

**Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Ústav správních a sociálních věd**

**Perspektivy přímé volby starostů a primátorů v prostředí
české veřejné správy**

Bc. Dominika Mikésková

**Diplomová práce
2019**

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Dominika Mikésková**
Osobní číslo: **E17933**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu: **Perspektivy přímé volby starostů a primátorů v prostředí české veřejné správy**
Zadávací katedra: **Ústav správních a sociálních věd**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cílem práce je popis a analýza specifík přímé volby starostů a primátorů jako nástroje přímé demokracie na obecní úrovni. Na základě teoretické základny a pohledů odborníků z praxe analyzovat možné výzvy a dopady užití tohoto modelu v prostředí české veřejné správy a navrhnout možná doporučení.

Osnova:

- Vymezení základních pojmů.
- Postavení starosty a současná právní úprava volby starosty v České republice.
- Charakteristika přímé volby starostů a její politický kontext.
- Analýza přímé volby starostů v prostředí české veřejné správy.
- Vyhodnocení analýzy, navržení možných doporučení.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: cca 50 Stran

Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. Základy organizace veřejné správy v ČR. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

NOVOTNÝ, Vladimír a kol. Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika). Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-215-8.

PECHANEC, Pavel. Přímá demokracie v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-700-1.

RYŠAVÝ, Dan a ŠARADÍN, Pavel. Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-042-1.

SCHILLER, Theo. Local direct democracy in Europe. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, c2011. ISBN 3531182501.

Vedoucí diplomové práce:

Ing. Jan Fuka, Ph.D.

Ústav správních a sociálních věd



Datum zadání diplomové práce: 3. září 2018

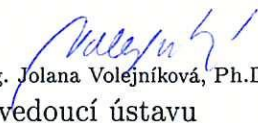
Termín odevzdání diplomové práce: 30. dubna 2019

doc. Ing. Romana Provažníková, Ph.D.
děkanka



L.S.

doc. Ing. Jolana Voléjníková, Ph.D.
vedoucí ústavu



V Pardubicích dne 3. září 2018

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil/a, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 9/2012, bude práce zveřejněna v Univerzitní knihovně a prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2019

Bc. Dominika Mikésková

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala svému vedoucímu práce Ing. Janu Fukovi, Ph. D. za jeho odbornou pomoc, cenné rady, trefné připomínky a za celkové odborné vedení této diplomové práce. Dále můj velký dík patří panu Mgr. Michalu Zitkovi, MPA, tajemníku Magistrátu města Pardubic, bez kterého by tato práce neměla tak rozsáhlé podklady, a který mi byl velkou nápomocí především díky umožnění výjezdu na Slovensko, do Německa, ale i do Senátu České republiky. Dále bych rovněž chtěla poděkovat za spolupráci Ing. Jánú Mokošovi, primátorovi města Vysoké Tatry, Ulrichu Pötzschovi, starostovi města Selb, Ing. Martinu Charvátovi, primátorovi města Pardubice a Jaroslavu Kuberovi, předsedovi Senátu České republiky. Poděkování v neposlední řadě patří rodičům, kteří mi studium umožnili a plně mne v něm po celou dobu podporovali a také mému příteli za obrovskou podporu během zpracování této práce, ale i v průběhu celého studia.

ANOTACE

Cílem této diplomové práce je analýza přímé volby starostů a primátorů v prostředí české veřejné správy realizovaná formou rozhovorů s představiteli české veřejné správy, ale i představiteli veřejné správy ve Spolkové republice Německo a ve Slovenské republice. Dílčím cílem je zhodnocení analýzy a perspektivy přímé volby starostů a primátorů v České republice. Rozhovory byly následně podrobeny rozboru a výsledky těchto rozhovorů byly poté shrnuty. Na základě uskutečněných rozhovorů byla specifikována rizika a možné dopady zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice.

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná správa, státní správa, samospráva, demokracie, starosta, přímá volba starostů

TITLE

Perspectives of direct election of mayors in the Czech public administration

ANNOTATION

The aim of this diploma thesis is an analysis of the direct election of mayors in Czech public administration in the form of interviews with representatives of Czech public administration as well as representatives of public administration in the Federal Republic of Germany and the Slovak Republic. Another partial goal is to also evaluate an analysis and perspective of the direct election of mayors in the Czech Republic. The interviews were subsequently analysed and the results of these interviews were then summarized. Based on the interviews conducted, the risks and possible impacts of introducing the direct election of mayors in the Czech Republic were specified.

KEYWORDS

Public administration, state administration, self-government, democracy, mayor, direct election of mayors

OBSAH

ÚVOD.....	11
1 METODOLOGIE PRÁCE.....	13
2 SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	15
2.1 VYMEZENÍ POJMU SPRÁVA A VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	15
2.2 POJETÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	16
2.2.1 Materiální (funkční) pojetí veřejné správy	17
2.2.2 Organizační (formální) pojetí veřejné správy	18
2.3 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY	19
2.4 ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ A SUBSYSTÉMY VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	20
2.4.1 Státní správa	21
2.4.2 Samospráva.....	22
3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA.....	24
3.1 KRAJE.....	25
3.2 OBCE.....	25
Orgány obce	27
3.3 INSTITUT STAROSTY A PRIMÁTORA V ČESKÉ REPUBLICE	30
3.3.1 Postavení a pravomoc starosty a primátora	31
3.4 PRÁVNÍ ÚPRAVA VOLBY STAROSTY A PRIMÁTORA V ČESKÉ REPUBLICE	32
3.4.1 Volby, volební systémy a systém poměrného zastoupení	32
3.4.2 Volby do zastupitelstev obcí.....	34
3.4.3 Současná právní úprava volby starosty a primátora v České republice.....	36
4 DEMOKRACIE A JEJÍ FORMY.....	39
5 PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ V ČESKÉ REPUBLICE.....	42
5.1 POČÁTEK VÝVOJE DEBATY O PŘÍMÉ VOLBĚ STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ.....	42
5.2 VLÁDA MÍRKA TOPOLÁNKA	44
5.2.1 Vláda Mírka Topolánka a zavedení přímé volby starostů v ČR.....	44
5.2.2 Konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“	46
5.3 VLÁDA PETRA NEČASE	47
5.3.1 Vláda Petra Nečase a zavedení přímé volby starostů v ČR.....	48
5.4 NÁVRH STAN.....	52
5.5 NÁVRH ÚSVIT PŘÍMÉ DEMOKRACIE	55
5.6 NÁVRH SPD	57
5.7 NÁZOROVÉ PROUDY K PŘÍMÉ VOLBĚ STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ V ČESKÉ REPUBLICE	59
6 ANALÝZA PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ	62
6.1 SLOVENSKÁ REPUBLIKA.....	63
6.1.1 Veřejná správa na Slovensku.....	63
6.1.2 Obecní zřízení na Slovensku	64
6.1.3 Přímá volba starostů a primátorů na Slovensku.....	65
6.2 SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	76
6.2.1 Veřejná správa ve Spolkové republice Německo.....	76
6.2.2 Obecní zřízení ve Spolkové republice Německo	78
6.2.3 Přímá volba starostů v Bavorsku	80
6.3 ČESKÁ REPUBLIKA.....	86
6.3.1 Rozhovor s Jaroslavem Kuberou, předsedou Senátu ČR	86
6.3.2 Rozhovor s Mgr. Michalem Zitkem, MPA, tajemníkem Magistrátu města Pardubic	88
6.3.3 Rozhovor s Ing. Martinem Charvátém, primátorem města Pardubic.....	94
7 ZHODNOCENÍ ANALÝZY A PERSPEKTIVY PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V ČESKÉ REPUBLICÉ.....	99
7.1 KOMPARACE SLOVENSKÉ REPUBLIKY A SPOLKOVÉ ZEMĚ BAVORSKO	99

7.2	KOMPARACE NÁZORŮ PŘEDSTAVITELŮ ČESKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	105
7.3	PERSPEKTIVY PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ V ČESKÉ REPUBLICE	108
	ZÁVĚR.....	112
	POUŽITÁ LITERATURA	115
	SEZNAM PŘÍLOH.....	124

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Obrázek 1: Schematické znázornění pojetí veřejné správy	17
Obrázek 2: Schematické znázornění orgánů obce	29
Tabulka 1: Odlišení veřejné správy a soukromé správy se zřetelem na vztah k právu	15
Tabulka 2: Označení orgánů obce podle typu obce	27
Tabulka 3: Komparace vybraných ukazatelů veřejné správy na Slovensku, v Bavorsku a v České republice	99
Tabulka 4: Komparace názorů představitelů české veřejné správy na problematiku zavedení institutu přímé volby starostů a primátor v ČR.....	105

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
Sb.	Sbírka zákonů
SMO ČR	Svaz měst a obcí České republiky
SMS	Sdružení místních samospráv
MV ČR	Ministerstvo vnitra České republiky
STAN	Starostové a nezávislí
ODS	Občanská demokratická strana
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
SPD	Svoboda a přímá demokracie
ZMOS	Združenie miest a obcí Slovenska
ÚMS	Únie miest Slovenska
SR	Slovenská republika
SRN	Spolková republika Německo

ÚVOD

Přímá volba starostů a primátorů patří neoddiskutovatelně k aktuálním a velmi zajímavým tématům veřejné správy v České republice. Lze říci, že v evropských státech se jedná již o jakýsi trend v postupném zavádění tohoto institutu, neboť velké množství států přímou volbu starostů a primátorů má implementovanou v rámci své veřejné správy konkrétně v rámci obecního zřízení, a to buď plošně, výběrově či fakultativně. Například v postkomunistických zemích, konkrétně v zemích východní a střední Evropy, je nepřímá volba výjimkou. Přímou volbu v těchto zemích zavedlo např. Polsko či Chorvatsko. Česká republika je tak určitou výjimkou, neboť tento institut v rámci své veřejné správy zaveden nemá a trendu zatím „nepodlehla“. Přímá volba starostů a primátorů se rovněž nabízí jako určité řešení problému české komunální politiky, a to nízkého zájmu občanů o komunální politiku, a s tím spojenou nízkou účastí občanů v komunálních volbách. Voliči se rovněž obtížně ztotožňují s politickými stranami, jejich kandidáty a politickým programem, které strany nabízejí. Jedním z možných východisek je již zmiňovaná přímá volba, která by měla občany či voliče více zapojit do komunální politiky a zvýšit jejich zájem o ni. Myšlenka přímé volby starostů a primátorů má svůj původ v zavedení přímé volby prezidenta republiky ČR, která byla prvním krokem ke zvýšení participace občanů na politickém dění. Je však nutno poznamenat, že přímá volba starostů a primátorů je tématem daleko rozsáhlejším a složitějším. Přímá volba starostů a primátorů je určitým kontroverzním tématem, neboť s sebou přináší velkou řadu nezodpovězených otázek a budí rozruch v mnoha oblastech, ať se jedná o změnu legislativy, volebního systému, vzájemného vztahu starosty či primátora obce a ostatních orgánů obce, o rozsah kompetencí starosty obce apod. Otázka zavedení přímé volby starostů a primátorů rovněž budí emoce i v rámci debat mezi veřejností a napříč politickým spektrem.

V rámci České republiky doprovází zavedení tohoto institutu velmi rozsáhlé a bouřlivé diskuze, které poukazují na aktuálnost, ale zároveň i na problematičnost tohoto tématu. Tyto diskuze probíhají nejen na půdě Poslanecké sněmovny, ale i mezi odborníky, právníky, na půdě Svazu měst a obcí České republiky a Sdružení místních samospráv, ale i mezi samotnými starosty jednotlivých obcí či na úrovni laické veřejnosti. Zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice není tématem novým. Diskuze začaly probíhat již kolem roku 2000. Přímá volba starostů byla tehdy pouze okrajovým tématem. První významnější kroky byly činěny až za vlády Mirka Topolánka, která přímou volbu starostů a primátorů zakomponovala do svého programového prohlášení. Od té doby byly předloženy

konkrétní návrhy zákonů, avšak žádné z nich neuspěly. Debata nad zavedením přímé volby starostů a primátorů tedy přetrvává i v současné době a není zatím jasné, jaký bude výsledek.

V diplomové práci jsou definovány základní pojmy - veřejná správa, státní správa, samospráva, územní samospráva, volby a volební systémy, demokracie, dále popis současné veřejné správy v České republice, vymezení současného postavení starosty a primátora v české veřejné správě a rovněž i způsob voleb. Cílem diplomové práce je popis a analýza specifik přímé volby starostů a primátorů a na základě teoretické základny a pohledů odborníků z praxe analyzovat možné výzvy a dopady užití tohoto modelu v prostředí české veřejné správy a rovněž navrhnout určitá doporučení. Analýza specifik přímé volby starostů a primátorů je realizovaná formou polostrukturovaného rozhovoru jak s představiteli české veřejné správy, tak i s představiteli zahraniční veřejné správy. Analýza je provedena u dvou sousedních zemí, a to Slovenska a Německa.

Diplomová práce je rozčleněna do sedmi kapitol. První kapitola nabízí metodologické postupy užitě v diplomové práci. Druhá kapitola se věnuje oblasti veřejné správy, její definici, pojetí veřejné správy, dělení veřejné správy, ale také jejím subsystémům, tedy státní správě a samosprávě. Třetí kapitola pojednává o územní samosprávě. Tato kapitola vymezuje kraj, ale především obec a její orgány, z nichž nejdůležitější pro tuto diplomovou práci je postavení starosty a primátora. Tato kapitola rovněž definuje volby a volební systémy, především volby do zastupitelstev obcí, z nichž následně vzejde i volba starosty obce. Čtvrtá kapitola se následně věnuje demokracii, především jejím formám, zastupitelské neboli reprezentativní demokracii a přímé demokracii. Pátá kapitola se již zmiňuje o přímé volbě starostů a primátorů v České republice. Především se tato kapitola věnuje vývoji debat a návrhům zákonů ohledně zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů jednotlivých politických stran v rámci České republiky. Stěžejní šestá kapitola již patří mezi praktickou část diplomové práce. Tato kapitola se zabývá analýzou institutu přímé volby starostů a primátorů nejprve ve dvou sousedních státech České republiky, a to ve Slovenské republice a ve Spolkové republice Německo. Smyslem výjezdu do těchto zemí bylo provedení hloubkových rozhovorů na téma přímé volby starostů a primátorů, neboť je v těchto státech institut přímé volby starostů a primátorů již etablován. Rovněž byly provedeny hloubkové rozhovory s představiteli a osobnostmi české veřejné správy. Poslední, sedmá kapitola pak nabízí zhodnocení analýzy a zamyšlení se nad perspektivami přímé volby starostů a primátorů v České republice.

1 METODOLOGIE PRÁCE

Teoretická část diplomové práce se opírá o metodu literární rešerše a analýzu odborných pojmů. V rámci literární rešerše byla zkoumána a rozebírána česká i zahraniční literatura, především knižní publikace a články v odborných vědeckých časopisech. Literární rešerše se týkala základních témat, která byla následně rozčleněna v diplomové práci do jednotlivých kapitol. Prvním rozsáhlým tématem byla veřejná správa, její pojetí, druhy a subsystemy veřejné správy – státní správa a samospráva. V rámci této problematiky jsem čerpala od řady autorů zabývajících se tímto tématem. Jednalo se např. o Hendrycha a jeho publikace Správní právo: obecná část či Správní věda – Teorie veřejné správy. Dále diplomová práce čerpala od Skulové: Rozhodování ve veřejné správě, Bandžaka: Správní právo – obecná část, Břeně: Základní charakteristika veřejné správy či Lochmanové: Veřejná správa – Základy veřejné správy. Důležitým autorem pro oblast veřejné správy byl také Průcha a jeho tři zásadní publikace - Správní právo, Základy veřejné správy a správního práva a Veřejná správa a správní právo. Velkým dílem přispěly i publikace z dílny Horzinkové a Novotného, dále Pekové, Pilného a Jetmara či Pomahače a Vidlákové. Druhým obsáhlým tématem byla kapitola věnující se územní samosprávě – obcím a krajům. Stěžejními prameny při zpracování této kapitoly byly legislativní prameny, jednak zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Tématem spadajícím stále do druhé kapitoly pak byla problematika voleb a současné úpravy starosty obce jakožto vrcholného představitele obecního úřadu. V rámci této oblasti jsem čerpala především od autorů Antoše: Principy voleb v České republice, Antoše a Wintra: Volby, demokracie a politické svobody, Filipa a Schelleho: Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev, Hlouška, Kopečka a Šedy: Politické systémy, Chytilka, Šedy, Lebedy a Čaloudy: Volební systémy a Lebedy: Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence. Podstatným pramenem byl však i zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Třetí kapitola věnující se problematice demokracie a jejím formám – zastupitelská a přímá demokracie vznikla na základě následujících publikací od autorů: Balík: Komunální politika, Dahl: O demokracii, Dočekalová a Švec: Úvod do politologie, Pechanec: Přímá demokracie v České republice a Pavlíček: Ústavní právo a státověda. Poslední kapitola věnující se hlavnímu tématu diplomové práce - přímé volbě starostů již čerpala převážně z internetových zdrojů, legislativních pramenů a odborných vědeckých časopisů, z nichž můžeme jmenovat Veřejnou správu, Obec a finance, Moderní obec či Deník veřejné správy.

Praktická část diplomové práce byla založena na provedení kvalitativního výzkumu. Hendl (2012) ve své publikaci zmiňuje, že někteří autoři zabývající se vědeckým bádáním považují kvalitativní výzkum za součást výzkumu kvantitativního, jiní pak jako jeho protiklad. Hendl (2012, s. 48) dále poznamenává, že „výzkumník vyhledává a analyzuje jakékoliv informace, které přispívají k osvětlení výzkumných otázek, provádí deduktivní a induktivní závěry“. Mezi základní metody sběru dat v rámci kvalitativního přístupu Hendl (2012) řadí pozorování, interview a sběr dokumentů. Švaříček a Šedová et al. (2007) ve své publikaci zmiňují, že mezi nejužívanější metody sběru dat patří zúčastněné pozorování, hloubkový rozhovor a ohniskové skupiny. Pro potřeby praktické části diplomové práce jsem zvolila metodu interview, tedy provedení hloubkového rozhovoru, konkrétně rozhovoru polostrukturovaného. Polostrukturovaný rozhovor s otevřenými otázkami se vyznačuje předem připraveným katalogem témat a také sepsanými otázkami, které je nezbytné v rámci rozhovoru prodiskutovat. Hendl (2012) ve své publikaci zmiňuje, že v rámci polostrukturovaného rozhovoru (v rámci jeho publikace rozhovor pomocí návodu) je na zvážení samotného tazatele, jakým způsobem a v jakém pořadí otázky položí. Značnou výhodou tohoto rozhovoru je svoboda v jeho vedení. Rozhovory jsem v rámci diplomové práce provedla celkem čtyři. Praktickou část diplomové práce lze zjednodušeně dělit do dvou částí. První část obsahuje popis a analýzu specifík přímé volby starostů a primátorů prováděnou na základě hloubkového rozhovoru uskutečněného na Slovensku a v Německu, z důvodu srovnání zkušeností s fungováním přímé volby starostů a primátorů. Díky tajemníkovi Magistrátu města Pardubic mi bylo umožněno setkat se a provést rozhovor s primátorem města Vysoké Tatry, Ing. Jánem Mokošem, a to přímo v obci, kde sídlí městský úřad Vysoké Tatry, ve Starém Smokovci. Následně jsem vyjela do německého města Selb a uskutečnila rozhovor se zdejším starostou Ulrichem Pötzschem. Druhá část pak obsahuje rozhovory s významnými osobami veřejné správy v České republice, a to tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zítkem, MPA, primátorem města Pardubic Ing. Martinem Charvátem a předsedou horní komory Parlamentu České republiky, Jaroslavem Kuberou.

Pro zjištění výsledků jsem využila metodu komparativní analýzy včetně indukce a porovnávání případů. Švaříček a Šedová et al. (2007, s. 207) ve své publikaci sdělují, že na základě dat, která již máme k dispozici, musí výzkumník „nejen poukázat na zajímavost nasbíraných surových dat, jak se často děje, nýbrž materiál podrobit systematické analýze a interpretaci“. Kvalitativní analýza je dle Hendla (2012, s. 223) „uměním zpracovat data smysluplným a užitečným způsobem a nalézt odpověď na položenou výzkumnou otázku“.

2 SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY

2.1 Vymezení pojmu správa a veřejná správa

V rámci definování pojmu veřejná správa se obvykle vychází z vymezení pojmu správa. Pražák (1905, s. 1) definoval ve své publikaci správu jako „*činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“. Takto definovaná správa v sobě obsahuje činnosti směřující k naplnění cílů nejen veřejných, ale i soukromých. Správu tedy můžeme kategorizovat v obecném pojetí na soukromou a veřejnou. Hlavní difference těchto dvou pojmů můžeme nacházet v cíli, který sledují soukromá i veřejná správa, dále také v míře právní vázanosti. Soukromá správa, jak již vyplývá z názvu, spravuje záležitosti soukromé. K dosažení svých cílů si sama určuje prostředky, metody či úkoly. Soukromé subjekty se řídí vlastní vůlí. Naopak ve veřejné správě dochází ke správě záležitostí veřejných. Veřejná správa vykonává úkoly dané zákony či jinými právními předpisy, a proto má menší autonomii při změně těchto úkolů. Další rozdílností je již zmiňovaná právní vázanost. Soukromá správa je více nezávislá ve svém konání z toho důvodu, že je právním řádem vázána pouze negativně. Soukromá správa tak může činit vše, co jí není zákonem vysloveně zakázáno. Právní řád vymezuje pouze pole výkonů a jednání. Naopak veřejná správa je právním řádem vázána více, a to jak negativně, tak i pozitivně, kdy dochází k vymezení působností a pravomocí jednotlivých vykonavatelů či skupině vykonavatelů (Bandžak, 2011; Břeň, 2014; Hendrych, 2009; Hendrych, 2014; Káňa, 2007; Mates & Starý, 2009; Skulová, 1996). Na tuto skutečnost poukazuje i čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, který deklaruje, že „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“. Další rozdíl mezi soukromou a veřejnou správou spočívá v tom, že v rámci veřejné správy mají určité veřejné instituce či správní úřady postavení monopolu při výkonu veřejných služeb (Gordon, 1986).

Tabulka 1: Odlišení veřejné správy a soukromé správy se zřetelem na vztah k právu

	Veřejná správa	Soukromá správa
Aktivní vztah k právu	Má možnost obecně zavazovat, podílí se na tvorbě a aplikaci práva, podílí se také na vydávání individuálních a některých normativních právních aktů.	Zavazuje pouze toho, kdo je k soukromé správě v nějakém organizačním vztahu (např. zaměstnanec podniku).
Pasivní vztah k právu	Může provádět svoji činnost jen na základě zákona a v zákonem stanovených mezích.	Může činit vše, co není zákonem výslovně zakázáno.

Zdroj: Svoboda & Schelle (2007)

Je nutno podotknout, že výše vymezené rozdíly mezi soukromou a veřejnou správou nejsou a ani nemohou být absolutní, neomezené. V současné době dochází k postupnému smazávání rozdílů mezi veřejnou a soukromou správou. K tomuto faktu dochází hlavně z důvodu neurčitosti a nedefinovanosti pojmu „veřejný zájem“, ale také z důvodu existence mnoha služeb poskytovaných veřejnosti, které jsou poskytovány jak subjekty veřejného práva, tak i subjekty práva soukromého. Dochází tedy k prolínání a překrývání oblastí obou sektorů (Hendrych, 2009; Hendrych, 2012; Hendrych, 2014; Špaček, 2016).

Veřejná správa je mnohými autory zabývajícími se veřejnou správou nazývána jako určitý sociální či společenský fenomén. Hendrych (2014) uvádí, že informace o veřejné správě jsou výsledkem zájmu celé řady vědních oborů, nejen správní vědy. Tato pozornost vědních oborů vedla k rozvoji, ale i řadě dosažených výsledků studia veřejné správy. Samotná veřejná správa je multidisciplinární vědou spolupracující s celou řadou vědních disciplín. Pojem veřejná správa je pojmem obširným, neexistuje tedy jedna jasně vymezená a platná definice. Autoři publikací zabývající se veřejnou správou (Hendrych, 2009; Horzinková & Novotný, 2010; Horzinková & Novotný, 2012; Pomahač, 2011; Pomahač & Vidláková, 2002; Sládeček, 2013) upozorňují na náročnost vymezení a definování tohoto pojmu díky její pestrosti, rozmanitosti správních činností či jedinečným vztahům, které v rámci veřejné správy vznikají.

Veřejná správa je základním termínem užívaným ve správním právu. Každý z autorů vymezuje veřejnou správu jinak, z různých pohledů. Veřejná správa je charakterizována jako určitá činnost (druh činnosti) nebo instituce (organizace), která veřejnou správu realizuje. Z tohoto pohledu se odlišují i jednotlivé definice veřejné správy správních teoretiků. Průcha (2003, s. 53) pod veřejnou správou rozumí „*správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů*“. Na druhé straně Staša (2003) definuje veřejnou správu pomocí jejích znaků. Veřejná správa je dle Staši (2003, s. 26) jednou ze „*skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem zmocněné osoby v zájmu příslušného celku:*

- *zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti,*
- *zajišťují nebo i přímo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti,*
- *řeší některé své vnitřní poměry.*

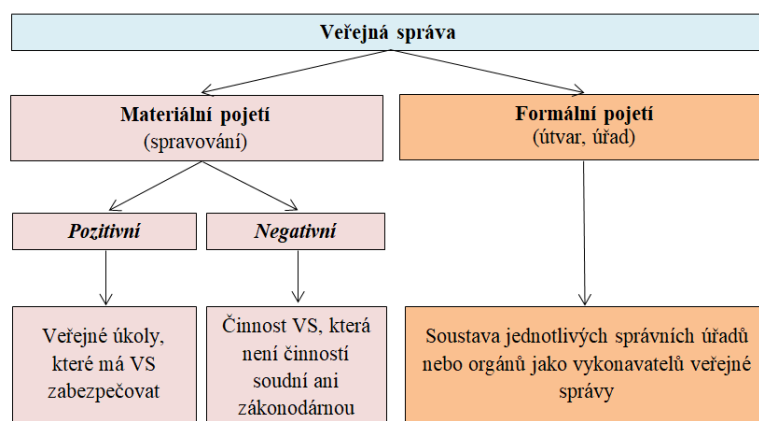
2.2 Pojetí veřejné správy

Jak již bylo zmíněno výše, veřejná správa je chápána ze dvou hledisek, buď jako určitá činnost nebo jako instituce či organizace provádějící veřejnou správu. Pojem veřejná správa

autoři (Bandžak, 2011; Břeň, 2014; Hendrych, 2014; Horzinková & Novotný, 2010; Horzinková & Novotný, 2012; Lochmannová, 2017; Průcha, 2007; Průcha, 2014; Sládeček, 2013; Mates & Starý, 2009; Peková, Pilný & Jetmar, 2008; Skulová, 1996; Svoboda & Schelle, 2007) chápou ve dvou různých pojetích:

- veřejná správa v materiálním (funkčním) pojetí,
- veřejná správa v organizačním (formálním) pojetí.

Toto pojetí veřejné správy názorně prezentuje obrázek č. 1 od Bandžaka (2011).



Obrázek 1: Schematické znázornění pojetí veřejné správy

Zdroj: upraveno podle Bandžak (2011)

2.2.1 Materiální (funkční) pojetí veřejné správy

V materiálním pojetí je veřejná správa řadou autorů (Bandžak, 2011; Horzinková & Novotný, 2010; Horzinková & Novotný, 2012; Nahodil et al., 2017; Peková, Pilný & Jetmar, 2012; Průcha, 2007; Skulová, 1996) chápána jako soubor správních činností veřejných subjektů s cílem plnění veřejných záležitostí, které jsou prospěšné celé společnosti. Veřejná správa je tak činností státních orgánů a orgánů, na které byl výkon veřejné správy přenesen, delegován. V tomto pojetí není prvořadým cílem určit, kdo je vykonavatelem správních činností vedoucích k dosažení vymezeného cíle, nýbrž náplň vykonávané činnosti. Podstatou tohoto pojetí je náplň veřejné správy, dále její poslání, úkoly a povaha těchto úkolů. V souhrnu můžeme říci, že jde o „výkon podzákonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy“ (Průcha, 2007, s. 50). Činnostmi se dle Pekové, Pilného a Jetmara (2012) rozumí plánování, organizování, rozhodování či dozor uplatňovaný v zákonných mezích.

Veřejnou správu v materiálním (funkčním) pojetí můžeme vymezit pozitivně a negativně. Pozitivní vymezení se uskutečňuje konkrétním výčtem, negativní poté tzv. substrakcí neboli odečítáním. Pozitivně vymezená veřejná správa v materiálním pojetí zahrnuje veřejné úkoly,

které má v praxi uskutečňovat. Jak již bylo psáno výše, není rozhodující, kdo je vykonavatelem (správní úřady, ostatní orgány státní správy, samosprávné orgány či orgány soukromoprávní) těchto veřejných úkolů. Podstatou je vymezit působnost těchto orgánů, která poukáže na stupeň centralizace či decentralizace státní moci v určitém státě (Hendrych, 2014; Sládeček, 2013). Bandžak (2011, s. 43, 44) ve své publikaci vymezuje základní vlastnosti pozitivně vymezené veřejné správy. *Veřejná správa je „činnost mající autoritativní mocenskou (nařizovací) i organizující povahu. Jedná se o činnost podzákonnou vykonávanou ve veřejném zájmu sledující veřejné cíle. Veřejná správa je výkonného charakteru.“*

Jak bylo zmíněno výše, negativní vymezení je založeno na tzv. substrakci neboli odečítání. Vychází se z definování veřejné moci a jejích dílčích složek - zákonodárná moc, výkonná moc, soudní moc. Veřejná správa je poté dle Bandžaka (2011) tzv. zbytkovou kategorií. Veřejná správa je charakterizována jako suma činností, které nelze klasifikovat jako zákonodárné a soudní. Výhodou tohoto vymezení je fakt, že zákonodárnou a soudní moc lze na rozdíl od té výkonné vcelku dobře charakterizovat. Na druhou stranu však definice předkládá pouze hrubé nastínění pojmu veřejná správa zaměřující se spíše na výčet toho, co veřejná správa není (Bandžak, 2011; Hendrych 2014; Mates & Starý, 2009).

2.2.2 Organizační (formální) pojetí veřejné správy

Organizační neboli také formální pojetí veřejné správy se nezaměřuje na činnosti veřejné správy, ale na její vykonavatele, tedy orgány veřejné správy, které byly pověřeny prováděním veřejných záležitostí, veřejných úkolů. Rozhodujícím faktorem tedy je, kdo veřejnou správu vykonává v rámci organizačního systému, a to buď přímo či zprostředkovaně. V zásadě může jít o instituce, které disponují pravomocí a působností k výkonu veřejných záležitostí (Bandžak, 2011; Horzinková & Novotný, 2010; Horzinková & Novotný, 2012; Nahodil et al., 2014; Peková et al., 2008; Průcha, 2007; Skulová, 1996; Sládeček, 2013).

Průcha (2014) ve své publikaci zmiňuje, že veřejnou správu nereprezentuje pouze stát prostřednictvím jeho orgánů, ale na výkonu veřejné správy se podílí i veřejnoprávní subjekty jakožto nositelé a představitelé veřejné moci ve státě. Za určitých okolností se na výkonu veřejné správy mohou podílet i subjekty soukromoprávní. Taková varianta přichází v úvahu *„tehdy a tam, kdy si subjekty veřejné správy zadají výkon veřejných služeb, jež by jinak měly provést samy, u soukromoprávních subjektů. V takovém případě jejich činnost není soukromou, nýbrž je veřejnou správou, neboť je vykonávána ve veřejném zájmu“* (Průcha, 2007, s. 58). Průcha dále zmiňuje, že taková situace může nastat pouze za předpokladu, že lze

postavení veřejnoprávního subjektu zastat jiným subjektem a „*nevylučuje-li to povaha věci*“ (Průcha, 2007, s. 58).

2.3 Druhy veřejné správy

V předešlé kapitole byla vymezena veřejná správa z materiálního a organizačního pojetí. Toto dělení vycházelo ze základní dělby moci ve státě, tzn. oddělení moci zákonodárné, výkonné a soudní. Na dělbu moci však v praxi můžeme pohlížet ještě z jiného úhlu, a to v návaznosti na územní členění státu (kraje, obce). Výše zmíněné dělení moci mají výrazný vliv na to, zda bude veřejná správa vykonávána státem a jeho orgány nebo budou jejími úkoly pověřeny ostatní subjekty veřejné správy (Hendrych, 2014).

Přestože veřejná správa je těžko definovatelným pojmem, v praxi evidujeme snahu tento pojem vymežit, charakterizovat a více přiblížit pomocí rozličných hledisek a z různých úhlů pohledů. Je však nutné podotknout, že mezi odborníky ani zde neexistuje plná shoda při snaze o členění veřejné správy dle různých hledisek. První způsob členění nabízí ve své publikaci Hendrych (2014) a Mates a Starý (2009), kteří veřejnou správu člení z mnoha hledisek, z nichž můžeme jmenovat:

- organizační uspořádání,
- právní forma,
- úkoly veřejné správy.

Hledisko organizačního uspořádání je z uvedených hledisek nejsložitější a nejnáročnější. Přestože v posledních letech dochází k postupnému sblížení struktur veřejné správy, zejména v rámci Evropské unie (dále jen EU), neexistuje jedno univerzální organizační uspořádání veřejné správy, neboť každý stát má svá určitá specifika, která se do veřejné správy daného státu přenášejí. Každý stát si tak vytváří své organizační uspořádání veřejné správy, které je zakotveno v Ústavě a ústavních zákonech jednotlivých států. Zpravidla jsou však dodržována určitá pravidla týkající se organizace veřejné správy, jako např. centralizace, decentralizace, koncentrace, dekoncentrace a jiné (Hendrych, 2012; Hendrych, 2014; Mates & Starý, 2009).

Druhým kritériem dělení veřejné správy je právní forma. Tento pohled vychází z postavení účastníků právních vztahů (rovné a nerovné) a užívání forem veřejného či soukromého práva. Dle právní formy rozlišujeme tedy veřejnou správu vrchnostenskou, fiskální a také pečovatelskou neboli jinak řečeno obstaravatelskou. Vrchnostenská neboli výsostná správa je uskutečňována pomocí práva veřejného a užívá veřejnoprávní prostředky. Bandžak (2011),

Hendrych (2014) i Mates a Starý (2009) se shodují, že takováto forma veřejné správy je představována následujícím postupem: „*právní předpis – správní akt – donucovací opatření*“. Vrchnostenská správa je výrazem nerovného postavení účastníků. Typicky se jedná o oblast vybírání daní. Opakem vrchnostenské správy je správa fiskální. Fiskální správa je výrazem soukromého práva. Pro fiskální správu je typické rovnocenné, tedy nenadřazené postavení vykonavatelů v rámci veřejné správy. Fiskální správa se uplatňuje především v oblasti finanční či oblasti týkající se státního majetku, majetkové. Poslední oblastí je správa pečovatelská neboli také obstaravatelská. Někdy též nazývána službou veřejnosti. Tuto správu nelze zařadit dle výše uvedených kategorií do správy vrchnostenské, ani do fiskální. Tato správa se zaobírá společenskými potřebami obyvatel (Bandžak, 2011; Hendrych, 2012; Hendrych, 2014; Lochmannová, 2017; Mates & Starý, 2009).

