání pro výzkum lokální úrovně. Nedávný vývoj to ale změnil. Zavádění přímé volby starostů a starostů s exekutivními pravomocemi

mění mocenské vztahy mezi exekutivou a radou. Díky přímo voleným starostům, kteří disponují exekutivními pravomocemi, se komunální systémy více blíží prezidentskému modelu (Larsen 2005: 103-104). Podobného názoru je Wollman (2009), podle něhož evropský parlamentní model se starostou voleným radou ustupuje quasi-prezidentskému s přímo voleným starostou (Wollmann 2009: 145).

Jedním z rozdílů mezi prezidencialismem na lokální úrovni a na národní úrovni je, že v některých zemích je možné starostu odvolat. Tím se narušuje Sartoriho a Mainwaringova podmínka pro klasifikaci systému jako prezidentského, a to fixní doba prezidentského úřadu. Možnost odvolat starostu buď na základě referenda nebo hlasování rady, je například v Itálii a některých rakouských a německých spolkových zemích (Fuchs 2007: 12; Neuhofer 1998: 221; Magre, Bertran 2007: 188).

Jak v prezidentských systémech na národní úrovni, tak na komunální úrovni pouhá přímá volba nezaručuje prezidentovi výhradní autoritu. Při posuzování prezidentských systémů je třeba zkoumat to, jaké má prezident, případně starosta, pravomoci. Například prezident v Rakousku, na Islandu nebo v Irsku je sice volen přímo, ale nemá téměř žádné pravomoci, takže prakticky není hlavou vlády (Mainwaring 1993: 202-203).

Podobně v komunálním systému Norska přímo volenému starostovi nebyla zajištěna většina v radě ani mu nebyly přidány exekutivní pravomoci. Larsen proto zpochybňuje, že se v takovém případě jedná o krok k prezidencialismu. Starosta měl předtím, než byl volen přímo, alespoň podporu strany, která ho nominovala. Naopak v Itálii získal starosta velmi silné postavení díky přímé volbě, možnosti jmenovat členy „kabinetu“ a že jeho strana za určitých podmínek může získat bonus, který jí zajistí většinu křesel v radě (Larsen 2002: 122-125). Reynaert tento systém, kde má starostova frakce většinu křesel v radě, nazval „rozšířený většinový volební systém“. (Reynaert 2009: 17).

1.5.5 Rozdělené většiny na lokální úrovni

Jedním z faktorů, který na národní i lokální úrovni ovlivňuje vznik rozdělených většin prezidenta a parlamentu, je termín voleb těchto orgánů. Otázka sladění funkčního období prezidenta a parlamentu byla řešena v souvislosti s rozdělenými většinami (v tomto případě konkrétně s kohabitací) ve Francii. Rozdělené většiny prezidenta a parlamentu byly ve Francii považovány za nežádoucí, což vedlo v roce 2000 k reformě, kdy byla snížena doba výkonu mandátu prezidenta ze sedmi na pět let a byla tak sladěna s funkčním obdobím Národního shromáždění. Parlamentní volby se nyní konají s několikátýdenním zpožděním za prezidentskými. Tyto mechanismy měly zajistit prezidentovi většinu v Národním shromáždění a tím ho posílit. Tento předpoklad se zatím ve francouzských volbách naplnil (Dvořáková 2008: 170- 171).

V Norsku¹⁷, Itálii, Polsku, Chorvatsku a Rakousku je termín volby starostů a rady synchronizován. V Bádensku-Württembersku, Severním Porýní-Vestfálsku¹⁸ a v některých britských municipalitách se tyto dvě volby konají v různých termínech a stejně tak se liší i funkční období těchto úřadů. Wollman (2009) píše, že toto oddělení termínu voleb může vést k rozděleným většinám, kdy starosta a většina rady jsou rozdílné politické příslušnosti. Může se stát, že se budou navzájem blokovat (Wollmann 2009: 141).

Swianiewicz (2004) se věnoval problematice kombinace volebního systému do rady s prvkem přímo voleného starosty. Podle něho straničtí starostové lépe uspějí ve spolupráci s vysoce stranickou radou, která je volena poměrným systémem. Naopak v zemích s většinovým volebním systémem jsou rady spíše nestraničné a lépe se jim spolupracuje s nezávislými starosty (Swianiewicz 2004: 17-18).

Jörg Bogumil a Lars Holtkamp (2005) provedli komparaci postavení přímo voleného starosty v Severním Porýní-Vestfálsku (v obci *Arnsberg*) a v Bádensku- Württembersku (v obci *Gmünd*). V souvislosti s výzkumem

¹⁷ V obcích, kde se experimentovalo s přímou volbou.

¹⁸ V Severním Porýní- Vestfálsku jsou termíny voleb odlišné od roku 2009 (Kost 2010: 238).

těchto modelů rozlišili dva typy komunálních systémů – konkurenční „*Konkurrenz-demokratie*“ a konsociační „*Konkordanzdemokratie*“ (Bogumil, Holtkamp 2005: 46-47).

Konkurenční model autoři spojili se Severním Porýním- Vestfálskem, kde hrají důležitou roli disciplinované politické strany. Ty nominují kandidáta na starostu a volební kampaň je propojená s kampaní pro volby do rady. V případě, že je většinová frakce a starosta ze stejné strany, považují se za jeden tým sjednocený proti opozici. Starosta má silný vliv na tuto frakci, ale jen malý vliv na opozici. Konkurenční demokracie se dále vyznačuje stabilními koalicemi, rozhodování neprobíhá jednomyslně, dochází k projednávání otázek ve frakcích předtím než se o nich jedná v radě. Pokud mají starostové v takovém systému většinovou podporu rady, jsou dominantním aktérem, jako tomu bylo v případě *Arnsbergu* (Bogumil, Holtkamp 2005: 43-83).

V **konsociačním modelu** se rada považuje za jednotnou instituci, která je prostředníkem mezi správou a občany a také jako kontrolní orgán. Proto většinová frakce i opoziční frakce vystupují relativně jednotně. Vyskytuje se zde hodně politiků, kteří se distancují od stranictví. Spíše než strany je zde kladen důraz na osobnosti, politické strany jsou málo disciplinované, koalice nestabilní a rozhodnutí probíhají často jednomyslně. Autoři tyto modely konzultovali s dílem Maurice Duvergera (1959) a píší, že v konsociačním modelu (v obci *Gmünd*) se jedná o kombinaci stran honorací s prezidencialismem, což znamená, že starosta je kontrolován radou jako celkem (Bogumil, Holtkamp 2005: 70-85).

1.5.6 Postavení starostů vůči stranám, radě a administrativě v dosavadních průzkumech

Průzkum Fallenda, Ignitse a Swianiewiczze (2006) ukázal, že význam stran v lokální politice se liší mezi různými skupinami států. Význam stran je nejvyšší v jihoevropských státech a také v municipalitách s „*collegial leader*“. Nejvíce nezávislých starostů je ve střední a východní Evropě, což ovšem neznamená, že by byli méně závislí na spolupráci se stranami.

Členství ve stranách a význam stran je vyšší ve větších municipalitách než v malých obcích.

Průzkum také ukázal, že přímo volení nezávislí starostové jsou méně závislí na stranách než straničtí starostové. Straničtí starostové bez ohledu na to, zda jsou přímo nebo nepřímo voleni, jsou stejně ovlivněni stranami (Fallend, Ignits, Swianiewicz 2006: 245-258). Zavedení přímé volby starostů v některých zemích zvyšuje podíl nestraničtích starostů. Například v Polsku se podíl stranických starostů po zavedení přímé volby snížil na 40 % (Swianiewicz 2004: 14).

Podle Denterse (2006) došlo v poslední době k posílení starosty na úkor rady. Přímé volení starostové vnímají svoji roli jako silnější než nepřímo volení nebo jmenovaní starostové. Ještě silněji vnímají svou autoritu starostové, kteří disponují stabilní většinou v radě. Naopak ti, co nedisponují většinou v radě, vnímají svůj vliv jako nižší (Denters 2006: 282).

Podle Magniera jsou *executive mayors* nejsilnější. Považují volené i nevolené úředníky za méně vlivné než sebe. Přímé volení starostové se považují za vlivnější než jejich nepřímo volení kolegové. Přímé volení starostové hodnotí svou autoritu a schopnost ovlivňovat dění v jejich obci jako výrazně vyšší než autoritu kteréhokoliv jiného kolegy či úředníka. Výzkum ukázal, že přímo volení exekutivní starostové mají vliv a dokáží prosadit svoje záměry v politickém a administrativním sboru (Magnier 2006: 356-357).

Annick Magnier (2006) při svém průzkumu zjistil, že starostové, kteří získávají svůj úřad přímou volbou¹⁹, se častěji setkávají s problémem nejasného rozdělení kompetencí mezi různými aktéry v komunálním systému a s nedostatkem podpory od rady. Tyto faktory starostům brání ve výkonu jejich funkce málo. Na stupnici od jedné do čtyř, kde čtyři vyjadřuje velkou míru těchto potíží, oznámkovali starostové problém s nedostatkem podpory

¹⁹ Magnierův výzkum proběhl v souvislosti s výzkumem K. Hlepase a H. Heinelta. Tito autoři zařadili mezi přímo volené starosty i ty, kteří jsou oficiálními lídry většiny vytvořené volbami: např. Francie, Španělsko a Portugalsko (Heinelt, Hlepas 2006: 37).

radě číslem 0,9 a nejasné rozdělení kompetencí 1,1. Podrobnosti jsou vyobrazeny v tabulce 5 (Magnier 2006: 362).

Tab 5 Způsob volby a překážky ve výkonu funkce

Překážky	Nepřímo volený	Přímo volený	Celkem
Finanční problémy municipality	2,1	2,8	2,6
Nejasně definované kompetence starosty	0,9	1,1	1
Nedostatek podpory obecní rady	0,6	0,9	0,9
Neefektivní politické zařazení žádosti	0,9	1,1	1,1
Pronikání celonárodních orgánů politických stran	0,6	0,7	0,7
Nedostatek podpory její politické strany/hnutí	0,5	0,6	0,5
Konflikt mezi různými odděleními a jejich zástupci	0,9	1,2	1,1
Nestálé vztahy s médii	0,8	1	0,9
Nejasné rozdělení práce mezi volenými představiteli a administrativou	0,9	1	1

Odpovědi na otázku: 'Označte, do jaké míry byla vaše schopnost vykonávat funkci starosty v posledních letech negativně ovlivněna těmito faktory' (škála: 0 = vůbec až 4 = ve velké míře).

Zdroj: Magnier 2006: 362

Jörg Bogumil a Lars Holtkamp (2005), kteří srovnávali postavení starostů v Severním Porýní-Vestfálsku a Bádensku-Württembersku zjistili, že postavení starosty neovlivňují jen institucionální parametry (vymezené kompetence starosty). Starosta obce *Arnsberg* (Severní Porýní-Vestfálsko) vyšel z průzkumu jako silnější, přestože měl méně kompetencí než jeho kolega v obci *Gmünd* (Bádensko-Württembersko). Síla *Arnsberského* starosty byla dána tím, že měl dobré vztahy se svou stranou CDU, která zároveň disponovala většinou křesel v radě a rozšířila starostovy pravomoci. Starosta měl silné postavení ve své straně, v radě, ve správě a byl oblíbený u voličů. Kládl velký důraz na přímou participaci občanů. Pomocí ní také vykonával nátlak na radu (především na opoziční frakce), čímž se snažil dosáhnout schválení své agendy (Bogumil, Holtkamp 2005: 60-61).

Podle Bogumila a Holtkampa má na postavení starosty vliv „starostovsko-radní konstelace“ (Bogumil, Holtkamp 2005: 85). Definovali tři možné konstelace:

- *Kohabitace*: Starosta není členem strany, která má většinu v zastupitelstvu. Většinu křesel v radě drží jedna strana nebo koalice stran.
- *Nejasné nebo nestabilní většiny*: V radě nedominuje žádná jednotlivá strana nebo koalice. Vznikají ad-hoc koalice k určitým otázkám a hlasování často probíhá jednomyslně.
- *Homogenita*: Starosta je členem strany, která má většinu v radě. Většinou je myšlena buď většina jedné strany nebo stabilní koalice více stran. (Gehne, Holtkamp 2005: 134-135)

Doplním ještě možnou čtvrtou variantu, kterou zmiňuje Colin Copus (2004):

- *Nezávislý starosta*: Pozice starosty, který se nehlásí k žádné politické straně, je specifická. Pokud má některá politická strana v radě většinu, může starostova rozhodování blokovat. Ani podpora nezávislých kandidátů nezajistí starostovi většinu, protože nezávislí radní se rozhodují podle vlastního přesvědčení a netvoří stabilní podporu. Nezávislí starostové jsou tak odkázáni na tvorbu krátkodobých koalic týkajících se konkrétních otázek. (Copus 2004: 261; Copus 2009: 45)

Pro účely této diplomové práce si s využitím přístupu Bogumila a Holtkampa (2005) a Colina Copuse (2004 a 2009) vymezím šest starostovsko-radních konstelací. Stejně jako David H. Gehne²⁰ (2008), Josef Raos²¹ (2009) a Michael Schöfecker²² (2003 a 2009) se při analýze stranických většin v radě budu řídit relativními (příp. absolutními) většinami jednotlivých frakcí. Nebudu zkoumat, které politické frakce utvořily po volbách koalice, protože takové údaje nejsou součástí oficiálních statistik a většinou nejsou dostupné ani ve zveřejněných volebních výsledcích jednotlivých municipalit.

Pro účely mého výzkumu definuji tyto starostovsko-radní konstelace:

²⁰ David H. Gehne provedl výzkum ve všech municipalitách Severního Porýní-Vestfálska, jehož součástí je i analýza starostovsko-radních konstelací v letech 1999 a 2004.

²¹ Josef Raos je zástupce statistického oddělení zemské vlády v Salcbursku a vypracoval analýzu lokálních voleb v Salcbursku v roce 2009.

²² Michael Schöfecker je zástupce statistického oddělení zemské vlády v Horním Rakousku a vypracoval analýzu lokálních voleb 2003 a 2009.

- *Rozdělené většiny*: Starosta není členem strany, která má většinu v zastupitelstvu (absolutní nebo relativní).
- *Homogenita*: Starosta je členem strany, která má absolutní nebo relativní většinu v radě.
- *Nejasné nebo nestabilní většiny*: V radě nedominuje žádná jednotlivá strana ani nezávislí kandidáti.
- *Nezávislý starosta a politická strana*. Nezávislý starosta stojí proti absolutní nebo relativní většině politické strany.
- *Stranický starosta a většina nezávislých*. Absolutní nebo relativní většinu v radě mají nezávislí kandidáti nebo sdružení nezávislých kandidátů, ale starosta je příslušníkem politické strany.
- *Nezávislý starosta a většina nezávislých*. Absolutní nebo relativní většinu v radě mají nezávislí kandidáti nebo sdružení nezávislých kandidátů a starosta je rovněž nezávislý.

2. Analýza dat z evropských zemí

2.1 Přímá volba starostů: evropský přehled

2.1.1 Vymezení přímé volby

Tento evropský přehled se zakládá na definici přímé volby starostů podle Heinelta a Hlepase (2006) a Linze Schaapa et al. (2009). Podle Heinelta a Hlepase je možné definovat přímou volbu starostů dvěma způsoby: Starosta je buď zvolen přímo voliči, nebo je oficiálním lídrem kandidátní listiny, která zvítězila ve volbách (Heinelt, Hlepas 2006: 38). Tato definice ovšem není jednoznačná. Případy, kdy se starostou stane lídr vítězné kandidátní listiny, najdeme i v mnoha komunálních systémech, které mají formálně volbu nepřímou. Hranice mezi volbou přímou a nepřímou se v takových případech v praxi téměř stírá. Jedním z příkladů je Francie. Starosta je zde jmenován radou, která zpravidla jmenuje lídra vítězné kandidátky. Někteří autoři tento systém nazývají „kvazi-přímá volba“ (Wollmann 2009:123; Micallef, Rhodio 2003). V České republice v roce 2006 obsadilo více než 80 % lídrů kandidátek křeslo starosty (Balík 2008: 310). Volba starostů je oficiálně nepřímá stejně jako v Belgii. V Belgii jmenuje regionální vláda starostou kandidáta, který získá nejvíce preferenčních hlasů od voličů a je členem kandidátní listiny, která získala nejvíce hlasů (Wayenberg et al. 2011: 84). V těchto zemích by se dala volba starosty prakticky označit za přímou.

V Itálii byla v 90. letech oficiálně zavedena přímá volba starostů. Starostou se zde stává lídr vítězné kandidátky. Volba starosty a rady se koná ve stejném termínu, a to s pomocí jednoho volebního lístku. Především v municipalitách do 15.000 obyvatel je volba starosty úzce spojena s volbou strany do obecní rady (Larsen 2002: 122). Řecko je uváděno jako země s dlouhou tradicí přímé volby. I zde se starostou stává lídr kandidátní listiny, která obdržela nejvíce hlasů. Tato listina získá bonus v podobě tří pětin mandátů v radě (Magre, Bertrana 2007: 186).

Tyto příklady ukazují, že pokud chápeme situaci, kdy se lídr stranické kandidátky stane starostou jako přímou volbu, potom je prakticky hranice mezi volbou přímou a nepřímou téměř nulová. Zpřesnění Heineltovy a Hlepasovy definice (2006) umožňuje kategorizace způsobů nominace starostů od Linze Schaapa et al (2009). Schaap et al. rozděluje způsob nominace na přímou volbu, nominaci starosty radou a jmenování vládou. Do kategorie přímé volby řadí Německo a Velkou Británii, do kategorie nominace radou například Francii a Španělsko. Belgii a Nizozemí řadí do poslední kategorie (Schaap 2009: 99). Přímou volbou starostů lze tedy chápat jako způsob volby, kdy je starosta volen přímo voliči a jeho konečnou nominaci neovlivňují jiné orgány jako například obecní rada či vláda. Přímou voleným starostou může být i lídr kandidátky, která zvítězila ve volbách. Podle těchto kritérií bylo vypracováno i memorandum CLRAE²³ v roce 2003, které se zabývalo přímou volbou starostů v Evropě (Micallef, Rhodio 2003).

Vysvětlující memorandum CLRAE, které zpracovali Dr. Ian Micallef a Dr. Guido Rhodio (2003), je přínosným zdrojem ke studiu přímé volby starostů v Evropě. Informace v memorandu se zakládají na dotazníkovém průzkumu mezi experty z jednotlivých zemí. Jsou zde uvedeny způsoby volby starostů v některých evropských zemích, zkušenosti s přímou volbou a rozdělení zemí podle způsobu volby starosty. Celkem memorandum poskytuje informace o třiatřiceti evropských zemích. Nevýhodou této studie je její neaktuálnost a také fakt, že nezahrnuje všechny evropské země. Zabývá se především členskými státy Evropské Unie, případně zeměmi kandidujícími na členství v Evropské Unii.

Ráda bych ještě uvedla server City Mayors²⁴, který kromě komplexnějších informací o lokální politice nabízí přehled evropských zemí s informacemi o způsobu volby starostů. Některé záznamy jsou velmi kvalitní a zpracované lokálními odborníky²⁵. Přestože byl tento seznam zveřejněn v květnu 2012,

²³ Congress of Local and Regional Authorities.

²⁴ *City Mayors* [online]. [cit 2013-05-03]. Dostupný z WWW: <http://www.citymayors.com/>.

²⁵ Například informace o České republice zpracoval PhDr. Matěj Trávníček z Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy.

obsahuje několik nepřesností. Například v Chorvatsku je uvedena nepřímá volba starostů a naopak v Srbsku volba přímá. Portugalsko, které je v memorandu CLRAE uvedeno jako příklad „nejvíce přímé volby ze všech přímých voleb“ (Micallef, Rhodio 2003), je na webu City Mayors považována za volbu nepřímou. Rovněž volba starostů v Řecku zde není chápána jako přímá.

2.1.2 Evropské země podle způsobu volby starosty

Analyzovala jsem způsob volby starostů v čtyřiačtyřiceti evropských zemích. (abecední seznam těchto zemí se zdroji je uveden v tabulce P36 v příloze 9). V pětadvaceti zemích se alespoň v části municipalit užívá přímá volba starostů. Z toho v Německu, Rakousku, Rusku, Švýcarsku a Velké Británii jsou starostové voleni přímo pouze v některých municipalitách. Ve Španělsku jsou starostové voleni přímo v municipalitách do 250 obyvatel a ve zbytku obcí (více než 70 %) je starosta nominován radou (Colino, del Pino 2011: 367). Ve zbylých devatenácti zemích jsou starostové voleni nepřímou. V některých z nich probíhá politická debata o zavedení přímé volby. V Irsku proběhla politická debata o možnosti zavedení přímé volby starostů, ale rozhodnutí bylo odloženo na rok 2014 (Hyland 2012). V Srbsku se přímá volba starostů konala v roce 2004, ale potom byla se změnou ústavy v roce 2006 zrušena. V současnosti se připravuje další změna ústavy, jejíž součástí by mohla být i přímá volba starostů (Koprić 2009: 341; Cvejić 2013). V Litvě zatím probíhá pouze politická debata, ale v nejbližší době nelze očekávat zavedení přímé volby (Andrlík 2009: 261-272). V České republice měla být přímá volba starostů zavedena v obcích, kde se nevolí obecní rada, v roce 2014. V únoru letošního roku informovala vláda o prozatímním odložení implementace přímé volby starostů²⁶.

Jednou z tradičních kategorizací evropských zemí je rozdělení Hesse a Sharpeho (1991). Zajímavé je, že co se týče přímé volby starostů, nedá se

²⁶ Přímá volba starostů? Až se vláda poučí z boje o Hrad. *Týden* [online]. Empresa Media a.s., 11.2.2013 [cit 2013-05-05]. Dostupné z WWW: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/prima-volba-starostu-az-se-vlada-pouci-z-boje-o-hrad_261039.html.

pozorovat homogenita v rámci těchto kategorií (viz tabulka 6). Ve *Franko-skupině* je ve třech zemích volba přímá, ve dvou nepřímá a v jedné zemi přímá volba v malé části municipalit. V *Anglo-skupině* má jedna země přímou volbu částečně a druhá nemá přímou volbu. *Severo- a střeoevropská skupina* rovněž zahrnuje země s přímou i nepřímou volbou.

Tab 6 Přímá volba starostů v zemích z kategorií Hesse a Sharpe (1991)

Franko- skupina	Přímá volba
Itálie	ANO
Portugalsko	ANO
Řecko	ANO
Španělsko	ANO/NE
Belgie	NE
Francie	NE
Anglo-skupina	
Velká Británie	ANO / NE
Irsko	NE
Severo-a střeoevropská skupina	
Německo	ANO / NE
Rakousko	ANO / NE
Švýcarsko	ANO / NE
Skandinávie	NE
Nizozemí	NE

Zdroj: Autorka

2.1.3 Implementace přímé volby starostů v evropských zemích

Tabulka 7 zobrazuje země podle toho, kdy zavedly přímou volbu starostů²⁷. Šíření přímé volby v 19. a 20. století probíhalo sporadicky. Švýcarsko má dlouhou tradici přímé demokracie, a proto již od roku 1830 můžeme pozorovat postupné rozšiřování trendu přímé volby exekutivy²⁸. Na počátku 20. století zavedlo přímou volbu Řecko a Kypr (Varnava, Yakinthou 2011: 465; Micallef, Rhodio 2003), v 50. letech německé Bádensko-Württembersko a Bavorsko a v Rakousku proběhly experimenty v několika obcích (Trauner 2001:6). Turecko zavedlo přímou volbu starostů v roce 1963 (Micallef, Rhodio 2003) a v 70. a 80. letech následovalo Španělsko (pouze v municipalitách do

²⁷ V tabulce není zahrnuto Moldavsko. Nepodařilo se mi přesně zjistit, kdy zavedli přímou volbu starostů.

²⁸ Informace Švýcarské ambasády v Praze.

250 obyvatel) a Portugalsko, které zahájily trend přímo volených starostů v nově se demokratizujících zemích.

Největší vlna zavádění přímé volby starostů byla v 90. letech, kdy ji zavedlo jedenáct zemí a jedna země (Norsko) s přímou volbou experimentovala. V Německu zavedly postupně přímou volbu všechny spolkové země kromě městských států Berlín, Hamburg a Brémy (Wollmann 2005: 31). Zavádění přímé volby starostů pokračovalo i po roce 2000, kdy tento způsob volby implementovalo dalších sedm států. Posledním bylo v roce 2009 Chorvatsko.

Tab 7 Implementace přímé volby v evropských zemích

Stát	Implementace
Švýcarsko	postupně od 1830
Řecko	1912
Kypr	1912
Německo	postupně od 1952
Rakousko	experimenty od 50. let
Turecko	1963
Portugalsko	1976
Španělsko	1985
Slovensko	1990
Rakouské spolkové země	1991-1994
Bulharsko	1991
Rumunsko	1991
Rusko	1991
Ukrajina	1992
Albánie	1993
Itálie	1993
Slovinsko	1993
Maďarsko	1994
Makedonie	1995
Norsko	experimenty 1999-2007
Velká Británie	2000
Polsko	2002
Černá Hora	2003
Bosna a Hercegovina	2004
Srbsko	2004
Kosovo	2007
Chorvatsko	2009

Zdroj: Autorka dle akademické literatury, studií a informací z ambasád nebo jiných institucí

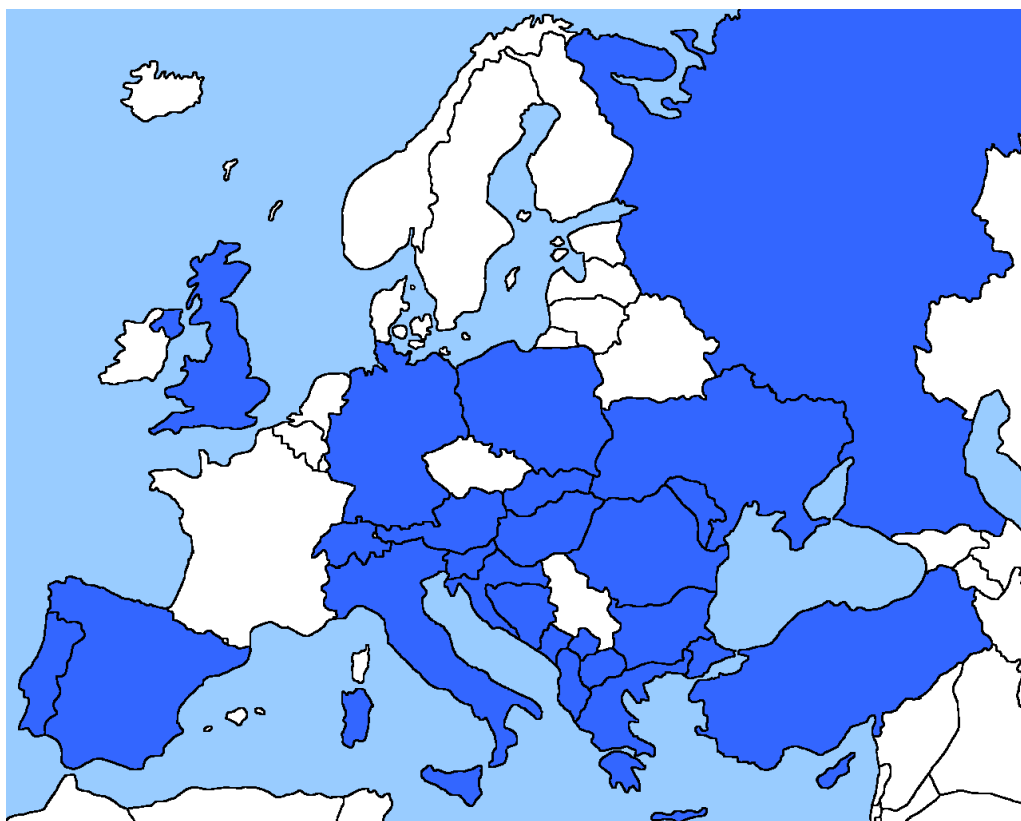
Od roku 1990 do roku 2009 zavedlo přímou volbu 18 států. Útlum nastal mezi lety 1996 až 1998, kdy nebyla zavedena přímá volba v žádném státě. Podobně dlouhá prodleva nastala po roce 2009, kdy žádný nový stát nezavedl přímou

volbu. V Nizozemí v roce 2005 horní komora parlamentu odmítla změnu ústavy, jež byla nutná pro zavedení přímé volby starostů (Hendriks, Schaap 2011: 105). Lotyšský parlament zamítl návrh zákona o přímé volbě starostů v únoru 2013²⁹.

2.1.4 Přímá volba starostů: Geografický přehled

Na mapě 1 jsou modře označeny státy, které užívají plošně nebo alespoň v části municipalit přímou volbu starostů. Dá se pozorovat, že státy s přímou volbou starostů tvoří homogenní území. Můžeme pozorovat „pás zemí“ na západě začínající Německem a na východě sahající až po Rusko a Turecko, kde voliči volí starosty přímo. Bílými body v tomto homogenním území je Česká republika a Srbsko. V obou zemích proběhla politická debata o implementaci přímé volby.

Mapa 1 Přímá volba starostů na mapě Evropy



Zdroj: Autorka

²⁹ Latvian parliament shoots down bill on direct mayoral elections. *RAPSI* [online]. 21.2.2013 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: http://rapsinews.com/legislation_news/20130221/266494085.html.

Ze zemí střední a východní Evropy zavedly přímou volbu všechny státy, kromě České republiky a Běloruska. Starosta je volen nepřímo také v pobaltských republikách Litvě, Lotyšsku a Estonsku. Přímou jsou voleni starostové na téměř celém balkánském poloostrově. Výjimku tvoří Srbsko (viz tabulka 8).

Tab 8 Přímá volba starostů ve střední, východní Evropě, v Pobaltí a na Balkánu

Země	Přímá volba	Země	Přímá volba
Střední a východní Evropa		Balkánský poloostrov	
Maďarsko	ANO	Bosna a Hercegovina	ANO
Moldavsko	ANO	Černá Hora	ANO
Polsko	ANO	Chorvatsko	ANO
Rumunsko	ANO	Turecko	ANO
Slovensko	ANO	Bulharsko	ANO
Ukrajina	ANO	Řecko	ANO
Rusko	ANO	Makedonie	ANO
Bělorusko	NE	Srbsko	NE
Česká republika	NE	Kosovo	ANO
Pobaltské republiky		Slovinsko	ANO
Litva	NE	Albánie	ANO
Lotyšsko	NE	Zdroj: Autorka dle akademické literatury, studií a informací z ambasád a institucí	
Estonsko	NE		

Poměrně homogenní jsou jižní státy. Řecko, Kypr, Itálie, Portugalsko a částečně Španělsko volí starosty přímo. Podobně severské státy Dánsko, Finsko, Norsko, Švédsko a Island mají volbu nepřímou. Všechny německy mluvící země mají v části municipalit přímou volbu. Státy tzv. Beneluxu a Francie přímou volbu starostů nezavedly. Ve Velké Británii mohou přímou volbu starostů zavádět jednotlivé obce na základě referenda. V Irsku proběhla politická debata o zavedení přímé volby starostů (Hyland 2012). Abecední seznam evropských zemí se záznamem o tom, zda volí starostu přímo včetně zdrojů je v tabulce P36 v příloze 9.

2.1.5 Rušení přímé volby starostů

Zrušena byla přímá volba v referendu ve dvou anglických municipalitách. *Stoke-on-Trent*³⁰ zrušil přímou volbu v roce 2008 za účasti 19,23 % voličů

³⁰ *City votes to eject elected mayor* [online]. BBC News, 24.10.2008 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/staffordshire/7688312.stm.

a v *Hartlepoolu* roku 2012 za účasti 18 % voličů³¹. V Srbsku se starostové volili přímo v roce 2004, ale v roce 2006 došlo ke změně ústavy, kterou byla přímá volba zrušena (Koprić 2009:341). Experimenty s přímou volbou Norskou byly ukončeny po volbách v roce 2007. Norská vláda se usnesla, že systém přímé volby starostů není kompatibilní se systémem norské lokální politiky (Christensen, Aars 2010: 825). Podrobnější informace jsou v kapitole 2.3.2.

2.1.6 Možnosti dalšího šíření přímé volby starostů v Evropě

Ze zemí, kde je starosta volen nepřímo (viz tabulka 9), byla vedena politická debata o zavedení přímé volby v České republice, Irsku, Litvě a Srbsku. V Lotyšsku a Nizozemí byla přímá volba zamítnuta v parlamentu³² (Hendriks, Schaap 2011: 105). V Belgii proběhla politická debata o přímé volbě. Ve Vlámsku se nakonec nepodařilo zákon o přímé volbě starostů schválit a ve Valonsku byla zavedena "kvazi-přímá" volba, kdy se starostou stává lídr vítězné kandidátky, ale musí být schválen regionální vládou (Valcke 2009: 247-285). Z ambasád Dánska, Estonska, Nizozemí a Švédska jsem získala informaci, že v blízké době neplánují zavedení přímé volby starostů. Z Asociace finských místních a regionálních orgánů³³ a z Informační kanceláře radnice v islandském Rejkjavíku jsem se dozvěděla, že zavedení přímé volby starostů také neplánují. Ve Španělsku, kde je ve většině municipalit starosta volen nepřímo, se vedla politická debata o zavedení plošné přímé volby starostů v roce 2005, ovšem neúspěšně. Voliči považují volbu starosty za „kvazi-přímou“, a proto zavedení přímé volby starostů nemá politickou prioritu (Wollmann 2009: 130-131; Informace Španělské ambasády v Praze). Kvazi-přímá volba starostů funguje i ve Francii, kde jsou starostové považováni za jedny z nejsilnějších (Wollmann 2009:123). Ani tady změna způsobu volby starosty nebude pravděpodobně politickou prioritou.

³¹ *Hartlepool rejects electoral mayoral role* [online]. BBC News, 16.11.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-tees-20353383>.

³² *Latvian parliament shoots down bill on direct mayoral elections*. RAPSÍ [online]. 21.2.2013 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: http://rapsinews.com/legislation_news/20130221/266494085.html.

³³ Association of Finnish Local and Regional Authorities.

Tab 9 Země s nepřímou volbou a výhled zavedení přímé volby

Země	Přímá volba
Belgie	debata, nezavedli přímou volbu
Bělorusko	N/A
Česká republika	debata, rozhodnutí odloženo
Dánsko	zavedení neplánují
Estonsko	zavedení neplánují
Finsko	zavedení neplánují
Francie	kvazi-přímá volba, přímá volba pravděpodobně nebude prioritou
Irsko	debata, rozhodnutí odloženo na 2014
Island	zavedení neplánují
Kazachstán	N/A
Lichtenštejnsko	N/A
Litva	debata
Lotyšsko	2013 parlament zamítl
Lucembursko	N/A
Malta	N/A
Nizozemsko	2005 parlament zamítl
Norsko	přímá volba ukončena vládou
Srbsko	debata o přímé volbě v souvislosti s přípravou ústavy
Švédsko	zavedení neplánují

Zdroj: Autorka na základě informací poskytnutých ambasádami, studií a informací z tisku

2.2 Přímá volba starostů v Anglii

2.2.1 Britský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura

Instituce britské místní správy se vyvíjely postupně a nejsou zakotveny v jednom uceleném ústavním dokumentu. První zákony o místní samosprávě byly přijaty na konci 19. století³⁴. K dalším výraznějším změnám pak docházelo v 70., 80. a 90. letech 20. století (Polinec 2009: 85-86).

V Británii existuje 5 druhů orgánů místní samosprávy: „*county councils*“, „*district councils*“, „*unitary authorities*“, „*metropolitan districts*“, „*London boroughs*“ a v některých částech Británie se vyskytují „*town and parish*“

³⁴ Municipal Corporations Act byl přijat 1835 a Local Government Acts 1888, 1894 a 1899 (Polinec 2009: 85).

*councils*³⁵. „Velikost populace anglických *non-metropolitan counties* se pohybuje v rozmezí 100 000 až 500 000 obyvatel, přičemž *non-metropolitan districts* mají od 19 000 do 433 000 obyvatel. Velikost *metropolitan districts* se pohybuje v rozmezí 172 000 až 1 100 000 obyvatel (Polinec 2009: 102).

„Britské přímo volené jednotky místní správy jsou co do počtu obyvatel největší v západní Evropě“ (Polinec 2009: 102). Municipality, ve kterých je starosta volen přímou volbou mají všechny víc než 50 000 obyvatel. Průměrný počet obyvatel těchto obcí (bez započítání *Londýna*) je 207 975. Jedná se tedy spíše o velké municipality.³⁶ Přehled těchto municipality s rokem zavedení přímé volby a počtem obyvatel ukazuje tabulka 10.

Tab 10 Anglické municipality s přímou volbou starostů podle velikosti

Velikostní kategorie	Název obce	Populace
50.000- 200.000	Doncaster	67977
	Salford	72750
	Watford	90300
	Hartlepool	92200
	Mansfield	98700
	Torbay	134000
	Middlesbrough	140500
	Bedford	157 840
200.000 >	North Tyneside	200800
	Tower Hamlets	215300
	Hackney	247200
	Lewisham	275900
	Newham	310500
	Leicester	329839
	Bristol	428 100
	Liverpool	465700
	London	9660000

Zdroj: Autorka dle webových stránek municipalit, které zastřešuje www.gov.uk

³⁵ *Local government structure* [online]. Politics.co.uk, 2004-2013 [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>.

³⁶ Zdroj: vlastní výpočet. Velikost obcí vyhledána na stránkách jednotlivých municipalit, které zaštiťuje www.gov.uk.

2.2.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

V roce 2000 přijala Blairova vláda „*Local Government Act*“, který zavedl nové tři formy vnitřního organizačního uspořádání lokálních samospráv. Do té doby fungoval v Británii tzv. systém výborů. Práci ve výborech koordinoval centrální výbor složený ze zvolených zastupitelů a v jeho čele stál často lídr většinové strany (Polinec 2009: 112-113). Rozhodování v těchto výborech trvalo dlouho, bylo málo efektivní a netransparentní. Již v roce 1965 navrhla komise „*Maud Committee*“ změnu tohoto systému, a to v podobě koncentrace rozhodovacích pravomocí do rukou několika členů exekutivy, kteří by udávali cíle a řídili práci ostatních. Tyto návrhy nebyly uskutečněny. Komise ustavená v roce 1985 „*Widdicombe Committee*“ shledala dosavadní systém výborů za vhodný model pro britskou správu (Rao 2005: 43-44).

Zvolení „*New Labour*“ v roce 1997 přineslo jasnou strategii reformy britského komunálního systému. V roce 1998 byl předložen „*White Paper*“, který obsahoval oficiální stanovisko k potřebě reformy lokálního systému, neboť Britští voliči měli malý zájem o lokální politiku. Nevěděli, jak funguje a kdo je za co zodpovědný. Volební účast v lokálních volbách byla nízká (v roce 1998 pouhých 28 %). Fungování místních samospráv bylo „těžkopádné, neefektivní a neprůhledné (...) rozhodnutí byla přijímána za zavřenými dveřmi“ (Rao 2005: 44). Reforma z roku 2000 měla zvýšit možnost zapojení voličů do rozhodování a jasněji oddělit exekutivní funkce od neexekutivních, „*non-executive*“. Úkolem členů malého exekutivního orgánu měla být tvorba a implementace politiky. Neexekutivní politici měli mít zejména kontrolní a reprezentativní funkce. Od nového systému se očekávalo zrychlení rozhodování, zlepšení schopnosti řešit problémy obce, zvýšení transparentnosti a zvýšení zájmu veřejnosti o lokální politiku (Rao 2005: 47).

Na základě „*Local Government Act*“ z roku 2000 si správní jednotky ve Velké Británii povinně musely vybrat jednu ze tří forem organizačního uspořádání:

- „*Mayor and cabinet*“. Tento model by se dal podle klasifikace Henryho Bäckka (2005) nazvat *prezidencialismem*. Je zde přímo volený starosta, který má pravomoc si určit členy svého exekutivního orgánu.
- „*Mayor and council manager*“. Tento typ rozložení moci by spadal do Bäckovy (2005) kategorie *semi-presidencialismu*, protože se zde vedle přímo voleného starosty objevuje post manažera, který je jmenovaný zastupitelstvem. Starosta by se měl v tomto modelu zabývat otázkami strategického významu, zatímco manažer běžnými každodenními úkoly.
- „*Leader and cabinet*“. Tento model se nejvíce blíží Bäckovu (2005) *parlamentarismu*. Lídr je zde volen zastupitelstvem a členové exekutivy jsou buď voleni zastupitelstvem nebo jmenováni lídrem. Lídr může být v tomto případě odvolán zastupitelstvem.
(Rao 2005: 45; Polinec 2009: 113)

Některým „*district councils*“, které měly pod 85 000 obyvatel, bylo umožněno zachovat si původní systém (Polinec 2009: 114). Tabulka 11 ukazuje formy britského lokálního uspořádání s počty obcí, které ho implementovaly.

