

PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.

Srovnávací studie č. 5.305
listopad 2010

Obsah:

OBECNÁ VÝCHODISKA	2
PŘÍKLADY ZEMÍ S PŘÍMOU VOLBOU STAROSTŮ:	3
MAĎARSKO	3
POLSKO	4
SLOVENSKO	4
SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	5
MOŽNÉ ARGUMENTY PRO A PROTI ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ	6
LITERATURA	8

Obecná východiska

Obce¹ jsou základním prvkem při výkonu veřejné správy, to znamená, že v sobě integrují jak volenou samosprávu, tak přenesený výkon části státní správy na tzv. prvním stupni. Obecně se pro tyto činnosti používá označení místní správa.

Organizaci místní správy je třeba pojímat v kontextu celého systému veřejné správy, její struktury, hierarchizace a z toho vyplývajících pravomocí. Místní správa je jakýsi derivát systému organizace státu, a stejně tak politického systému. Základem pro výkon místní správy je vyváženost výkonných a kontrolních pravomocí (včetně pravomoci vydávat regulační normy).

Základní modely organizace místní správy jsou analogické s modely vyvažování moci legislativní a exekutivní na centrální úrovni veřejné správy.

Přímá volba starosty představuje model, kde je větší důraz kladen na exekutivu. Přímá volba starostů posiluje jejich politickou autoritu a postavení. Jejich mandát je silnější než v případě zvolení zastupitelstvem. Dochází zde k silné personifikaci odpovědnosti v osobě starosty. Z tohoto pohledu je blízký prezidentskému systému např. ve Spojených státech amerických, nebo systémům, kde je dominantní postavení vlády vůči parlamentu (např. Spojené království).

Tomu odpovídá i dikce příslušných právních norem, které starostovi dávají větší pravomoci, především v oblasti výkonu státní správy a výkonu vyhlášek nebo jiných regulací vyhlášených zastupitelstvem.

¹ Pro účely této práce budeme používat pojem obce. V některých zemích není základní jednotka veřejné správy nazývaná obec, ale používá se pojmu municipalita. Ta může jako základní jednotka veřejné správy sdružovat i několik obcí (sídel).

Přímá volba starostů není v evropských zemích blízkých svou tradicí České republice rozšířena. Častější je model kolektivní správy, kdy starosta vystupuje jako „první mezi rovnými“, je volen zastupitelstvem a jeho podpora vychází od většiny členů zastupitelstva. Fakticky je tedy vytvářen koaliční systém politické odpovědnosti většině v zastupitelstvu se všemi důsledky, tedy i s možností odvolání starosty. Důvody k tomuto kroku mohou být jak věcné - špatný výkon svěřených pravomocí, nebo dokonce jejich překročení, tak formálně politické - změna členů koalice.

Příklady zemí s přímou volbou starostů:

Maďarsko

Starosta je volen ve všech obcích přímo v jednomandátovém volebním obvodu². Pravidla jsou stejná jako pro volbu poslanců v jednomandátových obvodech (používá se dvoukolový systém absolutní většiny). Na základě svého zvolení se starosta stává členem, respektive předsedou zastupitelstva (čl. 44/B maďarské ústavy). Starosta je neodvolatelný, což posiluje jeho pravomoci vůči zastupitelstvu. Jedinou možností odvolání je, že je zastupitelstvo rozpuštěno Národním shromážděním, tedy maďarským parlamentem.

Maďarská úprava odlišuje výkon samosprávy a státní správy na úrovni obce. Zastupitelstvo nemá právo přezkoumávat rozhodnutí starosty v oblasti výkonu státní správy, může tak činit pouze v případě výkonu samosprávy. Výkonem státní správy je pověřen pouze starosta na základě vládního nařízení (čl. 44/B maďarské ústavy).

