

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Šárka Fořtová

**Diskuse o zavedení přímé volby starostů
v České republice**

Diplomová práce

Praha 2012

Autor práce: **Bc. Šárka Fořtová**

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

Rok obhajoby: **2012**

Bibliografický záznam

FOŘTOVÁ, Šárka. *Diskuse o zavedení přímé volby starostů v České republice*. Praha, 2012. 122 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra politologie. Vedoucí diplomové práce PhDr. Petr Jüptner, Ph.D.

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá analýzou diskuse týkající se zavedení přímé volby starostů v České republice. Východiskem práce je komparace vývoje a průběhu diskusí předcházejících zakotvení přímé volby starostů v pěti evropských zemích – Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Spolková republika Německo, Itálie, Chorvatsko a Belgie-Valonsko, se zaměřením především na ústřední motivy vedoucí k iniciaci diskuse, hlavní argumenty v ní obsažené, klíčové aktéry diskuse a úrovně, na kterých je diskuse vedena. Hlavní část práce je věnována analýze diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice. Důraz je kladen na identifikaci jednotlivých platforem české politické scény, které do diskuse zasahují. Práce je soustředěna na postoj klíčových politických stran, zájmových skupin a starostů k otázce přímé volby. Zásadní postavení zaujímá Ministerstvo vnitra České republiky, které zastává roli hlavního moderátora probíhající diskuse. Cílem práce je zodpovězení těchto otázek: Na jakých platformách je diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice vedena? Jaké jsou veřejně deklarované a skutečné postoje jednotlivých aktérů k otázce přímé volby starostů? Práce usiluje o zhodnocení konkrétních postojů jednotlivých politických aktérů, které určují směr průběhu samotné diskuse.

Abstract

The aim of the thesis is to analyse and assess discussions related to the implementation of the direct election of mayors, both in the Czech Republic and in

selected European countries. The thesis compares the evolution and course of the discussions that precede the anchoring of direct election of mayors in five European countries, such as the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Federal Republic of Germany, Italy, Croatia, and Belgium-Walloon. It is particularly focused on the central motives leading towards the launch of discussion, main arguments included in the discussion, key actors, and the levels of the discussion. The crucial part of the thesis is devoted to the analysis of the discussion of possible implementation of directly elected mayors in the Czech Republic. The emphasis is put on the identification of individual platforms of the Czech political scene that intervene into the discussion. The thesis also highlights the attitude of key political parties, interest groups, and mayors, towards the question of the direct election. The Ministry of the Interior of the Czech Republic represents the principal mediator of the ongoing discussion. The thesis targets to answer the following questions. At which platforms the discussion about the eventual implementation of direct mayors' election has been led in the Czech Republic? What are the proclaimed and real attitudes of individual actors towards the question of the direct mayors' election? The thesis seeks to assess the specific interests of individual political actors that determine the direction flow of the discussion as such.

Klíčová slova

přímá volba, starostové, reformy místní správy, lokální politika, diskuse, lokální demokracie, participace

Keywords

direct election, mayors, local government reforms, local politics, discussion, local democracy, participation

Rozsah práce

počet znaků včetně mezer: 239 077

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 18.5.2012

Šárka Fořtová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala PhDr. Petru Jüptnerovi, Ph.D. za vedení této práce, vstřícný přístup a cenné připomínky a rady při psaní této práce.

1. Úvodní část

Tématem mé diplomové práce bude analýza diskuse o zavedení přímé volby starostů v České republice. První úvahy o zavedení přímo volených starostů v českých municipalitách zazněly v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky již před více než deseti lety, nicméně v té době se neseťkaly s žádnou odezvou. Výrazněji byla problematika případného zavedení přímé volby starostů diskutována až v souvislosti s programovým prohlášením Topolánkovy vlády a vytvořením Analýzy možností o zavedení přímé volby starostů. Koncept přímé volby starostů představuje aktuální téma od nástupu Nečasovy vlády, následného zhotovení nové vládní analýzy a zahájení legislativního procesu k případným změnám.

Cílem práce je analýza diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice, stejně jako analýza diskusí ve vybraných evropských státech. Diplomová práce bude snahou o identifikaci jednotlivých platforem českého politického systému, v rámci kterých daná diskuse probíhá. Práce bude usilovat o zodpovězení následujících otázek: Na jakých úrovních je vedena diskuse v České republice? Jaké postoje zaujímají jednotliví aktéři k problematice případné implementace přímé volby starostů? Jaké zájmy jsou v rámci diskuse upřednostňovány? Čím se od sebe odlišují české a zahraniční argumenty zaznívající v diskusích? Hlavním smyslem diplomové práce je tedy zhodnocení debaty v českém prostředí a její porovnání v rámci evropského kontextu.

První část práce bude věnována teoretickému zakotvení konceptu přímé volby starostů. Budou zde uvedeny hlavní motivy vedoucí k započatí diskusí o přímých volbách starostů, zásadní očekávání spjatá s tímto konceptem a problematické aspekty doprovázející implementaci přímé volby starostů. Tato část práce bude vycházet zejména z pohledů zahraničních odborníků zabývajících se touto tematikou. Další část bude koncipována jako komparativní analýza zohledňující současnou i dřívější diskusi týkající se tématu přímé volby starostů ve vybraných evropských zemích. Tato část bude soustředěna na úrovně, na kterých diskuse probíhá, a postoje a zájmy předních aktérů, kteří do diskuse zasahují. Hlavní část práce se bude zabývat analýzou diskuse o případném zavedení přímé volby starostů probíhající v České republice. Důraz bude kladen na jednotlivé platformy, na kterých je diskuse vedena, na postoje a zájmy

klíčových aktérů, kteří na diskusi participují. Pozornost bude soustředěna především na politické strany, zájmová sdružení a samotné starosty. Tato část bude primárně vycházet z ministerských analýz, vládních dokumentů, odborných článků, veřejných debat a diskusí, a také monitoringu médií.

2. Předpokládaná struktura práce:

1. Úvod
2. Teoretické zakotvení konceptu přímé volby starostů
3. Diskuse o zavedení přímé volby starostů ve vybraných evropských zemích
4. Diskuse o zavedení přímé volby starostů v České republice
5. Závěr

Obsah

SEZNAM TABULEK.....	2
1 ÚVOD.....	3
1.1 CÍLE PRÁCE	3
1.2 METODY VÝZKUMU.....	4
1.3 STRUKTURA PRÁCE.....	5
1.4 ZDROJE DAT	6
2 FENOMÉN PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ	9
2.1 ANALÝZA FENOMÉNU PŘÍMO VOLENÝCH STAROSTŮ	9
2.2 PROBLEMATICKÉ ASPEKTY PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ	12
2.3 TYPOLOGIE EVROPSKÝCH KOMUNÁLNÍCH SYSTÉMŮ	14
2.4 ARGUMENTY PODPORUJÍCÍ ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ.....	17
3 DISKUSE O ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V KOMPARACI EVROPSKÝCH ZEMÍ.....	20
3.1 SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	20
3.2 SPOJENÉ KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA.....	27
3.3 ITÁLIE.....	34
3.4 CHORVATSKO	39
3.5 BELGIE – VALONSKO.....	43
4 DISKUSE O ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V ČESKÉ REPUBLICCE.....	49
4.1 POSTAVENÍ A KOMPETENCE STAROSTŮ V RÁMCI ČESKÉ OBEČNÍ STRUKTURY	49
4.2 PODNĚTY K ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V PROSTŘEDÍ ČESKÉ POLITIKY.....	51
4.2.1 <i>Přímá volba starostů jako součást mezinárodních výzkumů.....</i>	<i>51</i>
4.2.2 <i>První návrhy přímé volby starostů.....</i>	<i>52</i>
4.3 TOPOLÁNKOVA VLÁDA A ANALÝZA MOŽNOSTÍ ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V ČR	54
4.3.1 <i>Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy</i>	<i>55</i>
4.3.2 <i>Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR.....</i>	<i>60</i>
4.4 RENESANCE DEBATY O PŘÍPADNÉM ZAVEDENÍ PŘÍMO VOLENÉHO STAROSTY	68
4.4.1 <i>Nový impuls k diskusi o přímé volbě starostů</i>	<i>68</i>
4.4.2 <i>„Nová“ Analýza o zavedení přímé volby starostů</i>	<i>69</i>
4.5 INICIATIVY SPOJENÉ SE ZAVEDENÍM PŘÍMÉ VOLBY	79
4.5.1 <i>Anketa Ministerstva vnitra ČR o možnosti zavedení přímé volby starostů</i>	<i>79</i>
4.5.2 <i>Petice za přímou volbu starostů, hejtmánů, primátorů a prezidenta</i>	<i>80</i>
4.6 AKTUÁLNÍ POSTOJ POLITICKÝCH AKTÉRŮ KE KONCEPTU PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ	81
4.6.1 <i>Politické strany a jejich přístup k přímé volbě starostů.....</i>	<i>81</i>
4.6.2 <i>Zájmová sdružení a jejich přístup k přímé volbě starostů.....</i>	<i>88</i>
4.6.2.1 <i>Svaz měst a obcí České republiky.....</i>	<i>88</i>
4.6.2.2 <i>Sdružení místních samospráv České republiky.....</i>	<i>91</i>
4.6.3 <i>Diskuse o výhodách a nevýhodách přímé volby vedená mezi starosty.....</i>	<i>94</i>
4.7 POSTUP VLÁDY K LEGISLATIVNÍM ZMĚNÁM	97
5 ZÁVĚR.....	101
6 SUMMARY	108
7 POUŽITÁ LITERATURA	110

Seznam tabulek

Tabulka 1: Typologie POLLEADER (Zdroj: Heinelt – Hlepas, 2006, cit. v Ringlerová, 2009: 51).....	17
Tabulka 2: Úroveň diskuse ve zkoumaných zemích (Zdroj: autorka).....	48
Tabulka 3: Názory českých politických stran na přímou volbu starostů (Zdroj: Šaradín, 2010: 83).....	82
Tabulka 4: Veřejně deklarované postoje politických aktérů k otázce přímé volby starostů (Zdroj: autorka)	104
Tabulka 5: Skutečné postoje politických aktérů k otázce přímé volby starostů (Zdroj: autorka)	105

1 Úvod

Přímá volba starostů představuje fenomén, který se od počátku 90. let 20. století rozšiřuje napříč Evropou, a je provázán s řadou globálních jevů, procesů a z nich vyplývajících společenských změn, které nejen že ovlivnily státní úroveň, ale pronikly až na úroveň lokální. Úvahy o zavedení přímé volby starostů byly a jsou doprovázeny živými diskusemi, vedenými na různých úrovních a v rámci rozličných platform jednotlivých evropských zemí. Do zmíněných debat zasahuje řada aktérů politického systému, jejichž klíčové a mnohdy také rozličné zájmy se výrazným způsobem promítají do samotného průběhu a závěrů diskusí. Výsledky těchto debat mohou znamenat závažné dopady na komunální systém jako takový.

Potom, co byl koncept přímé volby starostů zaveden ve státech západní a jižní Evropy, bylo s ním experimentováno v severoevropských zemích a rozšířil se i do zemí postkomunistické Evropy, stal se předmětem problematických diskusí i na území České republiky, což je patrné již po volbách do Poslanecké sněmovny PČR v roce 2010. Impulsem k tomu bylo například složení nové vlády, v níž dva ze tří koaličních partnerů deklarují podporu implementace přímé volby starostů, a sestavení vládního programu s odvoláním na vytvoření podmínek pro možné zavedení přímé volby starostů.

1.1 Cíle práce

Cílem diplomové práce je analýza diskuse týkající se zavedení přímé volby starostů v České republice. Diplomová práce je snahou o identifikaci jednotlivých platform českého politického systému, které na diskusi participují. Hlavním smyslem práce je postihnout konkrétní postoje jednotlivých aktérů k problematice přímé volby starostů. Zásadním zjištěním práce je zodpovězení těchto otázek: Na jakých platformách je diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice vedena? Jaké jsou veřejně deklarované a skutečné postoje jednotlivých aktérů k otázce přímé volby starostů? Práce se dále zabývá zhodnocením konkrétních zájmů jednotlivých politických aktérů, které určují směr průběhu samotné diskuse. Práce je taktéž úsilím o komparaci postojů klíčových aktérů a jednotlivých úrovní, na kterých je diskuse vedena, v zahraničním prostředí. Primárním účelem celé práce je tedy zhodnocení diskuse z hlediska českého prostředí a její zasazení do evropského kontextu.

1.2 *Metody výzkumu*

K dosažení výše zmíněného cíle a zodpovězení kladených otázek byla využita kvalitativní metoda, přičemž z epistemologického hlediska byl aplikován interpretativní přístup. Práce vychází zejména z analýzy dokumentů, která je promítnuta do každé části práce. V jednotlivých částech práce byla provedena rešerše literatury, ze které pak konkrétní kapitoly vychází. První kapitola se téměř výhradně opírá o analýzu akademických článků a odborné literatury. Druhá kapitola je koncipována jako komparativní případová studie kontrastu kontextů zohledňující současnou i dřívější diskusi týkající se tématu přímé volby starostů v zahraničním prostředí. Právě komparativní metoda je využita při zjišťování role a obsahu diskusí v evropských zemích. Předmětem zkoumání je diskuse v pěti vybraných evropských státech – Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Spolková republika Německo, Itálie, Chorvatsko a Belgie se zaměřením na Valonsko. Tento vzorek byl zvolen z toho důvodu, aby reprezentoval různé komunální systémy napříč Evropou, ve kterých byla přímá volba starostů již zavedena, či zde probíhala diskuse na toto téma. Ve vzorku zemí má své zastoupení stát s dlouholetou tradicí silného a přímo voleného starosty (Německo), dále země, kde byla přímá volba starostů zakotvena fakultativně, a kde institut přímo voleného starosty příliš nekoresponduje s tradicí dané země (Velká Británie), stát se silným postavením politických stran a specifickými důvody vedoucími k zakotvení přímo voleného starosty (Itálie), postkomunistická země (Chorvatsko), a stát, kde přímá volba dodnes nebyla přijata, nicméně zde probíhaly velmi živé diskuse na toto téma, které však narazily na rozpor s kulturní tradicí země a rozdílnými zájmy politických subjektů (Belgie). Je také nezbytné podotknout, že tato kapitola by samozřejmě mohla být nadále rozšířena o další příklady zemí, ve kterých byla přímá volba starostů již implementována, či zde probíhala diskuse o možnosti jejího zavedení. Kapitola Diskuse o zavedení přímé volby starostů v České republice vychází zejména z analýzy odborných článků, analytických textů, legislativně-právních dokumentů, vládních dokumentů, veřejných konferencí a dalších materiálů. Tato část je také doplněna o mediální analýzu, z níž jsou čerpány informace o konkrétních stanoviscích jednotlivých politických aktérů.

1.3 Struktura práce

Práce je rozdělena do tří hlavních kapitol: Fenomén přímá volba starostů, Diskuse o zavedení přímé volbě starostů v komparaci evropských zemí a Diskuse o přímé volbě starostů v České republice. První kapitola práce je věnována teoretickému zakotvení konceptu přímé volby starostů, hlavním motivům, které vedly nejen k započatí diskusí o případném zavedení přímo volených starostů, ale také k dalším reformám a experimentům v oblasti lokální politiky. V této části práce jsou uvedeny pohledy zahraničních odborníků na problematiku posunu od nepřímo k přímo voleným lídrům exekutivy, dále je zde nastíněno současné rozšíření přímé volby starostů v rámci evropských zemí, a taktéž problematické aspekty a úskalí spojené s přímou volbou starostů. Poukázáno je také na skutečnost, že implementace přímo volených starostů nemusí zcela korespondovat s posílením jejich kompetencí. V závěru této kapitoly jsou uvedeny významné typologie evropských komunálních systémů, které nelze při zabývání se problematikou starostů a lokální politikou opomenout. V neposlední řadě jsou zde zmíněny nejvíce diskutované argumenty podporující zavedení přímé volby starostů.

Druhá kapitola práce předkládá komparaci vybraných evropských zemí, ve kterých byla přímá volba starostů již implementována, či zde na toto téma probíhala velmi živá diskuse. Tato část je koncipována jako komparativní základ diplomové práce. Hlavním účelem této kapitoly je analýza uplynulé či probíhající diskuse o zavedení institutu přímo voleného starosty v konkrétních zemích. Tato část práce se zabývá otázkou, na jaké úrovni tyto debaty vznikaly, jaké motivy jsou v rámci diskusí určující a jaký postoj zaujímali konkrétní aktéři k této problematice v jednotlivých evropských zemích.

Klíčovou část práce pak představuje kapitola s názvem Diskuse o přímé volbě starostů v České republice, která se zabývá analýzou diskuse o případném zavedení přímo volených lídrů exekutivy, jež je vedena v prostředí České republiky. Tato kapitola je uvedena legislativním zakotvením pozice starosty do ústavního a obecního pořádku České republiky. Dále jsou zde zmíněny prvotní podněty vedoucí k úvahám o možnosti zavedení přímé volby starostů, a s tím spjatá očekávání v podobě odstranění nedostatků fungování současného systému. Klíčová část této kapitoly je věnována analýze dokumentů, které byly zpracovány Ministerstvem vnitra ČR – *Analýza možností*

*zavedení přímé volby starostů v České republice*¹ a *Analýza zavedení přímé volby starostů v České republice*². Dále se kapitola zabývá příspěvkem jednotlivých aktérů z veřejných debat a konferencí. Důraz je kladen zejména na postoj, který zauímají jednotlivé platformy k problematice přímé volby starostů. Klíčovou roli v debatě hrají politické strany, zájmové skupiny (Svaz měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv České republiky) a starostové obcí. Zásadní postavení pak zaujímá Ministerstvo vnitra České republiky, které zastává roli hlavního moderátora diskuse. Závěr této kapitoly je věnován konkrétním krokům k případným legislativním změnám, které již byly podniknuty ze strany české vlády.

1.4 Zdroje dat

Tématice přímé volby starostů, postavení a kompetencím takto volených exekutivních lídrů a problematice reformy na komunální úrovni obecně je věnována poměrně značná pozornost ze strany politologů a dalších odborníků, avšak samotná otázka diskuse předcházející implementaci přímé volby je značně opomíjena. Potvrzením tohoto předpokladu je její nedostatečné zpracování jak v české, tak v zahraniční odborné literatuře.

Teoretický základ této práce vychází z klíčových zahraničních zdrojů, které se věnují nejen tématu lokálních exekutivních lídrů, ale také reformám komunální politiky. Problematika diskuse o možnosti zavedení institutu přímo voleného starosty je v porovnání s ostatními použitými tituly podrobněji rozvedena v knize Colina Copuse *Leading the localities: executive mayors in English local governance*, v níž se autor mimo jiné zabývá vývojem, přijetím rozhodnutí a implementací přímé volby starostů ve Velké Británii. Přesto, že je kniha omezena na údaje z britského prostředí, je cenným zdrojem informací. Klíčové postavení zaujímá sborník studií *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, který sestavili autoři Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier a další. Toto dílo se nevěnuje problematice diskuse o přímé volbě starostů, nicméně představuje jednu ze zásadních prací shrnující poznatky o postavení starostů v měnícím se prostředí místní správy.

¹ *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v České republice* byla zpracována Ministerstvem vnitra ČR Topolánkovy vlády.

² *Analýza zavedení přímé volby starostů v České republice* byla zpracována Ministerstvem vnitra ČR Nečasovy vlády.

V diplomové práci byla z výše zmíněného sborníku využita studie *Typologies of Local Government Systems* autorů Huberta Heinelta a Nikolaose Hleparse, ve které autoři představují novou typologii zohledňující institucionální postavení a sílu exekutivních lídrů. Část uvádějící klíčové typologie evropských komunálních systémů vychází taktéž z kapitoly *Typologie komunálních systémů* uvedené v knize *Evropská lokální politika 2*. Autorka této kapitoly, Zuzana Ringlerová, zde představuje typologie předních autorů zabývajících se touto tematikou – Page a Goldsmith, Hesse a Sharpe, Mouritzen a Svava, Heinelt a Hlepas. *Reforming local government in Europe. Closing the gap between efficiency and democracy* je dalším významným sborníkem prací, který byl zformován Angelikou Vetter a Norbertem Kerstingem, a který se zabývá převážně reformami lokální politiky. Včetně těchto významných publikací vychází první část práce primárně z odborných článků těchto autorů: J. Magre, X. Bertrana, H. Bäck, P. Mouritzen, J. Svava a řady dalších.

Druhá kapitola, obsahující komparativní analýzu pěti zemí, vychází do značné míry z odborných článků a studií předních odborníků pocházejících převážně z těchto konkrétních zemí. K obsahu této části práce tak přispěly především H. Wollmann a A. Vetter zabývajících se problematikou starostů ve Spolkové republice Německo, C. Copus, H. Elcock, G. Stoker, J. Stewart, M. Clarke, H. Sullivan, L. Pratchett či D. Wilson, kteří se věnovali postavení starostů ve Velké Británii, A. Magnier, E. Pasotti, A. Sancino, A. Turrini, kteří se věnovali postavení starostů v Itálii. Analýza diskuse o zavedení přímé volby starostů v Chorvatsku vychází zejména z příspěvků a článků, jejichž autory jsou I. Koprić a R. Podolnjak, zatímco k analýze situace ve Valonsku přispěli především J.-B. Pilet či K. Steyvers a H. Reynaert.

Třetí kapitola, která se zabývá diskusí o případném zavedení přímé volby starostů v České republice, vychází zejména ze dvou dokumentů Ministerstva vnitra ČR, *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v České republice* a *Analýza zavedení přímé volby starostů v České republice*. V rámci této kapitoly využity odborné články českých politologů, například *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?*, jejímž autorem je Petr Jüptner. Tento článek analyzuje první ministerskou analýzu, a tímto představuje významný příspěvek k problematice případného zavedení přímé volby starostů v České republice. Dále článek Pavla Šaradína s názvem *Direct elections of mayors in the Czech Republic? Data*

from research and political support, který stručně pojednává o vývoji diskuse týkající se možnosti implementace přímé volby starostů na území České republiky. Zdrojem dat byly taktéž příspěvky jednotlivých aktérů z konferencí a veřejných debat. Významná byla konference „*Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*“, jež byla uspořádána z iniciativy Ministerstva vnitra ČR. Na této konferenci participovali také zástupci dvou hlavních představitelů místních samospráv, SMO ČR a SMS ČR. Nejvýznamnější zdroje dat, které přispěly v této práci k analýze diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice, byly získány monitoringem internetových stránek politických stran a zájmových organizací a monitoringem regionálních deníků. K analýze výrazně přispěly také volební programy jednotlivých politických stran, a pak zejména vládní dokumenty a legislativní dokumenty.

2 Fenomén přímá volba starostů

2.1 Analýza fenoménu přímo volených starostů

Řada autorů (Guérin – Kerrouche, 2008; Borraz – John, 2004) považuje přímou volbu starostů za součást institucionální evoluce, která byla započata v 90. letech, a to nejen v zemích západní Evropy, ale také v rámci severní Evropy a v postkomunistických státech. V této době se objevily určité tendence ve snaze odstranit nefunkční a do jisté míry již překonané modely fungování v systémech místních samospráv. Motivací k reformám a experimentům v rámci lokální politiky evropských zemí byla například globalizace, europeizace, důraz na individualismus, potřeba neustálého rozšiřování spolupráce, decentralizační procesy, nutnost reform v rámci byrokracie a další proměny ve společnosti související s příchodem moderní doby. V posledních dvaceti letech tak byly zaznamenány výrazné změny v prostředí lokální exekutivy, které se udály zejména ve znamení posílení politického leadershipu, přičemž v řadě zemí byl nejvýraznější změnou přechod od nepřímě volených lídrů exekutivy k přímé volbě. Na základě jakých kritérií se určujícím trendem stala právě tato institucionální proměna, jejíž zakotvení do svého právního systému připustila i taková země jako Velká Británie, jejíž tradiční struktura příliš nekoresponduje s představou přímo voleného starosty?

Borraz a John uvádějí tři zásadní okolnosti, které dle jejich mínění přispěly k všeobecnému úsilí o posílení politického leadershipu na úrovni municipalit. Prvním důvodem o rozhodnutí přechodu k silnějšímu leadershipu byla krize legitimacy politického systému, která se vyskytla jak na lokální, tak národní úrovni, a jejímž projevem byla nízká volební účast a nedostatek politické odpovědnosti. Dále bylo zdůrazněno, že političtí lídři nedisponují dostatečnými institucionálními zdroji, aby mohli efektivně vykonávat svoji politickou moc. Jako poslední důvod autoři uvádějí, že mezi jednotlivými lokálními lídry existují specifické odlišnosti, které odrážejí jejich schopnosti ovládat rozsáhlé a komplexní sítě vztahů a vazeb (Borraz – John, 2004: 108).

Hellmut Wollmann uvádí, že přímá volba starostů je globálním hnutím „vyjadřujícím požadavek po posílení politického a administrativního lokálního leadershipu“ (Wollmann, 2008: 279). Peter John (2001) argumentuje, že posun k přímo voleným lídrům reflektuje změnu k „*local governance*“ a utvoření více

fragmentovaného a decentralizovaného souboru lokálních politických vazeb. Zdůrazňuje, že v rámci tohoto měnícího se prostředí je vyžadován více personalizovaný systém. Stejně tak Colin Copus spatřuje hlavní příčinu příklonu k přímé volbě starostů v souvislosti s určitou proměnou hierarchických a do jisté míry uzavřených vládnoucích sítí a neměnných politických struktur k více fragmentovanému a decentralizovanému obecnímu uspořádání. Toto uspořádání je daleko více otevřené experimentům s novými formami demokracie. Za zcela zásadní však považuje (a jak již bylo řečeno, není v tomto ohledu jediný) posun od „*local government*“ k „*local governance*“ ve způsobu řízení obce (Copus, 2006: 15).

„*Local governance*“ představuje termín, který se stal populární mezi mnoha autory (Stoker 2000; John 2001; Le Galès 2002). Dle Borraze a Johna je možné „*local governance*“ definovat jako „*flexibilní model rozhodování založený na volných vazbách jednotlivců klíčových veřejných a soukromých subjektů, a to na různých teritoriálních úrovních*“ (Borraz – John, 2004: 112). Jedná se o model, který je založený na dlouhodobých vztazích těchto subjektů, kde rozhodování probíhá více mimo rámec hierarchicky organizované byrokracie. Tento systém vztahů je mnohem více otevřený a komplexní na rozdíl od systému fungování „*local government*“. Ve zkratce je možné říci, že se jedná o nový systém vztahů mezi vládními a nevládními aktéry na lokální úrovni. Jedním ze základních předpokladů úspěšného fungování tohoto modelu je právě silný politický leadership, jelikož již zmíněné změny v podobě decentralizačních procesů, rozvoje sítí a vazeb jak v prostředí municipalit, tak s vyššími úrovněmi územních celků, navazování partnerství a spolupráce a další mimořádně rychle probíhající politické změny potřebují mocné a zároveň kreativní osobnosti, které by udávaly směr lokálnímu rozhodování (Borraz – John, 2004: 112).

Stejně tak výše zmíněná krize legitimacy politického systému měla být řešena využitím lokální úrovně jako určité laboratoře, v rámci které bylo předpokládáno, že posílení politického leadershipu v podobě zakotvení přímé volby starostů by zajistilo pozitivní změny. Ustanovení přímého spojení mezi občany a jejich vedením bylo spatřováno jako způsob obnovení legitimacy politického systému. Tím, že by starosta získal přímý mandát od voličů, by se stal nejen více výrazným v soustavě obecních orgánů, ale především se od takto voleného starosty očekávalo, že zajistí cestu ke zvýšení politické odpovědnosti. Přímé volení starostové by představovali jádro obecní

vlády a byli by předpokladem revitalizace lokální demokracie (Steuyvers – Bergström – Bäck, 2008: 137). Nicméně úvahy o případném zavedení přímo volených starostů byly také vyjádřením mnohem prozaičtějších důvodů. V řadě zemí³ se objevila výrazná nespokojenost občanů se stávajícím způsobem volby, tedy nepřímou volbou, popřípadě jmenováním starostů do funkce, které se opíraly o rozhodování politických stran. Politické subjekty si tímto způsobem snažily udržet kontrolu nad exekutivními lídry a lokální politikou. Nespokojenost veřejnosti, založená na antistranickém postoji, podnítila diskuse o možnosti změny takto volených exekutivních lídrů.

Pokud pomineme příklady zemí jako Řecko, Portugalsko, nebo některé německé spolkové země,⁴ ve kterých přímá volba starostů funguje již po několik desetiletí, byl tento způsob volby zaváděn převážně od 90. let. Mezi prvními státy, které se rozhodly pro zakotvení přímé volby starostů, byly Itálie a Spolková republika Německo, Rakousko do dnešní doby zavedlo přímou volbu v šesti⁵ z devíti spolkových zemí, určité překvapení by pro mnohé mohla představovat Velká Británie, kde byl institut přímo volených starostů zakotven v roce 2000 a do počátku roku 2012 se k němu přiklonilo celkem 12 municipalit. V rámci skandinávských zemí je nejvýraznější experiment s přímou volbou starostů v Norsku,⁶ který byl započat roku 1999 a zúčastnilo se ho 20 norských obcí, přičemž bylo rozhodnuto o jeho pokračování do dalších komunálních voleb v letech 2003 a 2007, avšak v současnosti se zdá, že experiment bude ukončen (Gilhuus, 2011). Přímá volba starostů byla zaváděna taktéž v rámci postkomunistických zemí - Slovensko a Maďarsko se přiklonily k přímé volbě již na počátku 90. let, Polsko v roce 2002. Také balkánské státy zaznamenaly velký boom přímo volených starostů – Slovinsko a Makedonie zavedly tento způsob volby již v první polovině 90. let, ostatní státy (Černá Hora, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Srbsko⁷) na počátku 21. století. Nejčerstvější je implementace přímé volby starostů v Chorvatsku, kde byla tato forma ustavena roku 2009. Velmi živé diskuse na toto téma probíhaly také v Belgii a Nizozemí, kde však zatím vždy zvítězil tradiční model

³ Polsko, Chorvatsko, Nizozemí, Belgie a další.

⁴ Bavorsko, Bádensko-Württembersko.

⁵ Burgenland, Korutany, Horní Rakousko, Salzburg, Tyrolsko, Vorarlberg.

⁶ Experiment s přímou volbou starostů byl zahájen roku 1999, kdy na něm participovalo celkem 20 municipalit. Vláda rozhodla o pokračování a rozšíření experimentu v dalších komunálních volbách 2003 a 2007, nicméně po těchto volbách bylo nakonec rozhodnuto o ukončení tohoto experimentu z důvodu nenaplnění očekávaných cílů – nedošlo ke zvýšení participace voličů v komunálních volbách (Goldsmith – Larsen, 2004).

⁷ Srbsko zavedlo přímou volbu starostů v roce 2002, avšak roku 2006 se opět přiklonilo k původnímu systému nepřímou voleného starosty.

jmenování starostů, který je v těchto zemích velmi silně zakořeněn. Aktuální téma představuje přímá volba starostů samozřejmě také v prostředí České republiky, čemuž je věnována hlavní část této práce.

Magre a Bertrana (2007) ve své práci narazili na otázku, jak je možné, že státy s tak odlišnou municipální tradicí směřují ke stejnému institucionálnímu řešení. Je možné uvažovat o tom, že pokud se jednotlivé státy potýkaly a potýkají s téměř identickými problémy na úrovni municipalit, rozhodly se k odstranění těchto problémů použít také stejný „lék“. Ve světle rostoucí politické apatie voličů a poklesu volební účasti v mnoha evropských zemích se předpokládalo, že posílení přímé politické participace bude východiskem z této krize. Tyto předpoklady měly být naplněny prostřednictvím zavedení přímé volby starostů. Její působení na mobilizaci občanů a zvýšení jejich zájmu o politické dění však nebylo prokázáno. I přesto, že se zatím příliš nepotvrdily pozitivní účinky přímé volby, je nadále rozšiřována a implementována v dalších státech.

2.2 Problematické aspekty přímé volby starostů

Koncept přímé volby starostů je jednoznačně spojován s širokou podporou veřejnosti. Jisté nesnáze však tento způsob volby přináší zejména politickým subjektům. Dominantní postavení politických stran, které jsou bezpochyby nejvýznamnějšími aktéry mnohých systémů, nelze při implementaci přímé volby opomenout. V systémech s přímou volbou starostů většinou dochází k oslabení spojení mezi stranou a lokálními aktéry, především ve sféře vlivu politických subjektů na výběr starostovských kandidátů. Strany tak prostřednictvím přímé volby ztrácí svůj vliv na rozhodování o tom, kdo bude exekutivním lídrem obce.

V kontextu politických stran se přímá volba starostů může jevit spíše jako nástroj politického boje o širší podporu veřejnosti. Politické strany tak naráží na jisté dilema – buď vyjádří svou podporu přímé volbě starostů, avšak tímto riskují, že ztratí kontrolu nad osobou, která bude jmenována do funkce exekutivního lídra, anebo nevysloví podporu přímé volbě, čímž se vystavují nebezpečí, že budou předstiženy jinými politickými subjekty, které na základě propagace přímých starostovských voleb

mohou získat větší podporu voličů ve volbách. Z tohoto důvodu není rozhodnutí vládních špiček o příklonu k implementaci přímé volby starostů tak jednoduché.

Přesto, že se v několika zemích vedou mnohdy živé diskuse o zavedení přímé volby starostů, v průběhu finálního rozhodování se nakonec klíčoví aktéři přiklání k již prověřeným modelům zakotvení pozice starosty. Dokladem této skutečnosti je Nizozemí či Belgie, které navzdory širokým a několikrát opakovaným diskusím o možnosti zavedení přímé volby stále udržují zdánlivě archaické jmenování starostů panovníkem na základě rozhodnutí příslušného ministra (Steyvers – Bergström – Bäck, 2008: 141).

Pokud ještě na okamžik zůstaneme u tradičního modelu jmenování v případě Belgie a Nizozemí, v této souvislosti je nutné uvést další problematiku, na kterou je v kontextu případného přijetí přímé volby starostů možno narazit. Přímá volba může být svými oponenty stavěna do kontrastu s hluboko zakotvenou tradicí některých politických systémů, se specifickou politickou kulturou dané země. Tato skutečnost se nedotýká pouze výše zmíněných zemí a systému jmenování. Na tyto argumenty bylo možné narazit také v souvislosti se zavedením přímo volených starostů ve Spojeném království či v rámci diskuse probíhající v České republice. V českém prostředí na tento odklon od tradice kolektivního demokratického rozhodování poukázal například Lukáš Rothanzl⁸ na konferenci „*Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*“.