Tab 11 Britské municipality podle formy uspořádání (2005)

Anglie	Počet
Mayor and cabinet	10
Mayor and council manager	1
Leader and cabinet	316
Jiné uspořádání	59
Wales	Počet
Leader and cabinet	19
Jiné uspořádání	3

Zdroj: Rao 2005: 50

Zavedení uspořádání s přímo voleným starostou vyžadovalo schválení v referendu. Referendum mohlo být iniciováno zastupitelstvem, peticí podepsanou 5 % místních voličů anebo podléhalo zvláštní úpravě. Takovýto relativně vysoký podíl voličů (5 %) se daří v Británii mobilizovat jen za výjimečných okolností (Copus 2009: 31).

Od roku 2000 se konalo referendum o přímé volbě starostů v 50 municipalitách a pouze 15 z nich schválilo přímou volbu starostů. *Leicester* a *Liverpool* se rozhodli pro zavedení tohoto instrumentu bez konání referenda. Tři referenda se konala v květnu 2012 podle zákona „*Localism Act*“ 2011, ale pro se vyslovili jen voliči v *Bristolu* (McGuinness et al. 2012: 43). Většina municipalit zvolila model „*Leader and cabinet*“, protože se nejvíce blížil předchozímu uspořádání (Polinec 2009: 114). Povinnost vypisovat referendum o zavedení přímé volby starostů byla následně zrušena v roce 2006 (Copus 2009: 31).

Podle Copuse (2009) měly na neúspěchu referend o přímé volbě starostů podíl tři hlavní britské politické strany. Většina zastupitelů byla proti zavedení přímé volby, protože se báli oslabení vlivu politických stran na komunální úrovni, ztráty kontroly nad výběrem exekutivních představitelů, příliš velké koncentrace moci v rukou jedné osoby a ztráty vlivu na osobu starosty (Copus 2004: 245).

Přímou volbu v referendu podpořily municipality, kde se jedna z hlavních politických stran nebo sekce uvnitř takové strany zasazovala o přímou volbu nebo se objevila dobře organizovaná skupina obyvatel požadující přímou volbu. Schválení přímé volby starostů voliči bylo vyjádřením nesouhlasu s místními politickými elitami. Tam, kde všechny tři hlavní politické strany vedly kampaň proti přímé volbě starostů, dopadlo referendum negativně (Copus 2009: 31-32). Ve dvou municipalitách byla přímá volba zrušena v referendu. V obou případech byla účast v tomto referendu velmi nízká. *Stoke-on-Trent*³⁷ zrušil přímou volbu v roce 2008 za účasti 19,23 % voličů a v *Hartlepoolu* roku 2012 za účasti 18 % voličů.³⁸

³⁷ *City votes to eject elected mayor* [online]. BBC News, 24.10.2008 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/staffordshire/7688312.stm.

³⁸ *Hartlepool rejects electoral mayoral role* [online]. BBC News, 16.11. 2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-tees-20353383>.

2.2.3 Postavení a pravomoci starosty

Pravomoci přímo voleného starosty se nijak neliší od pravomocí starosty v modelu „*Leader and cabinet*“. Předpokládalo se, že starosta díky přímé volbě získá silný veřejný kredit, který využije k vytváření společné vládní agendy s dalšími institucemi a aktéry (Copus 2009: 32). Starosta má pravomoc vybírat si členy své exekutivy a alokovat portfolio. Sestavuje návrh rozpočtu, který může zastupitelstvo pozměnit nebo odmítnout. Přímou volený starosta nemůže být odvolán (Copus 2009: 37; Polinec 2009: 113). Postavení starosty je ovlivněno stranickou starostovsko-radní konstelací, kterou podrobněji sepíšu v kapitole 2.2.8. o rozdělených většinách.

2.2.4 Role zastupitelstva

Zastupitelstvo má především reprezentativní a kontrolní funkci. Kontroluje práci exekutivních orgánů, přezkoumává navrhovaná opatření, kontroluje schválená opatření a jejich implementaci do praxe. Zastupitelstva dohlíží na externí instituce, kam patří poskytovatelé zdravotní péče a jiných služeb. Výkonem kontrolních funkcí jsou pověřeny výbory zastupitelstva (Polinec 2009: 115).

Důležitou pravomocí je schvalování rozpočtu. Díky účasti v poradních a externích orgánech mohou zastupitelé prosazovat své postoje prostřednictvím stranických klubů. Od zastupitelů se očekává užší navazování kontaktů s voliči. Na zasedání zastupitelstva by měli zastupitelé informovat o názorech voličů a potřebách municipality (Rao 2005: 48).

2.2.5 Volební systém

Zastupitelé jsou v Anglii voleni pomocí relativně většinových systémů. Starosta *Londýna* a přímo volení starostové jsou voleni doplňkovým hlasováním „*Supplementary Vote*“. *London Assembly* se volí pomocí systému dodatečných míst „*Additional Member System*“³⁹ (Polinec 2009: 119).

³⁹ *Additional Member System* je známý také jako *Mixed Member Proportional*. Volič má obvykle dva hlasy, jeden pro kandidáta, který bude zastupovat jejich obvod a jeden pro stranu

Ve většině municipalit se konají volby jednou za čtyři roky. Zastupitelé v „*metropolitan district councils*“, v některých „*unitary councils*“ a „*non-metropolitan district councils*“ se volí po třetinách. V pravidelných volbách se obmění vždy jedna třetina zastupitelů. Existují i „*unitary a non-metropolitan district councils*“, kde se zastupitelstvo obměňuje po polovinách (Polinec 2009: 119).

2.2.6 Stranický systém

Ve velkých britských municipalitách je stranický systém silně rozvinutý, ale ve venkovských oblastech se vyskytují i obce s velmi slabě rozvinutým stranickým systémem, kterému dominují nezávislí kandidáti. Přestože se britské municipality řadí k jedněm z nejpočetnějších v Evropě, objevují se zde nezávislí kandidáti a malé politické strany, které od poloviny devadesátých let zaznamenávají nárůst voličské podpory (Polinec 2009:122).

Britské lokální samosprávě dominují tři celonárodně působící strany: Konzervativci, Labouristé a Liberální demokraté. Daří se jim obsadit až 90 % všech zastupitelských křesel (Copus 2009: 32). Konzervativci jsou nejúspěšnější v anglických „*non-metropolitan county council*“, zatímco Labouristé v „*metropolitan district councils*“ a ve Skotsku a Walesu. Liberální demokraté mají vyrovnanou podporu voličů ve všech typech samosprávných jednotek vyjma „*unitary councils*“ (Polinec 2009: 122- 123).

Labouristé nejvíc z těchto tří stran vyžadují stranickou disciplínu a především jednotu ve vztahu k voličům. Labourističtí zastupitelé musí dodržovat jistá pravidla. Konzervativci a Liberální demokraté si tolik nezakládají na pravidlech, spíše se snaží získat důvěru veřejnosti na základě sdílených stranických hodnot (Copus 2004: 264).

Vláda se domnívala, že by zavedení přímé volby starostů mohlo snížit vliv celonárodních stran na lokální úrovni. Strany, které se nacházejí na národní

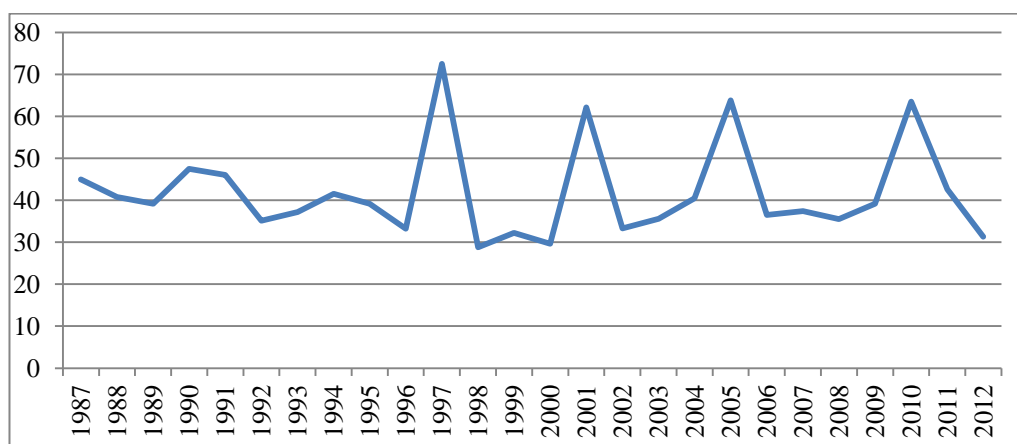
(Electoral Reform Society. *Additional Member System (AMS), also known as Mixed Member Proportional* [online]. Electoral Reform Society, 2013 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.electoral-reform.org.uk/?PageID=476>.

úrovni v opozici, se snaží využít lokální úroveň k návratu do vlády, někdy dokonce obviňují lokální představitele, že zavinili jejich prohru na národní úrovni. Vláda doufala, že by přímá volba starostů mohla narušit propojení lokální politiky s centrální politikou a ovládnutí lokální úrovně národními stranami a tématy (Copus 2009: 33, Polinec 2009: 125).

2.2.7 Volební účast

„Na konci sedmdesátých let se účast v místních volbách pohybovala kolem 40 %, v osmdesátých letech následně rostla, přičemž svého vrcholu dosáhla kolem roku 1990, kdy se vyšplhala těsně pod hranici 50 %“ (Polinec 2009:120). Nejnižší volební účast byla v druhé polovině 90. let a to 30 %. Po přelomu tisíciletí byla prodloužena doba hlasování, některé volební místnosti umístěny do supermarketů, byly užívány mobilní hlasovací místnosti, hlasování pomocí telefonu nebo internetu. Volební účast v lokálních volbách v roce 2008 byla přesto pouze 35,1 % a v roce 2012 přišlo k volbám 31,1 % voličů⁴⁰. Vývoj volební účast v Británii ukazuje Graf 1. Výši volební účasti v letech 1997, 2001, 2005 a 2010 ovlivnil souběh lokálních voleb s volbami parlamentními (McGuinness et al. 2012).

Graf 1 Vývoj volební účasti v lokálních volbách ve Velké Británii



Zdroj: Autorka na základě údajů od Rogers a Burn-Mudroch (2012)

⁴⁰ *Local elections and referendums in England 2012. Report on the administration of the elections and referendums held on 3 May 2012* [online]. The Electoral Commission, 2012. [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0004/149422/2012-English-locals-election-report-web.pdf, str. 7.

Přímá volba starostů v Anglických municipalitách probíhá odděleně od volby zastupitelstva. Pro volbu starostů se užívá zvláštní volební lístek a termín volby je často odlišný od termínu voleb do zastupitelstva⁴¹. Analyzovala jsem data 24 případů, kdy se konala přímá volba starostů současně s volbou zastupitelstva, abych zjistila vztah mezi volební účastí ve volbě zastupitelstva a starosty. Analyzovaná data včetně zdrojů jsou v tabulce P1 v příloze 1.

V pěti případech byla volební účast ve volbě starosty vyšší, než volební účast ve volbě zastupitelstva v tom samém roce. V žádné z těchto municipalit nebyla volební účast ve volbě starosty vyšší o více než 1 %. Průměrná volební účast ve volbě zastupitelstva v těchto 24 případech byla 38,92 % a ve volbách starostů 37,20 %. Volební účast ve volbě starostů v těchto analyzovaných případech byla průměrně nižší než účast ve volbách zastupitelstva. Ve výzkumu C. Rallingse et al. (2002) v jedenácti municipalitách po první volbě starostů v roce 2002 byla volební účast velmi nízká. Pouze ve třech municipalitách překročila třetinu voličů.

Dále jsem analyzovala volební účast devíti municipalit před a po zavedení přímé volby starostů, abych zjistila, zda zde došlo k jejímu zvýšení (tabulka P2 příloha 1, obsahuje i zdroje). V letech 2005 a 2010 probíhaly lokální volby většinou současně s volbami parlamentními, a proto byla v těchto letech volební účast výrazně vyšší. Roky 2010 a 2005 tedy nelze v hodnocení volební účasti brát jako relevantní údaje pro sledování dlouhodobých trendů volební účasti. V *Tower Hamlets* přesahovala v roce 2010 volební účast ve volbě zastupitelstva padesát procent. Účast ve volbě starosty v tom samém roce byla pouze 25,6 %. Důvodem mohlo být to, že volba zastupitelstva probíhala v květnu současně s volbami parlamentními, zatímco volba starosty až v říjnu, samostatně.

Ve dvou municipalitách *Hartlepool* a *Liverpool* byla po uskutečnění přímé volby starostů vyšší volební účast jak ve volbě starosty, tak ve volbě zastupitelstva. V šesti municipalitách došlo ke snížení volební účasti ve volbě

⁴¹ *Voting systems in the UK* [online]. Parliament [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems>.

radu i starosty. V roce 2005 došlo v *Torbay* sice ke snížení volební účasti v první volbě starostů, ale účast v následující přímé volbě roku 2011 byla již výrazně vyšší.

K výraznému snížení volební účasti došlo v *Lewisham*, kde se volební účast v 80. a 90. letech pohybovala nad 40 % hranicí. V roce 1998 došlo ke snížení na 29,7 % a po přímé volbě roku 2002 klesla volební účast ve volbě starosty i zastupitelstva až na 25 %. V roce 2006 se volební účast v obou volbách opět zvýšila (33 %), ale zatím nedosáhla hodnot z 80. a 90. let.

V analyzovaných municipalitách byla volební účast ve volbě starosty průměrně nižší než ve volbě zastupitelstev. Po zavedení přímé volby starostů ve většině zkoumaných municipalit volební účast klesla. Proto se ztotožňují se závěry výzkumů C. Copuse (2004) a Leach a Wilsona (2008) podle nichž se volební účast po zavedení přímé volby starostů nezvýšila (Copus 2004: 259; Leach, Wilson 2008: 312).

2.2.8 Rozdělené většiny

2.2.8.1 Analýza Colina Copuse

Colin Copus (2004) zkoumal výsledky komunálních voleb z roku 2002 (viz tabulka P3 v příloze 1). Podle jeho výzkumu bylo pět z jedenácti zvolených starostů nezávislých. Čtyři nezávislí starostové stáli proti zastupitelstvu, kde žádná strana nezískala většinu. Čtyři labourističtí starostové disponovali zastupitelstvem ovládaným rovněž Labouristy. Jeden liberálně demokratický starosta čelil zastupitelstvu, které nebylo pod většinovou kontrolou jedné politické strany. Pouze v *North Tyneside* došlo k rozděleným většinám, kdy konzervativní starosta měl spolupracovat se zastupitelstvem většinově ovládaným Labouristy. Starosta odstoupil a konaly se doplňovací volby roku 2003, kdy mandát získal opět konzervativní kandidát (Copus 2004: 258).

K výzkumu Colina Copuse bych doplnila, že ve čtyřech ze šesti municipalit v kategorii 50.000 až 200.000 obyvatel byl roku 2002 zvolen nezávislý

starosta, zatímco v kategorii nad 200.000 obyvatel to byl jeden z pěti. Municipality *North Tyneside*, kde došlo k rozděleným většinám, spadá do kategorie nad 200.000 obyvatel (má 215 300 obyvatel). Copusova tabulka doplněná o přesné složení zastupitelstva v daných municipalitách a seznam zdrojů je v tabulce P3 v příloze 1). Stručné výsledky Copusovy analýzy shrnuje tabulka 12.

Tab 12 Starostovsko-radní konstelace v Anglii v analýze C. Copuse

Starostovsko-radní konstelace	Anglie	
	2002	2007
Rozdělené většiny	1	1
Homogenita	4	6
Nejasné nebo nestabilní většiny	5	1
Nezávislý starosta proti většině strany	1	2
Stranický starosta a většina nezávislých		
Nezávislý starosta a většina nezávislých		1

zdroj: Copus 2004: 257; Copus 2009: 46

V roce 2007 Copus provedl podobný výzkum⁴² ve stejném vzorku municipalit, vyjma *L.B. Hackney*, kde se přímá volba starostů nekonala. Místo ní Copus zařadit do přehledu zemí *Torbay*. V roce 2007 se ve zkoumaných municipalitách objevili pouze čtyři nezávislí starostové. Dva z nich čelili labouristické většině v zastupitelstvu, jeden zastupitelstvu s žádnou většinovou stranou a jeden starosta zastupitelstvu, ve kterém dominovali nezávislí kandidáti. Čtyři Labourističtí starostové spolupracovali se zastupitelstvy ovládanými labouristickou většinou, jeden Konzervativní starosta zastupitelstvu s konzervativní většinou a jeden Liberální demokrat zastupitelstvu s liberálně-demokratickou většinou. Pouze v *North Tyneside* došlo opět k rozděleným většinám. Starosta byl členem Labouristické strany a nejvíc křesel (28) v zastupitelstvu získali Konzervativci. Zisk Labouristů byl relativně vyrovnaný (23 křesel). Exekutivu starosta sestavil pouze z Labouristů (Copus 2009: 46). Tabulka P4 v příloze 1 podrobněji ukazuje Copusův výzkum.

⁴² Výzkum zaměřil spíše na složení exekutivy, ale z tabulky se dají vyčíst i data o složení zastupitelstva.

2.2.8.2 Vlastní analýza starostovsko-radních konstelací

Analyzovala jsem data ze sedmnácti municipalit v období 2009 až 2012, protože v jednotlivých municipalitách probíhaly volby v různých termínech. Pět nezávislých starostů v tomto období stálo proti relativní nebo absolutní většině Labouristů a v jednom případě proti relativní většině Liberálních demokratů. Šest labouristických starostů disponovalo labouristickou většinou v zastupitelstvu, dva konzervativci a jeden Liberální demokrat homogenní většinou a jeden Liberální demokrat nejasnou většinou. Pouze v Londýně došlo po volbách v roce 2012 k rozděleným většinám. Konzervativní starosta Boris Johnson stojí proti zastupitelstvu s relativní většinou labouristů (k absolutní většině jim chybí jedno křeslo). Situaci 2009 až 2012 ukazuje tabulka P5 v příloze 1. Tabulka 13 ukazuje celkové výsledky Copusova a mého výzkumu.

Tab 13 Výsledky analýzy starostovsko- radních konstelací v Anglii

Starostovsko-radní konstelace	Anglie			Celkem
	2002	2007	09-12	
Rozdělené většiny	1	1	1	3
Homogenita	4	6	9	19
Nejasné nebo nestabilní většiny	5	1	1	7
Nezávislý starosta proti většině strany	1	2	6	9
Stranický starosta a většina nezávislých				0
Nezávislý starosta a většina nezávislých		1		1

Zdroj: Autorka, roky 2002 a 2007 zpracovány dle závěrů Copuse (2004 a 2009)

V Londýně nastal problém při jednání o rozpočtu. Při únorovém zasedání 2013 „London Assembly“ především labourističtí zastupitelé nesouhlasili s Johnsonovým návrhem rozpočtu a shromáždění požadovalo rezignaci Borise Johnsona.. Johnson měl v minulém volebním období konzervativní většinu, ale ve volbách 2012 projevíli voliči nespokojenost s politikou konzervativců na národní úrovni (v polovině volebního období) a konzervativci na lokální úrovni ztratili většinu. Johnson (konzervativci 9 křesel) může utvořit většinu spoluprací s Liberálními demokraty (2 křesla) a Zelenými (2 křesla). Ke schválení rozpočtu je třeba dvoutřetinová většina. Při jednání v únoru se stalo to, že jedna konzervativní zastupitelka nedorazila na jednání a labouristi

(12 křesel), Liberální demokraté a Zelení tak získali tuto potřebnou většinu. Odvolali Borisa Johnsona z jednání a začali sami vyjednávat o rozpočtu.⁴³

Problematicke schvalování rozpočtu se věnuje Chris Game v článku ze srpna 2012. Tvrdí, že možnost zastupitelstva rozhodovat dvou třetinovou většinou o změnách rozpočtu je oslabení pravomoci přímo volených starostů. Rozhodování o rozpočtu je jedna z nejdůležitějších pravomocí. Pokud starosta nemůže rozhodnout o výši a podobě rozpočtu, nemůže pak svobodně vykonávat svou politiku, je vázán rozpočtem, který nevytvořil. Game píše o *Hartlepoolu*, kde se nezávislému starostovi Stuartu Drummondovi dařilo efektivně vládnout ve spolupráci s více stranami. Přesto byl donucen labouristickou většinou změnit svůj návrh rozpočtu podle jejího návrhu. *Hartlepool* nakonec přímou volbu starostů zrušil v referendu v listopadu 2012.⁴⁴ Konzervativní starostka Linda Arkley v *North Tyneside* měla menšinovou podporu v zastupitelstvu a labouristi spolu s liberálními demokraty zamítli její rozpočet. Musela nakonec souhlasit s rozpočtem obsahujícím návrhy opozičních stran (Game 2012).

2.2.8.3 Starostovsko-radní konstelace podle Copuse

Colin Copus (2004) provedl rozhovory se starosty v 11 obcích v prvním období vykonávání jejich přímo voleného mandátu. Copus přinesl zajímavé poznatky o fungování místních samospráv za různých starostovsko-radních konstelací.

Copus se domnívá, že *homogenita* ještě upevní stranickou disciplínu a soudržnost. Strana se bude snažit eliminovat jakýkoliv potenciální veřejný spor mezi klubem a starostou. Vyjednávání se tedy přenesou spíše do zákulisí. Ovšem starostové získají přímý mandát, což by jim mohlo zajistit větší nezávislost v rozhodování ke straně. Záleží na nich, zda budou prosazovat spíše zájmy voličů nebo strany (Copus 2004: 261-262). Ve svém příspěvku z roku 2009 Copus rozlišuje mezi „*party-detached mayor*“ a „*party-loyalist*“

⁴³ Winnett (2012); Donovan (2013); *Boris kicked out of meeting*. [online]. ITV plc, 25.2.2013, poslední revize 26.2.2013 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.itv.com/news/london/story/2013-02-25/city-hall-budget-meeting/>.

⁴⁴ *Hartlepool rejects electoral mayoral role* [online]. BBC News, 16.11.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bbc.co.uk/newsstoke/uk-england-tees-20353383>.

mayor“. „*Party-loaylist mayor*“ udržuje dobré vztahy se svou stranou, projednává s ní všechny otázky, je zodpovědný straně a vystupuje spíše jako člen kolektivního orgánu. „*Party-detached mayor*“ naopak vystupuje jako jedinec, profiluje se jako lídr komunity, který stojí nad stranami a zastupitelstvem, od strany se spíše distancuje (Copus 2009: 48-49). Příspěvky od Colina Copuse ukazují, že *homogenita* nemusí znamenat jen pozitivum a bezproblémovou shodu mezi zastupitelstvem a starostou.

Specifická situace nastává v anglickém lokálním systému, pokud je starosta nezávislý. Buď může mít proti sobě stranické kluby, které se snaží získat zpátky svou ztracenou voličskou podporu nebo zastupitelstvo ovládané většinou některé z těchto stran anebo většinu nezávislých kandidátů. Pro všechny varianty platí, že starosta je odkázán na vyjednávání, hledání kompromisu a podpory napříč politickými stranami a formování krátkodobých koalic ke konkrétním tématům. Starostové upozornili na konfliktní přístup stranických klubů, které se striktně drží svého programu. Jeden z dotázaných starostů nazval jednání stran jako „malicherné politikaření“ (Copus 2004: 261). Nezávislí zastupitelé se drží své nestrannosti a nejsou tak zárukou stabilní podpory. Zaujímají individuální stanoviska k jednotlivým otázkám (Copus 2009: 45).

Nejvíce konfliktní je podle Copuse situace s *rozdělenými většinami*. Z institucionálního hlediska by systém měl fungovat tak, že starosta je lídrem zastupitelstva a zastupitelstvo ho kontroluje. To, že má starostova strana v kontrolním orgánu minoritu by nemělo teoreticky způsobovat problém. V praxi tato konstelace nastala v municipalitě *North Tyneside* a systém se zablokoval. Konzervativní starosta se neshodl s labouristickým zastupitelstvem na klíčových aspektech programu. Snažil se ho prosadit na základě vlastní přímé legitimacy. Labouristé na základě stejné legitimacy prosazovali svůj program a zdůrazňovali, že mají právo oponovat starostovým návrhům. Starosta obvinil Labouristické zastupitele z obstrukcí a zbytečného přezkoumávání jeho návrhů. Zástupkyně Labouristů naopak tvrdila, že nejde o obstrukce ani bránění starostovi ve výkonu funkce. Její strana se pouze snaží

kontrolovat a analyzovat starostovy návrhy a zasazovat se o zájmy veřejnosti, což je úkolem zastupitelstva (Copus 2004: 262-263).

2.2.8.4 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Municipality s přímou volbou starostů v Anglii mají všechny nad 50.000 obyvatel. Jsou to tedy spíše velká města, kde strany hrají důležitou roli. Zastupitelé jsou voleni relativně většinovými systémy (kromě *Londýna*), což by podle Swianiewiczze (2004) mělo přispívat k jejich nestrannosti. Na anglické lokální úrovni hrají roli tři hlavní politické strany. Podle Mainwaringa (1993) je systém dvou stran nebo dvou a půl strany méně ideologicky polarizovaný, přispívá k umírněnosti a kompromisu a pomáhá udržet stabilitu v prezidentském systému. Umírněnost a nestrannost se v praxi nedařilo udržet při hlasování o rozpočtech. Podobný problém zmínili i experti dotázaní ve výzkumu Micallefa a Rhodia (2003). Podle nich je hlavní nevýhodou přímé volby starostů v Anglii to, že je zvoleno mnoho „rebelujících“ starostů, kteří mají zásadní spory se zastupitelstvem, především ohledně rozpočtu (Micallef, Rhodio 2003).

V Anglii není možné přímo voleného starostu odvolat, což odpovídá prezidentskému systému. Podle Sartoriho (2001) je prezidentský systém náchylný k zablokování. To se potvrdilo v *North Tyneside* a v několika případech hlasování o rozpočtu. K rozděleným většinám v municipalitách s přímo voleným starostou došlo v letech 2002, 2007 a 2009-2012 ve třech případech a pouze ve dvou municipalitách. V obou se objevily problémy se schvalováním rozpočtu, což je jedna z nejdůležitějších kompetencí starosty. Problém s fungováním systému může také nastat za situace, kdy nezávislý starosta stojí proti většině politické strany (Copus 2004). Taková situace nastala devětkrát.

2.3 Experimenty s přímou volbou starostů v Norsku

2.3.1 Norský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura

Systém norské místní samosprávy se kontinuálně vyvíjí od 19. století. Již roku 1837 byly v zákoně zakotveny pravomoci a odpovědnosti místní samosprávy. Agenda norských obcí se rozrostla s rozšiřováním volebního práva a spektra sociálních služeb poskytovaných obcemi. Komunální systém prošel reformami v 50. letech, kdy došlo ke slučování obcí a v 80. letech, kdy se experimentovalo s lokálním parlamentarismem. V tu dobu se do komunální správy začaly zavádět prvky řízení ze soukromého sektoru, které měly za cíl zvýšení efektivity (Polinec 2007: 153-154).

V komunálních systémech v severských zemích⁴⁵ je kladen důraz na sociálně-demokratické hodnoty a korporativní styl rozhodování, který se vyznačuje širokým konsensem nad důležitými tématy. Leadership v tomto politickém prostoru má spíše kolektivní (koaliční) ráz než individuální (Goldsmith, Larsen 2004: 122-123). Mouritzen a Svara zařadili Norsko do systému „*council-manager*“ (Mouritzen, Svara 2000:7; cit. dle Goldsmith, Larsen 2004: 123). Lídři se především starají o soudržnost volených a profesionálních představitelů obce a také se snaží zajistit hladké fungování koaličních vlád. Odpovědnost za strategická rozhodnutí je zde kolektivní (Goldsmith, Larsen 2004: 123-125).

Municipální struktura v Norsku se dělí na dvě úrovně: Nejnižší úrovní jsou municipality, kterých je 431. Průměrná velikost norské municipality je 10766 obyvatel. Počet obcí v různých velikostních kategoriích vyobrazuje Tabulka 14. Druhou úrovní jsou kraje, ve kterých průměrně žije 244222 obyvatel. Celkem je v Norsku 19 krajů, jejichž území odpovídá devatenácti volebním

⁴⁵ Goldsmith a Larsen (2004) analyzovali severský komunální leadership a jejich výzkum zahrnoval Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko.

obvodům. Rozložení obyvatel v krajích ukazuje Tabulka 15. Hlavní město Oslo a okolní území Akershus tvoří jeden kraj.⁴⁶

Tab 14 Populace v Norských municipalitách podle velikostních

Velikost. kategorie	> 2500	2500-9 999	10 000-19 999	20 000-49 999	50 000-100 000	100 000<	Celkem
Populace	200 106	1 022 988	812 988	963 603	480 370	1 160 267	4 640 219
Počet municipalit	131	197	57	33	8	5	431

Zdroj: Norway. COMMUN, BSR INTERREG III B project. 2007, str. 10

Tab 15 Populace v Norských krajských městech podle velikostních kategorií

Velikost. kategorie	> 100 000	100 000-199 999	200 000 - 400 000	400 000 <	Celkem
Populace	72 937	1 193 185	1 881 950	1 492 147	4 640 219
Počet municipalit	1	8	7	3	19

Zdroj: Norway. COMMUN, BSR INTERREG III B project. 2007, str. 12

2.3.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

Na konci 20. století se v Norsku vedly debaty o nedostatku zodpovědnosti za politická rozhodnutí. Zavedení přímé volby mělo především přinést zvýšení volební účasti, zvýšení zájmu veřejnosti o lokální politiku a s tím spojené její oživení a efektivnější výběr lokálních představitelů. Mělo se předejít dlouhým povolebním vyjednáváním, po kterých se mohl do čela dostat i kandidát, který získal ve volbách minimum hlasů (Larsen 2002:121).

Členové výkonného výboru a dalších výborů norských obcí jsou voleni poměrným systémem, takže složení výborů odráží poměr sil v zastupitelstvu. V tomto systému, který se nazývá „*aldermen*“ model,⁴⁷ se těžko formují dlouhodobé koalice a pevné aliance. Časté jsou koaliční a menšinové vlády. Většiny se zde mění v závislosti na jednotlivých projednávaných otázkách.

⁴⁶ Norway. COMMUN, BSR INTERREG III B project. [online]. 2007 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z WWW: http://commin.org/upload/Norway/Norway_Planning_System_in_English.pdf, s. 10.

⁴⁷ Nutno podotknout, že část Norských obcí přešla na většinový model. V roce 2005 ho používala cca. jedna třetina obcí (Polinec 2007: 163-164).

Rozhodnutí probíhají na základě širokého konsensu, což je nepřehledné pro občany, kteří nevědí, kdo je za která rozhodnutí zodpovědný (Polinec 2007: 161-163; Saxi, Willumsen 2011: 2-3).

Jedním z hlavních motivů pro experimenty s přímou volbou starostů bylo zvýšení volební účasti, která v lokálních volbách v Norsku v 90. letech permanentně klesala a představitelé země si kladli otázku, zda by zavedení přímé volby starostů nepřineslo zvýšení volební účasti a zájmu o politiku obecně (Larsen 2000:18).

Experiment s přímou volbou starostů v Norsku začal v roce 1999 a pokračoval v letech 2003 a 2007. Jednotlivé municipality se účastnily dobrovolně a musely se samy přihlásit. Obce měly možnost si do určité míry stanovit pravidla tohoto experimentu, která poté schválilo ministerstvo. Pravidla se lišila v počtu možných stranických nominací, zda bude přímo volen jen starosta nebo i jeho zástupce a zda kandidát na starostu musí být v čele stranické kandidátky do rady, jaká musí být volební účast, jaké procento hlasů bude nutné ke zvolení starostou a zda rozdělení křesel v zastupitelstvu a radě bude ovlivněno přímou volbou (Larsen 2000: 18).

Ve všech obcích se přímá volba konala současně s volbou do zastupitelstva a krajskými volbami. Experiment byl řízen z centra jen v omezené míře a měl spíše podobu „*bottom-up*“. Proto se ho účastnily spíše malé obce. Největší municipality měly okolo sedmi tisíc obyvatel a nejmenší obec jen asi osm set obyvatel (Larsen 2000: 18). V roce 1999 se experimentu zúčastnilo 20 municipalit, roku 2003 to bylo 36 municipalit a posledního experimentu v roce 2007 se účastnilo 50 municipalit (Buck et al. 2005: 66).

V roce 2007 došlo ke sjednocení způsobu volby starostů.⁴⁸ Vláda stanovila, že starostové budou voleni metodou doplňkového hlasování, jež měla přinést vítěze s jasnou většinou a učinit volební systém srozumitelnějším pro voliče. Norská vláda se rozhodla v roce 2011 ukončit experimenty s přímou volbou,

⁴⁸ Ve volbách 1999 a 2003 si mohly municipality samy určit způsob volby starostů (Hylland 2010: 14).

protože nedošlo ke zvýšení volební účasti a protože přímá volba starostů umožňovala vznik rozdělených většin, které znesnadňují práci starosty. Personalizace, kterou s sebou přináší přímá volba starostů, se neslučuje s vysoce stranickým prostředím norské politiky a může vést k nejasnému rozdělení zodpovědnosti (Christensen, Aars 2010: 825).

2.3.3 Postavení starosty

Nepřímo volený starosta v Norsku je předsedou výkonného výboru a starostou. Starosta i jeho zástupce jsou voleni zastupitelstvem z členů výkonného výboru na 4 roky. Od roku 1995 probíhá volba na začátku volebního období zastupitelstva, čímž je posílena role starosty. Úkolem starosty je reprezentace obce navenek, být prostředníkem mezi obecním zastupitelstvem a administrativou a svolávat a řídit zasedání zastupitelstva a výkonného výboru (Polinec 2007: 162-167).

Norský starosta se nazývá „*ordfører*“, což znamená „osoba která mluví za druhé“ (Larsen 2000: 2). Má pozici prvního mezi rovnými a jeho funkce je spíše reprezentativní než exekutivní. Institucionálně slabého starostu může posílit situace, kdy disponuje většinovou podporou v radě. V poslední době se funkce starosty profesionalizuje. Dnes je více než 80 % starostů uvolněných. I ve velmi malých obcích s tisícem nebo dvěma tisíci obyvateli jsou starostové zaměstnáni na plný úvazek, což posiluje jejich pozici vůči ostatním lokálním politikům (Larsen 2000: 16).

Larsen (2000) pochyboval, zda bylo zavedení přímé volby starostů v Norsku krokem k prezidencialismu vzhledem k tomu, že exekutivní pravomoci přímo voleného starosty nebyly rozšířeny (Larsen 2000: 19). Pouze několik municipalit, které experimentovaly s přímou volbou starostů, navýšilo po volbách 2003 pravomoci starosty. Postavení starosty zůstalo z institucionálního hlediska stejné jako v obcích s nepřímou volbou.

Larsen (2000) píše, že přímá volba starostů by mohla postavení starosty ještě víc oslabit. Nepřímo volený starosta podle něj disponuje podporou v zastupitelstvu od politiků, kteří ho zvolili do funkce. Tu ale přímo volený

starosta zaručenou nemá (Larsen 2000: 19). Podle typologie Henryho Bäckea (2005) by se dal tento norský systém popsat jako *semi-presidencialismus*. Objevuje se zde přímo volený starosta a výkonný výbor volený zastupitelstvem (Ringlerová 2009: 42-43).

2.3.4 Role obecního zastupitelstva, výborů a administrativy

Klíčová rozhodnutí týkající se rozpočtu, územního plánování a ustavování dalších orgánů má v pravomoci zastupitelstvo tvořené 9 až 85 členy podle velikosti municipality. Exekutivním orgánem je výkonný výbor, který se skládá z minimálně 5 členů a je volen zastupitelstvem. Připravuje ekonomický plán, rozpočet a daně. Členové výkonného výboru nemusí být zvoleni do zastupitelstva (Polinec 2007: 162-164).

V obcích s „*aldermen*“ modelem odráží složení výboru rozložení sil v zastupitelstvu. Výkonný výbor a ostatní výbory jsou voleny podle principu proporčního zastoupení. V obcích s většinovým modelem, kterých je asi třetina, si funkce ve výborech rozdělí strany, které mají většinu v zastupitelstvu. Většinou uzavírají koaliční dohodu, které se drží především při volbě starosty při hlasování o rozpočtu (Polinec 2007: 162-164).

Důležitou roli hraje administrativní aparát. Vede ho ředitel jmenovaný zastupitelstvem, který má na starosti provádění rozhodnutí zastupitelstva a přípravu podkladů pro jednání zastupitelstva a výborů. Ředitel administrativy má možnost ovlivnit agendu zastupitelstva (Polinec 2007: 162-164).

2.3.5 Volební systém

Volby do obecního zastupitelstva se konají každé čtyři roky. Od roku 2003 jsou všechna obecní zastupitelstva volena poměrným systémem. Většinový systém se používá jen v případě, že se voleb zúčastní jen jedna nebo žádná kandidátní listina (Polinec 2007: 167).

Zastupitelská křesla jsou rozdělována pomocí modifikované metody *Saint-Lagüe*. Křesla jsou rozdělována velmi proporčně mezi zvolené strany. Proporcionalita je mírně snížena modifikovanou metodou *Saint-Lagüe*, která

způsobuje menší zisky pro strany, které získaly málo hlasů, a naopak vítězné straně umožňuje zisk o něco více křesel než na které by měla nárok podle počtu získaných hlasů. Voliči mají možnost udělovat preferenční hlasy a dopisovat na listiny kandidáty z jiných kandidátních listin (Hylland 2010: 5-12).

Tradičně je norský starosta volen zastupitelstvem z řad jeho členů. V roce 1999 a 2003 volily některé municipality starosty přímo a mohly si samy určit volební systém. Přímá volba starostů v roce 2007 proběhla jednotně pomocí doplňkového hlasování (Hylland 2010: 14).

2.3.6 Stranický systém

Politické strany hrají v komunální politice Norska silnou roli. V lokálním systému nebývají lídři nezávislí na podpoře stran. Nestranické kandidátky mají úspěch zejména v malých obcích a jejich úspěchy bývají krátkodobé. Orientují se na konkrétní cíle, po jejichž naplnění již nemají důvod znovu kandidovat. Jindy se jim nepodaří udržet voličskou přízeň v několika volebních obdobích. Nestranické kandidátky mívají podporu 7 až 9 % (Polinec 2007: 171-174).

Komunální politika je ovlivňována stranami působícími na národní úrovni. Voliči jsou v komunálních volbách mobilizováni nejen lokálními tématy ale i celostátními. Komunální volby se konají v polovině volebního období do parlamentu a bývají referendem o politice celostátních stran (Polinec 2007: 171-174).