Segmentace veřejné správy dle úkolů je obtížnou záležitostí z toho důvodu, že poslání, cíle a úkoly ve veřejné správě se v čase mění a vyvíjí. Nejjednodušeji můžeme veřejnou správu dle úkolů členit na správu zabezpečující (obstarávající) a správu zasahující. Zaměříme-li se na vymezení veřejné správy dle úkolů podrobněji, důležité je zmínit obsahové hledisko, které se zaměřuje na oblasti veřejné správy a její úkoly. Mates a Starý (2009) i Hendrych (2014) vymezují jako základní činnosti správu politickou, hospodářskou, ekologickou či sociální (Bandžak, 2011; Hendrych, 2012; Hendrych, 2014; Mates & Starý, 2009).

2.4 Organizační uspořádání a subsystémy veřejné správy

Organizační výstavba veřejné správy je usměrňována jejími organizačními principy, z nichž můžeme jmenovat např. princip centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, princip územní, věcný a funkční či princip monokratický a kolegiální. V zásadě můžeme říci, že neexistuje jediný všeobecně platný model veřejné správy a jejího organizačního uspořádání. Každý stát má své určité jedinečné vlastnosti, které se přenášejí i do organizačního uspořádání daného státu. Organizační uspořádání a základy veřejné správy v České republice (dále jen ČR) jsou uvedeny v Ústavních základech veřejné správy. Ústavní základy jsou tvořeny Ústavou České republiky (dále jen Ústava) a Ústavními základy. Spolu s Listinou základních práv a svobod pak představují ústavní pořádek ČR (Bandžak, 2011; Nahodil et al., 2014).

Systém veřejné správy tvoří v zásadě dva subsystémy, a to státní správa a samospráva. Jde o elementární dělení veřejné správy dle subjektů (orgánů), které ji zajišťují. Tyto zmíněné subsystémy nejsou oddělené a nepůsobí mezi nimi princip nadřazenosti a podřazenosti. Státní správa a samospráva jsou naopak v komplementárním vztahu a vzájemně se prolínají

(Bandžak, 2011; Břeň, 2014; Heger, 2012; Horzinková & Novotný, 2012; Horzinková & Novotný, 2008). „Podle současného moderního pojetí oba dva tyto systémy působí vedle sebe, přičemž se zdůrazňuje základní právo na samosprávu“ (Průcha, 1997, s. 45). Zmíněné právo na samosprávu je zajištěno v Ústavě a dalších specifických zákonech, např. v zákoně č. 128/2000 Sb., O obcích (obecní zřízení) a zákoně č. 129/2000 Sb., O krajích (krajské zřízení) (Horzinková & Novotný, 2012). Z důvodu dalšího směřování diplomové práce se budu dále věnovat více samosprávě, než státní správě.

2.4.1 Státní správa

Originálním nositelem moci ve státě a současně klíčovým subjektem veřejné správy je stát. Můžeme tedy říci, že správa prováděná a uskutečňovaná státem a orgány státu, jakožto organizačními složkami státu se nazývá státní správa. Státní správa je jádrem veřejné správy, ve které má určující a důležitou roli. Můžeme říci, že samotná veřejná správa by bez státní správy nemohla existovat (Břeň, 2014; Káňa, 2007; Lochmannová, 2017; Nahodil et al., 2014; Průcha, 2007; Průcha, 2014).

Horzinková a Novotný (2012, s. 21) definují státní správu jako „systém výkonných orgánů státní moci“. Dále autoři zmiňují, že jde o „organizační činnost vymezenou právními předpisy, které za její výkon činí odpovědné určité instituce“.

Pro státní správu je též charakteristické, že je vázána zákony (činnost podzákonná), má za úkol právní normy provádět a vykonávat (tzn. činnost výkonná) a v její pravomoci je uplatňovat a využívat mocenské nástroje, např. vydávat správní akty (tzn. nařizovací činnost). Státní správa je vykonávána v zájmu celé společnosti. Státní správa uskutečňuje rozhodnutí státu v mezích stanovených zákonem – jde o vykonání principu legality. Mezi další významné rysy státní správy můžeme řadit principy vztahů založené na nadřízenosti a podřízenosti či princip dekoncentrace, který značí přenášení výkonu státní správy na veřejnoprávní korporace či soukromoprávní subjekty (Horzinková & Novotný, 2008; Horzinková & Novotný, 2012; Káňa, 2007; Nahodil et al., 2014; Peková et al., 2012; Průcha, 2007; Průcha, 2014; Svoboda & Schelle, 2007).

Mezi subjekty neboli nositele státní správy řadíme prioritně stát, který je však reprezentován či zastupován státními orgány, které vykonávají správu jeho jménem a v jeho zájmu. Jedná se o tzv. přímý výkon státní správy prostřednictvím orgánů státu. Přímými vykonavateli státní správy je prezident České republiky, vláda, ministerstva, dále správní úřady s celostátní působností (přímo řízené vládou, řízené ministerstvy, územní odborný správní úřad, s omezenou územní působností) a veřejné ozbrojené sbory. Nositelem státní

správy může být i jiný subjekt či jeho orgán, např. veřejnoprávní korporace, které byly zákonem pověřeny výkonem státní správy. Uskutečňují tedy přenesený výkon státní správy. Jedná se o tzv. přenesenou působnost, kterou uskutečňují obce a kraje v určitém rozsahu vedle své samostatné působnosti. Výkonem státní správy však mohou být pověřeny i fyzické či právnické osoby soukromého práva, a to na základě zákona, ale i správním rozhodnutím. V tomto ohledu se odlišují od veřejnoprávních korporací, které mohou být zmocněny pouze zákonem. Takovéto subjekty pak vykonávají státní správu nepřímou. Můžeme mezi ně řadit např. obecní úřady, pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady či speciální orgány obcí a krajů (Bandžak, 2011; Břeň, 2014; Horzinková & Novotný, 2008; Horzinková & Novotný, 2012; Káňa, 2007; Lochmannová, 2017; Nahodil et al., 2014; Tomancová, Schelle & Schelleová, 2009; Svoboda, Schelle, Schelleová & Vičar, 2008).

Státní správu v zásadě můžeme dělit na ústřední a územní. Ústřední státní správu vykonávají a reprezentují ministerstva či jiné ústřední správní úřady (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže) v rámci celého území státu. Územní státní správu pak územní správní úřady (např. finanční úřady) v určitém vymezeném územním celku (Břeň, 2014; Lochmannová, 2017; Tomancová et al., 2009).

2.4.2 Samospráva

Současná podoba samosprávy má základ již v dávném období, kdy byla realizována myšlenka samostatného středověkého města. Rozvinutí této myšlenky nastalo až v období vzniku právního státu liberálního. Idea samosprávy je kompatibilní pouze s demokracií, která staví na pluralitě názorů a zájmů či spolupráci státu se subjekty samosprávy, tedy veřejnoprávními subjekty (Průcha, 2007; Průcha, 2014).

Banžak (2011) a Horzinková a Novotný (2008, s. 22) definují samosprávu jako „*právo uspořádat a řídit část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu na vlastní odpovědnost*“. Jinak definují samosprávu Tomancová et al. (2009, s. 27), kteří ji popisují jako „*oblast veřejné správy, která je ze zákona svěřena subjektům, kterých se bezprostředně týká (obce, kraje, společenstva)*“. Jedná se tedy o správu vlastních záležitostí samostatně občany, kteří žijí v určitém území za pomoci svých sil, prostředků a nástrojů. Svá přání realizují a uskutečňují pomocí volených orgánů obce či kraje. Spolu se státní správou samospráva participuje na správě veřejných záležitostí. Samospráva tedy vykonává vlastní působnost, ale i tzv. přenesenou působnost, kdy stát na samosprávné orgány přeneše, deleguje některé ze svých

povinností (Heger, 2012; Horzinková & Novotný, 2008; Horzinková & Novotný, 2012; Káňa, 2007; Svoboda & Schelle, 2007; Tomancová et al., 2009).

Vyomezíme-li vztah samosprávy a státní správy, můžeme říci, že státní správa vykonává v určitých případech dozor nad činností samosprávy. Neexistuje však podřízenost samosprávy vůči státní správě. Můžeme též poznamenat, že samospráva je na státu a jeho orgánech poměrně nezávislá. O absolutní nezávislosti nemůžeme hovořit z toho důvodu, že stát stanovuje podmínky pro fungování samosprávy. V předešlé podkapitole zabývající se státní správou bylo psáno, že veřejná správa by bez státní správy nemohla existovat. Co se týče samosprávy, je to opačně. Stát či veřejná správa bez samosprávy existovat, může (Horzinková & Novotný, 2008; Horzinková & Novotný, 2012; Lochmannová, 2017; Nahodil et al., 2014; Svoboda & Schelle, 2007).

Samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu, tedy veřejnoprávními subjekty, které mají hromadný charakter. V případě samosprávy je uplatňován princip decentralizace. Oproti státní správě v samosprávě neexistuje princip nadřízenosti a podřízenosti. V převážné většině samospráva funguje na principu kolegiálního rozhodování, ale ne absolutně (Káňa, 2007; Průcha, 2007; Svoboda & Schelle, 2007; Tomancová et al., 2009).

Samosprávu obvykle členíme na územní a zájmovou. Mezi vykonavatele veřejné správy můžeme vedle územních samosprávných celků – obcí a krajů řadit i subjekty zájmové samosprávy. Autoři se shodují, že hlavním představitelem samosprávy zájmové jsou profesní komory. Mezi ostatní subjekty samosprávy můžeme řadit veřejné pojišťovny, vysoké školy či zájmová sdružení (Bandžak, 2011; Hendrych, 2014; Horzinková & Novotný, 2010; Káňa, 2007; Lochmannová, 2017; Průcha, 2014; Svoboda & Schelle, 2007; Svoboda et al., 2008).

Mezi charakteristické znaky zájmové samosprávy patří společný zájem, personální základ, podmíněnost členství v profesní komoře určitými podmínkami, z nichž můžeme jmenovat dosažení určitého vzdělání, složení profesních zkoušek či absolvování určité praxe. Dalším rysem je zákonný základ, který značí, že příslušník profesní komory je vázán zákony, ale také vnitřními předpisy samotné komory (tzv. stavovské předpisy), které-li poruší, může být kárně potrestán. V neposlední řadě mezi znaky patří právní subjektivita a ekonomický základ (Břeň, 2014; Horzinková & Novotný, 2010; Káňa, 2007; Novotný, Klíma, Králiková & Dudor, 2017).

Územní samospráva bude rozpracována v následující kapitole, neboť je klíčovou pro další vývoj diplomové práce.

3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Územní samospráva je klíčovou oblastí pro následující směřování diplomové práce. Územní samospráva v České republice je upravena jednak základním zákonem nejvyšší právní síly, tedy Ústavou České republiky, která tím poukazuje na nenahraditelnost a významnost územní samosprávy a jednak zákony č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů a č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, obcích, okresních úřadech a zákonem o hlavní městě Praze. Tyto zákony nabízejí bližší specifikaci jednotlivých územních samosprávných celků.

Podle čl. 8 hlavy první Ústavy České republiky „*se zaručuje samospráva územních samosprávných celků*“. Bližší specifikace územní samosprávy je vymezena v hlavě sedmé – územní samospráva. Dle čl. 99 hlavy sedmé Ústavy České republiky je územní samospráva v rámci České republiky tvořena jednak základními územními samosprávnými celky, obcemi a vyššími územními samosprávnými celky, kraji. Článek 100 vymezuje právo územního společenství občanů spravovat své vlastní záležitosti, a tedy uplatňovat své právo na samosprávu. Článek 101 odst. 3 poté vymezuje územní samosprávné celky jako „*veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*“.

Čl. 100 odst. 2 zmiňuje, že „*obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku*“. Z této definice můžeme pozorovat, že byť je krajům Ústavou přiznáno vyšší postavení, neznamená to však, že by zde existovala nadřazenost a podřazenost, tedy např. nadřazenost krajské správy nad obecní správou. Územní samosprávné celky – obce a kraje jsou zcela autonomní a rovnocenné (Průcha, 2014).

Problematikou územní samosprávy, jejím členěním na obce a kraje včetně jejich orgánů se zabývá také řada autorů věnující se veřejné správě, např. Balík (2009), Bandžak (2011), Čmejrek, Bubeníček a Čopík (2010), Hendrych (2014), Horzinková a Novotný (2010), Káňa (2007), Lochmannová (2017), Novotný et al. (2017), Peková et al. (2008), Průcha (2007), Průcha (2014), Schelle (2016), Sládeček (2013), Svoboda a Schelle (2007), Svoboda et al. (2008), Tomancová et al. (2009), Valeš et al. (2006).

3.1 Kraje

Kraj je v České republice vyšším územním samosprávným celkem, který je upraven zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Kraj je dle § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích vymezen jako „*územní společenství občanů, které má právo na samosprávu*“. Právo na samosprávu je rovněž zaručeno Ústavou České republiky. Zákon o krajích (2000) rovněž kraj charakterizuje jako veřejnoprávní korporaci, která může vlastnit svůj majetek, se kterým může disponovat, dále hospodařit dle svého rozpočtu za zákonem uložených podmínek a mít tak své vlastní příjmy. § 1 odst. 2 zákona o krajích (2000) dále zmiňuje, že „*kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající*“. Dle zákona o krajích (2000) je hlavním posláním kraje dbát o komplexní územní rozvoj a také pečovat o své občany a jejich požadavky či potřeby.

§ 2 zákona o krajích (2000) se již přímo věnuje výkonu samostatné a přenesené působnosti. Pečuje-li kraj o své záležitosti nezávisle a autonomně, vykonává tak samostatnou působnost. Do pravomocí kraje v rámci samostatné působnosti můžeme řadit především záležitosti týkající se veřejné správy a hospodaření, které jsou svěřeny orgánům obce – zastupitelstvu a radě, dále rozvoj území a potřeb občanů kraje. Tyto pravomoci blíže specifikuje zákon o krajích (2000) v § 35, 36 a 59. Do této působnosti kraje smějí orgány státu zasahovat jen v zákonně stanovených případech či vyžaduje-li to ochrana tohoto zákona. Je-li orgánům kraje zákonem svěřen výkon státní správy, vykonávají tak kraje přenesenou působnost. Na výkon přenesené působnosti obdrží kraj určitý příspěvek pocházející ze státního rozpočtu. Kraj je zákonem vázán zajistit výkon přenesené působnosti. § 2 odst. 3 zákona o krajích (2000) zmiňuje, že kraj v rámci výkonu své samostatné, ale i přenesené působnosti hájí veřejný zájem.

Mezi orgány kraje patří zejména zastupitelstvo kraje, dále rada kraje, hejtman kraje, zvláštní orgány kraje a krajský úřad. Zastupitelstvo kraje si může dále založit výbory jako své činnorodé a kontrolní orgány. Naopak zastupitelstvo kraje je povinno zřizovat finanční výbor, kontrolní výbor a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost. Také radě kraje je umožněno zřizovat své proaktivní a poradní orgány – komise (zákon o krajích, 2000).

3.2 Obce

Základním územním samosprávným celkem je v České republice obec, která je definována a specifikována v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 1 zákona o obcích (2000) obec vymezuje jako „*základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce*“. Obec je též jako kraj veřejnoprávní

korporací. Obec vlastní majetek a též hospodaří dle svého rozpočtu. Obec dle § 2 odst. 1 „vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající“. Posláním obce dle zákona o obcích (2000) je starat se o rozkvět území, dbát o určité potřeby a požadavky občanů a v neposlední řadě zajišťovat a chránit veřejný zájem.

§ 3 a § 4 zákona o obcích (2000) se věnuje členění obcí na obce, městyse, města či statutární města. Zákon o obcích (2000) zmiňuje, že obec mající více jak 3 000 obyvatel (včetně) je nazývána městem, pokud je tak ustanoveno předsedou Poslanecké sněmovny na návrh obce a po posudku vlády. Městysem je pak obec, pokud tento fakt stanoví též předseda Poslanecké sněmovny po konzultaci s vládou, a to opět na návrh dané obce. Pro tuto práci je důležité zmínit specifické postavení velkých a významných měst, která bývají označována a nazývána jako města statutární. Přesný výčet statutárních měst nabízí § 4 odst. 1 zákona o obcích (2000). Statutární města se vyznačují vnitřním členěním na městské obvody a městské části mající vlastní samosprávné orgány. Průcha (2007) dodává, že městské obvody a městské části jsou identické, rozhodnutí, jaké označení zvolí je ponecháno na samotných statutárních městech.

Obec, totožně jako kraj, vykonává jak samosprávu, tak přenesenou působnost. Řídí-li obec svůj okruh záležitostí zcela autonomně a nezávisle, vykonává působnost samostatnou. Obec tak realizuje přímo své právo na samosprávu. Orgány státní správy mohou opět jako v případě krajů zasahovat do této působnosti pouze v případech stanovených zákonem. Do působnosti samostatné spadají záležitosti, které jsou uskutečňovány v sounáležitosti se zájmy občanů dané obce či obcí samotnou. Do této působnosti můžeme tedy řadit rozvoj oblasti sociální péče, potřeby bydlení, vzdělávání a výchovy, ochrany a rozvoje zdraví, dále také oblast informací, dopravy, kultury, bezpečnosti či veřejného pořádku. Samostatné působnosti se blíže věnuje § 84, 85 a 102 zákona o obcích (2000).

Vykonává-li obec státní správu, jedná se o působnost přenesenou, na jejíž výkon získávají obce finanční prostředky pocházející ze státního rozpočtu. Přenesená působnost je dle § 61 zákona o obcích (2000) uskutečňována pomocí orgánu obce v základním rozsahu, v rozsahu pověřeného obecního úřadu uskutečňovaného tímto úřadem či v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávaného daným úřadem. Důležité je zmínit obsah § 8, který upozorňuje, že pokud není zákonem stanoveno, že se jedná o přenesenou působnost, jedná se vždy o působnost samostatnou.

Dle § 5 odst. 1 a 2 je v obecném významu obec samostatně vedena a řízena zastupitelstvem obce. Mezi další orgány obce patří rada obce, starosta, obecní úřad a rovněž zvláštní orgány obce. Z pohledu města pak orgány tvoří zastupitelstvo města, rada města,

městský úřad a zvláštní orgány. Mezi orgány statutárního města pak můžeme řadit zastupitelstvo města, radu města, primátora, magistrát a také zvláštní orgány statutárního města. Jak již bylo psáno výše, statutární města mohou být vnitřně členěna na městské obvody a části. Každý městský obvod je pak řízen zastupitelstvem městského obvodu, radou městského obvodu, starostou, úřadem městského obvodu a zvláštními orgány městského obvodu. Identicky je tomu u městské části (Horzinková & Novotný, 2010; zákon o obcích, 2000). Označení orgánů obce podle již zmíněného typu obce přehledně nabízí tabulka č. 2.

Zastupitelstvu obce je umožněno ustavit výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány, stejně tak radě je umožněno zřizovat komise. Naopak „povinností“ obce je zakládat výbory finanční a kontrolní, jako je tomu u krajských zastupitelstev.

Tabulka 2: Označení orgánů obce podle typu obce

Obec	Městys	Město	Statutární město
zastupitelstvo obce	zastupitelstvo městysu	zastupitelstvo města	zastupitelstvo města
rada obce	rada městysu	rada města	rada města
obecní úřad	úřad městysu	městský úřad	magistrát
starosta	starosta	starosta	primátor
zvláštní orgán obce	zvláštní orgán obce	zvláštní orgán města	zvláštní orgán města

Zdroj: Horzinková & Novotný (2010)

Orgány obce

Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je základním orgánem týkajícím se výkonu samostatné působnosti obce. Působnost zastupitelstva obce je upravena v § 67 – § 98 zákona o obcích (2000). Co se týká přenesené působnosti, tu zastupitelstvo vykonává pouze, stanoví-li to zákon o obcích (2000) či zvláštní zákon. Např. dle § 84 odst. 3 zákona o obcích (2000) zastupitelstvo obce vykonává přenesenou působnost, pokud není zřízena rada obce, pak zastupitelstvo vydává nařízení obce. Zastupitelstvo obce je složeno z členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva se liší dle počtu obyvatel dané obce a velikosti územního obvodu. Volební období zastupitelstva obce je čtyřleté. § 92 zákona o obcích (2000) zmiňuje, že schůze zastupitelstva obce se koná nejméně jednou za 3 měsíce, zpravidla však pokaždé, je-li to nezbytné a potřebné. § 92 zákona o obcích (2000) dále zmiňuje, že „*zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta*“. Z tohoto faktu vyplývá, že účast starosty na jednání zastupitelstva obce je obligatorní. Důležité je zmínit, že zastupitelstvo obce je usnášeníschopné, pokud je zasedání přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva.

Mezi nejdůležitější pravomoci zastupitelstva dle § 84 odst. 2 zákona o obcích (2000) patří schvalování programu rozvoje dané obce v území, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování či zrušování příspěvkových organizací obce či jejich organizačních složek, vydávání obecně závazných vyhlášek, schvalování územního a regulačního plánu obce. Mezi další, a zároveň pro tuto diplomovou práci důležité pravomoci patří volba starosty, volba místostarostů a dalších členů rady obce ze svých řad jako i možnost je rovněž odvolávat. Dále také zřizování či zrušování výborů, o kterých již bylo zmíněno výše, zřizování obecní policie či navázání spolupráce s dalšími obcemi. Zastupitelstvo rozhoduje také v otázkách finančně-právních. Tento výčet pravomocí není taxativní, nýbrž demonstrativní. Bližší specifikaci pravomocí zastupitelstva obce nabízí § 84 a § 85 zákona o obcích (2000).

Rada obce

Ve sféře samostatné působnosti je výkonným orgánem obce rada obce. Působnost rady obce je upravena v § 99 – § 102 zákona o obcích (2000). Z výkonu své funkce je rada obce odpovědná zastupitelstvu obce. Rada obce vykonává mimo samostatné působnosti rovněž přenesenou působnost, ale pouze v rozsahu stanoveným zákonem. Rada obce v přenesené působnosti vydává např. nařízení obce. V menších obcích, kde není tento orgán zřízen, zastává funkci rady obce starosta obce. Rada obce je tvořena starostou, místostarostou či místostarosty a dalšími členy rady. Volí ji zastupitelstvo obce. Počet členů rady obce činí 5 až 11 členů, podmínkou je však lichý počet. Počet členů rady ovšem nesmí být větší jak jedna třetina počtu členů zastupitelstva obce. V obcích, kde zastupitelstvo obce má méně než 15 členů, se rada obce nevolí. Jednání rady obce jsou neveřejná a jsou realizována dle potřeby, není tedy stanoven limit počtu schůzí. Rada obce je usnášeníschopná, pokud je na zasedání a jednání přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů (zákon o obcích, 2000).

Radě obce dle § 102 zákona o obcích (2000) náleží spravovat hospodaření obce podle zastupitelstvem schváleného rozpočtu, vydávat nařízení obce, zastávat roli zřizovatele či zakladatele právnických osob či organizačních složek, které byly založeny zastupitelstvem obce. Dále projednávat návrhy předložené zastupitelstvem či komisemi, plnit funkci kontrolora vůči obecnímu úřadu a komisím v oblasti samostatné působnosti. Další pravomoci rady obce se týkají i organizačních a personálních otázek. Výše zmíněné pravomoci rady obce opět nejsou výčtem kompletním, bližší specifikace kompetencí tedy vymezuje § 102 zákona o obcích (2000).

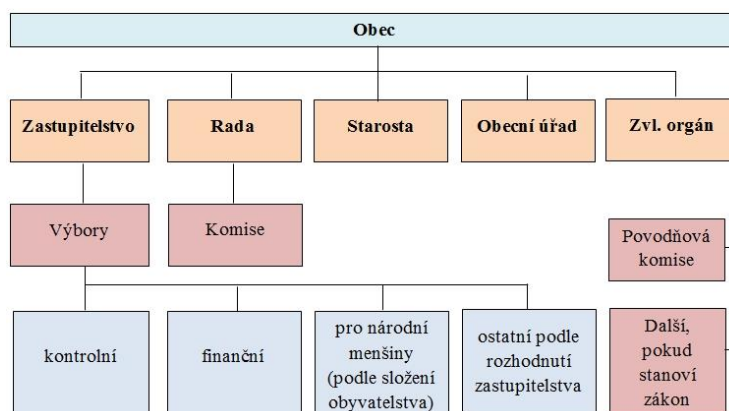
Obecní úřad

Obecní úřad představuje starosta, který stojí v samotném čele obecního úřadu, místostarosta či místostarostové, v případě, že je zřízena funkce tajemníka, pak také tajemník

obecního úřadu a další zaměstnanci obecního úřadu. Tito zaměstnanci jsou radou obce zařazeni do určité organizační struktury obecního úřadu – do oddělení či odborů. Zákon o obcích (2000) se obecnímu úřadu věnuje v § 109 – § 111. Hendrych (2014) poukazuje na určité zvláštní postavení obecního úřadu v rámci ostatních orgánů obce, neboť obecní úřad realizuje a provádí každodenní činnost v oblasti samostatné působnosti, ale zároveň plní určité povinnosti i z oblasti přenesené působnosti - obecní úřad zastává funkci správního úřadu. V rámci samostatné působnosti obecní úřad realizuje úkoly, které mu byly zadány jednak zastupitelstvem obce a jednak také radou obce. Dále do jeho činností spadá i pomoc výborům a komisím zřízených zastupitelstvem a radou obce (Hendrych, 2014; zákon o obcích, 2000).

§ 110 odst. 1 zákona o obcích (2000) poznamenává, že „v obcích s pověřeným úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, který je zaměstnancem obce“. Ostatním obcím je umožněno též zřídit funkci tajemníka, je to však ponecháno na jejich vlastním uvážení, zda tuto funkci zřídí či nikoli. Pokud funkce tajemníka není zřízena, zastává tuto roli starosta obce. Tajemník obecního úřadu je ze své činnosti odpovědný starostovi obce. Plní funkci vrchního zaměstnavatele úřadu. Pravomoci tajemníka obecního úřadu vymezuje § 110 odst. 4 zákona o obcích, z nichž můžeme jmenovat např. to, že uskutečňuje zadané úkoly zastupitelstvem, radou či přímo starostou obce či realizuje přenesenou působnost, která však není přímo vymezena radě obce či jiným zvláštním orgánům obce. Na zasedání zastupitelstva obce a rady obce tajemník obecního úřadu participuje poradním hlasem. Důležité je zmínit, že tajemník úřadu má dle § 110 odst. 6 zákaz být členem jakékoli politické strany či politického hnutí (zákon o obcích, 2000).

Dalším orgánem obce je čelní představitel obecního úřadu, tedy starosta. Jelikož je tato osoba pro další pokračování diplomové práce zásadní, bude jí věnována celá další kapitola. Schématické znázornění jednotlivých orgánů obce prezentuje obrázek č. 2.



Obrázek 2: Schématické znázornění orgánů obce

Zdroj: upraveno podle Horzinková & Novotný (2010)

3.3 Institut starosty a primátora v České republice

Statut starosty obce v České republice je součástí právního řádu České republiky, a to nikoliv součástí Ústavy České republiky, ale součástí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Ústava ČR z orgánů obce vymezuje pouze zastupitelstvo obce, o ostatních orgánech pojednává konkrétněji až přímo zákon o obcích (2000). Schelle (2014) zmiňuje, že institut starosty není institutem novým, nevznikl spolu se vznikem České republiky 1. 1. 1993, nýbrž existoval již od roku 1848, kdy došlo k revolučním tendencím, a s tím souvisejícím zrušením poddanství a vrchnostenské správy a se vznikem nové organizace veřejné správy. V únoru roku 1861 pak byla vydána tzv. Schmerlingova ústava, která vymezovala pravidla obecního zřízení a také institut starosty tak, jak ho známe dnes. Schelle (2014, s. 71) píše, že tehdy „*obecní záležitosti zastupoval obecní výbor a představenstvo. Představenstvo obce se skládalo ze starosty a nejméně dvou obecních radních*“. Schelle (2014) dokonce zmiňuje, že funkce starosty měla ve 30. letech 20. století velmi významné postavení v rámci veřejné správy. Mezi lety 1939 a 1945 však docházelo k postupné likvidaci obecních samospráv včetně starostů obcí. Jak píše Hendrych (2012, s. 4) mezi lety 1945 – 1989 „*státní správa, jako správa vykonávaná orgány státu, absorbovala veškerou správu věcí veřejných*“.

Statut starosty byl plně obnoven znovu až po roce 1989, kdy revoluční společenské a rovněž politické změny velmi silně a citelně postihly také oblast veřejné správy. Základním právním předpisem porevoluční doby se stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů. V návaznosti změny těchto právních předpisů byly přijaty i prováděcí předpisy, např. zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon České národní rady č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon České národní rady č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí a další. Tyto zákony ustanovily, že základní jednotkou obecní samosprávy se stala obec (Schelle, 2014).

1. ledna 1993 došlo k rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky a ke vzniku samostatné České republiky. V souladu s těmito změnami došlo k přijetí Ústavy České republiky, která v čl. 8 deklaruje zaručení samosprávy územních samosprávných celků. Celé územní samosprávě se věnuje v člancích 99 – 105. Postupně docházelo také ke správní reformě, jejímž výsledkem bylo přijetí zákonů zabývajících se územní samosprávou, které v upravené a novelizované podobě platí do současnosti. Jedná se o tyto zákony: zákon

č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu (Schelle, 2014).

3.3.1 Postavení a pravomoc starosty a primátora

Institut starosty je v současnosti v České republice upraven, jak již bylo řečeno výše, zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), přesněji § 103 – § 108. Co se týká správné terminologie, ve statutárních městech se neuzívá pojmu starosta, nýbrž pojmu primátor statutárního města. Starosta obce je čelním představitelem obecního úřadu a reprezentuje obec ve vnějších vztazích. Starosta však vykonává nejen reprezentativní, ale i „výkonnou“ roli, ze které je přímo odpovědný zastupitelstvu obce. Balík (2009) poukazuje na fakt, že přestože je starosta nejviditelnějším a nejhlavnějším orgánem obce, je orgánem takřka bez kompetencí. Starosta obce není statutárním orgánem, tudíž jeho úkony musí být schváleny zastupitelstvem obce či radou obce. §103 odst. 2 říká, že „*starostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů*“. Důležitou podmínkou pro zastávání role starosty je být občanem České republiky. Starosta je ve své roli zastupován v případě nemoci či za jiných zákonem stanovených podmínek místostarostou. V úvahu připadá i možnost většího počtu místostarostů, kterým jsou přiděleny různé pracovní agendy. Místostarostové jsou též voleni zastupitelstvem obce (zákon o obcích, 2000).

Důležitou funkcí starosty je jmenování či také odvolávání tajemníka obecního úřadu. Tato činnost starosty je však podmíněna souhlasným vyjádřením ředitele krajského úřadu. Starosta má za úkol svolat a následně vést a řídit zasedání zastupitelstva obce i jednání rady obce. Po těchto zasedáních je úkolem starosty spolu s ostatními ověřovateli podepsat zápis z uskutečněného jednání a zasedání. Zákon o obcích (2000) zmiňuje také možnost odvolání či vzdání se funkce starosty. Nastane-li taková situace, zastává funkci starosty až do zvolení nového starosty místopředseda. Pokud není místopředseda ustanoven, poté některý z členů zastupitelstva obce. Pravomocí starosty je také spolu s místostarostou (místostarosty) podepisovat právní předpisy týkající se fungování obce či vykonávat rozhodnutí, která mu byla svěřena radou obce týkající se samostatné působnosti (zákon o obcích, 2000).

Mezi další neméně důležité činnosti starosty obce můžeme řadit poskytování řádných informací občanům obce o fungování obce, plnění poslání stanovených zákonem o obcích či zvláštními zákony, zastávat roli zaměstnavatele vůči uvolněným zastupitelům a tajemníku

obecního úřadu. V pravomoci starosty je také podání žádosti Policii České republiky o partnerství během zaručení veřejného pořádku a bezpečnosti v dané obci. Není-li ustanoven v obci tajemník obecního úřadu, vykonává funkci vrchního zaměstnavatele obecního úřadu právě starosta. Starosta tedy za určitých podmínek může stanovovat platy, přijímat nové pracovníky či rozvazovat s těmito pracovníky pracovní poměr. Rovněž není-li v obci ustanovena funkce tajemníka, starosta obstarává výkon přenesené působnosti v dané obci. Starosta rovněž může za určitých podmínek po konzultaci s ředitelem krajského úřadu pověřit radu obce výkonem přenesené působnosti v určitých záležitostech (zákon o obcích, 2000).

3.4 Právní úprava volby starosty a primátora v České republice

Nejdříve, než zamíříme přímo k definování a specifikaci oblasti týkající se voleb do zastupitelstev obcí a od této oblasti odvíjející se volbě samotného starosty obce, trůfám si tvrdit, že je nezbytné nejprve vymežit pojem volby, volební systém a systém poměrného zastoupení, na jehož základě jsou volby do zastupitelstev obcí uskutečňovány.

3.4.1 Volby, volební systémy a systém poměrného zastoupení

Volby dle autorů Chytilka, Šedy, Lebedy a Čaloudy (2009, s. 13) ztělesňují „*jeden ze způsobů výběru osob, jež na základě volbami získaného mandátu rozhodují o dalším vývoji teritoria, na které se hlasování konalo (ať již se jedná o obec, region, stát atd.)*“. V současné době jsou volby využívány ke zmocnění moci zákonodárně ve státě. Volby jsou tak určitým testem a kontrolou veřejného mínění, ze kterého se formuje politická reprezentace. S pojmem voleb souvisí pojmy volební právo a volební systém. Volební právo má za cíl formulovat oblast osob, které mohou ve volbách hlasovat a následně také samotný předpoklad hlasování, např. kdo smí hlasovat a jakým způsobem. Volby jsou v České republice, ale i v ostatních demokratických zemích realizovány pomocí všeobecného, rovného a přímého práva, a to tajným hlasováním. Dle Chytilka et al. (2009, s. 13) volební systém „*definuje konkrétní způsob, kterým je vůle vyjádřená voliči transformována do konečné podoby voleného sboru*“. Z jiného úhlu popisují volební systém Cabada a Ženíšek (2003, s. 11), kteří ho charakterizují jako „*soubor pravidel, který řídí proces voleb a jehož výslednou podobou je transformace hlasů na mandáty*“. Lebeda (2008, s. 7) pak dodává, že „*volební systém je jedním ze základních stavebních kamenů politického systému každé demokratické země a do značné míry definuje jeho vlastnosti a fungování*“.