Dále je nezbytné upozornit na skutečnost, že implementace přímo voleného starosty nemusí vždy korespondovat se souběžným posílením jeho exekutivních pravomocí. Dokladem tohoto tvrzení je zavedení přímé volby starostů v Polsku. Jak uvádí Stanislav Balík, přesto, že v Polsku byla přijata přímá volba starosty, nedošlo k výraznému posílení jeho kompetencí, a tedy jednalo se pouze o jakési technické změny v podobě úpravy způsobu volby (Balík, 2009: 120). Přímá volba starosty se tak vždy nemusí plně shodovat s jeho silným postavením v systému místní správy. Je také nezbytné zmínit, že naopak v některých státech (Francie, Španělsko) je starosta volen nepřímou, avšak v rámci obecního uspořádání zaujímá velmi silné postavení, a to zejména díky exekutivním kompetencím, které drží ve svých rukou. Tyto jihoevropské země se vyznačují silným politickým leadershipem, a přesto, že je zde zakotvena

⁸ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „*Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>](http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx).

nepřímá volba lídra exekutivy, je možné je klasifikovat jako státy s modelem silného starosty (Mouritzen – Svava, 2002: 56-57). V následujícím textu jsou uvedeny další typy modelů, které zohledňují postavení starostů v evropských komunálních systémech.

2.3 Typologie evropských komunálních systémů

Za výchozí je pro mnohé považována typologie vytvořená Edwardem Pagem a Michaelem Goldsmithem, kteří shrnuli vztahy a fungování na lokální úrovni do uceleného souboru, který zohledňuje dvě hlavní skupiny systémů – jihoevropské a severoevropské. Jihoevropské systémy se dle mínění autorů vyznačují tím, že municipalita nedisponují mnoha kompetencemi a jsou zodpovědné za výkon poměrně malého počtu úkolů. Z pohledu leadershipu se však jedná o významné systémy, v jejichž čele stojí silný starosta, který ve svých rukou koncentruje exekutivní moc (Magre – Bertrana, 2007: 182). Tito starostové se snaží využívat různých kontaktů s vyššími úrovněmi správy, aby zde mohli prosazovat požadavky svých municipalit, čímž se liší od starostů v severoevropských systémech, kteří nemají takovou možnost přístupu k vyšším úrovním správy. Severoevropské municipalita jsou založeny spíše na kolektivním leadershipu, který zohledňuje konsensuální tradici těchto zemí. Tyto systémy jsou silně decentralizovány, vyznačují se výraznou lokální autonomií a velký důraz je zde kladen na efektivitu poskytovaných služeb (Page – Goldsmith, 1987, cit. v Ringlerová, 2009: 50).

Práce Page a Goldsmitha se stala inspirací pro řadu dalších typologií. Typologie, kterou vytvořili Hesse a Sharpe, vychází z několika kritérií, přičemž pozornost je věnována především rozdělení kompetencí týkajících se poskytování veřejných služeb, postavení místní správy ve vztahu k vyšším správním úrovním a významu lokální demokracie. Hesse a Sharpe vyznačili tři základní skupiny zemí:

- 1) Franco-skupina – odpovídá jihoevropským zemím v typologii Page a Goldsmitha. Místní samospráva v rámci této skupiny zemí plní úkol reprezentanta teritoriálně vymezených zájmů, starosta je představitelem obce, jejíž zájmy obhajuje na vyšších úrovních správy. Autoři do této skupiny řadí Itálii, Francii, Belgie, Španělsko, Portugalsko, Řecko.*

- 2) *Anglo-skupina – obce se vyznačují slabým právním i politickým postavením, místní správa má však velký význam co se týče poskytování veřejných služeb. Starosta zastává slabou pozici v tomto systému. Z evropských zemí autoři zmiňují Velkou Británii a Irsko, dále jsou do této skupiny začleněny Spojené státy americké, Kanada, Austrálie a Nový Zéland.*
- 3) *Severo- a středo-evropská skupina – obdobně jako u předchozí skupiny, také v tomto případě hraje místní správa velkou roli v zajišťování veřejných služeb, avšak municipality se odlišují silným právním postavením a jsou výrazně finančně nezávislé. K této skupině jsou přiřazeny skandinávské země, Německo, Nizozemí, Rakousko a Švýcarsko (Heinelt – Hlepas, 2006, cit. v Ringlerová, 2009: 48).*

Výše zmíněná typologie se však zcela vyhnula zařazení nově demokratizovaných zemí střední a východní Evropy, což bylo napraveno autory knihy *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*, kteří rozšiřují původní typologii Hesseho a Sharpeho o další, čtvrtou, skupinu zemí:

- 4) *Středo- a východoevropská skupina – v rámci těchto zemí je možné nalézt některé shodné znaky se státy Severo- a středoevropské skupiny, odlišují se však na základě historického vývoje a výrazné decentralizace, která uvnitř těchto zemí proběhla. K této skupině států bylo přiřčleněno Maďarsko, Polsko a Česká republika (Heinelt – Hlepas, 2006, cit. v Ringlerová, 2009: 48).*

Konkrétním postavením starosty v komunálním systému se ve své typologii zabývali Mouritzen a Svava, kteří definovali čtyři základní typy, se kterými je možné se setkat na úrovni municipalit:

- 1) *The strong mayor form – systém silného starosty – přímo volený starosta disponuje většinovou podporou v zastupitelstvu a ve svých rukou drží exekutivní moc. Příklady zemí, které dle autorů odpovídají tomuto modelu jsou Francie, Německo (kromě Hesenska), Rakousko (pouze šest spolkových zemí, kde je starosta volen přímo), Maďarsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Španělsko, Velká Británie (obce s přímo voleným starostou).*

- 2) *The committee-leader form – systém výborového řízení – politickým lídrem municipality je jedna osoba, která však nemusí být starostou obce. Může, avšak nemusí, mít kontrolu nad zastupitelstvem. Exekutivní pravomoci jsou v tomto systému sdílené s kolektivním orgánem. Státy s tímto systémem jsou Dánsko, Švédsko, Rakousko (spolkové země s nepřímo voleným starostou), některé obce ve Velké Británii.*
- 3) *The collective form – systém kolektivního řízení – ústředním orgánem je kolektivní exekutivní výbor disponující exekutivními pravomocemi, který je tvořený volenými členy zastupitelstva a starostou, jenž stojí v jeho čele. Příklady zemí jsou Belgie, Nizozemí, Švýcarsko, Hesensko, Česká republika, další obce ve Velké Británii.*
- 4) *The council-manager form – zastupitelstvo-manažerský systém – veškeré exekutivní pravomoci jsou v rukou manažera města, který je jmenovaný zastupitelstvem. Starosta v tomto systému zaujímá pouze formální a reprezentativní postavení. Irsko je uvedeno jako příklad tohoto systému (Mouritzen – Svava, 2002: 55-56).*

Hubert Heinelt a Nikolaos Hlepas sloučili výše zmíněnou typologii Mouritzena a Svary s typologií Hesseho a Sharpeho, kterou, jak již bylo řečeno, doplnili o nové demokratické země ze střední a východní Evropy. Na základě této kombinace byla vytvořena nová typologie POLLEADER (viz tab. 1), která zohledňuje tři typy starostů – exekutivní, politický a ceremoniální, a také skupinu kolegiálních lídrů. Mezi základní kritéria, která byla v rámci této typologie využita, patří institucionální uspořádání a síla starosty. V rámci typologie byly zohledněny zejména tyto faktory: přímá či nepřímá volba starosty; procedura odvolatelnosti starosty – zda je starosta odvolatelný zastupitelstvem nebo prostřednictvím referenda; postavení starosty ve vztahu k zastupitelstvu – zda starosta stojí v čele zastupitelstva či nikoliv; kompetence starosty – zda starosta rozhoduje o agendě reprezentativního orgánu, zda jmenuje vedoucí administrativní pracovníky apod. (Ryšavý, 2009: 454).

Výše zmíněné typologie jistě poslouží k snazšímu pochopení a větší přehlednosti fungování komunálních systémů, nicméně jak upozorňuje Dan Ryšavý: „*Otázkou zůstává, zda má smysl formulovat nové a nové typologie, které sice usnadňují práci*

s početnou skupinou zemí, ale při testování se často ukazuje jejich slabost. Možná je vhodnější věnovat pozornost procesům směřujícím pomalu, ale zřetelně k homogenizaci místní samosprávy v Evropě“ (Ryšavý, 2009: 458).

	Franco-skupina	Anglo-skupina	Severo- a středo- evropská skupina	Středo- a východo- evropská skupina
Strong mayor form	Politický starosta <i>Francie, Itálie, Řecko, Portugalsko, Španělsko</i>	Exekutivní starosta <i>Velká Británie</i>	Exekutivní starosta <i>Německo, Rakousko</i>	Exekutivní starosta <i>Polsko, Maďarsko</i>
Committee- leader form		Kolegiální lídr <i>Velká Británie</i>	Kolegiální lídr <i>Dánsko, Švédsko, (Rakousko)</i>	
Collective form	Kolegiální lídr <i>Belgie</i>	Kolegiální lídr <i>Velká Británie</i>	Kolegiální lídr <i>Nizozemí, Švýcarsko, (Německo)</i>	Kolegiální lídr <i>Česká republika</i>
Council- manager form		Ceremoniální starosta <i>Irsko</i>		

Tabulka 1: Typologie POLLEADER (Zdroj: Heinelt – Hlepas, 2006, cit. v Ringlerová, 2009: 51)

2.4 Argumenty podporující zavedení přímé volby starostů

Jak je patrné z výše nastíněných typologií, napříč Evropou je možné se setkat s řadou typů komunálních systémů. V rámci evropských zemí neexistuje jeden uniformní model lokálního politického leadershipu, přesto však není výjimkou, že některé státy usilují o napodobení institucí, praktik a způsobu fungování ostatních zemí

ve snaze vypořádat se tak s identickými problémy, se kterými se potýkají. Koncept přímo voleného starosty představuje jeden ze zářných příkladů této skutečnosti na úrovni municipalit. Na druhou stranu může být přímá volba spojena s protichůdnými očekáváními v jednotlivých státech. Dokladem této skutečnosti je rozdílný přístup k otázce zavedení přímé volby starostů v Itálii a Rakousku. Itálie si od implementace přímé volby slibovala zejména zvýšení stability politického systému, naopak v případě Rakouska se vyskytly jisté obavy, že zakotvení přímých starostovských voleb může vést k destabilizaci stávajícího politického systému.

Jak již bylo předesláno, navzdory značné rozdílnosti komunálních systémů jednotlivých zemí, argumenty volající po reformě v podobě přímé volby starostů, které se promítaly do diskusí předcházejících její implementaci, byly ve velké většině případů velmi obdobné. Níže jsou uvedeny nejvíce diskutované argumenty ve prospěch zavedení přímé volby starostů:

- 1. posílení politického leadershipu*
- 2. zvýšení transparentnosti rozhodování v rámci komunálního systému*
- 3. rychlejší rozhodování a efektivnější řízení obecních orgánů*
- 4. zvýšení odpovědnosti obecních exekutiv vůči občanům*
- 5. zvýšení volební účasti a participace občanů*
- 6. návrat občanů zpět k lokální politice*
- 7. omezení vlivu politických stran na komunální úrovni*
- 8. zvýšení kvality veřejných služeb⁹*

Kombinace těchto argumentů se stala součástí diskusí vedených v jednotlivých evropských zemích, které zvažovaly zavedení přímé volby starostů. V některých státech byly upřednostňovány určité aspekty před ostatními (Itálie – snahy o omezení vlivu politických stran, Velká Británie – důraz na transparentnost, posílení participace občanů), nicméně ve většině případů zemí došlo k vzájemnému prolínání těchto

⁹ Sestavila autorka na základě komparace argumentů, které převažovaly v diskusích jednotlivých evropských zemí.

argumentů. Jakým způsobem se tyto argumenty promítly do diskuse a stanovení cílů předpokládané reformy v podobě implementace přímé volby starostů bude osvětleno v následující kapitole, která přináší komparaci pěti konkrétních případů evropských zemí.

3 Diskuse o zavedení přímé volby starostů v komparaci evropských zemí

3.1 Spolková republika Německo

Spolková republika Německo představuje evropskou zemi, která jako první zakotvila institut přímo voleného starosty do svého politického systému. Významné události, ke kterým došlo zejména na počátku 90. let, zásadním způsobem proměnily strukturu lokální úrovně. Jedním z nejvýznamnějších zásahů do tehdejšího obecního uspořádání byla právě implementace přímé volby starostů.

Na základě tradice, která sahá až k počátkům 19. století, byla německá veřejná správa z hlediska její institucionální formy vždy charakteristická dualistickým schématem,¹⁰ v jehož rámci náležely rozhodovací procesy na obecní úrovni místnímu volenému zastupitelstvu, zatímco exekutivní orgán (kolektivní magistrát nebo starosta) volený zastupitelstvem byl zodpovědný za exekutivní funkce (Wollmann, 2003: 93). Po roce 1945, kdy byla v západoněmeckých spolkových zemích opět obnovena demokratická veřejná správa, se v rámci jednotlivých municipalit silně projevil vliv okupačních sil,¹¹ mezi které byly jednotlivé Länder¹² rozděleny (Grunow, 1992: 45). Některé Länder tak po válce následovaly tradiční (dualistickou) formu institucionálního uspořádání, jiné se však zcela odchýlily od původního směru (Wollmann, 2003: 93).

Největší institucionální odchylky představovaly zejména dvě země – Severní Porýní-Vestfálsko a Dolní Sasko – které se nacházely v britské okupační zóně. V těchto zemích se zcela upustilo od typické dualistické struktury a došlo k posunu směrem k tradičnímu modelu britské (monistické) veřejné správy – veškeré rozhodovací procesy byly přiděleny pouze zastupitelstvu, zatímco postavení starosty bylo omezeno jen na symbolické funkce. Tento model se vyznačoval v německém prostředí do té doby

¹⁰ Dualistický charakter obecního uspořádání vychází z existence dvou hlavních orgánů, mezi které je rozdělena veřejná moc v obci. Oproti tomu monistický systém se vyznačuje existencí jediného obecního orgánu, který je odpovědný za výkon veškeré působnosti obce.

¹¹ Poválečné rozdělení Německa mezi Spojence způsobilo, že místní samospráva reflektovala v jednotlivých německých zemích odlišný vliv a vývoj politické struktury dle sfér vlivu – britské, americké a francouzské.

¹² Německý výraz pro německé spolkové země.

neznámou pozicí – zastupitelstvem jmenovaný ředitel města,¹³ jež byl odpovědný za výkon běžné agendy a řízení administrativy (Grunow, 1992: 54-55).

V Hesensku pak fungovalo tzv. magistrátní uspořádání,¹⁴ které vycházelo z historické tradice země, a v zemích, jež se vyskytovaly ve francouzské okupační zóně – Porýní-Falc, Sársko – byl zakotven model, v němž byl starosta volen zastupitelstvem (Wollmann, 2004: 154), což byl model, který v rámci německých spolkových zemí převažoval. V jihoněmeckých zemích Bavorsku a Bádensko-Württembersku, jež se nacházely v americké okupační zóně, byl zaveden model s přímo voleným starostou, který byl obdařen silnými pravomocemi (Wollmann, 2003: 94). V současné době tyto dvě země představují určité archetypy modelů s přímou volbou starosty. Systém, který zde funguje již více než padesát let,¹⁵ se dodnes vyznačuje politicky a institucionálně velmi silným starostou v porovnání s ostatními spolkovými zeměmi.

Od 50. let téměř až do počátku 90. let tak bylo možné na německém území rozlišit čtyři základní typy obecního uspořádání. První typ představovalo již zmíněné magistrátní uspořádání (Magistratsverfassung), které se nacházelo v Hesensku, druhým typem bylo severoněmecké radní uspořádání (Norddeutsche Ratverfassung), jež fungovalo v Severním Porýní-Vestfálsku či Dolním Sasku, dále starostovské uspořádání (Bürgermeisterverfassung), které bylo tradičním modelem zakotveným v Porýní-Falci a Sársku, a jako poslední jihoněmecké radní uspořádání (Süddeutsche Ratsverfassung) zakotvené v Bavorsku a Bádensko-Württembersku. Tyto modely se od sebe výrazně odlišovaly, a to především vztahy mezi legislativními a exekutivními orgány, a také způsobem volby hlavního představitele exekutivy a jeho pravomocemi (Vetter, 2006: 257).

Jak míní Hellmut Wollmann, tato neobyčejně pestrá škála modelů sloužila jako určitá laboratoř a testovací prostředí různorodých institucionálních možností. Taktéž zdůrazňuje, že i přes rozdílné varianty obecního uspořádání panovala v rámci německých zemí institucionální stabilita trávající téměř až do konce 80. let (Wollmann, 2004: 154). Právě tato pestrost institucionálních uspořádání na německé lokální úrovni

¹³ Postavení „politického“ starosty a „výkonného“ ředitele města se v následujících letech ukázalo jako hlavní bod sváru v rámci tohoto institucionálního modelu.

¹⁴ Správním orgánem obce je kolegiální magistrát, který se skládá ze starosty a dalších tzv. přivolaných osob. Mezi magistrátem a radou funguje dělba moci na výkonnou a usnášecí (Balík, 2009: 128).

¹⁵ V Bavorsku je starosta volen přímo od roku 1952, v Bádensko-Württembersku od 1956.

později posloužila pro vytvoření nejvhodnějšího modelu v rámci plánovaných změn na počátku 90. let.

Od poloviny 70. let se předmětem debat staly problémy spojené s výkonem demokracie na úrovni municipalit, kdy novináři, politici a badatelé začali poukazovat na určitou vnitřní krizi německé politiky. K budoucím reformám však přispěly také další důvody. Na konci 80. let, v souvislosti s finančními problémy, začaly být žhavě diskutovány nové způsoby efektivnějšího a účinnějšího utváření politiky na lokální úrovni. Hovořilo se o možných změnách institucí místní správy a poprvé byla zmiňována také možnost implementace přímé volby starostů jako jeden ze způsobů vypořádání se s finančními problémy. V průběhu 80. let zejména Gerhard Banner,¹⁶ odborník zabývající se otázkou lokálního managementu a správy, důrazně podporoval ideu plošného zavedení přímé volby silných starostů, kteří by stáli současně jak v čele zastupitelstva, tak v čele administrativy. Očekával, že silný starosta by zajistil úspěšné fungování obecního leadershipu a byl zárukou finanční zodpovědnosti (Vetter, 2009: 132).

Zlom, který přinesl občanům možnost rozhodovat o tom, kdo bude starostou obce, může být vysvětlen shodou řady okolností, které se udály již v průběhu 80. let. V té době byl velmi patrný přetrvávající názor veřejnosti, že nastal čas doplnit dominantní postavení reprezentativní demokracie,¹⁷ která byla převážně v rukou politických stran, o přímá demokratická práva občanů (Wollmann, 2004: 156). Jeden z důvodů, proč se vůbec vedla debata o instalování přímé volby, byl zakořeněn v narůstajících povinnostech místních orgánů a stále častějších krizích rozpočtu, které bylo potřeba nějakým způsobem řešit. Zastánci reformy poukazovali na fungující „jihoněmecký model“ přímo voleného silného starosty, ve kterém spatřovali nápravu stávajícího systému a zajištění „governability“ a „manageability“ místní samosprávy (Wollmann, 2004: 157).

¹⁶ V té době byl Gerhard Banner ředitelem Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung – organizace založená roku 1949 německými obcemi a kraji, určená především k vývoji nových strategií v oblasti lokálního managementu a administrativy. Centrum spolupracovalo s odborníky na vyvíjení nových konceptů, jež by bylo možné aplikovat ve všech německých obcích (Vetter, 2009: 140). Internetové stránky organizace: [<http://www.kgst.de>].

¹⁷ Po obnově demokracie roku 1945 dominovaly institucionálnímu uspořádání principy reprezentativní demokracie, které však omezovaly občany ve výběru jejich zástupců. V rámci ústavních debat vedoucích k ustanovení federální ústavy v roce 1949, negativní postoj k přímému demokratickému vlivu občanů (zejména co se týče otázky referenda) byl silně ovlivněn zkušeností Výmarské republiky a s ní spojenou možností zneužití prvků přímé demokracie demagogy jak z pravice, tak levice. Tato nedůvěra přetrvávala v německých zemích po mnoho let (Wollmann, 2004: 156).

Na posun směrem k zavedení přímé volby starostů je třeba nahlížet v kontextu procesu postupných změn východního Německa na přelomu 80. a 90. let, v kontextu širšího úsilí o politickou participaci občanů a posílení jejich vlivu, který mohou prostřednictvím přímé volby vyvíjet na své politické vedení, aniž by se museli ohlížet na roli politických stran (Wilson, 2000: 81). Podle Angeliky Vetter patřilo k hlavním faktorům, které byly na počátku 90. let zásadními hybateli reformní vlny, znovusjednocení Německa, které se stalo významným modernizačním indikátorem, opětovné zvýšení ekonomického tlaku, které přineslo problémy již na počátku 80. let, a v neposlední řadě samotná institucionální rozmanitost obecního uspořádání (Vetter, 2006: 255-256). Tyto události vyvolaly požadavky obrody přímé demokracie, touhu po větší míře participace občanů, což následně vyústilo v reformy politických institucí na úrovni municipalit.

V překvapivě rychlém sledu legislativních aktů v průběhu 90. let všechny Länder zavedly přímou volbu starostů, čímž postupně následovaly Bavorsko a Bádensko-Württembersko. V zemích bývalého východního Německa (kde se začalo o možnosti zavedení přímé volby starostů jednat dříve) byly tyto reformy primárně vedeny přáním zvýšit politická práva občanů (což souviselo s odkazem na základní demokratická práva východních Němců, o která usilovali při svržení komunistického režimu). V bývalém západním Německu byla změna podnícena myšlenkou, že přímo volený starosta by poskytl posílení politického a administrativního leadershipu, což by dle očekávání napomohlo vypořádat se s problémy,¹⁸ jež sužovaly jednotlivé municipality (Wollmann, 2003: 94).

První zemí, která implementovala institut přímo voleného starosty, byla nakonec západoněmecká země Hesensko. Vládnoucí Křesťansko-demokratická strana (CDU) zde velmi dychtila po získání vlivu a naklonění si voličů v nastávajících volbách v lednu roku 1991, a tak tehdejší předseda vlády Walter Wallmann (CDU) spojil volby do hesenského parlamentu s hlasováním o implementaci přímé volby starostů. Ačkoliv premiérova Křesťansko-demokratická strana ve volbách neztvrdila, více než 80% voličů hlasovalo ve prospěch přímé volby, která byla implementována nastupující vládní koalicí SPD a Die Grüne. V následujícím dodatku zákona o obcích byla přímá

¹⁸ Charakteristický je zejména případ Severního Porýní-Vestfálska, kde po válce zavedený monistický model obecního uspořádání (s jeho konflikty mezi politickým starostou a výkonným ředitelem města) oslaboval politický a administrativní leadership.

volba starostů „naroubována“ na tradiční magistrátní uspořádání (Vetter, 2009: 129; Wollmann, 2004: 156). Výsledky referenda byly interpretovány jako důkaz toho, že společnost je již připravená na takovéto změny. Dodatky k zemským ústavám nejen ohledně zavedení přímo volených starostů, ale také dalších změn, následovaly ve všech německých státech.

Angelika Vetter zdůrazňuje, že rozšiřování přímé volby starostů do jednotlivých Länder může být vysvětleno na základě několika faktorů, kterými jsou například tlak zvenčí, racionální uvažování politiků (politici zváží možné výhody plynoucí z tohoto modelu), nebo soutěživost mezi politickými aktéry. Jak již bylo řečeno, implementace přímé volby starostů v Hesensku byla iniciována v kontextu voleb do zemského parlamentu, čímž je možné vysvětlit tuto reformu právě jako racionální uvažování politických stran (očekávajících určité benefity) na jedné straně a soutěživostí vyplývající z voleb na straně druhé (Vetter, 2009: 133). Podobným způsobem je možné vysvětlit zavedení přímé volby starostů v Severním Porýní-Vestfálsku, Sársku nebo Šlesvicko-Holštýnsku.

Ještě roku 1991 na sjezdu úřadující SPD v Severním Porýní-Vestfálsku byla přímá volba starostů razantně odmítána, pravděpodobně proto, že sociální demokraté měli zajištěnou většinu křesel ve většině místních zastupitelstvech a příliš se jim nezamlouvala myšlenka, že by dali opozičním stranám možnost dobýt starostovské posty skrze přímé volby. Poté, co se opoziční strany CDU a FDP rozhodly iniciovat referendum týkající se tohoto populárního způsobu volby v souvislosti s konáním nadcházejících komunálních voleb a voleb do zemského parlamentu (v letech 1994 a 1995), sociální demokraté byli donuceni přehodnotit své stanovisko (Wollmann, 2004: 157). Přesto, že SPD čelila hrozbě referenda a možné ztrátě voličů v dalších volbách, kteří by jistě tuto změnu uvítali, druhý stranický sjezd v lednu roku 1994 se nesl ve zcela jiném duchu. Dodatek k zemské ústavě ustanovující přímou volbu starostů byl poté schválen 6. května 1994 (parlamentem s většinovou převahou sociálních demokratů).

I v případě Šlesvicko-Holštýnska hrálo volební soupeření mezi předními politickými stranami podobnou roli. SPD ve Šlesvicko-Holštýnsku opět zaujímal k otázce zavedení přímé volby starostů nesouhlasný postoj. Až když opoziční strany CDU a FDP pohrozily referendem o zavedení přímé volby v souvislosti

s nadcházejícími volbami do zemského parlamentu, sociální demokraté změnili názor, což dali najevo na druhém stranickém sjezdu v červnu 1994, a přímá volba byla implementována v roce 1995.

Obdobná situace nastala také v Sársku. Reformy obecního zřízení byly po léta diskutovány bez výrazných výsledků. Ke změně došlo až tehdy, když stranická opozice (CDU) byla úspěšná při sběru požadovaných podpisů v petici o možnosti zavedení přímé volby starostů. Vládnoucí SPD byla i v tomto případě donucena změnit svůj postoj a přímá volba starostů byla parlamentem schválena v květnu 1994, tedy krátce před říjnovými parlamentními volbami (Vetter, 2009: 134-135).

Vývoj a postupná implementace přímé volby v jednotlivých německých zemích dokazují mínění Angeliky Vetter o tom, že zavedení přímé volby starostů v Německu je výsledkem především racionálního uvažování aktérů a soutěživosti dvou ústředních politických stran, CDU a SPD, což bylo podpořeno také S. E. Scarrowem, jenž zdůraznil, že *„většina reforem týkajících se přímé demokracie byla výsledkem volebního soupeření mezi velkými stranickými rivaly“* (Scarrow, 1997: 464).

V souvislosti s tímto faktem je také koncept přímé volby starostů jednotlivými politickými aktéry předkládán občanům jako výraz jejich vlastních zájmů a jejich přímé účasti na utváření politiky. Politické strany se tak jeví jako hlavní propagátoři tohoto konceptu a očekávají pozitivní výsledky v rámci volebního klání. Ukázalo se, že propagace na občany více orientované a otevřené lokální demokracie představuje úspěšnou strategii, která se stala příslibem zisku voličských hlasů v nastávajících volbách.

Určitý fenomén, který je možné sledovat za překvapivě rychlým sledem legislativních aktů, jež stály za proměnou po téměř padesát let stabilního institucionálního uspořádání, je proces napodobování (opičí efekt) mezi jednotlivými zeměmi, regionálními politickými elitami a populací. Jak míní Hellmut Wollmann (2004: 158), v Německu došlo k určitému druhu „domino efektu“ (který je pro federální země typický), kdy se žádná země nechtěla nechat „zahanbit“ a usilovala o to, aby dostihla ty, co již pokročily v implementaci úspěšného jihoněmeckého starostovského modelu.

Je také důležité zmínit, že v případě německých spolkových zemí se na počátku 90. let neukázaly žádné vlivy z mezinárodního prostředí, jež by měly přímý účinek na model přímé volby starostů zakotvené v Německu, což však není žádným překvapením, pokud vezmeme v potaz v té době nedostačující množství souvisejících mezinárodních debat zabývajících se tímto tématem, tím spíše fungujících systémů s přímou volbou. Výjimku představovala Itálie, která přímou volbu starostů ustavila v roce 1993, což však bylo již v době, kdy se německá reformní vlna nacházela na svém vrcholu. Zastánci reformu nacházeli inspiraci zejména ve starostovském modelu, který byl zaveden v Bavorsku a Bádensko-Württembersku. Na reformní procesy ve Spolkové republice Německo je možno nahlížet jako na inovace vnitřního původu, procesy postupného učení a získávání praktických zkušeností, spíše než odpověď na impulzy pronikající z mezinárodního prostředí (Wollmann, 2004: 158). Iniciativa k reformním krokům přicházela od samotných zemí, nikoliv „shora“, institucionální změny pak byly implementovány vládami jednotlivých států bez jakéhokoliv tlaku z národní úrovně.

V Německu bylo postupné zavedení přímé volby starostů výrazným způsobem ovlivněno zejména tzv. „atmosférou doby“, euforií spojenou s porážkou komunistického režimu a opětovným sloučením rozdělené země, na jejímž počátku stály reformní debaty, které s postupem času přerostly v konkrétní akty, jež zcela zásadním způsobem přetvořily institucionální mapu německé samosprávy.

Přímá volba starostů byla implementována ve 13 německých spolkových zemích,¹⁹ přičemž všechny se přiklonily k následování stejné cesty. Obecní uspořádání je založeno na shodných rysech, dualistickém schématu, které se shoduje ve všech zemích, nicméně mezi státy jsou patrné určité odlišnosti vycházející zejména z regionálních specifik, historického odkazu nebo reflektující konflikty a kompromisy, které doprovází legislativní procesy (Wollmann, 2004: 158).

Přímá volba starostů byla chápána jako zásadní krok k posílení lokálního leadershipu, demokratického rozhodování a politické odpovědnosti místní samosprávy v tom smyslu, že občané tímto způsobem získají právo přímo rozhodovat o starostovi jako klíčové politické a administrativní osobě (Wollmann, 2004: 154). Od zavedení přímé volby se taktéž očekávalo, že přispěje ke zvýšení participace občanů v lokální

¹⁹ Přímá volba starostů byla plošně rozšířena do všech německých spolkových zemí s výjimkou tří městských států – Berlín, Hamburg a Brémy, které představují samostatná města se zvláštním statutem.

politice, což se však (stejně jako v dalších zemích) s postupem času nepotvrdilo. Jak zdůrazňuje Angelika Vetter přímá volba starostů nebyla „volebním trhákem,“ který by donutil voliče k větší volební aktivitě než dříve. Není tedy možné hovořit o tom, že by prostřednictvím přímé volby starostů došlo k návratu občanů zpět k lokální politice (Vetter, 2006: 263). Přesto, že přímá volba nepřinesla zvýšení participace občanů, přeci jen posílila postavení starostů a zvýšila jejich odpovědnost k občanům (Vetter, 2006: 267). V případě Německa je možné hovořit o částečném naplnění cílů spojených s implementací přímé volby starostů, nadále však zůstává otázkou, zda tato modernizace lokální politiky byla dostatečná k tomu, aby byla schopná vypořádat se s komplexnějšími problémy, se kterými se německé municipality potýkaly, což je však předmětem dalšího bádání.

3.2 Spojené království Velké Británie a Severního Irska

Ve Spojeném království se o téma změny exekutivního leadershipu po dlouhou dobu nejevil příliš velký zájem a lokální politický systém zůstal ve svém právním rámci nedotčen po několik desetiletí. Tradiční organizační struktura místní samosprávy zohledňující monistický model, ve kterém zásadní roli hrály výbory (tzv. committee system), jež se skládaly z volených zastupitelů, a administrativy tvořené z nevolených úředníků, zůstala prakticky beze změn až do 90. let 20. století (Polinec, 2009: 99-112). Diskuse zvažující změnu v rámci místní samosprávy začala probíhat od 60. let 20. století, velmi intenzivně v 80. a zejména pak v 90. letech (Copus, 2006: 3-7). Samotné počátky politické diskuse lze spatřit v druhé polovině 60. let, konkrétně v roce 1967, kdy své závěry zveřejnila tzv. Maudova komise,²⁰ jež doporučovala nahradit stávající systém místní samosprávy (committee system) exekutivní radou složenou z pěti až devíti zastupitelů, kteří by byli zodpovědní za vytváření politických procesů (Friend – Jessop, 1977: 264). Doporučení této komise poukazovala na potřebu zajistit jasný a zřetelný politický leadership na lokální úrovni. I když se návrhy této komise nesetkaly s příliš kladným přijetím a nakonec nebyly uvedeny do praxe, staly se významným zdrojem inspirace pro následující vývoj.

²⁰ Committee on Management of Local Government – jmenována vládou roku 1964, v jejím čele stanul Sir John Maud.

Téměř o dvacet let později, kdy došlo k postupnému rozšíření povinností místní správy a její lídři si museli umět poradit s řešením úkolů jako politici na plný úvazek, avšak bez nároku na plat a bez pravomocí, které by odpovídaly jejich postavení (John, 2001: 149), přispěly k debatám o možnosti změn na lokální úrovni doporučení tzv. Widdicombovy komise.²¹ Tu zaujaly výhody modelu místní samosprávy, které navrhovala Maudova komise před několika lety. Widdicombova komise zdůraznila pozitivní vliv oddělené exekutivní instituce na posílení odpovědnosti a větší transparentnosti rozhodovacích procesů. Také však vyslovila obavy z nadměrné koncentrace moci v rukou velmi malého počtu osob a snížení vlivu zastupitelů, kteří by působili mimo exekutivu. V souvislosti s přímou volbou exekutivy komise navíc zdůraznila potenciální možnost zablokování systému v případě rozdílných postojů dvou soupeřících orgánů (tj. starosty a zastupitelstva), kteří by pocházeli z opačných politických táborů a disponovaly stejnou mírou legitimacy (Elcock, 1994: 62-63). Pozornost byla taktéž věnována personalizaci lokální politiky, jež bezprostředně souvisí se zavedením starostovského modelu, a která je většinou bez výhrad akceptována v zemích s prezidentským systémem vlády, avšak v případě Velké Británie se tento fakt neseťkal s velkým nadšením.

Na konci 80. let se myšlenky změny exekutivní struktury začaly věnovat také různé organizace, příkladem je SOLACE.²² V té samé době poukázal výzkum akademiků v čele s Gerrym Stokerem (Stoker, Wolman, 1992) na dynamický vývoj starostů ve Spojených státech amerických a ovlivnil tak síť expertů a odborníků z řad místních samospráv. Akademici se vyjadřovali kriticky zejména vůči politickým stranám, které zaujímaly dominantní postavení v rámci místních samospráv (John, 2001: 149; Orr, 2004: 332). Clarke a Stewart (1999) po dlouhou dobu zdůrazňovali nutnost restaurace rolí v rámci volené místní správy, snažili se upozornit na určitý odstup od občanů a na jakési vakuum, které se utvořilo v rámci politického leadershipu z důvodu fragmentace lokální úrovně, jež byla zapříčiněna dopadem vlády konzervativců (Sullivan, 2003: 56).