Stranické spektrum štěpí na socialistický a nesocialistický blok. Do socialistického bloku se řadí strany:

- Rudá strana / *Rødt*
- Strana socialistické levice / *Sosialistisk Venstreparti (SV)*
- Strana práce / *Arbeiderpartiet (A)*

Do nesocialistického se řadí:

- Strana středu / *Senterpartiet (SP)*
- Liberální strana / *Venstre (V)*
- Křesťanskodemokratická strana / *Kristelig Folkeparti (KrF)*

- Konzervativní strana / *Høyre* (H)
- Pokroková strana / *Fremskrittspartiet* (FRP)

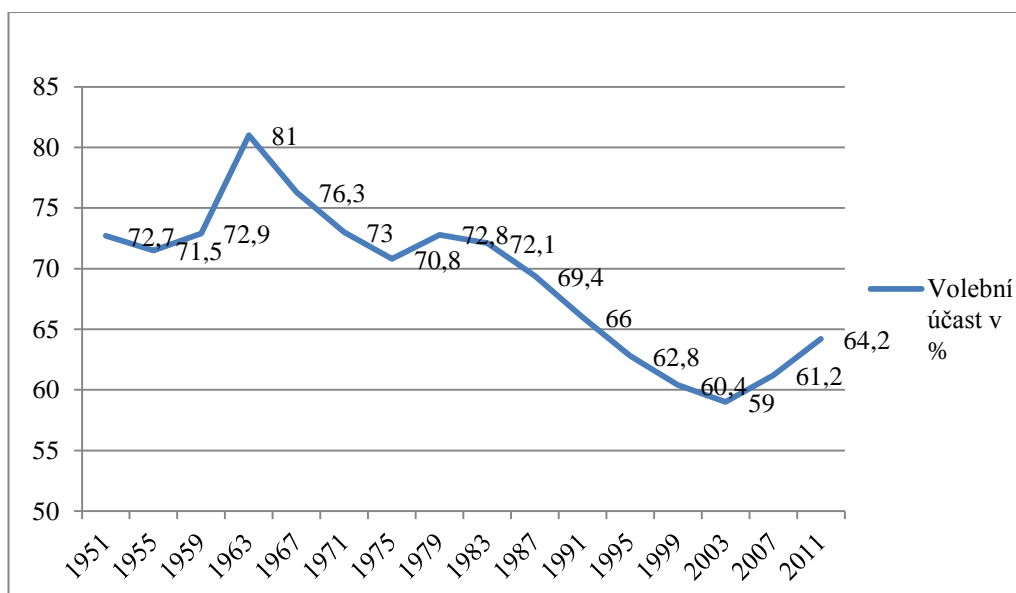
(Strmiska et al. 2005: 233- 235)

Pokud bychom seřadili strany od nejvíce levicové po nejvíce pravicovou, dostali bychom následující pořadí: Rudá strana – Strana socialistické levice – Strana práce – Strana středu – Liberální strana – Křesťanskodemokratická strana – Konzervativní strana – Pokroková strana (Polinec 2007: 171-174).

2.3.7 Volební účast

Volební účast v komunálních volbách v Norsku v posledních desetiletích stále klesá. „V šedesátých letech se komunálních voleb účastnilo více než 80 % voličů, zatímco v roce 1991 to bylo 66 % a v roce 2003 dokonce „jen“ 57 % voličů“. Volební účast v parlamentních volbách je obvykle o 10 až 15 % vyšší než účast ve volbách komunálních. Nejvyšší volební účast bývá tam, kde se voleb účastní neustranické kandidátní listiny (Polinec 2010: 170). Jak ukazuje Graf 2, volební účast v norských komunálních volbách klesala od 60. let do roku 2007, kdy došlo k jejímu zvýšení. To trvalo i v roce 2011.

Graf 2 Volební účast v norských komunálních volbách



Zdroj: Autorka dle *Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg* [online]. [cit 2013-04-14] Dostupné z WWW: http://aardal.info/k_f_delt.pdf

V obcích, kde proběhla přímá volba starostů, se starosta volil na zvláštním hlasovacím lístku.⁴⁹ Volba starosty a zastupitelstva probíhala ve stejném termínu (Christensen, Aars 2010: 825). Na webových stránkách norské vlády je zveřejněna studie M. Bucka et al. (2005), která vyhodnocuje experimenty s přímou volbou starostů v letech 1999 a 2003. Její autoři porovnali průměrnou volební účast v Norsku v letech 1999 a 2003 s průměrnou volební účastí ve volbách zastupitelstva a starosty v obcích experimentujících s přímou volbou starostů. Výsledky jejich analýzy ukazuje tabulka 16. Podle tohoto průzkumu byla průměrná volební účast ve volbě starosty v roce 1999 nižší než průměrná volební účast ve volbách zastupitelstev municipalit účastnících se experimentu a také nižší než průměrná volební účast ve zbytku Norska. V roce 2003 jsou výsledky podobné, ale rozdíl je o mnohem větší. V roce 2003 byla průměrná volební účast ve volbách starosty o téměř 5 % nižší než ve volbách zastupitelstev a o 7 % nižší než průměrná volební účast ve volbách zastupitelstev v Norsku.

Tab 16 Volební účast ve volbách zastupitelstev a starostů

	Norsko 1999	Norsko 2003	Experimentující obce 1999	Experimentující obce 2003	Volba starosty 1999	Volba starosty 2003
Účast v %	60,0	58,8	62,4	56,0	59,3	51,4
Počet obcí	435	434	20	36	20	36

zdroj: Buck et al. 2005: 66

Podle Bucka et al. (2005) došlo v pěti obcích, kde se experiment konal pouze v roce 1999, ke snížení volební účasti ve volbách 2003. Volební účast v těchto obcích průměrně poklesla o 3,9 %. Podle autorů by pokles mohl souviset s tím, že bylo upuštěno od přímé volby starostů (Buck et al. 2005: 67).

Ve zprávě zveřejněné norskou vládou je také analýza volební účasti v patnácti obcích, které experimentovaly s přímou volbou v letech 1999 i 2003. V roce 1999 byla zaznamenána vyšší volební účast ve volbě starosty než ve volbě

⁴⁹ Vzor hlasovacího lístku pro přímou volbu starosty vydaný norskou vládou: *Mal for stemmeseddel ved forsøk med direktevalg av ordfører som preferansevalg* [online]. Regjeringen Stoltenberg II, 2007 [cit. 2013-04-27]. Dostupné z WWW: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2002/0025/DDD/PDFV/302689-vedlegg_mal_stemmesedde_ordforer.pdf.

zastupitelstva pouze ve *Våle* a *Gjemmes*. V roce 2003 potom pouze v *Ibestad*. V *Trysil*, *Bokn*, *Norrdal*, *Vestnes*, *Kvæfjord*, *Ibestad* byla volební účast ve volbě starosty v roce 1999 o více než 5 % nižší než ve volbě rady (Buck et al. 2005: 68). Z těchto třiceti zkoumaných voleb byla tedy volební účast ve volbě starosty vyšší než ve volbě zastupitelstva pouze třikrát (viz tabulka P6 v příloze 2).

V pěti z jedenadvaceti obcí, kde se přímá volba starostů konala poprvé v roce 2003, došlo ke zvýšení volební účasti ve volbě zastupitelstva oproti roku 1999. Volební účast ve volbě starostů byla v roce 2003 vyšší než ve volbě zastupitelstva 1999 pouze ve čtyřech municipalitách. V *Hemme*, *Gol* a *Molde* se volební účast zvýšila pouze o necelé jedno procento. V *Skjervøy* potom o 2,2 %. Kromě *Molde* spadají všechny obce, kde se zvýšila volební účast, do kategorie pod 5.000 obyvatel. Průměrná volební účast v těchto jedenadvaceti obcích v roce 1999 činila 59 % a průměrná volební účast ve volbách starosty v roce 2003 činila 53,3 %. Průměrně tedy volební účast v první volbě starostů v roce 2003 byla o téměř 6 % nižší než průměrná účast v předchozích volbách (Buck et al. 2005: 69). Přehled dat je v tabulce P7 v příloze 2.

Buck et al. (2005) píší, že přímá volba starostů nevedla ke zvýšení volební účasti v lokálních volbách. Volební účast ve volbách starostů byla nižší proto, že pro voliče je těžší se identifikovat s jednotlivým kandidátem než se stranou. Získat informace o jednotlivých kandidátech je složitější než informace o politických stranách. K podobnému závěru dospěli i Saxi a Willumsen (2011), který píše, že přímá volba starostů neměla výrazný vliv na volební účast v Norsku (Saxi, Willumsen 2011:16).

2.3.8 Rozdělené většiny

2.3.8.1 Analýza starostovsko-radních konstelací

Od norské ambasády v Praze jsem obdržela výsledky voleb v obcích s přímou volbou starostů pro roky 1999 a 2003, kde je uvedena politická příslušnost starosty a stran, které získaly většinu v zastupitelstvu. Tento přehled ale

nezahrnuje informace o zisku dalších stran. Proto jsem provedla vlastní podrobnější výzkum v padesáti obcích v roce 2007. Data z let 1999, 2003, vlastní analýza z roku 2007 a zdroje jsou zaznamenány v tabulkách P8, P9 a P10 v příloze 2.

V roce 1999 došlo v jedenácti z devatenácti případů k rozděleným většinám a to častěji v kategorii obcí do 5.000 obyvatel. V roce 2003 nastaly rozdělené většiny devětkrát z 34 případů a v roce 2007 jedenáctkrát z 50 případů. Pokud vezmeme celkovou situaci za tři volební období, tak v obcích do 5.000 obyvatel (celkem 49 případů) nastaly rozdělené většiny ve více než třetině případů, stejně jako v obcích od 5.000 do 10.000 obyvatel (celkem 30 případů). Ze zkoumaných 24 obcí nad 10.000 obyvatel vznikly rozdělené většiny jen ve čtyřech případech. V jednom případě byl starosta nezávislý a většinu v radě měla jeho nezávislá kandidátní listina. Tyto informace jsou zaznamenány v tabulce 17.

Tab 17 Výsledky výzkumu v Norsku (1999, 2003, 2007)

Velikostní kategorie	Starostovsko-radní konstelace	1999	2003	2007	Celkem	Celková % rozdělených většin
> 5.000	Rozdělené většiny	7	5	4	16	32,65 %
	Homogenita	7	12	13	32	65,31 %
	Nezávislý starosta			1	1	2,04 %
5.000- 10.000	Rozdělené většiny	4	2	5	11	36,6 %
	Homogenita	1	5	13	19	63,3 %
10.000- 50.000	Rozdělené většiny		2	2	4	16,6 %
	Homogenita		8	12	20	83,3 %
Celkem		19	34	50	103	

Zdroj: Autorka dle informací norské ambasády a norské vlády www.regjeringen.no

Protože se v Norsku objevil případ nezávislého starosty pouze jednou a nezávislé listiny většinou mají spíše menší zisky v zastupitelstvech, nejsou v tabulce 17 kategorie *nezávislý starosta proti většině strany a stranický starosta a většina nezávislých*.

Na základě vlastní analýzy jsem zjistila, že v Norských zastupitelstvech se většinou objevuje více než šest politických stran. Ztotožňuji se tedy se závěry

Saxi a Willumsena, (2011), že v Norské lokální politice se často objevuje více malých stran a mocenská konstelace je spíše nejasná. Saxi a Willumsen provedli detailnější analýzu a zjistili, že přestože vznikají koalice, dochází k přeběhlictví (Saxi, Willumsen 2011: 9-10). V norském systému se těžko formují dlouhodobé koalice (Polinec 2007: 161-163). Charakter norské komunální politiky je takový, že by se 31 výše definovaných rozdělených většin a 72 homogenních konstelací dalo zařadit i do kategorie *nejasné nebo nestabilní většiny*. Většiny se v Norsku mohou měnit v souvislosti s jednotlivými projednávanými otázkami (Polinec 2007: 161-193).

2.3.8.2 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Funkce starosty je v Norsku spíše reprezentativní než exekutivní. Klíčová rozhodnutí jsou v pravomoci zastupitelstva a přípravu ekonomického plánu či rozpočtu má na starosti výkonný výbor. Rozhodnutí podobě jako v ostatních severských zemích probíhají často na základě širokého konsensu (Polinec 2007: 162-164). Systém, kde je přímo volený starosta a výkonný výbor volený zastupitelstvem, jsem zařadila do kategorie *semi-presidentských* (Bäck 2005). Podle Sartoriho umožňuje *semi-presidentský systém* (na národní úrovni) vyvažování a přesouvání mocenské převahy, čímž takový systém není náchylný k zablokování (Sartori 2001: 132). Takové vyvažování může nastat i v Norsku. Pokud má starosta většinovou podporu v zastupitelstvu, je jeho pozice posílena a v případě rozdělených většin zůstává jeho funkce spíše reprezentativní (Christensen, Aars 2010: 825).

Buck et. al. (2005) udělali průzkum mezi norskými starosty a zjistili, že rozdělené většiny ve většině případů nezpůsobují problém s fungováním systému. Většinou se podařilo najít nějaké konstruktivní řešení. Problémy nastaly v obcích *Lyngen* a *Ibestad* (Buck et al. 2005: 74-75).

V *Lyngen* byl roku 1999 zvolen starosta za Konzervativní stranu *Høyre*, ale většinu v zastupitelstvu získala Strana práce *Arbeiderpartiet*. Docházelo zde k osobním i kompetenčním sporům, přední zástupci Strany práce obsadili významné pozice v energetických a dopravních společnostech a také ředitel

administrativy byl bývalý starosta ze Strany práce. Starostovi se nelíbilo, že konzervativní strana nebude mít žádná křesla ve výkonném výboru. Do sporu zasáhlo ministerstvo a povolilo, aby ve výboru získala většinu křesel konzervativní strana, přestože to neodpovídalo proporčnímu složení zastupitelstva. Pravomoci starosty byly za rozdělených většin oslabeny a vzrostla skepse vůči přímé volbě starostů. V příštích volbách v roce 2003 byl zvolen starosta za Stranu práce, která získala i většinu křesel v zastupitelstvu (Buck et al. 2005: 74-75).

V *Ibestad* byl v roce 1999 zvolen starosta, který zastával tuto funkci již předchozí čtyři volební období. V *Ibestad* se po volbách strany rozdělily na dva bloky, které měly vyrovnaný počet křesel. Často se stávalo, že opoziční koalice přehlasovala starostu o jeden hlas. Starostovy funkce tím byly omezovány. Starostu nakonec podpořil v klíčových rozhodnutích výkonný výbor. Starosta tak získal větší legitimitu (Buck et al. 2005: 76).

To, že systém přímé volby starostů v Norsku nezajistil starostům většinu v zastupitelstvu, nevidí autoři jako problém, protože jen zřídka získá jedna strana absolutní většinu v zastupitelstvu. Vždy je potřeba formovat koalice. V mnoha obcích se rozhoduje konsensuálně a opozice není pevně organizovaná. Na příkladu dvou problematických obcí autoři ukázali, že i zde je možné najít řešení. V první z nich situaci vyřešili voliči, kteří v dalším volebním období zabránili vzniku rozdělených většin a v druhém případě politici z výkonného výboru podpořili starostu (Buck et al. 2005: 143). Norská vláda se přesto rozhodla experimenty s přímou volbou ukončit. Personalizovaná volba podle ní nebyla kompatibilní s norským vysoce stranickým systémem, rozdělené většiny ztěžovaly práci starostů a oslabovaly pozici starostů (Christenssen, Aars 2010: 825).

2.4 Přímá volba starostů v Chorvatsku

2.4.1 Chorvatský systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura

Chorvatská republika vznikla roku 1991 a regionální reformy začaly v roce 1992, kdy byl přijat zákon o místní a regionální samosprávě. Podle francouzského příkladu byl zaveden systém žup (krajů) jako mezistupeň mezi centrální a komunální úrovní. První komunální volby se konaly roku 1993. K výraznějším změnám a decentralizaci došlo až v novém tisíciletí, protože v 90. letech nebyla místní správa a systém vlády prioritou. Pro Chorvatsko, které prošlo válečným konfliktem, bylo prioritní nastolení politické stability, nastartování ekonomického rozvoje a repatriace uprchlíků (Ivan, Iov 2010: 98).

V roce 2000 se prezidentem stal Stipe Mesic, který začal směřovat Chorvatsko k členství v Evropské Unii a NATO a zahájil rozsáhlé reformy. Roku 2001 došlo k ústavní změně a chorvatská správa se modernizovala a decentralizovala. Byl přijat nový zákon o místní a regionální samosprávě, který přesunul řadu pravomocí z centra na obce a župy (Ivan, Iov 2010: 98-102; Vlahutin 2004:25).

Chorvatsko má dvouúrovňový systém místní správy. Nižší úroveň tvoří města a obce a regionální úroveň župy. Obce jsou tvořeny většinou několika sídly „*naselje*“, která tvoří přirozenou, ekonomickou a sociální jednotku. Spojuje je společný zájem obyvatel. Městský status získávají municipality nad 10 tisíc obyvatel nebo menší, pokud je k tomu zvláštní historický, ekonomický, geografický nebo dopravní důvod. V roce 2010 bylo v Chorvatsku 21 žup, 127 měst a 429 obcí. Největší počet Chorvatských obcí má 2 až 5 tisíc obyvatel. Průměrná obec má 3 200 obyvatel. Ve městech žije většinou 10 až 50 tisíc občanů. Hlavní město Záhřeb je zároveň župou a městem a má zvláštní postavení (Hladová 2009: 352).

2.4.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

Chorvatská vláda navrhla přechod na prezidentský systém v lokální správě po volbách 2005, které vyvolaly nespokojenost občanů. Chorvatská veřejnost byla dlouhodobě nespokojená s tím, že nemá přímý vliv na to, kdo se po volbách ujme vlády. Probíhala zde složitá povolební vyjednávání a časté bylo přeběhlictví zastupitelů, které způsobovalo proměnu většin v zastupitelstvech v průběhu volebního období. Mnoho zastupitelů bylo obviňováno z brání úplatků za to, že budou hlasovat s jinou většinou než původně nebo za to, že hlasovali pro odvolání exekutivy. Často se konaly předčasné volby (Podoljnak 2010: 122).

Zákon o volbách starostů měst a obcí, županů a starosty města Záhřeb a novela *Zákona o místní a regionální samosprávě* se začaly projednávat v chorvatském parlamentu v roce 2007. První přímá volba starostů se však uskutečnila až roku 2009. Zákon o zavedení přímé volby starostů se projednával déle než kterýkoliv jiný zákon v Chorvatsku (Podoljnak 2010: 123-124).

Přímá volba starostů měla přinést větší legitimitu komunálních představitelů, větší identifikaci voličů s lokální vládou, zlepšení administrativního systému, větší stabilitu a kontinuitu lokálních vlád. Očekávalo se, že pokud si voliči sami zvolí exekutivu, nebude docházet k přeběhlictví a proměnám většin. Přímá volba měla omezit kupování mandátů a snížit míru korupce v komunální politice (Podoljnak 2010: 122-123).

2.4.3 Postavení a pravomoci starostů

Hlavy chorvatských municipalit nemají jednotné označení. Hlavou obce je „*općinski načelnik*“, hlavou města „*gradonačelnik*“ a krajský představitel nese titul „*župan*“ (Podoljnak 2010: 123). Jako v celé diplomové práci budu používat jednotné označení představitele chorvatských municipalit „starosta“.

O pravomocech chorvatského starosty se vedly debaty. Původně měl získat všechny pravomoci, kterými disponovala exekutiva mimo nakládání s movitým a nemovitým majetkem. Později měla být starostovi dána i tato pravomoc,

ovšem v omezené míře. Měl mít možnost disponovat obecním majetkem, který nepřekročil 0,5 % komunálního rozpočtu. Těsně před konáním přímé volby v roce 2009 schválil chorvatský parlament necelých dvacet zákonů, kterými převedl téměř všechny exekutivní pravomoci na starostu. Mnoho pravomocí získali starostové bez politické opatrnosti a rozumného vysvětlení. Podoljnak ve svém článku (2010) vyjádřil obavy z příliš silného prezidencialismu v chorvatské lokální samosprávě (Podoljnak 2010: 138).

Mezi pravomoci starosty patří: předkládání návrhů právních předpisů přijatých radou města, vydávání stanovisek k návrhům právních předpisů, které připravila rada, provádění vedlejších právních předpisů městské rady, předkládání návrhů rozpočtu a zodpovědnost za realizaci rozpočtu, správa movitého a nemovitého majetku města, správa příjmů a výdajů městské rady, zodpovědnost za finanční kontrolu města, jmenování a odvolávání vedoucích správních orgánů, jmenování a odvolávání interního auditora, jmenování pracovních orgánů starosty, navrhování územního plánu a jeho změny, řízení činnosti správních orgánů a městské rady, dohled na práci správních orgánů ve věcech přenesené působnosti, dohled na zákonnost práce místních zastupitelstev a další.⁵⁰

2.4.4 Postavení rady a správy

Zastupitelským orgánem na chorvatské komunální úrovni je rada „*općinsko/gradsko vijeće*“, která je tvořena lichým počtem radních. „Členové rad jsou voleni občany na čtyřleté funkční období, jejich funkce je čestná a nepobírají za ni plat. Nemohou být odvoláni. Jejich mandát je volný.“ V čele rady stojí předseda „*predsjednik*“ volený spolu s nejméně dvěma místopředsedy většinou všech členů rady (Hladová 2009: 356). Rada přijímá obecní či městský statut, schvaluje rozpočet, nakládá s majetkem v hodnotě nad 0,5 % obecního

⁵⁰ *Ovlasti gradonačelnika* [online]. C. Grad Ploče, 2013. [cit. 2013-03-09]. Dostupné z WWW: <http://e-uprava.ploce.hr/gradona%C4%8Delnik/ovlasti-gradona%C4%8Delnika.html>.

rozpočtu, zřizuje veřejné organizace, které zajišťují hospodářské a sociální služby, vyhlašuje místní referenda apod.⁵¹

Před zavedením přímé volby starostů byly exekutivními orgány starosta a výkonný výbor volený radou „*poglavarstvo*“. Po roce 2009 již „*poglavarstvo*“ v původní podobě nefunguje. Výkonným orgánem je starosta a místostarostové. V obcích do 10.000 obyvatel se volí jeden místostarosta a v municipalitách nad 10.000 dva místostarostové. V obcích, kde se ve větší míře vyskytují obyvatelé jiných národnostních menšin, se mohou objevit i tři místostarostové. Chorvatsko se v tomto ohledu inspirovalo americkým prezidentským modelem, kdy jsou místostarostové voleni současně se starostou. Nedořešena zůstala otázka toho, kdo převezme starostův úřad v případě předčasného ukončení mandátu. Místostarosta na to právo nemá⁵²(Podoljnak 2010:127). Chorvatský systém bychom podle rozdělení Henryho Bäcka (2005) mohli nazvat *presidencialismus*.

Praktický výkon samosprávy a přenesené státní správy má na starosti správní úřad. Ředitele správního úřadu „*pročelnik*“ jmenuje a odvolává starosta. Více obcí může vykonávat správu prostřednictvím společného správního úřadu (Hladová 2009: 358).

2.4.5 Volební systém

Od roku 2001 se do chorvatských rad volí systémem poměrného zastoupení s uzavřenými listinami. „Volebním obvodem je celé území obce. Uzavírací klausule pro rozdělování křesel je pro všechny kandidátky stanovena na 5 %“. K přepočtu hlasů na mandáty se používá *d'Hondtova metoda* (Hladová 2009: 362).

Starosta je volen dvoukolovým většinovým systémem. Termín volby starosty a rady je synchronizován. Předpokládá se, že volič bude mít v jednu chvíli stejné preference pro volbu hlavy obce i rady. Má se tím snížit pravděpodobnost

⁵¹ *Gradsko vijeće - Ovlasti Gradskog vijeća* [online]. Službene stranice grada Makarske, 2007 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z: <http://makarska.hr/?show=2&sub=251>.

⁵² Výjimkou je, pokud by starosta odešel z úřadu v roce konání voleb.

vzniku rozdělených většin (Podoljnak 2010: 125). Zároveň podle zákona může být osoba kandidující na starostu zároveň lídrem volební kandidátky politické strany do rady (Podoljnak 2010: 140).

Chorvatský systém umožňuje konání referenda na odvolání starosty. Referendum může navrhnout kvalifikovaná většina radních, 20 % voličů nebo polovina výborů (Podoljnak 2010: 133). Důvodem pro odvolání starosty je porušování či nevykonávání rozhodnutí rady nebo způsobení škody obci v hodnotě minimálně 1 % místního rozpočtu nebo 70 tisíc euro. Aby bylo referendum platné, musí se ho zúčastnit víc než 50 % voličů. Pokud je referendum neplatné, má vláda Chorvatska pravomoc rozpustit radu. Tento mechanismus má zamezit iniciaci referenda, které není podporováno voliči (Podoljnak 2010: 133).

Podoljnak upozorňuje na to, že iniciace referenda je relativně snadná, stačí na něj podpora 20 % voličů, ale při konání samotného referenda je již vyžadována účast 50 % voličů, což tvoří rozpor. Neúspěšná referenda by tak teoreticky mohla být častá. V legislativě bylo proto zakotveno omezení. Po neúspěšném referendu se může konat další referendum o odvolání starosty až po uplynutí jednoho roku (Podoljnak 2010: 137).

2.4.6 Stranický systém

„Proporční systém uzavřených listin předurčuje závislost chorvatské komunální politiky na politických stranách. Ve volbě i způsobu fungování obecních a městských zastupitelských a exekutivních orgánů převládá politizovaná stranická kultura (...). Stupeň personalizace je nízký, úspěšnost nezávislých kandidátů nevelká“ (Hladová 2009: 362).

Lokální stranický systém má podobné charakteristiky jako ten národní. Stranický systém je fragmentovaný a spíše polarizovaný. Stabilně se v radách objevuje 7 až 9 stran. Vládnutí se zakládá na širokých koalicích a pseudokoalicích. V systému s nepřímým voleným starostou byly exekutivní orgány velmi nestabilní a jejich existence závisela na každém hlasu (Hladová 2009: 363).

Strany pravicového spektra:

- Chorvatské demokratické společenství/ *Hrvatska demokratska zajednica* (HDZ)
- Chorvatská strana práv/ *Hrvatska stranka prava* (HSP)

Strany středové/ konzervativní:

- Chorvatská lidová strana/ *Hrvatska narodna stranka* (HNS)
- Chorvatská rolnická strana/ *Hrvatska seljačka stranka* (HSS)

Strany levicové:

- Sociálně demokratická strana Chorvatska/ *Socijaldemokratska partija Hrvatske* (SDP)
- Chorvatská sociálně-liberální strana/ *Hrvatska socijalno-liberalna stranka* (HSLŠ) (středolevá)

Regionálně působící strany:

- Istrijské demokratické shromáždění/ *Istarski demokratski sabor* (IDS)
- Nezávislá srbská demokratická strana/ *Samostalna srpska demokratska stranka* (SSDS)

V lokálních volbách 2009 byla úspěšná Chorvatská strana důchodců *Hrvatska stranka umirovljenika* (HSU).⁵³

2.4.7 Volební účast

Přes kontaktování několika úřadů a jednoho chorvatského experta se mi nepodařilo získat celostátní záznamy o volební účasti v chorvatských lokálních volbách. Následující analýza se zakládá pouze na vzorku 25 municipalit. Její interpretační možnosti jsou tedy omezené.

Průměrná volební účast v pětadvaceti municipalitách v roce 1997 dosahovala 72 %. V roce 2001 došlo k výraznému poklesu volební účasti o 22,3 % na 49,7 %. Volební účast poklesla i v roce 2005, a to na 42,1 %. Po první přímé

⁵³ *Hrvatska stranka umirovljenika* [online]. 2013 [cit 2013-04-09]. Dostupné z WWW: www.hsu.hr.

volbě starostů v roce 2009 se volební účast vrátila na hodnotu z roku 2001. Vzhledem k tomu, že se zatím konala pouze jedna přímá volba starostů, nelze hodnotit žádné dlouhodobější trendy. Lze konstatovat, že po zavedení přímé volby starostů došlo ke zvýšení volební účasti ve všech analyzovaných obcích.⁵⁴ Průměrně se volební účast v těchto obcích zvýšila o 6,98 %. Tyto údaje vyobrazuje tabulka 18. Přesné údaje o volební účasti se zdroji jsou uvedeny v tabulce P11 v příloze 3.

Tab 18 Základní údaje o volební účasti v 25 municipalitách

Volba rady					Volba starosty	Rozdíl
Rok	1997	2001	2005	2009	2009	2009 a 2005
Volební účast v %	72,00	49,73	42,14	49,12	49,12	6,98

Zdroj: Autorka na základě údajů z www.izbori.hr

Volba starostů a rady probíhá ve stejném termínu. Volební lístek pro volbu starosty je samostatný.⁵⁵ Ve volbách roku 2009 byl rozdíl ve volební účasti ve volbách starostů a rady zanedbatelný. Z pětadvaceti municipalit se volební účast ve volbě starostů a rady lišila jen v pěti případech, a to o méně než 0,10 %. Údaje o volební účasti v těchto 25 municipalitách včetně zdrojů obsahuje tabulka P11 v příloze 3.

2.4.8 Rozdělené většiny

2.4.8.1 Analýza starostovsko-radních konstelací

V Chorvatsku proběhla přímá volba starostů v roce 2009 a další se uskutečnila v květnu 2013.⁵⁶ V roce 2009 jsem analyzovala starostovsko-radní konstelace v pětadvaceti municipalitách. Výsledky ukazuje tabulka 19. V sedmnácti případech nastala homogenita, v jednom nejasné většiny a ve třech případech došlo k rozděleným většinám. Ve všech čtyřech případech, kdy zvítězil nezávislý starosta, měly v radě většinu nezávislé listiny či kandidáti. Podrobná data k výzkumu včetně zdrojů jsou v tabulce P12 v příloze 3.

⁵⁴ Kromě obce Križ, kde údaj o volební účasti pro rok 2005 nebyl dostupný.

⁵⁵ Zakon o lokalnim izborima, NN 144/12.

⁵⁶ *Kada se održavaju lokalni izbori 2013?* [online]. Lokalni IZBORI, 24.4. 2013 [cit 2013-04-27]. Dostupné z WWW: <http://lokalniizbori.com/vijesti/kada-se-odrzavaju-lokalni-izbori-2013>.

Tab 19 Výsledky analýzy starostovsko-radních konstelací v Chorvatsku

Starostovsko-radní konstelace	Počet případů 2009
Rozdělené většiny	3
Homogenita	17
Nejasné nebo nestabilní většiny	1
Nezávislý starosta proti většině strany	0
Stranický starosta a většina nezávislých	0
Nezávislý starosta a většina nezávislých	4

Zdroj: Autorka na základě údajů z www.izbori.hr

Starostova frakce neměla většinu v radě *Dubravě*, *Samoboru* a *Supetaru*. Každá z těchto obcí spadá do jiné velikostní kategorie. V *Dubravě* starostova SDP⁵⁷ navázala spolupráci s HNS a HSU, čímž získaly převahu nad původně vítěznou HDZ. Strany SDP, HNS a HSU podepsaly v roce 2012 koaliční dohodu pro spolupráci v dalších volbách 2013.⁵⁸ V *Samoboru* získal starosta po volbách většinu v radě díky koalici jeho HSS s SDP a HNS (Šipuš 2012).

Koalici, která by zajistila starostovi většinovou podporu, se nepodařilo utvořit v *Supetaru*. Místní starosta Dinko Hržič za koalici HDZ a HSS stojí proti většině v radě, kterou ovládá SDP-HNS. Tato konstelace způsobila problémy. V roce 2010 bylo odloženo zasedání rady, které mělo rozhodnout o rozpočtu. Členové koalice SPD-HNS se nechtěli účastnit jednání, protože nesouhlasili s politikou a praktikami HDZ. Starosta prohlásil, že členové stran SDP a HNS blokují rozhodování a on by uvítal vypsání nových voleb. K tomuto kroku v praxi nedošlo (Radić 2012).

2.4.8.2 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Ve zkoumaných municipalitách došlo k rozděleným většinám ve třech případech, přičemž ve dvou z nich se podařilo díky koaličním jednáním zajistit starostovi většinovou podporu. Nízký počet rozdělených většin může být důsledkem synchronizovaného termínu volby starosty a rady a také faktu, že

⁵⁷ Zkratky a názvy příslušných politických stran jsou vysvětleny v kapitole 2.4.6.

⁵⁸ *SDP-HNS-HSU potpisali koalijski sporazum na razini općine Dubrava* [online]. HSU, 23.11.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.zagrebacka.hsu.hr/novosti/198-potpisan-koalijski-sporazum-u-dubravi>.

kandidát na starostu může být zároveň lídrem kandidátky do rady (Podolnjak 2010).

Chorvatský systém místní správy je možné charakterizovat jako *presidencialismus* kombinovaný s fragmentovaným a polarizovaným multipartismem. Takové systémy jsou podle Mainwaringa (1993) náchylné k zablokování. Chorvatský systém umožňuje za jistých podmínek odvolání starosty, což pravděpodobnost zablokování snižuje. Vzhledem k tomu, že starosta disponuje rozsáhlými exekutivními pravomocemi, mohou rozdělené většiny způsobovat problém s fungováním systému. Problémy se projeví například v obci *Supetar*, kde opoziční strany blokovaly schválení starostova návrhu rozpočtu.

Přímá volba starostů v Chorvatsku proběhla pouze jedenkrát, a na základě této jedné volby nelze vyvozovat definitivní závěry. V akademické literatuře se analýzy přímé volby starostů v Chorvatsku vyskytují jen zřídka. Jedinou prací, která se jí podrobněji věnuje je studie Roberta Podolnjaka (2010), která je spíše zaměřena na fázi schvalování a implementace přímé volby než na její dopady.

2.5 Přímá volba starostů v Polsku

2.5.1 Systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura

Prvním porevolučním krokem k vytvoření nového systému územní samosprávy byla příprava a následné začlenění osmi zákonů o lokální samosprávě do polské ústavy v roce 1990. Místní správa původně zahrnovala pouze jednu úroveň, a to obce. Až v rámci pozdějších reforem v letech 1992, 1997 a 1999 vzniklo tříúrovňové správní členění na obec „*gmina*“, okres „*powiat*“ a vojvodství „*województwo*“. Roku 1998 proběhla významná decentralizace, při které bylo převedeno deset tisíc státních zařízení do vlastnictví obcí, regionů a vojvodství a také došlo k výrazné finanční decentralizaci. Polsko v současnosti „dobře zapadá do severoevropského modelu správního uspořádání, jež je charakteristický silnou lokální úrovní a relativně slabou úrovní regionální“ (Trojan 2009: 234-235). Další reformy probíhaly až do roku 2002 a týkaly se například změn volebního systému do rad, omezení počtu zastupitelů a zavedení přímé volby starostů (Swianiewicz 2003: 291-293).

Tab 20 Polské obce podle velikostních kategorií

Velikost obce	Počet obcí	% obcí
> 2 500	29	1,20 %
2 500 - 4 999	551	22,10 %
5 000 - 9 999	1 065	42,80 %
10 000 - 39 999	705	28,30 %
40 000 >	139	5,60 %
Celkem	2 489	100 %

Zdroj: Trojan 2009: 238

V roce 2006 bylo v Polsku 2478 obcí, které se rozdělují na vesnické obce, smíšené městsko-vesnické obce a městské obce. Obce s největší rozlohou se nacházejí na severu Polska, zatímco v jižním Polsku najdeme obce menší s větším počtem obyvatel. Průměrný počet obyvatel polské obce je 15500. Nejvíce (42,8 %) obcí má mezi 5000 a 9999 obyvateli. Průměrný počet obyvatel města je 26300⁵⁹ a v Polsku se nachází 889 měst. Z nich 39 má populaci vyšší než sto tisíc obyvatel (Trojan 2009: 238-239). Porovnání

⁵⁹ Údaje z roku 2006.

polských obcí podle velikosti zobrazuje Tabulka 20. Tabulka 21 potom ukazuje počet měst podle populace a vojvodství.

Tab 21 Počet měst podle populace a vojvodství

Vojvodství	Počet měst podle populace								
	Celkem	>2 000	2 000 - 4 999	5 000 - 9 999	10 000 - 19 999	20 000 - 49 999	50 000 - 99 999	100 000- 199 999	200 000
POLSKO	892	48	256	188	180	134	47	22	17
Dolnośląskie	91	2	22	30	17	13	4	2	1
Kujawsko-pomorskie	52	4	16	11	13	3	2	1	2
Lubelskie	41	1	13	7	8	8	3	–	1
Lubuskie	42	2	16	5	13	4	–	2	–
Łódzkie	43	–	12	8	7	10	5	–	1
Małopolskie	57	1	13	17	13	10	1	1	1
Mazowieckie	85	4	21	14	23	16	4	1	2
Opolskie	35	2	8	13	6	4	1	1	–
Podkarpackie	46	4	11	14	7	6	3	1	–
Podlaskie	36	6	11	6	5	5	2	–	1
Pomorskie	42	1	8	11	8	10	2	–	2
Śląskie	71	1	11	12	11	13	11	9	3
Świętokrzyskie	31	4	10	6	5	3	2	–	1
Warmińsko-mazurskie	49	1	18	7	12	8	1	2	–
Wielkopolskie	109	10	41	20	18	13	5	1	1
Zachodnio-pomorskie	62	5	25	7	14	8	1	1	1

Zdroj: Węclawowicz, Łotocka, Baucz 2010: 18

2.5.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

Jednou z nejvýznamnějších reforem interní lokální struktury byla změna postavení polských starostů. V původní úpravě z roku 1990 byli starostové velmi slabí. Byli voleni spolu s výbory na čtyřleté období radou, která je mohla prostou většinou hlasů na jakémkoliv zasedání odvolat. Pozice exekutivy byla velmi nestabilní a nedařilo se jí uskutečňovat ucelenou strategii (Swianiewicz 2003: 293-294).

Role exekutivy byla postupně posilována. Nejdříve byla zvýšena většina potřebná k odvolání exekutivy na 3/5 všech radních, poté byla stanovena

podmínka, že mezi navržením hlasování o odvolání starosty a reálným hlasováním musí být prodleva 30 dnů. Pokud by starosta odvolán nebyl, další hlasování o odvolání se mohlo konat až po šesti měsících (Swianiewicz 2003: 293-294). Postupné posilování role exekutivy na úkor rady bylo završeno v roce 2002, kdy parlament schválil přímou volbu starostů. Kromě úpravy způsobu volby došlo i k posílení pravomocí starosty, který převzal kompetence dosud svěřené kolektivnímu exekutivnímu orgánu. Systémový prvek odvolání starosty zůstal zachován. Ovšem odvolání je možné pouze po schválení v referendu (Swianiewicz 2003: 294).

Důvodem k zavedení přímé volby starostů byla nízká voličská podpora komunálních samospráv a nízká volební účast v lokálních volbách. Přímá volba měla přinést větší odpovědnost politických představitelů a zvýšit důvěru voličů, kteří uváděli v průzkumech, že komunální politici jsou zkorumpovaní. Podle Swianiewiczze (2003) došlo k reformě také díky vlivu ostatních Evropských zemí. Přímá volba starostů byla v 90. letech rozšířeným trendem a předmětem debat v mnohých zemích (Swianiewicz 2003:294).

2.5.3 Postavení starosty

Starosta je předsedou výkonného výboru, který je volen radou. Na rozdíl od ostatních členů exekutivy je předseda volen přímo. Tento systém je možné podle klasifikace Henryho Bäckea (2005) nazvat *semi-presidencialismus*. Ve vesnických obcích se nazývá starosta „wójt“, ve městech purkmistr „burmistrz“ s v městech nad 100 tisíc obyvatel nese titul prezident města „prezydent miasta“ (Trojan 2009: 243). Jako v celé této diplomové práci budu dále nazývat polské předsedy výkonných výborů „starosta“.

Starosta koordinuje práci výboru a v případě nouze má pravomoc převzít jeho rozhodovací pravomoci. Taková rozhodnutí starosty musí poté výbor zpětně schválit. Důležitou pravomocí starosty je navrhopvat kandidáty na funkce místopředsedů a členů výkonného výboru a také podávat návrhy na jejich odvolání. Pokud není výbor zvolen do šesti měsíců po zveřejnění výsledků voleb, je rada obce rozpuštěna a vyhlášeny předčasné volby (Trojan 2009:

243). Starosta může být odvolán v referendu, pokud je volební účast vyšší než 30 % (Wollmann 2009: 133).

2.5.4 Role obecní rady a výborů

Rozhodovací a kontrolní funkce má rada obce „*rada gminny*“. Rada zřizuje revizní komisi a další kontrolní komise, které nemusí být složeny pouze ze zvolených radních. Počet členů rady se pohybuje od 15 do 45. Rada rozhoduje o volbě a odvolání výkonného výboru, jehož činnost zároveň kontroluje. „Rada má dále celou řadu schvalovacích kompetencí, při nichž se rozhoduje o rozpočtu, záležitostech vlastního zdanění, statutu obce, změnách místních územních plánů, majetkových záležitostech obce nebo hospodářských programech“ (Trojan 2009: 241).

Rada jmenuje obecního tajemníka a pokladníka a rozhoduje o převzetí úkolů státní správy. Zasedání rady organizuje a řídí její předseda volený absolutní většinou radních. Disponuje titulem starosta nebo primátor, ale jeho funkce je odlišná od přímo voleného starosty (Trojan 2009: 241).