Článek 44/A maďarské ústavy stanoví, že zastupitelstvo:

- řídí a spravuje záležitosti samosprávy samostatně, jeho rozhodnutí lze přezkoumat pouze z hlediska zákonnosti,
- vykonává vlastnická práva k majetku samospráv, samostatně hospodaří s příjmy samosprávy a může na vlastní odpovědnost podnikat,
- je oprávněno mít vlastní příjmy k plnění zákonem stanovených úkolů a získává dále státní dotaci, přiměřenou k těmto úkolům,
- stanoví v rámci zákona druhy a výši místních daní,
- v rámci zákona upravuje samostatně vlastní organizaci a jednací řád,
- může určit znak samosprávného celku a udělovat místní vyznamenání a čestná uznání,

² Podle původní úpravy byli starostové přímo voleni pouze v obcích do 10 000 obyvatel, v obcích nad 10 000 byli voleni zastupitelstvem.

- ve veřejných záležitostech, týkajících se místního společenství se může obrátit na rozhodující orgán se žádostí,
- může se volně spojovat s jinými zastupitelskými sbory, vytvářet zájmové sdružení pro zastoupení společných zájmů, v mezích své působnosti spolupracovat s místní samosprávou jiných zemí a stát se členem mezinárodní organizace samospráv.

V rámci své působnosti může vydávat nařízení, která nejsou v rozporu s vyššími právními předpisy.

V rámci výkonu těchto pravomocí stojí starosta v čele zastupitelstva a zastupitelstvo rozhoduje jako kolektivní orgán a může pověřovat starostu výkonem konkrétních činností. V rámci těchto pravomocí může zastupitelstvo kontrolovat činnost starosty. Na návrh starosty může zastupitelstvo ze svého středu zvolit místostarosty. Ti mají pravomoci pouze v oblastech, na které se vztahují pravomoci zastupitelstva.

Polsko

Polsko přistoupilo k přímé volbě v roce 2002. Přímou jsou voleni starostové všech obcí, bez ohledu na velikost sídla (čl. 169 polské ústavy).

Právo navrhnout kandidáty mají politické strany, společenské organizace a skupina oprávněných voličů v závislosti na velikosti obce³.

Pro samotnou volbu se využívá klasický většinový dvoukolový systém. Kandidát může být v prvním kole zvolen, jestliže získá více než 50 % odevzdaných platných hlasů. Pokud tuto podmínku nikdo nesplní, postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem odevzdaných platných hlasů do druhého kola.

V souvislosti se zavedením přímé volby Polsko změnilo také znění 72 souvisejících právních norem. Mimo jiné došlo také k úpravě pravomocí starosty ve vztahu k radě.

Slovensko

Podle článku 69 slovenské ústavy jsou orgány obce obecní zastupitelstvo a starosta. Jejich funkční období je čtyřleté. Vzájemný vztah těchto orgánů je nezávislý, to znamená, že každý z nich má své vlastní pravomoci. Obecně platí, že starosta vykonává pravomoci ve všech oblastech, ve kterých nemá explicitně pravomoci zákonem garantováno zastupitelstvo, navíc je statutárním zástupcem obce a zastupuje obec v majetkoprávních záležitostech (§ 13 zákona

³ Např. v obci do 5 000 obyvatel je to 150 oprávněných voličů, v obcích nad 100 000 obyvatel jsou to 3 000 oprávněných voličů.

o obecnem zriadeniu⁴). Navíc může starosta pozastavit rozhodnutí zastupitelstva, a to tím způsobem, že nepodepíše usnesení zastupitelstva).

Ústava (čl. 71 ústavy) umožňuje převést na obec výkon státní správy. Při výkonu státní správy má starosta postavení správního orgánu. Proti rozhodnutí starosty při výkonu státní správy je odvolacím orgánem nadřizený orgán státní správy, proti rozhodnutí starosty při výkonu samosprávy je možné se odvolat pouze k soudu. Členové zastupitelstva mohou starostu interpelovat. Zákon o obecnem zriadeniu (§ 13) vymezuje neslučitelnost funkcí starosty.

Zastupitelstvo může na návrh starosty zvolit jeho zástupce. Zástupce starosty musí být členem zastupitelstva a může jím být odvolán. Pokud skončí mandát starosty, jeho zástupce ho nahradí do zvolení nového starosty (§ 13b).