Klasifikací volebních systémů existuje celá řada. Tato diplomová práce si však neklade za cíl vymezení všech těchto klasifikací, z toho důvodu vymežím pouze tu nejčastěji užívanou kategorizaci. Volební systémy se tak rozdělují na většinové, poměrné a smíšené. Tyto volební

systemy jsou definovány různými autory rozlišeně, zdůrazňují odlišný obsah těchto systémů. Chytilék et al. (2009, s. 47) popisuje většinové volební systémy jako „*systemy, v nichž jsou veškeré mandáty na úrovni volebního obvodu přidělovány jedné kandidátní listině (resp. jednomu kandidátovi, neboť se zpravidla používají v jednomandátových volebních obvodech)*“. Cílem je tedy získat většinu, ať už relativní či absolutní. Většinové systémy mohou být uplatňovány v několika variantách, a to např. systémem prvního v cíli, někdy též nazývaný jako systém relativní většiny (osoba s největším počtem hlasů získává mandát). Dále systémem dvoukolovým, který může mít více variant, z nichž můžeme zmínit systém absolutní většiny, který je uplatňován při volbách do Senátu České republiky, dále systém, který spojuje absolutní a relativní většinu či dvoukolový systém s otevřeným druhým kolem. Zmínit můžeme i systém alternativního, doplňkového či blokového hlasování. Smíšený volební systém je pak ten, který v rámci jedné voleb využívá jak systém většinový, tak poměrného zastoupení. Smyslem je využití obou technik a jejich jednotný dopad na výsledek voleb (Chytilék et al., 2009).

Cílem této podkapitoly je však představit systém poměrného zastoupení, neboť je využíván u voleb do zastupitelstev obcí v České republice a je pro pokračování diplomové práce podstatným. O poměrný, také někdy označovaný jako proporční systém jde tedy „*pokud si mandáty mezi sebe kandidáti či strany rozdělí v určitém poměru, který vychází z počtu hlasů, které získali*“ (Novák & Lebeda, 2004, s. 19). Lebeda (2008, s. 24) sám poměrný systém definuje jako „*systém produkující velmi proporční výsledky, kdy podoba zastupitelského sboru relativně přesně odráží podobu příslušného elektorátu*“. Poměrný systém v sobě zahrnuje dílčí systémy provedení, a to systém jednoho přenosného hlasu či listinné poměrné systémy. Listinné poměrné systémy zahrnují mnoho dílčích subvariant. Kandidátní listina může být přísně vázaná (uzavřená), což značí, že volič nemá příležitost zvolit jednotlivé kandidáty a přidělit jim preferenční hlasy, a tím ovlivnit, která osoba z dané kandidátky bude nakonec zvolena. Dále může být kandidátní listina vázaná, která umožňuje díky preferenčním hlasům pozměnit složení na kandidátní listině či volná, kdy je volícímu občanu umožněno volit kandidáty skrze všechny kandidátní listiny. Co se týká českého prostředí, v rámci voleb do Poslanecké sněmovny či voleb do krajských zastupitelstev se využívá systému vázaných kandidátních listin. Ve volbách do zastupitelstev obcí je naopak využíváno systému volných kandidátních listin. Voliči je tedy umožněno volit kandidáty napříč všemi volebními stranami, avšak maximální množství je stanoveno počtem členů zastupitelstva dané obce. Tento proces je nazýván tzv. panašování. Volič tak může udělit hlas politické straně, přidělit preferenční hlasy různým kandidátům napříč politickými stranami či zkombinovat tyto dva postupy. Na závěr je nutno podotknout, že mandáty nejsou rozčleněny

na základě nejvyššího počtu hlasů mezi jednotlivé kandidáty, nýbrž se postupuje tak, že dojde k sečtení všech hlasů, které náleží dílčím kandidátním listinám a prostřednictvím d'Hondtova dělitele dojde k stanovení, kolik mandátů náleží každé volební straně. Až po této proceduře se věnuje pozornost preferenčním hlasům jednotlivých kandidátů a určí se pořadí na kandidátní listině (Antoš & Wintr et al., 2010; Filip & Schelle, 1994; Hloušek, Kopeček & Šedo, 2011; Chytilík et al., 2009).

3.4.2 Volby do zastupitelstev obcí

Volby do zastupitelstev obcí jsou dle Reifa a Schmitta (1980) řazeny do skupiny voleb druhého řádu. Tito autoři a významní politologové ve své práci vyobrazili teorii voleb druhého řádu, které se věnovali po uskutečnění prvních voleb do Evropského parlamentu v roce 1979. Měřítkem pro zařazení určitých voleb do prvního či druhého řádu se stal význam a hodnota těchto voleb v rámci daného státu. V návaznosti na tyto autory se Antoš a Wintr et al. (2010) zabývali specifikací voleb prvního a druhého řádu v rámci České republiky. Mezi volby prvního řádu tito autoři řadí volby do Poslanecké sněmovny České republiky, neboť od těchto voleb je odvislé složení vlády. Dále také z důvodu schvalování rozpočtu České republiky či z důvodu ústřední role v rámci legislativního procesu. Z těchto jmenovaných důvodů a také kvůli důležitosti pro budoucí orientaci celého státu jsou volby do dolní komory Parlamentu České republiky považovány za zcela zásadní, a to nejen z pohledu lidu, ale i z pohledu jurisprudence. Mezi volby druhého řádu pak řadíme ty zbývající, tedy volby do Senátu České republiky, volby do Evropského parlamentu či volby do zastupitelstev obcí, tedy komunální volby. Autoři Reif a Schmitt (1980) posléze poukazují na odlišnosti voleb prvního a druhého řádu. První diferencí můžeme nacházet v tom, že u voleb prvního řádu je účast zpravidla vyšší, než u voleb řádu druhého. Dále menší a „extrémističtější“ politické strany mají větší příležitost uspět ve volbách druhého řádu. Šaradín (2008, s. 162) pak přidává další rozdíl, a to ten, že *„voliči si jsou vědomi toho, že nerozhodují o nejzásadnějších politických otázkách, proto ve volbách více riskují a volí takové subjekty, které by v případě voleb do Poslanecké sněmovny nepodpořili“*.

Starostu obce v České republice volí z řad svých členů zastupitelstvo obce. Dochází tak k nepřímé volbě starostů. Tato problematika bude podrobněji analyzována v další podkapitole. Než však dojde k volbě starosty nově zvoleným zastupitelstvem, musí dojít k volbám do zastupitelstev obcí. Volby do zastupitelstev obcí jsou upraveny zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, přesněji v části první (§ 1 - § 77). Tento zákon vymezuje volební orgány, organizaci samotných voleb, institut hlasování, zjišťování a vyhlášení samotných výsledků voleb a také soudní přezkum. § 2

zákona o volbách do zastupitelstev obcí deklaruje, že se volby realizují na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Tyto volby jsou uskutečňovány tajným hlasováním na základě principu poměrného zastoupení. Vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí je v kompetenci prezidenta republiky, a to v termínu 90 dní před samotným konáním těchto voleb. Vyhlášení voleb se uskutečňuje prostřednictvím publikace ve Sbírce zákonů. § 4 a § 5 zákona o volbách do zastupitelstev obcí se věnují velmi důležitým právům - právu volit a právu být volen. Právo volit, tedy uskutečňovat aktivní volební právo do zastupitelstva obce je umožněno tomu občanu, který je občanem České republiky, je starší 18 let nebo tohoto věku dosáhl v datu voleb a v neposlední řadě tomu, který má trvalý pobyt v dané obci, ve které se uskutečňují volby do zastupitelstev obcí. Právo volit náleží také občanu jiného státu, který taktéž dosáhl požadovaného věku 18 let, a který je přihlášen k trvalému pobytu v dané obci. Tomuto občanu právo volit připouští mezinárodní úmluva, kterou je Česká republika vázána a kterou akceptovala a vyhlásila ve Sbírce mezinárodních smluv. V praxi je umožněno volit občanům členských států Evropské unie, neboť mezinárodní smlouvou takového druhu je pouze Smlouva o přistoupení České republiky do Evropské unie. Umožnění volit příslušníkům jiné země odlišuje volby do zastupitelstev obcí od těch do zastupitelstev krajů či Parlamentu České republiky. § 5 odst. 2 pak zmiňuje překážky, které omezují občanům volební právo. Právo být volen náleží každému voliči, kterého neomezují překážky uvedené právě v § 5 odst. 2 písm. a) a b) – výkon trestu odnětí svobody a omezení svéprávnosti k provedení volebního práva. Zajímavostí a zároveň odlišností od voleb do krajských zastupitelstev či voleb do Parlamentu České republiky je fakt, že kandidát do zastupitelstva obcí není omezen podmínkou být občanem České republiky a kandidovat smí již od dovršení 18 let (Antoš & Wintr et al., 2010; Čermák & Vobecká et al., 2011; Čmejrek, Bubeníček & Čopík, 2010; zákon o volbách do zastupitelstev obcí, 2001).

Dojde-li ke komparaci voleb do zastupitelstev obcí s ostatními druhy voleb druhého řádu, tedy např. se senátními volbami, volbami do Evropského parlamentu, je nutno říci, že volby do zastupitelstev obcí jsou rozdílné a proměnlivé. Antoš a Wintr (2010) zdůrazňují, že se nejedná o kompaktní volby, které mají v zásadě společný a jednomyslný výsledek, ale o tisíce nezávislých voleb, které mají společná pravidla a konají se ve stejném datu. Volby do zastupitelstev obcí jsou prováděny ve všech obcích, městysech, městech, městských obvodech, městských částech a také v hlavním městě Praze zcela samostatně a nezávisle. Dle § 68 odst. 1 a 3 zákona o obcích (2000) je na samotném zastupitelstvu obce, jaký počet zastupitelů si zvolí a o kolik mandátů budou soupeřit v nadcházejících volbách. Rozhodující je počet obyvatel dané obce a velikost daného území. Zákon o obcích (2000) nestanoví závazný počet zastupitelů, ale pouze hranici. Implikací pak může být fakt, že dvě stejně velké

a početné obce mohou volit různý počet zastupitelů. Tento fakt rovněž nahrává výše zmíněnému tvrzení, že volby do zastupitelstev obcí nejsou jednotné, ale spíše nezávislé a autonomní. Volič poté vlastní tolik hlasů, kolik členů zastupitelstva se v obci volí. Dalším trendem, kterým se volby do zastupitelstev obcí odlišují od voleb ostatních, je ten, že získá-li strana nejvyšší počet hlasů, nemusí to ihned znamenat získání nejvyššího počtu mandátů. Dále také můžeme v obecních volbách v menších obcích pozorovat účast spíše lokálních a nezávislých kandidátů, ve větších obcích a městech se pak objevují již zaběhlé větší politické strany napříč politickým spektrem. Na základě těchto zmíněných odlišností v rámci voleb do obecního zastupitelstva můžeme poukázat na nejednotnost, roztržitost a také složitost těchto voleb (Antoš & Wintř et al., 2010; zákon o obcích, 2000). Lebeda (2009) ve svém článku zabývá problémy a nedostatky, které volební systém pro obecní zastupitelstvo přináší. Rozlišuje tři základní problémy, z nichž první je klamavý volební systém, existence „excesů“ v rámci přidělování mandátů a zkreslení výsledků v rámci interpretace celostátních výsledků. S odkazem na první zmíněný problém jde o to, že volič většinou ví, jakým způsobem může volit, ale zpravidla neví a není obeznámen s tím, co se s hlasy následně odehrává a jak na základě hlasování budou mandáty rozdělovány. Lebeda (2009, s. 334) přidává, že *„volební systém pro obecní zastupitelstva se většinou voličů jeví úplně jinak, než jak ve skutečnosti mandáty přiděluje. Volební systém užívaný pro české komunální volby je nejkomplikovanější, nejméně srozumitelný a také nejvíce zavádějící ve srovnání s ostatními pravidly, podle nichž se v ČR volí do jiných orgánů“*.

3.4.3 Současná právní úprava volby starosty a primátora v České republice

Současná podoba volby starosty obce je upravena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). § 84 věnující se činností zastupitelstva, přesněji jeho odst. 2 písm. m) říká, že *„zastupitelstvu obce je vyhrazeno volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místopředsedu a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce“*. § 103 odst. 2 zmiňuje, že *„starostu a místopředsedu (místopředsedy) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů“*. Z těchto dvou ustanovení vyplývá, že v České republice se volba starosty uskutečňuje tzv. nepřímou volbou. Podmínku volby pak udává § 87 zákona o obcích (2000), který stanovuje předpoklad souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů obce, není-li zvláštním právním předpisem stanoveno jinak, dále § 92 odst. 3 zákona o obcích (2000), který stanovuje podmínku usnášení se – zastupitelstvo obce je tak schopné činit rozhodnutí v případě, že je přítomna nadpoloviční většina všech zastupitelů a také § 103 odst. 2, který říká, že *„starosta obce musí být občanem ČR“*.

Průběh ustavující schůze zastupitelstva obce, které bylo ve volbách do zastupitelstev obcí nově zvoleno, upravuje § 91 odst. 1 a 2 zákona o obcích (2000). Svolání ustavujícího zasedání zastupitelstva obce má dle § 91 odst. 1 na starost dosavadní starosta dané obce, a to ve lhůtě určené zákonem. Lhůta pro ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva se dle § 91 odst. 1 odvíjí od „*uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, jestliže byl návrh na neplatnost voleb nebo na neplatnost hlasování podán, do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí soudu o posledním z podaných návrhů, pokud žádnému z podaných návrhů nebylo vyhověno*“. Pravidlem bývá, že ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce svolává a řídí dosud platný starosta. Druhou variantou je, že ustavující zasedání řídí nejstarší člen zastupitelstva obce, a to pouze do té doby, než je nově zvolen starosta a místostarosta obce. Nejvýznamnější událostí ustavující schůze nově zvoleného zastupitelstva obce je právě volba starosty, místostarosty a také ostatních členů rady obce, jakožto výkonného orgánu obce. § 91 odst. 2 se zmiňuje o možnosti nedodržení 15 denní lhůty, o které bylo pojednáno výše. V případě, že tato situace nastane, svolává ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva Ministerstvo vnitra ČR (dále jen MV ČR) vyjma případu, že soud vyhověl podnětu na neplatnost voleb či nulitu hlasování. Samotný proces volby starosty již v zákoně není více rozvinut. Na tuto skutečnost však pamatuje § 96 zákona o obcích (2000), který zmiňuje, že v kompetenci zastupitelstva obce je pravomoc vydat jednací řád, který obsahuje konkrétní podrobnosti týkající se jednání zastupitelstva dané obce a taktéž postup v případě volby starosty obce.

§ 93 odst. 1 zákona o obcích (2000) ustavuje, že zastupitelstvo je povinno ve lhůtě 7 dní před konáním samotného zasedání zastupitelstva obce oznámit datum, čas, místo a program jednání plánovaného zasedání zastupitelstva obce, a to skrz obecní úřad, který má povinnost tuto informaci vyhlásit na úřední desce obecního úřadu. Jak již bylo psáno výše, v kapitole pojednávající o orgánech obce, zasedání zastupitelstva obce je veřejné. § 95 odst. 1 a 2 pak poukazují na povinnost zastupitelstva obce vyhotovit zápis pojednávající o průběhu zasedání zastupitelstva obce. Tento zápis schvalují svým podpisem starosta či místostarosta a stanovení ověřovatelé. Zápis obsahuje počet členů, kteří se zúčastnili zasedání zastupitelstva obce, program jednání zastupitelstva obce, proces jednání, výsledek hlasování a v neposlední řadě zastupitelstvem schválená usnesení (zákon o obcích, 2000).

Z výše popsané volby starosty obce můžeme usoudit, že my, občané a voliči té které obce můžeme ovlivnit volbu starosty obce nepřímo a v omezené míře, neboť záleží na konkrétních výsledcích voleb do zastupitelstev obcí a také na povolebním koaličním vyjednávání

vítězných stran voleb. Z takto realizovaných voleb a koaličních vyjednávání teprve vznikají koalice a opozice, které rozhodují o kandidátech na starostu z okruhu zvolených zastupitelů a následně o volbě starosty v dané obci. Starostou obce se tak může stát výlučně jeden ze zvolených zastupitelů v obci, tím se ze zastupitelstva obce stává výlučný orgán v případě volby hlavy obce a obecního úřadu. Občanu obce je umožněno zvolit pouze členy zastupitelstva obce. Nevýhodu této nepřímé volby může řada občanů spatřovat v zásadě v tom, že starostou obce se nakonec nemusí stát osoba, která ve volbách do zastupitelstva obcí získala nejvyšší počet hlasů ze zvolených zastupitelů, tudíž byla občany obce nejvíce preferovanou osobou a v návaznosti na to kandidátem na starostu obce. Extrémním případem, avšak v praxi tolik se nevyskytujícím, se může stát, že starostou obce bude zvolena osoba, která získala ze všech zvolených zastupitelů nejmenší počet hlasů. Občané tyto dva zmíněné případy mohou v zásadě považovat za nerespektování síly jejich hlasů. To může vyústit až k nižší volební účasti v dalších volbách, k jisté volební skepsi či k určitému nezájmu o politické dění v obci. Všechny tyto argumenty a jiné otevírají diskuzi zavedení přímé volby starostů a primátorů v rámci české veřejné správy.

4 DEMOKRACIE A JEJÍ FORMY

„Vláda lidu, lidem a pro lid“.

Abraham Lincoln, Gettysburg, 1863

V průběhu let byla demokracie akademiky a praktiky pojímána odlišným způsobem. Na demokracii bylo pohlíženo z různých úhlů pohledu a lišila se rovněž obsahově. Pechanec (2011) zdůrazňuje, že byla v čase demokracie vnímána a označována dvěma extrémními případy - jako ochlokracie neboli lůzovláda, ale také jako dokonalé východisko. Na tento fakt navazují Dočekalová a Švec et al. (2010), kteří zmiňují, že např. významní myslitelé jako byli Aristoteles a Platon pojímali a chápali demokracii negativně a vymezili ji jako tzv. „vládu chudých“.

Pechanec (2011, s. 3) demokracii definuje jako *„formu vlády, ve které je politická moc odvozena od lidu“*. Filip, Svatoň a Šimáčková (2009) zdůrazňují, že při aplikaci demokracie je využíváno řady principů, z nichž můžeme jmenovat pluralitu názorů, princip konkurence a volné soutěže politických stran, jakožto i možnost svobodného zakládání samotných politických stran. Dahl (2001) ve své publikaci shrnul hlavní přínosy demokracie. Mezi tyto přínosy patří zamezení despotie, zabezpečení základních práv a svobod, dále záštita podstatných zájmů občanů, podpora rozvíjení osobnosti člověka, zajištění politické rovnosti či celkový rozkvět a blaho dané společnosti bez válek a bojů. Slovo demokracie bylo poprvé užito v městských státech v Řecku a skládá se z řeckého demos neboli lid a kratein, což znamená vláda, vládnout. Odtud demokracie neboli vláda lidu. Prvopočátky demokracie můžeme, jak již bylo uvedeno výše, nalézat ve starověkém Řecku cirká v 6. století př. n. l. Za významné myslitele té doby, které se více či méně zabývali právě formou vlády lidu, jsou považováni Platón a Aristoteles. Obrození demokracie nastalo až v 18. století v kontextu událostí jako je např. Velká francouzská revoluce či boj za nezávislost v Americe. Významnými mysliteli a filozofy této doby byli John Lock a Jean Jacqueuse Rousseau. Byl to právě Jean Jacqueuse Rousseau, který zastával názor, že lid by měl být zdrojem vlády a čelním představitelem legislativy. Vláda pak reprezentantem moci výkonné. Demokracie si prošla nezvykle tvrdým vývojem. V průběhu dějin se stala jednak uznávanou formou vlády, ale stejně tak i vládou zatracovanou. I přes všechny nezdary v průběhu dějin se v současnosti demokracie stala obecně uznávanou a užívanou formou vlády v mnoha desítkách zemí na celém světě (Pechanec, 2011). Tento odstavec zabývající se demokracií bych ráda uzavřela tvrzením Pechance (2011, s. 8), který říká, že *„nakolik jsou dějiny cyklické a zda demokracie skutečně dosáhla vítězství co do forem vlád ve světě, ukáže čas“*.

Demokracie nabývá různých forem. Pro tuto diplomovou práci je však zásadní rozdělení na demokracii zastupitelskou neboli reprezentativní a demokracii přímou. Zastupitelská, též někdy nazývaná jako nepřímá demokracie, bývá uplatňována v těch případech, kdy lid provádí svou moc prostřednictvím jimi volených představitelů. Lid tak realizuje volbu svých představitelů, kteří se stávají tzv. zastupiteli lidu. „*Reprezentanti lidu a orgány státu nadané státní mocí odvozují tuto moc právě od lidu – nejvyššího suveréna*“ (Pechanec, 2011, s. 10). Pavlíček (1998, s. 1998) pak dodává, že „*jsou legitimováni na základě volby lidem*“. Důležitou platformou zastupitelské neboli reprezentativní demokracie je institut voleb. Je zřejmé, že v moderním demokratickém státě není možné, aby orgán státu či jednotlivec prováděl a vykonával státní moc za předpokladu, že by k tomu nebyl zmocněn lidem, občany daného území, ať již přímo či nepřímo (zprostředkovaně). Pechanec (2011) i Dočekalová a Švec et al. (2010) zmiňují, že ve větších moderních demokratických státech však není možné, aby občani volili přímo každého nositele moci ve státě. Z tohoto důvodu je preferovanou formou demokracie ta zastupitelská. Pavlíček (1998) pak dodává, že v praxi bývá uplatňován tzv. legitimační řetězec. Příkladem takového legitimačního řetězce mohou být právě volby do zastupitelstev obcí. Občané si ve všeobecných, rovných a přímých volbách přímo zvolí jednotlivé zastupitele obce. Ti pak následně volí starostu dané obce. Starosta tak odvozuje moc od lidu, od občanů.

Druhou formou demokracie je demokracie přímá. Pechanec (2011, s. 12) hovoří o přímé demokracii „*tam, kde lid neomezuje výkon své státní moci pouze na volby zástupců, nýbrž se na ní také sám bezprostředně podílí*“. Schiller et al. (2011, s. 10) přímou demokracii definuje jako „*postup, který občanům umožňuje přímo se účastnit rozhodování o politických otázkách hlasováním o návrzích občanů nebo vládních orgánů*“. Přímá demokracie bývá některými odborníky či autory zabývajícími se touto problematikou chápána jako určitý těžce dosažitelný cíl, který lze v čisté formě užít v menším územním prostoru, ve velkých demokratických státech však nikoli. Pechanec (2011) na toto konto dodává, že v čisté formě přímá demokracie není v praxi užívána. Filip, Svatoň a Šimáčková (2009) s tvrzením Pechance (2011) souhlasí, a proto přichází s pojmem „*polopřímá*“ demokracie. Občané daného státu tedy nevykonávají svou moc sami bez představitelů či reprezentantů státní moci. V praxi tedy dochází ke kombinaci přímé a zastupitelské demokracie. Musíme však podotknout, že zastupitelská neboli reprezentativní a přímá demokracie nejsou protiklady, neeliminují se. Přímá demokracie je určitou nadstavbou či doplňkem demokracie zastupitelské. Demokracii přímou je vhodné využít tam, kde je lid požádán od reprezentantů moci o pomoc a participaci či tam, kde to sám lid uzná za vhodné a vyhovující. Smith (2009) na toto konto píše, že „*účast občanů v politice tedy není v rozporu s moderní zastupitelskou*

demokracií. Spíše tento systém doplňuje, zajišťuje, aby politici skutečně zastupovali, a trestá, pokud tak nečiní“. Pechanec (2011) také zmiňuje, že existují státy, kde lid je zmocněn pouze v rámci volby svých reprezentantů. Takový stát však není nedemokratický, neboť nepřítomnost přímé demokracie v systému daného státu neznamena nerespektování zákonnosti. Pechanec (2011) ve své publikaci rozlišuje několik forem přímé demokracie, z nichž můžeme jmenovat petice, referenda neboli všelidová hlasování, lidovou iniciativu, plebiscit či odvolání.

Při studiu odborné literatury zabývající se přímou volbou, konkrétněji přímou volbou starostů a primátorů jsem zaznamenala určitý nesoulad jednotlivých autorů v terminologii, vnímání a zařazení samotné přímé volby do kategorie demokracie přímé či zastupitelské. Pechanec (2011, s. 10) v rámci zastupitelské demokracie zmiňuje, že „*v demokratickém státě žádný orgán nebo jednotlivec nemůže vykonávat státní moc, nebyl-li k tomu legitimován lidem přímo nebo zprostředkovaně*“. V rámci této definice naráží na skutečnost, že při výkonu zastupitelské demokracie je nutná existence voleb, a to buď přímých či nepřímých. Při vymezení forem přímé demokracie pak mezi jmenovanými nenalzáme přímou volbu. Také Balík (2009) se ve své publikaci zabývá tímto problémem. Autor rozlišuje participaci bezprostřední, tedy transfer rozhodovacích pravomocí ze zastupitelstva na občany daného území a participaci zprostředkovanou, do které řadí tzv. panašování, kumulování, ale také pro tuto diplomovou práci důležitou a podstatnou přímou volbu starostů. Zároveň Balík (2009) podotýká, že někteří autoři tyto projevy vnímají jako projev participace bezprostřední, což je dle něj přijatelné. Současně však poukazuje na fakt, že termín bezprostřední participace bývá často nahrazován a zaměňován pojmem přímá demokracie. Přímá volba starosty je pak vnímána jako určitá forma projevu přímé demokracie. Tento jev můžeme pozorovat především v německé odborné literatuře. Balík (2009) však předešlé tvrzení neakceptuje a dále podotýká, že přímá volba je pouze vykonání účelu zastupitelské demokracie. Voliči přímo nerozhodují o určitých záležitostech, pouze volí jednoho z nabízených kandidátů. Naopak Říchová (in Dočekalová & Švec et al., 2010) uvádí, že v rámci zastupitelské demokracie můžeme narazit na určité elementy přímé demokracie, a to přímou volbu, referendum, odvolání neboli recall či tzv. primárky. Z výše uvedeného můžeme vyzorovat, že autoři na přímou volbu pohlíží z rozdílných perspektiv. Někteří „přímou volbu“ zahrnují stále do zastupitelské neboli reprezentativní demokracie, jiní ji vnímají jako určitý prvek demokracie přímé. Přímá volba tak stojí na jakémsi pomezí demokracie zastupitelské a přímé.

5 PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Přímá volba starostů a primátorů v České republice není tématem novým, v posledních letech však nabývá na významu a síle. Pro politické strany je téma přímé volby starostů a primátorů, podobně jako téma přímé volby prezidenta republiky, velmi lákavé a přitažlivé z toho důvodu, že mohou získávat větší podporu voličů, a tedy mohou rozšiřovat svou voličskou základnu. Téma přímé volby, byť se může jevit jako atraktivní, však spolu přináší velké množství sporných záležitostí a řadu negativ. O této problematice debatuje napříč politickými stranami, zájmovými seskupeními, odborníky, politology, ale i mezi širokou laickou veřejností. Debaty ohledně změny volby starostů a primátorů se tak opakují v celku v pravidelných intervalech.

5.1 Počátek vývoje debaty o přímé volbě starostů a primátorů

Aktuálnost této problematiky vyplývá ze současného stavu a problémů, na které naráží a poukazují jak významní politologové, odborníci, tak i politické strany, starostové obcí a měst nebo laická veřejnost. Obecní samospráva je v současné době postavena na zásadě tzv. sdílené odpovědnosti. Tento princip značí, že odpovědnost za určitá rozhodnutí nese vždy kolektivní orgán obce, tedy zastupitelstvo obce, rada obce či výbory obce. Praxe ale ukázala, že princip sdílené odpovědnosti s sebou nese i určité problémy. Právě z tohoto důvodu docházelo již v minulosti k diskuzi ohledně týkající se změny fungování veřejné správy v obcích a možností zlepšení jejího výkonu (Perlín, 2004).

Problematika přímé volby starostů a primátorů začala být zmiňována v kontextu České republiky již v roce 2000 a následně také v roce 2001 na půdě dolní komory Parlamentu České republiky, a to nejprve prostřednictvím projednávání vládního návrhu zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Dále také jako součást již existujícího zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí (Vedral, 2004). Součástí obou výše zmíněných zákonů byly pozměňovací návrhy, jež s pojmem přímá volba starostů a primátorů pracovaly. Tyto pozměňovací návrhy však ani v jednom případě nebyly odhlasovány. Vedral (2004) zmiňuje, že problémem pozměňovacích návrhů byl fakt, že se zákon zabýval pouze úpravou samotné volby starostů a primátorů a neřešil další související hlediska a problémy. Dle autora však chyběl komplexnější pohled na tuto problematiku. Perlín (2004) píše, že diskuze na toto téma byla rozpoutána na VIII. Sněmu Svazu měst a obcí České republiky (dále jen SMO ČR), který se uskutečnil v roce 2003 v Hradci Králové. Zároveň autor zmiňuje, že se téma přímé volby starostů a primátorů objevuje na setkáních a schůzích představitelů veřejné správy poměrně často, což poukazuje na aktuálnost, naléhavost

a složitost této problematiky. Debatu o přímé volbě starostů a primátorů a o změně § 75 odst. 1 zákona č. 2/2003 na VIII. Sněmu SMO vyvolal starosta obce Hladké Životice Jaroslav Petržela v závěrečné diskuzi. Z důvodu, že starosta Petržela nepředložil faktický návrh přímé volby starostů a primátorů, neproběhlo hlasování. Bylo však přijato usnesení, které pověřilo Předsednictvo SMO vyvolat na toto téma diskuzi v rámci svých členů a na následujícím Sněmu SMO předložit postoj k dalšímu řešení. Dále byla Rada SMO pověřena působit na dolní komoru Parlamentu České republiky (Svaz měst a obcí České republiky, 2003).

V dubnu roku 2005 proběhl 12. Kongres starostů a primátorů, na kterém otázka přímé volby starostů a primátorů byla znovu otevřena (Pobiš, 2008b). Pobiš (2008b) dále píše, že ústřední otázkou tohoto Kongresu nebylo „*Jak chceme volit starostu*“, ale „*Jak silného chceme mít starostu?*“. V roce 2005 se rovněž uskutečnil IX. Sněm SMO, a to ve Žďáru nad Sázavou. Na tomto sněmu byla otázka přímé volby starostů a primátorů primárně řešena. Starosta obce Hladké Životice Jaroslav Petržela ve svém příspěvku podrobil kritice poměrný volební systém a vyzval k uplatnění většinových prvků. Petržela se v návaznosti na předchozí vymezil proti nelogickému přepočítávání hlasů, kdy se do zastupitelstva obce dostávají osoby, které obdrželi méně hlasů, než druzí. Další nevýhodou poměrného systému je dle Petržely (2005) vznik „*nepřirozených útvarů, tzv. koalic, jejichž slabinou je, že mohou produkovat politické mocenské dohody a pakty bez voličů*“. Petržela ve svém příspěvku vymezil jednak výhody přímé volby starostů a primátorů a vyvracel hrozby, které přímá volba starostů a primátorů přináší. Největší výhodou zavedení přímé volby Petržela vidí v tom, že by nedocházelo k situacím, kdy se osoba s nejvyšším počtem hlasů nestane starostou či primátorem a starostou se stane osoba, která je členem poražené politické strany, a to díky politickým dohodám a machinacím. Takovou situaci Petržela nazývá pseudodemokracií a zároveň zdůrazňuje, že již taková situace má postačit ke změně volebního systému. Další pozitivum přímé volby Petržela vidí ve větší osobní odpovědnosti starostů a primátorů, větší prosaditelnosti jejich volebního programu a v neposlední řadě rovněž ve zvýšení pravomoci starosty a primátora obce. Na závěr příspěvku Petržela navrhl přijmout usnesení, dle kterého Předsednictvo SMO mělo za úkol prosadit změnu volebního systému - prosadit tak prvky většinového volebního systému a zavést přímou volbu starostů a primátorů, a to konkrétně do roku 2006, respektive 2010. Předsednictvo a Rada SMO doporučovaly ponechat stávající stav především z důvodu historických tradic současného systému. Následně po diskuzi, kde byly vysloveny jak názory pro zavedení přímé volby, tak i proti zavedení, se uskutečnilo hlasování o návrhu Jaroslava Petržely. Pro návrh Jaroslava Petržely hlasovalo 32 %. Ostatní hlasovali proti nebo se zdrželi hlasování či odevzdali neplatné hlasy. V návaznosti na toto hlasování nedošlo k odsouhlasení návrhu. Sněm SMO se usnesl, že

v současnosti není prioritou zavést do právního řádu České republiky přímou volbu starostů, a tím pádem posilovat pravomoci starosty obce. Druhé usnesení se týkalo prosazování prvků většinového volebního systému ve volbách do zastupitelstev obcí (Petržela, 2005; Svaz měst a obcí České republiky, 2003).

Jüptner (2012) člení diskuzi o přímé volbě starostů a primátorů na území České republiky na tři etapy. Do první etapy, tzv. etapy „bez diskuze“ zahrnuje prvopočátky debat o přímé volbě starostů a primátorů. Do této etapy tedy můžeme řadit diskuzi, která probíhala na Sněmech SMO České republiky, které se diplomová práce doposud věnovala. Námět přímé volby se vyskytoval spíše marginálně. Přímá volba byla tak v programech menších politických stran, povětšinou neparlamentních či hnutí sdužujících starosty obcí a měst. V první etapě tak parlamentní strany tuto problematiku neřešily.

5.2 Vlása Mirka Topolánka

Vlása Mirka Topolánka, přesněji jeho druhá vlása, je dle Jüptnera (2012) řazena do druhé fáze, tzv. etapy „diskuze“. Do té doby nebylo věnováno tématu přímé volby starostů a primátorů na půdě politických stran tolik úsilí a času. Vlása Mirka Topolánka jmenovaná 9. ledna 2007 se skládala z Občanské demokratické strany (dále ODS), Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové (dále jen KDU-ČSL) a Strany zelených. Právě díky programovému cíli koaliční Strany zelených, si Vlása Mirka Topolánka uložila za cíl v programovém prohlášení vlády „*otevřít diskuzi o přímé volbě starostů a reformě samosprávy*“ (Vlása České republiky, 2007).

5.2.1 Vlása Mirka Topolánka a zavedení přímé volby starostů v ČR

Vlása formulovala nejen cíl, ale rovněž postup, kterým by se mělo Ministerstvo vnitra ČR v rámci realizace cíle řídit. Jako forma realizace tohoto cíle byla stanovena „*srovnávací studie se zahraničními právními úpravami a politickým uspořádáním samospráv v rámci Evropské unie, jakož i rozbor platné právní úpravy obecního zřízení z hlediska možností jeho změn ve vztahu k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, včetně analýzy finančních dopadů*“ (Rothanzl, 2008). V návaznosti na tento cíl došlo Ministerstvem vnitra ČR k vytvoření dokumentu „Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR“, který se stal základním materiálem pro následnou debatu. Tato analýza vymezila mezery ve stávajícím systému fungování obecního zřízení, které podněcují přesvědčení k zavedení přímé volby starostů a primátorů. Mezi tyto nedostatky patří:

- nevědomost a určitá lhostejnost občanů participovat na tvorbě komunální politiky,

- nerozlišování rozhodovacích kompetencí zastupitelstva a rady obce s osobou a funkcí starosty obce,
- vůdčí a výkonná role starosty obce a pouze formální postavení zastupitelstva obce v menších obcích,
- volba starosty založená na principu povolebního koaličního vyjednávání, aniž by se starostou obce stala osoba s nejvyšším počtem hlasů získaným ve volbách do zastupitelstva obce,
- složení rady obce z osob, které nejsou kvalifikovanými k této činnosti, samotný výkon rady obce obstarávají vedoucí úředníci,
- nynější volby jsou v malých obcích, ve kterých nedochází k volbě rady obce, fakticky obdobné přímé volbě, neboť při sestavování kandidátních listin dochází k přihlédnutí k názoru voličů obce (Jüptner , 2009; Ryšavý, 2011; Vavera, 2011b).