Výkonným orgánem obce je výbor „*zarzad*“, který je volen prostou většinou radních v tajném hlasování. Členové výboru nemusí být členy rady. Mezi hlavní úkoly výboru patří hospodaření s obecním majetkem, správa obecního rozpočtu, výkon přenesených úkolů státní správy a zpracování návrhů usnesení rady. Výbor spolupracuje s obecním úřadem, jehož vedoucí představitele jmenuje

a odvolává. Absolutní většina radních může odvolat výbor. Jednotlivé členy výboru je možné odvolat na žádost starosty za přítomnosti poloviny všech radních. Vyžadován je souhlas prosté většiny (Trojan 2009: 242).

2.5.5 Volební systém

Při volbách do obecních rad jsou v Polsku užívány dva volební systémy – většinový v malých obcích a proporční ve městech. Tento systém umožňuje volit v malých obcích osobnosti a ve větších městech, kde je osobní znalost kandidátů málo častá, naopak politické strany. Hranice, která dělí volební systém na poměrný a většinový je 20 tisíc obyvatel (Swianiewicz 2003: 292).

V obcích do 20 tisíc obyvatel udělují voliči hlasy jednotlivým kandidátům. Zvoleni jsou kandidáti s největším počtem získaných hlasů bez ohledu na jejich stranickou příslušnost. V obcích nad 20 tisíc obyvatel voliči hlasují pro kandidátní listinu jako celek, přičemž mají možnost udělit jeden preferenční hlas. Mandáty se přidělují *d'Hondtovým systémem* a uzavírací klausule činí 5 % (Trojan 2009: 244-245).

Pro volbu starostů se používá dvoukolový většinový systém. Prvního kola se často účastní víc než 10 kandidátů. Pokud se koná druhé kolo, postoupí do něj pouze dva nejúspěšnější kandidáti. Volba starosty se koná současně s volbou rady. V obcích s populací nižší než 20 tisíc jsou úspěšní nezávislí kandidáti. V této velikostní kategorii není stranická příslušnost rozhodující. Naopak v obcích nad 20 tisíc obyvatel volební systém nahrává stranickým kandidátům (Trojan 2009: 244-245).

Díky přímé volbě starostů se do čela polských obcí v letech 2002 a 2006 dostalo více nezávislých kandidátů než v roce 1998. Zvoleny byly silné osobnosti, které se vymezovaly proti politice celostátních stran a spíše se orientovaly na lokální témata jako například zlepšení životní úrovně vlastních obcí (Sbiejczuk 2006).

2.5.6 Stranický systém

Polský stranický systém na komunální úrovni charakterizuje nestabilita, slabá institucionalizace a nestálost vztahů mezi politickými stranami. S tím je spojená nízká identifikace voličů s konkrétními politickými stranami. Voliči mění své stranické preference bez ohledu na program politických stran. Místo stálých programů se strany zaměřují na populistické kampaně. V menších obcích jsou velice úspěšní nezávislí kandidáti. V povolebních jednáních vznikají i široké koalice opozičních stran. V době rozporů mezi stranami Občanská platforma (PO) a Právo a spravedlnost (PiS) byl na komunální úrovni možný vznik jejich koalice (Sbiejczuk 2006).

V menších obcích bývají úspěšné strany Sebeobrana, Polská rolnická strana (PSL) a Právo a spravedlnost (PiS). Ve velkých městech je typicky úspěšná strana Občanská platforma (PO). Geograficky nevyváženou podporu má Liga polských rodin (LPR). V polských komunálních volbách se objevuje fenomén „*hidden parties*“. Jedná se o formálně nezávislé kandidáty, kteří ale ve skutečnosti podporují nějakou politickou stranu. Ve volbách roku 2006 získali kandidáti těchto skrytých stran 9 % mandátů. Nejdůležitější pozici v těchto volbách měli nezávislí kandidáti, kteří „získali 77 % křesel v malých obcích a 51 % křesel ve velkých obcích. Z celkového počtu kandidátů přitom bylo 69 % nestraníků“ (Trojan 2009: 248).

V roce 2006 bylo pouze 18 % zvolených starostů členem politické strany. Mnoho starostů po zavedení přímé volby sestavilo vlastní nezávislé kandidátní listiny a založilo svoji podporu na vlastní osobnosti. Počet nezávislých listin a kandidátů narostl po zavedení přímé volby i ve velkých městech, jejichž rady ovládaly dříve především politické strany (Gendźwiłł 2012: 503-504).

Podle Adama Gendźwiłła nevykazují místní nezávislé listiny ve velkých městech znaky tradičních politických stran. Lokální listiny jsou neformální a nedají se pokládat za politické strany ani sdružení. Nemají jasný program, spíše jsou to lokální administrativní jednotky, které řídí starosta. Nemají zkušenosti s opoziční politikou a nejsou na roli opozičních politiků připraveni.

Lokální listiny existují proto, že je spojuje silný lokální lídr. Členové těchto listin se liší od ostatních stranických politiků především tím, že se zaměřují na lokální samosprávu jako takovou a ne na politiku. Nestranické listiny se v polské lokální politice etablovaly a jsou alternativou k tradičním politickým stranám (Gendźwiń 2012: 515-516).

V polské lokální politice nejčastěji působí následující politické strany:

Pravicové strany v polské komunální politice:

- Občanská platforma/ *Platforma Obywatelska* (PO)
- Liga Polských rodin/ *Liga Polskich Rodzin* (LPR)
- Svaz demokratické levice- Unie práce/ *Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy* (SLD-UP)

Levicové a středo-levicové strany:

- Levice a demokrati/ *Lewica i Demokraci* (LiD)
- Sebeobrana/ *Samoobrana*
- Polská rolnická strana/ *Polskie Stronnictwo Ludowe* (PSL)

Konzervativně- populistická strana:

- Právo a spravedlnost/ *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS)

Zdroj: Sbiejczuk (2006); Trojan (2009); Cabada et al. (2008).

2.5.7 Volební účast

Volební účast v polských lokálních volbách se v letech 1990 až 2010 pohybovala okolo 40 %. K jejímu snížení na 33 % došlo v roce 1994, ale v následujícím roce znovu překročila 40 % hranici. V prvním roce konání přímé volby starostů se volební účast snížila o 3 % oproti předchozím volbám v roce 1998 (viz tabulka 22). V následujících volbách roku 2006 a 2010 docházelo ke zvyšování volební účasti. V roce 2010 bylo znovu dosaženo volební účasti 47 %, což odpovídá volební účasti z roku 1998. V parlamentních volbách docházelo od roku 1993 do roku 2005 k postupnému snižování volební účasti. V lokálních volbách se volební účast navyšovala mezi lety 2002 a 2010.

Vzhledem k prvotnímu snížení volební účasti po první přímé volbě a následnému navýšení v dalších volbách se nedá konstatovat, že by přímá volba starostů v Polsku vedla ke zvýšení volební účasti.

Tab 22 Volební účast v Polsku

Komunální volby		Parlamentní volby	
Rok	Volební účast	Rok	Volební účast
1990	42 %	1989	62 %
1994	33 %	1993	51 %
1998	47 %	1997	48 %
2002	44 %	2001	46 %
2006	46 %	2005	41 %
2010	47,32 %	2007	54 %

Zdroj: Autorka podle Swianiewicz 2011: 498 a <http://wybory2010.pkw.gov.pl>

Volba starosty se koná ve stejném termínu jako volba rady. Pro volbu starosty se používá samostatný hlasovací lístek (Tokaj 2003). Rozdíl ve volební účasti ve volbách starostů a rad byl v roce 2006 v pětadvaceti municipalitách velmi malý. Z dvanácti municipalit, kde byla volební účast ve volbě těchto dvou orgánů odlišná, se v deseti případech lišila o méně než 1 %, v jednom případě byla účast ve volbě starosty o 1,74 % nižší a v jednom případě nižší o 2,89 %. Průměrně byla účast ve volbě starostů v těchto pětadvaceti municipalitách o 0,16 % nižší než volební účast ve volbě rady. Tyto údaje včetně zdrojů jsou zaznamenány v tabulce P13 v příloze 4.

2.5.8 Rozdělené většiny

2.5.8.1 Analýza starostovsko-radních konstelací

Analyzovala jsem starostovsko-radní konstelaci v pětadvaceti municipalitách ve volbách 2002 a 2006. Nejčastěji se objevovala konstelace *nezávislý starosta a většina nezávislých*, a to v 34 případech. V šesti případech byl starosta členem politické strany, která měla většinu v radě. Pět z těchto šesti případů nastal v obcích nad 200.000 obyvatel a jeden v obci s 126061 obyvateli. Pětkrát čelil nezávislý starosta většině politické strany a dvakrát většina nezávislých stranickému starostovi. Výsledky analýzy shrnuje tabulka 23 a podrobnější informace se zdroji jsou v tabulkách P14 a P15 v příloze 4.

Z padesáti případů nastaly rozdělené většiny pouze jednou, a to v municipalitě *Płock* (126061 obyvatel) v roce 2002. Starosta byl členem Práva i Spravedlnost⁶⁰ (PiS), zatímco v radě získal 48 % křesel Svaz demokratické levice-Unie práce (SLD-UP).

Podle studie Swianiewiczze a Klimske (2003) došlo k rozděleným většinám po volbách 2002 v pěti z dvačtyřiceti měst s populací nad 100.000 obyvatel (Swianiewicz, Klimska 2003, cit. dle Swianiewicz 2003: 295). V mé analýze i v analýze Swianiewiczze a Klimske (2003) nastaly rozdělené většiny v municipalitách nad 100.000 obyvatel. V mém výzkumu převažovali v municipalitách do 50.000 obyvatel nezávislí starostové, pouze v jedné municipalitě v této velikostní kategorii byl zvolen stranický starosta.

Tab 23 Výsledky analýzy starostovsko-radních konstelací v Polsku

Starostovsko-radní konstelace	Polsko		Celkem
	2002	2006	
Rozdělené většiny	1	0	1
Homogenita	2	4	6
Nejasné nebo nestabilní většiny	1	1	2
Nezávislý starosta proti většině strany	2	3	5
Stranický starosta a většina nezávislých	1	1	2
Nezávislý starosta a většina nezávislých	18	16	34

Zdroj: Autorka na základě údajů z <http://wybory2002.pkw.gov.pl>; <http://wybory2006.pkw.gov.pl>

Ve volbách 2002 a 2006 získalo v osmačtyřiceti případech z padesáti křesla v radě nula až tři politické strany, přičemž zbytek mandátů získaly nezávislé listiny. Ve více než polovině případů se do rady dostaly jedna až dvě politické strany a k tomu nezávislé listiny. V osmi případech obsadily křesla pouze nezávislé listiny. Ve čtyřiceti případech zvítězili ve volbách nezávislí starostové a v deseti straničtí. Devět z těchto stranických starostů bylo zvoleno v obcích nad 50.000 obyvatel.

⁶⁰ Informace o politických stranách a zkratkách jsou v kapitole 2.5.6.

2.5.8.2 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Vysoký počet nestraničských kandidátů na starostu minimalizuje pravděpodobnost vzniku rozdělených většin v Polsku, které nastaly pouze jednou z padesáti případů. Častější je konstelace *straničský starosta a většina nezávislých a nezávislý starosta proti většině strany*, Tyto mohou být problematické, jak zmínil Colin Copus v souvislosti s Anglií (Copus 2004: 261).

Stejně jako v ostatních případových studiích jsem i v Polsku hledala informace o funkčnosti systému v městě *Plock*, kde vznikly rozdělené většiny. Žádnou zmínku o tom, že by zde došlo k problémům, se mi nepodařilo, ani ve spolupráci s doktorkou Katarzynou Radzik, najít.

Polský systém jsem zařadila do kategorie *semi-presidentských*, protože členy výkonného výboru volí rada. Teoreticky je tedy možné přesouvání mocenské převahy mezi starostou a výborem, jak o tom mluví Sartori (Sartori 2004: 140). Polský starosta má možnost odvolat členy výboru za přítomnosti poloviny radních, což posiluje jeho postavení. Nízký počet politických stran v radách, nestabilní straničský systém, nízká identifikace voličů s politickými stranami a významný podíl nestraničských politiků, kteří nemají zkušenosti s formováním jednotné opozice, snižuje pravděpodobnost výraznějších konfliktů za rozdělených většin v polských lokálních systémech.

Agnieszka Pawlowska a Katarzyna Radzik ve své studii (2007) o lokálním leadershipu napsaly, že jedním z dopadů přímé volby je vznik rozdělených většin, ke kterým dochází především ve velkých městech. Podle nich je velmi těžké rozhodovat efektivně v situaci, kdy většina v radě je v opozici vůči starostovi (Pawlowska, Radzik 2007: 49).

2.6 Přímá volba starostů v Itálii

2.6.1 Systém místní správy – historický vývoj a sídelní struktura

Až do 90. let fungoval italský systém místní správy na základě zákona z roku 1934 a vyznačoval se centralizovaností a vysokou byrokratizací. V roce 1972 se pravomoci municipalit ještě snížily tím, že ztratily finanční autonomii. Byly zrušeny lokální daně. Až v roce 1990 byl přijat rámcový zákon, který byl prvním krokem k přenosu moci z centra na lokální úroveň. Významnou změnou lokálního systému bylo zavedení přímé volby starostů v roce 1993. Reformy vyvrcholily v roce 2001, kdy byl změněn ústavní článek pět. Byly zde zakotveny tři rovnocenné úrovně italské místní správy. Lokální správa se stala centrem administrativní správy i plánování (Magnier 2004: 167; Baccetti 2001: 5-11).

Tři úrovně místní správy tvoří regiony, provincie a obce. Z dvaceti italských regionů má pět zvláštní status z kulturních, lingvistických nebo geografických důvodů (Dvořáková, Kunc 2009: 66). Regiony tvoří mezistupeň mezi centrální a lokální vládou. Provincie a municipality jsou jednotky místní samosprávy (Baccetti 2001: 5).

Největší část obyvatel (33,6 %) žije v municipalitách o velikosti 10 až 50 tisíc obyvatel. V obcích do 5 tisíc obyvatel žije 17,5 % populace, 19,3 % v municipalitách s 50 až 200 tisíci obyvatel. Města s populací nad 200 tisíc obývá 15,3 % obyvatel. Podrobněji je municipální struktura ukázána v tabulce 24.

Tab 24 Italské municipality podle velikostních kategorií

Velikost municipalit	Počet municipalit	% Municipalit	% Populace
> 500	838	10,3 %	0,4 %
501-1 000	1 121	13,8 %	1,4 %
1 001- 2 000	1 622	20,0 %	4,0 %
2 001- 3 000	1 008	12,4 %	4,2 %
3 001- 4 000	683	8,4 %	4,0 %
4 001- 5 000	468	5,8 %	3,5 %
5 001- 10 000	1 198	14,8 %	14,3 %
10 001- 15 000	462	5,7 %	9,5 %
15 001- 20 000	200	2,5 %	5,8 %
20 001- 30 000	197	2,4 %	8,0 %
30 001- 40 000	115	1,4 %	6,8 %
40 001- 50 000	45	0,6 %	3,5 %
50 001- 65 000	55	0,7 %	5,2 %
65 001- 80 000	21	0,3 %	2,5 %
80 001- 100 000	25	0,3 %	3,8 %
100 001- 250 000	31	0,4 %	7,8 %
250 001- 500 000	6	0,1 %	3,2 %
> 500 000	6	0,1 %	12,1 %
Celkem	8 101	100,0 %	100,0 %

Zdroj: Loughlin, Hendriks, Lindström 2011: 340

2.6.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

Přímá volba starostů byla zavedena na konci první italské republiky. Od 80. let procházela italská republika prohlubující se krizí, která vyvrcholila na počátku 90. let. Problémy byly v oblasti institucionální, daňové, objevoval se sílící regionalismus a krize důvěry voličů ve veškeré politiky (Říchová, Strahalová 2009: 76). V tuto dobu proběhla série korupčních skandálů tzv. „*Tangentopoli*“ (Bussu 2011: 2).

Cílem následných reforem bylo omezení italské partitokracie a korupce, změna mocenských poměrů mezi stranami a jejich kandidáty a také mezi centrální a lokální politikou. Byla snaha osvobodit starosty a místní exekutivní orgány od vlivu celostátních politických stran a zajistit efektivnější administrativu, nezávislou na politice (Bussu 2011: 3). Reformy měly umožnit vstup nových politiků do lokální politiky, kteří by přinesli nový nestraničský styl rozhodování.

Italské municipality byly do té doby „paralyzovány“ politickými stranami (Magnier 2004: 167). Na lokální úrovni se testovaly reformy, které měly vést k modernizaci celého italského politického a administrativního systému (Magnier 2004: 167).

Haller uvádí kromě nespokojenosti obyvatel s politikou čtyři motivy k zavedení přímé volby starostů:

- „větší stabilita komunálních samospráv,
- zajištění akceschopnosti lokálních samospráv,
- větší odpovědnost politických aktérů,
- větší efektivnost rozhodování.“ (Haller 1996: 29)

2.6.3 Postavení a pravomoci starostů

Starosta je hlavou exekutivy a má rozhodovací pravomoci. Délka jeho mandátu je stejná jako zastupitelstva, a to 5 let. Starosta má možnost být jednou znovuzvolen. Starosta jmenuje a odvolává členy exekutivy „*assessori*“, kterými nemusí být zvolení členové zastupitelstva. Další pravomocí starosty je jmenování administrativních manažerů. Odvolání starosty je možné pouze za současného rozpuštění zastupitelstva a vypsání nových voleb. (Bussu 2011: 7; Magnier 2009: 62; Baccetti 2001: 17). Protože starosta sám vybírá členy exekutivy, je tento systém podle Bäckovy (2005) typologie *presidentský*.

2.6.4 Postavení zastupitelstva a administrativy

Zastupitelstvo „*quinta*“ teoreticky disponuje kontrolními a řídicími pravomocemi. V praxi ale většinu administrativních a organizačních pravomocí nemá (Baccetti 2001: 20). Většina zákonů a rozhodnutí přichází od exekutivy nebo administrativy a zastupitelstvo je potom pouze schvaluje. Sonia Bussu (2011) zmiňuje faktickou přebytečnost zastupitelů (Bussu 2011: 8). Jedinou významnější pravomocí zastupitelů je rozhodování o rozpočtu (Bussu 2011: 11).

Starostova frakce získává po volbách bonus, čímž má starosta ve většině případů⁶¹ zajištěnou většinu v zastupitelstvu. Jeho pozici posiluje fakt, že si může určit členy exekutivy. V rozhovorech, které byly provedeny v rámci výzkumu Sonii Bussu (2011), se někteří zastupitelé vyjádřili, že exekutiva a zastupitelstvo jsou tak striktně oddělené, že nemají přehled o tom, o čem se rozhoduje. „Někdy se dozvíme z médií o věcech, které byly rozhodnuty“ (Bussu 2011: 12). Zastupitelstvo má možnost neschválit starostovy návrhy, ale starosta může v takovém případě pohrozit rezignací, což by vedlo k vypsání nových voleb (Larsen 2002: 123).

Zastupitelstvo má možnost vyslovit starostovi nedůvěru a hlasovat o jeho odvolání. Pokud je odvolání starosty schváleno, dojde k rozpuštění zastupitelstva a vypsání nových voleb (Baccetti 2001: 17). Ve většině případů⁶² dochází k předčasným volbám spíše z administrativních než z politických důvodů (Magnier 2009: 83).

Důležitou roli hrají představitelé administrativy. Mají formálně široké spektrum pravomocí, jsou chráněni odbory a mají silnou autonomii. „Mnoho manažerů se považuje za ty, co mají moc, protože považují politiky za něco krátkodobého“ (Bussu 2011: 12). Většina administrativních nařízení je schvalována exekutivou, takže na ně má zastupitelstvo jen minimální vliv. Někteří v průzkumu dotazovaní zastupitelé zmínili, že zasedání exekutivy jsou jen málokdy navštěvována všemi členy, takže jsou administrativní akty často podepsány pouze třemi nebo čtyřmi členy exekutivy (Bussu 2011: 12).

2.6.5 Volební systém

Zákonem 81/1993 byla zavedena přímá volba starostů⁶³. V obcích do 15 tisíc obyvatel je starosta volen relativně většinovým systémem v jednom kole společně se zastupitelstvem. Listina, která obdržela prostou většinu voličských

⁶¹ Detailnější charakteristika podmínek, za kterých získává starostova frakce většinu, je v kapitole 2.6.5.

⁶² Podle Magniera v devíti z deseti případů (Magnier 2009: 83).

⁶³ Speciální pravidla platí na Sicílii, která má specifické postavení v rámci Itálie.

hlasů, získá dvě třetiny zastupitelských křesel a její lídr se stává starostou. Zbytek křesel je rozdělen proporcčně mezi ostatní listiny (Larsen 2002: 122).

V obcích, jejichž populace přesahuje 15 tisíc, je zastupitelstvo voleno poměrným systémem s většinovou prémie (Haller 1996: 32). Starosta je zvolen bez ohledu na úspěch jeho listiny. Kandidatura starosty musí být spojena s kandidaturou jedné nebo více kandidátních listin. Tyto listiny, pokud obdrží víc než 40 % hlasů, získají v případě zvolení starosty v prvním kole⁶⁴ 60 % křesel. Druhé kolo volby starosty se koná nezávisle na výsledku voleb do zastupitelstva. Listina kandidáta zvoleného ve druhém kole starostovských voleb získá 60 % zastupitelských křesel. Výjimkou je situace, kdy ve volbách do zastupitelstva obdrží víc než polovinu voličských hlasů jiná listina. V takovém případě starostova listina nezískává bonus a křesla jsou rozdělena proporcčně mezi všechny listiny⁶⁵ (Podoljnak 2002: 122; Baccetti 2001: 12-13).

2.6.6 Stranický systém

Volby v roce 1993 znamenaly propad tradičně nejsilnější Křesťanské demokracie „*Democratia cristiana*“ (DC). Do popředí se naopak dostala Demokratická strana levice „*Partito Democratico della Sinistra*“ (PDS), nástupkyně komunistické strany. Velký úspěch dále zaznamenala postfašistické Italské sociální hnutí „*Movimento Social Italiano*“ (MSI), a to zejména v jižních částech země. Problémem tradičně silných stran po roce 1993 byla nemožnost vytvářet koalice. Křesťanští demokraté a Italské sociální hnutí nedokázali najít koaliční partnery a jejich kandidáti byli považováni za příliš zkompromitované. Po roce 1993 došlo k proměně stranického systému. Úspěšné byly především středolevé koalice (Baccetti 14-15; Dvořáková, Kunc 2009: 78).

První poreformní volby znamenaly úpadek a reorganizaci stran, ačkoliv Sonia Bussu (2011) píše, že strany postupně zase získaly svůj vliv. Reorganizace do jisté míry pokračuje i nadále, což se projevuje ve fragmentaci italských

⁶⁴ Kandidát na starostu musí získat víc než 50 % hlasů, aby byl zvolen v prvním kole.

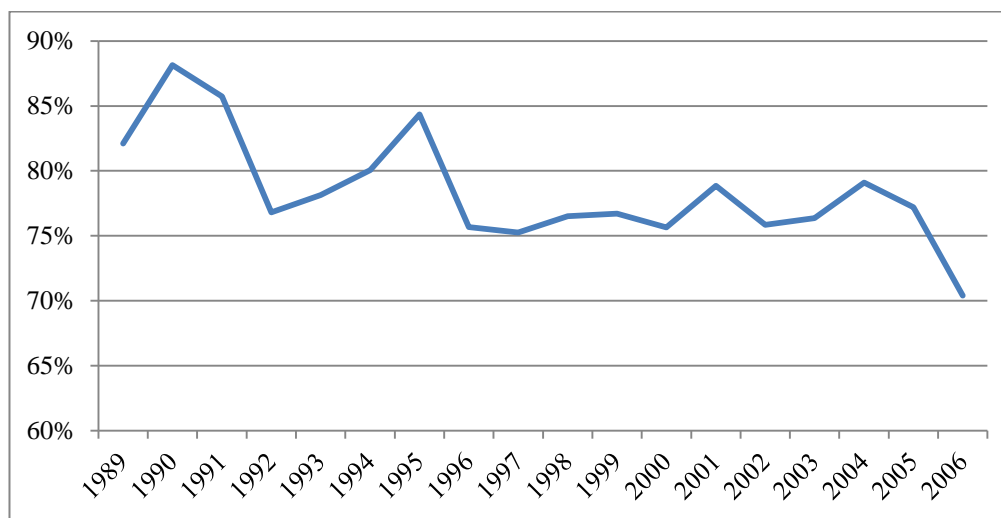
⁶⁵ Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

zastupitelstev (Bussu 2011: 8). K návratu původní prominentnosti pomohly stranám jejich posílené vnitřní frakce (Magnier 2009: 84). Zastupitelé se setkávají se situacemi, kdy se v průběhu schvalování legislativy jejich strana rozdělí, spojí s jinými stranami, anebo úplně zanikne (Bussu 2011: 16).

2.6.7 Volební účast

Volební účast na italské komunální úrovni je tradičně vysoká, pohybuje se okolo 80 % (Larsen 2002: 122). V době krize první republiky voliči spíše vyžadovali lepší vládnutí než širší možnosti participace. Voliči přihlíželi skandálům a korupci. Jejich prioritou bylo zavedení takového systému, který by byl efektivní, transparentní a odpovědný (Baccetti 2001: 9-10). Zvýšení volební účasti nebylo motivem zavedení přímé volby starostů (Larsen 2002: 122).

Graf 3 Volební účast v italských lokálních volbách



Zdroj: Autorka dle Magnier 2009: 86-87

Zatímco volební účast v italských parlamentních volbách od roku 1992 do roku 2001 postupně klesala, došlo po první přímé volbě starostů v roce 1993 ke krátkodobému zvýšení volební účasti v lokálních volbách (viz tabulka 25 a graf 3). V roce 1996 se volební účast snížila a ustálila se na hodnotách mezi 75 % až 76 %. Vyšší byla volební účast v roce 2001, kdy se lokální volby konaly současně s parlamentními. V roce 2004 se volební účast mírně zvýšila, ale poté došlo k dalšímu poklesu.

Po zavedení přímé volby starostů došlo ke krátkodobému zvýšení volební účasti. Dlouhodobě přímá volba starostů volební účast v italské lokální politice neovlivnila (Magnier 2009: 86-87). Starosta je volen současně se zastupitelstvem na jednom hlasovacím lístku (v municipalitách všech velikostních kategorií). Volební účast ve volbě starosty a zastupitelstva je tedy stejná.⁶⁶

Tab 25 Volební účast v Itálii

Rok	Volební účast lokální volby	Volební účast parlamentní volby
1989	82,11 %	
1990	88,14 %	
1991	85,74 %	
1992	76,80 %	87,29 %
1993	78,15 %	
1994	80,05 %	86,14 %
1995	84,36 %	
1996	75,67 %	82,88 %
1997	75,26 %	
1998	76,52 %	
1999	76,70 %	
2000	75,64 %	
2001	78,86 %	81,38 %
2002	75,84 %	
2003	76,37 %	
2004	79,11 %	
2005	77,20 %	
2006	70,41 %	83,62 %

Zdroj: Magnier 2009: 86-87

⁶⁶ Článek 71 a 72D legislativního nařízení ze dne 18. srpna 2000, č. 267: „*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*“.

2.6.8 Rozdělené většiny

2.6.8.1 Výzkum H. Hallera

Haller provedl analýzu voleb v roce 1995 v obcích do 13 tisíc obyvatel v Jižním Tyrolsku. V těchto municipalitách se starostou stává lídr vítězné kandidátky. Jeho analýzu zde uvádím proto, že analyzoval situaci v municipalitách s rozdělenými většinami.

Ze 112 starostů mělo 103 absolutní většinu v zastupitelstvu. Tři starostové měli relativní většinu a šest starostů nebylo členem většinové frakce (Haller 1996: 87-89). Ve třech obcích *Branzoll*, *Prettau* a *Salum* neměl starosta většinovou podporu v zastupitelstvu, které odmítlo schválit jím navržené členy výborů. Protože nebylo možné dosáhnout dohody, došlo k rozpuštění zastupitelstva a vypsání nových voleb. Podle Hallera nový systém volby starostů nepřinesl do systému stabilitu (Haller 1996: 60-63).

Haller zjistil, že v roce 1995 získávali starostové menší podporu než politické strany. Ve 103 obecních zastupitelstvech, ve kterých měla nějaká frakce absolutní většinu křesel, získal starosta příslušející této frakci ve 35 případech méně než 50 % voličských hlasů. Důvodem byl velký počet neplatných hlasovacích lístků. Příkladem takové situace je obec *Altrei*, kde starosta zvítězil s 45,8 % hlasů, zatímco jeho strana získala 81,6 %. Podle Hallera kandidovala v obcích s nízkými zisky starostů jen jedna kandidátní listina (často Jihotyrolská lidová strana „*Südtiroler Volkspartei*“) nebo případně jedna kandidátní listina doplněná o jednu menší listinu. Jediná možnost volby byla mezi kandidáty na starostu. Ten byl v mnohých případech také pouze jeden. Mnoho voličů reagovalo na malý počet kandidátů tím, že vhažovali do urn neplatné hlasovací lístky a starostové pak nezískali absolutní většinu hlasů (Haller 1996: 87-94).

2.6.8.2 Analýza starostovsko-radních konstelací

Všichni starostové analyzovaných pětadvaceti municipalit s populací nad 15 tisíc obyvatel zvolení roku 2009 (případně 2007 a 2008) byli členy politické

strany. Nejvíce starostů (19) bylo členem strany⁶⁷ „*Partito Democratico*“ (Pd). Čtyři starostové byli za stranu „*Popolo della Libertá*“ (PdL), jeden za „*l’Ulivo*“ a jeden za „*Forca Italia*“. Ve všech případech nastala homogenní situace, kdy starostova strana měla absolutní většinu křesel v zastupitelstvu. Starostové zvolení v municipalitách do 15 tisíc obyvatel kandidovali až na jednu výjimku za místní nezávislé listiny. Ve všech případech starostova listina (příp. strana) získala absolutní většinu křesel v radě. Podrobnější data se zdroji jsou v tabulkách P16 a P17 v příloze 5.

2.6.8.3 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Ukázalo se, že italský volební systém s většinovou premií dokáže velmi dobře zajistit starostovi většinovou podporu. Ve všech padesáti municipalitách měl starosta podporu absolutní většiny zastupitelů. Rozdělené většiny nenastaly.

V municipalitách do 15 tisíc obyvatel hrají roli převážně nestraničné listiny a nestraniční kandidáti, jejichž listiny získávají po volbách dvě třetiny křesel. V mé analýze voleb roku 2009 rozdělené většiny nenastaly. Ve všech případech měl starosta zajištěnu absolutní většinu svojí frakce pro prosazení návrhů. V Hallerově výzkumu v roce 1995 nastaly rozdělené většiny v šesti municipalitách ze 112.

Italský systém v obcích nad 15 tisíc obyvatel je *presidencialismem* kombinovaným s fragmentovaným multipartismem. Takové systémy jsou (na národní úrovni) podle Mainwaringa (1993) náchylné k zablokování. Experti dotázaní ve studii Micallefa a Rhodia (2003) zmínili problém fragmentace stranického systému, který může způsobovat konflikty. Malé strany sice získávají málo mandátů, ale mohou hrát rozhodující roli v tvorbě většinových koalic (Micallef, Rhodio 2003). Ve výzkumu Hallera z 90. let v menších municipalitách rozdělené většiny nastaly v šesti případech a ve třech z nich se systém zablokoval. To ukázalo, že v případě, že v Itálii nastanou rozdělené většiny, může to způsobit problém s funkčností systému.

⁶⁷ Většina starostů byla podporována koalicí více stran (viz tabulka P17 v příloze 5).

Podle novější studie Carla Baccetti (2001) a Annicka Magniera (2003) zajišťuje italský systém vznik homogenity a přináší stabilitu do systému. K předčasným volbám dochází většinou z administrativních důvodů (Baccetti 2001: 20-21; Magnier 2003: 83, 192). Podle politiků dotázaných v průzkumu Sonii Bussu (2011) je hrozba rozpuštění zastupitelstva v případě vyslovení nedůvěry starostovi nástrojem, jak donutit zastupitele, aby podporovali starostovy návrhy (Bussu 2011: 11).

2.7 Přímá volba starostů v Rakousku

2.7.1 Systém místní správy v Rakousku – historický vývoj a sídelní struktura

Rakouská místní samospráva má dlouhou tradici. Některým městům a městysům byla přiznána samostatnost již ve středověku. Správu obcí měly na starosti vrchnosti a panství. Zákon o obcích z roku 1849 zakotvil zásadu, že základem svobodného státu jsou svobodné obce. První obecní pořádky byly vymezeny Říšským zákonem o obcích z roku 1862. Rakousko se skládá z devíti spolkových zemí. Nejnižší správní jednotkou jsou obce a vyšší jednotkou okresy (Burianová 2007: 77).

V Rakousku žije většina obyvatel (78 %) ve venkovských oblastech. V roce 2012 mělo 62,2 % obcí do 2.000 obyvatel⁶⁸ a 90 % obcí do 5.000 obyvatel. V obcích do 5.000 obyvatel žilo 55 % populace. V roce 2007 činila průměrná velikost rakouské obce 3518 obyvatel. Nejmenší rakouská obec *Gramais* má jen 59 obyvatel (Burianová 2007: 78). Tabulka 26 ukazuje rakouské obce podle velikostních kategorií.

⁶⁸ Vlastní výpočty dle: *Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2012*. [online] Statistik Austria, 14.5.2012 [cit 2013-03-25]. Dostupné z WWW: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html.

Tab 26 Rakouské obce dle velikostních kategorií

Velikostní kategorie	Počet obyvatel	% obyvatel	Počet obcí	% obcí
>500	63 545,00	0,75	187	7,93
501-1 000	326 040,00	3,86	431	18,29
1 001- 1 500	619 216,00	7,33	496	21,04
1 501- 2 000	609 733,00	7,22	352	14,93
2 001- 2 500	526 994,00	6,24	238	10,10
2 501- 3 000	441 379,00	5,23	161	6,83
3 001- 5 000	1 016 997,00	12,05	267	11,33
5 001- 10 000	1 040 242,00	12,32	152	6,45
10 001- 20 000	610 905,00	7,24	47	1,99
20 001- 30 000	308 522,00	3,65	13	0,55
30 001- 50 000	156 788,00	1,86	4	0,17
50 001- 100 000	265 146,00	3,14	4	0,17
100 001- 200 000	460 957,00	5,46	3	0,13
200 001- 500 000	265 318,00	3,14	1	0,04
> 1 000 000	1 731 236,00	20,50	1	0,04
Celkem	8 443 018,00	100	2357	100

Zdroj: Autorka dle rakouského statistického úřadu www.statistik.at

2.7.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů

Přímá volba starostů byla zaváděna postupně jednotlivými spolkovými zeměmi. Ve Vorarlbersku se experimentovalo s přímou volbou starostů již v 50. letech. V 90. letech zavedly přímou volbu nejprve Korutany (1990), poté Tyrolsko (1991) a Burgenland roku 1992. Ústavní soud v této době shledal, že přímá volba byla v rozporu s ústavou. Pro její zavedení bylo třeba změnit ústavu. V roce 1994 došlo k novelizaci rakouské ústavy, kdy byl k článku 117 přidán odstavec 6, který umožnil volit starostu přímo (Trauner 2001: 6-15). V tomto roce schválil přímou volbu starostů zemský sněm Salcburska a později se přidaly spolkové země Horní Rakousko (1996) a Vorarlbersko (1998). Dnes je přímo volen starosta šesti rakouských spolkových zemí (Trauner 2001: 15-18).

Podle Hallera (1996) nebylo zavedení přímé volby starostů v Rakousku „žádnou přímou nutností“ (Haller 1996: 27). V souvislosti s projednáváním přímé volby u ústavního soudu dominovali v debatě o zavedení přímé volby

především právníci a specialisté na právo. Haller uvádí jako hlavní motivace pro zavedení přímé volby starostů oživení lokální demokracie, snížení „rozmrzelosti“ voličů, dynamizaci politických procesů a omezení netransparentních zákulisních koaličních vyjednávání (Haller 1996: 27-28).

Přímá volba měla umožnit voličům rozdělit hlasy pro různé strany⁶⁹ a přímo si zvolit představitele obce. V Rakousku se v té době objevovalo stále více nových alternativních kandidátních listin a po volbách byla nutná koaliční vyjednávání. Strany měly tendenci jmenovat na starostu nekonfliktní kandidáty, kteří byli schopni činit ústupky ostatním stranám. Docházelo k přidělování exekutivních postů jiným než vítězným stranám. Tato koaliční vyjednávání byla v politické praxi označována za „politické čachry“, „zákulisní obchod“ nebo „falšování vůle voličů“ (Haller 1996: 28).

Haller (1996) uvádí devět argumentů pro přímou volbu starostů v Rakousku:

- „posílení pozice starosty,
- větší nezávislost na politických stranách,
- posílení „arbitrární“ role,
- větší šance pro politicky nezávislé kandidáty,
- vyjasnění politické odpovědnosti,
- silnější nasazení technokratů,
- tvrdší politické střety,
- vyloučení koaličních vyjednávání,
- prostředek proti politické rozmrzelosti.“ (Haller 1996: 29)

V Rakousku se objevily obavy z fungování systému, ve kterém starosta nebude disponovat většinovou podporou v zastupitelstvu. Političtí představitelé Rakouska měli obavy z vládyschopnosti „Regierbarkeit“ systému za takové situace (Haller 1996: 30).

⁶⁹ Volič může při hlasování do zastupitelstva podpořit „svoji“ stranu a při volbě starosty podpořit jinou stranu, případně zohlednit kvality konkrétního kandidáta.

2.7.3 Postavení a pravomoci přímo voleného starosty

Pravidla přímé volby starostů nejsou v Rakousku jednotná, každá spolková země si je nastavuje individuálně (Haller 1996: 30). Ústava stanovuje pouze základní principy organizace obcí. Každá obecní samospráva musí mít tři orgány: obecní radu, představenstvo a starostu (Burianová 2007: 83).

Starosta je výkonným orgánem obce a jeho hlavní funkce jsou reprezentace obce navenek, provádění politických úkolů, implementace rozhodnutí rady nebo rozhodnutí referenda, zajišťování spolupráce se soukromým sektorem, vedení obecního úřadu a výkon přenesené působnosti (Pleschberger 2003: 127). Starosta je volen ve stejném termínu jako obecní rada. Čtyřleté funkční období má starosta Vídně, pětileté období starostové v Burgenlandu, Salcbursku, Dolním Rakousku, Štýrsku a Vorarlbersku, šestileté volební období je v Korutanech, Horním Rakousku a Tyrolsku (Burianová 2007: 84).

Starosta předsedá obecní radě, která je nejvyšším politickým orgánem, v jehož kompetenci je rozhodování o exekutivním orgánu, obecním představenstvu a všech dalších obecních orgánech (Trauner 2001: 189). Ve všech spolkových zemích, kde je starosta volen přímo, platí pravidlo, že přímo zvolený starosta musí být zvoleným členem rady (Trauner 2001:189-190).

Podle článku 117 odstavce 5 ústavy mají volební listiny zastoupené v radě nárok na proporční zastoupení v obecním představenstvu. Starosta, který není členem listiny zastoupené v radě, má ve většině obcí nárok na členství v tomto orgánu nebo je dodatečným členem. Hlasovací právo v představenstvu nemají starostové v Korutanech, Burgenlandu a Štýrsku⁷⁰ (Trauner 2001: 191-193).

V Salcbursku je postavení starosty posíleno. Pro schválení návrhu v radě je třeba prostá většina hlasů. Pokud je hlasování vyrovnané, rozhodne hlas předsedy rady/starosty. Dále mají starostové v Salcbursku vždy právo na členství v obecním představenstvu a mají zde hlasovací právo (Trauner 2001: 191).

⁷⁰ Ve městě Salzburg má starosta pouze poradní funkci. První přímá volba se zde konala roku 1999 (Hofer, Wolfgruber 1999:12).

Ve spolkových zemích Burgenland, Salcbursko, Korutany, Horní Rakousko a Vorarlbersko je možné odvolat starostu.⁷¹ O odvolání rozhodují voliči. Řízení o odvolání starosty začíná vyslovením nedůvěry radou. Návrh na hlasování o odvolání starosty podává a schvaluje rada.⁷² V Burgenlandu a Korutanech je starosta odvolán na základě souhlasu více než poloviny voličů. V Burgenlandu je toto pravidlo doplněno o podmínku minimální 40 % volební účasti na hlasování. V Horním Rakousku a Salcbursku musí být odvolání starosty stvrzeno absolutní většinou platných odevzdaných hlasů (Trauner 2001: 138-146).