²¹ Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business – jmenována Ministerstvem životního prostředí roku 1985.

²² Society of Local Authority Chief Executives. Internetové stránky organizace: [<http://www.solace.org.uk/>].

Diskuse o reformě místní správy se na počátku 90. let posunula výrazným způsobem. Michael Heseltine,²³ významný politik z řad konzervativců, jenž byl velkým obdivovatelem severoamerického systému veřejné správy a tamních lídrů, kteří se zasadili o revitalizaci mnoha lokalit, byl zastáncem myšlenky reformy místní samosprávy v tehdejší politické vakuu. Svým postojem ovlivnil nejen návrh změn, který byl v rámci Ministerstva životního prostředí připraven, a který obsahoval možnosti případné reformy, ale také mnoho následných vědeckých výzkumů (Borraz, 1994, Hambleton – Bullock, 1996, Leach – Wilson, 2000, Pratchett, 2000, Stoker, 1996) (John, 2001: 149). Konzervativci však nakonec odmítli podpořit agendu reformy, čehož později využili labouristé, jelikož návrh přímé volby se shodoval s jejich vizí modernizace britské komunální politiky.

Významnou roli pro další rozvoj diskuse sehrála Komise pro místní demokracii,²⁴ jejíž doporučení z roku 1995 již našla konkrétní uplatnění v návrzích Blairovy vlády a jejího modernizačního projektu veřejné správy. Komise se zabývala problematickými aspekty místní samosprávy a doporučila zaměřit se v následujících letech na tyto nedostatky: nízká volební účast v komunálních volbách, jež má vliv na snižování legitimacy obecních orgánů, vzrůstající nezájem občanů o lokální politiku, jistá propast mezi formální a neformální odpovědností za politická rozhodnutí, přílišný vliv politických stran v komunálních volbách a dále bylo poukázáno na postavení obecních zastupitelů, kteří dle mínění komise trávili příliš mnoho času spravováním každodenních, méně podstatných záležitostí, namísto výkonu politické kontroly a reprezentace. Komise se snažila poukázat na modely místních samospráv v ostatních zemích západní Evropy a navrhovala řešení v podobě dělby moci mezi zastupitelstvo a exekutivu v čele se starostou, přičemž kladla důraz na to, že obě tyto složky by měly být voleny přímo (Pratchett – Wilson, 1997: 17). Doporučovala zavedení tzv. slabého starostovského modelu (weak mayoral model), ve kterém by jistou převahu mělo

²³ M. Heseltine působil od roku 1991 jako ministr životního prostředí.

²⁴ Komise pro místní demokracii (Commission for Local Democracy) vznikla v listopadu roku 1993. Mezi její členy patřili komunální politici pocházející ze tří ústředních politických stran, obecní úředníci, poradci a akademičtí pracovníci. Komise se zabývala stavem místní samosprávy, problematikou identity a participace komunit, rolí politických stran, financemi a otázkou přímé demokracie na lokální úrovni. Závěry, ke kterým komise ve svém výzkumu dospěla, byly publikovány v červnu 1995 pod názvem *Taking Charge: The Rebirth of Local Democracy*, a staly se významnou inspirací labouristického programového dokumentu *Renewing Democracy: Rebuilding Communities* (1995) (Pratchett – Wilson, 1997: 16-17).

zajištěnou obecní zastupitelstvo, jež by bylo zodpovědné především za kontrolu rozpočtu a širší politické záležitosti (Copus, 2006: 4-5).

Konzervativcům v rámci úřadu vlády již nebylo umožněno rozvíjet další případné snahy o změnu na poli místní samosprávy, když v parlamentních volbách roku 1997 zvítězila New Labour se svým programem. Nastupující labouristická administrativa mimo jiné přislíbila reformu exekutivních struktur a zavedení přímé volby starostů (John, 2001: 148). Pro labouristy, kteří slavili volební návrat po čtyřech po sobě jdoucích volebních porážkách, mohl právě příslib přímo voleného lídra exekutivy zajistit opětovnou legitimitu. Snahou Tonyho Blaira bylo napodobit severoamerický starostovský model postavený na silném politickém leadershipu posílený prvkem přímé volby, ve kterém je osoba starosty zodpovědná za strategické plánování, ekonomický vývoj, ochranu životního prostředí, kulturu a další oblasti (Rao, 2006: 218).

Nová vláda započala s postupnými přípravami reformy a ještě předtím, než došlo ke schválení samotného zákona, vyšla celá řada významných vládních analýz,²⁵ na základě kterých byla vytvořena modernizační agenda budoucí reformy (Copus, 2006: 5). Mezi klíčové aspekty, jimiž se analýzy zabývaly, patřily zejména požadavky rozdělení moci mezi orgány exekutivní, reprezentativní a kontrolní, dále požadavek, aby politické vedení a rozhodování bylo více transparentní a otevřené vůči voličům, probuzení zájmu občanů o lokální politiku a zvýšení jejich participace v komunálních volbách (Copus, 2006: 6; Quinlivan, 2008: 611).

Výrazná kritika současného stavu byla patrná zejména v rámci prohlášení *Modern Local Government: In Touch with the People*,²⁶ v němž se labouristé zaměřili především na posouzení kvality rozhodovacích procesů. Hlavní nedostatky tradičních struktur místní samosprávy spatřovali v neefektivním a netransparentním politickém rozhodování, zakrnělé roli lokálního leadershipu, přílišném zaměření lokálních struktur dovnitř systému, nízké úrovni veřejného povědomí a angažovanosti v lokální politice, nedostatečně reprezentativním složením zastupitelstva (např. jen čtvrtinu zastupitelstev

²⁵ *Modernising Local Government: Local Democracy and Community Leadership*, *Modern Local Government: In Touch with the People*, *Local Leadership: Local Choice*, které byly publikovány v rámci Ministerstva životního prostředí, dopravy a regionů v letech 1998 a 1999.

²⁶ *Modern Local Government: In Touch with the People* [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z [www](http://www.politicsresources.net/docs/DETR1998.pdf): <<http://www.politicsresources.net/docs/DETR1998.pdf>>.

tvoří ženy, podprezentovány jsou zejména etnické menšiny). Dále byla zdůrazněna nízká úroveň kvality služeb a fakt, že zastupitelé tráví příliš času na neproduktivních zasedáních, na úkor stanovené agendy (Copus, 2006: 5; Orr, 2004: 333; Sullivan, 2003: 45) V rámci plánované reformy mělo dojít k nápravě výše zmíněných nedostatků, jejichž řešení mělo být dosaženo prostřednictvím modernizace politického rozhodování, na jejímž vrcholu stálo přijetí přímé volby starostů. V tomto ohledu vláda stanovila tři hlavní cíle – modernizaci veřejných služeb, obnovu demokracie a posílení politického leadershipu (Sullivan, 2003: 45), přičemž úřad starosty byl postaven do centra tohoto modernizačního projektu. Je však nutné podotknout, že navzdory zohledňovaným nedostatkům a propagovaným změnám zmíněným v daném prohlášení, labouristé, stejně jako jejich předchůdci, nebyli připraveni připustit přílišnou autonomii místní samosprávy.

Po více než třiceti letech od počátku diskuse labouristická vláda schválila nový zákon o místní správě (Local Government Act 2000),²⁷ který zohlednil předcházející kritiku, požadavky a doporučení. Schválení zákona předcházelo zakotvení přímé volby starosty Londýna v roce 1999 (Greater London Authority Act 1999),²⁸ jež představuje zcela specifický případ z hlediska struktury institucí a pravomocí londýnského starosty, K implementaci tohoto zákona předcházelo vyjádření občanů Londýna prostřednictvím referenda, jež se konalo 7. května 1998. Pro zavedení přímé volby se vyslovilo 72% voličů z celkové 34% účasti (Copus, 2006: 14).

Local Government Act 2000 zakotvil model přímo voleného starosty do britského politického systému. Zákon ukládal všem municipalitám nad 85 000 obyvatel povinnost zvolit si jeden ze tří oficiálních modelů institucionálního uspořádání.²⁹ První model „*Mayor and Cabinet*“ počítal s přímo voleným starostou, který je odpovědný za jmenování exekutivní rady z řad zastupitelstva. Druhý model „*Leader and Cabinet*“ ustanovil existenci nepřímo voleného starosty, který stojí v čele exekutivní rady, jež je volena zastupitelstvem, nebo jmenována starostou samotným. Třetí model „*Mayor and Manager*“ předpokládal funkce přímo voleného starosty a manažera, jenž je jmenován

²⁷ Local Government Act 2000 [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z [www: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22).

²⁸ Greater London Authority Act 1999 [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z [www: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29>](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29).

²⁹ Municipality o velikosti do 85 000 obyvatel měly možnost zvolit si ještě čtvrtou variantu, a to ponechat si stávající monistický committee system, který byl však určitým způsobem upraven (Sandford, 2004: 2).

zastupitelstvem, a společně by tak představovali model dvoučlenné exekutivy, ve kterém by manažer byl zodpovědný především za každodenní správu obce, zatímco starostovi by příslušelo zabývat se záležitostmi vyššího významu (Copus, 2006: 8-11; John, 2001: 149; Quinlivan, 2008: 611). Pokud se obce rozhodly pro přímou volbu starosty, bylo nutné, aby v dané municipalitě byl tento krok schválen občany v místním referendu nadpoloviční většinou ze zúčastněných voličů.³⁰ V případě nesouhlasného vyjádření voličů v rámci referenda muselo obecní zastupitelstvo implementovat jiný model správy (Copus, 2006: 11-12).

Navzdory veškerým očekáváním se však většina místních zastupitelstev nakonec přiklonila k variantě „*Leader and Cabinet*“, která byla mnohými chápána jako „nejmenší zlo“, protože se nejvíce blížila stávající podobě systému. Mezi zastupiteli také panovalo pramalé nadšení z takového modelu volby, který dle jejich přesvědčení vkládal moc do rukou jediné osoby (Quinlivan, 2008: 612; Sullivan, 2003: 49-50). Colin Copus také zmiňuje, že dalším z důvodů, proč zastupitelé pohlíželi na zavedení přímé volby s určitým despektem, byla obava, že by se úřadu mohla chopit nějaká populární celebrita, přičemž do popředí dával několik příkladů ze Spojených států amerických (Copus, 2004: 579).

První přímé volby starostů proběhly v květnu a říjnu 2002.³¹ Od té doby bylo ve Spojeném království iniciováno referendum o zavedení přímé volby starostů celkem ve 39 municipalitách (z celkového počtu 320 britských obcí), z nichž v současnosti pouhých 12 municipalit volí svého starostu přímo.³²

Na základě těchto výsledků je možné říci, že koncept přímo volených starostů se ve Velké Británii nesetkal s příliš velkým ohlasem. Na vině může být několik důvodů. Jak zmiňuje Colin Copus, ve Spojeném království přímá volba starostů neodpovídá tradici a politické kultuře země a představuje radikální odklon od politických norem. Na přímou volbu starostů nahlíží jako na nejvíce kontroverzní element v rámci

³⁰ Místní referendum může být iniciováno obecním zastupitelstvem, nebo prostřednictvím petice minimálně 5% občanů obce. Referendum se může uskutečnit pouze jednou za pět let (Rallings – Thrasher – Cowling, 2002: 70).

³¹ V květnu 2002 se přímé volby starostů konaly v obcích Doncaster, Hartlepool, Middlesbrough, North Tyneside, Watford, Lewisham, Newham. V říjnu přímá volba proběhla v municipalitách Bedford, Mansfield, Stoke-on-Trent, Hackney. Výsledky referend jsou dostupné na internetových stránkách New Local Government Network: <http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/mayoral-elections-referenda-results/>.

³² Doncaster, Hartlepool, Bedford, Mansfield, Hackney, Middlesbrough, North Tyneside, Watford, Lewisham, Newham, Torbay, Toner Hamlets.

modernizace místní samosprávy, v němž se Blairova vláda angažovala (Copus, 2006: 29). Přímá volba starostů se ve Spojeném království rovněž neprokázala jako hybná síla, jež by podnítila rozsáhlejší změny v rámci místní samosprávy. Podle Sandfordova tvrzení, přímá volba představuje pouze interní reformu vládního procesu lokálních autorit a rozhodně není všelékem na problémy britské místní samosprávy (Sandford, 2004: 17). S tímto tvrzením souhlasí také Howard Elcock, který považuje za zcela chybné překotné snahy politiků řešit problémy místní samosprávy inspirací u jiných států, což není vždy považováno za šťastné řešení a vše může skončit nezdarem (Elcock, 2008: 795).

Někteří akademici spatřují problém zejména v tom, že ve Spojené království nebyl nařízen jednotný model přímé volby (Orr, 2004: 337). Mezi starosty jednotlivých municipalit jsou tak výrazné rozdíly, velmi se odlišují co se týče svobody a autonomie rozhodování, a zásadní je také to, zda zastupitelstvo více či méně podporuje svého starostu (Quinlivan, 2008: 619).

Do koncepce přímé volby se taktéž promítlo silné postavení britských politických stran, které se vždy snažily udržet moc nad místní samosprávou. Starostovské volby znamenají pro politické strany určitý prvek nejistoty – obávají se, že by mohly ztratit svou kontrolu nad zastupitelstvy (Elcock, 2008: 808). Tyto obavy se ukázaly jako oprávněné po tom, co ve starostovských volbách vyšly najevo tendence voličů hlasovat proti etablovaným politickým stranám, místo nichž volí zejména nezávislé kandidáty či kandidáty na okrajích politického spektra (Copus, 2006: 31; Quinlivan, 2008: 612). Přímé volby starostů se tak pro voliče staly možností vyjádření svých alternativních politických preferencí, stejně tak jako možný způsob vyslovení nesouhlasu s místními politickými elitami.

Colin Copus spatřuje problém v nedostatku politické moci starostů. Pokud starostové disponují přímým mandátem, měly by být jejich pravomoci rozšířeny, zatímco pravomoci lídrů zastupitelstva doporučuje redukovat. Nadále zdůrazňuje, že starosta je volen přímo proto, aby „vládnul“, což by měl být také schopen plnit, zatímco lídři zastupitelstev vládnout nemají, ale naopak tak činí (Copus, 2006: 202).

Pokud shrneme hlavní poznatky týkající se diskuse o zavedení přímé volby starostů, jež byla započata v 60. letech 20. století a výrazným způsobem přispěla

k rozhodnutí o fakultativním zavedení přímo volených starostů na konci 90. let, je možné říci, že se jednalo o klasickou normativní diskusi, která byla vedena zejména mezi odborníky a akademiky, a která začala postupem času pronikat na půdu parlamentní a nakonec vyústila v přeměnu celého systému. Hlavními argumenty diskuse bylo posílení lokálního leadershipu, zvýšení volební účasti v komunálních volbách a větší zapojení občanů do lokální politiky, transparentnější politické rozhodování a větší odpovědnost lokálních politiků vůči občanům. Na základě výsledků starostovských voleb však vyšlo najevo, že těchto cílů nebylo zcela dosaženo, že přímá volba starostů nezvýšila participaci voličů a nepřiměla občany více se zajímat o lokální politiku. Akademici a odborníci nakonec zaujali ke konceptu přímé volby starostů spíše skeptický postoj. Začali poukazovat na to, že přímá volba se neslučuje s tradicí britského politického systému a představuje naprosto netradiční prvek v britském prostředí. Je tedy otázkou, zda v případě Spojeného království ještě v budoucnu dojde k rozšíření přímo volených starostů do dalších municipalit.

3.3 Itálie

Itálie představuje zcela specifický případ země z hlediska okolností, za kterých byla přímá volba starostů zavedena. Její implementace souvisela jen částečně s krizí legitimacy politického systému, tak jako tomu bylo u většiny ostatních evropských států, které se přiklonily k přímé volbě starostů. Zásadním rozdílem bylo to, že v Itálii souviselo ustanovení přímé volby starostů s transformací celého politického systému, jež měla dát zřetelně najevo oproštění se od (ne vždy legálních) praktik První italské republiky a přechodu k Druhé italské republice v roce 1993, přičemž koncept přímo voleného starosty se stal součástí všeobecného úsilí o demokratizaci celé země.

Italský starosta, který je v současné době klíčovou osobností komunální politiky, byl do roku 1993 volen nepřímo zastupitelstvem (*consiglio comunale*), stejně tak jako exekutivní orgán (*giunta*), který poročně odpovídal reprezentaci politických stran v zastupitelstvu. Zastupitelstvo disponovalo právem vyjádření nedůvěry starostovi a následné možnosti jeho odvolání z úřadu, čehož bylo v rámci První republiky hojně využíváno. Tato možnost však vnášela výrazné prvky nestability do politických systémů v řadě municipalit.

Italský model místní samosprávy, který fungoval do počátku 90. let se vyznačoval absolutní dominancí politických stran, které pevně držely otěže lokální politiky ve svých rukou, a role starosty byla výrazným způsobem modifikována vztahy mezi stranami zastoupenými v zastupitelstvu. Postavení starosty bylo ve velké většině případů redukováno na roli pouhé figurky, která vykonávala rozhodnutí přijatá hlavními politickými stranami (Šústková, 2002: 175).

Rychlý sled reforem na počátku 90. let byl ovlivněn několika indikátory, které ještě vyostřily déle již neudržitelný stav partitokracie, jež málem skončil naprostým zhroucením italského politického systému. Stranická krize, která se začala intenzivněji projevovat v 80. a kulminovala na počátku 90. let, poskytla skupinám usilujícím o reformy možnost, aby pohrozily iniciací referenda o změně volebního systému, čímž později přiměly parlament akceptovat zavedení přímé volby starostů. Velký význam měl taktéž vzestup nového politického subjektu, regionální strany Liga Severu (la Lega Nord), která se včetně obhajoby regionálních práv zabývala změnou volebních podmínek a úspěšně artikulovala nespokojenost voličů s politickým systémem (Pasotti, 2007: 186-187). Nejvýrazněji se však na nutné potřebě změny stávajícího systému podílely „proslulé“ korupční skandály³³ známé jako tzv. „revoluce soudců“ či aféra Tangentopoli, které zapříčinily definitivní pád První italské republiky. V této chvíli již nebylo možné dále odkládat problémy, se kterými se italská lokální správa potýkala, a byla započata příprava reformy místní správy.

Na počátku 90. let bylo přeneseno velké množství pravomocí ze státní úrovně na úroveň lokalit, a také se udály výrazné proměny v rámci jejích finančních systémů. Tento modernizační trend byl odstartován na základě přijetí zákona 142/90 (Local Government Autonomy Law) v červnu roku 1990, který redefinoval postavení administrativních struktur místní samosprávy. Po přijetí tohoto zákona následovalo velké množství reforem, které měly významný dopad na systém státních služeb, na rozpočtové, účetní a auditorské systémy a především na vládnoucí struktury v municipalitách a provinciích (Sancino – Turrini, 2009: 477).

³³ Korupční skandály, známé také pod pojmem „akce čisté ruce“, vyšly najevo po rozsáhlém soudním vyšetřování provedeném na celostátní úrovni. Na základě tohoto šetření bylo prokázáno šíření korupce, úplatkářství a nezákonného financování politických stran. Do této aféry byla zahrnuta řada ministrů, senátorů a poslanců z ústředních politických subjektů (Esposito, 2010).

Reforma z roku 1990 určitým způsobem redefinovala vztahy mezi orgány tvořícími obecní strukturu, což se vyznačovalo dvěma hlavními trendy. V prvním případě se jednalo o větší separaci exekutivní a legislativní moci s upevněním pozice starosty. Zákon 142/90 dovolil starostovi vytvořit vlastní skupinu radních, která nemusela vycházet z řad obecního zastupitelstva. Tento zákon představoval první atak na model, ve kterém starosta volený zastupitelstvem byl výsledkem her politických stran³⁴ mimo lokální struktury (Magnier, 2003: 184). Reforma však přesto byla kritizována za to, že zaváděla pouze povrchové úpravy, které neměly příliš velký vliv na stávající systém (Cotta – Verzichelli, 2007: 188) a především nepřinesla požadovanou změnu volebního systému a to jak na půdě lokální, tak celostátní.

Roku 1992 se na pozadí výše zmíněných korupčních skandálů začali bouřit starostové ze severních provincií proti dominantním a zastaralým stranickým principům. V milánském a turínském tisku La Stampa deklarovali prohlášení „*Beyond all ideologies, we feel the need to clearly outline the problems in our constituencies. We refuse to be treated by parties like men at their service!*“ (Pasotti, 2007: 187). V té době se začaly soustavně objevovat analýzy³⁵ zohledňující frustraci starostů z politického systému a jejich dychtivost po takovém volebním mechanismu, který by snížil, ba zcela eliminoval, jejich závislost na politických stranách (Pasotti, 2007: 187). Naléhání starostů spolu s reakcí na výše zmíněné indikátory bylo vyslyšeno o rok později – roku 1993 byl parlamentem schválen zákon³⁶ ustanovující přímou volbu starostů a regulující vztahy mezi jednotlivými obecními orgány.

Oficiálním cílem této reformy bylo dosažení větší odpovědnosti a schopnosti „vládnout“ na úrovni municipalit. Caulfield a Larsen definovali další cíle, kterých mělo být prostřednictvím ustanovení přímo volených lídrů exekutivy dosaženo, a to posílení lokální demokracie, povzbuzení občanů a jejich zájmu o politiku a komunální volby,

³⁴ Pozice starosty v rámci První italské republiky představovala ve většině případů výsostný úřad pro bývalé ministry, kteří tuto funkci vykonávali před odchodem do důchodu. Tento post se tak nestával odrazovým můstkem nováčků pro úspěšnou politickou kariéru v rámci národní politiky. Přejít na národní úroveň byl velmi ojedinělý, pozice starosty byla chápána jako poslední odměna za trvalou loajalitu ke straně (Magnier, 2004: 167-168).

³⁵ Na základě výzkumů se ukázalo, že v obcích s populací mezi 5 000 a 50 000 obyvateli přes 90% starostů volalo po zavedení většinového volebního systému, v obcích nad 50 000 obyvatel bylo pro tuto metodu přes 80% starostů (Pasotti, 2007: 187).

³⁶ Legge 25 marzo 1993, n 81: *Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale* [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/5/20040608134611_10-113-232-21.pdf>](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/5/20040608134611_10-113-232-21.pdf).

vytvoření určitého „centra“ lokálního leadershipu, posílení organizačních schopností místních orgánů a zejména eliminace vlivu politických stran a odstranění partitokratického modelu vládnutí (Copus, 2006: 143-144).

Omezení role politických stran bylo zásadním faktorem stojícím za přijetí přímé volby starostů v Itálii. Určitou divergenci oproti ostatním zemím, které zvažovaly přijetí přímé volby, je však možné spatřit v otázce volební účasti, jelikož v rámci italských komunálních voleb byla po celou dobu participace občanů poměrně vysoká (většinou se pohybovala kolem 80%), a i přesto, že byl zaznamenán její pokles v následujících volbách, nebylo primární snahou implementace přímé volby úsilí o její zvýšení (Larsen, 2000: 15-16).

V kontextu italského politického systému, kde činnost politických stran a skandály spojené se stranickým systémem vedly téměř k jeho zhroucení, bylo jediným řešením zřetelné odlišení od minulosti v podobě modelu „antistranického“ směřování, ve kterém by politické rozhodování bylo „dekolektivizováno“, a který by byl založen na vysoké úrovni individuální zodpovědnosti a odpovědnosti za rozhodování a politiku (Copus, 2006: 144). Na základě těchto požadavků byla starostovi udělena pravomoc jmenovat a odvolávat všechny členy výkonného orgánu, kteří navíc nemusí pocházet z řad zastupitelstva. Tato inovace představovala výrazný zásah do obecního uspořádání v podobě posílení lokálního leadershipu a jednu ze zásadních změn v rámci italské místní samosprávy. Reforma obecně přispěla ke stabilizaci systému a učinila ho méně náchylným ke krizím. Změna volebních pravidel měla dát jasně najevo ukončení praktik starého systému a měla být hlavním znakem legitimacy Druhé italské republiky.

Důsledkem reformy z roku 1993 byla změna rovnováhy sil mezi exekutivními a legislativními orgány na úrovni municipalit. V předešlém systému téměř bezmocní starostové se náhle stali centrem moci, zvýšila se jejich odpovědnost a zaujali více otevřený postoj vůči obyvatelstvu v rámci systému lokální politiky, kde patronát politických stran ztratil (dočasně) svou moc (Steyvers – Bergström – Bäck, 2008: 137).

Annick Magnier shrnuje čtyři hlavní pozitivní aspekty reformy. První pozitivum spatřuje v tom, že volba kandidátů začala reflektovat jistý progres směrem k jejich větší zodpovědnosti. Přesto, že výběr starostů bude vždy do jisté míry ovlivněn politickými subjekty, extrémní případy z časů První italské republiky jsou snad již minulostí. Druhé

pozitivum představuje zvýšená míra stability projevující se v rámci místní samosprávy od roku 1993, což souvisí s faktem, že mandát zastupitelstev je pevně svázán se starostovským mandátem.³⁷ Třetí pozitivní důsledek přímé volby je možné nalézt ve větší otevřenosti starosty a jeho častějších kontaktech s voliči. Posledním významným pozitivem je nárůst starostovských kompetencí, které spolu s nástroji teritoriálního plánování, zdroji z Evropské unie (zejména strukturálními fondy) a dalšími ekonomickými zdroji, zapříčinily, že starostové se stali zodpovědnými za propagaci vývoje lokální ekonomiky (Magnier, 2004: 179-180). Avšak v návaznosti na výše zmíněné úspěchy reformy a výrazné posílení starostovské pozice je nutné dodat, že implementace přímé volby starostů zcela neodstranila stranický charakter lokální politiky, který je možné považovat za jakési národní specifikum. Politické strany začaly opětovně posilovat své postavení, uchovaly si své klíčové pozice i přesto, že již nejsou hlavním vektorem politických požadavků.

Někteří odborníci (Copus, 2006: 146) tvrdí, že původní antistranický záměr stojící za implementací přímé volby starostů nebyl zcela naplněn. V prvních starostovských volbách po ustanovení reformy nebyla tato skutečnost ještě příliš zřejmá, nicméně v několika posledních volebních kláních se ukázalo, že politické strany neustále obnovují svoji sílu a postavení primárního mechanismu, na základě kterého jsou vybírání starostovští kandidáti a následně implementovány obecní vládní programy.

Jak již bylo řečeno, iniciativa k reformám vedená ze státní úrovně (na rozdíl například od Německa, kde byly hlavním iniciátorem jednotlivé země) předpokládala, že přímá volba posílí postavení starostů a tím zanesou do systému prvky větší stability, odstraní určité rozčarování z politiky u tehdejší společnosti a omezí zásahy a roli politických stran na poli lokální politiky. Tyto ambice byly do jisté míry naplněny. Jak zdůrazňuje Peter John, italští starostové jsou formálně představováni jako „první mezi rovnými“ v rámci zastupitelstva, avšak stali se z nich mocní politici, kteří využívají fragmentovaného lokálního systému ku svému prospěchu. Dokáží již manipulovat nestabilní strukturou koalic v italském stranickém systému, aby hájili své zájmy. Tento fakt je patrný zejména v malých municipalitách, kde starostové výrazně dominují. Ve

³⁷ Obecní zastupitelstvo může starostovi vyjádřit nedůvěru, nicméně tento akt je bezpodmínečně svázán s tím, že samotné zastupitelstvo musí poté podat demisi.

velkých městech se musí více podřizovat moci byrokratů a vůli politických stran (John, 2001: 137).

Navzdory zavedení přímé volby starostů a snaze státu o omezení vlivu politických stran, je v současné době podoba politického leadershipu na poli italské lokální politiky nadále výrazným způsobem ovlivňována stranickými subjekty, které vyvíjí tlak na utváření obecní politiky. Annick Magnier (2003: 191) zdůrazňuje, že na počátku 21. století se tento fenomén „obnovy moci“ politických stran jen potvrdil, což bylo do jisté míry dáno postavou italského premiéra Silvia Berlusconiho, který opětovně posílil pozici politických stran. Magnier míní, že není již možné hovořit o „Itálii starostů“, tak jako tomu bylo v druhé polovině 90. let, ale o Silviu Berlusconiho jako „starostovi Itálie.“ Je možné, že se situace ještě změní po jeho rezignaci v listopadu 2011, avšak je jen málo pravděpodobné, že by nastalo výrazné oslabení role a postavení italských politických stran.

3.4 Chorvatsko

Zhroucení komunistických režimů v centrální a východní Evropě bylo příčinou významných změn veřejné správy, které se staly nedílnou součástí následné transformace v demokratické systémy. Kritika předešlých režimů spočívala zejména v tom, že posty v místních orgánech byly obsazovány především na základě nominace ústředními stranami, namísto prostřednictvím soutěživých voleb mezi kandidáty, kteří by hájili zájmy občanů. Lokální lídři byli daleko více závislí na centrální straně a vládních orgánech, než na občanech (Offerdal, 2003: 273). Postupná tranzice, vývoj komunikačních a informačních technologií, europeizace a řada dalších důvodů vedla k ustanovení nových orgánů na lokální úrovni, což otevřelo politickou soutěž, na základě které se lídři stali již více odpovědní a závislí na mínění voličů.

Pro Chorvatsko, stejně jako pro většinu ostatních zemí centrální a východní Evropy, byla jedním z významných impulsů k reformám veřejné správy vidina členství v Evropské unii, což vyžadovalo nutné změny pro přiblížení se standardům evropského vládnutí. V tomto případě bylo zásadní posílení správních funkcí pro úspěšnou implementaci nových institucionálních prvků (Vidačak, 81).

Podobně jako v ostatních částech Evropy, také v Chorvatsku se v průběhu 90. let objevily debaty o možnosti posílení lokálního exekutivního leadershipu. I zde se přímá volba starostů nabízela jako vhodný „lék“, jež by dal do pořádku problémy, které zatěžovaly jednotlivé municipality (Koprić, 2009: 81-82). Vystala tak zásadní otázka, zda by se mělo setrvat u původního způsobu volby a starosta by byl nadále volen zastupitelstvem, nebo by se snad mělo přesedlat na model občany přímo voleného exekutivního lídra? Příklon k této druhé variantě byl značně posílen vzrůstající kritikou patronátu politických stran nad volbou starosty, který činil exekutivu méně odpovědnou vůči občanům a více podléhající stranické politice (Kaganova – Kristek, 2001: 8). S postupem času se začala zvyšovat nespokojenost občanů se systémem, ve kterém voliči neměli přímý vliv na rozhodnutí, kdo stane v čele jejich obce. Není žádným tajemstvím, že politické strany využívaly posty v rámci obecních orgánů k tomu, aby odměnily své loajální členy (Chorvatsko není jediným případem) (Hladová, 2009: 367). Veřejné pobouření zapříčinilo povolební utváření koalic a s tím spojené nápadné změny stranické příslušnosti zastupitelů bezprostředně po komunálních volbách (čímž získala někdejší menšina opětovně status většiny v zastupitelstvu). V řadě případů nebylo výjimkou korupční jednání, kdy bylo mnoho zastupitelů obviněno z obdržení finanční částky za změnu strany po tom, co byli občany zvoleni do zastupitelstva. Tímto způsobem vzniklé zastupitelstvo následně volilo nové členy místní exekutivy. V několika případech následovaly dokonce předčasné volby kvůli neschopnosti zastupitelů ustavit exekutivní vedení. Ve výsledku tak bylo původní rozhodnutí voličů o tom, kdo je vítěz a kdo poražený, naprosto anulováno (Podolnjak, 2010: 122).

Zastánci přímé volby starostů upozorňovali na to, že výše zmíněné převzetí moci by nebylo možné, pokud by voliči měli příležitost místní exekutivu volit přímo. Ani případné změny stran některých zastupitelů by poté neměly možnost ohrozit rozhodnutí voličů o exekutivním vedení obce. Tímto tématem se dlouhodobě zabýval zejména Svaz měst a obcí v Chorvatsku (Association of Cities and Municipalities in Croatia), který patřil k hlavním odpůrcům přímé volby. K její implementaci se přikláněli především občané a později také politici, zatímco mnoha odborníky byl tento způsob volby kritizován. Kritika vycházela ze širších sociálních a historických okolností spojených se státy tohoto regionu, v rámci kterých bylo poukazováno na možný výskyt problémů v souvislosti s implementací přímé volby (Koprić, 2009: 82).

Před parlamentními volbami roku 2003 návrh přímé volby starostů podporovaly všechny etablované strany. Chorvatská demokratická unie (HDZ), která ve volbách zvítězila, však s přípravou přímé volby dosti otálela (Hladová, 2009: 367) a až na základě neustálého tlaku veřejnosti chorvatská vláda nakonec přislíbila, že komunální volby v roce 2009 proběhnou na základě nových pravidel s přímo volenou hlavou exekutivy.

Jaká byla hlavní očekávání vlády spojená se zavedením nového způsobu volby? Od přímých starostovských voleb se očekávalo zejména omezení vlivu politických stran, zvýšení legitimacy voleb hlavních exekutivních představitelů v důsledku jejich přímé volby voliči, zvýšení odpovědnosti obecních exekutiv vůči občanům, zvýšení identifikace občanů s místní správou, nastolení nové rovnováhy mezi občany a orgány místní správy, zvýšení participace občanů, zvýšení stability na úrovni municipalit a v neposlední řadě také zvýšení kvality veřejných služeb (Koprić, 2009: 100; Podolnjak, 2010: 122-123).

Jak již bylo avizováno, s velkým předstihem před komunálními volbami, které se měly konat v roce 2009, začal chorvatský parlament s přípravou balíčku zákonů souvisejících s implementací přímé volby hlavy lokální exekutivy. Zákon o přímé volbě starostů³⁸ byl přijat chorvatským parlamentem v říjnu roku 2007, jehož schválení předcházela více než dvouletá parlamentní diskuse. S tímto zákonem byla přijata také novela Zákona o místní a regionální samosprávě,³⁹ jež byla navržena vládou v červnu 2006. Je nutné zdůraznit, že parlamentní procedury těchto dvou zákonů byly nejdelší v celé chorvatské parlamentní historii, což není žádným překvapením, pokud vezmeme v úvahu, že přijetím těchto dvou zákonů byla provedena nejzávažnější reforma v rámci chorvatské veřejné správy od roku 1992 (Podolnjak, 2010: 123-124).

Podolnjak uvádí (2010: 124), že součástí diskuse předcházející schválení přímé volby bylo zvážení několika variant podoby tohoto volebního systému. Jedním z návrhů byla aplikace „kvazi-přímé“ volby, jejíž inspirací byly komunální volby ve Francii a Španělsku. Dále se uvažovalo o spojení voleb kandidátů do zastupitelstva se starostovskými volbami (jako v případě Itálie), nebo ustanovení oddělených voleb pro

³⁸ O proglašenju zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba [online]. [cit. 05-04-2012]. Dostupné z [www: <www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3178.htm>](http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3178.htm).