Pro volby starostů⁵ se používá jednokolový systém relativní většiny (§ 44 zákona o volbách), to znamená, že vítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů. V případě rovnosti hlasů se konají nové volby. Kandidátní listiny mohou podávat politické strany i nezávislí kandidáti, kteří musí kandidaturu podpořit peticí občanů (§ 21 zákona o volbách).

Slovenská právní úprava (§ 13a zákona o obecnem zriadeniu) stanoví, že zastupitelstvo obce může vyhlásit hlasování občanů o odvolání starosty, pokud o to požádá nejméně 30 % oprávněných voličů. Důvodem případného odvolání jsou taxativně vymezené okolnosti: hrubé či opakované zanedbávání povinností, porušování právních předpisů a nezpůsobilost po dobu nejméně šesti měsíců vykonávat úřad. Aby bylo hlasování občanů platné, musí se ho zúčastnit nejméně polovina oprávněných voličů.

Spolková republika Německo

Právo na místní samosprávu upravuje čl. 28 odst. 2 Základního zákona SRN (německé ústavy). Způsob úpravy výkonu samosprávy je svěřen do kompetence spolkových zemí. Přímá volba starostů byla ve Spolkové republice Německo zavedena v některých spolkových zemích pod vlivem okupační správy vítězných mocností. Struktura pravomocí starostů se lišila v závislosti na okupační správě. V Dolním Sasku, Severním Porýní – Vestfálsku byl po britském vzoru vytvářen systém městských manažerů, a starostové jsou proto voleni radou města. Oproti tomu v Bádensku – Württembergsku nebo Bavorsku byl vztah mezi starostou a městskou radou, pokud jde o pravomoci a váhu rozhodování, prakticky vyrovnaný a po vzoru USA jsou starostové voleni přímo. Jejich funkční období je šestileté. Na starostu přitom

⁴ Zákon č. 13/1990 Z.z.

⁵ Zákon č. 346/1990 Z.z., o volbách do orgánů samosprávy obcí

nemůže kandidovat občan jiného členského státu Unie.⁶ Starosta je předsedou zastupitelstva a má plné hlasovací právo⁷.

Většinový dvoukolový systém umožňuje zvolení v prvním kole, pokud kandidát získá více než 50 % odevzdaných platných hlasů. Pokud nikdo nezvítězí, následuje druhé kolo⁸.

Vztah starosty a rady je v Bavorsku vymezen zákonem (tzv. obecní řád). Rada má výkonné pravomoci v plném rozsahu, pokud zákon nestanoví, že se jedná o výlučnou pravomoc starosty. Jeho pravomoci jsou vymezeny v čl. 37 obecního řádu. Rada nemá pravomoc starostu odvolat a starosta nemá pravomoc navrhnout rozpuštění zastupitelstva.⁹

Další evropské země, kde se starostové volí přímo:

Albánie, Makedonie (Bývalá svazová republika Jugoslávie Makedonie), Portugalsko, Kypr, Slovinsko, Rumunsko, Bulharsko, Ukrajina.

Možné argumenty pro a proti zavedení přímé volby starostů

Případná pro a proti ve vztahu k přímé volbě starostů spolu úzce souvisí. Jako typický argument pro přímou volbu starostů se např. uvádí skutečnost, že mohou oživit politickou participaci občanů na místní úrovni, protože představují přímou vazbu mezi voliči a samosprávou. Protiargumentem je, že starosta je především výkonným orgánem s kompetencemi spíše administrativní povahy, který by při jejich výkonu měl být především kontrolován.