2.7.4 Role obecní rady

Obecní rada „*Gemeinderat*“ nebo „*Gemeindevertretung*“⁷³ je ústředním politickým orgánem. Spravuje obecní majetek, rozhoduje o kompetencích, schvaluje obecní rozpočet, sestavuje účetní uzávěrku, vydává nařízení a vyhlášky, rozhoduje o plánu rozvoje města, regulačním plánu apod. Zároveň je to orgán kontrolní, který dohlíží na ostatní orgány obce. Rada zřizuje výbory a poradní sbory (Burianová 2007: 84).

Exekutivním orgánem je obecní představenstvo „*Gemeindevorstand*“.⁷⁴ Ústava stanovuje, že v představenstvu musí mít proporční zastoupení všechny hlavní strany zvolené do rady (Fallend 2011: 187). Každá frakce v obecní radě má většinou možnost si zvolit svého zástupce do obecního představenstva (Burianová 2007: 84). Protože starosta nemá možnost jmenovat členy exekutivy, patří Rakouské municipality s přímo voleným starostou do *semi-presidentských systémů* (v typologii Henryho Bäcka, 2005).

2.7.5 Volební systém

Obecní rady jsou voleny poměrným volebním systémem a k přepočtu na mandáty se užívá *d'Hondtův* volební dělitel. Není povolena kandidatura

⁷¹ Starostu nelze odvolat v Tyrolsku.

⁷² V Burgenlandu a Salcbursku podává návrh minimálně jedna čtvrtina radních, v Korutanech a Vorarlbersku jedna třetina a v Horním Rakousku dvě třetiny radních.

⁷³ Toto označení se používá v Salcbursku.

⁷⁴ Ve městech se nazývá městské představenstvo a ve statutárních městech městský senát.

individuálních nezávislých kandidátů s výjimkou případů, kdy žádný subjekt nepředloží kandidátní listinu. „V takovém případě ústava připouští, že mandát získají osoby, jejichž jména se na hlasovacích lístcích objeví nejčastěji“ (Burianová 2007: 86). V malých obcích často vznikají subjekty, jejichž název je odvozen od jména nejvýraznějšího kandidáta, většinou kandidáta na starostu. Přímá volba starostů se koná současně s volbou obecní rady a používá se dvoukolový volební systém (Burianová 2007: 85-88).

2.7.6 Stranický systém

Vzhledem k malé průměrné velikosti rakouských municipalit je lokální politika obecně vnímána jako nestraničká. Strany jsou méně důležité než na úrovni spolkových zemí či na národní úrovni. Voliči chápou funkci svých lokálních představitelů spíše jako praktickou a manažerskou než jako politickou (Fallend 2011: 188). Fungování lokálních samospráv je konsensuální. Často jsou tvořeny koalice více stran (Fallend 2011: 189-190).

Politické strany, které se objevují na lokální úrovni, jsou strany působící i na národní úrovni. Jediná strana, která by se dala považovat za regionální stranu, je Spojenectví pro budoucnost Rakouska „*Bündnis Zukunft Österreich*“ (BZO), jež se v roce 2005 odtrhla od FPÖ a působí především v Korutanech. V tyrolských volbách v roce 2008 byla úspěšná Dinkhauserova listina „*List Dinkhauser*“, která by se mohla vyvinout v další silnou regionální stranu (Fallend 2011: 183).

Z celonárodně působících stran je neúspěšnější Lidová strana Rakouska „*Österreichische Volkspartei*“ (ÖVP), která dominuje v rurálních oblastech čtyř spolkových zemí. Sociálně demokratická strana Rakouska „*Sozialdemokratische Partei Österreichs*“ (SPÖ) je silná ve čtyřech provinciích a v městských oblastech. Mezi další významné strany se řadí původně liberálně-nacionální, dnes pravicově populistická Strana svobodomyšlných „*Freiheitliche Partei Österreichs*“ (FPÖ), Zelení „*Grüne Alternative*“ (GA) a Komunistická strana Rakouska „*Kommunistische Partei Österreichs*“ (KPÖ) (Fallend 2011: 183). „Ve velké většině obcí vítězí ÖVP nebo SPÖ, pouze

v menších obcích získávají vedoucí pozici v obecních radách i listiny sestavené výlučně pro danou obec“ (Burianová 2007:88; Říchová, Strahalová 2009: 201-205).

2.7.7 Volební účast

Tabulka 27 ukazuje vývoj volební účasti v Horním Rakousku. Po první přímé volbě starostů v roce 1997 nedošlo ke zvýšení volební účasti. Naopak volební účast ve volbě rady klesla o 4 % a v následujících volbách roku 2003 klesla o 2,8 %. V roce 2009 se volební účast mírně zvýšila, ale nedosáhla výše volební účasti před přímou volbou. Volební účast ve volbě rady a starosty byla vždy nižší než ve volbě zemského sněmu. Volební účast ve volbě starosty byla v Horním Rakousku v letech 1997 a 2003 nižší než volební účast ve volbě rady.

Tab 27 Vývoj volební účasti v Horním Rakousku

Rok	Volební účast ve volbě rady	Účast ve volbě starosty	Účast volba zemského sněmu
1945	92,2		92,2
1949	89,7		95,7
1955	93,2		93,9
1961	92,2		92,8
1967	91,8		92,3
1973	91,6		92,2
1979	88,4		89
1985	85,9		86,4
1991	84,6		85,2
1997	80,6	80,1	81
2003	77,8	77,5	78,6
2009	79	79	80,3

Zdroj: Autorka podle záznamů zemské vlády Horního Rakouska

Tabulka 28 ukazuje vývoj volební účasti v Salcbursku. Od roku 1979 do roku 1994 volební účast ve volbách rady postupně klesala. V roce 1994 po první přímé volbě starostů klesla volební účast oproti minulým volbám o 2 %. V následujících volbách 1999 a 2004 došlo ke zvýšení volební účasti. Volební účast roku 2004 byla o něco vyšší než v roce 1989. Volební účast ve volbě starostů byla v Salcbursku v roce 2004 o 0,20 % nižší než ve volbě rady a ve

volbách 2009 byla stejná. Přímá volba starostů nevedla ke zvýšení volební účasti v lokálních volbách v Salcbursku.

Tab 28 Vývoj volební účasti v Salcbursku

Rok	Volební účast	
	Volba rady	Volba starosty
1974	80,60 %	-
1979	81,30 %	-
1984	79,70 %	-
1989	74,40 %	-
1994	72,40 %	-
1999	73,90 %	N/A
2004	76,80 %	76,60 %
2009	72,10 %	72,10 %

Zdroj: Autorka dle údajů zemské vlády Salcburska

Rozdíl ve volební účasti ve volbě starostů a rady byl v pětadvaceti analyzovaných municipalitách z Horního Rakouska minimální. Ve volbách roku 2009 byla průměrná volební účast ve volbě starosty o 0,03 % nižší než ve volbě rady. V tomto roce došlo k rozdílům ve volební účasti v pěti municipalitách a pouze v jedné z nich se voleb starosty účastnilo více voličů než voleb rady. Rozdíl však činil pouze 0,1 %. V letech 1997 a 2003 byla průměrná volební účast v těchto volbách stejná.

V Salcbursku ve volbách 2009 byla průměrná volební účast ve volbě starosty v pětadvaceti municipalitách o 0,04 % vyšší. Ve čtyřech municipalitách byl rozdíl pouze o 0,1 % a v jedné municipalitě (866 obyvatel) byla volební účast ve volbě starosty vyšší o 1 %. Ve volbách 2004 se průměrně zúčastnilo voleb starosty o 0,80 % voličů méně než voleb rady. Všechna analyzovaná data a seznam zdrojů jsou v tabulkách P18 a P19 v příloze 6. Z celkem 100 analyzovaných případů v obou spolkových zemích se volební účast lišila v dvaceti případech. Ve čtrnácti případech byla volební účast ve volbě starosty nižší než ve volbě rady a v šesti případech vyšší.

Starostové v Horním Rakousku a Salcbursku jsou voleni současně s radami a to na zvláštním volebním lístku.⁷⁵ Rozdíl ve volební účasti ve volbě starostů a rady byl v obou spolkových zemích velmi malý, nepřesáhl nikdy 1 %. V Salcbursku i Horním Rakousku došlo po zavedení přímé volby starostů ke snížení volební účasti. V Horním Rakousku o 4 % a v Salcbursku o 2 %.

2.7.8 Rozdělené většiny

2.7.8.1 Analýza starostovsko-radních konstelací ve vzorku municipalit z Horního Rakouska a Salcburska

V Horním Rakousku nastala po volbách 2009 z pětadvaceti obcí dvaadvacetkrát homogenita, jedenkrát stál nezávislý starosta proti většině politické strany a jednou stranický starosta proti většině nezávislých. Rozdělené většiny byly v obcích *St. Pantaleon* (3092 obyvatel) a *Laakirchen* (9542 obyvatel). Výsledky analýzy ukazuje tabulka 29 a podrobnější přehled se zdroji tabulka P20 v příloze 6.

Tab 29 Starostovsko-radní konstelace v Horním Rakousku a Salcbursku

Starostovsko-radní konstelace	Horní Rakousko	Salcbursko	Celkem
	2009	2004	
Rozdělené většiny	2	4	6
Homogenita	22	20	42
Nejasné nebo nestabilní většiny	0	1	1
Nezávislý starosta proti většině strany	1	0	1
Stranický starosta a většina nezávislých	0	0	0
Nezávislý starosta a většina nezávislých	0	0	0

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet dle: www.salzburg.gv.at; www.land-oberoesterreich.gv.at

V roce 2004 byla ve dvaceti z pětadvaceti Salcburských obcí starostovsko-radní konstelace homogenní. Jedenkrát byly většiny nejasné a čtyřikrát nastaly rozdělené většiny. Bylo to v obcích *Mühlbach am Hochkönig* (1521 obyvatel),

⁷⁵ Zákon z 4.července 1996 o volbě členů obecní rady a starosty (Oö. Kommunalwahlordnung), LGBl.Nr. 81/1996; Salzburger Gemeindewahlordnung 1998, Nr. 117/1998.

Bad Gastein (4362 obyvatel), *Mittersill* (5443 obyvatel) a *Bischofshofen* (10352 obyvatel). Tyto údaje se zdroji jsou zaznamenány v tabulce P21 v příloze 6.

2.7.8.2 Rozdělené většiny dle analýz zemských vlád v Salcbursku a Horním Rakousku

Zemská vláda v Horním Rakousku vydala v letech 2003 a 2009 publikaci, ve které jsou uvedeny výsledky voleb starostů. V tabulce 30 je zaznamenán počet vzniklých rozdělených většin. V roce 2003 z celkem 445 municipalit nastaly rozdělené většiny v dvaceti z nich. Osmnáct municipalit spadá do kategorie pod 5.000 obyvatel a dvě do kategorie 5.000 až 10.000 obyvatel. Ve dvanácti případech měla vítězná strana v radě relativní většinu křesel a v osmi případech většinu absolutní (Schöfecker 2003). Údaje o municipalitách, kde nastaly rozdělené většiny, jsou v tabulce P22 v příloze 6.

V roce 2009 došlo ze 444 municipalit v Horním Rakousku k rozděleným většinám v 39 případech, což je téměř dvakrát tolik než v roce 2003. Většina těchto municipalit byla do 5.000 obyvatel. Pouze ve dvou případech se jednalo o municipality o velikosti těsně nad 5.000 obyvatel a jedna municipalita měla 9542 obyvatel. Ve čtyřiceti případech měla vítězná strana relativní většinu a v sedmi případech absolutní většinu (Schöfecker 2009). Seznam municipalit s rozdělenými většinami je v tabulce P23 v příloze 6.

Tab 30 Rozdělené většiny v Horním Rakousku a Salcbursku

Rok	Horním Rakousku	Salcbursko
2003	20	-
2004	-	10
2009	39	3
celk. municipalit	444/445	119

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet dle: Schöfecker 2003 a 2009; www.salzburg.gv.at

Zemská vláda v Salcbursku vydala v roce 2009 zprávu o výsledcích lokálních voleb. Ze 119 municipalit došlo k rozděleným většinám ve třech (viz tabulka 30). Všechny se řadí do velikostní kategorie do 10.000 obyvatel.

V *Bischofshofen* a *Mühlbach am Hochkönig* byl zvolen starosta za ÖVP⁷⁶ a absolutní většinu v radě získala SPÖ. V *Bramberg am Wildkögel* stál starosta za SPÖ proti relativní většině ÖVP (Raos et al. 2009).

Pro porovnání jsem analyzovala výsledek voleb 2004 v těchto municipalitách. V tomto roce se objevilo rozdělených většin třikrát více než ve volbách 2009 (celkem v deseti municipalitách). Rozdělené většiny se objevovaly ve všech velikostních kategoriích. V pěti municipalitách byly většiny nejasné.⁷⁷ Přehled rozdělených většin v Salcbursku v roce 2004 je uveden v tabulce P25 v příloze 6 a rok 2009 v tabulce P24.

2.7.8.3 Rozdělené většiny v municipalitách Horního Rakouska

Zaměřila jsem se na šest obcí, kde došlo k rozděleným většinám, abych zjistila, zda rozdělené většiny způsobují problém s funkčností systému. V *St. Veit im Innkreis* (406 obyvatel) měla po volbách 2009 relativní většinu ÖVP a starosta byl členem SPÖ. Podle záznamů ze zasedání rady v letech 2010 a 2011 schválila rada všechny starostovy návrhy jednohlasně.⁷⁸

V *Altschwendt* (665 obyvatel) došlo k rozděleným většinám po volbách 2003 i 2009. Starostou se stal Josef Söberl (SPÖ), ale absolutní většinu křesel v radě obsadila ÖVP. Starosta po svém zvolení prohlásil, že ze vzniklé situace nemá obavy. Bude se snažit vyjednávat s politiky z ÖVP a bude upřednostňovat věcnou politiku před stranickou politikou (Prodingler 2003: 3).

Rozdělené většiny nastaly také v roce 2009 municipalitě *Naarn* (3517 obyvatel). Podle zápisu ze zasedání rady z let 2011 a 2012 byla většina rozhodnutí přijata jednohlasně nebo většinou radních. Jednohlasně byly také

⁷⁶ Informace o stranách a jejich zkratkách jsou v kapitole 2.7.6.

⁷⁷ *Land Salzburg* [online]. 2013 [cit 2013-04-10]. Dostupné z WWW: <http://www.salzburg.gv.at>.

⁷⁸ *Verhandlungsschrift 5-2010 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Gemeinde St.Veit/I. am 07.12.2010* [online]. Gemeinde St.Veit /I., 2010 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.st-veit-innkreis.at/gemeindeamt/html/221573770_1.pdf; *Verhandlungsschrift 3-2011 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Gemeinde St.Veit/I. am 30.09.2011* [online]. Gemeinde St.Veit /I., 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.st-veit-innkreis.at/gemeindeamt/html/222732861_1.pdf.

schváleny všechny finanční otázky, včetně finančního plánu na léta 2012 až 2015.⁷⁹

V *Laakirchen* (9542 obyvatel) v roce 2009 poprvé po šedesáti letech nastala situace, kdy žádná strana nezískala absolutní většinu křesel v radě. Starosta Mag. Anton Holzleithner (SPÖ) stál proti relativní většině ÖVP v radě. Holzleithner se po svém zvolení domníval, že bude mít složitější pozici než jeho předchůdci, protože bude muset všechny návrhy před jejich schválením projednávat s radou. Očekával, že jeho pozice bude slabší než pozice předchozích starostů. Starosta dále vyjádřil svou připravenost ke kompromisům a ke snaze navázat spolupráci politických stran. Jeho cílem bylo být moderátorem a dbát na kooperaci všech stran.⁸⁰

V listopadu 2010 při hlasování o dotacích pro spolky přehlasovala ÖVP a FPÖ návrh starosty. Holzleithner poté návrh pozměnil a ten byl s podporou FPÖ schválen. Ostatní body zasedání včetně finančních otázek byly schváleny jednohlasně nebo s jedním hlasem proti. I v roce 2012 byly všechny návrhy schváleny jednohlasně nebo dostatečnou většinou radních. Systém tedy v *Laakirchen* fungoval bez problému.⁸¹

Podobná situace byla i v municipalitě *St. Pantaleon* (3092 obyvatel). Starosta za ÖVP stál po volbách 2009 proti relativní většině SPÖ v radě. V roce 2012 se podařilo schválit všechny finanční návrhy stejně jako členy výborů a místostarostu jednohlasně.⁸²

⁷⁹ *Beschlüsse des Gemeinderates vom 15. Dezember 2011* [online]. Naarn, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/15.12.2011.pdf>; *Beschlüsse des Gemeinderates vom 22. September 2011* [online]. Naarn, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/22.09.2011.pdf>; *Beschlüsse des Gemeinderates vom 21. Juni 2012* [online]. Naarn, 2012 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/21.06.2012.pdf>.

⁸⁰ *Bgm. Anton Holzleithner. Antrittsrede vom 29. Oktober 2009* [online]. ÖVP Objektiv, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.laakirchen.ooevp.at/Objektiv/objektiv09_4.pdf.

⁸¹ *VP Laakirchen Objektiv* [online]. Laakirchen, 2009, No. 4 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.laakirchen.ooevp.at/Objektiv/objektiv09_4.pdf.

⁸² *Verhandlungsschrift* [online]. St. Pantaleon, 15.2.2012 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.stpantaleon.at/sys/upload/GR15.02.2012PR.pdf>.

2.7.8.4 Rozdělené většiny v Salcburských municipalitách

V Salcbursku jsem analyzovala situaci čtyř municipalit, kde došlo k rozděleným většinám, abych zjistila, zda nastaly problémy s funkčností systému. V *Bischofshofen* (10352 obyvatel) byl po volbách 2004 starosta Josef Rohrmoser členem ÖVP a relativní většinu křesel v radě získala SPÖ. V roce 2009 měla SPÖ většinu absolutní. Rohrmoser se v roce 2004 vyjádřil, že se bude snažit navázat spolupráci všech stran SPÖ, ÖVP, FPÖ a GA. To se mu podařilo, protože na zasedáních v květnu 2004, 2010 i 2012 byla všechna důležitá rozhodnutí, včetně návrhů změn rozpočtu, schválena jednohlasně.⁸³

Situaci v *Mittersill* (5443 obyvatel) byla v analýze rakouského svazu měst popsána jako obzvláště těžká.⁸⁴ Starostova FPÖ získala pouze pět mandátů v radě, zatímco ostatní strany obsadily dvacet křesel. Starosta Wolfgang Viertel v roce 2004 vystoupil z FPÖ a stal se nezávislým. Ve volbách 2009 kandidoval za nezávislou listinu „*Liste Dr. Wolfgang Viertel – Gemeinsam für Mittersill*“ (VIERT), která získala necelých 70 % křesel v radě. Rozhodování v prvním zmíněném volebním období probíhalo bez potíží, v roce 2007 byly všechny návrhy, včetně finančních a včetně návrhu rozpočtu, schváleny jednohlasně stejně jako při zasedání v roce 2011.⁸⁵

V *Bad Gastein* (4362 obyvatel) stál starosta Gerhard Steinbauer (ÖVP) proti relativní většině SPÖ. Na jednáních rady v červnu 2006 a červenci 2007 byla všechna rozhodnutí schválena jednomyslně nebo absolutní většinou hlasů. V prosinci 2006, kdy se projednávalo navýšení rozpočtu, došlo také

⁸³ *Bischofshofen informiert* [online]. Bischofshofen, 2004, No. 1 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.bischofshofen.at/fileadmin/chef-redakteure/dokumente/Zeitung/stadtzeitung_april_2004.pdf; <http://www.bischofshofen.at/>.

⁸⁴ *Kurzanalyse der Kommunalwahlen im Bundesland Salzburg* [online]. Österreichischer Städtebund, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: [http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/kurzanalyse-der-kommunalwahlen-im-bundesland-salzburg.html?tx_felogin_pi1\[forgot\]=1](http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/kurzanalyse-der-kommunalwahlen-im-bundesland-salzburg.html?tx_felogin_pi1[forgot]=1).

⁸⁵ *Gemeindevertretungswahl 2009* [online]. Stadtgemeinde Mittersill, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.mittersill.at/system/web/wahl.aspx?bezirkonr=0&detailonr=220328010&menuonr=218645353>; *Niederschrift, Gemeindevertretung vom 3.12.2007* [online]. Marktgemeinde Mittersill, 2007 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://root.riskommunal.net/gemeinde/mittersill/gemeindeamt/html/gv071203.pdf>; *Niederschrift, Gemeindevertretung vom 6.12. 2011* [online]. Marktgemeinde Mittersill, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://mittersill.spoe.at/mediaarchiv//147/media/Protokolle/111206_GV_ohne_Ueberpruefungsausschuss.pdf.

k jednohlasnému souhlasu. Na tomto zasedání si radní jednohlasně schválili Vánoční prémii.⁸⁶ Podobná situace byla i v *Sankt Margarethen im Lungau* (764 obyvatel). Rozpočet i další otázky na zasedáních v prosinci 2005 a listopadu 2006 byly schváleny jednomyslně.⁸⁷

2.7.8.5 Rozdělení většiny a funkčnost systému

Rozdělení většiny v Salcbursku a Horním Rakousku nastaly v šesti municipalitách do 10.000 obyvatel (ze vzorku padesáti případů). Lokální systém se velmi podobá konsociačnímu modelu Bogumila a Holtkampa (2005). Obecní rada se chová jako jednotná instituce, která je prostředníkem mezi správou a občany. Jak zmínili starostové obcí *Bischofshofen* a *Laakirchen*, je zde snaha většinové i opoziční frakce rozhodovat a vystupovat jednotně. Většina rozhodnutí, včetně těch sporných jako je rozhodování o rozpočtu, byla přijata jednomyslně.

Rakouský systém s přímo voleným starostou jsem zařadila do *semi-presidentských*. Tyto systémy umožňují přesouvání mocenské převahy v rámci exekutivy. G. Trauner (2001) píše, že za *homogeneity* má starosta podporu své strany nebo frakce a zároveň disponuje jistou mírou autonomie, což posiluje jeho postavení. Při konfliktu se může obrátit na lid a hájit se tím, že má přímou legitimitu voličů. Za *nejasných nebo nestabilních většin* je moc starosty do jisté míry labilní. Starosta může díky své přímé legitimitě jednat nezávisle na neshodách v radě a být stabilizujícím prvkem (Trauner 2001: 200). V Horním Rakousku a Salcbursku je možné odvolat starosta na návrh rady s následným schválením v referendu (Trauner 2001: 138-146). Tento mechanismus

⁸⁶ *Protokoll Nr.4/2006* [online]. Bad Gastein, 20.6.2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/Protokoll%2004.2006.pdf>; *Niederschrift. 22. öffentliche Sitzung der Gemeindevertretung Bad Gastein* [online]. Bad Gastein, 4.7.2007 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/22.%20plenum%2004.07.07.pdf>; *Niederschrift. 19. öffentliche Sitzung der Gemeindevertretung Bad Gastein* [online]. Bad Gastein, 13.12.2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/19.%20plenum%2013.12.06.pdf>.

⁸⁷ *Gemeindeblatt St. Margarethen/Sierning*, [online]. St. Margarethen, 12/2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.sankt-margarethen.at/gemeindeamt/download/219554562.pdf>; *Gemeindeblatt St. Margarethen/Sierning*, [online]. St. Margarethen, 12/2005 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.sankt-margarethen.at/gemeindeamt/download/219554577.pdf>.

motivuje starostu k dosažení kompromisu s opozičními stranami. Rozdělené většiny v analyzovaných obcích Horního Rakouska a Salcburska nezpůsobily problém s fungováním systému. Podle studie Micallefa a Rhodia (2003) je přímá volba v Rakousku hodnocena velmi pozitivně. Přímá volba starostů snižuje nespokojenost voličů s politikou, „vůle voličů není korumpována politickými dohodami mezi stranami“. Dotázaní nenašli na systému žádné reálné problémy a nevýhody (Micallef, Rhodio: 2003).

2.8 Přímá volba starostů v Německu

2.8.1 Systémy místní správy a zavádění přímé volby

2.8.1.1 Rozdíly mezi spolkovými zeměmi

Jedna z prvních koncepcí moderní německé lokální samosprávy má kořeny v Pruském městském pořádku „*Preussische Städteordnung*“ z roku 1808. Společným rysem mnoha municipalit se stalo duální uspořádání, které tvořila volená rada a radou volená exekutiva (buď starosta, nebo kolektivní orgán, tzv. magistrát). Po druhé světové válce se objevily mezi spolkovými zeměmi výraznější rozdíly. Ve spolkových zemích, které byly ve francouzské okupační zóně, fungoval systém volené rady a radou voleného exekutivního starosty. V Hesensku byl obnoven systém rady a magistrátu. Bádensko-Württembersko a Bavorsko, které se nacházely v americké okupační zóně, zavedly jako první přímou volbu starostů. Země britské okupační zóny Severní Porýní-Vestfálsko a Dolní Sasko opustily tradiční dualistický model a přešly na systém monistický. Starostova funkce spočívala v předsedání radě a vedle starosty zde existovala funkce ředitele obce, který stál v čele administrativního orgánu (Wollmann 2005: 29-31). V 90. letech postupně zavedly všechny spolkové země (s výjimkou městských států) přímou volbu starostů. Přes základní podobnosti se německé spolkové země zakládají na odlišných tradicích a politické situaci (Wollmann 2005: 32).

2.8.1.2 Okolnosti zavedení přímé volby starostů v Severním Porýní-Vestfálsku

Od 80. let se objevovala výrazná kritika systému místní správy v Severním Porýní- Vestfálsku. K problémům s nejasným rozdělením kompetencí mezi starostou a ředitelem a netransparentnosti v rozhodování se připojily finanční potíže obcí. Gerhard Banner napsal, že špatná finanční situace obcí je spojena s nedostatky ve fungování lokální správy. O reformě systému se mluvilo již od 80. let, kdy SPD navrhovala předefinování práce ve výborech a sloučení funkce starosty a ředitele obce do jedné. Pro nové lokální uspořádání se nedařilo najít většinovou podporu. Reforma získala širokou podporu až poté, co zástupci strany CDU a SPD přišli s myšlenkou přímé volby starosty, která se následně stala populární mezi voliči. Úspěch reformy byl také ovlivněn situací v ostatních spolkových zemích, které již v té době zavedly přímou volbu starostů. Severní Porýní- Vestfálsko nechtělo zavést přímou volbu jako poslední (Schulenburg 1999: 21-24; Holtkamp 2005: 14-18).

Reforma, přijatá roku 1994, přinesla sloučení funkcí starosty a ředitele do jedné, přímo volené funkce starosty. Vzhledem k politickým tlakům, především od strany SPD, bylo v systému zachováno relativně silné postavení rady. Zákodárci ponechali municipalitám pětileté přechodné období, během kterého měli zavést přímou volbu starostů. Zdlouhavé vyjednávání o změně lokálního systému způsobilo, že se reforma systému redukovala na zavedení přímé volby starostů (Schulenburg 1999: 114-117).

2.8.2 Systém místní správy

2.8.2.1 Systém místní správy v Bádensku- Württembersku

Komunální systém v Bádensku- Württembersku zůstal posledních šedesát let téměř beze změny. Vyznačuje se silným starostou, přímým vlivem obyvatel na složení rady díky kumulování a panašování a také širokými možnostmi obyvatel přímo participovat na rozhodování (Wehling 2010: 21). Bádensko-Württembersko se dělí na „Landkreise“ a „Stadtkreise“. Země je typická malými a středně velkými municipalitami. Téměř 80 % obcí má do 10 tisíc obyvatel. Pouze čtyři města mají více než 200 tisíc obyvatel. Polovina obyvatel (50,5 %) žije v municipalitách o velikosti do 20 tisíc obyvatel. Municipální strukturu Bádenska-Württemberska ukazuje tabulka 31.

Tab 31 Municipální struktura Bádenska-Württemberska

Velikostní kategorie	Počet obcí	% obcí	Populace	% populace
> 1 000	84	7,6	44,9	0,4
1 000 - 2 000	104	9,4	165,6	1,5
2 000 - 3 000	164	14,8	404,3	3,8
3 000 - 5 000	237	21,3	925,9	8,6
5 000 - 10 000	270	24,3	1 851,40	17,3
10 000 - 20 000	152	13,7	2 027,50	18,9
20 000 - 50 000	78	7,0	2 400,30	22,4
50 000 - 100 000	13	1,2	898	8,4
100 000 - 250 000	6	0,5	830,3	7,7
250 000 >	3	0,3	1 183,10	11,0
celkem	1 111	100	10 731,30	100,0

Zdroj: Schwarz: 2006

2.8.2.2 Systém místní správy v Severním Porýní- Vestfálsku

V Severním Porýní- Vestfálsku byl po britské okupaci zaveden v 50. letech systém místní správy, který se označoval jako Severoněmecká radní ústava „Norddeutsche Ratsverfassung“. V čele municipalit stál starosta volený radou a ředitel obce, rovněž volený radou, který zastupoval správní oblast. Na tomto systému bylo kritizováno nejasné rozdělení kompetencí, nízká transparentnost a omezená možnost vládnutí. Ústavní reformy byly provedeny v roce 1994,

kdy byla zavedena přímá volba starostů a v roce 2007, kdy byl upraven volební systém, zavedeny některé prvky přímé demokracie, změněna pravidla hospodaření obcí apod. (Kost 2010: 232- 237). Severní Porýní-Vestfálsko je spolková země s největší populací a také s nejhustším osídlením. Žije zde přibližně 18 milionů obyvatel a jeden kilometr čtvereční obývá asi 528 lidí. Ve spolkové zemi je 23 velkoměst, které nespádají pod žádný kraj a 373 obcí, které spadají pod 31 krajů. Počet velkoměst s populací nad 100 tisíc je třicet. Více než 67 % municipalit má mezi 10 a 50 tisíci obyvatel. V municipalitách nad 50 tisíc obyvatel žije 63,1 % populace. Municipální struktura Severního Porýní-Vestfálska je vyobrazena v tabulce 32.

Tab 32 Municipální struktura Severního Porýní-Vestfálska

	Velikostní kategorie	Počet obcí	% obcí	% populace
municipality spadající pod kraje	> 1 000			
	1 000 - 3 000			
	3 000 - 5 000	3	0,8	0,1
	5 000 - 10 000	50	12,6	2,3
	10 000 - 20 000	126	31,8	10,2
	20 000 - 50 000	141	35,6	24,3
	50 000 - 100 000	46	11,6	17,4
	100 000 >	7	1,8	4,6
velkoměsta	100 000 - 200 000	8	2,0	7,1
	200 000 - 500 000	10	2,5	16,1
	500 000 >	5	1,3	17,9
	celkem	396	100,0	100,0

Zdroj: Junkernheinrich, Micosatt 2009

2.8.3 Postavení starosty

2.8.3.1 Postavení starosty v Bádensku- Württembersku

Starosta je v Bádensku-Württembersku volen přímo již od roku 1952. Starosta má centrální postavení v komunálním systému. V jeho funkci jsou spojeny tři řídicí funkce. Je zároveň předsedou rady a všech jejích výborů, kde disponuje také hlasovacím právem. Je šéfem správy a reprezentantem a zástupcem obce

ve vnitřních i vnějších záležitostech (Wehling 2010: 24). Starosta předsedá zasedáním rady, svolává zasedání a sestavuje program (Wehling 2010: 28).

Pozice starosty je posílena přímou volbou a dlouhým volebním obdobím. Starostův mandát trvá 8 let, zatímco členové rady jsou voleni pouze na 5 let. Starostové jsou většinou znovuzvoleni a mohou vykonávat funkci tak dlouho, jak chtějí. Často starostové vykonávají funkci tři a více volebních období. Pouze 5 % starostů není znovuzvoleno (Wehling 2010: 27-28). Místostarostové jsou jmenováni po dohodě starosty s radou (Bogumil, Holtkamp 2005: 50). Bádensko-Württembersko jako zemi s tradičně velmi silným starostou bych zařadila do kategorie *prezidencialismu* v kategorizaci Henryho Bäcka (2005).

Více než polovina starostů jsou nestraníci a starostové si obecně drží od stran odstup. Voliči nevolí starosty proto, že jsou členy strany, ale spíše navzdory členství ve straně. V Bádensku-Württembersku nemají strany právo nominovat kandidáty na starostu. Ucházet se o tento post je možné pouze individuálně. Ve městech nad 100 tisíc obyvatel kandidáti potřebují podporu politické strany. Najdeme zde málo kandidátů, jejichž volební kampaň by nepodpořila nějaká politická strana. Tím, že nominace kandidátů stranami není přípustná, nedá se v Bádensku-Württembersku udělat jednoznačný přehled starostů podle jejich stranické příslušnosti (Wehling 2010: 26-27).

2.8.3.2 Postavení starosty v Severním Porýní- Vestfálsku

Starosta v Severním Porýní-Vestfálsku je ředitelem administrativy, předsedou rady a jejího hlavního výboru. Starosta sice není členem rady, ale disponuje v ní hlasovacím právem. Rozhoduje o záležitostech, které mu přidělí rada. Starosta svolává a řídí zasedání rady, zastupuje obec a radu navenek (Kost 2010: 237-238). Tabulka 33 ukazuje porovnání pravomocí starosty v Bádensku-Württembersku a Severním Porýní- Vestfálsku.

Tab 33 Srovnání pravomocí starostů Bádenska- Württemberska a Severního Porýní- Vestfálska

	Zákonné postavení starosty Bádenska- Württemberska	Zákonné postavení starosty Severního Porýní- Vestfálska
Hlasovací právo v radě a výborech	ano	ano, v radě a hlavním výboru
Vedení zasedání rady a výborů	ano	ano, v radě a hlavním výboru
Významná spolurozhodovací pravomoc o personálu	ano	o tomto rozhoduje rada
Pravomoc rady převzít zpět starostovy kompetence	ne	ano
Rozhodování v případech nouze	ano sám starosta	starosta společně s radním
Pozice místostarostů	relativně slabá vzhledem ke starostovi	relativně silné postavení vzhledem k starostovi
Nominační právo stran	žádné právo nominace stranami, žádné zábrany pro individuální kandidáty	upřednostnění stranických kandidátů před jednotlivci při nominaci
Odvolání během funkčního období	není možné	2/3 členů rady navrhuje odvolání, rozhodují voliči
Funkční období starosty	8 let	6 let

Zdroj: Bogumil, Holtkamp 2005: 50-51, aktualizováno dle Kost 2010: 238

Jörg Bogumil a Lars Holtkamp⁸⁸ ve své studii z roku 2005 porovnali postavení starostů Severního Porýní-Vestfálska (NRW) a Bádenska-Württemberska (BW) na příkladech obcí *Arnsberg* (NRW) a *Gmünd* (BW). Na základě tradičně silného postavení starosty v Bádensku-Württembersku a širšímu spektru kompetencí místního starosty se očekávalo, že z výzkumu vyjde starosta *Gmündu* jako silnější. Podle dotazníkového šetření byla ale silnější mocenská pozice starosty *Arnsbergu*. Místní starosta (člen CDU) měl dobré vztahy se svou frakcí. Místostarostu byl člen CDU a v radě disponovala absolutní většinou strana CDU, která zvýšila pravomoci starosty. Starosta byl

⁸⁸ Pomocí dotazníková šetření se starosty Bádenska-Württemberska a Severního-Porýní Vestfálska.

oblíbený u obyvatel, mimo jiné i tím, že přímo zapojoval voliče do rozhodování. Tento výzkum ukázal, že mocenské postavení a síla starosty nezáleží jen na formálním nastavení systému, ale i na osobnosti starosty a mocenské konstelaci (Bogumil, Holtkamp 2005: 55-61). V tabulce 34 je srovnání mocenské pozice starostů v *Arnsbergu* a *Gmündu*. Bogumil a Holtkamp (2005) popsali systém Severního Porýní- Vestfálska jako konkurenční, zatímco ten Bádensko-Württemberský jako konsociační (viz kapitola 1.5.5.).

Tab 34 Srovnání postavení starosty v Bádensku-Württembersku a Severním Porýní-Vestfálsku na příkladech obcí Arnsberg a Gmünd

	Arnsberg	Gmünd
Starosta	velmi dominantní (CDU)	nedominantní (CDU)
Starosta a strana	dobrá spolupráce s frakcí CDU také díky rozdělení úkolů, vysoce závazné dohody také díky vysoké stranické orientaci radních ze strany CDU	složitý vztah ke straně také díky konsensuálnímu přístupu, nízká závaznost dohod také díky nízké stranické identifikaci radních za stranu CDU
Starosta a rada	absolutní většina CDU, rozšíření kompetencí starosty, schopnost přesvědčovat i členy z jiných politických stran	absolutní většina CDU, typický komoří bez vize a schopnosti přesvědčovat
Starosta a voliči	je podle názoru radních oblíbený u voličů, propaguje přímou občanskou participaci, díky ní dostává radu pod tlak	podle názoru radních není příliš oblíbený u voličů, spíše nepropaguje občanskou participaci a nedostává tak radu pod tlak

zdroj: Bogumil a Holtkamp 2005: 83

2.8.4 Postavení rady

2.8.4.1 Postavení rady v Bádensku-Württembersku

Rada je kontrolní orgán, správní orgán a společně se starostou určuje politiku obce. Rada vytváří výbory, kterým předsedá starosta. Lokální rady jsou složeny především z místních „honorací“. Díky možnosti panašování a kumulování hlasů volí voliči napříč politickými stranami. Při volbě se

rozhodují spíše podle jednotlivých osobností (jejich vzdělání, zaměstnání, kvalifikace apod.), než podle stranické příslušnosti (Wehling 2010: 28-32).

Rozhodování v radě probíhá konsensuálně. Radní v Bádensku-Württembersku se rozhodují jako nezávislé osoby a nechají jen stěží ovlivnit frakcemi, nelze zde tedy hovořit o stranické disciplíně. Někde se utváří lokální uskupení, ale ta se dají vnějším pozorovatelem jen těžko analyzovat. Rady se mohou spojit proti starostovi, ale spíše k tomu nedochází a ani volič to neočekává. Voliči důvěřují kompetencím a schopnostem starosty. Při jeho volbě je kladen velký důraz na profesionalitu. Starosta si pro schvalování svých návrhů vytváří jednorázovou podporu v radě (Wehling 2010: 28-32).

2.8.4.2 Postavení rady v Severním Porýní- Vestfálsku

Rada rozhoduje o všech záležitostech obce, které zákon nepřidělil jinému orgánu. Rada disponuje rozhodovacími pravomocemi a ustavuje výbory, jejichž složení odpovídá síle frakcí. Rada řídí a kontroluje správu a jmenuje či volí úředníky. Některé kompetence může přenést na zástupce obvodů nebo na starostu. Tyto kompetence může opětovně převzít do své kompetence (Kost 2010: 240- 241). Rada si může v určitém okruhu záležitostí vyhradit možnost rozhodování pro sebe (Schulenburg 1999: 121). Rada určuje složení výborů a volí místostarostu ze svých řad,⁸⁹ a proto se tento systém dá nazvat *semi-presidencialismem* podle rozdělení Henryho Bäcka (2005).

V praxi má významné postavení správa, která podává velkou část návrhů. Většina podkladů a žádostí, o kterých rada jedná a které rada schvaluje, vychází ze správy. Profesionální správní úředníci mají přímý vliv na „laické“ radní. Tento systém občas nazývá „expertokracie“. Připravovaná reforma správy by měla přinést oddělení kompetencí správy a rady (Kost 2010: 241).

⁸⁹ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein- Westfalen (GemO NRW 1994), §67 a §58.

2.8.5 Volební systém

2.8.5.1 Volební systém v Bádensku- Württembersku

Starosta je volen většinovým systémem. Pokud žádný kandidát nezíská absolutní většinu hlasů v prvním kole, koná se nová volba.⁹⁰ Do roku 2005 se volba starosty konala vždy samostatně. Od roku 2005 je možné spojit volbu starosty s jinou volbou a zvýšit tím volební účast. Volby starostů nejsou centrálně organizovány a monitorovány, spadají do pravomocí jednotlivých měst a obcí (Klein 2011: 4-5).