³⁹ O proglašenju zakona o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [online]. [cit. 05-04-2012]. Dostupné z [www: <www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3179.htm>](http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3179.htm).

starosty a pro zastupitelstva (jako v německých Länder). Chorvatsko se přiklonilo k variantě dvoukolového systému absolutní většiny. Starostovské volby byly nakonec synchronizovány s volbami do zastupitelstev po tom, co byl ustanoven čtyřletý mandát starosty (stejně jako u obecního zastupitelstva). Tímto se chorvatští zákonodárci chtěli vyhnout hrozbě kohabitace v případě oddělených voleb. Předpokládali, že při souběžných volbách bude více pravděpodobné, že osoba, která bude zvolena občany přímo na post starosty, získá také většinovou podporu v obecním zastupitelstvu (Podolnjak, 2010: 125).

Diskuse se také výrazněji zabývala otázkou neslučitelnosti mandátů. V souvislosti s faktem, že zákon nakonec ustanovil striktní oddělení moci mezi exekutivou a legislativou na úrovni municipalit, kandidát na starostu nemohl být rovněž kandidátem do místního zastupitelstva (Podolnjak, 2010: 129). Problém však nebyl spatřován ve sdílení funkcí starosty a člena parlamentu, kde bylo poukazováno na to, že starostové, kteří jsou zároveň členy parlamentu, mohou být úspěšnější v prosazování nových obecních projektů (toto však zdůrazňovali zejména ti, kteří drželi v rukou oba dva úřady).

Předmětem debat se stal také způsob volby místostarostů, kterým se chorvatský model výrazně liší od ostatních evropských systémů. Je zde zřejmá podoba s americkým stylem prezidentských voleb, na základě kterého jsou chorvatský starosta a místostarosta voleni společně, dokonce sdílejí jednu kandidátní listinu. Jak se tento model dostal na půdu chorvatské místní správy? V rámci procesu navrhování volebního zákona byl tento systém volby doporučen experty USAID,⁴⁰ kteří v té době působili v Chorvatsku. Robert Podolnjak (2010: 127) však tento model neshledává příliš vhodným. Zdůrazňuje, že v případě nutné resignace místostarosty zákon žádným způsobem neupravuje možnost, jak ho nahradit (problematické je to zejména v obcích do 10 000 obyvatel, kde má starosta k dispozici jen jednoho místostarostu).

Implementace přímé volby starostů znamenala nejvýraznější zásah do dualistického modelu chorvatské místní správy od roku 1992, kdy byl na základě

⁴⁰ United States Agency for International Development, americká vládní organizace podporující mezinárodní rozvoj, zodpovědná za nevojenskou pomoc v zahraničí. Internetové stránky organizace [<http://www.usaid.gov/>].

Zákona o místní správě a samosprávě⁴¹ ustanoven. Ivan Koprić (2009: 83) označuje Chorvatsko za určitého „váhavce“ nebo také „opozdilce“ (hesitator, latecomer) v přistoupení k přímé volbě starostů v rámci ostatních zemí⁴² bývalé Jugoslávie. Co bylo důvodem tohoto „váhavého“ přístupu? Jedním z možných vysvětlení je Tudjmanova éra (1990-1999) vyznačující se úsilím o silnou centralizaci systému, která by nepřipustila, aby o hlavním představiteli lokální exekutivy rozhodoval někdo jiný než ústřední politické strany. Dalším zásadním důvodem byla silná politizace lokální úrovně a hluboké kořeny parlamentního principu se dvěma exekutivními orgány – starostou a exekutivní radou. Určitou roli hrála jistá obezřetnost z vážných změn, které s sebou přímá volba přinášela. Jelikož v Chorvatsku proběhly zatím jen jedny přímé volby starostů, je v této situaci obtížné odvodit její dopady na lokální politický systém.

3.5 Belgie – Valonsko

Koncept přímé volby starostů se stal předmětem debat také v Belgii. Přesto, že dodnes nedošlo k implementaci přímé volby starostů, vyvolala možnost zakotvení tohoto způsobu volby velmi živé politické diskuse. V těchto debatách je věnována pozornost spíše změně způsobu volby starosty, než jejím širším důsledkům a dopadu na tradiční reprezentativní demokracii a fungování současného systému. Reynaert a Steyvers zdůrazňují, že belgické politické debaty nereflektují postupnou proměnu role starosty, která dosáhla v průběhu let výrazného posílení starostovského mandátu. Nadto diskuse ignorují negativní důsledky přímé volby, zejména ve smyslu reprezentace žen či etnických menšin v lokální politice (Reynaert – Steyvers, 2007: 123). Dále poukazují na skutečnost, že Belgie je ochotna přistoupit prostřednictvím přímé volby na určitou obrodu lokální politiky, avšak naprostý odklon od reprezentativní demokracie není příliš podporován (Reynaert – Steyvers, 2007: 124).

Je také nezbytné podotknout, že většina autorů (Magre, Bertrana 2007; Schaap, Daemen, Ringeling 2009) se v rámci problematiky úvah o zavedení přímé volby starostů v Belgii omezuje především na situaci ve Flandrech, zatímco vývoj diskuse ve

⁴¹ Law on the Local Self-Government and Administration Croatia – tento zákon zavedl dualistický model místní správy se zastupitelstvem jako reprezentativním orgánem občanů a exekutivní radou, která byla volena z řad zastupitelstva (Podolnjak, 2010: 121-122).

⁴² Slovinsko zavedlo přímou volbu starostů již roku 1993, Makedonie roku 1995, Černá Hora 2003, Bosna a Hercegovina 2004, Kosovo 2007, Srbsko se přiklonilo k přímé volbě v roce 2002, avšak roku 2006 se vrátili ke starému systému nepřímo voleného starosty.

Valonsku je ve velké většině případů opomíjen. Je pravdou, že v tomto regionu nebyly debaty o možné změně způsobu volby starostů tak intenzivní jako v případě Flander, nicméně tyto diskuse nelze přejít bez povšimnutí.

Do dnešní doby nebylo v Belgii přijato žádné zásadní rozhodnutí, které by změnilo tradiční způsob jmenování starosty, nicméně na toto téma se v určitých nárazových vlnách vedly velmi živé diskuse již po několik let. Intenzivní debaty o případných reformách volebního systému byly vedeny především v 90. letech a na počátku 21. století. Tehdejší premiér Jean-Luc Dehaene⁴³ upozornil, že v rámci belgické demokracie je v této době možné spatřit posun od reprezentativní demokracie směrem k demokracii občanské, přičemž poukázal na trend vyzdvihující přímou intervenci občanů (Pilet, 2007: 2). Tato skutečnost byla výrazněji patrná u některých politických stran, především Strany zelených a Liberálů, které se snažily na tento posun hodnot upozornit.

Jak již bylo řečeno, větší aktivitu v záležitosti přímé volby starostů vyvíjely vlámské strany, přičemž návrhy reforem týkající se posílení prvků přímé demokracie byly iniciovány především vlámskými liberály (VLD), kteří se tímto způsobem snažili vymezit vůči úřadujícím křesťanským demokratům (CVP). VLD se soustředila na propagaci tří hlavních cílů – změnu volebního systému z proporčního na většinový, zavedení referenda na lokální, regionální i národní úrovni a ustanovení přímé volby exekutivních lídrů.⁴⁴ Tyto cíle nakonec vedly až k vytvoření návrhu zákona o zavedení přímé volby starostů, který vlámská vláda představila 17. července 2002 (Magre – Bertrana, 2007: 192). Nicméně zmíněný návrh nebyl vlámským parlamentem schválen.

Co se týče iniciativy valonských stran v 90. letech, významnější byly především aktivity frankofonních liberálů (PRL), kteří se v letech 1995 až 1999 nacházeli v opozici. Návrh, jež byl podnícen předními osobnostmi strany Louisem Michelem a Didierem Reyndersem, přispěl k dalším úvahám o změně volebního systému. Dle jejich návrhu by kandidáti z každé kandidátky, kteří získali nejvyšší počet hlasů, měli být jmenováni starostovskými kandidáty a starosta by byl zvolen mezi nimi (Delwit – Van Haute, 2002: 34). Tímto nebyla navrhována kompletní změna způsobu volby, ale bylo poukázáno na možnost využití hlasů pro individuální kandidáty v již existujícím

⁴³ Belgickým premiérem v letech 1992 – 1995 a 1995 – 1999.

⁴⁴ Le VLD veut passer des paroles aux actes [online]. [cit. 28-04-2012]. Dostupné z [www: <http://archives.lesoir.be/le-vld-veut-passer-des-paroles-aux-actes_t-19940304-Z07X1U.html>](http://archives.lesoir.be/le-vld-veut-passer-des-paroles-aux-actes_t-19940304-Z07X1U.html).

systemu proporčního hlasování. V případě tohoto návrhu však nebylo dosaženo žádného úspěchu.

Zásadní dopad na rozvoj další diskuse o možnosti zavedení přímé volby bylo rozhodnutí učiněné v rámci státních reforem roku 2001 týkající se transferu kontroly místní správy na regionální úroveň. Na základě této reformy získaly regiony pravomoc autonomně rozhodovat o úpravě fungování svých obecních orgánů, což byl rozhodující moment pro některé politické subjekty (Magre – Bertrana, 2007: 192). Nicméně tyto nové regionální kompetence byly také spjaty s určitými omezeními – nařízením, že v případě rozhodnutí o změně volebního systému musí být nová pravidla implementována plošně v celém regionu, či ustanovením, že v souvislosti s případnými změnami musí být zajištěna především ochrana jazyka (Pilet, 2007: 3).

Klíčovou roli v propagaci prvků přímé demokracie hrály v rámci valonských stran dva politické subjekty, valonští liberálové (MR) a Strana zelených (Ecolo), jež v letech 1999 – 2004 tvořily společně se socialisty (PS) vládní koalici. Přesto, že se Valonsko vyznačovalo daleko váhavějším přístupem k otázce přijetí modelu s přímou volbou starosty oproti ostatním regionům, vypracovala valonská vláda postupný plán, na jehož počátku stálo ustanovení komise, jež se měla zhostit zpracování analýzy zohledňující případnou změnu systému jmenování s přihlédnutím na návrhy jednotlivých koaličních stran (Reynaert – Steyvers, 2007: 127).

Komise byla pověřena nelehkým úkolem, jelikož do svých doporučujících návrhů měla zanést požadavky jednotlivých stran. Ecolo byla vždy zastáncem přímé demokracie, avšak vyjadřovala hluboký nesouhlas s většinovým volebním systémem, naopak výrazně podporovala proporční systém. Tento fakt je možné vysvětlit tím, že Ecolo byla nejmladší a nejmenší stranou v rámci belgického komunálního systému, pro kterou bylo strategicky důležitější udržet si reprezentaci v zastupitelstvu, než samotná otázka volby starostů (Pilet, 2007: 9). V návrhu socialistů, kteří na obecní úrovni zaujívali zcela dominantní postavení, je patrné, že usilovali o udržení proporční reprezentace. Je více než evidentní, že strana s takovým postavením nemá příliš velký zájem podporovat hluboké zásahy do stávajícího systému, které by mohly její pozici ohrozit, stejně tak jako poskytovat prostor populárním kandidátům, nad nimiž by neměla kontrolu (Pilet, 2007: 12). Oproti svým koaličním partnerům liberálové usilovali o zavedení dvoukolového většinového systému, na což je opět nezbytné nahlížet

v kontextu jejich postavení na komunální úrovni. Liberálové byly druhou nejsilnější stranou, avšak pociťovali jisté ohrožení ze strany ostatních stran. Proto propagovali zavedení většinového volebního systému, jehož účinky podporující bipolární charakter systému by z liberálů učinili jednu ze dvou nejsilnějších stran (Pilet, 2007: 15).

Hlavním cílem, jehož dosažení si od zavedení přímé volby valonská vláda slibovala, bylo posílení prvků přímé demokracie. V souvislosti s dosažením tohoto cíle, stanovila valonská vláda šest kritérií, o kterých však Jean-Benoit Pilet zmínil, že jsou daleko více kompromisním řešením mezi koaličními subjekty, než uceleným a konsistentním návrhem změn (Pilet, 2007: 2). Valonská vláda stanovila tato kritéria:

- 1) *zvýšit demokratickou legitimitu starostů*
- 2) *zajistit přímou účast občanů v lokální politice*
- 3) *respektovat výsledky jednotlivých kandidátů vyjádřených prostřednictvím preferenčních hlasů*
- 4) *poskytnout většinovou podporu starostovi v zastupitelstvu*
- 5) *blokovat kandidáty z nedemokratických stran*
- 6) *redukovat netransparentní dohadování mezi politickými stranami* (Pilet, 2007: 5).

Pilet také upozornil, že nelze dosáhnout těchto kritérií najednou v jeden okamžik, přičemž poukázal na to, že respektování preference voličů předpokládá udržení proporčního systému, což lze jen nesnadno propojit s většinovou podporou starosty. Implementace těchto dvou kritérií by musela být doprovázena koaliční dohodou, což by narazilo na odpor s posledním kritériem, které odmítá politické dohadování stran (Pilet, 2007: 6).

Ministr vnitra Charles Michel (MR) usiloval o vytvoření vládního návrhu, který by umožnil implementaci přímé volby starostů, a který by také zohlednil odlišné požadavky politických stran. Uvažovalo se dokonce o iniciování referenda, jež by bylo

spojeno s konáním voleb do regionálního parlamentu v roce 2004.⁴⁵ Nakonec byl vytvořen návrh, který slučoval přímou volbu starostů a zakotvení většinového systému v komunálních volbách, avšak tato možnost byla nakonec zablokována ze strany Ecolo, kteří uvedli, že by zamýšlený model znamenal ohrožení menších stran. Regionální volby v roce 2004 ukončily tuto sérii diskusí tím, že přinesly obměnu politických sil (Reynaert – Steyvers, 2007: 127). Liberálové jako hlavní zastánci přímé volby starostů se nestali součástí nové vlády, jež byla sestavena pouze ze socialistů a Strany zelených, kteří od tohoto konceptu ustoupili.

Hlavní problematické aspekty, které se objevily v souvislosti s debatami o případné změně volebního systému na úrovni lokalit, narážely především na tradiční politickou kulturu země, která je založena na kooperaci, silné konsensuální tradici, důrazu na proporční zastoupení politických stran a kolektivním modelu leadershipu. Na tuto skutečnost poukázali Reynaert a Steyvers (2007: 131) v souvislosti s tím, že v případě belgické diskuse nebyla zmíněna problematika starostovských kompetencí, což je velmi výrazný rozdíl oproti diskusím vedeným v ostatních evropských zemích, kde problematika kompetencí tvořila ve velké většině případů významnou část debaty, ne-li klíčovou. Přesto, že belgičtí starostové ve skutečnosti plní roli významných politických lídrů a jednají nad rámec formálního zakotvení jejich funkce, jak ve Valonsku, tak ve Flandrech, je kladen důraz na kolegiální monistickou strukturu, která je spojená s tradicí belgické lokální úrovně.

Otázkou zůstává, do jaké míry brání přímé volbě starostů hluboce zakořeněná tradice a do jaké míry se jedná o strategické zájmy ústředních politických aktérů. Jen stěží si lze představit, že by politické strany podporovaly návrh reformy, který míří proti jejich vlastním zájmům (Pilet, 2007: 6).

Magre a Bertrana (2007: 183-184) míní, že v případě Valonska není patrný žádný výrazný záměr, který by usiloval o to, aby přímá volba starostů podstatným způsobem změnila stávající systém – návrhy politických stran, které byly diskutovány, ukazují politickou vůli udržet institucionální strukturu a konsensuální charakter politické tradice země.

⁴⁵ Wallonie Election directe des bourgmestres? Le groupe MR suit Charles Michel Le régime du J'y suis, j'y reste [online]. [cit. 08-05-2012]. Dostupné z [www: <http://archives.lesoir.be/wallonie-election-directe-des-bourgmestres-le-groupe-mr_t-20030116-Z0MPU7.html>](http://archives.lesoir.be/wallonie-election-directe-des-bourgmestres-le-groupe-mr_t-20030116-Z0MPU7.html).

Stát	Přímá volba starostů	Úroveň diskuse
SRN	ANO	Politická diskuse na úrovni spolkových zemí
Velká Británie	ANO	Normativní akademická diskuse, politická diskuse
Itálie	ANO	Politické rozhodnutí na úrovni státu
Chorvatsko	ANO	Diskuse na úrovni zájmových sdružení a politických stran
Belgie - Valonsko	NE	Politická diskuse na úrovni regionů

Tabulka 2: Úroveň diskuse ve zkoumaných zemích (Zdroj: autorka)

4 Diskuse o zavedení přímé volby starostů v České republice

Je otázkou, zda je vůbec možné tvrdit, že v České republice probíhala konzistentně se vyvíjející diskuse o možnosti zavedení přímé volby starostů. Určité náznaky zohledňující tento způsob volby exekutivních lídrů se objevovaly již v průběhu druhé poloviny 90. let, nicméně jednalo se o pouhé návrhy v rámci několika výzkumů veřejné správy bez jasnějšího přesvědčení o uvedení této formy volebního systému do praktického života. Tato problematika tak do konce 20. století nebyla nijak výrazněji diskutována v širším smyslu.

Další otázka, která vyvstává v souvislosti s případnou implementací přímo voleného starosty, je, zda tento koncept vůbec zapadá do prostředí, ve kterém je silně zakořeněn princip kolektivní zastupitelské demokracie, jež má v České republice dlouholetou tradici. Je však nutno podotknout, že působení mezinárodních vlivů, dynamických změn v rámci evropské lokální politiky a postupné zavádění přímé volby starostů v jednotlivých evropských státech se nevratně odráží i do prostředí české lokální politiky. Je tedy možné zavedení přímé volby starostů nadále odolávat?

4.1 Postavení a kompetence starostů v rámci české obecní struktury

V první řadě je nutné upozornit na skutečnost, že postavení starosty není zakotveno do Ústavy České republiky. Ústavní pořádek ČR⁴⁶ zmiňuje pouze zastupitelstvo obce jako jediný orgán, který má v rukou veškeré rozhodovací kompetence v záležitostech obecní samosprávy. V případě rozvíjejících se diskusí o případném zavedení přímé volby starostů a posílení jejich kompetencí vyvstává otázka slučitelnosti této reformy s Ústavou ČR.

Postavení starosty je do české obecní struktury právně zakotveno zákonem o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.).⁴⁷ K nejvýznamnějším kompetencím, zmíněným v rámci

⁴⁶ Ústava České republiky [online]. [cit. 13-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html >](http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html).

⁴⁷ Zákon o obcích (128/2000) [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html>](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html).

tohoto zákona, patří pravomoc starosty jmenovat a odvolávat se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu, zabezpečit výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu ustaven, rozhodovat o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, svolávat a řídit zasedání zastupitelstva a většinou také rady obce, a právo pozastavit výkon usnesení rady obce, pokud je přesvědčen, že není správné.⁴⁸

Z právního pohledu se institucionální postavení českého starosty jeví jako poměrně slabé. Starostova role spočívá zejména v zastupování obce navenek a vykonávání úkolů, které jsou mu uloženy radou obce (popřípadě obecním zastupitelstvem), jež je hlavním výkonným orgánem exekutivní moci. Je třeba upozornit na to, že v některých obcích, zejména menších, je starostovi přisuzována mnohem silnější role, než jakou ve skutečnosti zaujímá. Avšak starosta není oprávněn činit rozhodnutí bez souhlasu ostatních orgánů obce. Jana Hamplová poukazuje na to, že *„starosta tedy nemůže sám nic rozhodnout, nemůže sám přijaté rozhodnutí změnit, a to ani částečně, nemůže sám uzavírat dohody o budoucích smlouvách,“* (Hamplová, 2009).

Na postavení českého starosty je však možné nahlížet ze dvou úhlů. Jedním z pohledů je výše zmíněné legislativní zakotvení, v rámci kterého starosta zaujímá postavení „prvního mezi rovnými“. Jeho výkon funkce je tak v řadě záležitostí výrazným způsobem omezován. Druhý náhled na starostu vychází ze samotného chápání občanů, u kterých převládá názor, že právě starosta je stěžejní postavou obecních struktur a má zásadní vliv na rozhodování v obci. Je nepochybné, že postavení starosty je v myšlení společnosti hluboce zakořeněno jako nejprestižnější post v rámci municipality. Starosta tak disponuje tzv. přirozenou autoritou (Hamplová, 2009), která má významný vliv na průběh rozhodování v jednotlivých municipalitách, a která posiluje postavení starosty. Tento jev se velmi výrazně projevuje především v malých a středně velkých obcích.

Jak zdůrazňuje Petr Jüptner (2006: 253) v malých obcích je pozice starosty posílena na základě několika faktorů. Jedním z nich je profesionální výkon funkce starosty, dále možnost neustavení obecní rady v obcích, kde je méně než 15 členů zastupitelstva, či nižší míra politické socializace zastupitelů. Ve větších municipalitách

⁴⁸ Zákon o obcích (128/2000) [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html>](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html).

má podstatný vliv také přístup starosty k informacím, což je dáno jeho nezbytnou přítomností na různých jednáních a taktéž jeho čelním postavením v rámci městského úřadu. V neposlední řadě může být funkce starosty ještě podpořena konsensuální politickou kulturou, nebo vratkou stabilitou stranického systému na lokální úrovni (Jüptner, 2006: 253).

Nehledě na institucionální zakotvení role a postavení starosty v rámci obecní struktury není systém vycházející z přirozené autority starosty v praktickém fungování obcí žádnou výjimkou, ba naopak, v případě malých a středně velkých municipalit je převažujícím modelem. Napomohl právě tento fakt k vytvoření návrhu Ministerstva vnitra České republiky o možnosti zavedení přímo volené hlavy exekutivy v malých obcích, kde není zřizována rada, a kde systém v podstatě vychází ze starostovy přirozené autority? Je možné říci, že ano. V malých obcích by plánovaná reforma neznamena tak velký zásah do stávajícího fungování. Starosta v těchto obcích již nyní zastává funkce obecní rady, a stejně tak komunální volby probíhají na základě výběru konkrétních osobností.

4.2 Podněty k zavedení přímé volby starostů v prostředí české politiky

Tématika možnosti zavedení přímé volby starostů nepředstavuje v českém prostředí nový fenomén, avšak, jak již bylo zmíněno, nikdy nebyla této problematice věnována dostatečná pozornost, a to jak ze strany veřejnosti, tak v rámci politických subjektů.

4.2.1 Přímá volba starostů jako součást mezinárodních výzkumů

Po roce 1990 se v souvislosti s úvahami o případných změnách postavení starostů řada evropských měst zapojila do několik mezinárodních projektů zabývajících se touto tematikou. Pavel Šaradín uvádí, že dva z těchto projektů zohledňujících mimo jiné taktéž problematiku přímé volby starostů se výrazněji dotkly také České republiky (Šaradín, 2010: 80).

V březnu 1997 byli prostřednictvím poštovní ankety požádáni starostové a starostky českých obcí a měst o vyplnění dotazníku v rámci druhého kola

mezinárodního srovnávacího výzkumu Lokální demokracie a inovace II. (Local Democracy and Innovation II: Mapping Institutional Performance), který probíhal v letech 1996-1999 (Vajdová, 2010: 32). V rámci dotazníkového šetření se objevila také otázka, do jaké míry respondenti souhlasí nebo nesouhlasí s výrokiem „*Starosta by měl být volen přímo občany, spíše než městským, obecním zastupitelstvem, jak je tomu dnes*“ (Vajdová, 2010: 35). Výzkumu se zúčastnilo celkem přes 700 českých starostek a starostů, přičemž výsledky jsou následující:

Zcela souhlasím 42%

Spíše souhlasím 16%

Souhlasím i nesouhlasím 8%

Spíše nesouhlasím 18%

Naprosto nesouhlasím 15%

Nevím – uvedlo 1% respondentů (Vajdová, 2010: 35)

Vajdová na základě těchto výsledků potvrdila, „*že malé procento odpovědí na středním bodě škály souhlasu naznačuje, že názor starostů a starostek je dosti vyhraněný*“ (Vajdová, 2010: 35).

V roce 2008 a 2009 Pavel Šaradín a Dan Ryšavý participovali na projektu Municipal Assemblies in European Local Governance (MAELG), který byl zaměřený na členy obecních orgánů evropských municipalit o velikosti nad 10 000 obyvatel. V rámci tohoto výzkumu byly dotazováni zastupitelé na jejich přístup k možnosti zavedení přímé volby starostů. V rámci tohoto výzkumu vyšla najevo výraznější podpora přímé volby, než v roce 1997 (Šaradín, 2010: 81-82).

4.2.2 První návrhy přímé volby starostů

První zmínky o možnosti reformy volebního systému a případném zavedení přímé volby starostů se v prostředí české politiky objevily v únoru 2000 v souvislosti

s projednáváním vládního návrhu zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.)⁴⁹ a později v říjnu 2001 v rámci projednávání vládního návrhu zákona o volbách do obecních zastupitelstev (zákon č. 491/2001 Sb.).⁵⁰ V obou případech byly k návrhům zákonů podány pozměňovací návrhy, které obsahovaly také variantu obecního uspořádání s modelem přímé volby starostů. Avšak tyto návrhy nebyly schváleny (Vedral, 2005).

Možnost zavedení přímo voleného starosty byla diskutována také mimo parlament, a to na půdě zájmových sdružení zastupujících obecní samosprávy. Již na VIII. Sněmu Svazu měst a obcí České republiky v roce 2003 se jeden z delegátů zasadil o otevření diskuse o případném zavedení přímé volby, nicméně nakonec převážil názor nevyjadřovat se k této problematice bez podrobného projednání,⁵¹ k čemuž došlo na 12. Kongresu starostů a primátorů v dubnu 2005, kde byl hlavní důraz kladen především na otázku síly a kompetencí starosty. Debata o případné změně volebního systému byla započata na IX. Sněmu Svazu měst a obcí České republiky⁵², který se konal v květnu 2005, kde byl vznesen protinávrh proti usnesení tehdejšího předsedy SMO ČR Oldřicha Vlasáka z úst starosty obce Hladké Životice Jaroslava Petržely. Ve svém příspěvku, jež se týkal problematiky přímé volby starostů, hovořil o této metodě volby jako o „*příležitosti nastartovat období změny voleb zastupitelů od systému poměrného zastoupení, k systému s daleko silnějšími prvky většinovými*“⁵³. Poukazoval na „*zvrácenost*“ současného volebního systému do obecních zastupitelstev, která dle jeho mínění spočívá v tom, že se do zastupitelstva kvůli nelogickému přepočítávání hlasů mohou dostat kandidáti s menším počtem hlasů, než kolik obdrželi ostatní kandidáti. Dále zdůraznil, že „*voličova vůle je po volbách znásilněna v podobě zavedení systému*

⁴⁹ Pozměňovací návrhy k návrhu zákona o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/pozmnavr/t042202.doc >](http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/pozmnavr/t042202.doc).

⁵⁰ Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů – druhé čtení. V tomto případě byl zajímavý návrh poslankyně Zuzany Rujbrové, (KSČM), která uvažovala o určité podobě přímé volby starostů. Při komunálních volbách by na každé kandidátní listině byl označen kandidát na starostu a ten, kdo by získal nejvíce hlasů, by se stal starostou obce. Pokud by žádný „označený“ kandidát nebyl zvolen do zastupitelstva, starosta by byl zvolen tradičně zastupitelstvem obce. Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm >](http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm).

⁵¹ Záznam z VIII. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 29. a 30.5.2003 [cit. 20-03-2012]. Dostupné z <http://www.smocr.cz/snem/viii-snem-smo-cr/zaznam-z-viii-snemu-svazu-mest-a-obci-cr-konaneho-ve-dnech-29-a-30-5-2003.aspx>.

⁵² Svaz měst a obcí České republiky je celostátní nevládní organizace, která byla založena jako zájmové sdružení právnických osob. Členy SMO ČR jsou obce a města (v současnosti kolem 2 500 členů). Internetové stránky sdružení: www.smocr.cz.

⁵³ Příspěvek Jaroslava Petržely na IX. Sněmu SMO ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx >](http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx).

poměrného zastoupení“⁵⁴. Ve svém příspěvku také kritizoval počínání koalic vytvořených po komunálních volbách, které prostřednictvím mocenských dohod a paktů rozhodují o budoucím uspořádání uvnitř obecních orgánů bez ohledu na mínění voličů. V souvislosti s tím poukázal na výsledky komunálních voleb 2002 v Ostravě, kde se nestal primátorem člen vítězné politické strany, ale „*zákulisními pletichami dohodnutý kandidát jedné z poražených stran*“⁵⁵. Jaroslav Petržela své prohlášení ukončil sloučením současného stavu lokální politiky s pseudodemokracií a požadoval, aby SMO ČR zaujalo kladný postoj k možnosti implementace přímých starostovských voleb. Předložený návrh o stanovisku SMO ČR k přímé volbě však nebyl schválen, a nadto bylo ustanoveno, že IX Sněm SMO ČR nepovažuje za nezbytné zavést přímou volbu starosty do právního řádu České republiky.⁵⁶

4.3 Topolánkova vláda a Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR

Z obecného hlediska je koncept přímé volby, ať už starostů, hejtmanů, primátorů nebo prezidenta, spojován s vysokou popularitou široké veřejnosti, která v tomto volebním postupu spatřuje zejména posílení demokratických prvků a posun rozhodovacích pravomocí do vlastních rukou občanů. V této souvislosti narážejí političtí aktéři na určité dilema, zda podporovat ustavení této reformy zavádějící přímou volbu starostů, která explicitně mří proti jejich vlastnímu zájmu v podobě ztráty jejich vlivu nad povolební organizací obecních struktur, avšak na druhé straně jim propagace tohoto prvku přímé demokracie může přinést opětovnou podporu voličů v nastávajících volbách. Tento rozpor je tak jedním z možných vysvětlení váhavého postupu politických subjektů v České republice, v rámci kterého se diskuse o případném zavedení přímé volby starostů začala výrazněji rozvíjet až v roce 2007, intenzivněji pak od roku 2010.

⁵⁴ Příspěvek Jaroslava Petržely na IX. Sněmu SMO ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx>](http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx).

⁵⁵ Příspěvek Jaroslava Petržely na IX. Sněmu SMO ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx>](http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx).

⁵⁶ Záznam z IX. Sněmu [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/snem/ix-snem-smo-cr/zaznam-z-ix-snemu.aspx>](http://www.smocr.cz/snem/ix-snem-smo-cr/zaznam-z-ix-snemu.aspx).

Během druhé Topolánkovy vlády v letech 2007-2009, která sestávala ze tří politických stran, ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, ustavené za podpory dvou členů opoziční ČSSD, bylo Ministerstvu vnitra programovým cílem vlády č. 07.33⁵⁷ uloženo „otevřít diskusi o přímé volbě starostů a reformě samosprávy“⁵⁸ a v souvislosti s tímto úkolem bylo pověřeno vypracovat srovnávací analýzu zahraničních úprav lokálních samospráv a případnou možnost zakotvení těchto změn do českého právního řádu.

4.3.1 Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy

K diskusi o případném zavedení přímé volby starostů významným způsobem přispěla konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“, která se konala 24. června 2008. Klíčovými účastníky této debaty byli zástupci Ministerstva vnitra, Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR a Asociace krajů. Hlavním cílem konference bylo vyhodnocení dosavadních postupů v rámci reformy veřejné správy a především otevření veřejné diskuse. Předmětem debaty byla taktéž možnost zavedení přímé volby starostů. K tomuto tématu v rámci konference vystoupili Lukáš Rothanzl z odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, Stanislav Polčák zastupující Sdružení místních samospráv ČR a Jakub Pôbiš ze Svazu města obcí České republiky.

Příspěvek Lukáše Rothanzla zastupujícího stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra korespondoval s aspekty Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR, jejíž přípravou byl odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra pověřen. Rothanzl se snažil ve své prezentaci osvětlit zásadní záležitosti, kterým byla při zpracování analýzy věnována pozornost. V první řadě se zabývá otázkou koncepce organizace místní samosprávy a její možné proměně v případě zavedení přímé volby starostů. „Zapadá vůbec přímá volba do celé koncepce komunální správy?“⁵⁹ K zodpovězení (nejen) této otázky byly využity argumenty zastánců přímé volby starostů a jejich kritika stávajícího uspořádání. Rothanzl

⁵⁷ Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2007 [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/7b466f091f192529c125731d00277e47/\\$FILE/w070725a.0849.pdf>](http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/7b466f091f192529c125731d00277e47/$FILE/w070725a.0849.pdf).

⁵⁸ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc>](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

⁵⁹ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>](http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx).

zdůraznil, že problematika přímé volby je neodmyslitelně spjata s legislativním zakotvením starosty a otázkou týkající se jeho kompetencí. Upozornil na to, že pokud by došlo k zavedení přímé volby starostů, aniž by tato reforma byla doprovázena navýšením jeho kompetencí, neznamenovalo by to obrat k lepšímu, ale spíše naopak, a starosta by jen stěží mohl naplnit očekávání voličů⁶⁰. Petr Jüptner míní, že toto je však dosti odvážné tvrzení (Jüptner, 2009: 310).

Otázka kompetencí starostů dle Rothanzla úzce souvisí s ústavněprávní rovinou, přičemž Ministerstvo vnitra se přiklání k tomu názoru, že v případě přenesení exekutivních pravomocí na osobu starosty by tato ústavní změna byla vhodná. V opačném případě by bylo možné pochybovat o souladu takové změny s Ústavou, která v současnosti přisuzuje klíčové rozhodovací pravomoci pouze zastupitelstvu. Na základě těchto aspektů dochází Ministerstvo vnitra k závěru, „že zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, spojené s posílením pravomocí starosty a jeho „přeměnou“ na výkonný rozhodovací orgán obce, by znamenalo významný koncepční zásah do stávajícího organizačního uspořádání územní samosprávy, který by měl najít svůj odraz i v ústavní úpravě“⁶¹.

Rothanzl se ve svém příspěvku zabýval taktéž elementárními návrhy a výhradami zastánců přímé volby, k nimž připojil stanoviska Ministerstva vnitra:

„1) Neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů, potřeba širšího zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v obci, zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce, resp. starosty.“⁶²

Ministerstvo vnitra vyjadřuje pochybnost, zda by přímá volba starosty mohla zajistit nápravu výše zmíněných argumentů. Zásadní se pro Rothanzla jeví otázka kontroly orgánů obce, přičemž zdůrazňuje, že v tomto případě by byly vhodnější úpravy systému s kolektivním rozhodováním s poukazem na veřejná zasedání zastupitelstva

⁶⁰ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>>.

⁶¹ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>>.

⁶² Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>>.

představující významný nástroj veřejné kontroly činnosti obecních orgánů. Přiklání se spíše k takové úpravě, která spočívá „v přehodnocení vzájemného vztahu mezi zastupitelstvem a radou a jejich pravomocemi, a nikoliv svěřit výkonné rozhodování starostovi“⁶³. V rámci tohoto postupu je patrná snaha uchovat tradici kolektivního demokratického rozhodování a v rámci té se pokusit hledat nová řešení.