Rovněž v rámci této analýzy došlo k uvedení návrhů změn, které mají za úkol tyto nedostatky a chyby odstranit. Jde o tyto změny:

- zavedení přímé volby starostů a primátorů nadanými silným mandátem a vysokou odpovědností z výkonu své funkce,
- změnit pozici rady obce a také volbu rady obce - rada obce by měla být jmenována starostou obce jakožto jeho poradní hlas,
- změnit pravomoci v rámci orgánů obce - vymezit koncepční, strategické a operativní pravomoci a přiřadit je k jednotlivým orgánům (Jüptner , 2009; Ryšavý, 2011; Vavera, 2011b).

V rámci Analýzy byly formulovány i cíle zavedení přímé volby starostů a primátorů. Analýzou byla podrobena i změna zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí v souvislosti se změnou volebního systému. Význačná část Analýzy je pak věnována rozboru přímé volby z právního hlediska a také rozboru postavení starosty obce v případě zavedení přímé volby. Analýza obsahovala rovněž mezinárodní srovnání, představovala konkrétně přímou volbu starosty u sousední země, Slovenska. V rámci závěru této Analýzy bylo ministerským týmem, který měl na starosti zpracování této Analýzy, doporučeno neotevírat diskuzi v rámci veřejnosti týkající se tohoto tématu. Zpracovateli analýzy bylo vysloveno rovněž tvrzení, že institut přímé volby starostů a primátorů by nevyřešil aktuální problémy české veřejné správy.

Analýza zpracovaná Ministerstvem vnitra ČR obsahovala však řadu obsahových a faktických chyb a nedostatků, na které poukázal ve svém příspěvku „Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?“ Jüptner (2009). Jüptner (2009) došel k závěru, že z dokumentu „Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR“, a především z jeho závěru je znát očividný negativní postoj a určité obavy Vlády ČR a MV ČR plynoucí z otázky přímé volby starostů a primátorů a rovněž skutečnost, že přímá volba starostů a primátorů nepatří mezi priority této vlády. Jüptner (2009) zastává názor, že MV ČR nesplnilo plně zadání Vlády ČR, neboť zahraniční komparace nebyla zpracována komplexně a převážně byla analyzována pouze situace na Slovensku. Autor dále poukazuje na používání zastaralých materiálů při přípravě Analýzy, opírání se diskutabilní předpoklady a nedostatečný rozsah Analýzy. Dle autora je také vadou, že v rámci Analýzy byly užity více argumenty právnícké, než ty politologické (Jüptner, 2009).

5.2.2 Konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“

Negativní postoj Ministerstva vnitra byl prezentován rovněž na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“, která byla zorganizována pod záštitou Ministerstva vnitra 24. června roku 2008. Je však nutno poznamenat, že Analýza Ministerstva vnitra České republiky byla dokončena až po konání této konference. Konference obsahovala čtyři hlavní témata, kdy jedním z nich bylo zavedení přímé volby starostů a primátorů. V rámci tohoto tématu zazněly příspěvky od zástupců SMO ČR, Sdružení místních samospráv ČR (dále jen SMS ČR) a MV ČR. Postoj SMS ČR prezentoval jejich právní zástupce Stanislav Polčák, který hájí v první řadě zájmy menších obcí za pomoci politických stran a hnutí, ale i zájmových sdružení (Jüptner, 2009, 2012). Polčák (2008) ve svém příspěvku poukázal na problémy a nedostatky, které v současné době volba starosty obnáší. Jako hlavní nedostatek nynější volby starosty vidí Polčák (2008) v tom, že starostou se nemusí stát kandidát, který ve volbách do zastupitelstev obcí nezískal nejvyšší počet hlasů. Tento nedostatek a i spoustu dalších označuje ve svém příspěvku jako „excesy“ a zmiňuje (s. 56), že *„přímá volba řeší tyto excesy, které voliči vnímají se zřetelným rozčarováním, bezezbytky“*. Dále Polčák (2008) ve svém příspěvku podotýká, že není žádoucí změnit pouze systém voleb starosty, ale je nutné změnit rovněž postavení a kompetence starosty a dalších orgánů obce. V návaznosti na předešlé se SMS ČR přiklání k zavedení modelu přímé volby starostů a primátorů, který je uplatňován v sousedním Slovensku, neboť tam starosta nabyl výkonných pravomocí. V rámci svého příspěvku Polčák (2008) nabízí konkrétní návrhy přímé volby starostů a primátorů. Za SMO ČR prezentoval postoj této eminentní zájmové organizace obecních samospráv Jakub Pobiš, který shrnul postoj SMO ČR prezentovaný

na VIII. Sněmu SMO ČR v roce 2003, dále na 12. Kongresu starostů a primátorů v roce 2005 a IX. Sněmu SMO ČR v roce 2005. Zmínil rovněž výsledek hlasování z IX. Sněmu SMO ČR, kdy Sněm odhlasoval, že nepokládá za nezbytné zavedení přímé volby starostů a primátorů do právního řádu České republiky. Pobiš (2008b) zmínil, že SMO ČR nepokládá za prioritní řešit otázku přímé volby, nýbrž zavádět většinové prvky do volebního systému. V závěru shrnul nedostatky přímé volby a ztotožnil postoj SMO ČR s dokumentem „Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR“. Jako třetí prezentoval výsledky Ministerstva vnitra Lukáš Rothanzl. Rothanzl (2008) v rámci své prezentace uvedl, jakým způsobem byla Analýza vytvořená MV ČR koncipována. MV ČR se nejvíce zaměřilo na právní úpravu, dále pak na finanční stránku, volební systém, ale i mezinárodní komparaci. Rothanzl dále uvedl, že se MV ČR snažilo o propojení Analýzy s argumenty, které deklarují zastánci přímé volby. Rothanzl svůj příspěvek zakončil výčtem rizik spojených se zavedením přímé volby starostů a primátorů a uvedl, že MV ČR doporučuje ponechat stávající validní systém a přímou volbu starostů a primátorů do systému veřejné správy nezavádět. Zároveň MV ČR zastává názor, že nedostatky v současnosti platného systému by zavedení přímé volby nevyřešilo.

Závěrem můžeme říci, že v rámci této etapy proběhla pouze diskuze nad možností zavedení přímé volby starostů a primátorů, nikoli samotná realizace. Tento fakt byl podpořen i postojem stávajících silných etablovaných stran české politické scény, a to přesněji ODS, KDU-ČSL, ČSSD a KSČM. Tyto strany se vysloveně nevymezily proti zavedení přímé volby starostů a primátorů, ale na druhou stranu také nečinily žádné význačné kroky k jejímu zavedení. Přímou volbu starostů a primátorů tak podporovaly především malé strany, konkrétně spíše strany pravého středu, z nichž můžeme jmenovat již zmiňovanou Stranu zelených, Věci veřejné nebo STAN, které lze označit jako podnět ze strany starostů obcí a měst (Jüptner, 2009).

5.3 Vláda Petra Nečase

Dle Jüptnera (2012) je funkční období vlády Petra Nečase v souladu s tzv. třetí etapou nazývanou „implementace“. Již v rámci předvolebních debat některé z politických stran uvedly zavedení přímé volby starostů a primátorů do svých volebních programů. Jednalo se zejména o Věci veřejné, dále o Stranu práv občanů – Zemanovci, ale také TOP 09 s podporou STAN. TOP 09 s podporou Starostů ve volbách do Poslanecké sněmovny pro rok 2010 – 2014 vytvořila svůj volební program jako programové prohlášení vlády. V rámci takto sestaveného programového prohlášení zaznělo, že *„vláda je přesvědčena, že posílení prvků přímé demokracie zvýší zájem občana o veřejný život, zejména o účast ve volbách. Navrhne proto přímou volbu starostů, primátorů a přímou volbu prezidenta republiky“* (TOP 09,

2010). Politická strana Věci veřejné téma více rozvinula ve svém volebním programu pro volby do Poslanecké sněmovny pro rok 2010 – 2014. Ve volebním programu stálo: „*v souvislosti s myšlenkou nabídnout občanům více možností k přímému rozhodování zastáváme názor, že i mnozí veřejní činitelé by měli být do svých funkcí voleni přímo občany, čímž dojde k mnohem větší osobní odpovědnosti. Proto budeme prosazovat přímou volbu prezidenta, hejtmanů a starostů. Přímá volba je jediný způsob, jak znemožnit politikům utvořit si v rámci systému pevné vazby a díky svému vlivu pak funkci zneužívat a mít jistotu, že budou opět zvoleni*“ (Věci veřejné, 2010).

Vláda Petra Nečase byla jmenována po pádu vlády Mirka Topolánka a tzv. úřednické vlády premiéra Jana Fischera, která byla jmenována právě po vyslovení nedůvěry druhé vlády Mirka Topolánka a trvala až do řádných parlamentních voleb, které se konaly v květnu 2010. Vláda Petra Nečase byla jmenována v červenci roku 2010 a trvala po dobu tří let. Vláda Petra Nečase měla povahu spíše středopravicovou – skládala se ze tří politických stran, a to ODS, TOP 09 a Věcí veřejných, které v květnu 2012 nahradila strana LIDEM – liberální demokraté. Vláda Petra Nečase si uložila v rámci programového prohlášení „*zajistit zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků*“ (Vláda České republiky, 2010).

5.3.1 Vláda Petra Nečase a zavedení přímé volby starostů v ČR

Zpracováním analýzy bylo opět pověřeno Ministerstvo vnitra České republiky. Jako forma analýzy byla zvolena mezinárodní srovnávací studie, která měla nastítnit příležitosti zavedení přímé volby starostů a primátorů. Jüptner (2012) ve svém článku podotýká, že MV ČR vypracovalo novou analýzu, která se však od té prvotní tolik neodlišovala a spíše se jí nechala inspirovat. Jüptner (2012) dále zmiňuje, že také nově zpracovaná analýza obsahovala řadu chyb a nedostatků, které byly pravděpodobně také převzaty z původní analýzy. Autor dále dokumentu vyčítá neaktuálnost ohledně úpravy přímé volby starostů v Německu, ale i v dalších evropských zemích. Určitou „novinkou“ byla úprava modelu přímé volby starostů v Polsku, ale i status nepřímě volených starostů ve Francii. Nově byla do dokumentu přidána i „*analýza možností implementace přímé volby starostů do českého obecního pořádku*“ (Jüptner, 2012; Ministerstvo vnitra České republiky, 2011).

Určitou změnu a pokrok vpřed v rámci této problematiky můžeme pozorovat i v závěru Analýzy zavedení přímé volby starostů. V závěru dokumentu je psáno, že „*bude-li nicméně politicky rozhodnuto o zavedení přímé volby starostů v ČR, obsahuje tento materiál i návrh možného zakotvení přímé volby do českého právního řádu. V případě takového politického*

rozhodnutí připraví Ministerstvo vnitra konkrétní legislativní návrh změny obecního zřízení a souvisejících zákonů, a to v intencích priorit zmíněných v části VI. D.“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2011, s. 35). Tento závěr poukazuje na fakt, že MV ČR je pro zavedení přímé volby starostů více nakloněno, než tomu bylo v rámci přípravy původní Analýzy.

Analýza předložená MV ČR nejprve uvádí nejčastěji zmiňované nedostatky současné právní úpravy obecní samosprávy, které již byly zmíněny výše při rozboru původního dokumentu. Zmíněny jsou také možné návrhy změn vedoucí k odstranění těchto vad a nedostatků. Tyto návrhy byly rovněž zmíněny výše. Další část Analýzy je věnována stávajícím aktivitám MV ČR a také výsledkům diskuze z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“. Následující pasáž již nabízí rozbor jednotlivých evropských států a jejich modelů přímé volby starostů. Analýza nabízí rozbor přímé volby starostů v sousedních státech – Slovensku, Německu, Polsku. Jak již bylo řečeno, Analýza nově zahrnuje právní řešení přímé volby starostů a poskytuje faktický koncept její formy, který lze promítnout do obecního establishmentu v České republice (Ministerstvo vnitra České republiky, 2011).

Na základě programového prohlášení vlády se MV ČR věnovalo záležitosti velikosti obcí, ve kterých by mělo dojít k zavedení přímé volby starostů, neboť v programovém prohlášení bylo uvedeno, že přímá volba starostů bude zavedena v malých obcích. Prvním řešením, které MV ČR nabídlo, bylo, že „*starosta bude přímo volen v těch obcích, kde se nevolí rada obce*“ (Ministerstvo vnitra České republiky, 2011, s. 20). Důvodem takového rozhodnutí je fakt, že v menších obcích, kde není volena rada obce, fakticky zastává tuto funkci starosta obce, tudíž by zavedení přímé volby nebylo tak radikálním krokem. Pro tuto variantu je však podstatné určit kritérium pro volbu rady a zároveň i pro volbu starosty. MV ČR nabízí měřítko počtu obyvatel, přesněji pokud by obec měla k 1. lednu v roce konání voleb do zastupitelstev obcí do 1500 obyvatel, byl by starosta volen přímo. Analogicky by tomu bylo i v městských částech a obvodech statutárních měst. Druhou variantu, k níž se MV ČR přiklání je nepředepsat fixní hranici počtu obyvatel a ponechat toto rozhodnutí na zastupitelstvu dané obce. Přímá volba starostů je pak závislá na rozhodnutí zastupitelstva obce o zřízení či nezřízení rady obce. Hlavním důvodem preference druhé varianty MV ČR je nenarušení parity mezi obcemi. Přestože MV ČR vyjádřilo podporu druhé variantě, na semináři s názvem „Přímá volba starostů s prvky přímé demokracie v ČR“, který proběhl 27. září roku 2012 v Benešově, se účastníci přiklonili spíše k variantě první s pevně stanoveným počtem obyvatel obce (Jüptner, 2012). Další otázkou, kterou se dokument zaobíral, byla otázka odpovědnosti a také možnosti odvolat starostu obce. Starosta má být dle návrhu MV ČR

nezávislý z výkonu své funkce, tudíž by měl být i odvolatelný, a to v závislosti na vyjádření vůle občanů v místním referendu. Přímo volený starosta obce by měl být nezávislý na zastupitelstvu, tudíž zastupitelstvo obce by nemělo právo starostu obce odvolat. Rovněž by starosta neměl být vůči zastupitelstvu obce ze své funkce odpovědný. MV ČR nabízí dvě varianty ohledně postavení starosty obce k zastupitelstvu obce. V úvahu připadá možnost výkonu funkce starosty, aniž by starosta byl rovněž členem zastupitelstva obce. Druhá varianta pak připouští možnost být starostou obce a zároveň i zastupitelem obce. Analýza zmiňuje určitá rizika obou výše zmíněných variant, zároveň podotýká, že důležitá je vzájemná vstřícnost v rámci spolupráce a vyjednávání mezi starostou a zastupitelstvem obce. MV ČR doporučuje zvolit spíše první variantu. Při řešení otázky kompetencí a pravomocí starosty obce se MV ČR přiklání k názoru, že by starosta obce měl vykonávat dosavadní úkoly a rovněž úkoly, které jsou v současné platné úpravě přiděleny radě obce (Ministerstvo vnitra České republiky, 2011). Polčák (2010) na toto konto zdůrazňuje, že „*samotná přímá volba starosty nestačí ke změně systému, a je proto třeba změnit postavení jak starosty, tak rady, zastupitelstva a úřadu. Klíčová otázka zní: Jak kompetenčně silný by starosta měl být?*“ V otázce postavení místostarostů předkládá MV ČR opět dvě v úvahu připadající varianty. První možností by byla existence jednoho místostarosty, který by byl jmenován starostou obce a kterému by byl také odpovědný ze své funkce. Místostarostou by se stal jeden z členů zastupitelstva obce. Druhá varianta by byla přímá volba místostarosty. MV ČR preferuje a doporučuje zvolit první nabízenou variantu. Předposledním bodem, kterým se MV ČR v Analýze zabývalo, je otázka uvolněných či neuvolněných starostů. První možností by bylo uvolnění všech starostů ze zákona, a to s přihlédnutím ke zvýšené odpovědnosti související s přímou volbou. V případě, že by starosta plné uvolnění odmítnul s požadavkem zachování stávajícího zaměstnání, byla by mu udělena výjimka a stal by se starostou neuvolněným. Problém této varianty spatřuji hlavně v nárůstu finančních prostředků. Druhou možností je určení uvolnění či neuvolnění starosty na základě počtu členů zastupitelstva obce. MV ČR nabízí i třetí variantu, kterou samo preferuje. Zastupitelstvo by v tomto případě samo před volbami vytyčilo a odhlasovalo, zda bude v dalším volebním období starosta obce uvolněný a jakou odměnu bude pobírat. Tato varianta se zdá být nejlogičtější s odkazem na omezené obecní prostředky (Ministerstvo vnitra České republiky, 2011).

Posledním bodem, kterému se Analýza věnuje, je otázka volebního systému v rámci přímé volby starostů. Autoři Analýzy v dokumentu zmiňují, že otázka volebního systému je nad rámec této analýzy, neboť se jedná o problém spíše politologický, přesto však volební systémy připadající v úvahu krátce popisují. V úvahu dle MV ČR (2011) připadají následující volební systémy:

- Relativně většinový systém neboli jednokolový systém – zvolen je ten kandidát, který získá největší počet hlasů. Výhodou tohoto volebního systému je jednoduchost a nevelká finanční náročnost. Nevýhodou však je, že starostou obce se nemusí stát „*reprezentant většiny, ale zástupce nejsilnější menšiny*“ (Ministerstvo vnitra, 2011, s. 26).
- Absolutně většinový systém – dvoukolový systém nebo alternativní hlasování. Dvoukolový systém je využíván v České republice při konání voleb do horní komory Poslanecké sněmovny. Nevýhodou dvoukolového systému je větší finanční náročnost a nutnost jít k volbám podruhé. Při alternativním hlasování volič vyslovuje své preference. Nevýhodou tohoto systému je však jeho složitost a fakt, že v ČR dosud systém alternativního hlasování není uplatňován.

V závěru zpracované Analýzy Ministerstvo vnitra České republiky (2011) nabízí shrnutí vlastních doporučení a jejich kritéria, dále také krátkou finanční analýzu zavedení přímé volby a rovněž zavedení přímé volby starostů a primátorů velkých měst. Takto zpracovaná Analýza byla následně představena Vládě ČR, která předloženou Analýzu konzultovala z pohledu ústavnosti s Legislativní radou vlády. MV ČR také zahájilo na téma přímé volby starostů diskuzi skrz všechny úrovně.

MV ČR v rámci diskuze rozeslalo dotazník určeným všem obcím, přesněji jejich starostům na území ČR s cílem zjistit, jaký názor mají jednotlivé obce na možnost zavedení přímé volby starostů a primátorů a jak tuto šanci vnímají. Dotazník byl postaven na jednoduchých otázkách, z nichž první zněla: „zda podporujete či nepodporujete přímou volbu“, další otázky byly již spíše doplňující, zjišťovaly, jak si jednotlivé obce stojí z hlediska počtu obyvatel. K 31. březnu roku 2011 byly známy výsledky této ankety. Osloveno bylo více než šest tisíc obcí, na dotazník odpovědělo 39 %, tedy 2 431 obcí. Je nutno zmínit, že dotazník nebyl adresován statutárním městům a rovněž hlavnímu městu Praze. Z dotazníku byl zjištěn spíše pozitivní názor k zavedení přímé volby starostů a primátorů, přičemž konkrétně pro zavedení vyslovilo „ANO“ 65 % obcí (Ryšavý & Šaradín, 2011; Vavera, 2011a).

Vláda ČR svým usnesením č. 8 ze dne 5. ledna 2011 vzala v potaz Analýzu zpracovanou MV ČR a MV ČR pověřila zpracováním návrhu legislativních změn potřebných pro zavedení přímé volby starostů, konkrétně v malých obcích ve volbách do zastupitelstev obcí konaných v roce 2014. Dále Vláda ČR pověřila jednak ministra spravedlnosti a jednak předsedu Legislativní rady vlády připravit „Analýzu slučitelnosti návrhů legislativních změn s ústavním pořádkem České republiky“. Tuto analýzu Vláda ČR přijala usnesením č. 555 ze dne 20. července roku 2011. Z Analýzy vyplynula nezbytnost určitých ústavních změn. Vláda dále

uložila povinnost ministru vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a předsedkyní Legislativní rady vlády zpracovat „Věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Cílem bylo přichystat „zázemí“ pro zavedení přímé volby starostů a primátorů. Spolu s tímto věcným záměrem uložila Vláda ČR rovněž ministru vnitra a předsedkyni Legislativní rady vlády zpracování další analýzy, a to „Mezinárodní srovnávací analýzy přímé volby starostů“. Vláda v návaznosti na Analýzu zpracovanou MV ČR dne 25. ledna roku 2012 schválila a odhlasovala věcný záměr ústavní novely zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR (Vláda České republiky, 2011).

Problematický moment však nastal, když došlo k roztržení politické strany Věci veřejné, a tím pádem také k úpravě koaliční smlouvy. Ve vládě tak v podstatě zůstalo pouze hnutí STAN s TOP 09, které usilovalo o zavedení přímé volby starostů a primátorů. Přímá volba byla z důvodu absence politické strany Věci veřejné a vysoké pravděpodobnosti neuskutečnění v rámci volebního období ze seznamu priorit vlády vyškrtuta. Jüptner (2012, s. 32) ve svém článku taktéž poznamenává, že *„samotný záměr zavést přímou volbu pouze v malých obcích je vyjádřením koaličního kompromisu, v rámci kterého ODS nechtěla přímou volbu „vpustit“ do větších municipalit a chtěla ji ponechat ve „světě“ nezávislých starostů malých obcí“*. Vláda Petra Nečase podala v červnu roku 2013 demisi. Prezident republiky Miloš Zeman pověřil sestavením nové vlády Jiřího Rusnoka. Vláda Jiřího Rusnoka, ani následující vláda Bohuslava Sobotky a Andreje Babiše se však se zavedením přímé volby starostů a primátorů neztotožňovaly a nezakomponovaly tuto problematiku do svých programových prohlášení.

Dne 30. května roku 2013 byl podán poslanci Stanislavem Polčákem a Petrem Gazdíkem spolu s dalšími poslanci návrh ústavního zákona, kterým se mění základní zákon nejvyšší právní síly, a to Ústava ČR, ve znění pozdějších zákonů. Návrh zákona byl Vládě ČR zaslán k zaujetí stanoviska. Vláda ČR však stanovisko nezaujala, přesto však předseda Poslanecké sněmovny návrh ústavního zákona doporučil k dalšímu projednání. Projednání však bylo ukončeno, a to z důvodu konce volebního období, proto tedy tento návrh diplomová práce analyzovat dále nebude (Polčák et al., 2013; Poslanecká sněmovna, 2013).

5.4 Návrh STAN

Hnutí Starostové a nezávislí v důsledku vyřazení otázky zavedení přímé volby starostů z prioritních cílů vlády, 27. srpna 2014 předložilo návrh novely zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním

městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Tento návrh zákona předpokládal zavedení přímé volby starostů a primátorů (Gazdík, Kovářová, Farský, Skalický & Vácha, 2014; Pacinová, 2014).

Návrh zákona, který předložilo hnutí STAN, předpokládal, že se přímá volba starosty uskuteční za prvé v těch obcích, které by měly k 1. lednu prvního funkčního období zastupitelstva obce počet obyvatel menší, než 1500. Nebo zadruhé, pokud daná obec bude mít více než 1500 obyvatel, ale pouze v případě, pokud by v takové obci nebyla zvolena rada obce. Povinnost rozhodnout, že se v obci nebude volit rada obce a starosta bude volen přímo, má zastupitelstvo dané obce v termínu 85 dnů před dnem voleb do obecních zastupitelstev. Zastupitelstvo je dle tohoto návrhu zákona pověřeno stanovit, zda se v obci bude starosta volit přímo a také určit počet zastupitelů v obci. Dle tohoto návrhu zákona by přímo volený starosta byl členem zastupitelstva obce. Návrh zákona rovněž předpokládá uvolnění přímo voleného starosty pro uskutečňování poslání starosty obce. Rovněž však tento návrh zákona umožňuje starostovi souběh dvou funkcí, tedy vykonávat funkci starosty jako neuvolněný. Návrh zákona umožňuje starostovi jmenovat z řad zvolených zastupitelů svého zástupce, místostarostu. Obdobně jako návrh zákona o obcích, je upraven návrh zákona o hlavním městě Praze (Gazdík et al., 2014).

V otázce novely zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, návrh zákona upravuje shodný termín voleb do zastupitelstev obcí a přímých voleb starosty. Volební systém voleb do zastupitelstev obcí zůstává shodný, koná se dle zásad poměrného zastoupení. Naopak přímá volba starosty obce by se konala dle zásad většinového systému. Starostou obce se stane ten uchazeč, který obdržel v prvním kole nejvíce hlasů. Předpokládá se, že funkční období přímo zvoleného starosty bude obdobně jako u zastupitelstva obce čtyřleté. V důvodové zprávě je zmíněno, že byl zvolen jednokolový systém s relativní většinou z důvodu nižších finančních nákladů a jednoduchosti. Přímá volba starosty obce není realizována, pokud v obci nebyla podána ani jedna kandidátní listina (Gazdík et al., 2014).

Jednotlivým kandidátům návrh zákona nabízí možnost kandidovat výhradně na jedné kandidátní listině dané volební strany. Existují-li volební obvody, pak je možnost kandidovat opět výhradně v jednom volebním obvodu. Uchazeč o pozici starosty obce smí být rovněž součástí pouze jedné kandidátní listiny. Návrh zákona také umožňuje určitou slučitelnost funkcí – *„na funkci člena zastupitelstva obce může kandidovat i kandidát na funkci přímo voleného starosty, na funkci přímo voleného starosty může kandidovat i kandidát na funkci*

člena zastupitelstva“ (Gazdík et al., 2014). V tomto bodu dochází k rozkolu s Analýzou z roku 2010 vypracovanou MV ČR, neboť v té MV ČR preferovalo neslučitelnost funkcí, tedy neumožňovalo souběh funkcí starosty a zastupitelstva obce.

V otázce kandidátní listiny pro přímo voleného starostu návrh zákona nejprve vymezuje obsahové náležitosti jednotlivých kandidátních listin a dále také činnosti registračního úřadu, neboť hladký průběh registrace je nezbytností pro vytisknutí hlasovacího lístku. Dle návrhu zákona jsou jednotliví uchazeči o post starosty uvedeni v rámci jednoho hlasovacího lístku. Úřední obálka pro volby do zastupitelstev obcí a pro přímo voleného starostu je jednotná. Kandidátní listinu pro volby přímo voleného starosty smí předložit jednak politické strany s tím, že každá politická strana je omezena podáním jedné kandidátní listiny v rámci jedné voleb nebo samostatný kandidát či sdružení takovýchto kandidátů, kteří jsou povinni ke kandidátní listině přiložit petici s podpisy občanů vyjadřující podporu této straně (Gazdík et al., 2014).

Zaměříme-li se na změnu zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu, podstatná je úprava v otázce odvolání přímo zvoleného starosty obce. Starosta obce je odvolán v místním referendu, pokud o tom rozhodne zastupitelstvo obce nebo pokud přípravný výbor předloží návrh na možnost uskutečnění referenda, který následně zastupitelstvo obce vyhlásí. Podmínkou návrhu uskutečněného přípravným výborem je však podpis alespoň 40 % oprávněných osob. Aby mohlo dojít k samotnému odvolání starosty obce, musí se pro odvolání v místním referendu vyslovit nejméně nadpoloviční většina oprávněných osob (Gazdík et al., 2014).

Návrh zákona byl předán Vládě České republiky 1. září roku 2014 k posouzení. Vláda ČR se vyslovila k návrhu tohoto zákona negativně. Své postoje vyjádřila v rámci stanoviska vlády, a to konkrétně v osmi bodech, z nichž některé diplomová práce níže představí. Vláda ČR podotkla, že zavedení přímé volby starostů nelze realizovat bez úpravy Ústavy ČR, neboť Ústava zmiňuje, že zastupitelstvo smí rozhodovat o libovolných záležitostech patřících do samostatné působnosti obce. Pro výkon zastupitelstva obce je obecně typický kolektivní způsob rozhodování o podstatných záležitostech. Návrh však předpokládá, že přímo volený starosta nabyde jemu vyhrazených pravomocí. Vláda však upozorňuje, že s takovou změnou však Ústava musí počítat, a proto je nutná její úprava. Vláda také poukazuje na porušení zásady rovného zacházení, neboť návrh zákona zmiňuje, že se přímá volba starostů bude týkat pouze určitých obcí. Vláda ČR dále poukazuje na nedostatečné a průkazné argumenty proti stávajícímu systému a pro zavedení přímé volby starostů. Vláda rovněž upozorňuje na mezeru v návrhu týkající se členství starosty v zastupitelstvu obce. Návrh předpokládá, že starosta

obce by se stal automaticky členem zastupitelstva a umožňuje jedné osobě kandidovat jak na post starosty, tak na post zastupitele obce. Návrh však neřeší možnost, kdy by osoba kandidující na oba posty, byla úspěšná v obou volbách, a tím pádem se stala členem zastupitelstva automaticky z postu starosty obce a také na základě výsledků voleb. Vláda vyslovila také nesouhlas s nerovnoměrnými podmínkami pro volbu a odvolání starosty obce (Poslanecká sněmovna, 2014a).

Návrh byl organizačním výborem Poslanecké sněmovny doporučen k projednání a dále přikázán k projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Návrh zákona byl projednán v prvním čtení na 48. schůzi Poslanecké sněmovny 13. července 2016. Poslanecká sněmovna však návrh tohoto zákona zamítla (Poslanecká sněmovna, n.d.a; 2016).

5.5 Návrh Úsvit přímé demokracie

Po návrhu STAN, který jej předložil Poslanecké sněmovně dne 27. srpna 2014, svůj návrh Poslanecké sněmovně předložilo rovněž hnutí Úsvit přímé demokracie, a to dne 10. září 2014. Návrh podal předseda hnutí Úsvit přímé demokracie Tomio Okamura spolu se skupinou poslanců. Zásadním rozdílem oproti návrhu zákona STAN je fakt, že se v případě hnutí Úsvit jednalo o novelu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Je nutno podotknout, že se jedná pouze o poměrně krátkou úpravu zákona nejvyšší právní síly, a to Ústavy ČR, nikoliv však rovněž dalších konkrétních zákonů. Cílem hnutí je do Ústavy ČR implementovat koncept přímé volby starostů, a to především z hlásání názoru, že *„přímá volba starosty má skutečný smysl pouze za situace, že do kompetencí starosty budou dány některé rozhodovací pravomoci a on tak bude moci vykonávat mandát, který bude mít pro rozhodování o otázkách v rámci obce zásadní důležitost“* (Okamura et al., 2014, s. 5). Implementace tohoto konceptu do Ústavy ČR má tak zajistit hladký průběh zavedení přímé volby starostů. Následná kritéria ponechává hnutí cíleně na diskuzi a debatě, a to kvůli snaze nalézt kompromis vyhovující občanům obcí.

Návrh se věnoval především definování problematických elementů nepřímé volby, konkrétně tomu, že aktuální situace napomáhá kolektivní neodpovědnosti. Dále zmiňuje i problémy poměrného volebního systému, a to z toho důvodu, že starostou obce se může stát i osoba, která není občany obce preferována a je výsledkem politikaření. Hnutí dále kritizuje i malé pravomoci starosty v dosavadním modelu. Návrh ústavního zákona se rovněž zabývá přímou volbou starosty v evropských zemích, a to na základě dokumentu „Mezinárodní srovnávací analýza přímé volby starostů a věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů“. Návrh zmiňuje, že v evropských zemích je zavedení přímé volby jakýmsi standardem a vyzývá tak k jejímu zavedení. Návrh zákona záměrně nestanovuje kritérium velikosti obcí pro zavedení institutu přímé volby starostů, z čehož můžeme usuzovat, že návrh předpokládá přímou volbu ve všech obcích bez rozdílu. Přímá volba by se tak mohla vztahovat jak na obce, tak na městyse, ale i města a statutární města. Návrh ústavního zákona rovněž předpokládá přímou volbu primátora hlavního města Prahy. Na závěr jsou v návrhu zmíněny a vymezeny výhody, které zavedení přímé volby skýtá (Okamura, 2014).

Návrh ústavního zákona byl odeslán 12. září 2014 Vládě ČR k vyjádření a k zaujetí stanoviska. Vláda však vyjádřila nesouhlas s tímto návrhem a rozeslala své stanovisko jednotlivým poslancům dne 8. října 2014. Nesouhlas vyjádřila v sedmi bodech, z nichž vybrané diplomová práce níže krátce vykreslí. Vláda, obdobně jako u návrhu hnutí STAN, uvedla, že k zavedení přímé volby starostů schází silné a pádné argumenty. Rovněž argumenty chybí u zavedení přímé volby v menších (návrh zákona hnutí STAN), ale i větších obcích, neboť tuto skutečnost návrh zákona připouští. Vláda ČR upozorňuje, že návrh předpokládá posílení funkce starosty, na něž by měly přijít i vybrané kompetence zastupitelstva obce. Návrh však neuvádí, o jaké kompetence by se mělo jednat. V tom vláda vidí a shledává velké mezery. V návaznosti na to vláda zmiňuje, že stojí proti hromadění moci v rukou jedné osoby. Vláda poukazuje na to, že posílení pravomocí starosty není demokratičtější, jak důvodová zpráva dokládá. Pravá demokracie stojí na rozhodování kolektivu a je vedena formou diskuze. V neposlední řadě vláda upozorňuje, že návrh zákona předpokládá diferenciaci mezi obcemi, ve kterých by se starosta obce volil přímo, avšak poukazuje, že je proto nutné uvedení kritéria v Ústavě ČR. Tato úprava však v novele Ústavy ČR chybí (Poslanecká sněmovna, 2014b).

Dne 9. října Organizační výbor určil Ústavně právnímu výboru Poslanecké sněmovny projednat návrh zmíněného zákona. První čtení proběhlo 11. února 2015 v rámci 25. schůze Poslanecké sněmovny. Výsledkem bylo zamítnutí návrhu (Poslanecká sněmovna, n.d.b; 2015). Hlavním důvodem neúspěchu a nepodpory Poslanecké sněmovny je dle mého názoru nedostatečná novela Ústavy ČR. Chybí však komplexně zpracované téma, především z pohledu úpravy jednotlivých dotčených zákonů. Mnohými politiky bylo na tuto aktivitu hnutí Úsvit pohlíženo jako na populistický krok s cílem uspět v blížících se volbách do zastupitelstev obcí, které se konaly 10. – 11. října 2014.