Rada je volena poměrným systémem. K přepočítání hlasů na mandáty se používá *d'Hondtova formule* (Jüptner 2007: 68). Voliči mají možnost kumulování a panašování. Panašování umožňuje voličům hlasovat pro kandidáty napříč kandidátními listinami a kumulování udělit jednomu kandidátovi více hlasů. Dochází tak k personalizaci volebního systému a snížení vlivu politických stran. Volební období starosty a rady je odlišné, volby neprobíhají současně (Jüptner 2007: 68-69; Wehling 2010: 33).

2.8.5.2 Volební systém v Severním Porýní- Vestfálsku

Od roku 1994 do roku 2009 se pro přímou volbu starostů používal dvoukolový většinový systém. Reforma roku 2007 přinesla změnu a od roku 2009 stačí kandidátovi na zvolení získat prostou většinu platných hlasů. Zvítězit tak může i kandidát, který nezískal více než polovinu voličských hlasů (Kost 2010: 244).

Rada je volena pomocí poměrného volebního systému. Kandidátní listiny jsou vázané (Gehne 2008). Polovinu mandátů v radě získají kandidáti, kteří ve volebních okrscích získali právě prostou většinu hlasů. Druhá polovina křesel se rozdělí proporčně mezi volební listiny pomocí formule *Sainte-Laguë*. Do roku 2009 se používala metoda *Hare-Niemeyer*. Pětiprocentní klausule byla zrušena roku 1999 (Kost 2010: 244- 245).

Reforma z roku 2007 prodloužila funkční období starosty na šest let, čímž dojde k oddělení volby rady a starosty (Kost 2010: 238). Gehne (2008) a Kost

⁹⁰ Baden-Württemberg Gemeindeordnung (GemO), §45.

(2010) předpokládají, že dojde k zvýšení nezávislosti, posílení pozice starostů. Starostové budou mít možnost určovat dlouhodobější strategie. Oddělení voleb zvýší potenciál vzniku rozdělených většin (Gehne 2008: 282; Kost 2010: 239).

2.8.6 Stranický systém

2.8.6.1 Stranický systém v Bádensku- Württembersku

Politické strany nehrají na komunální úrovni stejnou roli jako na celostátní nebo zemské úrovni. Nejvíce mandátů získávají nezávislí kandidáti a to přes 50 % křesel. Relativně slabá je zde Křesťansko-demokratická unie (CDU) a ještě slabší Sociálně- demokratická strana (SPD). Podobné zisky jako SPD mívají zelení „*Bündnis 90/Die Grünen*“. Nezávislí kandidáti jsou tak úspěšní proto, že nejlépe odpovídají konsenzuálnímu typu komunální politiky v Bádensku-Württembersku. Na zdejší komunální úrovni je jen málo témat, které by vyvolávaly spory (Wehling 2010: 33). Voliči v tomto systému neoceňují politickou profilaci, ale osobnosti. Místní honorace mají tak propojené zájmy, že si nedovolí vyvolat veřejné spory. Starostové usilují především o to, aby našli co nejširší podporu pro své návrhy, bez ohledu na stranickou příslušnost (Wehling 2010: 33).

2.8.6.2 Stranický systém v Severním Porýní- Vestfálsku

V Severním Porýní- Vestfálsku měly tradičně největší vliv strany CDU a SPD. Významných zisků dosahovaly dále strany Svobodná demokratická strana „*Freie demokratische Partei*“ (FDP), Zelení „*Bündnis 90/Die Grünen*“, Centrum „*Zentrum*“ a Komunistická strana „*Deutsche Kommunistische Partei*“. Od roku 1999 se posílila mocenská pozice strany CDU. Zisky SPD klesly pod 30 %. Zelení jsou úspěšní ve velkých městech. Zisky strany „*Die Linke*“ se pohybují pod 5 %. Podpora nezávislých kandidátů je něco málo pod 5 % (Kost 2010: 253; Strahalová 2008: 201-206).

David H. Gehne (2008) zkoumal výsledky voleb 1999 a 2004 a zjistil, že v Severním Porýní- Vestfálsku se vyvinuly dva stranické modely. Prostředí malých katolických obcí je spíše konsociační. Dominuje zde CDU a objevují se

jasné většiny. Politická situace ve velkých městech je konkurenční. Objevují se zde fragmentované systémy více stran bez jasných většin. Dochází ke střídání CDU a SPD u moci (Gehne 2008: 162).

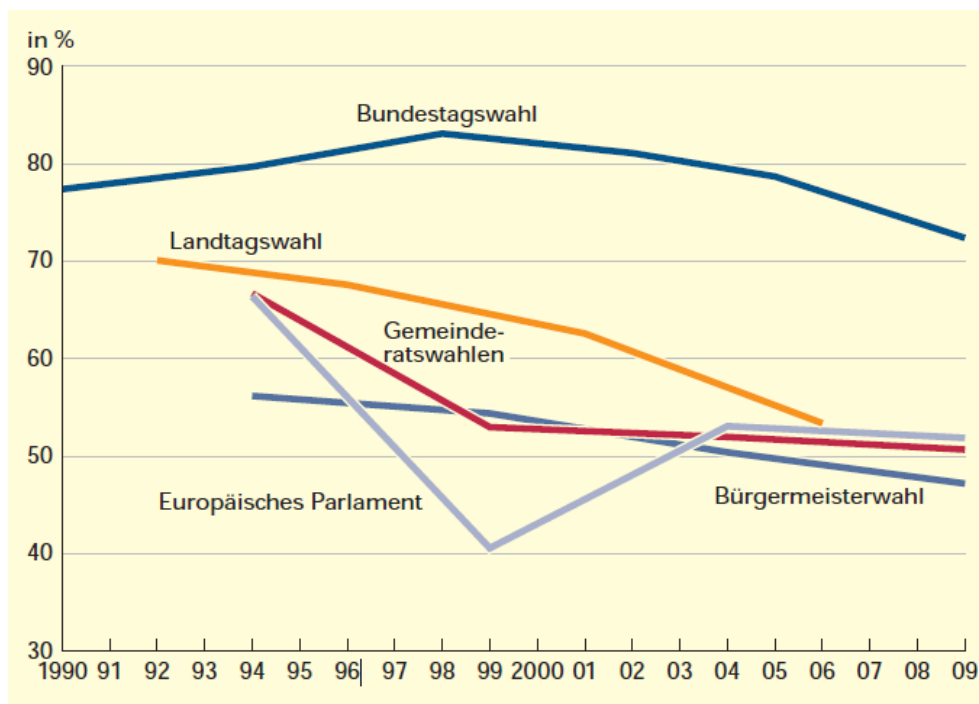
2.8.7 Volební účast

2.8.7.1 Volební účast v Bádensku-Württembersku

Starostové jsou v Bádensku-Württembersku voleni přímo již od roku 1952, a proto nebudu porovnávat volební účast před a po zavedení přímé volby. Délka mandátu starostů je odlišná od mandátu členů rady a volba starosty se vždy koná v jiném termínu než volba rady. Míru volební účasti ovlivňuje počet kandidátů. Ve většině případů kandiduje úřadující starosta bez významnějšího protikandidáta a v takových případech je volební účast velmi nízká. V případech, kdy kandiduje víc kandidátů, kteří mají vysoké šance na zvolení, bývá volební účast vyšší, ale zpravidla bývá také nižší než volební účast ve volbě rady (Klein 2011: 8).

Při analýze volební účasti ve volbě starostů je těžké hledat jasný trend. Alexandra Klein (2011) analyzovala volby starostů v Bádensku-Württembersku mezi lety 1990 a 2009 a zjistila, že výše volební účasti silně kolísá mezi jednotlivými municipalitami. Setkala se s volební účastí ve výši 99,1 %, ale také s volební účastí 16,5 %. Graf 4 ukazuje srovnání volební účasti v Bádensku-Württembersku v různých volbách od roku 1990 do roku 2009. Volební účast ve volbách starostů byla s výjimkou let 1999 až 2003 nižší než volební účast ve volbách rady (Klein 2011: 3-4).

Graf 4 Volební účast v různých volbách v Bádensku-Württembersku



Zdroj: Klein 2011: 3

Alexandra Klein (2011) uvádí ve svém článku údaje o volební účasti v dvaceti municipalitách. Vzhledem k tomu, že údaje o volbě starostů nejsou centrálně monitorovány⁹¹ a jsou těžko dohledatelné, použila jsem tato data Alexandry Klein pro porovnání volební účasti ve volbě starostů a rady. Volby rady se konaly v letech 2004 a 2009. Volební účast ve volbách do rady v roce 2004 jsem porovnávala s volební účastí ve volbách starostů mezi lety 2003 a 2006. Volební účast ve volbách do rady z roku 2009 jsem porovnávala s volební účastí ve volbách starostů z let 2007 až 2010. V obou případech byla průměrná volební účast ve volbě starostů nižší (průměrně o 3,4 %) než průměrná volební účast ve volbách rady. Výsledky zobrazuje tabulka P26 v příloze 7.

2.8.7.2 Volební účast v Severním Porýní- Vestfálsku

V 80. letech se volební účast ve volbě rady pohybovala mezi 65 % a 69 %. V roce 1994 došlo ke zvýšení volební účasti, protože se lokální volby konaly současně s volbami parlamentními (Gehne 2008: 116-117). Po první celoplošné přímé volbě starostů v roce 1999 byla oproti 80. letem volební účast

⁹¹ Dle informace Statistického úřadu Bádenska-Württemberska a dle Alexandry Klein (2011)

výrazně nižší (o víc než 10 %). Nízká volební účast ve volbě rady byla i v letech 2004 a 2009, kdy se pohybovala okolo 53 % (viz tabulka 35).

Do roku 2009 probíhaly volby starosty a rady současně. Od roku 2009 je volební období starostů prodlouženo na šest let, takže příští volby starostů a rad proběhnou v odlišných termínech. Pro volbu starosty se užívá samostatný hlasovací lístek.⁹² Volební účast ve volbách starostů byla v roce 1999 i 2004 vyšší než volební účast ve volbách rady (viz tabulka 35). Rozdíl ve volební účasti starostů a rad se pohyboval okolo 5 %.

Tab 35 Volební účast v Severním Porýní- Vestfálsku

Rok	Volební účast	
	Rada	Starosta
1979	69,9	
1984	65,8	
1989	65,60 %	
1994	81,70 %	
1999	55,0 %	60,10 %
2004	54,40 %	59,40 %
2009	52,4	N/A

Zdroj: Autorka dle: www.wahlergebnisse.nrw.de; Gehne 2004: 180, 209

Statistický úřad zemské vlády Severního Porýní- Vestfálska nezpracovává centrálně údaje o volební účasti ve volbách starostů.⁹³ Na portálu *Wahlen in Nordrhein- Westfalen*,⁹⁴ kde jsou zveřejněny volební výsledky v jednotlivých municipalitách i v celém Severním Porýní-Vestfálsku rovněž nefiguruje údaj o volební účasti ve volbě starostů. Zpracovala jsem volební výsledky pětadvaceti municipalit z krajů *Düren*, *Rhein-Erft-Kreis* a *Eurkirchen*, které centrálně zveřejňují tyto údaje na internetovém portálu.⁹⁵ Rozdíl ve volební účasti ve volbě starostů a rad nikdy nepřekročil 1 %, ale volební účast se lišila téměř ve všech případech. V šestnácti případech byla volební účast ve volbě

⁹² Gemeindeordnung für das Land Nordrhein- Westfalen (GemO NRW 1994), příloha č. 17.

⁹³ Informace poskytnuté volebním odborem statistického oddělení „Information und Technik Nordrhein-Westfalen“: <http://www.it.nrw.de>.

⁹⁴ *Wahlen in Nordrhein- Westfalen* [online]. [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: www.wahlergebnisse.nrw.de.

⁹⁵ *Wahlen, Wahlergebnisse* [online]. KDvZ Rhein-Erft-Rur, Frechen, 2013 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: wahlen.kdvz-frechen.de.

starostů nižší než ve volbě rady a v jedenadvaceti případech vyšší. Průměrná volební účast ve volbě rady byla v těchto municipalitách v roce 2009 o 0,01 % vyšší a v roce 2004 o 0,18 %. Přehled municipalit s volební účastí a zdroji je v tabulce P29 v příloze 7.

2.8.8 Rozdělené většiny v Bádensku- Württembersku

2.8.8.1 Analýza starostovsko-radních konstelací

V pětadvaceti analyzovaných municipalitách v letech 2004 a 2009 nastala dvanáctkrát homogenita, devatenáctkrát byl starosta nezávislý a devětkrát stál stranický starosta proti většině nezávislých. To ukazuje, že nezávislí kandidáti a nezávislé listiny hrají poměrně silnou v roli v komunální politice Bádenska-Württemberska. Rozdělené většiny nastaly sedmkrát a třikrát byla situace nejasná (viz tabulka 36).

Tab 36 Starostovsko-radní konstelace v Bádensku-Württembersku

Starostovsko-radní konstelace	Bádensko-Württembersko		Celkem
	2004	2009	
Rozdělené většiny	4	3	7
Homogenita	8	4	12
Nejasné nebo nestabilní většiny	1	2	3
Nezávislý starosta proti většině strany	3	5	8
Stranický starosta a většina nezávislých	4	5	9
Nezávislý starosta a většina nezávislých	5	6	11

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet podle zdrojů uvedených v příloze 7 této diplomové práce

Rozdělené většiny nastaly pouze v obcích nad 30.000 obyvatel. V obcích do 5.000 obyvatel byl zvolen osmkrát nezávislý starosta a většinu v radě získali nezávislí. Dvakrát se objevil stranický starosta s nezávislou většinou v radě. Naopak v municipalitách nad 200.000 obyvatel nebyl zvolen žádný nezávislý starosta a jeden stranický starosta stál proti většině nezávislých. Údaje o všech municipalitách se zdroji jsou v tabulkách P27 a P28 v příloze 7.

V Bádensku-Württembersku nejsou kandidáti na starostu formálně nominováni stranami, a proto není jednoduché zjistit stranickou příslušnost starostů

(Wehling 2010: 26-27). Neexistuje zde centrální monitorování výsledků voleb starostů (Klein 2011). Proto jsem vyhledávala údaje o zvolených starostech na webových stránkách jednotlivých municipalit, případně v novinových článcích. U některých municipalit byla jediná dostupná informace o zvoleném starostovi na Wikipedii. Proto, i když jsem nechtěla, jsem pro účely této analýzy byla nucena použít tuto elektronickou encyklopedii.

2.8.8.2 *Rozdělené většiny*

K rozděleným většinám došlo v roce 2004 v obcích *Ulm*, *Pforzheim* a *Mannheim*. V roce 2009 v *Crailsheim* a *Stuttgart*. V *Ettlingen* stála starostka za FDP⁹⁶ proti většině strany CDU ve volbách 2004 i 2009. Situaci v těchto municipalitách jsem podrobněji analyzovala.

V *Ettlingen* (38557 obyvatel) byla v roce 2003 zvolena starostkou Gabriela Büsselmaker, členka FDP, jejíž funkční období trvalo až do roku 2011. Relativní většinu mandátů získala ve volbách 2004 a 2009 CDU. FDP získala v roce 2004 pouze dva mandáty z celkových 39 a v roce 2009 žádný mandát. Ke sporu starostky s radou došlo v srpnu 2010, kdy se Büsselmaker podílela na smluvení fúze místní banky *Sparkasse Ettlingen* se *Sparkasse Karlsruhe*. Většina členů rady složená z CDU, SPD, zelených a dvou nezávislých sdružení podala proti tomuto kroku stížnost ke správnímu soudu. Ten stížnost zamítl a Büsselmaker sdělila, že banka není obecním majetkem, takže o ní nemůže rozhodovat rada.⁹⁷ Büsselmaker v rozhovoru po skončení svého úřadu řekla, že si zakládala na principu většiny a všechna rozhodnutí byla „ovlivněna rozumem a ne stranickou politikou“. Podle ní bylo 98 % jejích návrhů schváleno v radě tak, jak rozhodla. Zbytek byl pozměněn, což považovala za

⁹⁶ Informace o německých politických stranách a jejich zkratkách jsou v kapitolách 2.8.6.

⁹⁷ *Sparkassenfusion: Gemeinderäte wollen Beschwerde einlegen* [online]. 2011, ka-news.de, 21.8.2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.ka-news.de/wirtschaft/karlsruhe/Sparkassenfusion-Gemeinderate-wollen-Beschwerde-einlegen;art127,458767>.

demokratické.⁹⁸ V listopadu 2010 získala Büssemaker v Bruselu ocenění od Výboru regionů za efektivní komunálně-politickou práci.⁹⁹

Starosta Ivo Gönner z *Ulmu* (123735 obyvatel) je členem SPD a je v úřadu již od roku 1992. „*Südwest Presse*“ nazvala jeho systém vlády „system Gönner“, který se vyznačuje schopností vládnout bez formální většiny. Již od nástupu do úřadu Gönner vládne bez většiny vlastní strany v radě pomocí kooperace, koordinace a vytvářením krátkodobých koalic. Gönnerovi se podařilo sjednotit voliče i v konfliktních otázkách.¹⁰⁰

V *Crailsheim* (33147 obyvatel) se stal v roce 2009 starostou Rudolf Michl (SPD). Většinu křesel v radě, stejně jako po volbách 2004, získala CDU. Před hlasováním o rozpočtu a dalších důležitých otázkách v roce 2012 se CDU a SPD dohodly na spolupráci. Dvě nezávislé listiny (UGL a AWV) s touto širokou koalicí nesouhlasily a považovaly ji za nedemokratickou. Navrhovaný rozpočet měl prohloubit zadlužení obce, s čímž členové nezávislých listin nesouhlasili. CDU a SPD měly 24 hlasů a nezávislé listiny pouze 12 (Harthan 2012). Jednání o rozpočtu bylo problematické i v předchozích letech, protože obec *Crailsheim* byla silně zadlužená. O ustanovení komise, která by měla na starosti úspory, se v roce 2010 zasazovala především CDU a nezávislá AWV. SPD byla proti úsporám, ale částečně ustanovení tohoto výboru podpořila. Andreas Harthan napsal, že na konci roku 2010 měly strany rozdílné postoje, ale uvědomovaly si, že finanční situace je špatná a bude nutné se dohodnout (Harthan 2010).

K rozděleným většinám došlo v roce 2009 ve *Stuttgartu* (616137 obyvatel). Starostou byl od roku 1997 prof. Dr. Wolfgang Schuster (CDU). Nejvíce

⁹⁸ Gabriela Büssemaker über ihren Abschied, die negativen Seiten des Amtes und ihre Pläne. *Boulevard Baden* [online]. 16.10.2011 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.boulevard-baden.de/lokales/nachrichten/2011/10/16/gabriela-bussemaker-zum-ende-ihrer-amtszeit-uber-ihren-abschied-die-negativen-seiten-des-amtes-und-ihre-plane-433861>.

⁹⁹ EU – Auszeichnung für Gabriela Büssemaker [online]. Stadt Ettlingen, 17. 11.2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://cms.ettlingen.de/servlet/PB/menu/1341856_11/index.html.

¹⁰⁰ LEITARTIKEL – RATHAUS: Das System Gönner. *Südwest aktiv* [online]. 14.3.2009 [cit 2012-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.suedwest-aktiv.de/region/swp_laichingen/ulm_und_neu_ulm/4207084/artikel.php.

mandátů (16) získali v roce 2009 „*Bündnis 90/Die Grünen*“ a Schusterova CDU o jeden mandát méně. Když mandát Schustera v roce 2012 končil, hodnotili představitelé ostatních stran jeho působení jako nadstranické. Příkladem nadstranického jednání byla otázka rozpočtu v roce 2009. Schuster vypracoval rozpočet v tomto roce společně s většinovou koalicí SPD, zelenými a nezávislymi. CDU, FDP a čtyři nezávislí stáli v opozici (Braun, Nauke 2012). V roce 2011 se podařilo po pětásmdesátihodinovém vyjednávání schválit rozpočet na rok 2012 a 2013 širokou většinou. Osmačtyřicet radních ze stran CDU, SPD, nezávislých, jeden z „*Die Linke*“ a starosta hlasovali pro tento rozpočet. Proti bylo jedenáct radních (Nauke 2011).

2.8.8.3 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Rozdělené většiny nastaly v sedmi případech z padesáti. Bádensko-Württembersko jsem zařadila do kategorie *presidencialismus*. Jedná se o *presidencialismus* kombinovaný s nízkou stranickou disciplínou a vysokou mírou personalizace díky možnosti panašování ve volbách (Wehling 2010). Jedna z podmínek bezproblémového fungování prezidentských systémů podle Mainwaringa (1993) je schopnost vládnout pomocí krátkodobých dohod a koalic. Podle Wehlinga (2010) se starostové Bádenska-Württemberska nechají jen málo ovlivnit politickými stranami, ale spíš se rozhodují jako nezávislé osoby, které formují jednorázové většiny pro své návrhy. Podle Bogumila a Holtkampa (2005) je lokální systém v Bádensku-Württembersku konsensuální. Rozhodnutí jsou často jednomyslná a rada vystupuje jako celek. Toto se potvrdilo v analýze několika obcí, kde nastaly rozdělené většiny. Starostka *Ettlingen* preferovala nadstranickou politiku, přičemž dbala na rozhodnutí většiny. Starostovi *Ulmu* se dařilo uzavírat krátkodobé koalice k jednotlivým návrhům. Starosta *Stuttgartu* při schvalování rozpočtu nehlasoval stejně jako jeho frakce. V *Crailsheim* se podpora pro návrhy rozpočtu jednotlivých stran měnila a v roce 2012 byla utvořena koalice CDU a SPD. Rozdělené většiny v Bádensku-Württembersku nezpůsobují problém s fungováním systému.

2.8.9 Rozdělené většiny v Severním Porýní- Vestfálsku

2.8.9.1 Výzkum Davida H. Gehne

David H. Gehne provedl výzkum ve všech obcích v Severním Porýní- Vestfálsku v roce 1999 a 2004. Jeho výsledky ukazuje tabulka 37. V obcích, kde získala CDU¹⁰¹ absolutní většinu křesel v radě, tak v téměř 90 % případů získala i post starosty. SPD, pokud měla absolutní většinu křesel, měla vždy i starostu za SPD. Rozdělené většiny nastaly v 29,5 % případů, kde disponovala CDU relativní většinou v radě a v 9,4 % případů, kdy SPD získala relativní většinu mandátů v radě. Největší potenciál konfliktu nastal podle Davida H. Gehne tam, kde měla CDU relativní většinu v radě, a na starostovské křeslo zasedl kandidát za SPD. K takové situaci došlo v deseti procentech případů (Gehne 2008: 185). Podle dotazníkového šetření v Severním Porýní- Vestfálsku z roku 2002 došlo ke skutečným rozděleným většinám v obcích nad 20 tisíc obyvatel jen v 6,2 % případů (Gehne 2008: 186).

Tab 37 Starostové a rady v Severním Porýní- Vestfálsku 1999

Starosta	CDU absolutní většina	CDU relativní většina	SPD absolutní většina	SPD relativní většina	Pat CDU a SPD	Voličské uskupení rel. větš.	Celkem
SPD	3,2	29,5	100	87,5	25	-	79
CDU	87,1	49,6	-	9,4	50	-	263
Individuální kandidáti	6,9	20,1	-	3,1	25	100	47
Další	2,8	0,7	-	-	-	-	7
Celkem	217	139	2	32	4	2	396

Zdroj: Gehne 2008: 185

Výsledky stejného průzkumu roku 2004 Davida H. Gehne ukazuje tabulka 38. Počet případů s rozdělenými většinami se o něco snížil. V čele municipalit s relativní většinou CDU stál v 23 % případů starosta za stranu SPD. Obce, kde relativní většinu mandátů držela SPD, měly v 8,2 % případů starostu za CDU.

¹⁰¹ Informace o stranách a zkratkách jsou v kapitolách 2.8.6.

V roce 2004 zvítězilo více starostů za jiné strany nebo individuálních kandidátů - 61 oproti 47 v roce 1999. Největší potenciální konflikt nastane podle Gehneho v obcích, kde starosta je členem jiné frakce než té, která dominuje v radě (Gehne 2008: 214).

Tab 38 Starostové a rady v Severním Porýní- Vestfálsku 2004

Starosta	CDU absolutní většina	CDU relativní většina	SPD absolutní většina	SPD relativní většina	Pat CDU a SPD	Voličské uskupení rel. větš.	Celkem
SPD	1,6	23	100	79,6	71,4		93
CDU	87,4	53,4		8,2	14,3		218
Individuální kandiáti	11	19,9		12,2	14,3	66,7	61
Další		3,7				33,3	8
Celkem	127	191	3	49	7	3	380

Zdroj: Gehne 2008: 214

2.8.9.2 Vlastní analýza starostovsko-radních konstelací

V pětadvaceti analyzovaných municipalitách Severního- Porýní Vestfálska nastala téměř ve dvou třetinách případů homogenita. Sedm z devíti nezávislých starostů bylo zvoleno v municipalitách s populací mezi 5.000 a 10.000. K rozděleným většinám došlo v šesti případech a to v municipalitách nad 5.000 obyvatel. Nejasné většiny se objevily pouze jednou. Výsledky analýzy shrnuje tabulka 39. Detailní informace o všech analyzovaných municipalitách a zdroje jsou v příloze 7 v tabulkách P30 a P31.

Tab 39 Starostovsko-radní konstelace v Severním Porýní- Vestfálsku

Starostovsko-radní konstelace	Severní Porýní-Vestfálsko		Celkem
	2004	2009	
Rozdělené většiny	4	2	6
Homogenita	16	18	34
Nejasné nebo nestabilní většiny	0	1	1
Nezávislý starosta proti většině strany	5	4	9
Stranický starosta a většina nezávislých	0	0	0
Nezávislý starosta a většina nezávislých	0	0	0

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet dle www.wahlergebnisse.nrw.de; <https://webshop.it.nrw.de>

Analyzovala jsem situaci ve čtyřech obcích, kde došlo k rozděleným většinám. V roce 2009 byla Maria Unger (SPD) zvolena již potřetí starostkou *Gütersloh* (96965 obyvatel). V době zvolení již měla desetiletou zkušenost s vládnutím bez vlastní většinové podpory v radě (Rechlin 2009). Po volbách 2009 měla CDU společně s „*Bündnis 90/Die Grünen*“ dvaadvacet křesel, stejně jako SPD, FDP, „*Die Linke*“ a nezávislí. Ve volbách 2009 kandidovala Unger za nezávislou listinu „*Bürger für Gütersloh*“ (BfGT). Výhodu spatřovala v tom, že jako nezávislá starostka nebude ovlivněna politikou celonárodních politických stran a bude moci společně s radními ze všech politických stran pracovat ve prospěch města *Gütersloh*.¹⁰²

Adolf Sauerland byl zvolen starostou *Duisburgu* (487467 obyvatel) v roce 2004 a 2009. V letech 2004 a 2009 měl podporu koalice CDU a „*Bündnis 90/Die Grünen*“, jež měly čtyřiatřicet mandátů z celkem pětasedmdesáti (Riek 2010). Ve svém druhém volebním období byl Sauerland zapleten do korupční aféry týkající se výstavby zemského archivu a jeho důvěryhodnost byla oslabena tragédií na Loveparade. Sauerland odmítl zodpovědnost za tuto událost a neodstoupil. Rada hlasovala o jeho odvolání v září 2010, ale neměla

¹⁰² *Fragebogen Guetsel* [online]. Bürger für Gütersloh, 2009 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.nobbymorkes.de/nobbymorkes/obj/medien/fragebogen_GUETSEL.pdf.

potřebnou dvoutřetinovou podporu.¹⁰³ Pro odvolání hlasovaly strany FDP, SPD a „*Die Linke*“. V únoru 2012 byl Sauerland odvolán z úřadu na základě referenda, iniciovaného voliči.¹⁰⁴

Ve volbách 2009 byl v *Bad Berleburg* (19530 obyvatel) znovuzvolen starosta Bernd Fuhrmann (CDU). Strana SPD získala o jedno křeslo v radě víc než starostova CDU. Již v roce 2007 utvořila CDU a SPD velkou koalici s názvem Bad-Berleburská cesta „*Bad-Berleburger Weg*“ která měla trvat i po volbách 2009. Důvodem vzniku této koalice byla špatná finanční situace města, jež vyžadovala dlouhodobé řešení. Starosta Fuhrmann se stal prostředníkem mezi těmito stranami a ve volbách 2009 kandidoval jako nezávislý.¹⁰⁵

Rozdělené většiny nastaly v *Erndtebrück* (7162 obyvatel) v roce 2004. Starostou byl Karl Ludwig Völkel (SPD) a většinu křesel v radě získala CDU. Po následujících volbách byl zisk CDU a SPD vyrovnaný. Starostova SPD spolupracovala v prvním volebním období s FDP a nezávislou listinou. Při jednání o rozpočtu v roce 2004 byly zohledněny i připomínky CDU. CDU se při hlasování zdržela a „*Bündnis 90/Die Grünen*“ hlasovali pro rozpočet.¹⁰⁶ Po roce 2009 spolupracovala FDP s CDU. V rozhovoru pro „*Siegner-Zeitung*“ to radní za FDP Willi Flender vysvětlil tím, že straně FDP jde hlavně o věčnost a ne o koalici.¹⁰⁷

¹⁰³ *Staatsanwaltschaft ermittelt gegen „Loveparade“- OB* [online]. Focus online , 8.12.2011 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.focus.de/politik/deutschland/adolf-sauerland-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-loveparade-ob_aid_692231.html.

¹⁰⁴ *Sauerland scheidet jetzt offiziell aus dem Amt* [online]. WAZ, 15.2.2012 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.derwesten.de/nachrichten/sauerland-scheidet-jetzt-offiziell-aus-dem-amt-id6354876.html>.

¹⁰⁵ *Bernd Fuhrmann* [online]. 2004 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://bernd-fuhrmann.com/>.

¹⁰⁶ *Grebe: "In FDP, UWG, SPD und Grünen sitzen keine Statisten"* [online]. Westfälische Rundschau, 30.12.2008 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: <http://www.derwesten.de/wr/staedte/nachrichten-aus-bad-berleburg-bad-laasphe-und-erndtebrueck/grebe-in-fdp-uwg-spd-und-gruenen-sitzen-keine-statisten-id1166193.html>.

¹⁰⁷ *Antrag von CDU und FDP. Personalkosten im Erndtebrücker Rathaus senken* [online]. Siegner Zeitung online, 2010 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: <http://www.siegner-zeitung.de/a/437674>.

2.8.9.3 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Podle průzkumu Davida Gehne (2008) je v menších municipalitách do 20.000 obyvatel stranická fragmentace nízká, strany FDP, „*Bündnis 90/Die Grünen*“ a ostatní mají spíše malý vliv. V těchto municipalitách dominuje CDU a vznikají jasné většiny. Styl politiky je spíše konsensuální. Naopak ve středně velkých a velkých městech je stranický systém fragmentovaný bez jasných většin. Podle mé analýzy voleb 2004 a 2009 převažovali v obcích do 50 tisíc obyvatel starostové ze strany CDU¹⁰⁸ a nezávislí starostové. Většinu v radě ve všech těchto municipalitách získala CDU, kromě *Bad Berleburg* (2004), kde byl starosta z CDU a nastaly rozdělené většiny, a *Erndtebrück* (2009), kde byly většiny nejasné. V radách municipalit do 20.000 obyvatel byly zastoupeny většinou tři až čtyři strany. Ve větších municipalitách nad 20.000 obyvatel se objevovalo pět až sedm stran a starostové byli z SPD i CDU. Jednou byl zvolen nezávislý starosta. Závěry Davida Gehne (2008) se převážně shodují s mou analýzou.

Složení výborů v Severním-Porýní Vestfálsku odpovídá zastoupení frakcí v radě a členy výborů určuje rada, proto jsem lokální systém v Severním-Porýní Vestfálsku zařadila do *semi-presidentských*. Pět ze šesti rozdělených většin v mé analýze nastalo v municipalitách nad 19.000 obyvatel, tzn. v municipalitách s fragmentovaným stranickým systémem.¹⁰⁹ Podle Bogumila a Holtkampa (2005) jsou politické strany v Severním Porýní- Vestfálsku disciplinované, koalice stabilní a opozice jednotná (Bogumil, Holtkamp 2005: 46). Prostředí lokální politiky je konkurenční (Wollmann 2005:37) a konfrontační (Wehling 2010: 363-364). Starostové jsou napojeni na strany a ovlivnění v rozhodování stranickou politikou (Wollmann 2005: 37). Opoziční strany se snaží ztížit starostovo působení, aby se zviditelnily a zvýšily tak své šance na zvolení v následujících volbách. To vede ke zbytečným sporům a komunální politika je málo efektivní. Lídři poražených stran cítí křivdu a

¹⁰⁸ Pouze v *Erndtebrück* byl starosta z SPD.

¹⁰⁹ Ve všech těchto municipalitách bylo zvoleno nad pět politických stran do rady a v poslední menší obci *Erndtebrück*, kde rozdělené většiny nastaly v roce 2004, bylo do rady zvoleno pět politických stran.

snaží se svou porážku změnit (Wehling 2010: 363-364). Podle Andrease Kosta dochází ke konfliktním situacím především za rozdělených většin (Kost 2010: 253). V municipalitách, které mají finanční potíže, pak může hrát důležitou roli starosta odborník, který je schopen jednat nadstranicky a prosadit své návrhy (Kost 2010: 253).

V analyzovaných municipalitách se objevovaly těsné většiny (např. *Gütersloh*) nebo koalice stran podporující starostu, které měly pouze relativní většinu. Například v *Duisburgu*, kde CDU a „*Bündnis 90/Die Grünen*“ měly méně než polovinu křesel. Docházelo ke změnám v koalicích, kdy například v *Erndtebrück* spolupracovala FDP v roce 2004 s SPD a po volbách 2009 spíše s CDU. Situace v *Bad Berleburg* potvrzuje tezi Andrease Kosta, že v případě finančních problémů je možné dosáhnout dohody.

Konkurenční systém lokální politiky v Severním Porýní- Vestfálsku může způsobovat problémy s fungováním a neefektivní vládnutí a to obzvláště za rozdělených většin. K zablokování systému by nemělo dojít, protože systém umožňuje odvolání starosty. K tomu došlo ve městě *Duisburg*, kde byl starosta odvolán voliči v referendu

2.9 Analýza a interpretace dat

2.9.1 Volební účast

2.9.1.1 Volební účast ve volbách starostů a rad

V tabulce 40 je přehled analyzovaných zemí s údaji o volební účasti. Pro porovnání rozdílů ve volební účasti starostů a rady se mi podařilo v Severním Porýní- Vestfálsku, Horním Rakousku a Salcbursku získat data o průměrné volební účasti v celé spolkové zemi. V Anglii a Norsku jsem analyzovala pouze municipality s přímou volbou starostů. V Chorvatsku a Polsku jsem porovнала volební účast ve volbě starostů a rad v pětadvaceti municipalitách a v Bádensku-Württembersku ve dvaceti. V Itálii se používá jeden společný volební lístek, takže volební účast je stejná. Jednotný termín volby starosty

a rady je ve všech zemích kromě Anglie a Bádenska-Württemberska. V Anglii existují případy sjednocených i rozdílných termínů.

Tab 40 Volební účast – komparace dat

Země	Jednotný termín voleb rada a starosta	Samostatný volební lístek pro volbu starosty	Rozdíl průměrné volební účasti ve volbě starosty a rady	Účast ve volbě starosty v porovnání s volbou rady	Nárůst volební účasti ve vzorku obcí	Nárůst volební účasti v zemi
Anglie	ANO/ NE	ANO	1,72	NIŽŠÍ	NE	
Chorvatsko	ANO	ANO	0,003	STEJNÁ	ANO ¹¹⁰	
Itálie	ANO	NE	N/A	STEJNÁ		ANO ¹¹¹
Německo						
Bádensko-Württembersko	NE	ANO	3,4 ¹¹²	NIŽŠÍ	N/A	N/A
Severní Porýní-Vestfálsko	ANO ¹¹³	ANO	5	VYŠŠÍ		NE
Norsko	ANO	ANO	3,05	NIŽŠÍ	NE	
Polsko	ANO	ANO	0,16	NIŽŠÍ		NE
Rakousko						
Horní Rakousko	ANO	ANO	0,27	NIŽŠÍ		NE
Salcbursko	ANO	ANO	0,1	NIŽŠÍ		NE

Zdroj: Autorka dle legislativy, studií, akademické literatury, data dle vlastních výpočtů

Vzhledem k tomu, že se ve většině zemí volba starosty koná ve stejném termínu jako volba rady, byly rozdíly ve volební účasti spíše malé. Nejmenší rozdíl (0,003 %) byl v Chorvatsku, a proto jsem volební účast v obou volbách v tabulce označila za „stejnou“. Velmi malý rozdíl ve volební účasti byl v Salcbursku, Horním Rakousku a Polsku, kde se průměrná volební účast ve

¹¹⁰ Zatím se konala pouze jedna přímá volba.

¹¹¹ Volební účast se zvýšila pouze krátkodobě.

¹¹² Rozdíly mezi municipalitami jsou velmi výrazné, někde rozdíl pouze 0,5 % a jinde 19,1 %.

¹¹³ Do roku 2009 trval mandát starosty a rady stejně dlouho. Po roce 2009 prodloužen mandát starosty na šest let (Kost 2010: 239).

volbě starostů a rad nelišila víc než o 0,5 %. V Anglii jsem analyzovala případy, kdy se volby starosty a rady konaly ve stejném roce. Rozdíl v průměrné volební účasti ve volbách starostů a rad zde byl 1,72 %. Tříprocentní rozdíl ve volební účasti jsem zaznamenala v norských municipalitách.

V Bádensku-Württembersku, kde je mandát starosty delší než mandát rady a volby neprobíhají současně, se průměrná volební účast lišila o 3,4 %. Volební účast ve volbě starostů zde zaznamenává velké výkyvy. Odvíjí se podle počtu kandidátů a podle toho, zda proti dosavadnímu starostovi kandiduje nějaký výrazný protikandidát (Klein 2011:8).

V Severním Porýní- Vestfálsku se volební účast ve volbě starostů a rad lišila o 5%. Tato data jsou převzatá ze studie Davida H. Gehne (2008), protože údaje týkající se volební účasti ve volbě starostů spolková země Severní Porýní-Vestfálsko centrálně nezaznamenává. V mé analýze pětadvaceti municipalit v krajích *Düren*, *Rhein-Erft-Kreis* a *Eurkirchen* v letech 2004 a 2009 byla průměrná volební účast ve volbách rady vyšší než účast ve volbách starosty. Vzhledem k tomu, že se jedná pouze o vzorek pětadvaceti municipalit z jednoho regionu, nemusí být tato data relevantní. Přikláním se tedy v interpretaci spíše k celostátním datům od Davida H. Gehne (2008), z nichž vyplývá, že volební účast ve volbách starostů byla vyšší než volební účast ve volbách rady.

V šesti zemích byla průměrná volební účast ve volbě starostů nižší než průměrná volební účast ve volbě rad. Ve dvou zemích byla volební účast v obou volbách stejná. Pouze v Severním Porýní- Vestfálsku se účastnilo průměrně více voličů voleb starostů než rad.

2.9.1.2 Vývoj volební účasti

Tam, kde byla dostupná data o volební účasti v celé zemi, jsem je použila pro porovnání volební účasti před a po zavedení přímé volby. Tato data se mi nepodařilo získat v Chorvatsku. V Bádensku-Württembersku tato data nejsou

dostupná, protože přímá volba starostů probíhá již od roku 1952. V Anglii a Norsku jsem analyzovala pouze municipality s přímou volbou starostů.

V šesti zemích se po zavedení přímé volby starostů nezvýšila volební účast v lokálních volbách (tzn. ve volbě rady). V Itálii se volební účast krátkodobě zvýšila, ale poté znovu klesla a její hodnoty zůstaly stabilní. Ve všech analyzovaných chorvatských municipalitách se po zavedení přímé volby starostů zvýšila volební účast. Průměrně byla o téměř 7 % vyšší, než průměrná volební účast ve volbě rady v předchozím roce. Přímá volba zde proběhla pouze jednou, a proto zatím nelze sledovat dlouhodobý vliv přímé volby na vývoj volební účasti.

Po zavedení přímé volby starostů se volební účast krátkodobě zvýšila v Chorvatsku a Itálii. V Severním Porýní-Vestfálsku a rakouských spolkových zemích došlo k poklesu volební účasti. V Anglii a Norsku se analýza zakládá pouze na malém počtu případů, takže se nedá vyvodit jednoznačný závěr. Ve většině těchto případů volební účast klesla.