2) *V menších obcích stejně už rozhoduje starosta, kandidátky jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění, voleny jsou konkrétní osoby.*

Jak zdůrazňuje Petr Jüptner (2009: 311), v tomto ohledu je správně poukázáno na odlišné postavení starostů v malých obcích, kde není zřizována obecní rada, a kde se starosta těší přirozené autoritě, což posiluje jeho postavení. Otázkou však nadále zůstává problematika exekutivních pravomocí starosty, čemuž se výše zmíněný argument nevěnuje.

3) *Možnost účelového odvolání starosty prostým rozhodnutím zastupitelstva.*

K této problematice se objevuje dosti zmatečná argumentace ze strany Ministerstva vnitra, které míní, že ani přímá volba nezaručí tento možný způsob odvolání starosty, přičemž odkazuje na problematiku „dezinformace a zkreslování skutečnosti v kampani za odvolání starosty ze strany jeho odpůrců“⁶⁴. Jak však upozorňuje Petr Jüptner (2009: 312) s účelovým odvoláním přímo voleného starosty se v komparaci evropských zemích příliš nesetkáváme, stejně tak obavy z šíření dezinformace a případného zkreslování skutečnosti představují neadekvátní argumenty.

4) *Učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci – často se navrhuje v takto široké podobě, zahrnující jak samostatnou, tak přenesenou působnost (a tak je to např. v SR), popř. v méně radikální podobě lze uvažovat o tomto řešení v mezích samosprávy.*

V tomto případě Rothanzl upozorňuje na problematický způsob zasazení takto odpovědného starosty do českého obecního pořádku a vyslovuje obavy spojené s nízkou

⁶³ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>](http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx).

⁶⁴ Příspěvek Tomáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>](http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx).

odborností starostů. Nejisté fungování tohoto modelu spatřuje především v malých obcích, kde není výjimkou funkce neuvolněného starosty, a kde je nejistá záruka dostačujícího administrativního aparátu.

V závěru Rothanzl proklamuje cíle svého příspěvku, kterým bylo upozornit na problémy spojené s případným zavedením přímé volby starostů a svůj vstup uzavírá výrokem, že Ministerstvo vnitra doporučuje setrvání u stávajícího modelu.

V rámci konference měli své místo také zástupci samospráv České republiky. Za Sdružení místních samospráv ČR vystoupil jeho právní zástupce Stanislav Polčák, jenž se v první řadě svého vystoupení věnoval „excesům“ současného volebního systému na komunální úrovni, který umožňuje, aby díky povolebnímu zákulisnímu vyjednávání usedl do úřadu starosty kandidát s nízkým počtem preferenčních hlasů. Jak důrazně zmiňuje, tento proces by v systému s přímou volbou nebyl možný. Dále se věnuje posílenému postavení starostů v menších obcích, kde je tato postava vnímána jako skutečná hlava obce, což je však v rozporu s omezenými pravomocemi starosty, od kterého je občany vyžadováno řešení určitých záležitostí, ke kterým starosta nemá ze zákona oprávnění. SMS ČR je zastáncem změny volby starostů, současně však se změnou volební metody požaduje paralelní obměnu jeho kompetencí, bez nichž by změna způsobu volby starosty neměla příliš velký smysl. V případě rozšíření kompetencí starosty by dle Polčáka bylo nutné zanést tyto změny do Ústavy. SMS ČR přichází se zcela konkrétními návrhy volební metody přímo voleného starosty. Pro případ přímo volených starostů v České republice doporučuje „*dvoumodální způsob volby*“⁶⁵. Volby starostů v menších municipalitách by měly probíhat na základě relativně většinového systému, pro větší města volí variantu systému absolutní většiny, přičemž předpokládaná hranice mezi obcemi by byla 10 000 obyvatel. Co se týče role obecní rady, přiklání se ke slovenskému modelu, kde rada obce plní funkci poradního orgánu starosty a zároveň je iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem zastupitelstva. V závěru příspěvku Polčák rekapituloval konkrétní návrhy řešení:

- 1) Přímá volba starosty (primátora) v čele obce, města s tím, že by byl osobně odpovědným za výkon veřejné správy na daném území, tedy i za chod úřadu; takový návrh vyžaduje hlubší zásah do stávajícího znění zákona o obcích;*

⁶⁵ Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.asp>](http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.asp).

- 2) *Volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu, u velkých měst v systému dvoukolové absolutní většiny;*
- 3) *Ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit;*
- 4) *Volit zastupitelstvo na principu poměrné volby;*
- 5) *Rozdělit kompetence tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi (primátorovi) by byla svěřena exekutivní funkce; inspirativní je úprava slovenská;*
- 6) *Odvolávání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.⁶⁶*

Svaz měst a obcí ČR představil své stanovisko v zastoupení Jakuba Pôbiše, který poukázal na dosavadní závěry diskuse týkající se přímé volby starostů, která proběhla v rámci SMO ČR. Pôbiš ve svém projevu odkázal na jednání VIII. Sněmu SMO ČR, 12. Kongresu starostů a primátorů a především na usnesení IX. Sněmu SMO ČR (zmíněno v předchozí kapitole), v rámci kterého Svaz dospěl k závěru, že v současné době není nutné zavádět přímou volbu starostů do prostředí české komunální politiky. SMO ČR nepovažuje za zásadní otázku samotného způsobu volby českého starosty, nýbrž záležitost starostovských kompetencí, avšak ústředním zájmem Svazu je posílení většinových prvků volebního systému pro volby do zastupitelstev obcí. Většina členských obcí SMO ČR tak „nepovažuje za nutné příliš posilovat pravomoci starostů, ale v rámci lepšího chodu obce podporuje prvky většinového volebního systému“⁶⁷. Pôbiš zdůrazňuje, že spíše než zabývat se otázkou přímé volby se na půdě komunální politiky nacházejí vážnější problémy, které vyžadují řešení, a to „ustálení financování obcí prostřednictvím systému RUD, odstranění rezerv ve výkonu samostatné i přenesené

⁶⁶ Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx).

⁶⁷ Příspěvek Jakuba Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx).

působnosti, vyjasnění pravidel zákona o střetu zájmů či spuštění a dokončení elektronizaci veřejné správy (v rámci projektu zavádění e-Government)“⁶⁸.

Cílem konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v otázce přímé volby starostů bylo otevření diskuse dotýkající se tohoto tématu. V tomto ohledu je možné říci, že stanovený cíl byl naplněn, nicméně v závěru konference vyšlo najevo, že většina diskutujících zaujala spíše zamítavý postoj k této problematice a přiklonila se k zachování současného stavu,⁶⁹ přičemž dále záleželo na vládě, která po zpracování poznatků a informací měla rozhodnout o dalším postupu.

4.3.2 Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR

Jak již bylo zmíněno, Ministerstvo vnitra bylo pověřeno zpracováním „*srovnávací studie se zahraničními právními úpravami a politickým uspořádáním samospráv v rámci zemí Evropské unie, doplněné o analýzu platné právní úpravy obecního zřízení z hlediska možností jeho změn ve vztahu k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů do právního řádu České republiky*“⁷⁰. Úkol vypracovat tuto analýzu byl v rámci Ministerstva vnitra přenesen na odbor dozoru a kontroly veřejné správy, kde byl založen pracovní tým odpovědný za realizaci stanoveného úkolu, který se dle tvrzení Ministerstva vnitra nejprve orientoval na získání podkladů o zahraničních právních úpravách (odborných studií, článků, publikací) nutných pro zpracování srovnávací studie, přičemž ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí byly získány informace o fungování místní samosprávy v Bavorsku⁷¹. Dále bylo od Ministerstva vnitra vyžadováno, aby se blíže seznámilo „alespoň s jednou relevantní zahraniční právní úpravou, pokud možno formou osobních konzultací se zahraničními odborníky. Jako nejvhodnější byla s ohledem na blízkost právního prostředí a vzhledem

⁶⁸ Příspěvek Jakuba Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx).

⁶⁹ Zápis z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/soubor/z-pis-konference-final-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/soubor/z-pis-konference-final-pdf.aspx).

⁷⁰ Informace o přípravě Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR a výzva k zaslání podnětů a připomínek k této problematice [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>](http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx)

⁷¹ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

*k organizačním aspektům a operativnosti získávání potřebných informací vyhodnocena právní úprava obecního zřízení ve Slovenské republice*⁷². Zda byly tyto informace a výběr zahraničních úprav obecního zřízení adekvátní a dostačující pro splnění požadovaného úkolu se budu zabývat v následujícím textu.

Studie měla být vládě předložena 31. prosince 2007, nicméně termín byl nakonec posunut na 31. října 2009. Zmíněný materiál – *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR* – byl zveřejněn na internetových stránkách Ministerstva vnitra, které očekávalo, že návrh bude postupně doplňován a upravován dle výsledků z veřejné diskuse.⁷³ Je také nutné dodat, že zmíněná Analýza do značné míry koresponduje s příspěvkem Lukáše Rothanzla na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“, který je tak možné považovat za jistý konspekt ministerského dokumentu.

„Analýza možností zavedení přímé volby starostů“ ve své úvodní části poukazuje na nárůst diskuse o změně způsobu volby starosty obce, avšak blíže tento fakt nespécifikuje. Analýza zmiňuje nedostatky stávajícího stavu dle mínění zastánců přímé volby:

- *neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů*
- *ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty*
- *v menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta*
- *starosta je často zvolen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách*
- *radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fyzicky soustředěna v rukou vedoucích úředníků*

⁷² Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

⁷³ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

- *v malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již v současnosti charakter blízký se fakticky přímé volbě, neboť kandidátky (často jen jedna) jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění⁷⁴*

Nadále analýza uvádí kritiky stávajícího modelu navržené změny, které by měly dle jejich mínění odstranit výše zmíněné nedostatky:

- *zakotvit přímou volbu starosty (primátora, hejtmana), který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti*
- *učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci a za chod úřadu*
- *změnit postavení rady obce (kraje), která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by byla jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků*
- *změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. Jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi⁷⁵*

V první řadě je nutné ministerské analýze vytknout nedostatečné množství použitých zdrojů, ze kterých byly aplikované informace čerpány. Zásadním nedostatkem je naprostá absence zahraničních zdrojů, která se v textu projevila absolutně neuspokojivou mezinárodní komparací, na což bude upozorněno v následujícím textu, a nadměrné upřednostňování slovenského modelu silného starosty, který příliš nekoresponduje s českými podmínkami. Tyto zásadní nedostatky se prolínají skrze celý dokument a jsou příčinou málo vhodných návrhů řešení ze strany Ministerstva vnitra ČR. Ve výše zmíněných argumentech se objevuje celá řada nejasností a problematicky definovaných tezí. V návrhu změn na první pohled upoutá požadavek na změnu postavení rady, jež by měla být jmenována starostou z nepolitických odborníků. Lze jen stěží uvažovat, co si pod tímto pojmem představít. Petr Jüptner (2009: 318) míní, že tento navrhovaný model absolutně neodpovídá typu

⁷⁴ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

⁷⁵ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

českého obecního uspořádání, v zásadě se velmi blíží modelu „prezidencialismu“ na lokální úrovni.

Analýza svými argumenty vyvrací některé důvody doporučující zavedení přímé volby starostů. Tyto argumenty, jak již bylo řečeno, ve velké míře korespondují s Rothanzlovou prezentací přednesenou na výše zmíněné konferenci. Analýza se vymezuje vůči tvrzení, že zvolený starosta v současném systému nemusí vždy obdržet největší počet hlasů ve volbách. Ministerstvo však poukazuje na to, že v současném volebním systému je velmi obtížné zjistit, zda voličské hlasy byly určeny konkrétním osobám, nebo celé kandidátní listině. Je nutné zdůraznit, že díky možnosti panašování voliči při udělování preference míní, že přidělují hlas jednotlivci, zatímco ve skutečnosti hlas putuje celé politické straně. Dokument směle zpochybňuje, zda by přímá volba starostů s využitím relativně či absolutně většinového volebního systému přinesla zlepšení stávajícího systému. V případě užití relativně většinového systému je kritizováno to, že starosta může být zvolen jen malým procentem voličů, u absolutně většinového systému je spatřována hrozba v nízké voličské účasti v případě konání druhého kola. Petr Jüptner míní, že „*ministerský tým se uchyluje k velmi spekulativním argumentům, neboť výrazně nízkou účast v druhém kole voleb nelze vzhledem k voličskému chování v komunálních volbách automaticky předpokládat*“ (Jüptner, 2009: 319). Ministerstvo se odvolává na zkušenosti s volbou starostů na Slovensku, nicméně zde je nutné podotknout, že tato problematika nesouvisí s relativním většinovým systémem jako takovým, ale specifickou úpravou slovenského volebního systému (Jüptner – Ezechiášová, 2009: 221).

Podstatnou část dokumentu tvoří „Právní aspekty problematiky přímé volby starostů“⁷⁶, která sestává ze tří podkapitol týkajících se ústavní úpravy, způsobu volby starosty a možnosti zavedení přímé volby starostů do současné právní úpravy obecního zřízení v ČR. V otázce ústavní úpravy dokument předpokládá, že pokud by došlo ke změně exekutivních pravomocí starosty, bylo by nevyhnutelné učinit změny také v rámci Ústavy. V opačném případě, tedy pokud by byly ustanoveny pouze „technické“ změny volebního systému (posun od nepřímé volby k přímé), ústavní změny by nebyly nutné. V druhém případě je však vhodné zvážit, zda by tyto změny přinesly očekávané výsledky.

⁷⁶ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

Problematika volebního systému spočívá v analýze pozitiv a negativ vyplývajících z relativně a absolutně většinového volebního systému. U prvního z nich je oceňována jeho snadnost a jednoduchost pro voliče, a také nízké finanční náklady ve srovnání s dvoukolovým systémem, zatímco negativa jsou spojována s tím, že vítězný kandidát nebyl zvolen na základě většinové podpory občanů, ale je „*reprezentantem nejsilnější menšiny*“⁷⁷. Dvoukolové většinové volební systémy jsou kritizovány především za nezbytně vyšší náklady, v případě modelu alternativního hlasování jsou spatřována pozitiva v důsledku konání jen jediného kola, avšak nevýhody spočívají zejména v jeho složitosti pro občany. Následuje porovnání se slovenským modelem, přičemž do popředí jsou postaveny výše zmíněné nevýhody spojené se systémem relativní většiny, avšak hlavní problém, jak tvrdí Petr Jüptner, „*patrně tkví ve specificky slovenské a snadno upravitelné modifikaci, podle které nelze v případě nominace jediného kandidáta hlasovat proti jeho zvolení a ke zvolení starosty slovenské obce stačí teoreticky jediný hlas*“ (Jüptner, 2009: 320).

Část věnovaná současné podobě obecního uspořádání a případné implementaci přímo voleného starosty do této platné právní úpravy lokálního zřízení se zabývá postavením a kompetencemi starosty, jeho vztahem k ostatním obecním orgánům a otázkou odpovědnosti a odvolatelnosti starosty. V této pasáži je konfrontována platná právní úprava se změnami po případném zavedení přímé volby. Pozornost je opět soustředěna na posílení kompetencí starosty v souvislosti se zavedením přímé volby, což je opětovně porovnáno se Slovenskem, kde starosta představuje nejvyšší výkonný a správní orgán. Slovenská úprava však příliš nekoresponduje s historickou tradicí českého obecního uspořádání, na což se snaží analýza správně poukázat, a taktéž by znamenala hluboký zásah do našeho systému.

V otázce odvolatelnosti starosty se analýza vyjadřuje k tomu, že zastánci přímé volby spatřují problém v tom, že současný systém umožňuje odvolání starosty i jen na základě politických důvodů. Dle ministerstva je však otázkou, nakolik může být tento problém po zavedení přímé volby odstraněn. Inspirací byl opět slovenský model, kde tyto praktiky nebyly do roku 2003⁷⁸ výjimkou, nicméně poté se situace ustálila.

⁷⁷ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc>.

⁷⁸ Až do roku 2003 byl starosta odvolatelný zastupitelstvem, které této pravomoci hojně využívalo. Ve snaze stabilizovat systém, bylo zákonem zakotveno, že zastupitelstvo smí pouze iniciovat hlasování o odvolání starosty.

Téměř v závěru dokumentu se nachází komparace evropských zemí, které již zavedly model s přímou volbou starostů. Na počátku této kapitoly je rozřazení zemí dle užití systému přímo, nepřímo či současně přímo i nepřímo voleného starosty. Je však nutné zmínit, že v tomto schématu jsou závažné chyby, informace nejsou aktuální,⁷⁹ neodpovídají skutečnosti a v žádném případě nejsou reflektovány vývojové trendy v rámci evropské lokální politiky. Převážná část je nepřekvapivě věnována slovenskému modelu, jedná se o velmi podrobnou analýzu, která není uvedena jen v rámci této kapitoly, ale prostupuje celým textem dokumentu a je na ni ve všech případech odkazováno. O poznání kratší a rozhodně méně detailní je zpracování bavorského modelu obecního uspořádání, které je uvedeno pod názvem podkapitoly Přímá volba starostů v SRN. Na počátku této části je zmíněna již neplatná typologie obecních pořádků, která přestala být relevantní v průběhu 90. let, kdy se všechny německé spolkové země (s výjimkou městských států) přiklonily k modelu přímé volby starostů. Bavorsko nepředstavuje zrovna šťastně zvolený příklad země s přímou volbou starosty, jelikož tento model má v zemi dlouholetou tradici (přímá volba zavedena v 50. letech 20. století) a starosta má v tomto systému velmi silné postavení, tudíž bavorský model není příliš vhodným inspiračním zdrojem pro Českou republiku.

V jedné z posledních kapitol analýzy je rozváděna problematika možnosti zavedení přímé volby hejtmanů, která dle ministerského týmu nemůže být opomenuta z důvodu „*shodné základní koncepce obou stupňů územní samosprávy*“⁸⁰. Nicméně Petr Jüptner uvádí, že z hlediska právního pojetí je sice možné nalézt podobu mezi těmito institucemi, avšak postavení starosty a hejtmana se v rámci jednotlivých úrovní liší. Starosta se nachází v méně soutěživém prostředí politických stran, které nezaujímají na lokální úrovni příliš silné postavení, zatímco hejtman čelí soutěživému prostředí silnějších politických stran, ve kterém své místo mají také uvolnění radní a náměstkové (Jüptner, 2009: 324).

Ministerská analýza se opět snaží nalézt inspiraci v prostředí slovenského uspořádání, kde je předseda vyššího územního celku volen přímou volbou. Analýza se

⁷⁹ Ke státům s nepřímou volbou starostů je nesprávně přiřazeno Polsko a Chorvatsko (přímá volba starostů byla zavedena roku 2002 v Polsku a 2009 v Chorvatsku), opomenuto bylo rozšíření přímé volby do všech obcí v Maďarsku, a zejména pak rozšíření přímé volby starostů do všech spolkových zemí v Německu s výjimkou městských států.

⁸⁰ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

zabývá problematikou odpovědnosti za výkon přenesené působnosti, kterou dává do spojitosti s implementací přímé volby. V této souvislosti se však Petr Jüptner táže, zda je vůbec opodstatněné spojovat tuto problematiku se zavedením přímé volby s poukazem na systém nepřímé voleného starosty ve Francii, který je odpovědný jak za výkon samostatné, tak přenesené působnosti (Jüptner, 2009: 325).

V závěrečném shrnutí vychází najevo zamítavý postoj k možnosti zavedení přímé volby starostů odůvodněný tím, že by tato změna znamenala velký zásah do stávajícího obecního pořádku. Z toho důvodu se ministerská analýza „*přiklání k zachování současného modelu organizace územní veřejné správy a k hledání cest k odstranění nesporně existujících problémů v rámci tohoto modelu*“⁸¹.

Jak už je z výše zmíněného textu patrné, hlubší analýzou ministerského dokumentu „*Analýza možností zavedení přímé volby starostů*“ se v prostředí české komunální politiky zabýval Petr Jüptner, a to zejména ve svém příspěvku „*Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?*“ (Jüptner, 2009), který vyšel v internetovém časopise Acta Politologica. V závěru tohoto článku autor shrnuje zásadní problémy nedostatečného zpracování ministerské analýzy, která měla představovat výchozí text pro zahájení veřejné diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice. Zde je předložena do jisté míry zkrácená verze:

- 1) *Přes spolupráci s Ministerstvem zahraničí a zastupitelskými úřady v příslušných zemích nebylo naplněno zadání zpracování zahraniční komparace. Přehled evropských zemí je neaktuální a věcně nesprávný.*
- 2) *Analýza obsahuje řadu velmi sporných předpokladů, které však formuluje jako nezbytně nutné – předpoklad přesunu prakticky všech exekutivních kompetencí do rukou starosty podle slovenského vzoru. Slovensko přitom patří k zemím se silnou pozicí starosty, naopak existuje řada zemí, kde starosta exekutivní kompetence pouze sdílí (Hesensko).*
- 3) *Ministerstvem shromážděné argumenty ve prospěch přímé volby jsou nepříliš strukturovanou směsí laických a politických argumentů. Shromážděné argumenty se opět omezují na slovenský model, přičemž*

⁸¹ Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc >](http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc).

řadu z nich by šlo přeformulovat tak, aby byly lépe využitelné. Nevyužití argumentů jako „zvýšení transparentnosti politického systému“ nebo „odstranění deficitu mezi legislativním vymezením funkce starostů a jejich reálnou silou v rámci politických systémů“, naopak strach nahánějí empiricky nezakotvené argumenty o „jmenování rady starostou z nepolitických odborníků“.

- 4) Ačkoli analýza zmiňuje metodiku pracovního týmu a výslovně obsahuje spolupráci s dalšími ministerstvy, zastupitelskými úřady a shromáždění „odborných studií, publikací, článků apod., rozsah zpracovaných podkladů je katastrofální a bezpochyby se podepsal na závěrech analýzy.*
- 5) Analýza obsahuje řadu fragmentů, které s problematikou přímé volby starostů nemusí mít přímou souvislost. Příkladem jsou úvahy o zavedení přímé volby hejtmanů, které působí v analýze jako „strašák“ politických stran.*
- 6) Analýza je postavena na právních argumentech (právním vymezení), přičemž často opomíjí argumenty politologické (reálný kontext, politická praxe) (Jüptner, 2009: 326-328).*

Na základě těchto argumentů je zřejmé, jak nízkou prioritu Ministerstvo vnitra problematice nejen volební, ale celkové legislativní změně na úrovni municipalit přikládalo. „Analýzu možností zavedení přímé volby starostů“ není možné za žádných okolností využít jako kvalitní metodologickou příručku pro případnou implementaci přímé volby starostů z důvodu nadměrného množství chyb v jejím obsahu a aplikace nevhodných příkladů zemí v rámci komparativního srovnání (Šaradín, 2010: 78-79). Nízká kvalita analýzy je také jednou z možných příčin odmítnutí modelu s přímo voleným starostou a příklonu k rozhodnutí o setrvání v současném stavu. Neuspokojivé zpracování dokumentu je určitým zohledněním stanoviska vlády, na základě kterého je možné předpokládat, že zavedení přímé volby v té době nepředstavovalo reálně zamýšlenou možnost změny.

4.4 Renaissance debaty o případném zavedení přímo voleného starosty

4.4.1 Nový impuls k diskusi o přímé volbě starostů

Následující vývoj související s rozvinutím nových debat o možnosti zavedení přímé volby starostů je uveden jednou z tezí Petra Jüptnera, který předpokládal, že v českém prostředí přímá volba starostů pravděpodobně nevzejde z kontinuálního politického procesu. Domníval se, že potenciální prosazení přímo voleného starosty by bylo uskutečněno buď na základě silného impulsu směrem k politickému systému, nebo prostřednictvím obměny českého stranického systému, ať už by se jednalo o úspěch neparlamentních subjektů či posílení vlivu komunálních politiků v politických stranách (Jüptner, 2006: 259).

Je možné předpokládat, že Topolánkova vláda považovala vytvořením „*Analýzy možností zavedení přímé volby starostů*“ svůj programový cíl o otevření veřejné diskuse o přímé volbě starostů za splněný. Poté, co byla analýza spolu s výzvou k zasílání podnětů a připomínek elektronicky zveřejněna na webových stránkách Ministerstva vnitra ČR, zaujala vláda jakési statické postavení k této problematice. Jistý podíl na upozadění záležitostí dotýkajících se lokální úrovně měly také skandály spojené s osobou Mirka Topolánka, vyslovení nedůvěry jeho vládě a následný nástup Fischerovy úřednické vlády.

Novým impulsem pro rozhoření další debaty o možnosti změny volby exekutivních představitelů na úrovni municipalit se staly volby do Poslanecké sněmovny PČR, které se konaly v květnu roku 2010. V rámci předvolební kampaně se objevilo několik volebních programů propagujících implementaci přímé volby nejen starostů, ale také hejtmanů a prezidenta. K hlavním politickým subjektům, které ve svém programu měly zakotvenou přímou volbu starostů, patřily TOP 09, Věci veřejné (VV), Suverenita či Strana Práv Občanů – Zemanovci (SPOZ). Ústřední politické strany se otázkou přímo volených starostů nijak nezabývaly – ODS ve svém volebním programu přímou volbu starostů nezmínila, stejně tak strany ČSSD a KSČM (Šaradín, 2010: 82-83).

4.4.2 „Nová“ Analýza o zavedení přímé volby starostů

Na základě výsledků voleb své zastoupení v dolní komoře parlamentu získala ODS, ČSSD, KSČM, TOP 09 a VV. Ve vládě ustavené ze tří politických subjektů – ODS, TOP 09 a VV – se tak ocitly dvě strany, které otevřeně deklarovaly podporu implementaci přímé volby a podporovaly prvky přímé demokracie, což se nemohlo obejít bez odezvy. V Programovém prohlášení Vlády České republiky tak bylo deklarováno úsilí o zavedení přímé volby starostů: „*Vláda zajistí zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků*“⁸².

Na základě programového prohlášení koaliční vlády bylo Ministerstvo vnitra ČR úkolem č. I/29 pověřeno zpracováním důkladné analýzy, jejímž cílem bylo vytvoření podmínek pro přímou volbu starostů v malých obcích v komunálních volbách 2014, a také zpracování mezinárodní srovnávací studie pro možnost aplikace této reformy.⁸³ Ministerstvo vnitra se zhostilo tohoto úkolu a vypracovalo „*Analýzu zavedení přímé volby starostů*“⁸⁴, avšak o jejím důkladném zpracování tak, jak to bylo vládním programem vyžadováno, je možno pochybovat.

Již při prvním pohledu na „druhou“ ministerskou analýzu je zřejmá podobnost se zpracováním „Topolánkovy“ analýzy, což by nemuselo být až takovým překvapením, nicméně jisté pochyby v nás může vyvolat to, že text vychází z naprosto stejných zdrojů, což vzbuzuje obavy z kvality tohoto dokumentu.

V úvodní části se dokument věnuje vymezení vládního úkolu souvisejícího s problematikou zavedení přímé volby starostů a odkazem na obdobné pověření předchozí vlády. V souvislosti s tím si ministerstvo stanovuje cíl v podobě zhodnocení dosavadních výstupů diskuse o přímé volbě starostů a možnost dalšího využití spolu s nastíněním tématické osnovy a postupem plnění tohoto úkolu.⁸⁵ Následující kapitola

⁸² Programové prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010 [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

⁸³ Programové prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010 [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

⁸⁴ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

⁸⁵ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

„Uvedení do tématu přímé volby“ je naprosto totožná s první analýzou, jsou zde definovány stejné cíle zastánců přímé volby starostů v ČR, naprosto identické jsou také návrhy možných změn stávajícího stavu.

Dokument se v krátké kapitole vyjadřuje k celkovému obsahu předchozího zpracování „Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR“. Nová ministerská analýza zcela nekriticky zmiňuje soulad předloženého materiálu se zadáním tehdejší vlády, „vrcholem“ je zejména vyzdvižení „podrobného srovnání (platné právní úpravy) se zahraniční právní úpravou, a to jak úpravou obsahující přímou volbu starostů (Slovensko, SRN), tak i úpravu preferující model nepřímé volby starostů (Francie)“⁸⁶. V závěru této kapitoly se objevuje konstatování, že problematika přímé volby starostů je po právní stránce ze strany ministerstva dobře zmapována, což je možné považovat za přijatelné tvrzení, ovšem oblast mezinárodního srovnání za právní stránkou značně pokulhává.

Dokument se taktéž obrací k výsledkům dosavadní veřejné diskuse, nicméně v tomto případě se jedná o pouhé shrnutí výsledků konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy,“ se kterou tato část analýzy naprosto koresponduje. Výraznější pozornost je věnována stanoviskům SMO ČR a SMS ČR – jedná se prakticky o nejzásadnější výňatky z konferenčních příspěvků zástupců místních samospráv. Přesto, že se většina účastníků konference přiklonila k zachování stávajícího modelu, Ministerstvo vnitra ČR zveřejnilo informace o připravovaném materiálu, jež se týkal možnosti zavedení přímé volby starostů, na svých webových stránkách a vyzvalo občany k zasílání případných podnětů k této diskusi.

Jednu z klíčových kapitol měla představovat komparace evropských zemí uplatňujících přímou volbu starostů, jež mohla posloužit jako výchozí bod navrhuující různé varianty řešení. Nutno podotknout, že ani v případě tohoto dokumentu nebylo zaznamenáno výrazného posunu směrem ke kvalitnímu zpracování zahraniční komparace zemí s přímo voleným starostou. Komparace „nové“ analýzy je stejně jako u její „předchůdkyně“ uvozena schématickým rozdělením evropských zemí podle toho, jaký model volby je v těchto zemích využíván. Jak již bylo konstatováno, i v případě „Analýzy zavedení přímé volby starostů“ se objevily závažné chyby. Neomluvitelný je

⁸⁶ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

především nedostatek v podobě opětovného zařazení Německa k zemím, které uplatňují přímou i nepřímou volbu současně, přičemž je znovu ignorován fakt, že v průběhu 90. let byla přímá volba starostů plošně rozšířena do všech spolkových zemí s výjimkou tří městských států. Rovněž nejsou reflektovány změny, ke kterým došlo již roku 1994 v Maďarsku. Původní varianta přímo volených starostů uplatňovaná pouze v obcích do 10 000 obyvatel byla změněna a přímá volba byla plošně rozšířena do všech municipalit. Nesprávné je taktéž zařazení Chorvatska mezi země s nepřímou volbou – v roce 2009 zde byl model přímo volených starostů implementován. Schematizace modelů v rámci evropských zemích se tak opět jeví jako velmi neaktuální.

V komparaci jednotlivých zemí se ministerská analýza opětovně věnuje velmi podrobnému zpracování slovenské úpravy obecního uspořádání (obdobně jako první analýza, ze které jsou informace hojně čerpány). Následující případ Bavorska taktéž kopíruje veškeré poznatky z „Topolánkovy“ analýzy, proto není potřeba se tomuto modelu věnovat. Novinkou zanesenou do širší komparativní analýzy je Polsko, které zavedlo přímou volbu starostů v roce 2002. Dokument se nejprve zabývá legislativním zakotvením starostů, přičemž je zdůrazněno, že postavení starosty nebylo zaneseno do Ústavy Polské republiky, avšak změny byly provedeny pouze na základě zákonů. Už tento fakt nám napovídá, že v Polsku bylo nejspíše rozhodnuto učinit pouze „technické“ změny v rámci volebního systému, což svým konstatováním potvrzuje Stanislav Balík, který deklaruje, že Polsko se dopustilo velké systémové chyby, protože *„spolu se změnou způsobu volby nedošlo k proměně starostovských kompetencí, nedošlo k předání žádných nových pravomocí. Závisí tak především na tom, zda má (starosta), či nemá politickou podporu v radě, která není při dvou souběžných volbách samozřejmostí“* (Balík, 2009: 120). Značná část textu je věnována problematice kohabitace, přičemž zdůrazňovány jsou především obavy z ohrožení fungování obce, které může být způsobeno spory mezi starostou a zastupitelstvem v případě, že budou pocházet z odlišných politických táborů. V kritickém případě je zmíněna možnost ustavení nucené správy,⁸⁷ která by byla vykonávána správcem jmenovaným předsedou vlády, jenž by zastupoval jak starostu, tak zastupitelstvo. V tomto ohledu je však možné podotknout, že pokud nebyly výrazným způsobem posíleny pravomoci starosty, není možno očekávat, že by došlo k nějakému zásadnímu zablokování systému. Kohabitace a

⁸⁷ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

s ní spojená případná nefunkčnost systému je v tomto případě vyzdvížena jako zásadní nevýhoda daného modelu. Na zmíněná pozitiva je však třeba nahlížet poněkud skepticky – analýza uvádí, že výhodou implementace modelu přímé volby starostů je „vyšší míra zapojení občanů do správy obce a jejich vyšší zájem o místní záležitosti“⁸⁸, nicméně tato informace není podložena relevantním důkazem. V rozporu s tímto tvrzením Stanislav Balík prohlašuje, že představa polských zastánců přímé volby starostů se nenaplnila, přičemž představa spočívá v tom, že přímá volba zvýší atraktivitu komunálních voleb, a následně také volební účast (Balík, 2009: 120).

Posledním případem, kterému se ministerská analýza v rámci zahraniční komparace podrobněji věnuje, je Francie. Tato země byla dle slov tvůrců této analýzy zvolena z důvodu snahy poukázat na „možnost, že lze posílit postavení starosty a jeho nezávislosti na zastupitelstvu i jinými prostředky než přímou volbou“⁸⁹. V této části se analýza opírá především o volební systém a kompetence francouzského starosty. Francie představuje dosti specifický příklad obecního uspořádání, kde ústředními orgány obce jsou zastupitelstvo a starosta spolu se svými náměstky, kteří představují obecní exekutivu. Francouzská úprava nezná kolektivní exekutivní orgán, jakým je naše rada. Jistou podobu s francouzským systémem je však možné spatřit ve fungování malých českých obcích, kde obecní rada není ustavována. V tomto případě se však nabízí otázka, jak by bylo naloženo s obecní radou ve větších městech?

Francouzský starosta je volen nepřímo obecním zastupitelstvem, avšak není vůči němu odpovědný a z toho důvodu nemůže být zastupitelstvem z úřadu odvolán. Svým postavením výrazněji převyšuje starostu českého, který je ve svém rozhodování značně závislý na zastupitelstvu, jemuž je také odpovědný. Na rozdíl od francouzského starosty, téměř veškeré pravomoci českého starosty podléhají schválení zastupitelstva či rady a není možné, aby starosta provedl tyto úkony bez jejich souhlasu. Zřetelné jsou odlišnosti v úpravě postavení starostových zástupců. Český starosta nedisponuje právem delegovat své pravomoci na místostarostu, zatímco francouzský starosta tak může činit ve prospěch svého náměstka (náměstků). Přesto, že je francouzský model ministerskou analýzou zmíněn jako možný zdroj inspirace, otázkou zůstává, zda by silné postavení a

⁸⁸ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

⁸⁹ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

role francouzského starosty na základě výše zmíněných rozdílů byla aplikovatelná do českého prostředí.