5.6 Návrh SPD

Dne 22. prosince roku 2017 předložil nový návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů poslanec a předseda hnutí Svoboda a přímá demokracie (dále jen SPD) Tomio Okamura spolu se skupinou dalších poslanců. Zaměříme-li se na obsah návrhu ústavního zákona předloženým hnutím SPD, musíme podotknout, že se ve většině bodů shoduje s návrhem ústavního zákona z roku 2014 pocházející z dílny hnutí Úsvit. Oba návrhy v úvodu zmiňují, že jsou založeny a vyplývají z debat a konferencí a také ze tří specifických analýz – Analýza zavedení přímé volby starostů, Analýza slučitelnosti návrhů legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014 s ústavním pořádkem České republiky a Mezinárodní srovnávací analýza přímé volby starostů a věcný záměr ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Dále oba návrhy zmiňují nesouhlas se stávajícím systémem a poukazují na jeho chyby a nedostatky, uvádí mezinárodní srovnání, poukazují na potřebnost legislativních změn v otázce zavedení přímé volby starostů a primátorů, ale také výhody a cíle zavedení přímé volby. Smysl zavedení přímé volby starostů a hejtmanů vidí navrhovatelé zákona ve větší odpovědnosti a transparentnosti starostů a hejtmanů, dále také ve zvýšení zájmu o občanské povinnosti v obcích z pohledu voličů. Cílem by mělo být i posílení autority starosty a hejtmana a naplňování volebního programu. Návrh zákona však poukazuje na nutnost rozšíření pravomocí, avšak zmiňuje i riziko pocházející z nesprávného rozčlenění jednotlivých kompetencí mezi starostu a zastupitelstvo obce. Hlavní rozdíl obou srovnávaných zákonů můžeme nalézat již v samotném úvodu. Zatímco v návrhu z roku 2014 „předkladatelé navrhuji tuto novelu ústavy s přesvědčením, že následné přijetí prováděcího zákona o přímé volbě starostů povede ke kvalitnější demokracii a správě věcí veřejných v České republice“, v novějším návrhu z roku 2017 se hovoří o „přímé volbě starostů, hejtmanů a členů zastupitelstev územně samosprávných celků“. Je nutno podotknout, že nový návrh ústavního zákona předpokládá přímou volbu starostů obcí, primátorů statutárních měst a také nově hejtmanů. Nestanovuje žádné kritérium podmiňující zavedení přímé volby starostů, primátorů a hejtmanů (Poslanecká sněmovna, 2014b; Okamura et al., 2017; „Napomohla by přímá volba starostů“, 2018).

Návrh zákona byl zaslán k vyjádření a přijetí stanoviska Vládě České republiky dne 15. února 2018. Zde nastal jakýsi průlom, neboť stanovisko vlády nebylo jako v předchozích dvou uvedených návrzích negativní, nýbrž neutrální. Přesto však vláda vytyčuje základní problematické body, které by měly být brány v potaz. Vláda ČR jako v předešlém návrhu

zákonu zmiňuje nejprve nedostatečné argumenty pro zavedení institutu přímé volby starostů. Vláda dále kritizuje návrh zákona v otázce rozšíření pravomocí starosty. Návrh však již neřeší samotné konkrétní rozdělení, ačkoliv zmiňuje, že rizikem je nesprávné rozdělení pravomocí mezi orgány obce, byť se jedná o klíčový bod zákona. Třetím bodem, který vláda zmiňuje jako problematický, je neexistence zmínky o volebním systému přímé volby starostů, primátorů a hejtmanů. Sporným bodem je rovněž v důvodové zprávě zmíněná možnost odvolání. Možnost odvolání se však v ústavním návrhu neobjevuje. Problematický shledává vláda i termín zavedení přímé volby, který je předpokládán 1. července 2018, což vláda označuje ve svém stanovisku jako nereálný s odkazem na obsírnost tématu. Vláda určitou mezeru vidí také v prvním bodě novely ústavního zákona, který umožňuje, že některé obce by nemusely mít ustanoven základní orgán vykonávající samosprávu, a to zastupitelstvo obce. Jeho pravomoci by tak vykonával samotný starosta obce. Vláda v návaznosti na tento problém poukazuje na porušení Evropské charty místní samosprávy, neboť tato mezinárodní smlouva existenci zastupitelstva, jakožto kolektivního orgánu obce vyžaduje a očekává (Okamura et al., 2017; Poslanecká sněmovna, 2018a).

Organizační výbor Poslanecké sněmovny doporučil návrh tohoto zákona k projednání, dále zvolil Mgr. Jana Farského jako zpravodaje a Ústavně právní výbor zodpovědným subjektem. První čtení proběhlo v rámci 7. schůze Poslanecké sněmovny, konkrétně 1. a 6. března 2018. V rámci prvního čtení se Poslanecká sněmovna usnesla a nakázala Ústavně právnímu výboru, jakožto výboru garančnímu a rovněž Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj prodebatovat a dále posoudit návrh ústavního zákona. Výsledkem jednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj bylo přerušení projednávání návrhu zákona a schválení zrealizování semináře za participace jednak poslanců a senátorů Parlamentu ČR, Ministerstva vnitra, Ministerstva financí, ale i odborné veřejnosti včetně termínu tohoto semináře. Rovněž Ústavně právní výbor projednával problematiku návrhu ústavního zákona se závěrem, kterým vyjadřuje zamítavý posudek a navrhuje Poslanecké sněmovně odmítnutí tohoto návrhu zákona. Dne 14. listopadu 2018 proběhlo již 2. čtení s výsledkem „odročení“, kterým Poslanecká sněmovna navrhuje odklad projednání tohoto návrhu ústavního zákona do doby, než bude podán doprovázející zákon (Poslanecká sněmovna, n.d.c; 2018b; Ryšavý, 2018a).

Ačkoliv proběhlo nespočet diskuzí, ať již na půdě Poslanecké sněmovny v rámci seminářů, konferencí a sněmů SMO ČR či SMS ČR či mezi starosty obcí, ale odborné veřejnosti, dosud nebyl zaznamenán konkrétní úspěch a tato problematika není dosud uzavřeným tématem. Určitým pokrokem je posun od obecných diskuzí k jasněji definovaným změnám. Přesto však

přímá volba zůstává velmi kontroverzním tématem budící silné emoce ať již v rámci spektra politických stran, SMO ČR, SMS ČR. Liší se však i názory starostů obcí a veřejnosti. Z výše uvedených názorů jsme mohli vysledovat, že je velmi důležité, zda má téma zavedení přímé volby starostů a primátorů oporu ve Vládě ČR a jejich prioritách. Otázkou zůstává, zda je třeba v rámci zavedení přímé volby měnit Ústavu, neboť pro úpravu nejdůležitějšího zákona nejvyšší právní síly je nutné získat souhlas kvalifikované většiny, což znamená více než tři pětiny ze všech poslanců a senátorů. Toho bude dle mého názoru při tomto kontroverzním tématu velice těžké dosáhnout.

5.7 Názorové proudy k přímé volbě starostů a primátorů v České republice

Diskuze týkající se zavedení přímé volby starostů a primátorů jsou až do dnešní doby vedeny nejen ve sféře politologické, ale i na půdě politických stran či formou debat realizovaných dvěma významnými organizacemi, a to Svazem měst a obcí (SMO) a Sdružením místních samospráv (dále jen SMS). Voženílková (2016, s. 4) zmiňuje, že „*diskuze o zavedení přímé volby starostů jsou spíše politické než pragmatické*“. Cílem této podkapitoly bude ve zkratce shrnout nejdůležitější názorové proudy SMO ČR, SMS, politických stran a prezidenta republiky.

Analýza názorových proudů české politické scény je odvislá jednak od jednotlivých volebních období a jednak od výše uvedených návrhů zákonů obsahujících zavedení institutu přímé volby starostů, které byly předloženy Poslanecké sněmovně v rámci těchto volebních období. V současnosti, zaměříme-li se na současnou politickou scénu parlamentních politických stran, pouze hnutí SPD a Česká pirátská strana mají přímou volbu starostů zahrnutou ve svém volebním programu a řešení tohoto tématu považují za prioritní otázku. Česká pirátská strana zmiňuje, že institut přímé volby starostů má zahrnut ve svém programu již od samotného počátku této strany. Strana tímto tvrzením poukazuje na fakt, že institut přímé volby starostů řešila již před založením strany Svoboda a přímá demokracie. Česká pirátská strana v roce 2017 představila návrh přímé volby starostů a primátorů včetně hlavního města Prahy. Návrh České pirátské strany doporučuje přímou volbu jak primátora, tak jeho náměstka, která se má uskutečnit spolu s volbou do zastupitelstev obcí, a to nejlépe v jednokolové volbě. Navrhovateli může být jednak politická strana, ale i skupina obyvatel pomocí petice. Všechny kompetence, které byly do současnosti v rukou vlády, automaticky dle návrhu přejdou do rukou primátora hl. města Prahy, rada vlády zůstane pouze poradním orgánem složeným z kvalifikovaných osob pro tuto práci. Návrh také umožňuje odvolat primátora v rámci referenda – v závažných případech kvalifikovanou většinou členů

zastupitelstva nebo na základě petice sepsanou občany obce. Funkční období zastupitelstva by mělo být shodné s funkčním obdobím primátora. Přestože s institutem přímé volby strana souhlasí, s návrhem předloženým SPD z roku 2017 však Česká pirátská strana vyslovila určitý nesouhlas. Poukazuje na nedostatky návrhu a jeho dílčí doplnění. Piráti také vyzývají ke změně Ústavy, neboť pokládají úpravu přímé volby starostů a primátorů v Ústavě za nezbytnou (Michálek, 2017; Michálek & Zábranský, 2017; Píkal, 2018).

Přestože ostatní politické strany a hnutí nemají přímou volbu starostů a primátorů v současné chvíli začleněnou do svých volebních programů a cílů, některé strany a hnutí s přímou volbou velmi sympatizují. Politické hnutí ANO a konkrétně jeho předseda Andrej Babiš vyjadřuje podporu tomuto tématu, a to ve své knize „O čem sním, když náhodou spím“. Autor postuluje zavedení přímé volby starostů a zmiňuje, že právě starostové mají být nejdůležitějšími a nejvlivnějšími osobami v obci. Zároveň požaduje i rozšíření pravomocí jednotlivých starostů obcí („Měla by role obcí posílit“, 2017). Pro zavedení přímé volby starostů se v minulosti vyjádřilo také hnutí STAN, KSČM, TOP 09 ale i ČSSD, ta pouze však v případě zavedení přímé volby v menších obcích za Sobotkovy vlády. Se současným návrhem, který předložilo v roce 2017 hnutí SPD, však vyslovily nesouhlas ODS, STAN, TOP 09 i ČSSD. ODS má dlouhodobě negativní stanovisko k zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů. Stranou, která v průběhu vývoje diskuze na téma zavedení přímé volby starostů změnila svůj postoj, je již výše zmíněná TOP 09. V roce 2013 Stanislav Polčák a Petr Gazdík za TOP 09 a Starosty podali návrh zákona, který řešil úpravu přímé volby starostů obce, který však nebyl schválen a dále projednáván z důvodu ukončení jejich volebního období. V současné době řešený návrh ústavního zákona SPD však ve straně TOP 09 nemá podporu.

Prezident republiky je dlouhodobým zastáncem zavedení přímé volby starostů a hejtmanů, neboť již několikrát vyslovil přání a vyzval poslance k jejímu zavedení. Naposledy zopakoval podporu v rámci vánočního poselství, které pronesl 26. prosince roku 2018. Prezident Miloš Zeman navrhuje, aby se starostou obce či hejtmanem stali kandidáti, kteří v rámci voleb získali nejvyšší počet preferenčních hlasů, a to v rámci kandidátní listiny vítězné politické strany. Dále prezident republiky dodává, že preferuje konání volby starosty spolu s volbou do zastupitelstva obcí či krajů. Prezident republiky však nemá oporu v Poslanecké sněmovně, neboť zavedení přímé volby starostů a hejtmanů není obsahem programového prohlášení současné vlády a není tudíž mezi prioritami (Voženílková, 2016).

Názor Svazu měst a obcí České republiky na problematiku zavedení přímé volby starostů a primátorů prošel určitým vývojem. Jak již bylo zmíněno výše, SMO ČR vyjadřoval

dlouhodobě negativní stanovisko k zavedení institutu přímé volby starostů. Poukazoval zároveň však také na určitá negativa, které současný stav přináší. Navrhoval tak posílení prvků většinového volebního systému. V roce 2015 byl zvolen předsedou SMO ČR František Lukl. Díky této změně ve vedení se názor SMO ČR změnil a SMO ČR již nezaujímá tolik negativní stanovisko k této problematice jako v minulosti a dokáže si zavedení přímé volby starostů za určitých podmínek představit. Nicméně SMO ČR neschvaluje poslední návrh ústavního zákona, který předložil Poslanecké sněmovně Tomio Okamura spolu se skupinou dalších poslanců, a to především z důvodu existence nejasností, který návrh ústavního zákona přináší (Voženílková, 2016). SMO ČR dále zmiňuje, že „*současný volební systém je stejně demokratický, jako přímá volba. Stejný model jako v České republice funguje i v dalších evropských státech. Naopak zkušenosti ze Slovenska, kde přímou volbu starostů mají, ukazují na velká rizika*“ (Ryšavý, 2018b). Riziko současného návrhu SMO ČR vidí především v tom, že starostou obce se může stát osoba, která získala hlasy v podstatě nejsilnější menšiny. Zároveň poukazuje na situaci, kdy takový starosta může například špatně hospodařit s obecním rozpočtem a zastupitelstvo nebude mít pravomoci takového starostu odvolat (Ryšavý, 2018b). Názor a postoj Sdružení místních samospráv ČR se dá považovat za jakýsi opak SMO ČR. SMS ČR dlouhodobě podporuje implementaci přímé volby starostů do právního řádu České republiky. SMS ČR v přímé volbě starostů „*spatřuje prostředek prosazení vůle občanů*“ (Vavera, 2011b, s. 9). Dále také vyloučení stavu, kdy se starostou obce může stát osoba, která ve volbách do zastupitelstev obcí získala malý počet hlasů ba i náhradník, a to za předpokladu odstoupení zvolených zastupitelů (Vavera, 2011b). V květnu roku 2018 se na půdě Poslanecké sněmovny České republiky konaly dva odborné semináře, kde první místopředseda SMS ČR Jan Sedláček nastínil postoj SMS ČR, který se opírá spíše o posílení většinových prvků v rámci voleb do zastupitelstev obcí, neboť přímá volba starostů skýtá mnoho nedostatků a rizik. Sedláček také vyjádřil, že SMS ČR v současné chvíli nevnímá zavedení přímé volby starostů jako prioritu (Ryšavý, 2018a).

6 ANALÝZA PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ

Cílem a též smyslem této kapitoly a rovněž celé praktické části diplomové práce je popis a analýza specifík institutu přímé volby starostů a primátorů. V rámci této kapitoly se zaměřím na specifika modelu přímé volby starostů a primátorů ve dvou sousedních zemích České republiky. První zkoumanou zemí je Slovenská republika, konkrétně město Vysoké Tatry. Druhou zemí je pak Spolková republika Německo, Spolková země Bavorsko, konkrétně město Selb. Smyslem mého výjezdu do měst Vysoké Tatry a Selb bylo provedení hloubkových rozhovorů na téma přímé volby starostů a primátorů s hlavními představiteli výše zmíněných měst, neboť právě v těchto městech je institut přímé volby starostů již delší dobu zaveden a uplatňován. Hloubkové rozhovory byly provedeny formou polostrukturovaného rozhovoru s otevřenými otázkami, jak již bylo uvedeno v kapitole první věnující se metodologii diplomové práce. Rozhovory byly rozpracovány do několika bloků s předem připravenými otázkami a v zásadě se od sebe nelišily. K diferencí došlo pouze v rámci rozdílné terminologie u obou zemí. Otázky do rozhovoru byly zpracovány na základě načtené literatury zabývající se přímou volbou starostů a primátorů v České republice. Náměty tedy reflektovaly hlavní okruhy, které bývají nejčastěji diskutovány politickými stranami, odborníky a samotnými starosty na našem území. První blok obsahoval úvodní otázky zabývající se situací před zavedením institutu přímé volby a také po jeho zavedení. Druhý blok se věnoval úpravě pravomocí a vztahem přímo voleného starosty či primátora k ostatním orgánům obce. Třetí okruh otázek se zabýval samotnými volbami a volebním systémem. Další skupina otázek pak byla zaměřena na finanční stránku věci a rovněž na úpravu legislativy. Poslední skupina otázek byla věnována již názorům hlavních představitelů obcí Vysoké Tatry a Selb na zavedení přímé volby starosty. Jednotlivé obsahy rozhovorů a rovněž jejich přepisy jsou obsahem přílohy této diplomové práce. Je také nutno dodat, že oba tyto rozhovory byly přeloženy do českého jazyka z důvodu snadnější orientace pro vypracování následné analýzy.

Další částí této kapitoly je poté analýza provedená na základě hloubkových rozhovorů s představiteli a osobnostmi veřejné správy v České republice. První rozhovor byl proveden s tajemníkem Magistrátu města Pardubic, Mgr. Michalem Zitkem, MPA. Druhý s předsedou horní komory Parlamentu České republiky, Senátu České republiky, Jaroslavem Kuberou. Poslední rozhovor byl uskutečněn s Ing. Martinem Charvátém, primátorem města Pardubic.

6.1 Slovenská republika

6.1.1 Veřejná správa na Slovensku

Přestože vznik veřejné správy na Slovensku je odborníky datován a zasazen již do 9. století, vznik územní správy pak do 13. století. O účinné veřejné správě a zvláště územní samosprávě se mluví až od roku 1990 v souvislosti se vznikem základního zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Tento zákon ustanovil plnou samosprávu obcí, stanovil základní orgány obce a jejich základní kompetence. § 1 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení definoval obec jako „*samostatný územní samosprávný a správní celek Slovenské republiky*“. Jüptner a Polinec et al. (2009) zdůrazňují, že ačkoli byl v roce 1990 položen základní kámen vzniku obecní samosprávy, ochota provést decentralizaci vytrvala pouze do roku 1991. V tomto roce decentralizační procesy začaly stagnovat a zásada subsidiarity byla realizována a aplikována pouze zdánlivě. Tento proces byl viditelný převážně v oblasti finanční závislosti obcí na státních subvencích v 90. letech 20. století. V roce 1998 došlo dokonce k pokusu o redukci v oblasti pravomocí v rámci samosprávy obcí a posílení státní správy vládním kabinetem Vladimíra Mečiara, a to skrze novelu zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Vláda Vladimíra Mečiara a její návrh však byl podroben kritice především od zájmových organizací obcí, konkrétně od Združenie miest a obcí Slovenska (dále jen ZMOS) a Únie miest Slovenska (dále jen ÚMS), ale i od Hospodářského a sociálního výboru Evropské unie. Decentralizační kroky byly obnoveny až od roku 2004, kdy došlo k obširnému rozšíření pravomocí obcí a rovněž vyšších územních celků. Ke vzniku samosprávných krajů oficiálně došlo 1. ledna roku 2002. Obdobně jako obce provádí kraje jak samostatnou, tak i rovněž přenesenou působnost. Je nutno podotknout, že přestože jsou pravomoci obcí a vyšších územních celků – krajů jednoznačně stanoveny, v praxi dochází velmi často ke vzájemné spolupráci, a to především na politickém stupni. Přestože o přistoupení k Evropské chartě místní samosprávy bylo projednáváno již od roku 1996, k přijetí všech článků Evropské charty místní samosprávy došlo až v roce 2007 (Jüptner & Polinec, et al., 2009).

Co se týče vztahu samosprávy a státní správy ve slovenské veřejné správě, v roce 1990 byl uveden do provozu oddělený model veřejné správy. Tento model byl preferován před modelem integrovaným. Základem odděleného modelu byla neslučitelnost samosprávy obcí a státní správy realizované v rámci 38 okresů a 121 obvodů. Jak již bylo řečeno výše, v 90. letech docházelo ke stagnaci decentralizačních procesů, a tím i posilování státní správy na regionální úrovni na úkor samosprávy. První organizační změny byly zaznamenány v roce 1996, kdy proběhla reorganizace státní správy. Byly zrušeny obvody, naopak došlo

ke zvýšení počtu okresů z 38 na 79 a také obrodě krajské státní správy. Rovněž nově došlo ke vzniku okresních a krajských úřadů státní správy. Výše vyjmenované změny jsou odborníky nazývány jako „horizontální integrace státní správy“. Tyto kroky však měly velmi vážné nedostatky. Docházelo k růstu nákladů připadajících na místní státní správu či odlivu kvalifikovaných a odborných pracovníků. V roce 1998 vznikla nová vláda, která se začala zabývat jednak výše zmíněnými nedostatky, dále také možným řešením. Východisko našla v přesunu široké oblasti kompetencí ze státní správy na samosprávu. V roce 2003 došlo ke vzniku „Konceptie usporiadania miestnej štátnej správy“, která deklarovala odklon od integrovaného modelu místní státní správy a návrat k tradičnímu modelu založenému na fungování specializovaných úřadů státní správy. Byly zrušeny integrované okresní a krajské úřady a vznikly nové specializované úřady, které podléhaly přímo ministerstvům. Státní správa byla realizována a vykonávána na úrovni 50 obvodů a 8 krajů. V roce 2007 byly zrušeny i krajské úřady. Jejich kompetence následně připadly obvodním nebo ústředním orgánům státní správy. Jak píše autoři Jüptner a Polinec et al. (2009, s. 205), v tomto roce došlo k „završení emancipace územní samosprávy na Slovensku“. Na závěr je nutno podotknout, že ačkoli je v rámci slovenské veřejné správy uplatňován oddělený model státní správy a samosprávy, je v určitých legitimních případech umožněno přenést výkon státní správy na samosprávné orgány. Takto prováděná přenesená působnost je však pojímána jako riziková, a to především z důvodu ohrožení samostatnosti a svobody územní samosprávy (Jüptner & Polinec, et al., 2009).

6.1.2 Obecní zřízení na Slovensku

V oblasti práv a povinností obcí jsou obce na Slovensku rovnocenné. Městem se stává obec, která splňuje několik podmínek, které jsou upraveny blíže v § 22 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Aby se obec mohla stát městem, musí být hospodářským, administrativním a kulturním centrem či centrem cestovního ruchu, musí zabezpečovat služby i pro ostatní obyvatele okolních obcí, musí mít zajištěnou dopravní obslužnost a v neposlední řadě musí mít více jak 5 000 obyvatel. Hlavním představitelem a reprezentantem města je primátor města. Obce nad 200 000 obyvatel jsou poté upraveny zvláštním zákonem (Jüptner & Polinec, et al., 2009).

Obecní zřízení ve Slovenské republice je upraveno jednak zákonem č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky a dále rovněž zákonem č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Hlava čtvrtá „Územní samospráva“ čl. 64 odst. 1 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava zmiňuje, že obec je základem územní samosprávy. Odst. 2 tohoto zákona dále zmiňuje, že je obec samostatným územním celkem, který je tvořen osobami mající na území obce trvalý pobyt.

Čl. 65 odst. 1 pak obec pojímá jako právnickou osobu, která má oprávnění na základě zákona svobodně a nezávisle hospodařit se svým majetkem a rovněž se svými finančními prostředky. Odst. 2 pak navazuje na odstavce předchozí a dodává, že obec hradí své požadavky jednak ze svých vlastních příjmů, ale uvádí i možnost využití státních dotací, kterých se může dožadovat pouze v mezích stanových zákonem. Čl. 67 udává, že obec jedná a rozhoduje o svých záležitostech samostatně a nezávisle. Zároveň však doplňuje, že samospráva v obci nemusí být realizována pouze prostřednictvím orgánů dané obce, ale rovněž shromážděním obyvatelů dané obce či místním referendem (Novotný et al., 2017; Ústava Slovenské republiky, 1990).

Mezi orgány obce můžeme dle čl. 69 odst. 1 Ústavy řadit jednak obecné zastupitelstvo a dále rovněž starostu obce. Odst. 2 pak říká, že zastupitelstvo obce je tvořeno jednotlivými poslanci. Poslanci jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Starosta obce je dle tohoto odstavce výkonným orgánem obce, který má za úkol reprezentovat obec navenek ve vnějších záležitostech, ale také vykonávat obecní správu. Součástí systému obecního zřízení může být i rada, pokud ji zastupitelstvo ustanoví. Administrativu pak vykonává obecní úřad, který je zřízen buď starostou obce či přednostou, pokud je tato funkce zřízena. Zvláštním orgánem je pak funkce hlavního kontrolora, který má na starost hospodaření a legislativu v rámci územní samosprávy. Na závěr můžeme říci, že samospráva v obcích je na Slovensku postavena na tzv. duální struktuře, což znamená, že starosta obce vykonává moc výkonnou, zastupitelstvo obce pak moc zákonodárnou. V rámci dalších orgánů obce dochází k prolínání mezi těmito dvěma hlavními orgány (Novotný et al.; 2017; Ústava Slovenské republiky, 1990, zákon o obecnom zriadení).

Důležitým článkem Ústavy Slovenské republiky, který naráží na oddělení státní správy a samosprávy v obci, je pak čl. 71 odst. 1, který deklaruje možnost přenesení části státní správy na obec. Zároveň však dodává, že náklady vzniklé v souvislosti s přenesením náleží státu. Výkon státní správy uskutečněné obcí je kontrolován vládou (Ústava Slovenské republiky, 1990). Specifikami v rámci obecního zřízení se zabývá zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení.

6.1.3 Přímá volba starostů a primátorů na Slovensku

Dne 28. února roku 2019 byl uskutečněn první ze zahraničních rozhovorů, a to rozhovor s představiteli Městského úřadu ve Vysokých Tatrách. První rozhovor se uskutečnil s primátorem města Vysoké Tatry, Ing. Jánem Mokošem na Městském úřadě Vysokých Tater ve Starém Smokovci. Město Vysoké Tatry patří mezi spřátelená města, města Pardubice.

Z tohoto důvodu mi byl umožněn rozhovor na téma přímé volby starostů a primátorů ve Slovenské republice. Ing. Ján Mokoš je primátorem města Vysoké Tatry již sedmnáctým rokem. V minulém roce, konkrétně dne 10. listopadu 2018 byl již počtvrté znovuzvolen. Primátor města Vysoké Tatry má za sebou velmi úspěšnou kariéru v armádě, kde se stal velitelem letky, leteckého pluku a také letecké divize. V letech 1990 – 1992 Ján Mokoš zastával také funkci rektora Vysoké vojenské letecké školy v Košicích a stal se také Náčelníkem správy letectva Slovenské republiky. V roce 1993 se Ján Mokoš usídlil ve Vysokých Tatrách, kde odstartoval kariéru v oblasti cestovního ruchu – stal se ředitelem Vojenské zotavovny, která v tomto městě sídlila. Následně tuto zotavovnu přestavil na hotel. Cestovní ruch tak ve Vysokých Tatrách tímto počinem velmi pozvedl. Poprvé byl Ján Mokoš zvolen primátorem města Vysoké Tatry v roce 2003.

Je nutno říci, že město Vysoké Tatry je v níže uvedených ohledech poněkud odlišné a osobité v kontextu ostatních měst na Slovensku. Tato skutečnost mi byla v rámci rozhovoru několikrát zdůrazněna. Město Vysoké Tatry je svou rozlohou, která činí 360 km², zařazeno mezi největší města Slovenské republiky, z pohledu počtu obyvatel se však řadí spíše mezi menší města. Město Vysoké Tatry se skládá z patnácti městských částí, které byly původně samostatnými osadami, z nichž můžeme jmenovat např. Horný Smokovec, Dolný Smokovec, Nový Smokovec, Starý Smokovec, Tatranská Lomnica, Štrbské Pleso, Tatranská Polianka atd. Z uvedených důvodů lze výsledky rozhovoru zobecňovat na celé území Slovenské republiky pouze s omezeními.

První rozhovor proběhl, jak již bylo zmíněno, právě s primátorem města Vysoké Tatry. Z důvodu časové vytíženosti pana primátora tento rozhovor trval okolo 50 minut. Forma rozhovoru byla zvolena polostrukturovaná, to znamená, že jsem měla předem vypracované otázky, ale byla jsem připravena reagovat na vnější okolnosti, to znamená např. na omezenou časovou kapacitu pro tento rozhovor, ale také na směr, kterým se tento rozhovor ubíral. Tím pádem některé z připravených otázek zodpovězeny nebyly, nebo ne zcela, některé však přibyly. Druhý rozhovor pak probíhal s právníkem města Vysoké Tatry. Tento rozhovor se již věnoval spíše specifickým a funkčním záležitostem ohledně voleb starostů a primátorů obcí a měst na Slovensku, dále právní úpravě pravomocí starostů a primátorů a ostatních orgánů obcí a měst atd. Připravené otázky nabízí příloha A. Příloha D pak nabízí úryvek z rozhovoru s panem primátorem města Vysoké Tatry, Ing. Jánem Mokošem. Na závěr je nutno také poznamenat, že určité doplňující otázky byly řešeny a komunikovány i pomocí e-mailové komunikace, konkrétně s paní Annou Jurečkovou, která má na úřadě na starost záležitosti týkající se voleb.

Úvodní část otázek se zabývala zavedením institutu přímé volby starostů a primátorů. Na část těchto otázek mi bylo odpovězeno primátorem města Vysoké Tatry, na zbylé otázky pak odpovídali zaměstnanci Městského úřadu ve Vysokých Tatrách. Přímá volba starostů a primátorů byla na Slovensku zavedena v roce 1990, tedy ihned po revoluci. Skutečnost, že institut přímé volby starostů a primátorů byl na Slovensku zaveden již v roce 1990, byla omezením pro některé z připravených otázek. Na otázku, jaký byl prvotní „spouštěč“ zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů, zda byl tento institut zaveden na základě debat či se jednalo o iniciativu občanů projevenou např. v rámci referenda, mi nebylo jasně odpovězeno, neboť jak primátor, tak i ostatní zaměstnanci úřadu, kterým byla tato otázka položena, si bohužel na tuto skutečnost pamatovali jen velmi matně. Pan primátor vyjádřil domněnku, že se jednalo o následek porevolučního období. V roce 1990 byla nastolena demokracie, volby se tedy začaly pojímat jako demokratické, což bylo ustanoveno v Ústavě Slovenské republiky (dále jen SR). Tehdejší vládnoucí strana Veřejnost proti násilí se snažila sesadit předsedy národních výborů a vyhlásit první svobodné volby, které se konaly v roce 1990. V tomto roce vznikl zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, kterým se uzákonila přímá volba starostů a primátorů. Voličům se tedy dostalo právo rozhodovat o vedení města, ve kterém sami žijí. Pan primátor zmínil, že diskuze o zavedení tohoto institutu určitý čas probíhala a podpora pocházela jak ze strany veřejnosti, zástupců samosprávy, tak i politických stran. O zavedení přímé volby starostů a primátorů nakonec rozhodli poslanci Národní rady Slovenské republiky, následně to podepsal i tehdejší prezident republiky. Zavedení přímé volby starostů a primátorů bylo tedy spíše systémovou změnou, ale tehdejší vládnoucí strana se inspirovala vyspělejší Evropou.

Na otázku, jaké hlavní důvody vedly k zavedení institutu starostů a primátorů, pan primátor odpověděl, že hlavním důvodem byla porevoluční situace na Slovensku a nastolení demokracie. Volby byly uzákoněny Ústavou SR jako všeobecné, rovné, tajné a přímé. Zkušenosti v zavedení přímé volby starostů a primátorů Slovenská republika čerpala, jak již bylo řečeno, ze zkušeností států vyspělejší Evropy, neboť tyto státy měly ukotvenou demokracii v systému již delší období. Dílčím důvodem pro zavedení, který pan primátor zmínil, byla větší zainteresovanost voličů na samotné volbě. Přitom zdůraznil, že v případě, že občan volí svého kandidáta a ne politické strany, tak jsou vytvořené předpoklady pro vyšší účast u voleb, než v případě volby nepřímé. Důsledkem přímé volby je pak navázání určitého vztahu mezi starostou či primátorem obce a jejími občany. Pan primátor dále zdůraznil, že volba politických stran, určité „politické hrátky“ a povolební vyjednávání svědčí spíše vysoké politice, než té komunální. Na otázku, zda bylo cílem zvýšit i volební účast, bylo odpovězeno, že před rokem 1989 byla účast na volbách do zastupitelstev téměř 100 %, neboť se jednalo

o povinnost voličů. Zvýšit tedy volební účast nebylo možné, a tedy ani prioritní. V současnosti se volební účast v rámci přímé volby starostů a primátorů pohybuje okolo 56 %.

Druhý blok otázek nazvaný „úprava pravomocí starosty či primátora obce a vztah k ostatním orgánům obce“ se věnoval důležitým otázkám ohledně úpravy mandátu starosty a ostatních orgánů obce. Tento blok otázek byl konzultován s představiteli a zaměstnanci Městského úřadu ve Vysokých Tatrách. Přímá volba starosty obce se týká všech obcí na Slovensku, nejsou tedy uplatňována žádná diferenciacní kritéria. Právo volit starostu či primátora přímo, tedy vykonávat aktivní volební právo, má každý obyvatel obce, který má v této obci zřízen trvalý pobyt. Naopak starostou či primátorem obce se může stát osoba, která nejpozději v den voleb dovršila věku 25 let. Druhou podmínkou je poté zřízení trvalého pobytu v dané obci. Je nutno poznamenat, že tuto problematiku ohledně úpravy voleb blíže upravuje zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Na otázku, zda jsou funkce starosty a funkce poslance (v ČR zastupitele) obce slučitelné mi bylo odpovězeno, že tyto funkce jsou oddělené. Starosta obce nemůže být současně poslancem obce, zákon však umožňuje kandidátům kandidovat na post starosty i poslance. Je nutné zdůraznit, že přestože funkce starosty či primátora obce a poslance obce není slučitelná, starosta svolává a vede jednání zastupitelstva obce.