2.9.2 Rozdělené většiny

2.9.2.1 Starostovsko-radní konstelace ve vzorku zemí

V příloze 8 v tabulce P32 je uveden přehled zemí se záznamy udávajícími počet různých starostovsko-radních konstelací, které nastaly. Všechny údaje jsou vypočteny na základě analýzy primárních dat. Výjimkou je Anglie a výsledky roku 2007, které jsem převzala od Colina Copuse (2009). Analyzovala jsem většinou 25 municipalit. Tam, kde byla data dobře dostupná, zařadila jsem výsledky za dvě volební období. V Itálii jsem kvůli rozdílům ve volebním systému zařadila municipalit padesát, tzn. pětadvacet z menší velikostní kategorie do 15.000 obyvatel a pětadvacet nad 15.000 obyvatel. V Anglii jsem analyzovala pouze municipality, které měly přímou volbu starostů, stejně jako v Norsku. Zde jich v roce 2007 bylo padesát.

Stranický systém v Norsku je vysoce fragmentovaný a jen těžko lze rozlišit homogenitu od rozdělených většin. Zisky stran jsou často velmi vyrovnané

a po volbách dochází k vytváření koalic, které jsou spíše krátkodobé a málo stabilní (Buck et al. 2005: 143). Údaje o rozdělených většinách, homogenitě a nezávislých jsem uvedla v závorce, protože se prakticky všechny dají považovat za nejasné a nestabilní většiny.

Třetí sloupec v tabulce 41 ukazuje počet starostovsko-radních konstelací, které nastaly v analyzovaných 353 případech, pokud bychom započítali všechny konstelace vzniklé v Norsku jako nejasné a nestabilní. Homogenita nastala v 43 % případů (v 54 % případů se započítáním norských homogenních konstelací) a nezávislý starosta stál proti většině nezávislých v 21 % případů. To je dohromady 64 % relativně homogenních situací. Nejasné většiny nastaly v 17 % případů, ale 60 % z nich jsou (ač nestabilní) homogenní konstelace v Norsku.

V 9 % případů stál nezávislý starosta proti většině politické strany. Tato konstelace se objevovala především v Německu a Anglii. Vůbec se neobjevovala v Itálii, Chorvatsku, Norsku a velmi zřídka v Rakousku. Jen zřídka (v 3 % případů) stál stranický starosta proti většině nezávislých v radě. Rozdělené většiny nastaly v 7 % případů. Pokud bychom započítali i rozdělené většiny vzniklé v Norsku, potom by celkový počet rozdělených většin byl 36. Tvořily by 10 % případů (viz pravý sloupec v tabulce 41).

Tab 41 Starostovsko-radní konstelace v celém vzorku

Starostovsko-radní konstelace	Počet případů	% případů (Nor. jako nejasné)	% případů (s Norskem)
Rozdělené většiny	25	7 %	10 %
Homogenita	152	43 %	54 %
Nejasné nebo nestabilní většiny	60	17 %	17 %
Nezávislý starosta proti většině strany	31	9 %	9 %
Stranický starosta a většina nezávislých	11	3 %	3 %
Nezávislý starosta a většina nezávislých	74	21 %	21 %
Celkem	353	100 %	

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

Na 25 municipalit připadalo od nuly do čtyř rozdělených většin. Čtyři rozdělené většiny na pětadvacet municipalit byly maximem, které nastalo (přibližně jedna šestina případů). V Norsku, pokud bychom považovali daných 11 případů za rozdělené většiny, by rozdělené většiny tvořily přibližně jednu pětinu případů. Tabulka 42 ukazuje počet rozdělených většin podle jednotlivých zemí a voleb. V pravém sloupci je celkový počet analyzovaných municipalit v daném roce.

Tab 42 Rozdělené většiny podle zemí

Země	Rok	Rozdělené většiny	Celkem případů
Anglie	2007	1	11
	2009-2012	1	17
Norsko	2007	(11)	50
Chorvatsko	2009	3	25
Polsko	2002	1	25
	2006	0	25
Itálie	2009	0	50
Horní Rakousko	2009	2	25
Salcbursko	2004	4	25
Bádensko-Württembersko	2004	4	25
	2009	3	25
Severní Porýní- Vestfálsko	2004	4	25
	2009	2	25
Celkem		25 (+11)	353

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

Rozdělené většiny nenastaly v Itálii, jejíž volební systém zajišťuje starostově straně většinový bonus. Pouze jedenkrát došlo k rozděleným většinám v Polsku, ve kterém mají velký vliv nezávislí kandidáti a nezávislé listiny. V Polsku byla v 80 % případech homogenita nebo nezávislý starosta proti většině nezávislých. Nízký počet rozdělených většin nastal také v Anglii, a to v každých volbách pouze jedenkrát. V ostatních zemích se rozdělené většiny pohybovaly v rozmezí dvou až čtyř případů na pětadvacet municipalit.

V Horním Rakousku, Salcbursku a Severním Porýní- Vestfálsku mám k dispozici statistiky zaznamenávající počet rozdělených většin v celé zemi. Tyto údaje se příliš neliší od mé analýzy. Podíl rozdělených většin v těchto

zemích nepřesáhl 10 %. V Horním Rakousku a Salcbursku mezi lety 2003 a 2009 se podíl rozdělených většin pohyboval od 2,5 % do 8,8 % (viz kapitola 2.7.8.2). V Severním Porýní- Vestfálsku v roce 2002 byl podíl rozdělených většin v municipalitách nad 20.000 obyvatel 6,2 % (Gehne 2008: 186).

Swianiewicz a Klimska (2003) analyzovali rozdělené většiny v polských městech s populací nad 100.000 obyvatel. Podíl rozdělených většin zde byl o něco vyšší. Rozdělené většiny vznikly v pěti případech z dvaadvaceti, tzn. v 11,9 % případů (Swianiewicz, Klimska 2003, cit. dle Swianiewicz 2003: 295).

2.9.2.2 Starostovsko-radní konstelace podle velikostních kategorií

V průběhu mého výzkumu jsem sesbírala data o 353 (volebních) případech. Tabulka 43 ukazuje, kolik voleb jsem analyzovala v různých velikostních kategoriích. Celkový přehled starostovsko-radních konstelací podle zemí a velikostních kategorií je v tabulce P33 v příloze 8. Počty starostovsko-radních konstelací podle velikostních kategorií jsou v tabulce P34. Velikostní kategorie, kde nebyly dostupné záznamy o municipalitách z některých zemí, jsou označeny pomlčkou a modrou barvou. V každé velikostní kategorii chybí záznam pro jednu zemi kromě největší velikostní kategorie, kde chybí záznam pro Norsko, Horní Rakousko a Salcbursko. Nejméně dat jsem získala pro dvě největší velikostní kategorie. Norské konstelace jsem v této analýze nezařadila do nejasných většin, ale do různých starostovsko-radních konstelací.

Tab 43 Počet analyzovaných případů v různých velikostních kategoriích

	> 5 000	5 000- 10 000	10 000- 50 000	50 000- 200 000	200 000 >	Celkem
Polsko	10	10	10	10	10	50
Chorvatsko	5	5	6	8	1	25
Norsko	18	18	14	-	-	50
Anglie	-	-	-	14	14	28
Itálie	10	10	15	8	7	50
Rakousko	18	16	13	3	-	50
Německo	14	24	20	24	18	100
Celkem	75	83	78	67	49	353

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

Ve více než polovině případů v každé velikostní kategorii nastala homogenita¹¹⁴. Nejvíce homogenních situací bylo v kategoriích 10.000 až 50.000 a nad 200.000, kdy homogenita nastala v téměř 70 % případů (viz tabulka 44). Nejméně homogenit vzniklo v kategorii 50.000 až 200.000 obyvatel. V této velikostní kategorii bylo oproti ostatním kategoriím více případů se zvoleným nezávislým starostou nebo nezávislou většinou v radě (celkem 34 % případů). To může být způsobeno tím, že zde byla, oproti jiným kategoriím, zastoupena data z Anglie. V Anglii v kategorii 50.000 až 200.000 tyto konstelace nastaly šestkrát z celkem patnácti případů.

Tab 44 Homogenita podle velikostních kategorií

Vel. kategorie	Počet případů	% případů
200.000 >	34	68 %
10.000-50.000	53	68 %
5.000-10.000	49	59 %
>5.000	43	57 %
50.000-200.000	36	54 %

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

K rozděleným většinám došlo ve všech velikostních kategoriích a to ve velmi podobném procentu případů¹¹⁵ (viz tabulka 45). Procento rozdělených většin bylo ve čtyřech z pěti velikostních kategorií mezi 10 % a 12 %. Pouze ve velikostní kategorii 50.000 až 200.000 obyvatel došlo k rozděleným většinám jen v 7 % případů.

Tab 45 Rozdělené většiny podle velikostních kategorií

Vel. kategorie	Počet případů	% případů
>5.000	8	11 %
5.000-10.000	9	11 %
10.000-50.000	8	10 %
50.000-200.000	5	7 %
200.000 >	6	12 %

Zdroj: Autorka, vlastní výpočet

Ačkoliv v celkovém vzorku nastaly rozdělené většiny ve všech velikostních kategoriích v podobném procentu případů, v jednotlivých zemích tomu tak nebylo. V Chorvatsku a Rakousku nastaly rozdělené většiny pouze

¹¹⁴ Norsko zařazeno podle starostovsko-radních konstelací, ne jako nejasné většiny.

¹¹⁵ Norsko zařazeno podle starostovsko-radních konstelací, ne jako nejasné většiny.

v municipalitách do 50.000 obyvatel. V Norsku proběhla přímá volba pouze v municipalitách do 50.000 obyvatel a rozdělené většiny nastaly v devíti z jedenácti případů v obcích do 10.000 obyvatel.

V Bádensku-Württembersku naopak nastaly pouze v municipalitách nad 30.000 obyvatel. V Polsku v mé analýze vznikly rozdělené většiny v jedné municipalitě o velikosti 126061 obyvatel. Podle analýzy Swianiewiczze a Klimské (2003) také vznikaly v roce 2002 rozdělené většiny v polských municipalitách nad 100.000 obyvatel. V Severním Porýní- Vestfálsku byly rozdělené většiny zastoupeny ve všech velikostních kategoriích nad 5.000 obyvatel. K rozděleným většinám v Anglii došlo v municipalitách nad 200.000 obyvatel.

2.9.2.3 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Tabulka P35 v příloze 8 obsahuje informace o zařazení zemí do kategorizace Henryho Bäcka (2005), počtu relevantních politických stran v místním lokálním systému, termínu volby a možnosti odvolat starostu. Rovněž je zde počet rozdělených většin, které nastaly ve vzorku zkoumaných municipalit a informace o tom, jak systém za rozdělených většin fungoval. Lokální systém v Horním Rakousku je velmi podobný systému v Salcbursku, a proto jsem je v tabulce zařadila jako Rakousko. Bádensko- Württembersko a Severní Porýní- Vestfálsko jsou zde samostatně.

Z těchto zemí je polovina *presidentských* a polovina *semi-presidentských*. Anglie a Bádensko-Württembersko jsou prezidentské systémy kombinované s malým počtem politických stran zastoupených v radě (většinou dvě až čtyři). Další teoretickou podobností mezi těmito zeměmi je, že není možné odvolat starostu a starosta není¹¹⁶ volen ve stejném termínu jako rada. V Anglii, pokud vezmeme primární data a data Colina Copuse, což jsou výsledky 39 voleb, tak rozdělené většiny nastaly třikrát. V Bádensku-Württembersku v celkem 50 volbách vznikly rozdělené většiny sedmkrát, což je dvakrát tolik.

¹¹⁶ V Anglii v praxi dochází k případům synchronizovaných voleb. V Bádensku-Württembersko k tomuto nedochází vzhledem k rozdílné délce mandátu starosty a rady.

Charakter komunální politiky v Bádensku-Württembersku je konsensuální a rozdělené většiny nezpůsobovaly problém s fungováním systému. Starostové jsou zde ceněni především pro jejich profesionalitu a nestrannost. Rozhodování probíhají jednomyslně. Naopak v Anglii měli starostové, kteří neměli většinovou podporu v radě, problémy se schvalováním rozpočtu. Tyto dva příklady ukazují, že prezidentský systém kombinovaný s malým počtem stran na lokální úrovni může mít odlišné dopady na fungování lokálního systému. V případě Bádenska-Württemberska a Anglie jsou tyto rozdíly dány především rozdílnou velikostí municipalit a také odlišnou tradicí. Anglie měla dlouhou tradici tzv. systému výborů, zatímco Bádensko-Württembersko má již od 50. let přímou volbu starostů.

Mnoho podobností se dá najít v Chorvatsku a Itálii. Obě země mají *presidentský systém* kombinovaný s fragmentovaným stranickým systémem (v Itálii pouze v municipalitách nad 15.000 obyvatel). V obou zemích je možné odvolat starostu. V Chorvatsku je nutné vypsaní referenda. Pokud by bylo neúspěšné, může Chorvatská vláda rozpustit radu dané obce. V Itálii, pokud je odvolán starosta, je rozpuštěno zastupitelstvo a vypsaný nové volby. V obou zemích tedy hrozí, že při odvolání starosty bude rozpuštěna i rada. To by mělo motivovat starostu i radu ke snaze dosahovat kompromisů a spolupracovat (Bussu 2011: 11). V obou zemích je kandidatura starosty spojena s kandidaturou nějaké politické strany nebo volební listiny do rady, resp. zastupitelstva.

V Chorvatsku nastaly rozdělené většiny třikrát, ale ve dvou z těchto případů se podařilo utvořit v radě koalici podporující starostu. Kohabitace v pojetí Bogumila a Holtkampa (2005) nastala v Chorvatsku pouze jedenkrát. V Itálii díky většinovému bonusu pro kandidátní listinu spojenou se starostou rozdělené většiny nenastaly. K rozděleným většinám v Itálii ale došlo v 90. letech. Výzkumem rozdělených většin se zabýval Haller (1995), který zjistil, že rozdělené většiny v Itálii způsobily problém s fungováním systému. Ve třech ze šesti obcí, kde nastaly rozdělené většiny, se systém zablokoval a byly vypsaný nové volby. V současnosti je italský systém autory popisován jako

velmi stabilní a volební systém minimalizuje pravděpodobnost vzniku rozdělených většin (Baccetti 2001: 20-21). Z analýzy mého vzorku municipalit vyplývá, že v Chorvatsku a Itálii mají starostové téměř vždy většinovou podporu v radě. Pokud nastanou rozdělené většiny, mohou způsobit problém s fungováním systému.

Podobnost by se dala teoreticky najít v Rakousku a Polsku, které mají *semi-presidentský systém* kombinovaný s malým počtem politických stran. V obou zemích je možné odvolat starostu. Zásadním rozdílem je, že v Polsku působí sice málo politických stran, ale mnoho různých nezávislých listin. Ve vzorku rakouských obcí byl zvolen pouze jeden nezávislý starosta, zatímco v Polsku jich bylo 80 %. V Polsku vznikly rozdělené většiny pouze jednou, zatímco v Rakousku šestkrát. V Rakousku fungoval lokální systém za rozdělených většin na základě konsensu, nestrannosti a jednomyslného rozhodování. V Polsku podle Agnieszky Pawlowski a Katarzyny Radzik (2007) systém funguje neefektivně.

Norsko je příkladem *semi-presidencialismu* kombinovaného s fragmentovaným stranickým systémem. Není zde možné odvolání starosty a rozdělené většiny nastaly v jedenácti případech (tyto by se ovšem daly pokládat i za nejasné většiny, jak jsem již vysvětlila v kapitole 2.3.8). Studie Bucka et al. (2005) ukázala, že v praxi za rozdělených většin došlo ke konstruktivnímu řešení problémů. Norská vláda experiment s přímou volbou zrušila. Jedním z důvodů bylo, že za rozdělených většin je ztížena práce starosty a jeho postavení v politickém systému může být oslabeno tím, že nemá většinovou podporu v zastupitelstvu. V Norsku se potvrdila teorie Sartoriho, že *semi-presidentské systémy* umožňují vyvažování a přesouvání mocenské převahy (Sartori 2001: 140). V Norsku, pokud měl starosta většinovou podporu v zastupitelstvu, byla jeho pozice posílena, ale pokud tuto podporu neměl, byla jeho funkce spíše reprezentativní (Christensen, Aars 2010: 825).

V Severním Porýní- Vestfálsku, kde je *semi-presidencialismus* a fragmentovaný stranický systém, došlo k rozděleným většinám v šesti případech. Strany vytvářely po volbách koalice, aby starostové získali

většinovou podporu, ale tyto koalice měly často jen těsnou většinu anebo většinu relativní. Komunální systém je konkurenční, opozice je jednotná a snaží se znemožnit rozhodování vítězné frakci (Bogumil, Holtkamp 2005: 46). Problematický je tento systém především za rozdělených většin. Ovšem i dosažení kompromisu je možné, především v případech, pokud se municipality nachází ve finančních obtížích (Wehling 2010; Bogumil; Holtkamp 2005; Wollmann 2005; Kost 2010). V jedné z municipalit z mého vzorku došlo za takové situace k velké koalici CDU a SPD. K zablokování systému by nemělo dojít díky možnosti odvolat starostu v referendu. K tomu došlo v *Duisburgu*.

Rozdělené většiny nezpůsobovaly problém s fungováním systému v Rakousku a Bádensku-Württembersku, kde lokální systém funguje na konsensuálním principu. Za rozdělených většin se starostové snaží rozhodovat na základě „rozumu“ a názoru většiny než na základě stranické politiky.¹¹⁷ V *Ulmu*, kde byl místní starosta v úřadu již dvacet let a to bez většinové stranické podpory v radě, nazvali tento systém „system Gönner“.¹¹⁸ Starosta si zde vytváří krátkodobou většinu pro podporu jednotlivých návrhů. Rozhodnutí jsou v Rakousku i Bádensku-Württembersku převážně přijímána jednomyslně. V obou zemích se objevuje v lokálních radách podobný počet politických stran (dvě až čtyři). Rozdělené většiny nastaly v podobném počtu případů (12 % a 14 % případů), přestože v Bádensku-Württembersku je termín voleb rady a starosty odlišný a v Rakousku synchronizovaný. V Bádensku-Württembersku není možné odvolat starostu, zatímco v Rakousku ano.

V Anglii, Chorvatsku a Severním Porýní- Vestfálsku bylo hlavním tématem konfliktů mezi starosty a radami schvalování rozpočtu. V *Londýně* byl starosta odvolán shromážděním z jednání o rozpočtu. V chorvatském *Supetaru* opoziční strany blokovaly schválení rozpočtu a starosta zvažoval, že by řešením mohlo

¹¹⁷ *Sparkassenfusion: Gemeinderäte wollen Beschwerde einlegen* [online]. 2011, ka-news.de, 21.8.2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.ka-news.de/wirtschaft/karlsruhe/Sparkassenfusion-Gemeinderate-wollen-Beschwerde-einlegen;art127,458767>.

¹¹⁸ LEITARTIKEL – RATHAUS: Das System Gönner. *Südwest aktiv* [online]. 14.3.2009 [cit 2012-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.suedwest-aktiv.de/region/swp_laichingen/ulm_und_neu_ulm/4207084/artikel.php.

být vypsání nových voleb. V norském *Lyngen* nezískala starostova strana zastoupení v exekutivním orgánu, docházelo zde k osobním i kompetenčním sporům. Nakonec zasáhlo ministerstvo a umožnilo starostově straně získání křesel v exekutivním orgánu. Naopak v *Erndtebrück* a *Bad Berleburg* se podařilo dosáhnout dohody na rozpočtu pomocí kompromisu.

2.9.3 Výhled šíření přímé volby starostů do dalších evropských zemí

Devět z devatenácti evropských zemí, které nemají zatím přímou volbu, její zavedení v blízké budoucnosti neplánuje anebo již tento způsob volby v minulosti zamítlo. Ve čtyřech zemích v současnosti probíhá debata možnosti zavedení přímé volby starostů a v pěti zemích se mi nepodařilo získat aktuální informace k této otázce (viz tabulka 9 v kapitole 2.1.5).

Zavádění přímé volby starostů probíhalo v Evropě průběžně po celá 90. léta a dále i po přelomu tisíciletí až do roku 2009. Poslední implementace přímé volby byla před čtyřmi lety v Chorvatsku. Podobná situace nastala již v 90. letech, kdy mezi lety 1996 a 1998 žádný stát nezavedl přímou volbu. V současnosti se o zavedení tohoto způsobu volby debatuje v Litvě. V Irsku bylo rozhodnutí odloženo na rok 2014 a v Srbsku se připravuje nová ústava, jejíž součástí by mohla být i přímá volba starostů. V České republice měla být přímá volba zavedena v roce 2014, ale implementace byla zatím odložena.

Příklad Norska, které skončilo s experimenty s přímou volbou, ukázal, že přímá volba starostů nemusí být vhodným řešením pro všechny lokální systémy. Severské státy Dánsko, Finsko, Švédsko a Island v blízké budoucnosti zavedení přímé volby neplánují. V Británii, kde mají municipalities možnost zvolit lokální systém s přímo voleným starostou, se tento typ lokální správy nestal populárním. Zavedlo ho zatím pouze 17 municipalit a dvě tento systému zrušily.

V některých zemích je starosta volen kvazi-přímou, jako například ve Francii, Belgii a ve většině španělských municipalit. Je otázkou, zda v těchto zemích dojde k zavedení přímé volby starostů.

Závěr

H1: Přímá volba starostů vede ke zvýšení volební účasti v komunálních volbách.

Reynaert (2009) píše, že volební účast ve volbě starostů je nižší než volební účast ve volbách obecních zastupitelstev, příp. rad (Reynaert 2009: 18). Alexandra Klein (2004) zjistila, že volební účast ve volbě starostů v Bádensku-Württembersku byla s výjimkou let 1999 až 2003 nižší než volební účast ve volbách rady (Klein 2011: 3-4).

V mé analýze se volební účast ve volbě starostů a rad lišila pouze minimálně. Důvodem může být jednotný termín volby starosty rady. Volba neprobíhá současně v Bádensku-Württembersku a v některých anglických municipalitách. Nejvíce se průměrná volební účast ve volbách starosty a rady lišila v Severním Porýní- Vestfálsku (o 5 %), Bádensku-Württembersku (o 3,4 %), Norsku (o 3,05 %) a Anglii (o 1,72 %). Ve zbylých zemích rozdíl nepřesahoval 0,5 %. V Itálii se pro volbu starosty a rady používá jeden volební lístek, a proto je volební účast stejná. V Chorvatsku se volební účast v pětadvaceti analyzovaných municipalitách lišila o 0,003 %, takže by se dala rovněž považovat za stejnou. Nutno zdůraznit, že se jedná pouze o vzorek municipalit, takže nemá takovou vypovídací hodnotu, jakou by měla analýza celostátních výsledků. Průměrná volební účast ve volbách starostů v Anglii, Bádensku-Württembersku, Norsku, Polsku, Horním Rakousku a Salcbursku byla nižší než průměrná volební účast ve volbách rad a vyšší pouze v Severním Porýní-Vestfálsku.

Podle autorů Larsena (2002), Saxi a Willumsena (2011), Bucka et al. (2005), Copuse (2004), Leacha a Wilsona (2008), Magniera (2009) a Swianiewiczze (2003) nedošlo po zavedení přímé volby starostů ke zvýšení volební účasti v Norsku, Anglii, Itálii ani Polsku.

Z mého vzorku osmi zemí, kde jsem analyzovala vývoj volební účasti, nedošlo v šesti z nich po zavedení přímé volby starostů ke zvýšení volební účasti.

V Itálii se volební účast zvýšila krátkodobě a následně opět klesla. V Chorvatsku došlo k zvýšení volební účasti a to ve všech analyzovaných municipalitách. Průměrná volební účast ve volbě rady zde byla o 7 % vyšší, než volební účast ve volbě rady v předchozích volbách. V Chorvatsku jsem ovšem analyzovala pouze pětadvacet municipalit a přímá volba se zatím konala pouze jednou.

Na základě závěrů výše zmíněných autorů a mé analýzy se Hypotéza 1 v šesti z osmi analyzovaných případů nepotvrdila. Přímá volba starostů vedla ke zvýšení volební účasti pouze ve dvou zemích, ale z toho v Itálii pouze krátkodobě a v Chorvatsku nelze na základě jedné volby a analýzy omezeného počtu municipalit definovat bezpodmínečný závěr.

H2: Po zavedené přímé volby starostů vznikají rozdělené většiny.

Analýzou rozdělených většin se zabýval Colin Copus (2004 a 2009) na příkladu Anglie. Z dvaadvaceti případů došlo k rozděleným většinám dvakrát. Swianiewicz a Klimska (2003) zkoumali polská města nad 100.000 obyvatel, kde došlo k rozděleným většinám v roce 2002 v 11,9 % případů. Podle Davida H. Gehne (2008) nastaly v roce 2002 rozdělené většiny v Severním Porýní-Vestfálsku v 6,2 % případech. V Norsku se výzkumem rozdělených většin zabýval Buck et al. (2005), ale jeho analýza byla spíše kvalitativní, zkoumal celkové dopady přímé volby starostů a mimo jiné i funkčnost systému za rozdělených většin. Podle celostátních záznamů statistických úřadů Horního Rakouska a Salcburska i zde dochází k rozděleným většinám. Procento rozdělených většin se po volbách 2003 (případně 2004) a 2009 pohybovalo od 2,5 % do 8,8 %. Ve výzkumu Hallera (1996) v Itálii v 90. letech nastaly rozdělené většiny šestkrát ze 112 případů.

Ve své analýze jsem sledovala výsledky celkem 353 voleb. Problematická byla identifikace rozdělených většin v Norsku, kde je stranický systém vysoce fragmentovaný, zisky stran velmi vyrovnané a koalice nestabilní (Buck et al. 2005: 143). Norské výsledky by se daly všechny pokládat za *nejasně a nestabilní většiny*. Pokud bychom je tak chápali, tak se rozdělené většiny

objevily celkem v 7 % ze všech 353 případů. Pokud bychom zařadili i jedenáct norských rozdělených většin, potom by rozdělené většiny nastaly v 10 % případů.

K rozděleným většinám došlo ve všech zemích kromě Itálie, kde starostova strana získává bonus. Velmi málo rozdělených většin vzniklo v Polsku, kde lokální politice dominují nezávislé listiny a nezávislí kandidáti. Téměř 80 % starostů bylo nezávislých. V Chorvatsku došlo k rozděleným většinám třikrát, ale z toho ve dvou případech vznikla po volbách v radě většinová koalice podporující starostu. Kohabitace ve smyslu Bogumila a Holtkampa (2005), kdy starosta nemá podporu většinové strany ani koalice nastala v Chorvatsku pouze jedenkrát. V Anglii nastaly rozdělené většiny jedenkrát v roce 2007 a jedenkrát v letech 2009 až 2012. V ostatních zemích se počet rozdělených většin pohyboval od dvou do čtyř rozdělených většin na 25 případů, tzn. maximálně v jedné šestině případů. V Norsku, pokud bychom nechápali místní starostovsko-radní konstelace jako nejasné a nestabilní, ale stanovili si rozdělené většiny, pak by nastaly v jedenácti případech z padesáti, což je asi jedna pětina případů.

Podle závěrů výše zmíněných autorů a podle mé analýzy se Hypotéza 2 potvrdila v osmi z devíti analyzovaných zemí. Po zavedení přímé volby starostů zde vznikly rozdělené většiny. Případů, kdy starosta nemá většinovou podporu v radě, je spíše málo. Z celkového vzorku 353 voleb došlo (při zařazení norských rozdělených většin) k rozděleným většinám pouze v 10 % případů. Podíl rozdělených většin nepřesáhl dvanáctiprocentní hranici ani ve výzkumech Davida H. Gehne (2008), analýzách statistických úřadů, v Hallerově (1996) studii z 90. let, ani v dvaadvaceti polských velkých městech (Swianiewicz, Klimska 2003).

Rozdělené většiny vedly k zablokování systému a vypsání nových voleb pouze v Itálii v 90. letech. V současné době jsou italské lokální systémy velmi stabilní a k rozděleným většinám dochází jen minimálně.

V anglickém *Hartlepoolu*, kde stál nezávislý starosta proti většině labouristů, docházelo k problémům se schvalováním rozpočtu a přímá volba zde byla zrušena. V *North Tyneside*, kde došlo k rozděleným většinám v roce 2002, starosta odstoupil. Ani v jedné z těchto municipalit nemohu potvrdit, že k odstoupení starosty či k zrušení přímé volby starostů došlo z důvodu rozdělené většiny a s ní spojené špatné funkčnosti systému.

Experimenty s přímou volbou starostů byly ukončeny v Norsku. Podle norské vlády se personalizovaná volba starosty neslučovala s vysoce stranickým prostředím norské politiky a rozdělené většiny oslabovaly pozici starostů a ztěžovaly výkon jejich úřadu. V praxi v municipalitách analyzovaných Buckem et al. (2005) bylo vždy možné za rozdělených většin najít řešení vzniklé situace.

Podle Kosta (2010) a Buck et al. (2005) je za jistých okolností možné najít řešení problémové situace způsobené rozdělenými většinami. Podle Bussu (2011) může být motivací k dohodě hrozba rozpuštění zastupitelstva po odvolání starosty. Ve výzkumu Magniera (2006) mezi starosty z evropských zemí je nedostatek podpory od rady spíše nevýznamnou překážkou ve výkonu jejich funkce. Pawlowska a Radzik (2007) pokládají fungování polského lokálního systému za rozdělených většin za neefektivní.

Ve většině municipalit zařazených do mé analýzy, kde došlo k problémům za rozdělených většin (například při schvalování rozpočtu), bylo dosaženo kompromisu. V Rakousku a Bádensku-Württembersku nebyly zaznamenány žádné problémy s funkčností systému a rozhodování i za rozdělených většin probíhalo jednomyslně.

K rozděleným většinám dochází jen v malém procentu případů. V jednotlivých lokálních systémech je fungování systému za rozdělených většin více či méně problematické.

H3: Přímá volba starostů je trend, který má předpoklad se dále šířit.

Larsena v roce 2002 napsal, že přímá volba starostů je populární a bude se šířit (Larsen 2002:111). Podle Elcocka (2008) se přímá volba starostů stala „módou“ a je běžnou součástí lokálních systémů v západní Evropě (Elcock 2008: 795). Naposledy byla přímá volba starostů zavedena v Chorvatsku v roce 2009. Od roku 2009 se zatím přímá volba starostů do dalších zemí nerozšířila. Podobně dlouhá prodleva, kdy nebyla zavedena nikde v Evropě přímá volba, nastala i v 90. letech.

Žádný ze států, kde probíhá přímá volba starostů, neplánuje její zrušení. Dosud byla přímá volba starostů zrušena ve dvou britských municipalitách, v Norsku byly ukončeny experimenty a v Srbsku proběhla přímá volba starostů jednou v roce 2004 a poté byl tento způsob volby ukončen se změnou ústavy.

V Evropě je devatenáct zemí, kde se starostové volí nepřímou. Podle informací oficiálních úřadů severovýchodních zemí Dánska, Finska, Švédska a Islandu není zavedení přímé volby starostů v nejbližších letech plánováno. Podle Reynaerta (2009) severovýchodní země stále upřednostňují kolektivní formy lokální vlády (Reynaert 2009: 23). Podle něj ale můžeme sledovat postupný vývoj od monistických systémů ke kvazi-parlamentním a od kvazi-parlamentních ke kvazi-prezidentským s přímo voleným starostou (Reynaert 2009: 399). Je možné, že severovýchodní státy projdou tímto postupným vývojem a v budoucnosti také zavedou přímou volbu starostů.

Otázkou zůstává, zda bude zavedení přímé volby starostů prioritou v zemích, kde již nyní probíhá „kvazi-přímá“ volba (Wollmann 2009: 123). Jedná se například o Francii, Belgii a část španělských municipalit.

O zavedení přímé volby starostů se v současné době debatuje ve čtyřech zemích (Irsko, Česká republika, Srbsko a Litva). Jedním z motivů zavedení přímé volby starostů v Polsku byl vliv ostatních zemí (Swianiewicz 2003). Podobně se šířila přímá volba i v německých spolkových zemích. Žádná spolková země nechtěla být tou, která zavede přímou volbu starostů jako

poslední (Bogumil, Heinelt 2005). Ve všech sousedních státech České republiky a Srbska již byla zavedena přímá volba starostů a zkušenosti těchto sousedů by mohly být inspirací a motivací pro zavedení přímé volby starostů v těchto dvou zemích. Domnívám se, že přímá volba starostů má předpoklad se dále šířit v Evropě.

Resumé

Tato diplomová práce se zabývala přímou volbou starostů v Evropě. V úvodu byly postulovány tři hypotézy. Cílem práce bylo zjistit, zda po zavedení přímé volby starostů dochází ke zvýšení volební účasti, zda vznikají rozdělené většiny a zda tyto způsobují problém s fungováním systému. Posledním cílem bylo zjistit, zda je přímá volba starostů trend, který má předpoklad se dále šířit. Faktory rozdělených většin a volební účasti byly analyzovány v rámci sedmi případových studií: Anglie, Norska, Chorvatska, Polska, Itálie, Rakouska a Německa.

V jednotlivých případových studiích jsem porovnávala volební účast ve volbě starostů a rady. Ukázalo se, že ve většině zemí, kde přímá volba probíhá současně s volbami rady, se volební účast liší spíše málo. Ve většině zemí byla volební účast ve volbách starostů nižší nebo stejná než volební účast ve volbách rad. Jen v Severním Porýní- Vestfálsku v Německu byla volební účast ve volbách starostů vyšší než ve volbách rad a rozdíl byl oproti ostatním zemím vyšší. Dále jsem analyzovala vývoj volební účasti před a po zavedení přímé volby starostů. Ke krátkodobému zvýšení volební účasti po zavedení přímé volby starostů došlo v Itálii a Chorvatsku. V dalších šesti zemích nedošlo ke zvýšení volební účasti.

S využitím přístupu Bogumila a Holtkampa (2005) a Copuse (2004) jsem pro účely této diplomové práce vymezila šest starostovsko-radních konstelací, které mohou po volbách nastat. Rozdělené většiny jsem stanovila jako případ, kdy starosta není členem strany, která má absolutní nebo relativní většinu v zastupitelstvu. Na základě akademické literatury, existujících průzkumů a vlastních dat jsem dospěla k závěru, že k rozděleným většinám dochází, ale spíše v malém počtu případů. V žádné z analýz, ani v mé analýze nepřesáhl podíl rozdělených většin dvanáctiprocentní hranici. K zásadním problémům a zablokování systému došlo v několika italských municipalitách za rozdělených většin v 90. letech. Ve většině analyzovaných municipalit bylo možné za rozdělených většin dosáhnout kompromisu mezi politickými aktéry.

Přímou volbu starostů jsem vymezila na základě Heinelta a Hlepase (2006) a Schaapa et al. (2009) jako způsob volby, kdy je starosta volen přímo voliči a jeho konečnou nominaci neovlivňují jiné orgány, jako například obecní rada nebo vláda. Přímou voleným starostou může být i lídr kandidátky, která zvítězila ve volbách. Hranice mezi volbou přímou a nepřímou se někdy v praxi takřka stírá. Na základě akademické literatury, předchozích výzkumů a informací oficiálních orgánů evropských států jsem zjistila, že nepřímo jsou voleni starostové v devatenácti z čtyřiačtyřiceti evropských zemí. Severské státy v nejbližších letech zavedení přímé volby starostů neplánují. Debata o zavedení přímé volby starostů probíhá ve čtyřech zemích: České republice, Srbsku, Irsku a Litvě. Je možné, že Srbsko a Česká republika by se mohly inspirovat u svých sousedů a zavést přímou volbu starostů. Otázkou zůstává, zda přímou volbu starostů zavedou země, kde jsou starostové v dnešní době voleni kvazi-přímou (Francie, Belgie, část Španělska).

Summary

This master's thesis has been dealing with the direct election of mayors in Europe. Three hypotheses were postulated in the introduction. The aim of the thesis was to find out, if the direct election of mayors causes an increase in the voter turnout, if it comes to cases of divided majorities and if those are causing issues with local system functioning. Lastly I tried to find out, if the direct election is a trend, which is going to be spreading further. The factors of voter turnout and divided majorities were analysed in seven case studies: England, Norway, Croatia, Poland, Italy, Austria and Germany.

In every case study I have compared the voter turnout in the mayoral elections with the turnout in the council elections. In the countries, where the election term was synchronised, the difference in the voter turnout was rather low. In most countries voter turnout in the mayoral elections was identical or lower than in the election of the councils. Only in North Rhine- Westphalia in Germany was the turnout in the mayoral election higher and the difference in the two turnouts was greater. Further I have analysed the voter turnout before and after the introduction of the direct election of mayors. Only in Italy and Croatia was the voter turnout shortly increased after the introduction of the direct election of mayors. In other analysed countries, there was no increase in the voter turnout.

Based on Bogumil and Holtkamp (2005) and Copus (2004) I have, for the purpose of this master's thesis, defined six mayoral-council constellations. I have specified divided majorities as a case, when the mayor is not a member of the political party which has the absolute or relative majority in the council. In accordance to academic literature, existing research and my own data I have found out, that there are cases of divided majorities but they are rather infrequent. Neither in any existing research, nor in my analysis was the percentage of cases with divided majorities higher than 12 %. Problems with system functioning could be found in some Italian municipalities in the 1990's. In most of the analysed municipalities there was a possibility to reach a compromise between the political actors.

I have defined the direct election of mayors according to Heinelt and Hlepas (2006) and Schaap et al. (2009) as a vote, when the mayor is elected directly by the voters and his nomination is not influenced by other political actors, as for example the council or the government. Also a leader of the winning list in the council election can be considered as directly elected. In practice the difference between the direct and indirect election of mayors is blurred. Based on the academic literature, existing research and information provided by official authorities of the European countries, I have found, that in nineteen of forty-four European countries mayors are elected indirectly. The northern countries are not planning the introduction of the direct election of mayors in the near future. The debate about the introduction of the direct election has been taking place in four countries: the Czech Republic, Serbia, Ireland and Lithuania. It is possible, that Serbia and Czech Republic would be inspired by their neighbouring countries and introduce the direct election of mayors. It is questionable if the countries where the election of mayors is quasi-direct (France, Belgium, part of Spain) will introduce the direct election of mayors.

Seznam tabulek, grafů a map

Seznam tabulek:

Tab 1 Počet uskutečněných přímých voleb starostů	15
Tab 2 Vzorek zkoumaných municipalit	17
Tab 3 Klasifikace reforem komunálních systémů.....	21
Tab 4 Typologie POLLEADER.....	30
Tab 5 Způsob volby a překážky ve výkonu funkce	43
Tab 6 Přímá volba starostů v zemích z kategorií Hesse a Sharpe (1991)	49
Tab 7 Implementace přímé volby v evropských zemích	50
Tab 8 Přímá volba starostů ve střední, východní Evropě, v Pobaltí a na Balkánu	52
Tab 9 Země s nepřímou volbou a výhled zavedení přímé volby	54
Tab 10 Anglické municipality s přímou volbou starostů podle velikosti	55
Tab 11 Britské municipality podle formy uspořádání (2005).....	57
Tab 12 Starostovsko-radní konstelace v Anglii v analýze C. Copuse	64
Tab 13 Výsledky analýzy starostovsko- radních konstelací v Anglii	65
Tab 14 Populace v Norských municipalitách podle velikostních	70
Tab 15 Populace v Norských krajských městech podle velikostních kategorií	70
Tab 16 Volební účast ve volbách zastupitelstev a starostů	76
Tab 17 Výsledky výzkumu v Norsku (1999, 2003, 2007).....	78
Tab 18 Základní údaje o volební účasti v 25 municipalitách.....	87
Tab 19 Výsledky analýzy starostovsko-radních konstelací v Chorvatsku	88
Tab 20 Polské obce podle velikostních kategorií.....	90
Tab 21 Počet měst podle populace a vojvodství	91
Tab 22 Volební účast v Polsku	97
Tab 23 Výsledky analýzy starostovsko-radních konstelací v Polsku	98
Tab 24 Italské municipality podle velikostních kategorií	101
Tab 25 Volební účast v Itálii.....	106
Tab 26 Rakouské obce dle velikostních kategorií.....	110
Tab 27 Vývoj volební účasti v Horním Rakousku.....	115
Tab 28 Vývoj volební účasti v Salcbursku	116
Tab 29 Starostovsko-radní konstelace v Horním Rakousku a Salcbursku.....	117
Tab 30 Rozdělené většiny v Horním Rakousku a Salcbursku	118
Tab 31 Municipální struktura Bádenska-Württemberska	125

Tab 32 Municipální struktura Severního Porýní-Vestfálska.....	126
Tab 33 Srovnání pravomocí starostů Bádenska- Württemberska a Severního Porýní- Vestfálska.....	128
Tab 34 Srovnání postavení starosty v Bádensku-Württembersku a Severním Porýní- Vestfálsku na příkladech obcí Arnsberg a Gmünd	129
Tab 35 Volební účast v Severním Porýní- Vestfálsku	135
Tab 36 Starostovsko-radní konstelace v Bádensku-Württembersku	136
Tab 37 Starostové a rady v Severním Porýní- Vestfálsku 1999	140
Tab 38 Starostové a rady v Severním Porýní- Vestfálsku 2004	141
Tab 39 Starostovsko-radní konstelace v Severním Porýní- Vestfálsku	142
Tab 40 Volební účast – komparace dat.....	146
Tab 41 Starostovsko-radní konstelace v celém vzorku.....	149
Tab 42 Rozdělené většiny podle zemí	150
Tab 43 Počet analyzovaných případů v různých velikostních kategoriích	151
Tab 44 Homogenita podle velikostních kategorií.....	152
Tab 45 Rozdělené většiny podle velikostních kategorií	152

Seznam grafů a map:

Mapa 1 Přímá volba starostů na mapě Evropy	51
Graf 1 Vývoj volební účasti v lokálních volbách ve Velké Británii	61
Graf 2 Volební účast v norských komunálních volbách	75
Graf 3 Volební účast v italských lokálních volbách	105
Graf 4 Volební účast v různých volbách v Bádensku-Württembersku.....	134

Literatura a Prameny

Neperiodická literatura

ANDRLÍK, J. (2009). *Litva*. In JÜPTNER P., POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.253-276.