Právní řešení přímé volby starostů je v rámci analýzy rozčleněno do čtyř částí: vztah zavedení přímé volby starostů k Ústavě ČR, možné promítnutí přímé volby starostů do obecního zřízení, otázka volebních systémů a doporučení předkladatele tohoto dokumentu. Tvůrci analýzy nejprve upozorňují na to, že rozhodovací pravomoc v otázce samosprávy obce je na základě Ústavy svěřena zastupitelstvu obce (čl. 104 Ústavy), jakožto vrcholnému orgánu obce, přičemž ostatní orgány nejsou v Ústavě vůbec zakotveny (čl. 101 Ústavy). V souvislosti s tím analýza správně zmiňuje, že pokud by došlo pouze ke změně způsobu volby, aniž by se tyto změny dotkly postavení starosty, úprava Ústavy by nebyla nutná. V případě legislativních změn zasahujících do kompetencí starosty, ve smyslu jejich posílení, by však ústavní úpravy byly vyžadovány, aby nedošlo k pochybnosti o souladu těchto změn s Ústavou. S ohledem na zkušenosti Slovenské republiky, kde je ústavně zakotveno jak postavení zastupitelstva, tak starosty, dochází ministerská analýza k závěru, „že zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, spojené s posílením pravomocí starosty a jeho „přeměnou“ na výkonný rozhodovací orgán obce, by znamenalo významný koncepční zásah do stávajícího uspořádání územní samosprávy, který by měl najít svůj odraz i v ústavní úpravě“⁹⁰, což ostatně bylo deklarováno i v předchozí analýze, a taktéž konferenčním příspěvkem Lukáše Rothanzla. Dokument také doporučuje přenesení diskuse na půdu parlamentu a určité zjištění situace a podpory k případným ústavním změnám – zda je vůbec možné tyto ústavní změny realizovat.

Jakým způsobem by se přímá volba starostů promítla do českého obecního zřízení? Ministerská analýza přináší možný návrh zakotvení konceptu přímo voleného starosty do obecní struktury. Následně se věnuje jednotlivým otázkám, které se pojí s výše zmíněnou problematikou, v nichž Ministerstvo vnitra předkládá různé varianty řešení a připojuje vlastní stanovisko:

⁹⁰ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

1) Určení, ve kterých obcích bude starosta volen přímo (co se rozumí „malými“ obcemi).⁹¹

Ministerstvo vnitra rozhodlo o zakotvení přímé volby starostů v obcích, kde není volena rada obce, přičemž poukázalo na několikrát již zmíněný fakt, že v těchto municipalitách je většina pravomocí rady beztak vykonávána starostou. Plánovaná změna by tedy nepředstavovala takový zlom v rámci současného nastavení. S tímto je neodmyslitelně spjata změna právních podmínek volby rady. Zda bude rada v dané obci volena, závisí na počtu členů obecního zastupitelstva (rada není ustavena tam, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů). Důležité je také upozornit, že o počtu zastupitelů rozhoduje samotné zastupitelstvo. V souvislosti s tím je dle Ministerstva vnitra ČR potřeba stanovit pevné kritérium pro volbu rady, přičemž jsou nabízeny dvě varianty řešení:

- 1. varianta – podle počtu obyvatel obce, stanovena hranice 1 500 obyvatel*
- 2. varianta – zachování současné právní úpravy – ponechat oprávnění zastupitelstvu malých obcí rozhodnout o počtu členů zastupitelstva, a tím zda bude utvořena rada, a tedy zda bude volen přímo starosta obce (jediným kritériem pro přímou volbu je tak existence rady).*

Ministerstvo vnitra se přiklání ke druhé variantě, přičemž jako hlavní důvod uvádí to, že o možnosti přímo voleného starosty by mělo rozhodovat zastupitelstvo jako orgán s nejvyšší legitimitou. Dále uvádí, že tato varianta by zamezila obavám z narušení rovnosti mezi obcemi v případě použití první varianty, kdy by se mohly objevit námitky v podobě diskriminačního jednání a následné tlaky na změnu systému a plošného zavedení přímé volby starostů.

2) Odpovědnost a odvolatelnost starosty; zánik mandátu starosty

V tomto bodě je kladen důraz na nezávislost starosty vůči zastupitelstvu, a tedy nutnost zakotvení možnosti odvolání přímo voleného starosty na základě místního referenda, prostřednictvím ředitele krajského úřadu. Dokument zohledňuje další body, kterými je třeba se nadále zabývat:

⁹¹ Kurzívou označený text je citací z Analýzy zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

- *neslučitelnost funkcí starosty*

Ministerstvo vnitra nabízí v případě postavení starosty stejnou úpravu neslučitelnosti jako v případě členů zastupitelstva.

- *nastavení pravidel pro případné odvolání starosty občany v místním referendu, kdo bude vykonávat pravomoci starosty v mezidobí do zvolení nového starosty*

Ministerská analýza se přiklání k řešení, že plnění úkolů by přešlo na místostarostu jako plnohodnotného zástupce starosty.

- *jaký následovat postup v případě, že ve stejném období nebude obsazena funkce starosty ani místostarosty obce*

Analýza v tomto případě navrhuje možnost přechodu starostových pravomocí na zastupitelstvo, jež by dle předpokladu zvolilo ze svého středu osobu, která by dočasně obec zastupovala navenek.

- *vztah starosty ke správci obce, zanikne-li mandát všem členům zastupitelstva a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci*

V případě této události ministerstvo zvažuje, že do ustanovení nového zastupitelstva by současnou úlohu správce obce plnil přímo volený starosta.

3) Postavení a kompetence starosty; vztah starosty a zastupitelstva obce

Zásadní informací plynoucí z tohoto bodu je rozhodnutí, že přímo volený starosta by měl být nezávislý na zastupitelstvu, nemohl by jím být odvolán a nebyl by mu odpovědný. Ministerská analýza zohledňuje dvě řešení:

1. varianta – neslučitelnost funkce starosty a člena zastupitelstva

2. varianta – starosta je z titulu své funkce členem zastupitelstva

Ministerstvo je zastáncem první varianty, „a to s ohledem na požadovanou nezávislost přímo voleného starosty na zastupitelstvu“⁹².

Co se týče kompetencí přímo voleného starosty je „dle názoru Ministerstva vnitra nejvhodnějším řešením svěřit přímo volenému starostovi do vyhrazené pravomoci záležitosti, které jsou současnou úpravou vyhrazeny radě obce, a samozřejmě i současné pravomoci starostů“⁹³. Je však otázkou, zda a do jaké míry bude tento analýzou předpokládaný koncept ve skutečnosti naplněn.

4) Postavení místostarostů

Ministerstvo vnitra navrhuje opět dvě varianty řešení:

1. varianta – existence jednoho místostarosty, který by byl jmenován starostou z řad členů zastupitelstva, a který by byl za výkon funkce odpovědný starostovi. Ke stanovení většího počtu zastupitelů by bylo oprávněno zastupitelstvo obce.

2. varianta – přímá volba místostarosty jako „plnohodnotného“ zástupce starosty

V tomto případě doporučuje Ministerstvo vnitra první variantu.

5) Problematika uvolnění starostů a s tím související otázka odměňování

Ministerská analýza přináší tři návrhy řešení:

1. varianta – ze zákona uvolnění přímo volení starostové s ohledem na nárůst jejich odpovědnosti

2. varianta – stanovení uvolnění starostů v závislosti na počtu členů zastupitelstva obce (toto řešení souvisí s nárůstem nákladů spojených s uvolněním starostů)

3. varianta – zastupitelstvo před volbami určí, zda bude starosta v příštím funkčním období uvolněný či nikoliv

⁹² Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

⁹³ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

Ministerstvo vnitra je zastáncem třetí varianty, přičemž zdůrazňuje, že tato varianta je určitým kompromisním řešením, které bere v potaz obecní rozpočet tím, že každá municipalita bude mít možnost rozhodnout o uvolnění či neuvolnění starosty dle reálné náročnosti výkonu jeho funkce.

6) Problematika volebního systému

V tomto případě analýza vyzývá k další odborné diskusi, k níž by bylo vhodné vyjádření jak právníků, tak politologů. Ministerská analýza zdůrazňuje, že k této diskusi by bylo přistoupeno po případném rozhodnutí vlády o zavedení přímé volby starostů. Za nejvhodnější je však považován jednokolový systém relativní většiny, a to z důvodu jeho jednoduchosti a srozumitelnosti pro občany a také z hlediska nižších nákladů ve srovnání s dvoukolovým systémem.

Kapitola o volebních systémech shrnuje pozitiva a negativa dvou hlavních forem většinových volebních systému (obdobným způsobem jako předchozí analýza), přičemž toto téma je uzavřeno podrobnějším zpracováním volebního systému ve Slovenské republice, které je však omezeno pouze na právní úpravu tohoto systému, bez výraznějších poznatků o vhodnosti či nevhodnosti využití některých aspektů. V závěru je pak zmíněna kritika samotného systému relativní většiny, který je na Slovensku pro volby starostů používán, přičemž negativa jsou spatřována pouze v obecných nevýhodách tohoto systému (vítězem voleb není reprezentant většiny, ale zástupce nejsilnější menšiny) a v upadající volební účasti.

V části Doporučení předkladatele jsou shrnuty legislativní priority Ministerstva vnitra ČR, které jsou podrobněji rozpracovány v předchozím právním řešení přímé volby. Následné shrnutí přínosů a negativních dopadů zavedení přímé volby starostů se opírá o politologické a legislativně právní argumenty, které již byly několikrát zmíněny.

Téměř v samém závěru se analýza zabývá „Některými souvisejícími aspekty“, mezi které je zařazeno předběžné zhodnocení finančních dopadů zavedení přímé volby starostů, přičemž je zohledněno stanovisko Ministerstva financí, které předepisuje následující závěry:

- „Přímá volba starostů by mohla mít značný dopad na státní rozpočet, ze kterého jsou hrazeny náklady na volby“⁹⁴. Kriticky je nahlíženo zejména na konání druhého kola v případě příklonu vlády ke dvoukolovému volebnímu systému, nebo na možnost konání nových starostovských voleb v průběhu volebního období. Jako další riziko zvýšení nákladů je vnímáno případné zavedení důchodových dávek pro bývalé starosty.
- Přímá volba starostů s sebou přináší také „finanční dopad na rozpočty obcí“⁹⁵, přičemž se předpokládá, že přímo volený starosta by jako představitel obce a nejvyšší výkonný orgán byl uvolněný, z čehož by vyplývala vyšší odměna za výkon této funkce.

Dále je k těmto souvisejícím aspektům zařazena analýza a přímá volba starostů velkých měst, primátorů a hejtmanů, nicméně tato část naprosto koresponduje s předchozí analýzou, jen s tím rozdílem, že v závěru je uveden dodatek o tom, že do současnosti se o přímé volbě hovořilo pouze ve spojitosti s obcemi jako nejmenšími samosprávnými celky, avšak je třeba upozornit na situaci v jiných zemích (Maďarsko), kde došlo k postupnému rozšíření přímé volby z malých obcí až k plošnému zakotvení této volby.

V závěrečném shrnutí jsou zrekapitulovány cíle zpracované analýzy, a pak zejména výsledná stanoviska jednotlivých zástupců zájmových organizací zastupujících obecní samosprávy z již několikrát zmíněné konference. Analýza také zdůvodňuje, že zadání úkolu obsahovalo požadavek zohlednění i negativních dopadů přímé volby a důraz na maximální ohleduplnost k rozpočtu. Na samém konci je odkazováno na budoucí politické rozhodnutí o zavedení přímé volby, které už je jen v rukou vlády.

K „Analýze zavedení přímé volby starostů“ bylo 5. ledna 2011 vydáno usnesení Vlády České republiky, ve kterém vláda prohlásila, „že bere na vědomí Analýzu zavedení přímé volby starostů“⁹⁶, a tímto uložila místopředsedovi vlády a ministru vnitra zpracovat do 31. prosince 2011 návrh legislativních změn nutných pro

⁹⁴ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

⁹⁵ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx).

⁹⁶ Usnesení vlády č. 8/2011 [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx).

uskutečnění přímé volby starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014, a to s přihlédnutím na doporučení uvedená v ministerské analýze, a dále byli pověřeni ministr spravedlnosti a předseda Legislativní rady vlády vypracováním analýzy slučitelnosti návrhů legislativních změn s ústavním pořádkem České republiky, které měly být předloženy vládě do 31. prosince 2011.⁹⁷

4.5 Iniciativy spojené se zavedením přímé volby

4.5.1 Anketa Ministerstva vnitra ČR o možnosti zavedení přímé volby starostů

V souvislosti s uvažovanými legislativními změnami, které se dotýkají možného zavedení přímo volených exekutivních lídrů v rámci malých municipalit, iniciovalo Ministerstvo vnitra anketu, jejímž úkolem bylo zjistit, jak velkou oporu by koncept přímo voleného starosty získal mezi hlavními představiteli obcí. Tohoto úkolu se zhostil Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který připravil elektronickou verzi dopisu s otázkou, zda obce souhlasí, či nesouhlasí se zavedením přímé volby starostů.⁹⁸ Municipality měly v rámci svých odpovědí také možnost upozornit na určité nedostatky, či vyjádřit své připomínky.

Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách zveřejnilo výsledky této ankety,⁹⁹ které se zúčastnilo celkem 2 431 municipalit (39% z celkového počtu obcí v ČR). Z výsledků ankety vyplývá, že ze zúčastněných obcí by přímou volbu starostů podpořilo 65% municipalit. Pro Ministerstvo vnitra se staly přínosné komentáře, které obce měly možnost k anketě připojit. K nejčastěji vyzdvihovaným argumentům patřilo to, že starosta by měl být volen nepřímo zastupitelstvem z důvodu získání jeho podpory při rozhodování, přičemž v tomto smyslu byl kladen důraz na „týmovou práci“, kterou vedení obce vyžaduje, občané si mohou zvolit zcela nevhodnou osobu do čela obce, rozpor mezi zastupitelstvem a starostou v případě, že tyto orgány budou z odlišných

⁹⁷ Usnesení vlády č. 8/2011 [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>](http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx).

⁹⁸ Anketa obcím – zjištění podpory zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/clanek/anketa-obcim-zjisteni-podpory-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>](http://www.mvcr.cz/clanek/anketa-obcim-zjisteni-podpory-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx).

⁹⁹ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx >](http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx).

politických táborů, naprosto nevyhnutelné jsou úpravy pravomocí starosty, bez posílení kompetencí by se ze starosty mohl stát pouhý „přísluhovač“¹⁰⁰ v rukou zastupitelstva.

Velká řada argumentů naznačuje, že cílů, jejichž naplnění je očekáváno prostřednictvím zavedení přímé volby starostů, by bylo možné dosáhnout změnou současného volebního systému na systém většinový. V současném modelu se do zastupitelstva nemusí dostat kandidáti s nejvyšším počtem hlasů, současný volební systém nahrává spíše politickým stranám, omezuje nezávislé kandidáty, dochází v něm k politickým „šachům“ a kupčení s hlasy uvnitř politických stran.¹⁰¹ Anketa sice dle Ministerstva vnitra poukázala na souhlasné stanovisko obcí s přímou volbou, nicméně najevo vyšly také mnohé pochybnosti ohledně nové formy výběru hlavy obce.

4.5.2 Petice za přímou volbu starostů, hejtmanů, primátorů a prezidenta

Z mimoparlamentních politických subjektů je jedním z nejvýraznějších propagátorů přímé volby Strana Práv Občanů – ZEMANOVCI. Mezi hlavní cíle případné reformy, které strana vyzdvihuje, náleží posílení důvěry občanů v politiku a vybudování těsnějšího vztahu mezi občanem a přímo voleným zástupcem obce. Nadále SPOZ očekává, že se zavedením přímé volby starostů se politika stane přístupnější a srozumitelnější občanům, přinese větší zájem společnosti o komunální volby a především umožní občanům odvolat přímo volené zástupce.¹⁰²

Jednou z nejvýraznějších aktivit, kterou se Zemanovcům podařilo v loňském roce uskutečnit, byla petiční kampaň za zavedení přímé volby starostů, hejtmanů, primátorů a prezidenta, která byla odstartována 29. července 2011 na tiskové konferenci SPOZ a ukončena k 17. září. 4. října pak byly předány petiční archy s podpisy občanů Petičnímu výboru PS PČR.

Jak bylo zmíněno v řadě médií, tato kampaň představuje jednu z nejméně úspěšných petic posledních let, v rámci které se Zemanovcům podařilo sehnat podpisy více než

¹⁰⁰ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: < <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx> >.

¹⁰¹ Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: < <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx> >.

¹⁰² Projev Vratislava Mynáře, předsedy SPOZ, na tiskové konferenci strany 29. června 2011 [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: < http://www.youtube.com/watch?v=VwrucFL1_zI >.

100 000 občanů.¹⁰³ Petice byla podepsána také předsedou poslanců vládní TOP 09 Petrem Gazdíkem, několika poslanci z hnutí Starostové a nezávislí, kteří kandidovali do sněmovny společně s TOP 09, nebo dokonce některými poslanci a senátory z řad ČSSD (Michal Hašek, Zdeněk Škromach, Jaroslav Foldyna).¹⁰⁴ 12. ledna 2012 se pak v Poslanecké sněmovně konalo veřejné slyšení k petici za přímou volbu, kterou organizovala Strana Práv Občanů – Zemanovci.¹⁰⁵

4.6 Aktuální postoj politických aktérů ke konceptu přímé volby starostů

Na základě výše zmíněných konferencí a veřejných debat je již nastíněno směřování konkrétních aktérů české politické scény ve smyslu jejich přístupu k přímé volbě starostů. V následujícím textu bude kladen důraz především na postoj ke konceptu přímé volby starostů z hlediska politických stran a zástupců místních samospráv, se zaměřením na dvě přední sdružení – Svaz měst a obcí České republiky a Sdružení místních samospráv České republiky, přičemž stranou nezůstanou ani stanoviska samotných starostů.

4.6.1 Politické strany a jejich přístup k přímé volbě starostů

Otázka podpory konceptu přímé volby starostů z hlediska politických stran není jednoduchou záležitostí v žádné evropské zemi. Česká republika v tomto směru nepředstavuje výjimku. Na základě předvolební kampaně do parlamentních voleb v roce 2010 je možné posoudit deklarovaný postoj klíčových politických subjektů k problematice přímé volby starostů a zanesení konceptu přímé volby starostů do volebního programu stran (viz. tab. 3):

¹⁰³ Veřejné slyšení k petici za přímou volbu starostů, primátorů, hejtmanů a prezidenta [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.spoz.cz/tiskove-zpravy/verejne-slyseni-k-petici-za-primou-volbu-starostu-primatoru-hejtmanu-a-prezidenta/>>.

¹⁰⁴ Zemanovci sehnali 100 tisíc podpisů pro přímou volbu prezidenta [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/138395-zemanovci-sehnali-100-tisic-podpisu-pro-primou-volbu-prezidenta/>>.

¹⁰⁵ Proběhlo veřejné slyšení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.primavolba.eu/aktuality/probehlo-verejne-slyseni-v-poslanecke-snemovne-parlamentu-ceske-republiky/>>.

Politická strana	Přímá volba starostů ve volebním programu	Podpora přímé volby starostů
ČSSD	NE	-
ODS	NE	-
TOP 09	ANO	ANO
KSČM	NE	-
VV	ANO	ANO
KDU-ČSL	NE	-
SPOZ	ANO	ANO
Suverenita	ANO	ANO
SZ	NE	-

Tabulka 3: Názory českých politických stran na přímou volbu starostů (Zdroj: Šaradín, 2010: 83)

Jak je z výše zmíněné tabulky patrné, z pětice parlamentních stran byla otevřená podpora otázky přímé volby starostů deklarována dvěma politickými subjekty – TOP 09 a Věci veřejnými (VV). Tyto strany měly koncept přímé volby zanesený také ve svém předvolebním programu. V tabulce jsou zahrnuti také další významní političtí aktéři. Z mimoparlamentních stran se k přímé volbě starostů otevřeně hlásí Strana Práv Občanů – ZEMANOVCÍ, jejíž členové, jak již bylo zmíněno, iniciovali několik významnějších aktivit ve snaze podpořit implementaci přímé volby starostů v České republice. Přímá volba starostů je také podporována politickou stranou Suverenita, která má tento koncept rovněž zakotvený ve svém volebním programu. Nesouhlas je však touto stranou vyjádřen k vládnímu návrhu, který zvažuje implementaci přímo volených starostů pouze v malých obcích do 1 500 obyvatel. *„Přímou volbu starostů buď pro všechny, nebo vůbec. Jestli má vláda odvahu k systémové změně, ať ji udělá pořádně a*

pro všechny. Samosprávy nejsou žádné laboratoře,“¹⁰⁶ stvrdila postoj strany její šéfka Jana Bobošíková.

Obdobný postoj k problematice zavedení přímé volby starostů zaujímá KDU-ČSL. Přesto, že strana nemá požadavek přímo volených starostů zakotvený ve svém volebním programu, neodmítá implementaci tohoto konceptu, a naopak se kladně vyjádřila k otevření debaty o tématu přímé volby starostů. KDU-ČSL však, jak již bylo zmíněno, nesouhlasí s vládním záměrem zavést přímou volbu starostů pouze v malých obcích. Strana upozorňuje na možnost vytvoření politické nerovnosti v souvislosti se zavedením rozdílného způsobu volby starostů v jednotlivých obcích. Předseda KDU-ČSL Pavel Bělobrádek upozornil na skutečnost, že *„vláda by tím obce a občany de facto rozdělila do dvou politických kategorií, ve kterých platí odlišná pravidla. Jedni by měli v obci přímo zvoleného starostu, kterého mohou kdykoliv odvolat, a ve vedlejší vesnici by byl starosta, který svoji funkci opírá o zastupitelstvo,*“¹⁰⁷ pronesl Bělobrádek.

Nejvýznamnější české politické strany, ODS a ČSSD, které disponují nejvyšším počtem starostů v České republice, mohou chápat implementaci přímé volby starostů jako určité ohrožení svých pozic a zájmů. Zejména ODS nikdy nebyla velkým příznivcem zakotvení přímé volby do českého politického systému, což je pochopitelné v případě jejího prvenství v počtu starostů v České republice.¹⁰⁸ Proto nikdy nebyla tomuto tématu věnována dostatečná pozornost z řad jejích členů. Předseda regionálního sdružení ODS Libor Lukáš na Regionálním sněmu ODS v dubnu 2011 uvedl, že *„debata o přímé volbě starostů a primátorů dnes v ODS téměř neprobíhá.*“¹⁰⁹ V souvislosti s uváděnými důvody proti zavedení přímo volených starostů - výrazný zásah do kompetenčních pravidel na úrovni obcí či nevyhnutelná změna Ústavy ČR – je patrná snaha ODS o zachování stávajícího systému a naplňování ústředních zájmů na úrovni municipalit.

¹⁰⁶ O starostovi letos rozhodnou ještě zastupitelé, ale v roce 2014 už možná voliči [online]. 18.8.2010 [cit. 08-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/o-starostovi-letos-rozhodnou-jeste-zastupitele-ale-v-roce-2014-uz-mozna-volici-65713.html>>.

¹⁰⁷ Bělobrádek (KDU-ČSL): Přímou volbu starostů ano, ale všude stejně [online]. 15.1.2011. [cit. 12-5-2012]. Dostupné z www: <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Belobradek-KDU-CSL-Primou-volbu-starostu-ano-ale-vsude-stejne-186216>>.

¹⁰⁸ Výsledky senátních a komunálních voleb [online]. [cit. 21-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.cevro.cz/cs/cevrorevue/aktualni-cislo-on-line/2006/10-11/193757-vysledky-senatnich-komunalnich-voleb.html>>.

¹⁰⁹ Příspěvek Libora Lukáše na Regionálním sněmu ODS v Luhačovicích 9. dubna 2011 [online]. [cit. 09-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.liborlukas.cz/kestazeni.php?id=19>>.

ČSSD poukazuje na problematické fungování případného zavedení přímé volby ve velkých městech, kde by dle mínění strany představovalo zásadní problém zejména riziko kohabitace. Další pochybnosti byly vyjádřeny v souvislosti slučitelnosti přímé volby starostů s historickou tradicí české samosprávy. „Zavedení přímé volby starostů v obcích, kde působí rada, by si vyžádalo rozsáhlé změny zákona o obcích, které by nutně vedly k výraznému posílení pravomocí starostů. To je ovšem na českém území, kde samosprávy fungují 140 let ve zcela jiných podmínkách, jen obtížně představitelné,“¹¹⁰ uvedl poslanec ČSSD Jeroným Tejc. Pro ČSSD je přijatelný návrh vlády o zavedení přímo volených starostů v municipalitách, kde není ustavena rada obce. Za nutné však strana považuje vyjasnění otázky starostovských kompetencí, vztahu starosty se zastupitelstvem obce, a také systém případného odvolání starosty.

Obdobné stanovisko je možné spatřit také u KSČM, která shodným způsobem poukazuje na komplikace, které by mohly vyvstat, pokud by starosta a zastupitelstvo pocházeli z odlišných politických táborů. Zejména problematické spatřuje fungování tohoto modelu ve velkých městech. V případě zakotvení tohoto způsobu volby v malých municipalitách, nepředstavuje přímá volba starostů, dle mínění komunistů, takový problém. „Alespoň by se ukázalo, kdo má v obci největší podporu,“¹¹¹ uvedl poslanec KSČM Miroslav Opálka.

V souvislosti se stanovisky jednotlivých politických subjektů je nutné poukázat na očividný rozpor v případě proklamovaného postoje k otázce konceptu přímé volby starostů, jeho zakotvení do programu politických stran a jeho skutečnou podporou vyjádřenou navenek. Přesto, že u některých subjektů je přímá volba starostů zakotvena ve volebním programu, zůstává otázkou, do jaké míry se o naplnění tohoto bodu programu strany skutečně zasazují. U většiny českých stran, které mají tento koncept zahrnutý do svého volebního programu, není patrná žádná výraznější aktivita o prosazení přímých starostovských voleb. Dokladem této skutečnosti je několik českých politických subjektů. Jak již bylo řečeno, dvě politické strany současné vládní koalice, TOP 09 a VV, veřejně deklarují podporu zakotvení přímo volených starostů. Nicméně

¹¹⁰ O starostovi letos rozhodnou ještě zastupitelé, ale v roce 2014 už možná voliči [online]. [cit. 09-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/o-starostovi-letos-rozhodnou-jeste-zastupitele-ale-v-roce-2014-uz-mozna-volici-65713.html>>

¹¹¹ O starostovi letos rozhodnou ještě zastupitelé, ale v roce 2014 už možná voliči [online]. [cit. 09-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/o-starostovi-letos-rozhodnou-jeste-zastupitele-ale-v-roce-2014-uz-mozna-volici-65713.html>>

je nutné poukázat na jejich skutečné aktivity o prosazení tohoto způsobu volby. Do současné doby nebyla z jejich strany zaznamenána prakticky žádná iniciativa. Z jakého důvodu byl prvek přímé volby starostů zanesen do jejich volebního programu? V případě konzervativní TOP 09 mohla hrát jistou roli společná kandidatura se starostovskou iniciativou STAN do parlamentních voleb 2010 a smlouva o dlouhodobé spolupráci s tímto hnutím. U VV je nezbytné zvážit, zda deklarovaný postoj podpory přímé volby starostů představuje spíše marketingový tah na voliče, či skutečný zájem o její prosazení. Stejným způsobem je možné uvažovat v případě Suverenity. Strana zelených ve svých prohlášeních taktéž vyslovuje podporu konceptu přímé volby starostů, avšak opět ani z jejich strany není vyvíjena význačná iniciativa.

Jedním z příspěvků k debatě o případném zavedení přímé volby starostů v České republice, který nám může dokreslit postoj k přímé volbě u dvou vládních stran, ODS a VV, byla veřejná diskuse *Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?*¹¹² pořádaná Katedrou politologie a mezinárodních vztahů vysoké školy CEVRO Institut za podpory nadace Konrada Adenauera, která se konala 7. prosince 2010. Hlavními hosty byli „obhájce“ přímé volby starostů Viktor Paggio (poslanec, VV), jeho oponentem Marek Benda (poslanec, ODS), stanoviska politologů reprezentovali Petr Kolář (politolog a právník, CEVRO Institut) zabývající se zejména ústavním a právním pohledem na postavení starostů a primátorů, a Petr Just (politolog, Metropolitní univerzita Praha) zohledňující především slovenské zkušenosti s přímými volbami.

Moderátorem diskuse byl Ladislav Mrklas, který ve svém úvodním slově stručně shrnul poznatky k probíhající debatě o přímé volbě starostů, přičemž zmínil její nízkou prioritu dle dosavadních výsledků. Poukázal na to, jaké stanovisko zaujímají k této problematice jednotlivé parlamentní strany a jaké názory panují mezi politology, kteří jsou víceméně spíše proti implementaci přímé volby do českého prostředí, a pokud zastávají souhlasný postoj, tak za předpokladu splnění dvou podmínek, a to zavedení přímé volby pouze v menších obcích, a dále provedení hlubších změn v rámci celého systému územní samosprávy – zejména co se týče posílení kompetencí starosty, které by na něj byly přeneseny v souvislosti s omezením kompetencí rady obce. Opomenut není ani postoj některých zájmových skupin, zejména SMO ČR a SMS ČR, které zaujímají poměrně neměnné stanovisko již několik let. SMO ČR a její členské obce jsou

¹¹² Záznam veřejné diskuse *Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?* [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>](http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk).

víceméně proti zavedení přímé volby, zatímco SMS ČR, zastupující spíše menší municipality, je jednoznačně pro.

Jako první se svým příspěvkem vystoupil Viktor Paggio (VV), jenž se ve svém projevu zaměřil především na vysvětlení výběru malých obcí, které se jeví jako vhodné kandidáty pro implementaci přímé volby. „*Přímá volba starostů by měla být zavedena ve velmi malých obcích, a to do 1 500 obyvatel, kde se tento způsob volby nejeví jako takový problém. Starosta zde představuje silnou figuru, zastává zde velmi silný mandát, je identifikován s vedením obce, proto by zde neměl být takový problém s dualitou mocí starosty a zastupitelstva*“¹¹³. Viktor Paggio dal také najevo, že Věci veřejné jsou pro plošné zavedení přímé volby starostů, nicméně chtějí vyčkat, až jak se přímá volba starostů osvědčí v rámci malých obcí. Z pohledu Věcí veřejných byly zmíněny hlavní důvody pro zavedení přímé volby starostů v malých obcích:

1. *Na post starosty se nedostane nikdo, koho by tam lidé nechtěli mít.*
2. *Současný komunální volební systém je pro občany značně nepřehledný, nefunkční je systém preferenčních hlasů, které vždy končí u lídrů politických stran*¹¹⁴.

Věci veřejné jsou dle slov Viktora Paggia zastánci pozvolných proměn, ke kterým by mělo docházet nejlépe bez zásahů do Ústavy. Pokud Věci veřejné podporují implementaci přímé volby starostů bez provedení ústavních změn, je mrzuté, že nebyl v rámci jejich příspěvku věnován čas otázce starostových kompetencí.

Dále vystoupil poslanec za ODS Marek Benda, který zdůraznil, že ODS vždy zaujímala k otázce přímé volby, až na ojedinělé výjimky, neměnné stanovisko, a to stanovisko proti zavedení přímo volených starostů. Benda vysvětlil, že ODS vlastně kývla na text koaliční smlouvy¹¹⁵ jenom proto, že „*v obcích do 1 500 obyvatel je úplně jedno, jakým způsobem je starosta volen, beztak je zde většinou postavena jen jedna*

¹¹³ Příspěvek Viktora Paggia na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>](http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk).

¹¹⁴ Příspěvek Viktora Paggia na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>](http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk).

¹¹⁵ Koaliční smlouva ODS, TOP 09 a VV, která z iniciativy TOP 09 a VV obsahuje koncept přímé volby.

kandidátka“¹¹⁶. Benda je zastáncem konzervativního hlediska a obhájcem tradičního systému zastupitelské demokracie, přesto zdůraznil, že „*současný volební systém na komunální úrovni je složitý, nepochopitelný, avšak nikdy nebyla vůle se ho vzdát*“¹¹⁷. Zásadním problémem, který spatřuje v souvislosti se zavedením přímé volby starostů do větších obcí a měst, je kohabitace, která podle jeho názoru učiní systém nefunkční. Právě možnost rozšíření do větších obcí, na kterou ve svém příspěvku narazil, už dle jeho mínění přinese ústavní revoluci, se kterou jako konzervativce nesouhlasí.

Záležitosti spjaté s ústavně právními změnami v případě zavedení přímé volby starostů se pokusil ve svém projevu osvětlit Petr Kolář, který potvrdil, že „*změna volby starosty z nepřímé na přímou by se neobešla bez přehodnocení vztahu mezi starostou a radou obce, a to v podobě omezení pravomocí rady ve prospěch starosty, nebo úplného odstranění rady obce ze soustavy orgánů obce*“¹¹⁸. Kolář dále poukázal na to, že Ústava hovoří pouze o úpravě zastupitelstva, kterým je obec samostatně spravována. „*V případě zavedení přímé volby starostů (tedy zvolením orgánu, který nebude odvíjet svoji legitimitu od zastupitelstva), je nezbytné uvažovat o změně Ústavy. Pokud dojde k takové změně, musí dojít také ke změně pravomocí orgánů obce*“¹¹⁹. Dle mínění Koláře je zásadní namísto samotného způsobu volby starostů soustředit pozornost spíše na nastavení pravomocí orgánů obce.

Po uvedení do problematiky slovenského modelu přímé volby starostů v podnětném příspěvku Petra Justa (který však není zcela předmětem našeho zájmu), reagoval Viktor Paggio na prohlášení Marka Bendy s tvrzením, „*že přímá volba bude zavedena v malých obcích, jedno není, záleží však na způsobu vnímání. Věci veřejné tuto sféru vnímají jako určitou laboratoř demokracie, a pokud se zde (přímá volba*

¹¹⁶ Příspěvek Marka Bendy na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

¹¹⁷ Příspěvek Marka Bendy na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

¹¹⁸ Příspěvek Petra Koláře na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

¹¹⁹ Příspěvek Petra Koláře na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

starostů) ujme, tak je možné uvažovat o jejím rozšíření do vyšších úrovní“¹²⁰. Dle Věcí veřejných je možno o přímé volbě starostů přemýšlet jako o reakci na problém v podobě „demokratického deficitu, přímá volba představuje hlavně lék na „blbou náladu“ z politiky a politiků v České republice“¹²¹ Paggio uvedl, že právě z toho důvodu byla přímá volba zavedena také na Západě, přičemž zmiňuje příklady zemí jako Německo a Itálie, avšak zde je nutno podotknout, že v případě Německa byla přímá volba starostů zavedena z poněkud odlišných důvodů.