Další otázky byly věnovány ostatním orgánům obce a jejich kompetencím a vztahu starosty obce a zastupitelstva obce ke zmíněným orgánům obce. Starosta obce je jednak nejvyšším výkonným orgánem obce, dále také statutárním orgánem obce. Mezi orgány obce na Slovensku řadíme jednak starostu obce a též zastupitelstvo obce. Obecní zastupitelstvo se skládá z jednotlivých poslanců, jejichž funkční období je čtyřleté. Zastupitelstvu obce je svěřeno rozhodování o těch nejzákladnějších a nejzávažnějších otázkách v dané obci. Jedná se např. o schvalování rozpočtu obce, nakládání s majetkem obce, schvalování územního plánu a rozvoje města, zřizování příspěvkových organizací města atd. Právnik města Vysoké Tatry na toto konto dodává, že *„všetchno je projednáno zastupitelstvem, např. odprodávání majetku, schvalování smluv ... Ještě před tím se to projedná v městských komisích. Komise dají k tomu stanovisko, jako doporučující. No a do toho zastupitelstva dávám i já svoje stanovisko k materiálům. Potom hlavní kontrolor, zda je to v souladu s hospodařením a ekonomka města dává k tomu stanovisko. A pak je to projednáváno v zastupitelstvu a primátor je ten, který se pod to podepisuje“*. Jak již bylo řečeno výše, starosta obce svolává a vede zasedání zastupitelstva, výkon těchto funkcí však není slučitelný. Starosta nemá hlasovací právo, hlasovat tedy mohou pouze poslanci zastupitelstva. Funkční období starosty či primátora obce

je čtyřleté a souběžné s funkčním obdobím zastupitelstva obce. Mezi kompetence starosty patří ty záležitosti, které nejsou svěřeny zastupitelstvu obce. Mezi hlavní kompetence patří podepisování usnesení zastupitelstva obce, dále pak také reprezentování obce navenek a též realizace obecní správy. Velmi důležitou pravomocí starosty obce je také možnost odmítnout podepsání usnesení zastupitelstva obce, pokud se starostovi zdá, že usnesení není v souladu se zákonem či odporuje účelu a dobru města. Zastupitelstvu je však „*umožněno znovu vyjednávat a prolomit právo veta třípětinovou většinou všech poslanců a v tu chvíli už primátor to usnesení musí podepsat a bude platné. Oni jsou vlastně takové navzájem se doplňující orgány*“ dodal právník města Vysoké Tatry. Je nutno říci, že starosta obce má celkem vzato silné postavení v rámci samosprávy obce. Zástupcem starosty či primátora je pak zástupce starosty, zaměstnanci úřadu též nazývaný jako viceprimátor, kterého si zvolí starosta obce. Jestliže tak neučiní do 60 dnů od složení svého slibu, zvolí ho zastupitelé. Podmínkou však je, že zástupce starosty musí být členem zastupitelstva. Mezi další orgány patří obecní rada, kterou si může zřídit obecní zastupitelstvo. Jedná se tedy o nepovinný orgán složený z poslanců, nejvíce však jedné třetiny z nich. Obecní rada je iniciativním, výkonným, ale také kontrolním orgánem zastupitelstva obce, které ji zpětně ukládá úkoly. Obecní rada může být rovněž poradním orgánem starosty obce. Obecní rada je tedy odlišná od pojetí rady obce v České republice. V obci Vysoké Tatry však obecní rada zřízena není. Obecní zastupitelstvo může zřizovat i další orgán, kterým je komise. Jedná se buď o stálý, nebo dočasný orgán, který má poradní, iniciativní a kontrolní funkci. Komise jsou též jako obecní rada složené z poslanců a plní úkoly zastupitelstvem uložené. Obec Vysoké Tatry využila možnosti zřízení komisí. Dále existuje také obecní úřad v čele s přednostou obecního úřadu. Určitým, v ČR neznámým orgánem, je funkce hlavního kontrolora, kterého opět volí a též i odvolává zastupitelstvo obce. Jedná se o zaměstnance obce, který má na starosti kontrolu zákonnosti, efektivnosti a hospodárnosti v rámci hospodaření s majetkem. V souhrnu má na starost správné hospodaření obce. Hlavní kontrolor je dle zaměstnanců obce Vysoké Tatry „*takovým dozorem nad správní a výkonnou mocí*“.

Další z mých otázek směřovaly k tomu, komu je ze své funkce starosta obce odpovědný a zda existuje určitá možnost kontroly starosty či primátora obce. Bylo mi odpovězeno, že „*starosta obce je statutár, na výkon funkce má zřízen obecní úřad. Kontrolu může vykonat hlavní kontrolor obce, kterého si zvolili poslanci. Může však uložit kontrolu na některém úseku úřadu, ale nemůže kontrolovat přímo samotného starostu či primátora*“. Můžeme tedy říci, že přes silné postavení starosty není starosta obce kontrolovatelným. Nezodpovídá se ze své funkce ani zastupitelstvu obce, jako je tomu např. u nás, v České republice. Soubor dalších otázek směřoval na institut odvolání starosty obce a ukončení jeho funkce. Ukončení

funkce starosty je umožněno například uplynutím funkčního období, vzdáním se funkce starosty či primátora obce, odmítnutí výkonu této funkce, odsouzením za úmyslný trestní čin či výkon trestu odnětí svobody, zbavením způsobilosti či jejím omezením, změnou trvalého pobytu starosty či primátora, smrtí, zrušením obce či vyjádřením se občanů v rámci místního referenda. Institut odvolání starosty obce není upraven obdobně jako v ČR, starosta tedy není odvoláván z funkce zastupitelstvem, nýbrž institut odvolání starosty obce je dán do rukou občanům obce, a to na základě referenda. Zastupitelstvo je povinno vyhlásit referendum na odvolání starosty, pokud to zaprvé vyžadují občané sepsanou peticí, na které musí být podepsáno nejméně 30 % oprávněných voličů. Nebo za druhé pokud starosta nemůže z určitých důvodů vykonávat svou funkci, a to déle, než šest měsíců.

Poslední otázky v tomto druhém bloku se jednak týkaly úpravy pravomocí před zavedením přímé volby starostů či primátorů a také po zavedení. Na otázku, k jakým změnám v kompetencích orgánů obce došlo v souvislosti se zavedením přímé volby, mi bohužel z důvodu již velkého časového odstupe od jejího zavedení odpovězeno nebylo. Před rokem 1990 platily zcela jiné zákony a samospráva byla v té době potlačována. Na otázku, zda došlo k rozšíření pravomocí starosty, mi však odpovězeno bylo. K rozšíření kompetencí starosty dle zaměstnanců úřadu ve Vysokých Tatrách došlo v souvislosti se zavedením přímé volby. Ke zneužívání těchto pravomocí, což bylo doplňující otázkou, nedochází, neboť starostové konají v souladu se zákonem a nařízeními města, dále také v souladu se zásadami hospodaření, které schvalují poslanci zastupitelského sboru. Další otázky již pak směřovaly k určitým rizikům, které jsou v České republice velmi diskutované. Jednou z nich byla otázka směřující na situaci, kdy v rámci přímé volby starostů a primátorů může docházet k určitým nesouladům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce, neboť je možné, že mohou reprezentovat odlišné politické strany. Pakliže taková situace nastává, mohou mít přímo volení starostové problém prosadit svůj program, může také docházet ke sporům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce či dokonce až k zablokování chodu obce. Odpovědí na tuto problematiku bylo, že riziko výše uvedeného na Slovensku, a konkrétně i ve městě Vysoké Tatry existuje. *„Kolikrát poslanci neschválili to, co předkládal primátor, zaměstnanci úřadu, protože je to v jejich pravomoci. Všechno záleží na komunikaci s poslanci, lobování. Hlavně taková situace vzniká v období posledního volebního období, když se blíží volby a noví kandidáti na starostu jsou z řad poslanců místního zastupitelstva“* řekla na toto konto zaměstnankyně Městského úřadu ve Vysokých Tatrách. Právnick zároveň dodal, *„že pět z devíti poslanců byli kandidáti na primátora, takže poukazovali na všechno, co je zlé a co město mělo udělat a neudělalo a oni by to udělali takhle ... ale nikdo nic nedělal. Ale právě oni jako poslanci mohli navrhnout konstruktivní řešení, ale oni si to nechali na to, aby to*

mohli kritizovat“. Důležité je však zmínit, že první dva primátoři ve městě Vysoké Tatry po roce 1989 byli členové strany Veřejnost proti násilí a od roku 2002 jsou voleni pouze nezávislí kandidáti, což je v posledních letech trendem. Významným podkladem pro přímou volbu starostů a primátorů jsou tři zákony: zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí a zákon č. 180/2014 Zb., o podmínkách výkonu volebního práva. Na základě zmíněného zákona č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení si jednotlivé obce schvalují statut města a jednací pořádek městského zastupitelstva, ve kterém dále specifikují kompetence starosty či primátora a také poslanců.

Třetím blokem otázek byla úprava voleb a volebního systému v rámci přímé volby starostů a primátorů. Volební systém, který je uplatňován pro přímou volbu starostů a primátorů je prostý většinový volební systém, konkrétně jednokolový systém, kdy kandidátovi na starostu či primátora stačí získat relativní většinu z odevzdaných hlasů. Pokud kandidáti získají stejný počet hlasů od voličů, konají se nové volby. Jestliže existuje pouze jeden kandidát na starostu, pak takovému kandidátovi stačí získat pouze jeden hlas, nelze však hlasovat proti němu. Má doplňující otázka k problematice týkající se volebního systému se zabývala rizikovostí současného volebního systému, uplatňovaném v rámci přímých voleb starostů a primátorů. Pan primátor sdělil, že riziko tohoto systému určitě nějaké existuje, ale *„to je princip demokracie, že většina rozhodne“*. Dále pan primátor vzpomínal, že z počátku byly na Slovensku uskutečňovány jednokolové volby, ale ve dvou dnech, dnes je realizována také jednokolová volba, ale volí se pouze v jeden den. Dále přemýšlel nad výhodami jednokolové či dvoukolové volby, a zda by např. ve druhém kole uspěl někdo jiný, než v kole prvním. *„Já si myslím, že i z pohledu nákladů na ty volby je to riziko tak minimální, že by uspěl ve druhém kole někdo jiný, než v tom prvním. Nechci tady jen házet procenty, možná v pár případech se to může stát, neboť byly tady takové případy, že kandidát vyhrál třeba jen o jeden hlas, ale byli dva. Ve dvou kolech je zase riziko možná ovlivňování, kupování ... vytváří to prostor pro spekulaci“*. Dále pan primátor sdělil, že vyjednávání v rámci politických stran probíhá na Slovensku již před volbami, tím pádem zastává názor, že by byly vynaloženy zbytečné náklady na druhé kolo. Dále však vyjádřil názor, že dvoukolovou volbu nevylučuje a pokud by se měl dále ucházet o post starosty, což neplánuje, tak by mu dvoukolová volba problémy nečinila. Vyjádřil však myšlenku, že neví, zda by to nebyly zbytečně vynaložené prostředky, které by pouze potvrdily výsledky prvního kola. Negativum druhého kola voleb shledává i ve volební účasti. Vyjádřil domněnku, že obvykle bývá volební účast ve druhém kole daleko menší *„Ta uvědomělost, že rozhodujeme o budoucnosti, že musím jít k volbám nebo bych měl k volbám jít, není tak silná jaká by měla být“*. Je nutno říci, že volba starostů a primátorů probíhá souběžně, tedy ve stejném termínu s volbami do zastupitelstva obce. Jsou vyhotoveny

dva hlasovací lístky, které voliči poté vkládají do jedné úřední obálky. Na jednom hlasovacím lístku jsou kandidáti na starostu, na druhém pak kandidáti na poslance. „*Nelze na tom nic pokazit, je to jednoduchý systém*“ řekl právník města Vysoké Tatry. Zaměříme-li se krátce na volby do zastupitelstev obcí, je město Vysoké Tatry takovým paradoxem mezi všemi ostatními, neboť se skládá z patnácti městských částí. Odlišuje se tedy od ostatních měst. „*Je nutno určit volební obvody, kdy např. část Starý Smokovec je jeden volební obvod. Za každý volební obvod je určený přesný počet poslanců a dohromady to dává počet zastupitelského sboru. Ve Vysokých Tatrách máme deset zastupitelů*“ řekl právník města Vysoké Tatry. Posléze se sčítají hlasy a kdo jich má nejvíce, stává se poslancem města. Je nutno říci, že volby na Slovensku upravuje zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu volebného práva. Zaměstnankyně Městského úřadu ve Vysokých Tatrách zmínila, že „*Slovenská republika měla ke každým volbám jeden zákon, ale zákonem č. 180/2014 se sjednotily všechny volby, které máme na území SR, což usnadňuje i práci obcím při organizačně technickém zabezpečení voleb*“. Kandidátní listiny na post starosty či primátora obce mohou podat jednak politické strany či koalice politických stran nebo také nezávislý kandidát. Politické strany mohou navrhnout vždy maximálně jednoho kandidáta na post starosty, a to nejpozději 55 dnů před volbami. Návrhy se předkládají zapisovateli místní volební komise. V případě kandidatury nezávislého kandidáta platí stejné podmínky jako u návrhu politických stran. Podmínkou však je, že nezávislý kandidát musí doložit petici s podpisy voličů podporující jeho kandidaturu. V případě obce, která má počet obyvatel menší než 2000, musí kandidát nasbírat nejméně 50 podpisů od oprávněných voličů. Pokud má obec více než 2000 obyvatel, kandidát je nucen sehnat nejméně 100 podpisů od oprávněných voličů pro svoji kandidaturu. K podpisu se musí přidat jméno, příjmení, rodné číslo a trvalý pobyt voliče vyjadřující podporu. Právník Městského úřadu Vysokých Tater pak dodává, že „*volební komise následně přezkoumává, zda kandidátní listina splňuje všechny náležitosti, zda je tam uvedené jméno, příjmení, rodné číslo, trvalý pobyt a podpis. V případě, že chybí některý z těch údajů, které jsou povinný, tak se dává ten hlas pryč*“. Poslední dotaz v rámci tohoto bloku otázek se týkal problematiky, která je v České republice velmi často řešena v souvislosti se zavedením přímé volby starostů a primátorů, a to otázka zvýšení finanční náročnosti díky dalším volbám. V tomto směru na Slovensku, konkrétně i ve Vysokých Tatrách tento problém nevnímají, neboť přímá volba starostů a primátorů se koná ve stejném termínu jako volby do zastupitelstev obcí. „*Zvýšené náklady jsou pouze na to, co se týká nějakého materiálu, protože je jedna volební komise, obálka je jedna ... myslím, že pouze na počet hlasovacích lístků by byly zvýšené náklady. I školení probíhá v rámci jednoho balíčku. Nebyli jsme školní dvakrát – zvlášť na primátora a zvlášť na zastupitelstvo*“ dodal právník města Vysoké Tatry.

V rámci dalších kratších bloků otázek, jsem se ptala na finanční stránku přímé volby starostů a primátorů a rovněž na legislativní změny, které si přímá volba starostů a primátorů musela vyžádat. První otázka směřovala k tomu, že v případě zavedení přímé volby starostů dochází k jejich větší odpovědnosti. V rámci toho se v diskuzích probíhajících v ČR předpokládá zvýšení počtu starostů vykonávajících funkci jako uvolnění. V souvislosti s tím by měli být odpovídajícím způsobem tito starostové či primátoři odměněni. „*Ono je to tak, že též to zastupitelstvo určuje rozsah práce starostů. Ještě před volbami. Takže tady byl určený plný rozsah, stoprocentní, takže plný úvazek, ale je možné určitě určit rozsah výkonu funkce, takže myslím, že může být určen i poloviční úvazek*“ upozornil právník města. Zároveň zaměstnankyně městského úřadu dodala, že „*plat se odvíjí od průměrného platu v národním hospodářství za uplynulé období a podle počtu obyvatel a poslanci mohou a nemusí až o 100 % navýšit plat primátora usnesením místního zastupitelstva*“. Plat starosty či primátora pochází z rozpočtu dané obce, volby jako takové jsou pak hrazeny ze státního rozpočtu. Na otázku, zda muselo dojít v rámci zavedení přímé volby starostů či primátorů ke změně Ústavy Slovenské republiky a ostatních zákonů zněla odpověď jasně. V roce 1989 proběhla revoluce, proběhla reforma celé samosprávy, změnila se rovněž celá organizační struktura. V té době vznikla spousta zákonů, například zákon o obecnom zriadení, zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ale i zákon nejvyšší právní síly, a to Ústava Slovenské republiky. Rovněž bylo zmíněno, že přímou volbu starostů a primátorů Ústava uzákoňuje, konkrétně čl. 69 odst. 3 zmiňuje, že „*starostu obce volí občané na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním*“.

Poslední blok otázek v rozhovoru byl pokládán již pouze panu primátorovi města Vysoké Tatry. Jednalo se o otázky převážně názorového typu. První dotaz směřoval na osobní názor na institut přímé volby starostů a primátorů, na to, zda preferoval či nepreferoval přímou volbu ještě před jejím zavedením a zda je jeho názor konzistentní či prošel určitým vývojem. Pan primátor zdůraznil, že se v roce 1990 věnoval jiným záležitostem, než komunální politice. Pan primátor byl tehdy profesionálním pilotem působícím v České republice. Okolo roku 1990 v podstatě přecházel z České republiky zpět na Slovensko a v otázce zavedení přímé volby starostů a primátorů se neangažoval. Dále sdělil, že v té době nepředpokládal, že někdy vůbec vstoupí do komunální politiky. Sdělil však, že věděl, že tato otázka tehdy v médiích rezonovala. Pan primátor vyjádřil souhlas se zavedením přímé volby a považuje tento institut za správný především z toho důvodu, že „*v přímé volbě rozhodují občané, voliči o tom, kdo by měl být v čele té samosprávy. To znamená, že odpadají tam ty politické hry, zápasy, preference politických stran a zájmy politických stran, i když nemusí být vždy zlé anebo nepřející vůči tomu městu anebo obci, tedy vůči samosprávě*“. Pan primátor dále zdůraznil, že

určitou výhodu mají v přímé volbě starostů a primátorů známé osobnosti, neboť právě ty jsou občany nejčastěji voleny. Dále pan primátor zdůraznil, že *„tento systém umožňuje, aby byli zvoleni lidé, kteří již ukázali své schopnosti a dovednosti, vzdělání svou praxí buď v jiných, nebo příbuzných oborech a samozřejmě to dává určitou záruku toho, že by měli být na tyto posty zvoleni lidé, kteří mají za sebou určitý kus práce a samozřejmě i určité výsledky“*.

Další má otázka navázala na předchozí v tom smyslu, že v České republice je zmiňováno riziko, že lidé budou volit známé osobnosti bez jakýchkoliv znalostí z oblasti samosprávy, celkově komunální politiky, jen z toho důvodu, že jsou to populární osobnosti – např. spisovatel, sportovec, umělec atd. Pan primátor zdůraznil, že známými osobnosti nemyslel osoby ze showbusinessu či kulturního světa, ale známé tím, že pro určitou obec či město něco udělali, něco v ní dokázali – např. založili úspěšnou firmu, působili na nějaké škole či na úřadě apod. Pro určitou představu řekl svůj profesní příběh. Současný pan primátor téměř deset let působil v cestovním ruchu a stal se ředitelem hotelu. Lidé věděli, že městskou část Tatranské Zrubky posunul nějakým způsobem kupředu. V rozhovoru zmínil, že zrekonstruoval hotel, podílel se na realizaci nového osvětlení a kanalizaci v městské části atd. To znamená, že lidé díky jeho úspěchu v jedné městské části navrhli, aby byl kandidátem na primátora celého města. Pan primátor dále zmínil, že před vstupem do komunální politiky vykonával funkce, ve kterých v podstatě řešil obdobné záležitosti jako nyní z pozice primátora. Dále samozřejmě zdůraznil, že člověk nikdy není stoprocentně připravený na výkon této funkce a je nutno do těchto problémů proniknout a naučit se nové věci. Dále zmínil, že *„na městech je to samozřejmě snazší, protože je tam aparát odborníků, ale hlavně na malých obcích je to složité, protože tam je starosta a tři, čtyři nebo pět poslanců a možná nějaká paní ekonomka na poloviční úvazek“*. Pan primátor se dále vrátil k položené otázce a zmínil, že volba určitých populárních lidí bez jakýchkoliv zkušeností z komunální politiky je určitým rizikem přímé volby, ale zároveň dodal, že takový problém sám z praxe nezná, a že ho nevnímá jako rozhodující.

Další otázky směřovaly na klady a zápory přímé volby starostů a primátorů. Mezi pozitiva pan primátor zařadil fakt, *„tato metoda volby dává šanci každému voliči se svobodně rozhodnout“*. Zmínil, že důležitým faktem je to, že voliči znají voleného člověka, mají o něm řadu informací, na základě kterých je jim umožněno se svobodně rozhodnout, zda kandidáta podpoří či nikoliv. Jde o vnitřní pocit každého voliče, každého občana podílet se na volbě. Uvedl dále konfrontaci s nepřímou volbou, která je realizována v České republice. Vyjádřil se v tom smyslu, že nepřímá volba je již více méně založena na preferenci politických stran, tudíž *„volič nemá ten pocit, že jsem volil, že jsem dal hlas tomuto primátorovi“*. Primátor také

vyzdvihl rychlost samotné volby, kde již druhý den po volbách občané vědí výsledek, vědí, kdo se stal starostou obce. Negativum v přímé volbě primátor Vysokých Tater vidí v tom, že občané „budou volit svého kamaráda, i když není schopný nebo že se tam může dostat i např. nějaká známá osobnost a nemusí být připravená na výkon této funkce. Pak čas ukáže, zda to zvládne anebo to nezvládne“. Na závěr však dodal, že od roku 1990 se systém osvědčil, a že kdyby tomu tak nebylo, byl by již systém dávno změněný či zrušený.

Další mnou položený dotaz směřoval na spokojenost občanů s přímou volbou starostů a primátorů. Primátor podotknul, že „lidé nikdy nebudou stoprocentně spokojení a myslím, že kdybychom se uspokojili, tak je to potom cesta určité jako stagnace“. Je však důležité, aby „nás ta nespokojenost, nedostatky či kritika stále hnala dopředu, abychom dosahovali ještě lepších výsledků“. Má další otázka směřovala k volební účasti v komunálních volbách, neboť i ta je ukazatelem, zda jsou lidé s přímou volbou spokojeni. Pan primátor uvedl, že právě v komunálních volbách zaznamenávají nejvyšší voličskou účast, a to okolo 60 %. Dále vyzdvihl, že některé obce dosahují až ke stoprocentní hranici voličské účasti. Lidé jsou tak dle primátora s přímou volbou starostů a primátorů spokojeni, neboť se přímo podílí na výběru hlavního představitele obce. Dále také uvedl, že dle jeho názoru došlo k posílení důvěry občanů v komunální politiku. V návaznosti na předchozí jsem se pana primátora dotázala, zda se zvýšil zájem občanů o záležitosti obce či města, zda se zvýšila participace občanů. Na tuto otázku odpověděl kladně a dodal, že „samozřejmě, když se ten občan zúčastnil voleb, tak asi je zainteresovaný, jak se plní ty plány anebo představy, kam se bude obec anebo město ubírat“. Dále sdělil, že obec samozřejmě realizuje více forem participace s cílem zapojit občany ve větší míře do komunální politiky. Jako příklad uvedl pravidelné setkání s občany, které realizují minimálně jednou za půl roku. Jako další uvedl projekt participativního rozpočtu, kdy vyčlenili určitý obnos peněz a občané mohou navrhnout jakékoli projekty, které budou sami připravovat a následně tento projekt také realizovat. Samozřejmě dochází k proplacení obnosu z obecních prostředků.

Následující dotaz směřoval k problematice, která je v České republice velmi často zmiňována ve spojitosti právě s přímou volbou starostů a primátorů, a to neblahá zkušenost s přímou volbou prezidenta republiky, o které bývá uváděno, že rozdělila společnost takřka na dva tábory, a s tím spojená obava z rozkolu společnosti. Pan primátor na úvod podotknul, že na Slovensku s přímou volbou prezidenta nemají zásadní problém, neboť se domnívá, že všichni doposud přímo zvolení prezidenti svou funkci zastávali bez problémů. Dále se vrátil k položené otázce a zmínil, že rozdíl vidí v tom, že prezidenta republiky volí celá republika, kdežto starostu či primátora volí pouze občani určitého města, kteří kandidáta znají. Dále

přidal, že takové riziko existuje při jedné i při druhé volbě a položil otázku, zda máme záruku, že politické strany a hnutí, které by u nás při nepřímé volbě řešily tento post, rozhodly jinak a lépe? Tímto pan primátor poukázal na fakt, že určité „chyby“ se najdou v rámci nepřímé i přímé volby, neboť do nitra každého člověka bohužel nevidíme. *„Stále si však myslím, že těch plusů je víc, než těch mínusů. Těch mínusů je tak jedno nebo dvě, ale nedá se to srovnávat s volbou prezidenta, protože většinou už tak detailně neznáme toho člověka“* dodal na závěr pan primátor.

Nemyslíte si, že se jedná spíše o líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie, a to konkrétně soutěž politických stran? Takto zněla jedna z posledních otázek, která byla panu primátorovi v rámci rozhovoru položena. Primátor odpověděl, že je to možné u větších měst, ale zároveň podtrhl, že *„komunální politika je o té každodenní práci, každodenním starání se o občana, o jeho problémech, potřebách, o jeho představách, o jeho přáních“*. To znamená, že komunální politika se neopírá o stejné zásady a principy jako národní politika. Politická soutěž se týká především větších politik, to znamená především té politiky národní. Dále se zmínil, že ačkoliv jsou politické strany běžnou součástí komunální politiky určitých obcí a měst, město Vysoké Tatry je výjimkou. Sám pan primátor je nezávislým kandidátem, není členem žádné politické strany, byť byl mnohými za svou kariéru mnohokrát oslovován. K omezení soutěže politických stran se primátor obce vyjádřil nesouhlasně. Politické strany nominují své kandidáty a mohou vytvářet i různé koalice. *„To znamená, že takový ten povolební „boj“, spíš povolební vyjednávání i s opozicí, aby se dohodli, koho posadí do toho křesla starosty či primátora, u nás v podstatě v tomto systému probíhá předtím“*. Tím pan starosta narážel na fakt, že soutěživost stran dle jeho názoru omezena není, jen je posunutá do jiného, předvolebního období. Zároveň pan primátor vyjádřil závěr, že naopak zavedením přímé volby starostů a primátorů došlo k posílení demokracie.

6.2 Spolková republika Německo

6.2.1 Veřejná správa ve Spolkové republice Německo

Milníkem německé veřejné správy, který je autory odborné literatury věnující se veřejné správě ve Spolkové republice Německo (dále jen SRN) často zmiňován, je rok 1808. V tomto roce byla realizována v Prusku tzv. městská reforma, která byla spojena s tehdejším ministrem Karlem vom Steinem. Cílem této reformy bylo zřízení svobodných obcí včetně jejich finanční nezávislosti. Ačkoli tato reforma byla nejdříve doprovázena úspěchem, v letech 1831 a 1853 došlo k jejímu přehodnocení a následné úpravě. Důsledkem takovéto revize byla městská samospráva znehodnocena. Přesto můžeme rok 1808 považovat za snahu o uplatnění

a realizaci účelné, efektivní a harmonizované samosprávy v rámci celého německého státu. Od roku 1935 až do roku 1945 však došlo k uplatnění jednotného nacistického obecního pořádku, který si kladl za cíl posilovat moc Národně socialistické německé dělnické straně (NSDAP). Po konci druhé světové války docházelo k pokusům o obnovu místní samosprávy a rovněž k dalšímu pokusu o unifikaci obecních pořádků a ucelenou formulaci statutu jednotlivých obcí. Tzv. Weinheimský návrh však nebyl přijat, a tak docházelo v rámci stanovení statusu obcí k respektování historických tradic jednak jednotlivých územních celků a jednak vítězných mocností (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007).

V současné době je legislativní úprava obecního zřízení a vymezení obcí ponechána na jednotlivých spolkových zemích SRN. Povinností spolkových zemí je však respektování německé ústavy a rovněž Evropské charty místní samosprávy. Čl. 28 Ústavy SRN vymezuje, že ústavní pořádek spolkových zemí musí být v souladu se zásadami právního státu. Dále tento článek zmiňuje, že volení zástupci lidu musí vzejít z přímých, svobodných, rovných a tajných voleb. Obce jsou dle tohoto článku nadány pravomocemi regulovat a obstarávat všechny obecní záležitosti, a to na vlastní odpovědnost. Samospráva jednotlivých zemí musí být v souladu s platnými zákony (Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007; Pitrová, 2009; Základní zákon SRN, 1949). Jüptner (2007, s. 60) dodává, že *„status obcí a jejich institucí je vymezen zpravidla obecním pořádkem, komunálním volebním pořádkem a komunálním volebním zákonem“*.

Veřejná správa v Německu je rozdělena do tří podstatných stupňů. Jedná se o úroveň spolkovou, zemskou a obecní. Pitrová (2009, s. 277) zmiňuje, že *„stěžejním ukazatelem pro fungování a popis komunálního uspořádání v Německu je jeho typologické zařazení k tzv. smíšenému modelu veřejné správy“*. Orgány územní samosprávy tak realizují dvojí působnost, a to samosprávnou a přenesenou. Téměř každá spolková země má veřejnou správu segmentovanou do tří stupňů. K těmto stupňům se následně připojují správní jednotka - vládní oblast (kraj). Výjimkou je spolková země Bavorsko, neboť v Bavorsku jsou kraje třetí samosprávnou úrovní. Oblast samosprávy a státní správy je v SRN parciálně rozčleněna mezi obce a okresy. Větší města poté mnohdy vykonávají současně samostatnou a přenesenou působnost (Pitrová, 2009).

Specifickou pozici v systému německé veřejné správy zastávají vládní oblasti – kraje. Jedná se o střední úroveň, která má na starost *„dohlížet nad souladem činností a výkonem odborných záležitostí jak úřadů státní správy, tak i orgánů samosprávy mezi sebou navzájem“* (Pitrová, 2009, s. 281). Vládní oblasti realizují dohled nad okresy, městy, ale i obcemi. Vyjma obcí v SRN existuje další stupeň, a to okresy, které však bývají v jednotlivých spolkových

zemích vnímány zcela odlišně. Okresy představují určitý mezičlánek mezi obcemi a nejvyšší úrovní správy. V některých zemích jsou okresy chápány jako nejnižší úroveň státní správy, v některých pak jako určitá obecní korporace, která má doplňující samosprávnou funkci. Úlohou okresů kontrola obcí, zda je jejich jednání v souladu se zákony jak spolkovými, tak i zemskými. Dále také zabezpečují určité záležitosti, které obce z důvodu finanční stránky zabezpečit nemohou. Okresy však nejsou obcím přímo nadřizeny. Nejnižší a základní jednotku v rámci německé veřejné správy tvoří obce. Základní zákon SRN vymezuje základní práva a povinnosti obcí, avšak konkrétně se jimi nezabývá, neboť pravomoci a celkovou organizaci obcí si vymezují jednotlivé spolkové země ve vlastní Ústavě. Důležité postavení v rámci veřejné správy zaujímají rovněž svazky obcí, které jsou vymezeny v ústavách jednotlivých spolkových zemí. Cílem svazku obcí je efektivnější realizace správních úkolů v rámci jednotlivých municipalit (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007; Pitrová, 2009).

6.2.2 Obecní zřízení ve Spolkové republice Německo

Až do poloviny 90 let 20. století existovaly v Německu čtyři základní typy obecního zřízení, které se odlišovaly v několika oblastech. Konkrétně šlo o postavení a sílu vrcholového představitele obce, vztah starosty obce k radě obce, volební systém či rozsah kompetencí. Toto členění vzniklo následkem odlišného historického vývoje v rámci jednotlivých spolkových zemí, rovněž i z geografického umístění země v rámci celé Spolkové republiky atd. Jednalo se o stavovské uspořádání, jihoněmecké radní uspořádání, severoněmecké radní uspořádání a magistrátní obecní uspořádání. Z důvodu důležitosti této problematiky tyto čtyři obecní zřízení krátce níže vydefinuji. Pro tzv. stavovské uspořádání je charakteristické, že nejvyšší institucí je nepřímě volený starosta obce. Základem je dualismus starosty a rady. Toto zřízení má původ ve Francii a bylo typické pro spolkovou zemi Porýní-Falcko a Sársko. Následně po zavedení přímé volby starostů došlo ke sloučení tohoto zřízení se zřízením jihoněmeckým radním. V současné době stavovské uspořádání již v podstatě neexistuje (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007; Pitrová, 2009; Schnabel, 2011).

Jihoněmecké radní uspořádání se stalo nejběžnějším typem obecního upořádání v rámci Spolkové republiky Německo. Typickým prvkem jihoněmeckého radního uspořádání je silná pozice starosty obce, která je dána jeho přímou volbou. Starosta se v tomto modelu stává nejvyšším reprezentantem obce a nabývá širokých kompetencí. Ve vztahu k obecní radě starosta obce v tomto zřízení obvykle předsedá této radě, která zastává funkci „protiváhy“ ke starostovi obce. V současnosti je tento systém nazýván jako „duální starostovsko-radní uspořádání“. Tento model se stal, dá se říci, nejúspěšnějším a nejrozšířenějším modelem.

Typickým státem, ve kterém je toto zřízení uplatňováno, je Bavorsko (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007; Pitrová, 2009). Jüptner (2007, s. 63) pak zdůrazňuje, že se velmi často mezi odborníky hovoří o „*vítězném tažení jihoněmeckého radního uspořádání*“.

Severoněmecké radní uspořádání dostalo svoji konkrétní povahu a formu až po konci druhé světové války. Toto uspořádání čerpalo, byť v malé míře, z britské veřejné správy. Severoněmecké uspořádání se vyskytovalo zejména ve spolkových zemích Severní Porýní-Vestfálsko či Dolní Sasko. Pro toto zřízení je typické silné postavení obecní rady, která ze svých řad volí starostu obce. Typickým prvkem je neuvolněnost starosty obce jakožto reprezentanta obce, ale i existence dalšího orgánu, a to ředitele města jakožto uvolněného statutárního orgánu obce. Severoněmecký model byl z důvodu existence těchto dvou rozporuplných institutů velmi často pranýřován. Trefně byla tato nekompatibilita a nepřehlednost mezi orgány obce označována jako „bermudský trojúhelník“ (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007).

Poslední, magistrátní uspořádání, je označováno jako velmi tradiční. Toto uspořádání má historii v Prusku, konkrétně v její reformě z roku 1808. Spolkové země, které tento model přijaly za své, jsou např. Hesensko či Šlesvicko-Holštýnsko. Exekutivu vykonává kolektivní orgán zvaný magistrát. V čele magistrátu pak stojí starosta obce. Členové magistrátu jsou jak uvolnění, tak neuvolnění členové, jež jsou voleni zastupitelstvem. Velmi důležitým prvkem je neslučitelnost člena magistrátu a zastupitele. Obdobně jako severoněmecké radní uspořádání, je rovněž toto magistrátní uspořádání velmi často kritizováno. V čisté formě se již v současné době nikde neuplatňuje. Zajímavostí je, že ve spolkové zemi Hesensko, kde toto zřízení v určité „nečisté“ podobě existuje dodnes, uspořádání přestalo i zavedení institutu přímé volby starostů (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007).

Jak již bylo řečeno, tyto čtyři stupně obecního uspořádání se již v současné době neuplatňují, dělení tak prakticky ztratilo význam. Hlavním důvodem bylo sblížení obecních zřízení jednotlivých spolkových zemí a rovněž zavedení institutu přímé volby starostů. V současné době je starosta obce volen přímo již ve všech spolkových zemích. Až na určité výjimky, které představuje např. spolková země Hesensko uplatňující prvky magistrátního zřízení, se v současné době uplatňuje především „duální starostovsko-radní uspořádání“. Toto uspořádání můžeme dále v zásadě dělit na dvě „odnože“. První variantou nazývanou také jako „jediná špice“, je velmi silné postavení starosty obce, který předsedá kolektivnímu orgánu radě obce. Starostovi obce je přiznáno v zásadě i právo hlasovat. Druhou variantou je varianta „dvou špicí“. Jedná se o vyvážený model, který rozkládá kompetence mezi radu obce a starostu obce (Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007; Schnabel, 2011).

Mezi orgány obce můžeme řadit kolektivní orgán radu obce neboli Stadtrat, která je volena v přímých volbách. Terminologie se liší dle jednotlivých spolkových zemí - v některých spolkových zemích je obecní rada pojmenována jako zastupitelstvo obce. Důležitou oblastí je vztah rady obce a starosty obce, od kterého usuzujeme na sílu rady obce. Jestliže je starosta předsedou rady obce a je mu umožněno rovněž volit v rámci rady obce, rada obce je v takového spolkové zemi slabá. To můžeme pozorovat např. v Bádensku-Würtembersku. Opakem je situace, kdy starosta nemůže hlasovat v případě rady obce a nepředsedá jí. Pozice rady je v takového spolkové zemi daleko silnější. Typickou zemí je Šlesvicko-Holštýnsko (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007).