Politická kontrola starosty v systému přímé volby je přenesena na občany a v zásadě znesnadňuje sesazení starosty v případě, že řádně nevykonává své povinnosti. Samotný výkon veřejné správy tak může být v důsledku starostovy nečinnosti ohrožen. Např. slovenská právní úprava toto nebezpečí řeší formou vytvoření mechanismu lidového hlasování o odvolání starosty, to ovšem vyžaduje výraznou aktivizaci občanů. U slovenské úpravy je v této souvislosti zajímavou skutečností, že pro volbu starosty se používá jednokolový systém relativní většiny. Tento systém nevyžaduje opětovnou účast voličů ve volbách v druhém kole. Výhodou přímé volby starostů je jednoznačné oddělení výkonu státní správy a samosprávy na úrovni obcí, pokud je starosta samostatně odpovědný za výkon státní správy. Zde naopak jeho

⁶ Evropské právo upravuje možnost volit a být volen v místních volbách i pro občany jiného členského státu, pokud splní stanovené podmínky podle čl. 22 Smlouvy o fungování EU a následně směrnice Rady 94/80/ES.

⁷ Germany: Administration Meets Community: Arthur Edwards and Job van der Meer In: H. Daemen & L. Schaap (eds). *Citizen and city; developments in fifteen local democracies*. Delft: Eburon, 2000, str. 95-109.

⁸ Tamtéž

⁹ Tamtéž

neodvolatelnost ze strany zastupitelstva a přímá odpovědnost voličům může zaručit nezávislý výkon státní správy na základním stupni.

Z pohledu České republiky vznikají v souvislosti se zavedením přímé volby výrazné politické náklady. V první řadě si případné zavedení přímé volby vyžádá ústavní změnu (zejména čl. 101) a následně změnu zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení. Upraven bude muset být i zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí¹⁰.

Jak již bylo uvedeno v úvodu, přímá volba starostů vytváří model, který je systémově blízký prezidentským systémům. V těchto systémech je volený zastupitelský sbor oddělen od výkonné moci a je vybaven pravomocemi v oblasti legislativní činnosti, pravomoci v oblasti politické kontroly exekutivy jsou omezeny. To posiluje nezávislost exekutivy a její přímou vazbu na voliče.

V systému obecního zřízení tak dochází k vytvoření modelu, kdy zastupitelstvo schvaluje příslušné obecně závazné normy v rámci výkonu samosprávy a starosta řídí obecní úřad a výkon státní správy, resp. je odpovědný za výkon správních rozhodnutí a realizaci rozhodnutí zastupitelstva přijatých v rámci samosprávné působnosti.

Všechny modely přímé volby starostů, které jsou uvedeny výše, umožňují kandidaturu nezávislých osobností. To může ještě posílit politickou nezávislost starosty na složení zastupitelstva. Kontrolní pravomoci zastupitelstva jsou vzhledem ke starostovi omezené, vyvstává otázka, zda zde nehrozí potenciální nebezpečí ze zneužití pravomocí starostou, a to především v menších obcích.

Jako vhodný se proto jeví kombinovaný model, kdy by se starosta volil přímo, ale současně by musel být na kandidátce volebního subjektu kandidujícího do zastupitelstva¹¹. V případě jeho zvolení by se pořadí na listině posunulo o jedno místo. Starosta by tak získal silnější mandát vůči ostatním členům zastupitelstva. Nevýhodou tohoto systému je, že vylučuje kandidaturu nezávislých osobností, které se nechtějí vázat na žádný subjekt.

S ohledem na velký počet obcí v České republice by jistě stálo za úvahu aplikovat přímou volbu starosty v malých obcích, kde nejsou starostové ze zákona uvolněni.

¹⁰ To jsou pouze základní zákony, např. v Polsku podle jejich internetové sbírky zákonů měnili v souvislosti se zavedením přímé volby starostů 72 zákonů. I v České republice by toto číslo bylo jistě relativně vysoké, záleželo by ovšem na vymezených pravomocích starosty.

¹¹ V podstatě jde o izraelský model přímé volby premiéra.

Literatura

Arthur Edwards and Job van der Meer: Germany: Administration Meets Community: In: H. Daemen & L. Schaap (eds). *Citizen and city; developments in fifteen local democracies*. Delft: Eburon, 2000, str. 95-109.

J. A. Chandler: Místní správa v liberálních demokraciích, Doplněk, Brno 1998

Vladimír Klokočka: Ústavy států Evropské unie, Linde, Praha 2005

Syllová, Pítrová, Paldusová a kol: Lisabonská smlouva, komentář. C.H. Beck, Praha 2010