Co se týče shrnutí hlavních poznatků vyplývajících z této debaty, je možno říci, že opět se klíčovými tématy spojenými s případným zavedením přímé volby starostů staly kritérium velikosti obce, v níž by měla být přímá volba uskutečněna, problematika posílení kompetencí starosty, a s tím spjaté ústavní změny, a v neposlední řadě také vysoce diskutované „nebezpečí“ kohabitace.

4.6.2 Zájmová sdružení a jejich přístup k přímé volbě starostů

4.6.2.1 Svaz měst a obcí České republiky

Jak již bylo načrtnuto v rámci předchozího textu, Svaz měst a obcí České republiky vždy zaujímal ke konceptu přímé volby starostů zamítavý postoj. Zástupci Svazu zdůrazňují, že plánovaná reforma je doprovázena nízkou informovaností společnosti, neakceptovatelná je tato skutečnost zejména u těch, kterých se tyto změny dotknou nejznatelněji, a tedy samotných starostů. Svaz se snaží poukázat na to, že mnoho starostů nemá o postavení přímo voleného starosty a jeho kompetencích dostatečné znalosti. Na svých internetových stránkách SMO ČR uvádí, že „mnoho starostů nebylo například obeznámeno s tím, že přímo volený starosta nebude členem zastupitelstva“¹²².

Svaz na základě obdržení dotazníku od Ministerstva vnitra o podpoře či nepodpoře přímé volby starostů inicioval vlastní šetření, v němž právě na skutečnost

¹²⁰ Příspěvek Viktora Paggia na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>](http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk).

¹²¹ Příspěvek Viktora Paggia na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>](http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk).

¹²² Přímá volba starostů – co možná nevíte [online]. [cit. 05-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>](http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx).

neslučitelnosti funkcí upozornil. SMO ČR vytvořil vlastní anketu¹²³, ve které je včetně dalších pěti otázek (z nichž některé nevychází z návrhu Ministerstva vnitra) výrazně upozorněno na neslučitelnost funkcí člena zastupitelstva obce a starosty, a tedy nemožnost starosty rozhodovat, nebo se podílet na schválení usnesení, rozpočtu obce či programu rozvoje obce. Dle mínění SMO ČR zejména tento bod ovlivnil výsledky šetření, ve kterém se 63% respondentů¹²⁴ vyslovilo proti zavedení přímé volby starostů. V souvislosti s výsledky ankety mělo být přijato nové stanovisko Svazu měst a obcí ČR, a to na XII. Sněmu SMO ČR.

XII. Sněm SMO ČR se konal 26. a 27. května ve Zlíně a bylo na něm vyneseno usnesení: „*XII. Sněm Svazu měst a obcí České republiky nepovažuje v současné době za vhodné zavedení přímé volby starostů v obcích, kde se nevolí rada obce, protože jde o narušení ústavního principu rovnosti samospráv*“¹²⁵. Svě záporné stanovisko Sněm zdůvodnil několika argumenty, například tím, že v případě posílení kompetencí starosty vyvstane problém nesouladu s Ústavou, dále bylo poukázáno na neslučitelnost funkcí starosty a člena zastupitelstva, neopomenuty byly také více věcné otázky – proč rušit po více než dvacet let fungující systém? Převáží klady přímé volby starostů nad zápory? Naruší přímá volba princip rovnosti územních samospráv?¹²⁶

Přesto, že SMO ČR vždy zaujímalo k otázce přímé volby poměrně konzistentní postoj, v rámci výše zmíněného zlínského Sněmu se objevily některé hlasy, které souhlasily se zavedením této volební metody, i přes zdůrazňovaná rizika a omezení v podobě kohabitace či ustanovení, že by starosta nebyl součástí zastupitelstva. Přímou volbu, i s jejími negativy, podpořil starosta Bystřice pod Pernštejnem Karel Pačiska. „*Starosta má v podstatě důvěru občanů, kteří ho zvolili jako osobnost a jednoznačně má oprávněnost ke svému rozhodování. Ve své působnosti už není členem zastupitelstva a na druhé straně může být k němu přivoleno zastupitelstvo, které s ním nebude souhlasit. Byť je on osobnost, může tak mít problémy se schvalováním svých*

¹²³ Přímá volba starostů – anketa [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/newsletterArchiveDetail.aspx?itemID=48>>.

¹²⁴ Tyto výsledky jsou prezentovány na stránkách SMO ČR. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>>.

¹²⁵ Usnesení XII. Sněmu Svazu [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/searchResult.aspx?searchText=XII.+sn%c4%9bm&languageID>>.

¹²⁶ Usnesení XII. Sněmu Svazu [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/searchResult.aspx?searchText=XII.+sn%c4%9bm&languageID>>.

záměří,“¹²⁷ prohlásil. Někteří starostové vyjádřili pochybnosti zejména nad případnou neslučitelností funkcí, přičemž dospěli k názoru, že pokud nebude starosta členem zastupitelstva a nedojde k posílení jeho pravomocí, pak je zavádění tohoto modelu bezvýznamné „*Pokud tam budou ty podmínky, že starosta nebude v zastupitelstvu a nebude mít pravomoci jaké nyní má, tak je naprosto zbytečné toto dělat,*“¹²⁸ prohlásila starostka Násedlovic Vlasta Mokrá.

Na další negativní dopady přímé volby poukázal tehdejší předseda SMO ČR Oldřich Vlasák, který je spíše proti zavedení přímé volby. Dle jeho mínění není možné v případě přímé volby starostů zajistit, aby zvolený kandidát měl alespoň nějaké povědomí o fungování a řízení obce. „*Nyní je alespoň ta jistota, že starosta je vybírán z nějakého středu, má podporu svých kolegů, kteří mu pomohou,*“¹²⁹ konstatoval Vlasák. Bývalý předseda SMO ČR se také vyjádřil k problematice kompetencí přímo voleného starosty. „*Pokud nedojde k úpravě Ústavy a posílení kompetencí starosty jako orgánu obce, pak se samozřejmě může starosta stát prakticky žadatelem o podporu zastupitelstva,*“¹³⁰ zdůraznil. Taktéž upozornil na možnost, kterou není možné v případě implementace přímé volby starostů zcela vyloučit. „*Zvolena však může být i velmi kontroverzní osoba, která nebude schopna se zastupitelstvem vůbec spolupracovat, což může vést i k omezení rozvoje obce,*“¹³¹ prohlásil.

13. března 2012 bylo uspořádáno setkání zástupců SMO ČR a poslanců na půdě Poslanecké sněmovny, kde jedním z probíraných témat byla také problematika přímé volby starostů. Zástupci Svazu přednesli závěry z XII. Sněmu ve Zlíně o nevhodnosti zavádění přímé volby starostů a požadavky změn volebního systému, který by posílil většinové prvky. Svaz především uvedl, že přímá volba starostů by vedla „*k rozdělení obcí a následně občanů těchto obcí do dvou kategorií – na ty, kteří si volí svého starostu přímo, a na ty, kteří nikoliv. Navíc by tato skutečnost byla zcela závislá na libovůli*

¹²⁷ Otázka přímé volby starostů rozdělila delegáty sněmu Svazu měst a obcí [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/898842>](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/898842).

¹²⁸ Otázka přímé volby starostů rozdělila delegáty sněmu Svazu měst a obcí [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/898842>](http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/898842).

¹²⁹ Přímá volba starostů netáhne [online]. [cit. 15-04-2012]. Dostupné z [www: <http://tresnicka.kscm.cz/article.asp?thema=4099&item=54557>](http://tresnicka.kscm.cz/article.asp?thema=4099&item=54557).

¹³⁰ Rozhovor pro Moderní obec – Přímá volba starostů [online]. [cit. 25-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.vlasak.eu/tp/texty-2/medium/2301>](http://www.vlasak.eu/tp/texty-2/medium/2301).

¹³¹ Rozhovor pro Moderní obec – Přímá volba starostů [online]. [cit. 25-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.vlasak.eu/tp/texty-2/medium/2301>](http://www.vlasak.eu/tp/texty-2/medium/2301).

*zastupitelstva obce*¹³² (které disponuje právem rozhodnout o tom, zda bude rada ustavena či nikoli, a tedy, zda by v dané obci byl starosta volen přímo). V závěru setkání byl Svaz zúčastněnými poslanci požádán o vypracování zásadních výhrad k plánované novele zákona o obcích ze strany SMO ČR s příslibem dalšího projednání těchto návrhů.

Na základě výše zmíněných poznatků je možné shrnout, že Svaz měst a obcí ČR představuje určitého odpůrce zavedení přímo volených starostů. Případnou implementaci přímé volby spojuje s řadou problémů, jeden z nejzásadnějších spatřuje v nutných ústavních změnách. Varuje před nebezpečím kohabitace a kriticky nahlíží na neslučitelnost funkce starosty s funkcí člena zastupitelstva. Za důležitější aspekty považuje vypořádání se s problémy stabilizace financování obcí, elektronizace veřejné správy (projekt e-Government) a řadu dalších záležitostí.¹³³

4.6.2.2 Sdružení místních samospráv České republiky

Nevládní organizace Svaz místních samospráv ČR na rozdíl od SMO ČR zaujímá pozitivní postoj k možnému zavedení přímé volby starostů v České republice. V červnu 2011 se konalo III. Republikové shromáždění SMS ČR, kde se tato otázka stala hlavním předmětem diskuse, v jejímž závěru bylo většinou přítomných zástupců obcí odhlasováno Usnesení o tom, že „SMS ČR podporuje přímou volbu starostů a důrazně požaduje posílit většinové prvky ve volbách do zastupitelstev obcí“¹³⁴.

V rámci výše zmíněného shromáždění byly starostou obce Zádub-Závišín a zároveň 3. místopředsedou SMS ČR Jiřím Nešporem předneseny stěžejní důvody pro zakotvení přímé volby starostů do českého obecního pořádku:

- 1. zodpovědnost starostů malých obcí výrazně převyšuje svým rozsahem jejich pravomoci, proto je nutné výrazně posílit pravomoci starostů,*

¹³² Zástupci Svazu jednali s poslanci o přímé volbě starostů a novele zákona o obcích [online]. [cit. 25-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/zastupci-svazu-jednali-s-poslanci-o-prime-volbe-starostu-a-novele-zakona-o-obcich.aspx>>.

¹³³ XII. Sněm Svazu měst a obcí se konal ve Zlíně [online]. 27.7.2011 [cit. 26-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6498172>>.

¹³⁴ Přímá volba starostů. Hrozba nebo naděje? [online]. [cit. 28-04-2012]. Dostupné z www: <http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf>.

2. *starosta malé obce je pro většinu jejích občanů zosobněním samosprávy, což je v kontrastu s malými pravomocemi, kterými disponuje,*
3. *současný volební systém může vynést na post starosty jedince, který nedostal důvěru ve volbách,*
4. *aby starosta splnil zákonné požadavky i požadavky voličů, musí mít mnohem silnější mandát, který mu přímá volba ve spojení s dalšími zákonnými úpravami zajistí,*
5. *na první místa kandidátek by se konečně dostali skuteční zájemci o starostovský post (oproti tzv. lapačům hlasů) (Nešpor, 2011).*

Sdružení tedy spatřuje hlavní pozitivum zavedení přímé volby starostů v tom, že jejím prostřednictvím bude prosazena vůle občanů a budou eliminovány případy, kdy se do čela obce dostal kandidát, jenž získal ve volbách jen malý počet hlasů nebo dokonce náhradník po tom, co zvolený zastupitel odstoupil z úřadu.¹³⁵

Kladný postoj k implementaci přímé volby v malých obcích zaujal také Stanislav Polčák,¹³⁶ jenž navíc upozornil na narůstající míru politizace projevující se i na nejnižších úrovních. *“Ještě donedávna bylo možné tvrdit, že v malých obcích v podstatě přímá volba probíhá, lidé se tam znají a ten nejdůvěryhodnější člověk dostal nejvíce preferencí a byl většinou zvolen starostou. Po loňských komunálních volbách (2010) je patrné, že míra politizace byla mnohem vyšší a projevila se i v menších obcích a městech. Objevilo se více kandidátek a v řadě případů lidé s nejvyšší podporou neuspěli „díky koalici méně úspěšných“. Také proto by měla přímá volba v menších sídlech svou logiku,“¹³⁷ odůvodnil.*

SMS ČR shrnuje základní přínosy spojené se zavedením přímé volby starostů:

1. *transparentnost volebního procesu a zajištění větší shody výsledků voleb se skutečnou vůlí voličů*

¹³⁵ Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuse [online]. 29.3.2011 [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215).

¹³⁶ Stanislav Polčák byl do roku 2008 členem SNK-ED, poté se stal členem hnutí STAN, za něž byl na kandidátce TOP 09 zvolen roku 2010 do PS PČR. Působí také jako právní zástupce SMS ČR.

¹³⁷ Rozhovor se Stanislavem Polčákem „Mým cílem je snižování administrativní zátěže“ [online]. 12.4.2011 [cit. 28-04-2012]. Dostupné z [www: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6482514>](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6482514).

2. *dosažení souladu skutečných pravomocí a odpovědnosti při vedení obcí s tím, jak je dnes přirozeně vnímají občané*
3. *poptávka po postupném zavádění principů přímé demokracie mezi občany a představiteli samospráv zjištěná několika způsoby.*¹³⁸

SMS ČR propaguje změnu legislativního zakotvení nejen u postavení starosty, ale také u ostatních orgánů obce, jelikož nepovažuje za postačující zavést pouhou změnu způsobu volby starosty. Usiluje o prosazení modelu, ve kterém by „*zastupitelstvo určovalo zásadní záležitosti normativního charakteru, stěžejní majetková rozhodnutí a obdobné klíčové věci, kdežto starosta by byl čistě orgánem výkonné moci, resp. působnosti na daném území obce*“¹³⁹. Je nepochybné, že tyto navrhované proměny stávajícího systému by se neobešly bez ústavních změn. Nadto je nutné zmínit, že v případě změny Ústavy by starosta mohl snáze vykonávat svůj volební program a plnit očekávání občanů.

Problematicke kohabitace a případného sloučení funkcí starosty a člena obecního zastupitelstva nepřikládá SMS ČR příliš velký význam, na rozdíl od SMO ČR. K otázce slučitelnosti funkcí se dokonce předseda Sdružení Josef Bartoněk vyjádřil takto: „*Přílišný důraz je nyní kladen na to, zda by měl být přímo volený starosta členem zastupitelstva. Jsem přesvědčen, že to není důležité, protože jako člen zastupitelstva disponuje stejně pouze jedním hlasem, a také proto, že se počítá, že pro přehlasování rozhodnutí starosty bude zastupitelstvo potřebovat více hlasů, než prostou většinu,*“ usoudil (Bartoněk, 2011). O nízké důležitosti tohoto tématu by bylo možné polemizovat, nicméně je nutné zmínit, že v této rovině se objevuje určitý rozpor v pohledu na tuto problematiku. Na jedné straně stojí požadavek většího oddělení moci starosty od zastupitelstva, učinit jeho postavení více nezávislé na tomto orgánu, s určitou potřebou „odpolitizování“ této funkce, avšak na straně druhé jsou spatřovány obavy ze ztráty jistého podílu na možnosti rozhodování v rámci zastupitelstva v případě neslučitelnosti funkcí.

¹³⁸ Přímá volba starostů. Hrozba nebo naděje? [online]. [cit. 28-04-2012]. Dostupné z [www: <http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf>](http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf).

¹³⁹ Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuse [online]. 29.3.2011 [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>](http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215).

SMS ČR je z pohledu výše zmíněných informací možno považovat za podpůrce přímé volby a kritika některých prvků stávajícího systému. Z hlediska zástupců SMS ČR je poukazováno zejména na to, že reálná zodpovědnost starostů (zejména v malých obcích) v současné době převyšuje jejich pravomoci. Starosta malé obce je dle mínění občanů spojován s určitou mocí, kterou však fakticky nedisponuje. Z toho (a řady dalších) důvodu je třeba zavést přímou volbu starostů, nicméně tuto změnu je nutno spojit s právní úpravou postavení nejen starosty, ale také ostatních orgánů obce.

4.6.3 Diskuse o výhodách a nevýhodách přímé volby vedená mezi starosty

Tato kapitola vychází především z monitoringu médií a je pokusem o zohlednění primárních postojů k problematice případného zavedení přímé volby starostů, a to z pohledu těch, kterých se tato změna týká především. Jistá nejednota v přístupu k případnému zavedení přímé volby panuje nejen mezi vládními špičkami, ale také mezi těmi, kterých se tyto plánované reformy dotýkají nejvíce, a tedy starosty obcí a měst. Někteří vítají nový systém volby s odkazem na posílení prvků přímé demokracie, další skupina starostů zastává spíše neutrální postavení, popřípadě se k zavedení přímé volby hlásí, avšak s jistými výhradami, které se ve většině případů týkají neslučitelnosti funkcí starosty a člena zastupitelstva, otázky odvolání starosty z funkce či rizika „kupčení s hlasy voličů“. Mezi starosty je také možné narazit na skupinu radikálních odpůrců přímé volby, kteří opírají své zamítavé názory zejména o problematiku spojenou s kompetencemi přímo volených starostů.

Implementaci přímé volby by s ohledem na některé negativní vlivy současného systému vyjádřil podporu starosta Petrovic na Blanensku Vladimír Paulík (VV) „*To, že někdo dostane ve volbách jako kandidát nejvíc hlasů, není často vůbec směrodatné. Povolební vyjednávání totiž často vše převrátí naruby. Osobně jsem pro přímou volbu starosty. Pokud však starostu nebude volit zastupitelstvo, je otázkou, jaká tam bude provázanost a rozdělení pravomocí,*“ proklamoval Paulík (Jeřábek, 2011). Na tento problém upozornila také starostka Ladné na Břeclavsku Renáta Priesterrathová. „*Přímou volbou zmizí zákulisní pletichy, kdy se jeden domluví s druhým a nakonec se do vedení dostane až ten poslední na kandidátce s minimem hlasů,*“ řekla Priesterrathová (Jeřábek, 2011). Jiří Musil, starosta Hnanic na Znojemsku, vyjádřil se

zavedením přímo voleného starosty naprostý souhlas s odkazem na zkušenosti ze Slovenské republiky. „*Na Slovensku tento způsob funguje už dávno. Proč by se neosvědčil i u nás? Nevidím problém v tom, že by starosta nebyl členem zastupitelstva. Všichni přece chceme stejnou věc a musíme táhnout za jeden provaz,*“ podotkl Musil (Jeřábek, 2011). Starostka Blatničky na Hodonínsku, Jarmila Hrušková, potvrdila, že v její obci již v rámci stávajícího systému přímá volba starosty do určité míry funguje. „*Nemáme žádnou politickou stranu, kandidáti jdou do voleb sami za sebe. Prvních sedm obsadí zastupitelská křesla. Ten, kdo získá nejvíce hlasů, automaticky dostane post starosty,*“ potvrdila Hrušková (Jeřábek, 2011). Na zvýšení transparentnosti v případě implementace přímé volby upozornila Martina Hejná, starostka obce Malovice. „*Osobně jsem pro přímou volbu starosty. V posledních komunálních volbách (2010) občané beztak vybírali člena zastupitelstva jmenovitě a nevolili strany. Rozhodovali se podle aktivity jednotlivých kandidátů a jejich zásluh, nikoliv na základě známostí nebo nějakých planých předvolebních slibů. Přínosem přímé volby by byla její lepší průhlednost a vyloučení případných následných „výměnných politických obchodů“ v rámci zastupitelstva, které by starostu ze svého středu už nevolilo,*“¹⁴⁰ řekla Hejná. K přímé volbě a jejím případným nedostatkům se vyjádřil také Karel Dušek, starosta obce Horní Pěna. „*Z pohledu obcí naší velikosti (592 obyvatel) bych se přímé volby neobával. Bylo by to naopak dobré zrcadlo veřejného mínění nastavené tomu kterému kandidátovi na post starosty. V čem však spatřuji velký problém, je ono, z poslední doby známé, „kupčení s voličskými hlasy“. Myslím si, že by bylo docela reálně možné, aby určitá skupina lidí takto obec ovládla a nakonec ji i de facto vytunelovala a zmizela. Do doby, než bude nějakou zákonnou úpravou tomuto fenoménu účinně zabráněno, bych přímou volbu nepodpořil. Kdyby však měla být přímá volba starosty uzákoněna, pak by měla platit pro všechny obce a města bez výjimky. Ovšem to asi není v zájmu řady reprezentací větších měst. V nich totiž obsazení postu starosty a místostarostů bývá otázkou politikaření, a to již na úrovni okresních měst. Pokud jde o postavení přímo voleného starosty a případné nové vymezení jeho kompetencí k dalším orgánům obce, domnívám se, že pravomoci starosty obce jsou dostatečné už nyní, a dál bych je z výše uvedených důvodů neposiloval. Naopak je nezbytně nutné, aby správně fungovalo zastupitelstvo obce spolu s výbory obce (finančním a kontrolním). Vše je, jak*

¹⁴⁰Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. 3.3.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400>](http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400).

se říká „o lidech“. Kdo se tedy uchází o post starosty či o post člena zastupitelstva obce již dopředu s nějakými nekalými úmysly, ten se bude vždy snažit najít nějakou skulinu v zákonech ve svůj osobní prospěch, ať je momentálně legislativa jakákoliv,“¹⁴¹ shrnul Dušek. Možná negativa a pozitiva doprovázející přímou volbu starostů zmínil také Vladimír Sedláček, starosta obce Místřice. „Přínos přímé volby starostů vidím v tom, že by se tak posílil mandát starosty, neboť by se pro něj – jako pro konkrétního kandidáta – vyslovila většina obyvatel obce. Rizikem by se však mohly stát případné snahy o kupování si hlasů voličů. Větší roli by asi hrály i osobní sympatie či antipatie obyvatel obce k jednotlivým kandidátům, kteří by se přímé volby starosty účastnili. Dosavadní legislativní úprava postavení starosty vůči ostatním orgánům obce se mně zdá vyhovující. Vadí mi však poměrný volební systém pro volbu zastupitelstva obce. Pro komunální volby bych rozhodně upřednostnil většinový systém,“¹⁴² řekl Sedláček.

Jistou nejistotu spojenou se systémem přímé volby a procedurou odvolání starosty spatřuje Petr Halas (KDU-ČSL), starosta Lulče na Vyškovsku. „Je tu například otázka odvolání starosty. V současnosti ho volí zastupitelé, kteří ho také mohou odvolat. Pokud by ho volili lidé, jak by se to potom řešilo? Kolik lidí by muselo hlasovat pro odvolání starosty, kolik by jich vůbec hlasovat přišlo? Nejdřív je nutné najít odpověď na tyto otázky a zvážit, jestli je to vůbec reálné,“ prohlásil Halas (Jeřábek, 2011). Obdobný názor a pochybnosti o přímé volbě vyjádřil Milan Šmíd, starosta Žirovnice na Pelhřimovsku. „Opírám svůj názor o zkušenosti ze Slovenska, kde přímou volbu zavedli. Starosta je tam těžko odvolatelný a celé je to obtížné. Myslím si, že podpora zastupitelů by měla zůstat,“ zdůraznil Šmíd (Jeřábek, 2011). Určitou pochybnost vyslovil Josef Papoušek, starosta Libic. „Myslím si, že na vesnicích to je přijatelnější, ale ve větších městech nesmysl. Na vsi se mezi sebou alespoň známe, ale ve městě nemůže tolik občanů volit spolehlivě,“ pochybuje Papoušek (Škaloudová, 2012).

Starostové si uvědomují, jak velkou roli hraje otázka posílení kompetencí přímo voleného starosty. Je jim více než jasné, že bez zákonných úprav se současná situace příliš nezmění. Jako zásadní označil otázku kompetencí starosta Sokolnic na Brněnsku

¹⁴¹Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. 3.3.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400>](http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400).

¹⁴²Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. 3.3.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400>](http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400).

Jiří Životský (TOP 09). „Nyní je podstatné spíše to, jak má být starosta silný. Podle mne má mít větší kompetence, stejně většinu materiálů pro radu připravuje on. Teprve až se dohodneme o kompetencích, pak můžeme dělat průzkum o přímé volbě,“ prohlásil Životský (Jeřábek, 2011).

Zdeněk Ryšavý, starosta Okříšek na Třebíčsku, vyjádřil svůj nesouhlas s návrhem Ministerstva vnitra ohledně neslučitelnosti funkcí starosty a člena zastupitelstva. „Přímá volba starostů ano, ale... Návrh, s nímž přišlo ministerstvo, je nepřijatelný. Starosta je člen zastupitelstva a nedokáže si představit, že by se do čela dostal člověk, kterého by zastupitelé nepodporovali. Zároveň by mohla nastat situace, že by se do vedení obce nebo města dostal populist, který by před volbami, aby se zalíbil, nasliboval všechno možné. Jsem pro přímou volbu starostů, ale za jiných podmínek,“ vyjádřil se Ryšavý (Ryšavý, 2011). Naprostý souhlas s tímto tvrzením vyslovuje Lukáš Vlček, starosta Pacova. „Pokud by se legislativní systém změnil, jsem jednoznačně pro zavedení přímé volby starostů, do té doby však ne,“ prohlásil Vlček (Ryšavý, 2011). S tímto názorem souhlasí politolog Stanislav Balík. „Nejhorší možnost je ta, že zůstanou současné malé pravomoci starosty a k nim přibude přímá volba,“ potvrdil Balík (Jeřábek, 2011).

Výše zmíněné názory potvrdily ne zcela jednotný postoj českých starostů ke konceptu přímé volby. Přesto, že Ministerstvem vnitra je deklarován většinový souhlas českých municipalit s tímto modelem volby, problematickými se nadále jeví některé zmíněné argumenty, které ponoukávají hlavy obcí k určité míře nejistoty.

4.7 Postup vlády k legislativním změnám

Tato kapitola je souhrnem dosavadních kroků a postupů české vlády k případným legislativním změnám, které se dotýkají zakotvení institutu přímo voleného starosty do obecního pořádku České republiky. V této části je zohledněna probíhající „komunikace“ mezi vládou, Ministerstvem vnitra ČR a dalšími orgány odpovědnými za přípravu uvažovaných změn.

Analýzu zavedení přímé volby starostů vzala vláda na vědomí usnesením č. 8/2011 ze dne 5. ledna 2011. Tímto usnesením bylo ministru vnitra uloženo

vypracování návrhu legislativních změn, jež jsou nutné pro zavedení přímé volby starostů v malých obcích pro volby v roce 2014, přičemž doporučeno bylo vycházet z variant zmíněných v analýze. Tyto návrhy pak měly být předloženy vládě do 31. prosince 2011. Paralelně s tímto rozhodnutím bylo uloženo ministru spravedlnosti a předsedovi Legislativní rady vlády zpracovat analýzu slučitelnosti návrhů legislativních změn s Ústavním pořádkem České republiky.¹⁴³

Analýza slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s ústavním pořádkem České republiky byla vládě předložena ministrem spravedlnosti v červnu 2011. Z tohoto dokumentu vyplynulo několik zásadních změn,¹⁴⁴ které by měly být v případě přistoupení k zavedení přímé volby starostů provedeny v rámci Ústavy ČR. V souvislosti s tímto výsledkem vláda na měsíc přerušila diskusi o přímé volbě starostů s tím, že v tomto případě je prvořadé dohodnout se s opoziční ČSSD na budoucí spolupráci.¹⁴⁵ Premiér Nečas usoudil, že „je nyní potřeba rozhodnout, zda se pustit do diskuse s ČSSD o takovém kroku, či od věci upustit“¹⁴⁶.

Usnesením ze dne 20. července 2011 č. 555¹⁴⁷ vzala nakonec vláda na vědomí Analýzu slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s Ústavou České republiky, jež byla vládě předložena v červnu 2011. Na základě tohoto usnesení bylo ministru vnitra uloženo „zpracovat a vládě předložit do 31. prosince 2011 ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a místopředsedkyní vlády a předsedkyní Legislativní rady vlády věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, který umožní přijmout zákonnou

¹⁴³ Usnesení vlády č. 8/2011 [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z www:

<<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹⁴⁴ Především novelizace hlavy sedmé Ústavy ČR, upravující územní samosprávu (čl. 101 odst. 1, čl. 102 a čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy ČR).

¹⁴⁵ Stávající koalice nedisponuje ústavní většinou, bez níž vláda nemůže schválení plánované změny prosadit.

¹⁴⁶ Vláda přerušila diskusi k přímé volbě starostů [online]. 2.6.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-prerusila-diskusi-k-prime-volbe-starostu--84564/>>.

¹⁴⁷ Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 555 [online]. [cit. 30-04-2012].

Dostupné z www:

<[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/\\$FILE/55%20uv110720.0555.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/$FILE/55%20uv110720.0555.pdf)>.

úpravu přímé volby starostů“¹⁴⁸. Dále byli ministr vnitra a místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády pověřeni zpracováním mezinárodní srovnávací analýzy přímé volby starostů, a to do 31. prosince 2011.

Mezinárodní srovnávací analýza přímé volby starostů,¹⁴⁹ jež byla zpracována Legislativní radou vlády v čele s Karolínou Peak, byla výrazně inspirována V. částí Analýzy zavedení přímé volby starostů, v níž je na počátku opět uvedena schematizace evropských zemí podle systému volby starostů. I v rámci této „nejnovější“ verze lze spatřit jisté nedostatky. Spolková republika Německo je již správně zařazena k zemím, jež plošně přistoupily k přímé volbě, zatímco Chorvatsko je neustále nesprávně řazeno ke státům s nepřímou volbou starostou. Dalo by se říci, že dokument kopíruje „komparaci“ zemí zmíněných v předchozí analýze, avšak tyto státy (Slovensko, Bavorsko, Polsko, Francie) doplňuje o právní úpravu voleb nepřímou volbou starostů ve Valonsku, nicméně o diskusích případného zavedení přímé volby, které se i v tomto regionu objevily, zde není žádná zmínka. Velice stručně je zmíněna přímá volba starostů ve Spojeném království, nicméně v tomto případě se analýza omezuje pouze na obecné informace související s implementací přímé volby v několika britských municipalitách a přehled základních modelů starostovského uspořádání. Závěr dokumentu týkající se zhodnocení dopadů zavedení přímé volby starostů v České republice je opět téměř přesnou „kopii“ předchozí analýzy.

Věcný záměr zdůraznil nutnou změnu článků čl. 101 odst. 1, čl. 102 a čl. 104 Ústavy ČR, a to v souladu s výsledky Analýzy slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s ústavním pořádkem České republiky. *„Nezbytnost ústavních změn je dána skutečností, že na základě čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 1 a 2 Ústavy ČR by zastupitelstvo mělo mít možnost rozhodovat o jakékoliv otázce spadající do samostatné působnosti obce (podle současného pojetí je pro územní samosprávu charakteristický kolektivní způsob rozhodování), a pokud by v této možnosti mělo být omezeno (v podobě vyhrazených pravomocí přímo voleného starosty), měla by s tím Ústava ČR v těchto ustanoveních*

¹⁴⁸Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 555 [online]. [cit. 30-04-2012].

Dostupné z www:

<[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/\\$FILE/55%20uv110720.0555.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/$FILE/55%20uv110720.0555.pdf)>.

¹⁴⁹Mezinárodní srovnávací analýza přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583>>.

*počítat*¹⁵⁰. V rámci věcného záměru bylo také upozorněno na to, že ústavní změny by taktéž měly zohlednit skutečnost, že přímá volba starostů bude aktuální pouze pro některé municipality.

Výše zmíněné dokumenty vzala vláda na vědomí Usnesením ze dne 25. ledna 2012.¹⁵¹ Tímto krokem vláda vzala na vědomí Mezinárodní srovnávací analýzu a schválila věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Tímto usnesením byli ministr vnitra a místopředsedkyně vlády a předsedkyně Legislativní rady vlády pověřeni zpracováním návrhu ústavního zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jež má být předložen vládě do 30. června 2013. Ministru vnitra bylo dále uloženo vypracování návrhu právních předpisů souvisejících s návrhem ústavního zákona, které jsou nezbytné pro zavedení institutu přímé volby starostů do právního řádu České republiky. Termín předložení vládě byl taktéž stanoven na 30. června 2013.¹⁵²

¹⁵⁰ Věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid...?id=zp...doc>>.

¹⁵¹ Usnesení Vlády České republiky ze dne 25. ledna 2012 č. 55 [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/\\$FILE/55%20uv120125.0055.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/$FILE/55%20uv120125.0055.pdf)>.

¹⁵² Usnesení Vlády České republiky ze dne 25. ledna 2012 č. 55 [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/\\$FILE/55%20uv120125.0055.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/$FILE/55%20uv120125.0055.pdf)>.

5 Závěr

Závěr práce je věnován hlavním poznatkům, které vyplývají z předloženého textu, a zároveň zodpovězení otázek kladených v úvodu práce. Proměny ve společnosti na přelomu 80. a 90. let vedly k řadě reforem na různých úrovních státních struktur a výjimku nepředstavovala ani úroveň lokální. Zde byly důsledkem těchto reforem snahy o posílení lokálního leadershipu, které měly vést k zajištění větší efektivity fungování a posílení odpovědnosti starostů vůči občanům. Jednu ze zamýšlených možností jisté revitalizace stávajícího systému představovala právě implementace přímo volených lídrů exekutivy.

Zavedení této instituce spojené s ideou „obrody“ lokálního politického systému bylo doprovázeno řadou diskusí, jež byly vedené na různých úrovních mezi různými aktéry, kteří na základě svých zájmů do jisté míry formovali průběh těchto debat. Přesto, že se napříč evropskými zeměmi v rámci probíhajících diskusí objevovaly převážně shodné argumenty (omezení vlivu politických stran, zvýšení legitimacy exekutivních lídrů, posílení participace v komunálních volbách a zvýšení zájmu občanů o lokální politiku), které měly podpořit zavedení přímo volených starostů, diskuse se odehrávaly v rámci různých platforem – politické strany, zájmová sdružení, iniciativy starostů, a byly spojovány s odlišnými intencemi. Dokladem této skutečnosti jsou případy diskusí ve zkoumaných zemích této práce.