V 90. letech 20. století došlo v Německu a jeho obcích k reformním krokům, které posílily pravomoci starosty obce. Starostové se tak stali důležitými osobami v rámci exekutivy v jednotlivých obcích. Důvodem bylo zavedení institutu přímé volby starostů. I v tomto případě můžeme pozorovat určité odlišnosti napříč spolkovými zeměmi. Největší sílu a vliv má starosta v např. Bádensku-Würtembersku. Starosta v této spolkové zemi předsedá obecní radě a disponuje rovněž právem hlasovat. Opakem je pak např. spolková země Dolní Sasko, kde je radě obce např. dána pravomoc odejmout starostovi obce určité kompetence (Balík, 2009; Jüptner, Polinec & Švec, et al., 2007). V další kapitole této diplomové práce se již budu blíže věnovat přímé volbě starostů konkrétně ve spolkové zemi Bavorsko.

6.2.3 Přímá volba starostů v Bavorsku

Druhý ze zahraničních rozhovorů se uskutečnil dne 23. března 2019, a to v německém městě Selb, konkrétně na magistrátu tohoto města. Tento rozhovor mi byl rovněž zprostředkován panem tajemníkem Magistrátu města Pardubic, Mgr. Michalem Zitkem, MPA, neboť se jedná o partnerské město města Pardubic. Partnerským městem je od roku 1991. Partnerství mezi těmito dvěma městy probíhá především na bázi kulturní výměny, návštěv a koncertů pěveckých sborů, účasti německých pracovníků na Vinařském půlmaratonu v Pardubicích apod. Německé město Selb se nachází ve východní části Bavorska, a to nedaleko od českých hranic, konkrétně nedaleko od českého města Aš. Okresní město Selb s přibližně patnácti tisíci obyvateli je součástí spolkové země Bavorsko. Toto město je ve světě známé především díky výrobě porcelánu.

První část rozhovoru probíhala se starostou města Selb Ulrichem Pötzschem. Je nutno říci, že tento rozhovor probíhal ve dvou světových jazycích, a to v německém a anglickém. Rozhovor trval bezmála jednu hodinu. Nápomocným mi byl tlumočnický a zaměstnanec Magistrátu města Pardubic z úseku vnějších vztahů kanceláře primátora Ing. Tomáš

Cabrnoch. Rozhovor probíhal opět formou polostrukturovaného rozhovoru s otevřenými otázkami. Výhodou této formy je dle mého názoru možnost rychlé reakce na určité okolnosti, jako jsou např. omezené časové možnosti pana starosty, vývoj rozhovoru apod. Některé otázky tedy zůstaly nezodpovězeny, některé naopak přibyly. Je také nutno dodat, že připravené otázky pro město Selb jsou velmi podobné těm připraveným pro město Vysoké Tatry. Otázky k rozhovoru jsou součástí přílohy B. Příloha E pak nabízí úryvek z rozhovoru se starostou města Selb. Ulrich Pöttsch je starostou města od roku 2013, kdy vyhrál 20. ledna se stranou Aktivní občané volby. Jedná se o jeho první volební období, které potrvá do roku 2020. Otázky v rámci tohoto rozhovoru byly spíše názorově zaměřené. Otázky tak směřovaly na přímou volbu starostů, pozitiva a rizika s tím spojená atd.

Druhá část rozhovoru probíhala za přítomnosti Nadji Hochmuth, která má na Magistrátu v Selbu na starosti hospodářský rozvoj a cestovní ruch. Tato část se věnovala doplňujícím otázkám a jednalo se spíše o otázky faktického zaměření. Třetí rozhovor převážně na tematiku voleb a s nimi spojené problém, pak probíhal se zaměstnancem Magistrátu v Selbu, který má na starosti úsek voleb. Na závěr je nutno říci, že díky určité jazykové bariéře, odlišné kultuře německého města, časové omezenosti na rozhovor, ať již s panem starostou nebo ostatními zaměstnanci magistrátu atp. rozhovor neposkytuje příliš mnoho obsáhlých pasáží a není tak podrobný.

Úvodní část otázek se zabývala zavedením institutu přímé volby starostů a primátorů. Na začátku rozhovoru mi bylo sděleno, že přímá volba starostů ve Spolkové zemi Bavorsko byla etablována již v 50. letech 20. století, tedy krátce po skončení druhé světové války. Na otázky, co bylo před zavedením institutu přímé volby starostů, tedy nikdo nedokázal odpovědět. Tyto otázky zůstaly tudíž nezodpovězeny. Spolková země Bavorsko představuje jihoněmecké obecní zřízení, které je založeno na dvou přímo volených orgánech, a to radě a starostovi. Oblast komunálního uspořádání se v Bavorsku dělí na následující tři stupně: země, okres a obec. Bavorsko dále rozlišuje kraje a vládní oblasti. V tomto případě je nutné zohlednit, že Spolková země Bavorsko je jedinou spolkovou zemí, kde fungují společně jak kraje, tak vládní oblasti. Kraje jsou jednotkami samosprávnými, vládní oblasti pak vykonávají přenesenou státní správu. V tomto se liší Bavorsko od ostatních spolkových zemí. Posláním krajů je kontrolovat samosprávu a státní správu, která byla přenesena jednak na obce, ale i na okresy. Okresy vykonávají spolu s kraji a obcemi samosprávu. Hlavním posláním okresů je výkon dozoru nad obcemi, ale i zabezpečování záležitostí, které nejsou ve finančních možnostech obcí. Na otázku, v jakých oblastech institutu přímé volby starostů se Bavorsko odlišuje od ostatních zemí, pan primátor jasně neodpověděl. Zmínil však, že v jednotlivých

spolkových zemích jsou rozdíly, které můžeme nacházet např. v rozsahu pravomocí starosty, délky funkčního období starosty či možností odvolání starosty obce. Velmi podobný je ve spolkových zemích např. volební systém. Zároveň dodal, že spolkových zemí je velké množství a celý systém je velmi složitý.

Druhý blok připravených otázek nesl název „úprava pravomocí starosty a vztah k ostatním orgánům obce“. Tento blok otázek byl zodpovídan jednak panem starostou Selbu, Ulrichem Pötzschem, doplňující otázky zodpovídali již výše zmiňovaní zaměstnanci úřadu v Selbu. Díky reformním procesům z 90. let 20. století došlo k postupnému zavedení přímé volby starostů ve všech spolkových zemích, tudíž se tento institut týká všech obcí a měst jak v Bavorsku, tak i v celém Německu. Kandidátem na starostu obce může být každý člověk mající trvalý pobyt v obci a mající taktéž německé občanství. Je zde také stanovena minimální věková hranice, a to 18 let. Volit pak může každý člověk, který žije v na území Německa či na území celé EU. Podmínkou však je minimálně tři měsíce žít v dané obci a dosažení věkové hranice 18 let. Další položená otázka směřovala ke vztahu funkce starosty a rady obce (v ČR zastupitelstvo obce), zda dochází k oddělení těchto dvou funkcí či slučitelnosti. Pan starosta zmínil, že starosta a rada obce jsou voleni přímo občany. Starosta předsedá obecní radě a má v ní právo hlasovat. Dále zmínil, že se musí osobně účastnit každého zasedání rady obce. Na doplňující otázku, jaký je vztah starosty obce a obecní rady, pan starosta nedokázal jasně odpovědět. Poznamenal, že starosta má, dá se říci, dvě funkce. Za první je předsedou obecní rady, za druhé je současně starostou města a vede v podstatě všechny občany města. Starosta je tedy hlavní představitel města, ale i hlavní úředník města. Mimo již zmíněné orgány – starosta a obecní rada, existuje ještě funkce místostarosty. Konkrétně v Selbu jsou dva místostarostové neboli v bavorských obcích druhý a třetí starosta. Místostarostové nejsou voleni přímo, nevolí je starosta, ale rada obce ze svých členů. „*My nemáme tolik orgánů obce, jako vy, v České republice*“ dodal starosta Selbu. Funkce druhého a třetího starosty je zřízena i v menších obcích, neboť jsou důležití v případě, pokud starosta obce nemůže vykonávat svou funkci. Na otázku, komu jsou uděleny pravomoci v rozhodování o nejdůležitějších otázkách, pan starosta odpověděl, že o většině věcí rozhoduje rada obce. Starosta nemá tak velké pravomoci, i když „*u nás starosta může rozhodovat ve více věcech a má větší sílu, než v České republice, neboť je volen přímo. Starosta rozhoduje o nižších, řekněme méně důležitých otázkách, o větších a důležitějších otázkách rozhoduje potom rada obce, např. co se týče investičních projektů*“ dodává starosta Selbu. O tom, jaké pravomoci má starosta a jaké obecní rada určuje Jednací řád města Selbu. V právě zmíněném Jednacím řádu Selbu je formulováno pravidlo, že radě obce náleží rozhodovat v té oblasti, ve které nerozhodují výbory či nespadá-li do kompetencí starosty obce. Rada obce např. vytváří městské výbory

a rozděluje mezi ně úkoly, organizační plán městského úřadu, rozhoduje o mzdové agendě, rozhoduje o rozpočtu města, vypracovává a schvaluje roční účetní závěrku, stanovuje místní poplatky, uzákoňuje, novelizuje či zrušuje obecní nařízení, schvaluje územní plán apod. Rada obce má na starosti také opatření týkající se většího finančního významu. Starosta obce vykonává rozhodnutí městské rady. V případě, že ho považuje za protiprávní, je mu umožněno pozastavit výkon a vznést nové rozhodnutí na příštím zasedání rady. Starosta obce je jejím vrcholným představitelem. Starosta je autorem komunální politiky a zároveň reprezentantem politického a sociálního života v obci. Starosta řídí záležitosti správy města, stará se o každodenní záležitosti a zajišťuje řádný chod města. Starosta taktéž zastupuje město navenek a je ve funkci nadřízeného všem zaměstnancům úřadu. Městská rada může přenést některé záležitosti na starostu obce, nemůže však znovu převzít záležitosti, které již byly jednou přiděleny starostovi obce. Funkční období starosty obce i rady obce trvá šest let. V minulosti se funkční období starosty obce a rady obce neshodovalo. V 50. či 60. letech došlo k úmrtí starosty během funkčního období a od té doby existuje v Selbu časová nesrovnalost mezi funkčním obdobím starosty a rady obce. V roce 2013 se tedy konala přímá volba starosty, v roce 2014 volba rady obce. „*V roce 2014 Bavorsko řeklo ne, všechny obce a města, která mají rozdílné funkční období starosty a rady musí od roku 2020 funkční období sjednotit. V celém Bavorsku*“ řekla úřednice městského úřadu. Tudíž starosta bude mít nyní o jeden rok delší funkční období a od roku 2020 bude funkční období opět fixní, na dobu šesti let. Další volby, které se budou konat v březnu roku 2020, budou platit tedy jak pro přímou volbu starostů, tak pro radu obce a budou se konat ve stejném termínu. Starosta může být zvolen vícekrát, není to nikterak omezeno. Pracovnice městského úřadu sdělila i zajímavost, že „*do roku 2014 byl nastaven limit věku starosty obce na 65 let, ale nyní již není stanoven žádný věkový limit*“. Na otázku, zda nedochází ke sporům mezi starostou obce a radou obce bylo odpovězeno, že se oba tyto orgány snaží, aby k takovým situacím nedocházelo. Ne vždy je to samozřejmě možné, ale oba orgány se snaží pro celé město činit nejlepší rozhodnutí. Občas se na některých záležitostech rada obce neshodne, ale politické strany v radě obce nehrají tak velkou roli. Bylo mi naznačeno, že v případě, že se blíží nové volby, tak se tyto situace stávají častěji.

Na otázku, zda existuje možnost kontroly starosty obce, bylo odpovězeno, že „*město Selb je součástí kraje a ty mají určitou možnost kontroly. Máme tu určité nadřazené orgány, ale moc ke kontrolám nedochází. Starosta je opravdu nezávislý*“. Městská rada může pouze např. požádat starostu obce o doplnění informací. Institut odvolání starosty není častý. Pan primátor věděl dosud o třech případech, z nichž jeden se stal nedávno v Regensburgu, a to kvůli určitým finančním problémům. Starostu je tedy za určitých závažných podmínek možné

odvolat, ale musí tento krok posvětit rada. Nejedná se však o běžnou záležitost. Otázky ohledně změny kompetencí, poměru pravomocí mezi orgány apod. před zavedením přímé volby a po zavedení nebyly zodpovězeny, ze stejného důvodu, jako ty úvodní.

Třetí blok otázek tvořily otázky týkající se voleb a volebního systému. Volební systém realizovaný pro přímou volbu starostů je prostý dvoukolový většinový systém. *„Kandidát musí mít v prvním kole více než 50 %, a pokud nikdo nemá 50 %, za dva týdny po prvním kole se uskuteční druhé kolo, kde se již rozhodne. V tomto volebním systému nevidíme žádný problém“* vysvětlila zaměstnankyně úřadu v Selbu. Na otázku, jaká byla volební účast ve druhém kole, zaměstnanec úřadu pro organizaci voleb zmínil, že při posledních volbách se druhé kolo v Selbu nekonalo, neboť byli pouze dva kandidáti na starostu. Volebním systémem pro obecní radu je proporční systém s otevřenými kandidátními listinami. Jsou zde uplatňovány zásady panašování a rovněž i kumulování hlasů. *„Voliči mohou dávat jeden, dva nebo tři body jednomu kandidátovi anebo mohou volit jednu stranu. Celkem těch bodů mají 24, jako 24 kandidátů na člena rady obce. Nejdříve se rozhodne o vítězné straně, pak se teprve rozhoduje o přesných kandidátech s ohledem na získaný počet bodů“* vysvětlil zaměstnanec úřadu. Kandidáti s největším počtem hlasů nebo bodů se stávají členy rady. Jak již bylo řečeno, od roku 2020 se budou volby starosty obce a volby obecní rady shodovat a budou taktéž probíhat ve stejném datu. Má další otázka směřovala k tomu, zda neshodné funkční období těchto dvou orgánů způsobovalo komplikace. Odpovězeno mi bylo, že zásadní problém nenastal. Starostou obce se chtěl v roce 2013 již potřetí stát nyní již bývalý starosta, avšak neuspěl. Menším problémem tedy bylo, že rok mezi zvolením starosty a rady, měla většinu v radě obce strana dřívějšího starosty, avšak dodali, že zásadní problém to nečinilo. Taktéž mne zajímalo, jak by byla upravena situace, pokud by současný starosta např. abdikoval či nějakým jiným způsobem musel zanechat své funkce. Zaměstnanec úřadu řekl, že *„nový starosta by byl zvolen na šest let a pak bude zase rozdíl ve funkčních obdobích starosty obce a rady obce. Znova se počká pár let a pak by to Bavorsko opět ustálilo“*. Další otázka, která byla položena, se týkala situace, kdy v České republice je zmiňováno jako riziko přímé volby zvýšení finanční náročnosti díky „novým“ přímým volbám starosty obcí. Odpovědí bylo, že v tomto problému nespátřují. Náklady na volby pochází z městského rozpočtu, kde jsou finance na to vyhrazeny. Poslední dotaz týkající se voleb zněl, kdo může podávat kandidátní listiny na post starosty obce. *„Nominace dělají politické strany, které se rozhodnou, kdo bude kandidovat. Politické strany vytvoří seznam, který odevzdají na odbor voleb, který seznam následně zaeviduje a samozřejmě, pokud se jedná o starostu, tak toho navrhuje strana, ale on nemůže být jejím členem“* sdělil zaměstnanec úřadu orientující se na volby. Zmínil také, že přesný počet kandidátů na starostu stanoven není, není to nikterak

omezeno. Problémem konkrétně Selbu tak je, že nalezení kandidátů na tento post je obtížné. Jak již bylo zmíněno výše, v posledních volbách se proti sobě postavili pouze dva kandidáti.

Mezi další oblast, která byla v rámci jednotlivých otázek rozebírána, se řadí finanční stránka přímé volby starostů. První otázka se zabývala rozšířenými pravomocemi starosty, se kterými souvisí i odpovídající odměňování. Pan starosta v Selbu vykonává funkci na plný úvazek a je placený z rozpočtu obce. Dále však zmínil, že ne všichni starostové, převážně ti v malých obcích vykonávají post starosty na plný úvazek. Dále zaměstnankyně úřadu dodala, že členové městské rady nemají fixní plat, ale jsou placeni od určitých „setkání“, jsou tedy neuvolněni. Místostarostové, tedy konkrétně druhý a třetí starosta, v Selbu rovněž nemají fixní plat. Zajímavostí však je, že místostarostové v Selbu vykonávají svou funkci pouze v případě, kdy je starosta např. na služební cestě, dovolené apod. Místostarostové tak vykonávají svou funkci přímo v kanceláři starosty obce, nemají zřízenou svou kancelář. Členové městské rady, ale i místostarostové jsou rovněž jako starosta placeni z obecního rozpočtu. Jak již bylo řečeno, volby starosty obce jsou hrazeny z rozpočtu obce. Předvolební kampaně, např. setkávání se s občany atp. jsou hrazeny z finančních prostředků jednotlivých kandidátů. Zároveň však úředník zabezpečující volby zdůraznil, že *„na samotné volby má město velké množství dobrovolníků a vše ohledně voleb je hrazeno z městského rozpočtu“*. Předposlední blok otázek se zabýval legislativní úpravou institutu přímé volby starostů. Institut přímé volby starostů je upraven v zákoně o volbě místních zastupitelů, starostů, okresních rad a okresních správců v Bavorsku. Jedná se však o velmi složitou problematiku, neboť každá Spolková země má svou ústavu, své zákony. Každé město pak zakládá svůj jednací řád, dle kterého se obec či město řídí a jsou v něm uvedeny specifika města.

Poslední skupina otázek v rozhovoru byla pokládána již pouze panu starostovi města Selb. Jednalo se o otázky převážně názorového typu, kdy cílem bylo zjistit jeho osobní názory na problematiku přímé volby starostů. První, dá se říci, obligátní otázkou byla otázka na osobní názor na přímou volbu starostů. *„Myslím si, že je to dobrá idea, dobrá myšlenka hlavně z toho důvodu, že lidé si volí svého reprezentanta města, kterého na tomto postu chtějí“* zněla starostova odpověď. Na otázku, jaké vidí pozitiva a jaká negativa přímé volby odpověděl pan starosta velmi stručně: *„Nejsem členem žádné politické strany, a to může někdy vyvolávat problémy s radou obce, kdy každý člen je členem nějaké politické strany. To může způsobovat problémy“*. Dále pan starosta vyjádřil názor, že s přímou volbou v Selbu jsou spokojeni jednak občané, ale i ostatní lidé na úřadě. Dle pana starosty je přímá volba velmi důležitá v rámci demokracie. *„Občané více věří tomu, koho si sami zvolili. To by mělo logicky vytvářet lepší podmínky pro uplatňování demokracie, a tím vést i k větší spokojenosti*

ve společnosti“. Na doplňující otázku, zda došlo k posílení důvěry občanů a rovněž ke zvýšení participace na správě věcí veřejných, vyjádřil starosta Selbu kladné stanovisko, kdy říkal, že lidé mají samozřejmě větší důvěru v toho starostu, kterého si zvolili, kterého mají rádi a je oblíbený. Co se týká otázky, zda došlo ke zvýšení zájmu veřejnosti o komunální politiku, tak pan starosta zmínil, že všeobecně Bavorsko, i konkrétně město Selb trápí nízká volební účast. Výjimkou je však přímá volba starostů, kdy v Selb při konání poslední přímé volby starosty v roce 2013, byla volební účast 71 %. Problémem však jsou volby do obecní rady. Poslední volby do obecní rady se konaly v roce 2014, tedy rok po přímé volbě starosty. Volební účast činila 51 %, což je o 20 % méně, než v případě volby starosty. Na otázku, zda není přímá volba spíše líbivé téma, pan starosta řekl, že v Selbu problém s populismem není. Starosta informuje občany o dění na radnici v případě „líbivých“ i „nelíbivých“ kroků. Poslední má otázka směřovala ke špatné zkušenosti, kterou máme v ČR s přímou volbou prezidenta republiky a k obavě, zda může přímá volba starostů rozdělovat společnost, tak jak je uváděno např. v ČR právě s přímou volbou prezidenta republiky. Pan starosta formuloval myšlenku, že na obecní úrovni takovýto problém není, anebo ho nevidí. „*Občané vědí, koho volí, znají ho třeba i osobě. U prezidentských voleb to tak většinou není*“.

6.3 Česká republika

O zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů v České republice jsem měla možnost hovořit s předsedou Senátu České republiky Jaroslavem Kuberou, dále tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zitkem, MPA a také s primátorem Pardubic Ing. Martinem Charvátém. Jak již bylo zmíněno výše u zahraničních rozhovorů, rozhovory byly realizovány prostřednictvím polostrukturovaného rozhovoru s otevřenými otázkami. Rovněž jako u rozhovorů se zahraničními představiteli veřejné správy, jsem byla nucena reagovat na časové možnosti jednotlivých dotazovaných i na okolnosti, které se během rozhovoru naskytly. Nebyly tedy položeny všechny připravené otázky, některé naopak přibyly.

6.3.1 Rozhovor s Jaroslavem Kuberou, předsedou Senátu ČR

Rozhovor s předsedou horní komory Parlamentu České republiky Jaroslavem Kuberou proběhl dne 19. března letošního roku a trval z důvodu časové vytíženosti pana předsedy přesně třicet minut. Spolu s mou osobou se setkání zúčastnil i tajemník Magistrátu města Pardubic Mgr. Michal Zitko, MPA. V období mezi roky 1994 – 2000 stál Jaroslav Kubera v čele města Teplice jako starosta, od roku 2001 do roku 2018 pak v čele téhož města jako primátor. Od roku 1992 je členem Občanské demokratické strany. Od roku 2000 je pan

Kubera senátorem za obvod č. 32, tedy město Teplice. V Senátu České republiky se stal předsedou Ústavněprávního výboru a od roku 2016 zastával funkci místopředsedy Senátu ČR. Předsedou Senátu České republiky se stal v listopadu loňského roku. Pro rozhovor byl vybrán především z důvodu dlouholetého a úspěšného setrvání ve funkci starosty a primátora a v současné době i předsedy Senátu ČR. Dle mého názoru je tedy tou správnou osobou, která může důsledky zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů posoudit. Připravené otázky nabízí příloha C. Příloha F pak obsahuje úryvek z tohoto rozhovoru.

První otázka, která byla předsedovi Senátu ČR položena, se týkala osobního názoru na přímou volbu starostů a primátorů. Pan Kubera odpověděl: *„Jak říkal Bohumil Hrabal „všechno je možné i nemožné je možné“. Takže, je to možný, ale má to několik podmínek“*. V souvislosti s řečeným vyjádřil svůj názor, že přímou volbu nepovažuje za vhodnou. *„Přesto však mám v hlavě určitá řešení, kdyby to za každou cenu chtěli politici zavést. Pokud by se přímo volil starosta, tak se musí říct b, c, d, a e. A oni říkají pořád jenom a. Tak, jako to bylo s prezidentem“* přidal pan Kubera. Dále zmínil, že právníci a odborníci na tuto problematiku formulují své názory, na které bohužel politické strany a představitelé samosprávy „neslyší“. Podmínku, kterou by pan předseda Senátu v souvislosti se zavedením institutu přímé volby starostů a primátorů měl, je skutečnost, že by si starosta sám jmenoval radu obce. Vyjádřil však domněnku, že tato alternativa bude pro politické strany nepřijatelná, neboť dle názorů politických stran by si v tomto případě starosta dosazoval do rady své známé. *„Říkám, nedá, protože když si je tam dá, tak taky nemusí mít většinu v zastupitelstvu a jeho cílem musí být, aby měl většinu v zastupitelstvu, tak si je tam hezky musí dát tak, aby tu většinu poskládal, ale stejně se to nebude líbit“* dodal předseda Senátu. Dále zmínil, že by bylo potřeba vyjasnit kompetence, neboť když bude starosta či primátor přímo volený, tak se kompetence starosty musí nutně rozšířit. Otázka, která však vytanula panu předsedovi Senátu na mysl, zněla, zda rozšířené kompetence starostové budou chtít, neboť větší kompetence jdou ruku v ruce s větší odpovědností a tento fakt je dle pana předsedy nebezpečný. Podle pana předsedy je daleko jednodušší a příjemnější pro starosty říkat *„co já, já bych to takhle nechtěl, ale zastupitelé mi to takhle odhlasovali“*. Pan primátor také zmínil, že k zavedení přímé volby starostů a primátorů nevidí žádný racionální důvod. Na toto konto poznamenal, že v případě, že by byla zavedena přímá volba, byl by primátorem s nadsázkou nadosmrti. *„Pro populisty výborný“* dodal. Má další otázka, která souvisela s předchozí, spěla k dalším návrhům kromě faktu, že by si starosta volil radu. Pan předseda zmínil, že sám o sobě je problémem spojený model veřejné správy. *„Jako první krok, kterej bysme jako potřebovali místo přímý volby starostů je znovuzřízení okresních úřadů.“* Dále podotknul, že existují i oponenti, kteří tvrdí, že *„když bude oddělená státní správa, tak jako, že na to nebudou mít vliv, ale podle zákona*

starosta stejně nemůže mít vliv na stavební úřad“. Přičemž pan předseda zdůraznil, že by si dříve ani nedovolil z pozice primátora státní správu ovlivňovat.

Do rozhovoru se vložil i tajemník města Pardubic Mgr. Michal Zitko, MPA, který vyjádřil názor, že celý systém veřejné správy je s jednou výjimkou založený na kolektivním rozhodování a pokud by byly do tohoto systému přeneseny prvky přímé volby, tak by to celý systém rozkymácelo. Zároveň dodal, že i Ústavou je dáno, že obec spravuje zastupitelstvo. *„Tak, jak to udělali na Slovensku, tak prostě by se musely změnit desítky zákonů a je otázka, jestli vůbec to je ta priorita, která nás pálí“*. Na to předseda Senátu dodal, že jsou daleko důležitější věci, než které my v současnosti řešíme. Na otázku, které klady či negativa pan předseda spatřuje v zavedení institutu přímé volby starostů, odpověděl, že pokud by došlo k samotnému zavedení, tak se nejspíše nic fatálního nestane. Musel by se však změnit samotný volební systém. Zároveň vyjádřil touhu zavést většinový systém, který dle jeho slov nikdy nebude zaveden, avšak více by reflektoval počet hlasů, které jednotlivé strany získají.

Na otázku, zda pan předseda vnímá přímou volbu starostů a primátorů jako populistické téma, odvětil, že *„obecně všechna přímá demokracie je nadbíhání a vyvolání v lidech pocitu, že oni něco rozhodnou“*. Poslední otázkou, která byla v rámci tohoto krátkého rozhovoru položena, se týkala obavy s rozkolu společnosti, která nastala po přímé volbě prezidenta republiky. Otázka tedy zněla následovně: Myslíte si, že je důvodná obava z rozkolu společnosti při zavedení přímé volby starostů a primátorů, jak se uvádí u přímé volby prezidenta České republiky? Pan předseda Senátu ČR zmínil, že to může nastat, avšak pouze v menším měřítku. *„Může to nastat, když budou dva silní kandidáti, kteří budou mít zhruba poloviční podporu. Je tady to nebezpečí, ale je o hodně menší, než třeba u prezidenta“*. Pan tajemník k tomu dodal, že se lidé neidentifikují nebo je tam určitá negace proti zvolenému. Pan Kubera dodal, že my, jakožto český národ neumíme přijímat prohru. Na závěr rozhovoru pan předseda Senátu ČR dodal, že přímá volba starostů a primátorů je možná, ale že jí rozhodně nepreferuje.

6.3.2 Rozhovor s Mgr. Michalem Zitkem, MPA, tajemníkem Magistrátu města Pardubic

Rozhovor s tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zitkem, MPA proběhl ve stejném datu jako rozhovor s předsedou Senátu České republiky, tedy dne 19. března letošního roku. Rozhovor trval bezmála jednu hodinu. Mgr. Michal Zitko, MPA, na Magistrátu v Pardubicích působí již od roku 2003. Nejprve zde vykonával funkci vedoucího kanceláře primátora, poté od roku 2008 zastával vedoucí funkci na odboru

kanceláře magistrátu. Od roku 2011 vykonává nejvyšší výkonnou funkci na Magistrátu města Pardubic, tedy funkci tajemníka. Přípravené otázky nabízí příloha C. Příloha G pak obsahuje úryvek z tohoto rozhovoru.

První otázka, která byla pokládána všem představitelům české veřejné správy v rámci rozhovoru, se zajímala o názor na přímou volbu starostů a primátorů a preferenci zavedení tohoto institutu. Pan tajemník vyjádřil domněnku, že do českého prostředí, do české veřejné správy tak, jak v současné době funguje a jak je nastavena, se přímá volba starostů a primátorů nehodí. Česká veřejná správa je nastavena ústavně odlišným způsobem. Ústava hovoří o zastupitelské demokracii, kde obec je řízená zastupitelstvem obce. *„Osobně si myslím, že sdílená pravomoc a kompetence je vhodnější obecně a že dokáže eliminovat eventuální extrémny, čímž nechci říct, že prostě každý jako přímo zvolený starosta nebo primátor by byl extrémní, to ne, ale tím, že se v radě a v zastupitelstvu na úrovni obce, eventuálně kraje, protože je to podobné, tak se rozhoduje v těchto orgánech, tak tam se rozhoduje na základě nějakých konsenzuálních závěrů“*. Na doplňkovou otázku, zda prošel názor pana tajemníka určitým vývojem, zmínil, že zkušenost s veřejnou správou má již od roku 2003, kdy začal pracovat na Magistrátu v Pardubicích. *„Tento model, tak jak je, tak vnímám za dostatečný, prověřený. Jsem spíš zastáncem toho, že ten systém se má vyladovat, nikoliv jako revolučně přestavovat nebo bořit“*. Další dotaz směřoval na to, zda má model přímé volby v zastupitelské demokracii smysl. Pan tajemník zmínil, že institut přímé volby může mít v zastupitelské demokracii smysl, ale v České republice máme systém veřejné správy uspořádaný na sdílenou kompetenci, sdílenou odpovědnost a především na kolektivním rozhodování. Dále poznamenal, že sám starosta či primátor podle zákona o obcích, až na určité výjimky, nesmí sám rozhodovat. Starosta či primátor reprezentuje obec navenek a je mu umožněno pouze vykonávat vůli rady a zastupitelstva obce, které o určité záležitosti rozhodly.

Následující dvě otázky směřovaly k zamyšlení se nad klady či pozitivy přímé volby a naopak i nad riziky, které s sebou institut přímé volby starostů a primátorů přináší. Nejprve pan tajemník začal hovořit o rizicích a problémech. V souvislosti s tím uvedl kontext veřejné správy, kdy na úrovni obcí i krajů realizujeme veřejnou správu v tzv. smíšeném modelu. Pan tajemník následně smíšený model a jeho princip vysvětlil. Smíšený model vypovídá o situaci, kdy úřad na úrovni obce vykonává a realizuje samosprávu, tedy rozhoduje o tom, např. jaká dětská hřiště se postaví, jaké parky se vybudují. Zároveň však úřad vykonává i státní správu, neboť *„stát si ty svoje kompetence státní správy sám odejmul v roce 2002, když zrušil okresní úřady a svěřil to obcím. To znamená, že u nás ten model je smíšený – ten starosta nebo*

primátor stojí v čele úřadu, který zároveň vykonává státní správu, a to přináší velký rizika.“ dodal pan tajemník. Na výše zmíněné dále pan tajemník navázal tím, že před několika lety Nejvyšší správní soud judikoval určitý závěr, který říkal, že *„zaměstnanci úřadu by měli s velkou pečlivostí rozhodovat o věcech, kde žadatelem je to samotný místo, a pakliže by tam byl jakýkoliv náznak, že jsou někým nebo něčím tlačeni do rozhodnutí, tak by sami sebe měli prohlásit za podjaté čili neobjektivní“*. Následující vysvětlil na jednoduchém případu města X, ve kterém se zastupitelstvo obce usneslo, že postaví most přes řeku. Z určitých objektivních důvodů, např. existují-li zákonné překážky, stavební úřad nebude moci vydat stavební povolení. Přesto bude samospráva stavbu mostu požadovat a prosazovat např. skrze média. V ten moment se již uplatňuje judikatura Nejvyššího správního soudu, která říká, že v těchto případech nemůže úřad rozhodovat o stavbě mostu, neboť jsou jednoznačně úředníci pod vlivem svých politiků, byť jsou formálně oddělení v rámci úřadu, avšak stále v zaměstnaneckém poměru. Pan tajemník tímto chtěl poukázat na fakt, že *„kdyby ten starosta byl volený přímo, tak by tam mohl být ještě větší tlak na tu státní správu. Tak tím si myslím, že by to defacto jako demontovalo ten systém smíšeného modelu veřejné správy.“* Zároveň pan tajemník dodal, že perspektivu přímé volby starostů a primátorů by viděl pouze tehdy, pokud by státní správu vykonávaly okresní úřady, jako tomu bylo před rokem 2003 a starosta či primátor by měl zesílený mandát vůči samosprávě. Problém tedy vidí především v tom, že úřady v současné době vykonávají kromě samosprávy současně i státní správu. Druhé riziko přímé volby starostů a primátorů pan tajemník shledává v tom, že přímá volba v sobě skrývá daleko větší hrozbu než volba nepřímá, a to především v tom, že existuje možnost, aby se starostou či primátorem stala osoba s extrémními názory. *„Zatímco, když je ten starosta nebo primátor volený zastupitelstvem, tak skoro vždycky tím primátorem nebo starostou se stává někdo, kdo je kompromisní a ne někdo, kdo to urve na sílu“*. Přejdeme-li na pozitiva přímé volby, pan tajemník zmínil, že klady shledává především v oblasti psychologie pro veřejnost, to znamená, že voliči mohou mít určitý pocit, možná i iluzi, že jsou více zapojení, a tím pádem i spjatí s přímo voleným starostou či primátorem obce. Zároveň však pan tajemník dodal, že co se týká výkonu veřejné správy, kterou pojímá jako službu veřejnosti, tak pozitivum nevidí.