BACCETTI, C. (2001). *Changes in the electoral system: The direct election of the mayor*. University of Florence.

BÄCK, H. (2005). *The institutional setting of local political leadership and community involvement*. In HAUS, M.; HEINELT, H.; STEWART, M. (eds). *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. London: Routledge.

BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (2006). *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Vyd. 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

BALÍK, S. (2008). *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností*. Vyd. 1. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.

BALÍK, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada.

BERG, R; RAO, N. (2005). *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

BLOM-HANSEN, J.; HEEGER, A. (2011) *Denmark: Between Local Democracy and Implementing Agency of the Welfare State*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.221-240.

BOGUMIL, J.; HEINELT, H. (2005). *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss.

BOGUMIL, J.; HOLTKAMP, L. (2005). *Die Machtposition der Bürgermeister im Vergleich zwischen Baden-Württemberg und NRW*. In BOGUMIL, J.; HEINELT, H.. *Bürgermeister in Deutschland: politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s.33-85.

BURIANOVÁ, T. (2007). *Rakousko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií FSV UK, s.77-96.

CABADA, L.; KUBÁT, M. et al. (2004). *Úvod do studia politické vědy*. Vyd. 2. Praha: Eurolex Bohemia.

CAULFIELD, J.; LARSEN, H. O. (2002). *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske & Budrich.

CLARKE, M. et al. (1996). *Executive Mayors for Britain? New forms of political leadership reviewed*. Birmingham: Capita.

COLINO, C.; PINO del. E. (2011). *Spain: The Consolidation of Strong Regional Governments and the Limits of Local Decentralisation*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.356-383.

COPUS, C. (2009). *English Elected Mayors: Developing a New Form of Local Political Leadership in England, or Moving On in the Same Old Style?* In REYNAERT, H. *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele, s.29-58.

COPUS, C. (2004). *Party Politics and Local Government*. Manchester: Man. University Press.

ČMEJREK, J.; BUBENÍČEK, V.; ČOPÍK, J. (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada.

DENTERS, B. (2006). *Duo or Duel?* In BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.) *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Vyd. 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 271-286.

DISMAN, M. (2000). *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. Vyd. 3. Praha: Karolinum.

DOBRE, A. M. (2011). *Romania: From Historical Regions to Local Decentralization via the Unitary State*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.685-714.

DUMONT, P. et al. (2011). *Luxembourg: The Challenge of Inclusive Democracy in a 'Local State'*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s. 123-145.

DUVERGER, M. (1959). *Die politischen Parteien*. Vyd. 3. Tübingen: Mohr.

DVOŘÁKOVÁ, V. et al. (2008). *Základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica.

DVOŘÁKOVÁ, V.; KUNC, J. (2009). *Italská republika: partitokracie v re/konstrukci*. In ŘÍCHOVÁ, B. et al. (eds). *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica.

ELGIE, R. (2003). *Political institutions in contemporary France*. New York: Oxford University Press.

FALLEND, F. (2011). *Austria: From consensus to competition and participation?* In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.173-195.

FALLEND, F.; IGNITS, G.; SWIANIEWIC, P. (2006). *Divided Loyalties? Mayors between Party Representation and Local Community Interests*. In BÄCK, H., HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.) *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Vyd. 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 245-270.

FUCHS, D. (2007). *Die Abwahl von Bürgermeistern- ein bundesweiter Vergleich*. Potsdam: Univ.-Verlag.

GEHNE, D. H. (2008). *Bürgermeisterwahlen in Nordrhein-Westfalen*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GEHNE, D. J.; HOLTKAMP, L. (2005). *Fraktionsvorsitzende und Bürgermeister in NRW und Baden-Württemberg*. In BOGUMIL, J.; HEINELT, H.. *Bürgermeister in Deutschland: politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s.87-140.

HALLER, H. (1996). *Die Direktwahl des Bürgermeisters im neuen Gemeindegewahlgesetz in Südtirol: gesetzliche Grundlagen und politische Auswirkungen*. Salzburg: Universität. HENDL, J. (2008). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Vyd. 2. Praha: Portál.

HEINELT, H.; HLEPAS, N.K. (2006). *Typologies of Local Government Systems*. In BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.) *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Vyd. 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s.21-42.

HENDRIKS, F.; SCHAAP, L. (2011). *The Netherlands: Subnational Democracy and the Reinvention of Tradition*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s. 96-122.

HESSE, J.; SHARPE, L. (1991). *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

HLADOVÁ, M. (2009). *Chorvatsko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika 2*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.349-371.

HLEPAS, N.; GETIMIS, P. (2011). *Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scenes' Localism*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.410-433.

HOFER, K.; WOLFGRUBER, E. (2011). *Warum werden Frauen nicht gewählt?* MLS Medien & Marketing Service Land Salzburg.

HOLTKAMP, L. (2005). *Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern – eine Ursachenanalyse*. In BOGUMIL, J.; HEINELT, H. *Bürgermeister in Deutschland: politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 13-84.

IVANOVA, A. *Rusko* (2009). In JÜPTNER P., POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.307-320.

JÜPTNER, P. (2007). *Spolková republika Německo*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií FSV UK, s.59-76.

JÜPTNER, P.; EZECHIAŠOVÁ, M. (2009). *Slovensko*. In JÜPTNER P., POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.197-232.

JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. (2009). *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK.

KERN, T. (2008). *Warum werden Bürgermeister abgewählt?* Stuttgart: Kohlhammer.

KERSTING, N. (2004). *Die Zukunft der lokalen Demokratie: Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt: Campus Verlag.

KERSTING, N.; VETTER, A. (2003). *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

KOPRIĆ, I (2009). *Directly Elected Mayors on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers*. In REYNAERT, H. *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele, s. 335-366.

- KOST, A. (2010). *Kommunalpolitik in Nordrhein- Westfalen*. In KOST, A.; WEHLING, H. G. (eds.) *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: eine Einführung*. 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 231-254.
- LADNER, A. (2005). *Laymen and Executives in Swiss Local Government*. In BERG, R.; RAO, N. (eds). *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan, s. 101-115.
- LARSEN, H.O. (2002). *Directly elected mayors. Democratic renewal or constitutional confusion?* In CAULFIELD,J.; LARSEN,H.O. (eds). *Local Government at the Millenium*. Opladen: Leske & Budrich, s. 111-134.
- LIJPHART, A. (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries* New Haven: Yale University Press.
- LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LINDSTRÖM, A. (2011). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York: Oxford University Press.
- MAGNIER, A. (2003). *Subsidiarity: fall or premise of „local government reforms“*. *The Italian case*. In KERSTING, N.; VETTER, A. (eds.). *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budrich, s. 183- 196.
- MAGNIER, A. (2006). *Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship*. In BÄCK, H., HEINELT, H; MAGNIER,A. (eds.) *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Vyd. 1. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s.353-376.
- MAGNIER, A. (2009). *Neither Notables nor Party Men but Established Policymakers. The Intentional and Perverse Effects of the Direct Election of Mayors*. In REYNAERT, H. *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele, s.59-90.
- MCCLOSCY, H. (1968). *Political Participation*. In SILLS, D.L. (eds). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: MacMillan.
- MICALLEF, I.; RHODIO, G. (2003). *Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government- CPL (11) 2 Part II*. The Congress of Local and Regional Authorities.
- MOURITZEN, P; SVARA, J. (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administration in Western Local Governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- NEJEDL, P.; ČERMÁK, D. (2007). *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR.

NEUHOFER, H. (1998). *Gemeinderecht: Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich*. Vyd. 2. Wien: Springer.

NIKOLOVA, P. (2011). *Bulgaria: The Dawn of a New Era of Inclusive Subnational Democracy?* In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.664-684.

PAGE, E.; GOLDSMITH, M. (1987). *Central and Local Government Relation. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE.

PATONNI, S.; BRUNAZZO, M. (2011). *Italy: The subnational dimension to strengthening democracy since the 1990s*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LINDSTRÖM, A. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.331-355.

PENNINGS, P.; KEMAN, H.; KLEINNIJENHUIS, J. (2006). *Doing Research in Political Science*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications

PLESCHBERGER, W. (2003). *Cities and municipalities in the Austrian political system since the 1990s. New developments between "efficiency" and "democracy"*. In KERSTING, N.; VETTER, A. (eds.) *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budčich, s.113-136.

PODOLJNAK, R. (2010). *Institutional Reform of the Croatian Local Government: from cabinets to directly elected mayors and county governors*. Faculty of Law Zagreb, Politička Misao.

POLINEC, M. (2007). *Norsko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.153-188.

POLINEC, M. (2007). *Švédsko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií FSV UK, s.97-126.

POLINEC, M. (2009). *Island*. In JÜPTNER P., M. POLINEC et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.55-84.

POLINEC, M. (2009). *Spojené království Velké Británie a Severního Irska*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 85-140.

PŘÍHODA, D. (2009). *Ukrajina*. In JÜPTNER P., POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.321-345.

RAO, N. (2005). *From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience*. In BERG, R.; RAO, N.(eds.). *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan, s.42-58.

REYNAERT, H. (2009). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele.

RINGLEROVÁ, Z. (2009). *Typologie komunálních systémů*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s.37-54.

ŘÍCHOVÁ, B. et al.(2009). *Západoevropské politické systémy: komparace politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica.

ŘÍCHOVÁ, B; STRAHALOVÁ, Š. (2009). *Rakouská republika: systém sociálního partnerství v akci*. In Říchová et al. (eds). *Západoevropské politické systémy*. Praha: Oeconomica.

SARTORI, G. (2001). *Srovnávací ústavní inženýrství: zkoumání struktur, podnětů a výsledků*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství.

SETNIKAR-CANKAR, S. (2011). *Slovenia in Transition: Decentralisation as a Goal*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.642-663.

SCHULENBURG, K. (1999). *Direktwahl und kommunalpolitische Führung: der Übergang zur neuen Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen*. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.

SOOTLA, G.; KATTAI, K. (2011). *Estonia: Challenges and Lessons of the Development of Local Autonomy*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.576-595.

STRAHALOVÁ, Š. (2008). *Spolková republika Německo: koaliční proměny kancléřské demokracie*. In DVOŘÁKOVÁ, V. et al. (eds). *Základní modely demokratických systémů*. Praha: Oeconomica.

STRMISKA, M.; HLOUŠEK, V.; KOPEČEK, L.; CHYTILEK, R. (2005). *Politické strany moderní Evropy: analýza stranicko-politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Portál.

SWIANIEWICZ, P. (2003). *Reforming local government in Poland. Top-down and bottom-up processes*. In KERSTING,N.; VETTER, A. (eds.). *Reforming Local Government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency*. Opladen: Leske & Budčich, s. 283-308.

SWIANIEWICZ, P. (2011). *Poland: Europeanization of Subnational Governments*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The*

Oxford handbook of local and regional democracy in Europe. New York: Oxford University Press, s.480-504.

ŠARADÍN, P. (2008). *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Vyd 1. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.

ŠNÍDL, V. (2009). *Kosovo*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 372-392.

ŠVEC, K. (2007). *Finsko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. et al. *Evropská lokální politika*. Praha: Petr Jüptner ve spolupráci s Institutem politologických studií FSV UK, s.189-212.

TRAUNER, G. (2001). *Der direkt Gewählte Bürgermeister*. Vyd. 1. Linz: Magistrat der Landeshauptstadt Linz.

TROJAN, M. (2009). *Polsko*. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. et al. *Evropská lokální politika*. Vyd. 1. Praha: Institut politologický studií FSV UK, s. 233-252.

TUCKER, R. (1995). *Politics as Leadership*. Kansas: University of Missouri Press.

VALCKE, T. (2009). *Belgian Mayors and Governors. Leadership in a Changing Multi-Level Context*. In REYNAERT, H. (eds). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele, s. 247-285.

VARNAVA, A.; YAKINTHO, CH. (2011). *Cyprus: Political Modernity and the Structures of Democracy in a Divided Islands*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.455-479.

VILKA, I. (2011). *Latvia: Experiments and Reforms in Decentralization*. In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.596-617.

VLAHUTIN, R. (2004). *'The Croatian Exception', Chaillot Paper: The Western Balkans Moving on*. Paris: Institute for Security Studies.

WAYENBERG, E., et.al. (2011). *Belgium: A Tale of Regional Divergence?* In LOUGHLIN, J.; HENDRIKS, F.; LIDSTRÖM, A. (eds.) *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, s.71-95.

WEŃŁAWOWICZ, G.; ŁOTOCKA, M.; BAUCZ, A. (2010). *Część I Diagnoza stanu polskich miast. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego*. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej. Warszawa, Luty.

WEHLING, H.G. (2010). *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*. In KOST, A.; WEHLING, H. G. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: eine Einführung*. 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 19-39.

WILSON, D.J; GAME, C. (2006). *Local government in the United Kingdom*. Vyd. 4. New York: Palgrave Macmillan.

WOLLMANN, H. (2005). *The Directly Elected Executive Mayor in German Local Government*. In BERG, R.; RAO, N. (eds.). *Transforming local political leadership*. Houndmills: Palgrave Macmillan, s.29-41.

WOLLMANN, H. (2009). *The Ascent of the Directly Elected Mayor in European Local Government in West and East*. In REYNAERT, H. (eds). *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or local president?* Brugge: Vanden Broele, s. 115-149.

Periodická literatura

BUCK, M., LARSEN, H.O. a WILLUMSEN, T. (2005). *Direkte Valg av ordordfører som deltakelses- og styringsreform. En evaluering av forsøkene med direkte valg av ordfører ved lokalvalgene i 1999 og 2003*. Høgskolen i Nesnas skriftserie.

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

ELCOCK, H. (2008). *Elected Mayors: Lesson Drawing From Four Countries*. *Public Administration*. Vol. 86, č. 3, s. 795-811.

GENDŹWIŁŁ, A. (2012). *Independent Mayors and Local Lists in Large Polish Cities: Towards a Non-partisan Model of Local Government?* *Local Government Studies*. Vol. 38, č. 4, s. 501-518.

GOLDSMITH, M.; LARSEN, H. (2004). *Local Political Leadership: Nordic Style*. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 28, č. 1, s. 121-133.

GÓRECKI, M. A. (2009). *Uncertainty Is (Usually) Motivating: Election Closeness and Voter Turnout in 2002 and 2006 City President Elections in Poland*. *Polish Sociological Review*. Vol. 2, č. 166, s. 297- 308.

- CHEIBUB, J.A. (2002). Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies*. Vol. 35, s. 284-312.
- CHRISTENSEN, D. A.; AARS, J. (2010). Electing Mayors with the Supplementary Vote Method: Evidence from Norway. *Local Government Studies*. Vol, 36, č. 6, s. 823-841.
- IVAN A. L.; IOV, C.A. (2010). Croatia: Administrative reform and regional development in the context of EU accession. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. No. 31E, s. 93-113.
- JÜPTNER, P. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*. Vol. 1, č. 3, s. 305-331.
- LEACH, S.; WILSON, G. (2008). Diluting the Role of Party Group? Implications of the 2006 Local Government White Paper. *Local Government Studies*. Vol. 34, č. 3, s. 303-321.
- LINEK, L. (2010). Proč se měnila úroveň účasti ve volbách do Poslanecké sněmovny v letech 1996-2010? *Sociologický časopis*. Vol. 47, č.1, s. 9-32.
- MAGNIER, A. (2004). Between Institutional Learning and Re-legitimization: Italian Mayors in the Unending Reform. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 28, s. 166-82.
- MAGRE, J.; BERTRANA., X. (2007). Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe. *Local Government Studies*. Vol. 33, č. 2, s. 181-194.
- MAINWARING, S. (1993). Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*. Vol. 26, č.. 2, s. 198-228.
- MAYRING, P. (2000). Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum: Qualitative Sozialforschung*. Vol. 1, č. 2., čl.20.
- MOURITZEN, P-E.M.; SVARA, J. (2000). *Institutions, leadership and influence*. Los Angeles: Urban Affairs Association Conference.
- PAWŁOWSKA, A.; RADZIK, K. (2007). Institutional models of local leadership – comparative analysis. *International Journal – Central Eastern European Academic And Professional Review of Public Administration*. Č. 2, s. 40-49.
- RALLINGS, C.; TRASHER, M.; COWLING, D. (2002). Mayoral Referendums and Elections. *Local Government Studies*. Vol. 28, č. 2, s. 67-90.

SCHAAP, L.; Daemen, H.; Ringeling, A. (2009). Mayors in Seven European Countries: Part I – Selection Procedures and Statutory Position. *Local Government Studies*. Vol. 35, č. 1, s. 95-108.

SCHWARZ, W. (2006). *Die Gemeinden Baden-Württembergs nach Größenklassen – gibt es signifikante Strukturunterschiede?* Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

SWIANIEWICZ, P. (2004). *Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe. The Impact of Institutional Choices*. Chicago: URA/EURA Conference “City Futures”.

SWIANIEWICZ, P.; KLIMSKA, U. (2003). Czy wielkie miasta są sterowalne? Wpływ sytuacji politycznej na warunki zarządzania największymi miastami Polski. *Samorząd Terytorialny*. No. 3, s. 12-28.

WOLLMANN, H. (2008). Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. *Local Government Studies*. Vol. 34, č. 2, s. 279-298.

Prameny

Periodické a seriálové

Antrag von CDU und FDP. Personalkosten im Erndtebrücker Rathaus senken. [online]. Siegner Zeitung online, 2010 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: <http://www.siegener-zeitung.de/a/437674>.

BRAUN, T.; NAUKE, J. Nach 306 Sitzungen ist Schluss. *Stuttgarter Zeitung* [online]. 20.12.2012 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.gemeinderat-stuttgart-nach-306-sitzungen-ist-schluss.482a170e-7bc1-48fb-a380-3090fe126f36.html>.

DONOVAN, T. London Mayor Boris Johnson rejects budget change. *BBC News* [online]. 25.2.2013 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-21572784>.

Gabriela Büssemaker über ihren Abschied, die negativen Seiten des Amtes und ihre Pläne. *Boulevard Baden* [online]. 2011 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.boulevard-baden.de/lokales/nachrichten/2011/10/16/gabriela-bussemaker-zum-ende-ihrer-amtszeit-uber-ihren-abschied-die-negativen-seiten-des-amtes-und-ihre-plane-433861>.

GAME, CH. Linda Arkley. Here's what we voted down- the smack of decisive mayoral leadership. *The Chamberlain Files* [online]. 18.8.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.thechamberlainfiles.com/tag/linda-arkley>.

Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2012. [online] Statistik Austria. 14.5.2012 [cit 2013-03-25]. Dostupné z WWW: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html.

Grebe: "In FDP, UWG, SPD und Grünen sitzen keine Statisten" [online]. Westfälische Rundschau, 30.12.2008 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: <http://www.derwesten.de/wr/staedte/nachrichten-aus-bad-berleburg-bad-laasphe-und-erndtebrueck/grebe-in-fdp-uwg-spd-und-gruenen-sitzen-keine-statisten-id1166193.html>.

HARTHAN, A. AWW setzt sich durch. *Hohenloher Tagblatt* [online]. 2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.swp.de/crailsheim/lokales/crailsheim/AWW-setzt-sich-durch;art5507,741079>.

HARTHAN, A. CDU und SPD stimmen für Crailsheimer Haushaltsplan - AWW und UGL enttäuscht. *Hohenloher Tagblatt* [online]. 2012. [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.swp.de/crailsheim/lokales/crailsheim/CDU-und-SPD-stimmen-fuer-Crailsheimer-Haushaltsplan-AWW-und-UGL-enttaeuscht;art5507,1774101>.

Hartlepool rejects electoral mayoral role. *BBC News* [online]. 16.11.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-tees-20353383>.

Bgm. Anton Holzleithner. Antrittsrede vom 29. Oktober 2009 [online]. ÖVP Objektiv, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.laakirchen.ooevp.at/Objektiv/objektiv09_4.pdf.

HYLAND, P. Directly elected mayor still a possibility for Dublin – but not before 2014. *TheJournal* [online]. 17.10.2012 [cit 2013-05-6]. Dostupné z WWW: <http://www.thejournal.ie/directly-elected-mayor-dublin-638915-Oct2012>.

JUNKERNHEINRICH, M.; MICOSATT, G. (2009). *Kommunalstrukturen in Deutschland. Eine Analyse zur länderübergreifenden Vergleichbarkeit kommunaler Finanzkennzahlen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kada se održavaju lokalni izbori 2013.? [online]. Lokalni IZBORI, 24.4.2013 [cit 2013-04-27]. Dostupné z WWW: <http://lokalniizbori.com/vijesti/kada-se-odrzavaju-lokalni-izbori-2013/>.

KLEIN, A. *Je kleiner, desto größer? Gemeindegröße und Wahlbeteiligung bei Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg* [online]. Statistisches Monatsheft Baden/Württemberg, 01/2011 [cit 2013-04-20]. Dostupné z WWW : http://www.statistik-portal.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag11_01_01.pdf#search=b%C3%BCrgermeisterwahl.

Latvian parliament shoots down bill on direct mayoral elections. *RAPSI* [online]. 21.2.2013 [cit 2013-05-04]. Dostupné z WWW: http://rapsinews.com/legislation_news/20130221/266494085.html.

LEITARTIKEL – RATHAUS: Das System Gönner. *Südwest aktiv* [online]. 14.3.2009 [cit 2012-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.suedwest-aktiv.de/region/swp_laichingen/ulm_und_neu_ulm/4207084/artikel.php.

NAUKE, J. 288 *Millionen Euro neue Schulden* [online]. *Stuttgarter Zeitung.de*, 16.12.2011 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://m.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.haushalt-stuttgart-288-millionen-euro-neue-schulden.d3109167-c1d5-4145-bd24-2d3488d50eac.html>.

PRODINGER, H. Das aktuelle Interview. Prodingler Hans im Gespräch mit Bürgermeister Josef Söberl aus Altschendt. *SPÖ aktuell* [online]. 2003 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.spoe-peuerbach.at/custom/SPOe_aktuell_3_Dez_2003.pdf.

Přímá volba starostů? Až se vláda poučí z boje o Hrad. *Týden* [online]. Empresa Media a.s., 11.2.2013 [cit 2013-05-05]. Dostupné z WWW: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/politika/prima-volba-starostu-az-se-vlada-pouci-z-boje-o-hrad_261039.html.

RADIĆ, I. *Supetarski gradonačelnik želi nove gradske izbore* [online]. *Slobodna Dalmacija*, 27.12.2012 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Split-%C5%BEupanija/tabid/76/articleType/ArticleView/articleId/125198/Default.aspx>.

RAOS, J. et al. (2009). *Gemeindewahlen 2009. Gemeindevertretungswahlen, Bürgermeisterwahlen*. Teil I: Textband. Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung.

RECHLIN, S. *Unger zittert sich zum Sieg*. [online]. Archiv CDU in Gütersloh, 2009 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.cdu-guetersloh.de/index.php?ka=1&ska=2&printit=1&idn=525>.

RIEK, W. Duisburgs CDU will Sauerland halten. *Hessische/Niedersächsische Allgemeine* [online]. 3.8.2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.hna.de/nachrichten/politik/duisburgs-will-sauerland-halten-865298.html>.

ROGERS, S. a J.BURN-MUDROCH. *UK election historic turnouts since 1918* [online]. *The Guardian*, 16.11.2012 [cit 2013-04-27]. Dostupné z WWW: <http://www.guardian.co.uk/news/datablog/2012/nov/16/uk-election-turnouts-historic>.

Sauerland scheidet jetzt offiziell aus dem Amt [online]. *WAZ*, 15.2. 2012 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.derwesten.de/nachrichten/sauerland-scheidet-jetzt-offiziell-aus-dem-amt-id6354876.html>.

SBIEJCZUK, A. Boj o čtvrtou republiku – výsledky polských místních voleb. *Respekt.cz* [online]. 28.11.2006 [cit. 2013-03-12]. Dostupné z WWW: <http://zbiejczuk.blog.respekt.ihned.cz/c1-46057740-boj-o-ctvrtou-republiku-vysledky-polskych-mistnich-voleb>.

SDP-HNS-HSU potpisali koalicijski sporazum na razini općine Dubrava [online]. HSU, 2010-2012 [cit. 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.zagrebicka.hsu.hr/novosti/198-potpisan-koalicijski-sporazum-u-dubravi>.

Sparkassenfusion: Gemeinderäte wollen Beschwerde einlegen [online]. 2011, ka-news.de, 21.8.2010 [cit. 2013-05-03]. Dostupné z WWW: <http://www.ka-news.de/wirtschaft/karlsruhe/Sparkassenfusion-Gemeinderate-wollen-Beschwerde-einlegen;art127,458767>.

Staatsanwaltschaft ermittelt gegen „Loveparade“-OB [online]. Focus online, 8.12.2011 [cit. 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.focus.de/politik/deutschland/adolf-sauerland-staatsanwaltschaft-ermittelt-gegen-loveparade-ob_aid_692231.html.

ŠIPUŠ, M. Tek će se vidjeti kako dalje. *Glasnik-SSN* [online]. 2012 [cit. 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.samoborski Glasnik.net/zariste.asp?datum=20120114&tempg=2012>.

TOKAJ, B. (2003). *Samorządowe prawo wyborcze. Zbiór aktów prawnych oraz wyjaśnień i opinii Państwowej Komisji Wyborczej*. Warszawa: Krajowe Biuro Wyborcze.

SCHÖFECKER, M. (2003) *Bürgermeisterwahl 2003: Endergebnis*. Linz: Land Oberösterreich, Abteilung Statistik.

SCHÖFECKER, M. (2009) *Bürgermeisterwahl 2009. Gesamtergebnis Hauptwahl 37.9.2009 und Stichwahl 11.10.2009*. Linz: Land Oberösterreich, Abteilung Statistik.

WINNETT, R. London Mayoral Election 2012: Boris re-elected as London Mayor. *The Telegraph* [online]. 5.5. 2012 [cit. 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/london-mayor-election/mayor-of-london/9247635/London-Mayoral-Election-2012-Boris-re-elected-as-London-Mayor.html>.

MCGUINNESS, F. et al. (2012). *UK Election Statistics: 1918-2012*. House of Commons Library.

City votes to eject elected mayor. *BBC News* [online]. 24.10.2008 [cit. 2013-04-14]. Dostupné z WWW: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/staffordshire/7688312.stm.

Boris kicked out of meeting [online]. ITV, 25.2.2013, poslední revize 26.2.2013 [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.itv.com/news/london/story/2013-02-25/city-hall-budget-meeting/>.

Valgdeltakelse ved kommunestyrevalg [online]. [cit 2013-04-14] Dostupné z: http://aardal.info/k_f_delt.pdf.

Elektronické

Cvejić, B. *Međati Ustav jer je tesan za mnoge aktuelne stvari u Srbiju* [online]. Vaseļencka TB, 20.2.2013 [cit 2013-05-06]. Dostupné z WWW: <http://www.vaseljenska.com/politika/menjati-ustav-je-tesan-za-mnoge-aktuelne-stvari-u-srbiji/>.

Electoral Reform Society. *Additional Member System (AMS), also known as Mixed Member Proportional* [online]. Electoral Reform Society, 2013, [cit 2013-04-14]. Dostupné z WWW: <http://www.electoral-reform.org.uk/?PageID=476>.

EU – Auszeichnung für Gabriela Büssemaker [online]. Stadt Ettlingen, 17. 11 2010 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://cms.ettlingen.de/servlet/PB/menu/1341856_11/index.html.

Fragebogen Guetsel [online]. Bürger für Gütersloh, 2009 [cit 2013-05-03]. Dostupné z WWW: http://www.nobbymorkes.de/nobbymorkes/obj/medien/fragebogen_GUETSEL.pdf.

Gradsko vijeće - Ovlasti Gradskog vijeća [online]. Službene stranice grada Makarske, 2007 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z WWW: <http://makarska.hr/?show=2&sub=251>.

HYLLAND, A. *Elections in Norway. Notes on the electoral system* [online]. Oslo: University of Oslo, 2007 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z WWW: <http://www.sv.uio.no/econ/personer/vit/aaundh/upubliserte-artikler-og-notater/Norwegian%20elections%202010%5B1%5D.pdf>.

Kurzanalyse der Kommunalwahlen im Bundesland Salzburg [online]. Österreichischer Städtebund, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: [http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/kurzanalyse-der-kommunalwahlen-im-bundesland-salzburg.html?tx_felogin_pi1\[forgot\]=1](http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/kurzanalyse-der-kommunalwahlen-im-bundesland-salzburg.html?tx_felogin_pi1[forgot]=1).

LARSEN, H.O. *Directly Elected Mayors - Democratic Renewal or Constitutional Confusion?* [online]. Tromso: University of Tromso, 2000 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z WWW: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CEcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sisp2000.unina.it%2Fpapers%2Farticles%2Flarsens.doc&ei=EWg6Ua2cLsXKswboiIDgAw&usg=AFQjCNE6H7>

W5yIN2NsQFj7L3CsJH2KQQA&sig2=toGvFY7FYbJBB8wRAIjsrw&bvm=bv.43287494,d.Yms.

Local government structure [online]. Politics.co.uk, 2004-2013 [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: <http://www.politics.co.uk/reference/local-government-structure>.

Mal for stemmeseddel ved forsøk med direktevalg av ordfører som preferansevalg [online]. Regjeringen Stoltenberg II, 2007. [cit. 2013-04-27]. Dostupné z WWW: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/krd/rap/2002/0025/DDD/PDFV/302689-vedlegg_mal_stemmesedde_ordforer.pdf.

Norway. COMMIN, BSR INTERREG III B project. [online]. 2007 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z WWW: http://commin.org/upload/Norway/Norway_Planning_System_in_English.pdf.

Ovlasti gradonačelnika [online]. C. Grad Ploče, 2013 [cit. 2013-03-09]. Dostupné z WWW: <http://e-uprava.ploce.hr/gradona%C4%8Delnik/ovlasti-gradona%C4%8Delnika.html>.

SAXI, H. P. a WILLUMSEN, T. *Vitalizing Democracy by Direct Election of Mayors and Parliamentarism in the Norwegian Municipal sector?* [online]. 2011 [cit. 2011-10-28]. Dostupné z WWW: <http://www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/2375.pdf>.

STEVENS, A. *British Mayors* [online]. City Mayors, 2012 [cit 2013-04-18]. Dostupné z WWW: <http://www.citymayors.com/mayors/british-mayors.html>.

The Electoral Commission. *Local elections and referendums in England 2012. Report on the administration of the elections and referendums held on 3 May 2012* [online]. The Electoral Commission, 2012 [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0004/149422/2012-English-locals-election-report-web.pdf.

Einwohnerzahl nach Gemeinden mit Status 1.1.2012 [online]. Statistik Austria, poslední revize 7.5.2013 [cit 04-10-2013]. Dostupné z WWW: http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html.

JUREK, M. *Státy*. [online]. Geo-evropa.upol.cz, 2011 [cit. 2013-02-15]. Dostupné z WWW: <http://geo-evropa.upol.cz/staty>.

Voting systems in the UK [online]. Parliament [cit 2013-03-18]. Dostupné z WWW: <http://www.parliament.uk/about/how/elections-and-voting/voting-systems/>.

Zápisy z jednání

Beschlüsse des Gemeinderates vom 15. Dezember 2011 [online]. Naarn, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/15.12.2011.pdf>.

Beschlüsse des Gemeinderates vom 21. Juni 2012 [online]. Naarn, 2012 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/21.06.2012.pdf>.

Beschlüsse des Gemeinderates vom 22. September 2011 [online]. Naarn, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.naarn.at/gemeindeamt/html/22.09.2011.pdf>.

Bischofshofen informiert [online]. Bischofshofen, 2004, No. 1 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.bischofshofen.at/fileadmin/chef-redakteure/dokumente/Zeitung/stadtzeitung_april_2004.pdf.

Gemeindeblatt St. Margarethen/Sierning [online]. St. Margarethen, 12/2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.sankt-margarethen.at/gemeindeamt/download/219554562.pdf>.

Gemeindeblatt St. Margarethen/Sierning [online]. St. Margarethen, 12/2005 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.sankt-margarethen.at/gemeindeamt/download/219554577.pdf>.

Gemeindevertretungswahl 2009 [online]. Stadtgemeinde Mittersill, 2009 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.mittersill.at/system/web/wahl.aspx?bezirkonr=0&detailonr=220328010&menuonr=218645353>.

GR-Sitzungsprotokolle [online]. Stadtgemeinde Laakirchen [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.laakirchen.ooe.gv.at/system/web/sitzungsprotokoll.aspx?bezirkonr=0&typid=2010&menuonr=218315286>.

Niederschrift. 19. öffentliche Sitzung der Gemeindevertretung Bad Gastein [online]. Bad Gastein, 13.12.2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/19.%20plenium%2013.12.06.pdf>.

Niederschrift. 22. öffentliche Sitzung der Gemeindevertretung Bad Gastein [online]. Bad Gastein, 4.7.2007 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/22.%20plenium%2004.07.07.pdf>.

Niederschrift, Gemeindevertretung vom 6.12. 2011 [online]. Marktgemeinde Mittersill, 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://mittersill.spoe.at/mediaarchiv//147/media/Protokolle/111206_GV_ohne_Ueberpruefungs_ausschuss.pdf.

Niederschrift. Gemeindevertretung vom 3.12.2007 [online]. Marktgemeinde Mittersill, 2007 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://root.riskommunal.net/gemeinde/mittersill/gemeindeamt/html/gv071203.pdf>.

Protokoll Nr.4/2006 [online]. Bad Gastein, 20.6.2006 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bad-gastein.at/LinkedDocuments/Protokoll%2004.2006.pdf>.

Protokolle der Gemeindevertretung [online]. Bischofshofen [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.bischofshofen.at/stadtpolitik/protokolle-gemeindevertretung.html?T=0>.

Verhandlungsschrift [online]. St. Pantaleon, 15.2.2012 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: <http://www.stpantaleon.at/sys/upload/GR15.02.2012PR.pdf>.

Verhandlungsschrift 3-2011 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Gemeinde St.Veit/I. am 30.09.2011 [online]. Gemeinde St.Veit /I., 2011 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.st-veit-innkreis.at/gemeindeamt/html/222732861_1.pdf.

Verhandlungsschrift 5-2010 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderates der Gemeinde St.Veit/I. am 07.12.2010 [online]. Gemeinde St.Veit /I., 2010 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.st-veit-innkreis.at/gemeindeamt/html/221573770_1.pdf.

VP Laakirchen Objektiv [online]. Laakirchen, 2009, No. 4 [cit 2013-04-29]. Dostupné z WWW: http://www.laakirchen.ooevp.at/Objektiv/objektiv09_4.pdf.

Legislativa

Baden-Württemberg Gemeindeordnung

Decreto legislativo Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267/2000, articolo 71 a 72 .

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen

Landesgesetz vom 4. Juli 1996 über die Wahl der Mitglieder des Gemeinderates und des Bürgermeisters (Oö. Kommunalwahlordnung)

Local Government Act 2000

Salzburger Gemeindewahlordnung (StF: LGBl Nr 117/1998)

Zakon o lokalnim izborima NN 144/12

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi NN 33/01, kako je izmijenjena

Seznam příloh

Příloha 1 Anglie

Tabulka P1 Porovnání volební účasti ve volbě zastupitelstva a starosty

Tabulka P2 Vývoj volební účasti v devíti anglických municipalitách

Tabulka P3 Starostovsko- radní konstelace v Anglii 2002 (příp. 2003)

Tabulka P4 Starostovsko- radní konstelace v Anglii 2007

Tabulka P5 Starostovsko-radní konstelace v Anglii 2009- 2012

Příloha 2 Norsko

Tabulka P6 Volební účast v obcích, kde se starosta volil přímo v roce 1999 i 2003

Tabulka P7 Volební účast v obcích, kde se konala přímá volba poprvé v roce 2003

Tabulka P8 Starostovsko-radní konstelace v norských obcích s přímo voleným starostou v roce 1999

Tabulka P9 Starostovsko-radní konstelace v norských obcích s přímo voleným starostou v roce 2003

Tabulka P10 Starostovsko-radní konstelace v norských obcích s přímo voleným starostou v roce 2007

Příloha 3 Chorvatsko

Tabulka P11 Volební účast ve vzorku chorvatských obcí mezi lety 1997 a 2009

Tabulka P12 Starostovsko-radní konstelace po volbách 2009 ve vzorku chorvatských obcí

Příloha 4 Polsko

Tabulka P13 Volební účast v polských municipalitách

Tabulka P14 Starostovsko-radní konstelace v polských municipalitách 2002

Tabulka P15 Starostovsko-radní konstelace v polských municipalitách 2006

Příloha 5 Itálie

Tabulka P16 Starostovsko-radní konstelace v italských municipalitách do 15.000 obyvatel

Tabulka P17 Starostovsko-radní konstelace v italských municipalitách nad 15.000 obyvatel

Příloha 6 Rakousko

Tabulka P18 Volební účast ve volbě starosty a rady v Horním Rakousku

Tabulka P19 Volební účast ve volbě starosty a rady v Salcbursku

Tabulka P20 Starostovsko-radní konstelace ve vzorku municipalit Horního Rakouska 2009

Tabulka P21 Starostovsko-radní konstelace ve vzorku municipalit Salcburska 2004

Tabulka P22 Rozdělené většiny v Horním Rakousku 2003

Tabulka P23 Rozdělené většiny v Horním Rakousku 2009

Tabulka P24 Rozdělené většiny v Salcbursku 2009

Tabulka P25 Rozdělené většiny v Salcbursku 2004

Příloha 7 Německo

Tabulka P26 Volební účast v municipalitách Bádenska-Württemberska

Tabulka P27 Starostovsko-radní konstelace v Bádensku-Württembersku 2004

Tabulka P28 Starostovsko-radní konstelace v Bádensku-Württembersku 2009

Tabulka P29 Volební účast v municipalitách Severního-Porýní Vestfálska

Tabulka P30 Starostovsko-radní konstelace v Severním Porýní- Vestfálsku 2004

Tabulka P31 Starostovsko-radní konstelace v Severním Porýní- Vestfálsku 2009

Příloha 8 Rozdělené většiny komparace

Tabulka P32 Starostovsko-radní konstelace ve všech analyzovaných zemích

Tabulka P33 Starostovsko-radní konstelace podle zemí a velikostních kategorií

Tabulka P34 Starostovsko-radní konstelace podle velikostních kategorií

Tabulka P35 Rozdělené většiny a funkčnost systému

Příloha 9 Evropský přehled

Tabulka P36 Evropský přehled