Ve Spolkové republice Německo přicházela hlavní iniciativa k reformám zavádějícím institut přímo voleného starosty z úrovně německých spolkových zemí, aniž by došlo k výraznějšímu tlaku ze státní úrovně. Diskuse byla vedena zejména na úrovni politických stran jednotlivých spolkových zemí. Přímá volba starostů zde představovala určitý nástroj boje hlavních politických subjektů, CDU a SPD, které soupeřily o podporu voličů ve volbách do zemských parlamentů. Ve Spojeném království se odehrávala klasická normativní diskuse vedena mezi akademiky, avšak s nástupem New Labour se diskuse přesunula na půdu parlamentu, přičemž debata v jejich podání získala poněkud reformní nádech ve snaze proměny stávajícího systému ovlivněného několikaletou vládou konzervativců. Itálie představuje zcela specifický případ, kde se o zavedení přímé volby diskutovalo a bylo rozhodnuto na úrovni státní, a to v důsledku hlubších změn celého politického systému. Od implementace přímé volby starostů se očekávalo, že do zřízení, které bylo po dlouhou dobu zmítáno systémem

partitokracie, zaneše prvek stability. V Chorvatsku byla možnost implementace přímé volby starostů nejprve diskutována na úrovni zájmových sdružení (Svaz měst a obcí v Chorvatsku), postupně na základě tlaku společnosti a zájmových skupin byla debata rozvinuta mezi klíčovými politickými stranami, přičemž vláda se nakonec přiklonila k implementaci přímých starostovských voleb. I v případě Chorvatska se objevil určitý reformní charakter v rámci probíhající diskuse, a to zejména ve snaze oprostít se od netransparentního jednání a počínání politických subjektů na úrovni municipalit. Ve Valonsku byly debaty o možnosti změny způsobu volby exekutivních lídrů výrazněji rozvíjeny na úrovni politických stran jednotlivých regionů. Tyto diskuse byly především reakcí na tradiční a do jisté míry překonané modely fungování lokální politiky. Ve Valonsku však dodnes nebylo k přímé volbě starostů přistoupeno, a to především z důvodu odlišných strategických zájmů politických stran a hluboce zakořeněné historické tradice konsensuální demokracie.

Hlavní část této práce byla věnována analýze dosud probíhající diskuse o možnosti zavedení přímé volby starostů v České republice. Debata se v českém prostředí výrazněji rozhořela v souvislosti s vydáním dvou ministerských analýz Topolánkovy a Nečasovy vlády – *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v České republice* a *Analýza zavedení přímé volby starostů v České republice*. Diskuse je vedena zejména kolem těchto dvou vládních dokumentů, ze kterých také primárně vychází. Problematice přímé volby starostů byla věnována poměrně nízká priorita. Dokladem této skutečnosti je nedostatečné zpracování ministerských analýz, které měly sloužit jako podklad pro rozhodnutí o možné implementaci přímo volených starostů, a také jako určité východisko při vytváření modelu s přímo voleným starostou. Do diskuse se výrazně promítá nedostatek obou analýz v podobě chybějící inspirace ze zkušeností ostatních evropských zemí, které již přímou volbu starostů implementovaly. Dokumenty a z nich odvíjející se debata se opírají pouze o zkušenosti Slovenské republiky, které však příliš nekorespondují s českým lokálním politickým systémem. Ministerské analýzy jsou obsahově téměř totožné a diskuse z nich vycházející se prakticky neinovuje o nové poznatky. Je nezbytné podotknout, že dodnes nebyla zpracována žádná ministerská analýza, která by se vyznačovala naprostou bezchybností a kvalitním podchycením zahraničních zkušeností s přímou volbou starostů.

Obsah diskuse vedené v českém prostředí opět vychází z výše zmíněných analýz, přičemž ke klíčovým tématům patří zejména otázka kompetencí přímo voleného starosty, a s tím spojená problematika slučitelnosti s Ústavou ČR – v případě posílení exekutivních pravomocí přímo voleného starosty se ukazuje jako vhodná úprava Ústavy ČR, která dosud přisuzuje klíčové rozhodovací kompetence pouze zastupitelstvu obce. Je možné říci, že v rámci diskuse vyvolává největší vlnu emocí, a to především mezi českými starosty, zamýšlené rozhodnutí o neslučitelnosti funkcí starosty a člena obecního zastupitelstva, čímž starostové ztrácí možnost podílet se na rozhodování v záležitostech, za které zodpovídá zastupitelstvo obce. Do popředí je také stavěna otázka výběru volebního systému a odvolatelnosti starosty, avšak tato témata budou ještě nadále diskutována. Kritiky přímé volby starostů není samozřejmě opomíjena problematika kohabitace, která neprodleně se zavedením přímo voleného starosty souvisí.

Zásadním zjištěním práce, a zároveň dosažením jednoho ze stanovených cílů, je otázka platform, na kterých je diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice vedena. Z hlediska platform probíhá diskuse v České republice spíše na úrovni zájmových sdružení, a to především v rámci dvou klíčových představitelů místních samospráv – Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR. Mnohem menší intenzita debat je patrná na úrovni českých politických stran.

Druhým klíčovým zjištěním jsou proklamované a skutečné postoje jednotlivých aktérů, kteří se na diskusi podílejí. Nejprve je vhodné podotknout, že zavedení přímé volby starostů představuje pro hlavní politické strany jisté dilema. Politické subjekty se mohou rozhodnout vyjádřit svou podporu přímé volbě starostů, avšak tímto riskují, že ztratí kontrolu nad osobou, která bude jmenována do funkce exekutivního lídra. V tomto případě pak může být ohroženo prosazování stranických zájmů. Na druhou stranu v případě nevyslovení podpory přímé volbě může být politická strana předstížena jiným politickým subjektem, který na základě propagace přímých starostovských voleb může získat větší podporu voličů ve volbách, jelikož přímá volba představuje populární prvek, na který voliči stále „slyší“. Právě výše zmíněné dilema se ve velké většině případů promítlo do diskusí zvažujících implementaci přímé volby starostů v tom smyslu, že strany mohou proklamovat přímé volbě starostů podporu navenek, avšak ve skutečnosti se o ni příliš nezasazují. Česká republika nepředstavuje v tomto ohledu

výjimku. V průběhu zpracování této práce byl zachycen výrazný rozdíl mezi veřejně deklarovanými a skutečnými stanovisky klíčových politických aktérů k otázce případného zavedení přímé volby starostů v České republice. V tabulce č. 4 jsou zachycené veřejně deklarované postoje jednotlivých subjektů k problematice přímé volby. Tyto informace byly získány zejména na základě prostudování jednotlivých volebních programů (zda byl koncept přímé volby starostů do programu zanesen) a oficiální mediální re-prezentace. Jedná se tedy o jakousi oficiální „strategii komunikace“ směrem ven.

Klíčovní aktéři	PRO zavedení přímé volby starostů	PROTI zavedení přímé volby starostů	Neutrální stanovisko
ČSSD			X
ODS			X
TOP 09 a STAN	X		
KSČM			X
VV	X		
KDU-ČSL			X
SPOZ	X		
Suverenita	X		
SZ	X		

Tabulka 4: Veřejně deklarované postoje politických aktérů k otázce přímé volby starostů (Zdroj: autorka)

Jak je patrné z výše uvedené tabulky, žádný z klíčových aktérů českého stranického systému se proti implementaci přímé volby starostů otevřeně nevyslovuje.

Následující tabulka (č. 5) shrnuje skutečné postoje jednotlivých politických aktérů. Tyto postoje nazývám „skutečnými“ na základě své vlastní, tedy subjektivní percepce, přičemž si plně uvědomuji, že můj pohled je pouze jedním z možných pohledů na realitu, nebo dokonce část reality. Přiznávám, že tento pohled se může jevit jako zkrslý či nedostatečně „objektivní“. Domnívám se však, že realitu nelze považovat za jednotnou, a nelze ji tedy objektivně poznat. Následující souhrn tedy reflektuje můj názor, který vznikl a proměňoval se na základě sledování a analýzy jednotlivých aktérů a jejich veřejné prezentace v médiích (zde už však nejde pouze o oficiální reprezentaci, nýbrž o jakousi „latentní prezentaci“ postojů), tedy jejich skutečné iniciativy o prosazení tohoto způsobu volby starostů.

Klíčové aktéři	PRO zavedení přímé volby starostů	PROTI zavedení přímé volby starostů	Neutrální stanovisko
ČSSD		X	
ODS		X	
TOP 09 a STAN			X
KSČM			X
VV			X
KDU-ČSL			X
SPOZ	X		
Suverenita			X
SZ			X

Tabulka 5: Skutečné postoje politických aktérů k otázce přímé volby starostů (Zdroj: autorka)

Jak je na první pohled patrné, je možné spatřit určitou divergenci mezi veřejně deklarovanými a skutečnými postoji jednotlivých politických subjektů. V českém prostředí je velmi obtížné nalézt takový subjekt, který by o implementaci přímé volby starostů skutečně usiloval. ODS a ČSSD jako dvě nejvýznamnější strany českého politického systému a zároveň strany s největším počtem starostů na území České republiky nemají zájem o přílišné změny současného stavu, avšak zcela otevřený postoj nesouhlasu s implementací přímé volby starostů by jistě nepřispěl jejich popularitě. Další dvě politické strany současné vládní koalice, TOP 09 a VV, se veřejně vyslovují pro implementaci přímo volených starostů a tento požadavek mají také zakotvený ve svých volebních programech. Nicméně je nutné poukázat na skutečnost jejich aktivit a iniciativ o prosazení tohoto bodu jejich programu, které prakticky nebyly dosud žádné, jak vyplývá z šetření této práce. V souvislosti se zanesením tohoto bodu do volebního programu mohla v případě konzervativní TOP 09 hrát jistou roli společná kandidatura se STAN do parlamentních voleb 2010 a smlouva o dlouhodobé spolupráci s tímto hnutím. U VV je nezbytné zvážit, zda proklamovaná propagace přímé volby starostů představuje spíše marketingový tah na voliče, či skutečný zájem o její prosazení. Stejně tak tomu může být v případě Suverenity. Strana zelených ve svých prohlášeních taktéž vyslovuje podporu konceptu přímé volby starostů, avšak opět ani z jejich strany není vyvíjena význačná iniciativa. Výraznější aktivitu týkající se prosazení přímé volby lze spatřit snad jen u SPOZ, kteří již podnikli alespoň nějaké kroky ke zviditelnění této problematiky a jejímu případnému prosazení, jak je ukázáno v klíčové části této práce. Postoj ostatních českých subjektů k problematice přímé volby starostů je víceméně neutrální.

V závěru nelze opomenout stanoviska dvou hlavních zástupců místních samospráv, Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR, jež jsou zásadními aktéry, kteří přispívají do diskuse o případném zavedení přímé volby starostů v České republice. Jejich postoj k dané problematice vychází zejména z toho, jaký typ obcí konkrétní sdružení reprezentuje. SMS ČR je sdružení, které zastupuje zájmy spíše malých obcí, zatímco SMO ČR sdružuje spíše větší municipality, ve kterých již hraje určitou roli „politikaření“ a jsou zde větší vazby na centrální politiku, z čehož vyplývá také negativní postoj tohoto sdružení k otázce přímé volby odrážející zájmy politických stran.

České politické strany se tak vyznačují zcela pragmatickým přístupem k otázce přímé volby starostů. Jak již bylo zmíněno, politické subjekty v souvislosti se zakotvením přímé volby starostů narážejí na jistý rozpor se svými ústředními zájmy, které příliš nekorespondují s tímto způsobem volenými exekutivními lidry. Přesto se žádná z etablovaných politických stran otevřeně nevyslovuje proti zavedení přímé volby starostů před širokou veřejností a navenek je z jejich strany deklarována podpora implementace tohoto institutu.

Z hlediska predikce vývoje případného zavedení přímé volby starostů v České republice se jako zásadní jeví zejména dvě záležitosti. Jednou z nich je skutečnost, že současná vládní koalice nedisponuje ústavní většinou, která bude nezbytná k prosazení této reformy v případě změny kompetencí přímo voleného starosty obce. V tomto případě bude vyžadován souhlas opozičních stran, avšak z hlediska postoje, který jak ČSSD (deklaruje neutrální postoj, ve skutečnosti postoj spíše negativní), tak KSČM (neutrální v obou směrech) zaujímají k otázce přímé volby starostů, je obtížné určit, zda vysloví podporu přijetí návrhu zákona, který by přímou volbu starostů zakotvil. Druhým problematickým aspektem jsou pak samotné postoje politických aktérů k otázce přímé volby. Nízká priorita, se kterou je koncept přímo volených starostů spojen, přináší jisté pochybnosti, zda bude nějaký subjekt bez většího zájmu bojovat za její prosazení. Cesta k přijetí konceptu přímé volby starostů ještě zdaleka nemusí vést k tak zřejmému cíli, jehož dosažení je nastartováno současným legislativním procesem.

6 Summary

The thesis “The discussion on introduction of direct election of mayors in the Czech Republic” deals with the issue of discussion that precedes the implementation of directly elected mayors. The question of the discussion has been rather marginal that implies its insufficient elaboration both in the Czech Republic and abroad. Coherent analysis reflecting the evolution of discussion has not been conceived so far.

The main objective of the thesis is to analyse the discussion concerning the implementation of direct election of mayors both in the Czech Republic and abroad. The principal goal is to investigate at which platforms the discussion has been led in the Czech Republic. What are the proclaimed and genuine attitudes of individual actors towards the question of the direct election of mayors? The thesis seeks to assess particular interests of individual political actors that determine the direction flow of the discussion. The emphasis is placed on the level at which the discussion has been held and the political actors’ stance towards the issue.

The thesis consists of three main chapters. The first chapter provides the theoretical background in terms of direct election of mayors and its principal motives that led to launch discussions concerning an eventual implementation of directly elected mayors. This chapter contains several views of foreign scholars on the issue. It mentions a broadening of direct election of mayors within the countries in Europe, as well as questionable aspects related to their direct implementation.

The second part compares five European countries – The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Federal Republic of Germany, Italy, Croatia, and Belgium-Walloon, where the direct election of mayors has already been implemented, or widely discussed. This part explores both past and ongoing discussions of direct election of mayors, interests of prominent actors that intervene into the discussion, and fundamental arguments included in the discussion.

The crucial part of the thesis is devoted to the analysis of the discussion of possible implementation of directly elected mayors in the Czech Republic. The emphasis is put on the attitude of individual platforms towards the issue of direct election of mayors, while key political parties, interest groups, and mayors play the

central role. The Ministry of the Interior of the Czech Republic represents the major initiator of the ongoing discussions.

In summary several findings can be highlighted. Concerning the platforms the discussion in the Czech Republic has been developing rather at the level of interest groups, especially within two key representatives of local autonomies, Union of Towns and Municipalities of the Czech Republic (SMO ČR) and Local Governments Association of the Czech Republic (SMS ČR).

The Czech politicians' have demonstrated less intense debates. The political parties hold pragmatic stance regarding the direct election of mayors. Such attitude implies support of the direct election of mayors publicly; however in reality they oppose such election as it threatens their own interest. Therefore, certain divergence between proclaimed and real attitudes of individual political subjects can be observed. The inconsistency stems from given actors' interests.

7 Použitá literatura

Literatura

BALÍK, Stanislav (2009): *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BORRAZ, Olivier – JOHN, Petr (2004): The transformation of urban political leadership in Western Europe. *Internal Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28., no. 1, s. 107-120.

CHRISTENSEN, Dag-Arne – AARS, Jakob (2010): Electing mayors with the supplementary vote method: Norway and the UK compared. *Local Government Studies*, vol. 36, no. 6, s. 823-841.

COPUS, Colin (2004): Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottles? *Local Government Studies*, vol. 30, no. 4, s. 576-588. ISSN 1743-9388.

COPUS, Colin (2006): *Leading the localities: executive mayors in English local governance*. Manchester: Manchester University Press, 230 s. ISBN 0-7190-7186-0.

COTTA, Maurizio – VERZICHELLI, Luca (2007): *Political Institutions in Italy*. Oxford: Oxford University Press, 277 s. ISBN 978-0-19-928470-2.

DELWIT, Pascal – VAN HAUTE, Emilie (2002): Les termes nouveaux du droit électoral aux élections fédérales: philosophie et impacts. *L'année sociale*, Bruxelles, De Boeck, 2003, s. 33-44.

ELCOCK, Howard (1994): *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*. London: Routledge, 353 s. ISBN 0-415-10167-0.

ELCOCK, Howard (2008): Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries. *Public Administration*, vol. 86, no. 3, s. 795-811.

FRIEND, John, Kimball – JESSOP, William Neil (1969): *Local Government & Strategic Choice: An Operational Research Approach to the Processes of Public Planning*. London: Tavistock Publications Limited.

GOLDSMITH, Mike – LARSEN, Helge (2004): Local political leadership: nordic style. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, s. 121-133. ISSN 03091317.

GRUNOW, Dieter (1992): *Constitutional reform of local government in Germany: the case of North Rhine-Westphalia (NRW)*. In: Batley, Richard – Campbell, Adrian, *The Political Executive: Politicians and Management in European Local Government*, London: Cass, s. 44-58. ISBN 0714634808.

HEINELT, Hubert – HLEPAS, Nikolaos (2006): *Typologies of local government systems*. In: Bäck, Henry – Heinelt, Hubert – Magnier, Annick (eds), *The European mayor: political leaders in the changing context of local democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 21 – 43. ISBN 3-531-14574-6.

HLADOVÁ, Magdaléna (2009): *Chorvatsko*. In: Jüptner, Petr – Polinec, Martin – Švec, Kamil, *Evropská lokální politika 2*, Praha: Institut politologických studií FSV UK, s. 349-371. ISBN 978-80-254-3510-6.

JOHN, Peter (2001): *Local governance in western Europe*. London: Sage, 202 s. ISBN 0-7619-5637-9.

JÜPTNER, Petr (2006): *Přímá volba starostů a její vliv na komunální volby v kontextu zkušeností spolkových zemí SRN*. In: Dančák, Břetislav – Hloušek, Vít (eds.), *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, s. 251-261. ISBN 80-210-4161-7.

JÜPTNER, Petr (2009): Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*, vol. 1, no. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

JÜPTNER, Petr – EZECHIÁŠOVÁ, Monika (2009): *Slovensko*. In: Jüptner, Petr – Polinec, Martin – Švec, Kamil, *Evropská lokální politika 2*, Praha: Institut politologických studií FSV UK, s. 85-140. ISBN 978-80-254-3510-6.

KOPRIĆ, Ivan (2009): Roles and styles of local political leaders on the territory of the former Yugoslavia: between authoritarian local political top bosses and citizen-oriented local managers. *Hrvatska Javna Uprava*, vol. 9, no. 1, s. 79-105.

MAGNIER, Annick (2003): *Subsidiarity: fall or premise of „local government reforms“*. *The Italian case*. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika, *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, s. 183-196. ISBN 3-8100-3958-3.

MAGNIER, Annick (2004): Between institutional learning and re-legitimization: Italian mayors in the unending reform. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, s. 166-182.

MAGRE, Jaume – BERTRANA, Xaver (2007): Exploring the limits of institutional change: the direct election of mayors in Western Europe. *Local Government Studies*, vol. 33, no. 2, s. 181 – 194. ISSN 1743-9388.

MOURITZEN, Poul E. – SVARA, James H. (2002): *Leadership at the apex: politicians and administrators in western local governments*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. 334 s. ISBN 0-8229-5785-X.

OFFERDAL, Audun (2003): *Whose mayor? Representational roles in local politics*. In: Baldersheim, Harald – Illner, Michal – Wollmann, Hellmut (eds.), *Local democracy in post-communist Europe*. Opladen: Leske + Budrich, s. 273-288. ISBN 3-8100-3192-5.

ORR, Kevin (2004): If mayors are the answer then what was the question? *Local Government Studies*, vol. 30, no. 3, s. 331-344. ISSN 1743-9388.

PASOTTI, Eleonora (2007): Institutional Overshooting in Italian Urban Politics. *South European Society & Politics*, vol. 12, no. 2, s. 183-201.

PODOLNJAK, Robert (2010): Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors. *Politička misao*, vol. 47, no. 5, s. 117-143.

POLINEC, Martin (2009): *Spojené království Velké Británie a Severního Irsku*. In: Jüptner, Petr – Polinec, Martin – Švec, Kamil, *Evropská lokální politika 2*, Praha: Institut politologických studií FSV UK, s. 85-140. ISBN 978-80-254-3510-6.

PRATCHETT, Lawrence – WILSON, David (1997): The rebirth of local democracy? *Local Government Studies*, vol. 23, no. 1, s. 16-31. ISSN 1743-9388.

QUINLIVAN, Aodh (2008): Reconsidering directly elected mayors in Ireland: experiences from the United Kingdom and America. *Local Government Studies*, vol. 34, no. 5, s. 609-623. ISSN 1743-9388.

RALLINGS, C. – THRASHER, M. – COWLING, D. (2002): Mayoral Referendums and Elections. *Local Government Studies*, vol. 28, no. 4, s. 67-90. ISSN 1743-9388.

RAO, Nirmala (2006): Introducing the new government of London. *Local Government Studies*, vol. 32, no. 3, s. 215-221. ISSN 1743-9388.

REYNAERT, Herwig – STEYVERS, Kristof (2007): Towards a direct election of mayors in Belgium: giving up representation or giving in to political renewal? *Representation*, vol. 43, no. 2, s. 123-136.

RINGLEROVÁ, Zuzana (2009): *Typologie komunálních systémů*. In: Jüptner, Petr – Polinec, Martin – Švec, Kamil, *Evropská lokální politika 2*, Praha: Institut politologických studií FSV UK, s. 37-54. ISBN 978-80-254-3510-6.

RYŠAVÝ, Dan (2009): Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.): The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy. *Sociologický časopis*, vol. 45, no. 2, s. 454-458.

SANCINO, Alessandro – TURRINI, Alex (2009): The Managerial Work of Italian City Managers: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, vol. 35, no. 4, s. 475-491. ISSN 1743-9388.

SANDFORD, Mark (2004): Elected mayors I: political innovation, electoral system and revitalising democracy. *Local Government Studies*, vol. 30, no. 1, s. 1-21. ISSN 1743-9388.

SCARROW, S.E. (1997): Party competition and institutional change. The expansion of direct democracy in Germany. *Party Politics*, no. 4, s. 451-472.

STEYVERS, Kristof – BERGSTRÖM, Tomas – BÄCK, Henry a kol. (2008): From Princes to President? Comparing Local Political Leadership Transformation. *Local Government Studies*, vol. 34, no. 2, s. 131-146.

STOKER, Gery – WOLLMAN, Hellmut (1992): Drawing lessons from US experience: an elected mayor for British local government. *Public Administration*, vol. 70, no. 2, s. 241-267.

SULLIVAN, Helen (2003): *Local government reform in Great Britain*. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika, *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, s. 39-63. ISBN 3-8100-3958-3.

ŠARADÍN, Pavel (2010): Direct elections of mayors in the Czech Republic? Data from research and political support. *Contemporary European Studies*, 2/2010, s. 77-85.

ŠŮSTKOVÁ, Markéta (2002): *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace Itálie*. In: Fiala, Vlastimil – Říchová, Blanka a kol., *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta, s. 168-246. ISBN 80-900965-8-1.

VAJDOVÁ, Zdenka (2010): Starostové v obcích a městech v sedmém roce existence samosprávy. *Cahiers du Cefres*, no. 16, s. 32-38.

VETTER, Angelika (2006): *Modernizing German local government: bringing the people back in?* In: Hoffmann-Martinot, Vincent – Wollmann, Hellmut (eds.), *State and Local Government Reforms in France and Germany: Divergence and Convergence*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 253-268.

VETTER, Angelika (2009): Citizens versus parties: explaining institutional change in German local government, 1989 – 2008. *Local Government Studies*, vol. 35, no. 1, s. 125-142.

WILSON, David (2000): *Local government: could mayors make a difference?* In: Robins, Lynton – Jones, Bill, *Debates in British Politics Today*. Manchester: Manchester University Press, s. 78-88.

WOLLMANN, Hellmut (2003): *German local government under the double impact of democratic and administrative reforms*. In: Kersting, Norbert – Vetter, Angelika, *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich, s. 85-112. ISBN 3-8100-3958-3.

WOLLMANN, Hellmut (2004): Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected (Chief Executive) mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, no. 1, s. 150-165.

WOLLMANN, Hellmut (2008): Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective. *Local Government Studies*, vol. 34, no. 2, s. 279-298. ISSN 1743-9388.

Elektronické zdroje informací

Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <http://www.kr-vysocina.cz/soubory/450008/22_11_material.doc>.

Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>>.

Anketa obcím – zjištění podpory zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/clanek/anketa-obcim-zjisteni-podpory-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>>.

BARTONĚK, Josef. *Přímá volba starostů. Hrozba nebo naděje?* [online]. 5-6/2011 [cit. 28-04-2012]. Dostupné z www: <http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf>.

Bělobrádek (KDU-ČSL): Přímou volbu starostů ano, ale všude stejně [online]. 15.1.2011. [citováno dne 12.5.2012]. Dostupné z www: <<http://www.parlamentnilisty.cz/arena/politici-volicum/Belobradek-KDU-CSL-Primou-volbu-starostu-ano-ale-vsude-stejne-186216>>.

ESPOSITO, Dario. *Italy: land of multiple election systems* [online]. 7.1.2010. [citováno dne 20.2.2012]. Dostupné z www: <<http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=445>>.

GILHUUS, Jon Henrik. *Local elections in Norway today* [online]. 12.9.2011. [cit. 25-01-2012]. Dostupné z www: <<http://www.redracinghorses.com/diary/1060/local-elections-in-norway-today>>.

Greater London Authority Act 1999 [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z www: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/29>>.

HAMPLOVÁ, Jana. *Stále otazníky kolem postavení starosty obce* [online]. 2009 [cit. 05-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.hamplova.cz/stale-otazniky-kolem-postaveni-starosty-obce>>.

Informace o přípravě Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR a výzva k zasílání podnětů a připomínek k této problematice [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>>.

JEŘÁBEK, Petr. *Přímá volba starostů? Jen s většími pravomocemi* [online]. 12.6.2011 [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <http://brnensky.denik.cz/zpravy_region/prima-volba-starostu-jen-s-vetsimi-pravomocemi.html>.

KAGANOVA, Olga – KRISTEK, Marina a kol. *Local Government Reform Project – Croatia: Review of the Legal Framework* [online]. 2001. [cit. 09-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.docstoc.com/docs/49658534/Local-Government-Reform-Project-Croatia>>.

LARSEN, Helge O. *Directly elected mayors: democratic renewal or constitutional confusion?* [online]. 2000. [cit. 06-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.sisp2000.unina.it/papers/articles/larsens.doc>>.

Legge 25 marzo 1993, n 81: Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/5/20040608134611_10-113-232-21.pdf>.

Le VLD veut passer des paroles aux actes [online]. [cit. 28-04-2012]. Dostupné z www: <http://archives.lesoir.be/le-vld-veut-passer-des-paroles-aux-actes_t-19940304-Z07X1U.html>.

Local Government Act 2000 [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z www: <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22>>.

Mezinárodní srovnávací analýza přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583>>.

Modern Local Government: In Touch with the People [online]. [cit. 20-02-2012]. Dostupné z www: <<http://www.politicsresources.net/docs/DETR1998.pdf>>.

NEŠPOR, Jiří. *Aktuální téma: přímá volba starostů* [online]. 1/2011 [cit. 29-04-2012]. Dostupné z www: <http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_unor_2011.pdf>.

Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>>.

O proglašenju zakona o izborima općinskih načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika grada Zagreba [online]. [cit. 05-04-2012]. Dostupné z www: <www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3178.htm>.

O proglašenju zakona o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [online]. [cit. 05-04-2012]. Dostupné z www: <www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/3179.htm>.

O starostovi letos rozhodnou ještě zastupitelé, ale v roce 2014 už možná voliči [online]. [cit. 09-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.epravo.cz/zpravodajstvi/o-starostovi-letos-rozhodnou-jeste-zastupitele-ale-v-roce-2014-uz-mozna-volici-65713.html>>.

Otázka přímé volby starostů rozdělila delegáty sněmu Svazu měst a obcí [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z www: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/spolecnost/_zprava/898842>.

PILET, Jean-Benoit. *The direct election of mayors in Wallonia. Analysis of a debate in progress* [online]. 2007 [cit. 15-04-2012]. Dostupné z www: <http://www.ucc.ie/academic/govern/euroloc/student/Jean-Benoit_Pilet.doc>.

Plán nelegislativních úkolů vlády na 2. pololetí 2007 [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/7b466f091f192529c125731d00277e47/\\$FILE/w070725a.0849.pdf>](http://racek.vlada.cz/usneseni/usnweb.nsf/0/7b466f091f192529c125731d00277e47/$FILE/w070725a.0849.pdf).

Pozměňovací návrhy k návrhu zákona o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/pozmnavr/t042202.doc >](http://www.psp.cz/eknih/1998ps/tisky/pozmnavr/t042202.doc).

Proběhlo veřejné slyšení v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.primavolba.eu/aktuality/probehlo-verejne-slyseni-v-poslanecke-snemovne-parlamentu-ceske-republiky/>](http://www.primavolba.eu/aktuality/probehlo-verejne-slyseni-v-poslanecke-snemovne-parlamentu-ceske-republiky/).

Programové prohlášení Vlády České republiky ze 4. srpna 2010 [online]. [cit. 14-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf>](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

Projev Vratislava Mynáře, předsedy SPOZ, na tiskové konferenci strany 29. června 2011 [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.youtube.com/watch?v=VwrucFL1_zI>](http://www.youtube.com/watch?v=VwrucFL1_zI).

Přímá volba starostů – anketa [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/newsletterArchiveDetail.aspx?itemID=48>](http://www.smocr.cz/newsletterArchiveDetail.aspx?itemID=48).

Přímá volba starostů – co možná nevíte [online]. [cit. 05-03-2012]. Dostupné z [www: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>](http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx).

Přímá volba starostů. Hrozba nebo naděje? [online]. [cit. 28-04-2012]. Dostupné z [www: <http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf>](http://smscr.cz/content/obsah/124/informacni_zpravodaj_5_6_2011.pdf).

Přímá volba starostů: největší rozruch budí otázka kompetencí [online]. 3.3.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z [www: <http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400>](http://www.starostove-nezavisli.cz/novinky/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci?start=400).

Přímá volba starostů netáhne [online]. [cit. 15-04-2012]. Dostupné z [www: <http://tresnicka.kscm.cz/article.asp?thema=4099&item=54557>](http://tresnicka.kscm.cz/article.asp?thema=4099&item=54557).

Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuse [online]. 29.3.2011 [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>>.

Příspěvek Jakuba Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx>>.

Příspěvek Jaroslava Petržely na IX. Sněmu SMO ČR [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice--k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx>>.

Příspěvek Libora Lukáše na Regionálním sněmu ODS v Luhačovicích 9. dubna 2011 [online]. [cit. 09-05-2012]. Dostupné z www: <<http://www.liborlukas.cz/kestazeni.php?id=19>>.

Příspěvek Lukáše Rothanzla z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/file/priloha-c-3-mgr-rothanzl-doc.aspx>>.

Příspěvek Marka Bandy na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

Příspěvek Petra Koláře na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx>>.

Príspevek Viktora Paggia na veřejné diskusi „Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne?“ v Praze 7.12.2010 [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

Rozhovor pro Moderní obec – Přímá volba starostů [online]. [cit. 25-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.vlasak.eu/tp/texty-2/medium/2301>>.

Rozhovor se Stanislavem Polčákem „Mým cílem je snižování administrativní zátěže“ [online]. 12.4.2011 [cit. 28-04-2012]. Dostupné z www: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6482514>>.

RYŠAVÝ, Zdeněk. Přímá volba starostů? Jen s většími pravomocemi. [online]. 18.6.2011 [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <http://www.zdenekrasy.cz/vismo/dokumenty2.asp?u=600003&id_org=600003&id=78407&p1=&p2=&p3=,>>.

ŠKALOUDOVÁ, Pavla. Ptali jsme se na vaše názory na přímou volbu starosty [online]. 7.3.2012 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <http://jicinsky.denik.cz/zpravy_region/jicinsko-nazory-na-primou-volbu-starosty-20120307.html>.

Usnesení vlády č. 8/2011 [online]. [cit. 20-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

Usnesení Vlády České republiky ze dne 20. července 2011 č. 555 [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/\\$FILE/555%20uv110720.0555.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/5255FA315F9C1833C12578D90031ED95/$FILE/555%20uv110720.0555.pdf)>.

Usnesení Vlády České republiky ze dne 25. ledna 2012 č. 55 [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <[http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/\\$FILE/55%20uv120125.0055.pdf](http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/625468E0AE3C261DC125798F0044D790/$FILE/55%20uv120125.0055.pdf)>.

Usnesení XII. Sněmu Svazu [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/searchResult.aspx?searchText=XII.+sn%c4%9bm&languageID>>

Ústava České republiky [online]. [cit. 13-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html> >.

Věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: <<http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid...?id=zp...doc>>.

VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů* [online]. 7.7.2005 [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6180233>>.

Veřejné slyšení k petici za přímou volbu starostů, primátorů, hejtmanů a prezidenta [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: < <http://www.spoz.cz/tiskove-zpravy/verejne-slyseni-k-petici-za-primou-volbu-starostu-primatoru-hejtmanu-a-prezidenta/>>.

VIDAČAK, Igor. *Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy* [online]. [cit. 20-3-2012]. Dostupné z www: <<http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/10.pdf>>.

Vláda přerušila diskusi k přímé volbě starostů [online]. 2.6.2011 [cit. 30-04-2012]. Dostupné z www: < <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-prerusila-diskusi-k-prime-volbe-starostu--84564/>>.

Vládní návrh zákona o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/039schuz/s039160.htm> >.

Výsledky senátních a komunálních voleb [online]. [cit. 21-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.cevro.cz/cs/cevroevue/aktualni-cislo-on-line/2006/10-11/193757-vysledky-senatnich-komunalnich-voleb.html>>.

Wallonie Election directe des bourgmestres? Le groupe MR suit Charles Michel Le règne du J'y suis, j'y reste [online]. [cit. 08-05-2012]. Dostupné z www: <http://archives.lesoir.be/wallonie-election-directe-des-bourgmestres-le-groupe-mr_t-20030116-Z0MPOU7.html>.

XII. Sněm Svazu měst a obcí se konal ve Zlíně [online]. 27.7.2011 [cit. 26-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6498172>>.

Zákon o obcích (128/2000) [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <[http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-Sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html)>.

Zápis z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24.7.2008 [online]. [cit. 11-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.mvcr.cz/soubor/zapis-konference-final-pdf.aspx>>.

Zástupci Svazu jednali s poslanci o přímé volbě starostů a novele zákona o obcích [online]. [cit. 25-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/zastupci-svazu-jednali-s-poslanci-o-prime-volbe-starostu-a-novele-zakona-o-obcich.aspx>>.

Záznam z IX. Sněmu [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/snem/ix-snem-smo-cr/zaznam-z-ix-snemu.aspx>>.

Záznam z VIII. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 29. a 30.5.2003 [online]. [cit. 20-03-2012]. Dostupné z www: <<http://www.smocr.cz/snem/viii-snem-smo-cr/zaznam-z-viii-snemu-svazu-mest-a-obci-cr-konaneho-ve-dnech-29-a-30-5-2003.aspx>>.

Záznam veřejné diskuse Přímá volba starostů a primátorů: ano či ne? [online]. [cit. 23-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.youtube.com/watch?v=RQ4a76GkcUk>>.

Zemanovci sehnali 100 tisíc podpisů pro přímou volbu prezidenta [online]. [cit. 09-04-2012]. Dostupné z www: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/138395-zemanovci-sehnali-100-tisic-podpisu-pro-primou-volbu-prezidenta/>>.