Má další otázka směřovala k tomu, zda si pan tajemník dokáže představit úpravu práv starostů či primátorů tím způsobem, aby přímá volba zlepšila současný systém, kdy starosta volí zastupitelé obce. Na tuto otázku pan tajemník řekl, že dle jeho názoru současný stav v zásadě vyhovuje. V souvislosti s tím řekl, že určitě vnímá a pozoruje, že dochází k určitým nekalým praktikám, které např. eliminují vítěznou stranu v zastupitelstvu, avšak i tuto situaci pojímá jako součást demokratického vyjednávání. Dále jsem panu tajemníkovi sdělila, že

např. v rámci Analýzy vypracované Ministerstvem vnitra ČR je poukazováno na určité nedostatky současného stavu veřejné správy, z nichž mohu jmenovat např. „neznalost a lhostejnost občanů participovat na rozhodování komunálních orgánů, dále neznalost občanů ve vztahu k rozhodování o podstatných záležitostech, unifikace rozhodování zastupitelstva obce se starostou obce atp.“ Dále jsem poznamenala, že přímá volba je jedním z nabízených řešení, jak tyto problémy vyřešit. Má otázka tudíž zněla: „Na kolik může přímá volba těmto očekáváním dostát?“ Pan tajemník řekl, že přímá volba nejspíše zvládne přivést k volbám více voličů, neboť volí konkrétní osobu, se kterou se voliči dokáží personifikovat. Zároveň uvážil, že v rámci nepřímé volby je identifikace veřejnosti poměrně horší. Současně na toto konto pan tajemník dodal, že si myslí, že problémy lze vyřešit jiným způsobem a že *„přímá volba starostů a primátorů systém veřejné správy v České republice pozitivně neovlivní“*. Má další otázka se týkala opět předchozího problému. Zajímalo mne, jakým způsobem lze problémy veřejné správy řešit, zda lze za možnost pokládat např. změnu volebního systému. Pan tajemník odpověděl, že to může být cesta. Současný systém je sice hodně demokratický, neboť lidé mají opravdu rozsáhlou možnost dávat preferenční hlasy napříč stranami. Na druhou stranu však lidé dle pana tajemníka žijí trochu v iluzi o síle svého hlasu. V souvislosti s tímto tématem pan tajemník rovněž narazil na problém veřejné správy, který vidí především v počtu obcí v České republice. *„Já si myslím, že obecně veřejná správa si zaslouží reformu i v počtu právě obcí a že jednoznačně to je jen o vůli ten počet redukovat a že jsme v rámci Evropské unie země, která má extrémně úplně nejvíce obcí v přepočtu na počet obyvatel země. Ten systém je sám o sobě nepřehledný a je strašně nehospodárný“*. Má další otázka šla k tomu, zda by se měly hledat nové formy komunikace mezi zvolenými zástupci a občany, které by umožnily ve větší míře sdělovat své názory, podávat různé podněty k řešení místních záležitostí a umožnily by tak větší vazbu mezi samotnými občany, voliči a členy zastupitelstva. *„Ano, je to možné“*, odpověděl pan tajemník, ale musí chtít i samotná veřejnost. *„Možná ještě neuběhl dostatečný čas od pádu režimu, že se lidé nenaučili více se zajímat, starat se. Vždycky bude určitá skupina lidí, které bude všechno jedno“*.

Další otázka se zabývala hlavním argumentem pro zavedení přímé volby starostů a primátorů, který je nejčastěji skloňován, a to ne zcela transparentní způsob rozdělení křesel starostů a místostarostů, neboť se může stát, že i velmi úspěšný zastupitel, který ve volbách do zastupitelstev obcí získal nejvyšší počet preferenčních hlasů, se nemusí stát starostou obce či dokonce se může dostat do opozice. Otázka tedy zněla, zda by tuto situaci přímá volba starostů a primátorů vyřešila. Pan tajemník řekl, že neví, zda je to ale žádoucí. Dále dodal, že v historii se k moci také dostaly skrze demokratické volby určité kontroverzní či despoticke osoby. *„A je žádoucí, aby prostě takovýhle lidi pak skutečně vládli, anebo je žádoucí, aby*

řekněme se opoziční strany spojily a řekly si „ne, to je obrovský zlo“?“ Pan tajemník dodal, že chápe, že to v určitých případech nemusí být vždy spravedlivé, ale zároveň připustil, že názor většiny někdy může být až extrémní. V souvislosti s řečeným pan tajemník vyjádřil myšlenku, že lidé se rozhodují na základě emocí, a že racionality nikde není. To všechno ovlivňuje i předvolební kampaň. *„Když uvedu Brexit ... Myslíte si, že Britové skutečně věděli, o čem rozhodují v rámci Brexitu? Nežili v nějaké iluzi? Možná jo. Prostě najednou se pod emocema rozhodnou a pak koukají, jak se rozhodli.“* Spolu s tímto pan tajemník uvedl, že nikdy nebyl rovněž příznivcem referend, neboť *„práce s masou je strašně nebezpečná“*.

Další položené otázky směřovaly k tomu, zda se pan tajemník domnívá, že by v rámci zavedení přímé volby starostů a primátorů došlo k učinění kroku ke kvalitnější demokracii, obrodě věcí veřejných či celkové stabilitě systému obecního zřízení. Na tuto otázku pan tajemník odpověděl velmi jednoduše a stručně, a to tak, že *„veřejná správa není lepší tím, že je přímo volený starosta“*. Ke zvýšení participace a zájmu občanů o správu věcí veřejných by dle pana tajemníka zavedením přímé volby starostů a primátorů mohlo dojít, avšak zastává dále názor, že přímá volba směřuje k tomu, že krajní a radikální názory dokáží společnost rozdělovat, jako to můžeme vidět např. u přímé volby prezidenta republiky, byť v menším měřítku. Další dotaz směřoval k ožehavému tématu, a to konkrétně, zda by přímá volba starostů či primátorů dokázala zabránit politikaření či realizaci „politických kšeftů“. Na tuto otázku pan tajemník odvětil, že souhlasí, že by přímou volbou bylo těmto činnostem zabráněno, avšak nemá rád, když se tomu říká politikaření. Terminologicky je to o hledání nejprůchodnějšího kandidáta. Na příkladu z Pardubic zmínil, že byť může politická strana jednoznačně zvítězit, nemusí mít vyhovujícího kandidáta na post starosty či primátora, který by byl přijatelný pro ostatní politické strany a nerozděloval by společnost. *„Než tam mít někoho, kdo to rozděluje, tak tam mít někoho, kdo to za prvé tak nerozděluje a je kompromisem. To je určitě lepší“*.

Na otázku, zda přímou volbu starostů a primátorů pan tajemník považuje za líbivé téma, odvětil, že je to populistické a líbivé téma. *„Myslím si, že to není nejpálčivějším tématem. Líbivým určitě“*. Dále dodal, že toto téma je lehce komunikovatelné pro veřejnost, neboť pokud *„přijdete před veřejnost a vysvětlíte jim něco o systémové podjatosti úřadu, to je prostě nemyslitelná záležitost. Ale přijít před veřejnost s tím, že chci, aby byli starostové a primátoři voleni přímo. Na to slyší každé“*. Pan tajemník vyjádřil svou domněnku, že přímá volba určitě České republice v ničem nepomůže. Muselo by dojít ke změně principu celého fungování veřejné správy, avšak otázkou zůstává, zda výsledek by odpovídal nákladům a úsilí.

Mé další otázky se zaobíraly zpracovanou Analýzou Ministerstva vnitra ČR včetně zasláního dotazníku, který obdrželi téměř všichni starostové obcí v České republice – zda mají být činěny další kroky k hlubšímu rozpracování analýzy, zda jsou výsledky dotazníku relevantní a mělo by se na odpovědi starostů reagovat. Pan tajemník odpověděl, že si myslí, že by se mělo pracovat spíše na hloubkové analýze problému, spíše než věci vytrhávat z kontextu. Dále zmínil, že problémy Česká republika má v jiných oblastech, proto navrhuje v analýzách dále nepokračovat. Součástí zmíněné analýzy byla i komparace s ostatními evropskými státy. Pan tajemník v souvislosti s tím poznamenal, že je nutné porovnávat porovnatelné, neboť „v Německu nebo v Rakousku nemají tak jako masivní smíšený model jako je u nás“.

Mé následující otázky směřovaly k faktu, že dle Ústavy ČR je „obec je spravována zastupitelstvem“. Z tohoto důvodu by muselo dojít ke změně Ústavy, ale i dalších souvisejících zákonů. Pan tajemník zdůraznil svůj názor, že zavedení přímé volby starostů a primátorů nestojí za změnu Ústavy. „Myslím si, že prostě před tím, než by k tomuto mělo dojít, tak tomu musí předcházet normálně jako analýza včetně rizik, aby bylo jasné, proč to dělám. Aby z toho bylo buď zřejmé, že to je jen populismus, který je dobře komunikovatelný ven anebo je to systémová chyba, ale já to jako nevidím, necejtím to takhle“ dodal pan tajemník. Rizikem uváděným v souvislosti s přímou volbou starostů a primátorů je fakt, že může docházet k určitým nesouladům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce, kteří reprezentují odlišné politické strany. Pan tajemník vyjádřil souhlasné stanovisko a doplnil, že je to o kompetencích. Docházelo by k tomu především, pokud by mělo zastupitelstvo obce stejné kompetence, jako má v současném systému. Zamyslel se dále nad otázkou, kdo by pak byl kompetentní? Dodal, že se jedná o zásadní věci a že nesouhlasí, aby o něčem rozhodovala jedna osoba.

Jedna z posledních otázek v rámci tohoto rozhovoru směřovala k tomu, zda by si pan tajemník dokázal představit návrh přímé volby starostů a primátorů, se kterým by souhlasil. Pan tajemník odpověděl, že čistě hypoteticky, v případě, že by byly zavedeny okresní úřady, ale nemyslí si, že by současný systém někdo v této době měnil či rušil. „Když už ho máme, tak ho máme ladit“. Poslední otázka zacílila na to, jakým způsobem by pan tajemník současný stav „ladil“. Pan tajemník vyjádřil myšlenku, že by více oddělil státní správu od rozhodování politiků. Zmínil například agentu živnostenských úřadů v souvislosti s tím, zda má být vůbec součástí městského úřadu. Závěrem pan tajemník dodal: „Pojďme to ladit, ale nestavějme to na hlavu“.

6.3.3 Rozhovor s Ing. Martinem Charvátem, primátorem města Pardubic

Rozhovor s primátorem města Pardubic Ing. Martinem Charvátem se uskutečnil dne 25. března letošního roku. Rozhovor trval téměř jednu hodinu a konal se na Magistrátu města Pardubic. Rozhovor probíhal rovněž za přítomnosti pana tajemníka Magistrátu města Pardubic Mgr. Michala Zitka, MPA, který do rozhovoru přidával své trefné poznatky z praxe. Ing. Martin Charvát je stavebním inženýrem a rovněž českým politikem. Od listopadu roku 2014 zastává funkci primátora města Pardubice za hnutí ANO 2011. Primátorem města je již druhé funkční období, neboť v komunálních volbách, které se uskutečnily v loňském roce, post primátora obhájil. Připravené otázky nabízí příloha C. Příloha H pak obsahuje úryvek z tohoto rozhovoru.

První a též obvyklou otázkou, která byla položena jednak předsedovi Senátu ČR, ale i tajemníkovi Magistrátu města Pardubic, se snažila zjistit názor pana primátora na zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů a rovněž jeho preferenci. Pan primátor vyjádřil myšlenku, že celá problematika přímé volby je mediální kampaň, neboť nikdo tuto problematiku neřeší, nikdo nepodává návrhy, nikdo nic neprojednává. Sám pan primátor zmínil, že je členem Svazu měst a obcí České republiky. V rámci SMO ČR o tom debatují, ale Ministerstvo vnitra ČR zatím žádný návrh, žádný materiál nepřipravilo. Pan primátor dále řekl, že samotná přímá volba starostů a primátorů by mu nevadila, avšak visí zde otázka nad výsledkem, neboť v případě, že *„starosta bude mít v zastupitelstvu a následně v radě opoziční kolegy, tak prakticky je to velmi umírněné a myslím si, že ani společnost není ochotna přijmout určitou zodpovědnost jedince za vedení města i obce“*. Dále však uvedl, že přestože by mu zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů nevadilo, celospolečenská nálada to nedovolí, tudíž o tom nepřemýšlí. V souvislosti s tím dodal, že na tuto problematiku má stále stejný názor – nevadila by mu přímá volba, avšak myslí si, že to ve společnosti fungovat nebude. *„Takže když se pro to bude hlasovat, tak budu proti“* řekl pan primátor.

Další otázka šla ke kladům, pozitivům přímé volby starostů a primátorů a rovněž i k jejím rizikům a záporům. Pan primátor zmínil, že pokud je ve městě nějaký problém, tak nikdo nechodí za zastupiteli, ale chodí za statutárem, což je v Pardubicích osoba primátora. Dále pan primátor zdůraznil, že bohužel za politické vedení nezodpovídá, neboť vždy musí nacházet konsenzus, dohodu, na které pracuje s dalšími kolegy. *„Z tohoto pohledu samozřejmě kdyby byl ten starosta volený s určitými kompetencemi, tak by to bylo jednodušší a ta odpovědnost by byla přímá. Takhle je jenom na papíře, mediální, ale ve skutečnosti nulová“*. Naopak klíčové riziko shledává pan primátor v tom, že *„tahle společnost není schopná přijmout, transparentně přijmout odpovědnost jednoho člověka“*. Určitý problém

pan primátor vidí v netransparentnosti některých médií, kdy by se přímo volený starosta či primátor mohl dostat pod určitý tlak ze strany médií a ti by mohli rozhodnout o jeho bytí a nebytí. Dle pana primátora je stále společnost velmi deformovaná postkomunistickým vývojem a Českou republiku čeká ještě dlouhá cesta k úplné demokracii.

Další dotazy směřovaly k institutu zavedení přímé volby starostů a k jejím dopadům. Pan primátor naznačil, že si myslí, že v rámci menších obcí, kde mají např. problémy sestavit kandidátní listinu, by si uměl představit určitý formát včetně přímé volby starostů a primátorů. Příkladem by mohly být čtyřsetčlenné, pětisetčlenné obce, „*tam by to mělo hlavu a patu*“ dodal pan primátor. Má další otázka směřovala k diferenciaci obcí, tedy k návrhu, který byl dlouho zmiňován, a to, že by se přímá volba starostů týkala obcí do 1500 obyvatel. Pan primátor vyjádřil domněnku, že by se spíše mělo jednat právě o výše zmíněné obce do 200, 300 či 500 obyvatel. Ale zároveň dodal, že je tuto skutečnost nutno analyzovat – jak ty obce fungují, jaké tam jsou problémy atd. „*V tomhle rozsahu si myslím, že obec o 200, 300 obyvatelích, kde se všichni znají a všichni se setkávají, tak by ten starosta obce byl schopen zvládnout tu funkci s nějakým třeba menším zastupitelstvem v zádech, třeba pětičlenným, aby pět lidí hlasovalo o klíčových věcech, ale o těch jednoduchých agendách by ten starosta v té obci bez problémů mohl rozhodovat*“ zmínil pan primátor. V souvislosti s výše řečeným pan primátor dodal, že zastává názor, že výkon státní správy by měl být pouze v obcích s rozšířenou působností, v ostatních obcích by měla zůstat pouze samospráva. Dále vyjádřil myšlenku, že by byl pro slučování těch nejmenších obcí. K této skutečnosti pan tajemník, který se rozhovoru také zúčastnil, podotknul, že s tímto souhlasí.

Dále jsem upozornila a vyjmenovala nedostatky a problémy české veřejné správy, jako např. nezáměr a neznalost participovat na rozhodování komunálních orgánů, dále neznalost občanů ohledně mechanismů rozhodování atp. Pan primátor na to reagoval tím, že za 4 roky v praxi, ve funkci primátora se domnívá, že veřejnost projevuje velký zájem o dění ve společnosti. Problém vidí spíše ve špatné znalostní orientaci občanů ohledně mechanismů v rámci veřejné správy, ale dodal, že to je „*spíše problém, jak jsme si to tady vytvořili. I pro mě jako primátora je občas se v tom vyznat velmi komplikované*“. Problém dle pana primátora je spíše v netransparentnosti výkonu státní správy a v množství průniků několika oblastí v rámci veřejné správy. Další navazující dotaz se zabýval otázkou, v čem vidí pan primátor řešení nedokonalostí a nedostatků veřejné správy, zda řešení nachází např. v oddělení státní správy a samosprávy. „*Pro mě problémem této republiky není otázka přímé volby starostů, ale pro mě za ty čtyři roky, co jsem pochopil, je paskvil ve výkonu státní správy primárně a rozdělení kompetencí v té samosprávě*“. Navázal na to tím, že v malých obcích, jak již pan

primátor říkal, by úprava neškodila, neboť v takto malých obcích jsou velká zastupitelstva zbytečná. Další mou otázkou bylo, zda pan primátor vidí určitou cestu v hledání a nalézání nových forem komunikace mezi zvolenými zástupci a občany. Pan primátor zmínil, že komunikace se již výrazně zlepšila a zlepšila se rovněž i transparentnost v diskuzi. „*A nevyřeší to přímá volba, ta to zkomplikuje, protože v ten okamžik dáte větší část moci do rukou jedné osoby*“ dodal.

Následující dotaz mířil na hlavní argument pro zavedení přímé volby starostů a primátorů, kterým je ne zcela transparentní způsob rozdělení křesel starostů a místostarostů. Cílem bylo získat názor k tomuto problému, ale i k řešení v podobě zavedení přímé volby starostů a primátorů. Naskýtá se tu i eventuální možnost změny volebního systému. Pan primátor sdělil, že netransparentnost nevnímá, a že je to prostě takto nastavený princip demokracie u nás. Dále však zmínil, že určitá možnost je právě v úpravě volebního systému, „*ale jestliže jeden obrazně úspěšnej člověk není schopen postavit se s sebou úspěšný tým, tak to vypovídá o něčem, že nebude pak schopnej asi vládnout tomu týmu na radnici. Něco je tedy špatně a rozhodně přímá volba tomu nepomůže*“ poznamenal pan primátor. Názorem příznivců přímé volby starostů a primátorů je, že by zavedením přímé volby starostů a primátorů byl učiněn krok ke kvalitnější demokracii, obrodě věcí veřejných v zemi a celkové stabilitě systému obecního zřízení. Na názor příznivců přímé volby pan primátor řekl, že demokracie je o tom, že rozhoduje většina a ne jednotlivec. Demokracie je rovněž o principu voleb a ten, kdo volí, rozhoduje o demokracii. Poté zvolené politické strany, které byly zvoleny ve volbách, jsou demokraticky zvolené a zastupují demokratickou volbu občanů České republiky. Mou další poznámkou bylo, že určitým problémem současné veřejné správy je nízká volební účast v komunálních volbách. V souvislosti s tím jsem dodala, že účast při přímé volbě prezidenta republiky byla vcelku vysoká. Pan primátor zdůraznil, že ho nízká volební účast v komunálních volbách rovněž trápí, a že v rámci kampaně vždy vyzývá voliče, aby se voleb účastnili. Poté pan primátor přešel k přímé volbě prezidenta a řekl, že si myslí, že to byla spíše otázka osobností, které se v přímé volbě potkali. V souvislosti s řečeným zmínil volby do Senátu ČR, kdy rovněž volíme napřímo kandidáty, ale voleb se účastní malé procento. Prezidentské volby jsou dle pana primátora obrazem dnešní společnosti, která je rozdělená. Do rozhovoru vstoupil pan tajemník, který se vyjádřil a řekl, že prezidentská volba byla emočně zajímavá, rozhodovaly v ní tedy emoce. Senátní volby jsou pak dle pana tajemníka spíše o tom, že lidé kandidáty na senátory ani neznají „*Zatímco u těch prezidentských voleb to buď byl hlas jako pro anebo hlas proti*“. Dále pan tajemník zmínil určité evropské státy a jejich volební systémy a volební zvyky, které byly v rámci rozhovoru podrobněji diskutovány, ale to není předmětem této diplomové práce. Pan tajemník se dále

vyjádřil k nízké volební účasti, s tím, že „já tomu do určité míry věřím, rozumím, že i to nevolení je určitý výraz. A já bych neřekl, že spokojenosti, ale že spíš lhostejnosti, což mě na tom trochu mrzí“. Následovala debata týkající se úpravy voleb v České republice, kdy pak tajemník např. zmínil, že jsme jedinou zemí v Evropské unii, kde se volí ve dvou dnech, což je jednak nevhodné, ale způsobuje to i řadu technických komplikací.

Další otázka, která byla položena panu primátorovi, se týkala toho, zda přímou volbu starostů a primátorů považuje za líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie. Nejprve pan primátor odpověděl, že slovo populismus nerad užívá. Dále zmínil, že argumenty pro přímou volbu ho zatím nepřesvědčily a jediné, co považuje za dobré a co neustále prosazuje je to, aby „opravdu malé obce měly pětičlenné zastupitelstvo, v jejichž čele bude stát starosta a můžeme vynechat radu. To je úplně jako bezpředmětný orgán. Bohatě stačí, aby ten starosta měl kompetence rady a zastupitelstvu zůstaly kompetence zastupitelstva, protože ta rada je stejně jenom do určité úrovně rozhodující orgán, a to zastupitelstvo je klíčové. A klidně ať se tam volí starosta napřímo“. Avšak pan primátor také zmínil, že ve větších městech jsme do tohoto stavu stále nedospěli a je nutné, aby ve větších městech rada fungovala, neboť právě ta připravuje strategii do zastupitelstva. Zároveň ale už poněkolkrát zdůraznil, že jsou v české veřejné správě daleko větší a těžší problémy.

V souvislosti se zavedením přímé volby starostů a primátorů se dále diskutuje nad smysluplností přímé volby starostů a primátorů, a s tím související rozšíření pravomocí starosty či primátora obce. Pan primátor se však pozastavil nad tím, jak např. populární člověk, kterého si lidé v obci či města zvolí naprosto bez kompetencí či zkušeností z veřejné správy bude adekvátním starostou či primátorem. „Vy mu dáte teda nějak kurz nebo bude nějaká kvalifikace? Protože se bavíme o odbornosti“ dodal pan primátor. S tímto tvrzením jsem projevila souhlasné stanovisko a zmínila jsem, že je to další z možných rizik, neboť tato skutečnost může nastat.

Další oblastí, která byla předmětem mých otázek, byl trend v rámci téměř celé Evropy v oblasti zavedení přímé volby starostů a primátorů. Nepřímá volba je například v postkomunistických zemích výjimkou. Má otázka tak zněla, zda by se Česká republika měla mezi tyto státy zařadit a reagovat na tento trend. Pan primátor řekl, že by se inspiroval jinými oblastmi a problémy v nich, které tato společnost má. „Zejtra jako, když já budu navolenej příměj starosta, co se pro ty lidi na ulici změní?“ Má odpověď byla, že občané se budou cítit nejspíše starostovi či primátorovi blíže, budou mít určitý pocit sounáležitosti. Pan tajemník na mé tvrzení dodal „to je právě ono, to je o těch pocitech jako. Ale ten systém u nás veřejný správy je jinej, než v těch okolních zemích. Tím, že tady je to smíchanina státní správy

a samosprávy. Je to prostě jiný. Němci to takhle nemají, Rakušáci také ne“. Určitou možností je, pokud by se zavedly již dříve existující okresní úřady, které by řídily státní správu, ale jinak to považuje za nemožné, aby přímo volený starosta či primátor měl pod sebou i defacto výkon státní správy. Na již zmíněnou Analýzu vypracovanou Ministerstvem vnitra ČR a především jejich zasláný dotazník všem starostům obcí pan primátor reagoval tak, že se domnívá, že pozitivně reagovali především starostové menších obcí, neboť tam by přímá volba měla nejspíše smysl, jinak hodnocení takovéto analýzy nepovažoval za dobré, neboť neměl dostatečné podklady pro své hodnocení.

Dílním důvodem rozhovoru byla i jistá nutnost úpravy Ústavy ČR v souvislosti se zavedením přímé volby starostů a primátorů. Pan primátor řekl, že by mu samotný akt úpravy Ústavy nevadil. *„Ale rozlišujme dvě věci. Nejsem pro přímou volbu starostů a primátorů, ale úprava Ústavy by mi nevadila“* dodal. Rizikem v rámci zavedení přímé volby starostů a primátorů je rovněž fakt, že může docházet k určitým nesouladům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce, kteří reprezentují odlišné politické strany. Pan primátor řekl, že s tímto rozhodně souhlasí. *„Jedno z největších rizik, které vnímám ve své pozici vždy, když chci podepsat smlouvu je, jestli souhlasím s návrhem té smlouvy. Protože když si představím, že zastupitelstvo většinou přehlasuje určit typ smlouvy a já starosta to mám podepsat a já to odmítnu. Jsem zvědavěj, kdo by to řešil. Já bych tu smlouvu prostě odmítl podepsat“* řekl pan primátor. Pan tajemník na to odpověděl, že by se to řešilo teoreticky, neboť tu přímá volba zavedena není, tím způsobem, kdo by byl kompetentním ke schválení určité smlouvy. Na konci tohoto rozhovoru pan tajemník vyřkl názor, že je velkým zastáncem kolektivního a většinového rozhodování a přímou volbu prezidenta, kterou dnes v České republice zavedenou máme, považuje za jakousi anomálii v systému. Díky jedné osobě byl zákon účelově změněný. Pan primátor na závěr dodal, že demokracie je založena na kolektivním rozhodování. *„Nechápu, proč se máme vracet do císařství a někomu udělovat privilegium čtyři roky vládnout tomu městu. Jedné osobě. Až budeme mít 200 let demokracie, tak možná to rozhodování můžeme svěřit jedné osobě“.* Touto myšlenkou pan primátor dle mého názoru trefně zakončil rozhovor.

7 ZHODNOCENÍ ANALÝZY A PERSPEKTIVY PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Předchozí kapitola nabídla analýzu rozhovorů realizovaných s vrcholnými představiteli jednak slovenské, ale i německé, konkrétně bavorské veřejné správy. Hlubkový rozhovor nabídl jednak odpovědi týkající se fungování veřejné správy a především institutu přímé volby starostů a primátorů, ale rovněž i pohled a názor představitelů těchto dvou samospráv na institut přímé volby starostů a primátorů. Druhou částí pak byla analýza rozhovorů s představiteli veřejné správy v České republice, a to předsedou Senátu České republiky Jaroslavem Kuberou, dále tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zítkem, MPA, ale i primátorem města Pardubice Ing. Martinem Charvátém. Smyslem této kapitoly bude nejprve zhodnocení těchto rozhovorů, dále také nalezení určitých příležitostí, hrozeb a dopadů pro Českou republiku a její veřejnou správu a v neposlední řadě nalezení perspektiv přímé volby starostů a primátorů v České republice.

7.1 Komparace Slovenské republiky a Spolkové země Bavorsko

Nejprve se v rámci této kapitoly zaměřím na komparaci vybraných ukazatelů týkající se institutu přímé volby starostů a primátorů na Slovensku a v Německu – Bavorsku. Pro přehlednost jsem vybrané ukazatele zpracovala do níže uvedené tabulky. Tyto ukazatele jsem čerpala jednak z uskutečněných rozhovorů, dále i z odborné literatury. Dále uvedu rovněž vybrané názory vrcholných představitelů slovenské a německé veřejné správy, které následně podrobím slovnímu hodnocení.

Tabulka 3: Komparace vybraných ukazatelů veřejné správy na Slovensku, v Bavorsku a v České republice

	SLOVENSKO	BAVORSKO	ČESKÁ REPUBLIKA
Model veřejné správy	Oddělený model veřejné správy s omezením*	Smíšený model veřejné správy	Smíšený model veřejné správy
Rok zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů	1990	1952	-
Vedení zasedání zastupitelstva či rady obce	Starosta svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva	Starosta svolává a vede zasedání rady obce, je předsedou obecní rady	Starosta svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva

Hlasovací právo v radě či zastupitelstvu	NE	ANO	NE
Slučitelnost zastupitele či poslance a starosty	NE	ANO	NE
Funkce starosty	Hlava obecní exekutivy = moc výkonná (představitel obce, nejvyšší výkonný orgán obce, který vykonává správu obce, zastupuje obec navenek)	Centrální postavení v komunálním systému = významná součást exekutivy (předseda obecní rady, šéf správy, hlavní reprezentant obce ve vnitřních a vnějších záležitostech, představitel správy)	Starosta zastupuje obec navenek. Není statutárním orgánem, ani nemá centrální postavení.
Silné postavení starosty	ANO	ANO	NE
Starosta - statutární orgán	ANO (v majetkoprávních a pracovněprávních vztazích)	ANO	NE
Orgány obce	Obecní zastupitelstvo, starosta obce	Rada obce, starosta obce	Zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce, obecní úřad
Volební systém volby starosty obce	Jednokolový systém relativní většiny	Většinový dvoukolový systém	Starostu obce volí z řad svých členů zastupitelstvo obce
Volební systém volby zastupitelstva či rady obce	Klasický relativní většinový systém	Proporční volební systém s otevřenými kandidátními listinami	Systém poměrného zastoupení s volnými kandidátními listinami
Funkční období starosty	4 roky	6 let	4 roky
Funkční období zastupitelstva či rady obce	4 roky	6 let	4 roky
Pravomoc starosty rozhodovat	Starosta obce rozhoduje ve všech záležitostech správy obce, pokud nejsou zákonem vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu.	Výkonné pravomoci rady obce v plném rozsahu, pokud se nejedná o výlučnou pravomoc starosty.	Starosta rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti

			v obcích, kde není tajemník obecního úřadu.
Odvolaání	ANO (petice od 30 % oprávněných voličů, hrubé porušení úředních povinností, nezpůsobilost k výkonu po dobu nejméně 6 měsíců)	ANO (ale pouze hrubé porušení úředních povinností) za běžných podmínek NE	ANO (starosta obce odvolává zastupitelstvo obce)
Kontrola starosty ze strany ostatních orgánů obce	OMEZENĚ (pouze interpelace od zastupitelstva a občanů)	NE	ANO
Sloučená volba starosty a rady či zastupitelstva obce	ANO	NEMUSÍ SE SHODOVAT	-
Vzájemné postavení zastupitelstva či rada obce a starosty obce	Korelativní neboli souvztažné, nezávislý vztah	Vyrovnaný vztah, protiváha orgánů	Rovné postavení (starosta je prvním z rovných)
Rozhodování o nejzávažnějších otázkách	Zastupitelstvo obce	Zastupitelstvo obce	Zastupitelstvo obce
Pasivní volební právo	Pokud nenastaly překážky ve výkonu volebního práva, věk 25 let	Německé občanství, 21 let, min 3 měsíce trvalé bydliště	-
Aktivní volební právo	Trvalý pobyt, 18 let	Občan EU, 18 let, min. 3 měsíce trvalý pobyt	-
Stanovení max. limitu znovuzvolení	NE	NE	NE
Podání kandidátních listin pro volbu starosty obce	Politické strany či nezávislí kandidáty (petice)	Politické strany či volební skupiny	-
Uvolněnost starostů	Uvolněný i neuvolněný starosta	Uvolněný i neuvolněný starosta	Uvolněný i neuvolněný starosta

Zdroj: vlastní zpracování

* § 5 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení říká, že „na obec lze zákonem přenést některé úkoly státní správy, pokud je jejich plnění tímto způsobem racionálnější a efektivnější“

Institut přímé volby starostů a primátorů má v Bavorsku velmi dlouhou tradici, neboť byl do systému veřejné správy implementován již v roce 1952. Můžeme tedy říci, že je tento institut v bavorské veřejné správě pevně ukotven. Bavorsko je založeno na jihoněmeckém radním uspořádání, který se dnes definuje spíše jako duální starostovsko-radní uspořádání. Pro toto uspořádání je typická velmi silná a pevná pozice přímo voleného starosty, který předsedá radě obce. Slovensko naopak zavedlo přímou volbu v roce 1990. Tento krok souvisel s porevolučním vývojem na Slovensku. Došlo tak k renesanci místní samosprávy a obce se staly základní územním samosprávným celkem. Stěžejní pro tuto komparaci je model veřejné správy. Zatímco v Německu je uplatňován tzv. smíšený model veřejné správy, na Slovensku byl v roce 1990 zaveden tzv. oddělený model veřejné správy. V Německu, konkrétně i v Bavorsku obce vykonávají jednak samosprávu, ale současně i v určitém rozsahu státní správu, kterou kraj či okres na obec přenesou. Na Slovensku v roce 1990 došlo k oddělení samosprávy a státní správy v obcích. V určitých opodstatněných záležitostech je umožněn přenos státní správy na samosprávné orgány. Zdůraznění této odlišnosti v podobě modelu veřejné správy je dle mého názoru velmi podstatné pro vyvození určitých příležitostí v rámci české veřejné správy.

Významnou odlišnost slovenského modelu a bavorského modelu můžeme také pozorovat v tom, zda starosta svolává a účastní se zasedání zastupitelstva či rady obce, zda je členem zastupitelstva či rady obce. Rovněž i, zda je funkce starosty slučitelná s funkcí zastupitele či člena rady obce. V rámci bavorského modelu starosta svolává a řídí zasedání kolektivního orgánu rady obce. Starosta také předsedá této radě a má v ní právo hlasovat. Tudiž je funkce starosty slučitelná s funkcí člena rady obce. Opakem je poté slovenský model, kdy starosta sice svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva, ale není jeho členem a nemá právo hlasovat. Ve slovenském modelu tedy můžeme pozorovat neslučitelnost starosty a člena zastupitelstva. Z uvedeného můžeme vyvodit, že v německém modelu je postavení rady vůči starostovi slabé, neboť starosta jednak předsedá kolektivnímu orgánu, ale je mu dáno i právo hlasovat. V obou dvou modelech však můžeme pozorovat silné postavení starosty obce.

Co se týká funkce starosty, starosta je v Bavorsku i na Slovensku statutárním orgánem. Na Slovensku je starosta obce statutárním orgánem především v oblasti majetkoprávní, ale i pracovněprávní. Na Slovensku starosta činí rozhodnutí ve všech oblastech správy obce, a to v ten moment, pokud nejsou zákonem vyhrazeny zastupitelstvu obce. Starosta je také nejvyšším reprezentantem obce, který zastupuje obec ve vnějších záležitostech a představuje v obci moc výkonnou. Starosta podepisuje usnesení, na kterém se dohodlo zastupitelstvo obce. Pokud se starosta domnívá, že usnesení je v rozporu se zákonnými požadavky, má

právo usnesení pozastavit. V Bavorsku je starosta reprezentantem a zástupcem obce, který spočívá v čele monokratického aparátu. Starosta má ústřední postavení v celé obci. Starosta má v Bavorsku určené výlučné pravomoci. Obecní rada má výkonnou pravomoc, pokud zákon výslovně neurčí pravomoc starostovi. Základním orgánem, který rozhoduje o nejdůležitějších věcech je však v obou systémech kolektivní orgán, tedy zastupitelstvo na Slovensku, rada obce v Bavorsku. Zatímco v Německu je vztah starosty obce a rady obce vyrovnaný, na Slovensku je vztah mezi těmito dvěma základními orgány nezávislý, neboť každý má své vlastní pravomoci. Vzájemné postavení se dá však také nazvat jako korelativní.

Další určitou odlišností v rámci těchto dvou systémů je úprava voleb a volební systém v rámci komunální politiky. Na Slovensku je pro volbu starosty obce zvolen jednokolový systém relativní většiny. Starostou obce se tedy stává ten kandidát, který obdržel nejvyšší počet hlasů. Volby se konají pouze v jeden den, a to v rámci jednoho kola. Bavorsko pro volbu starosty obce zvolilo většinový dvoukolový systém. Starostou obce se v Bavorsku tedy stává ten kandidát, který v prvním kole obdržel více, než 50 % hlasů. Pokud žádný z kandidátů v prvním kole více než 50 % neobdržel, koná se druhé kolo, do kterého postupují dva kandidáti s největším počtem hlasů z prvního kola. Další odchylkou v německém a slovenském modelu můžeme pozorovat v tom, že na Slovensku se koná přímá volba starosty ve stejném datu jako volba zastupitelstva obce. Funkční období těchto dvou orgánů je tedy souběžné. V Bavorsku není povinnost, aby docházelo k souběžnému volení starosty obce a rady obce. Tento fakt rovněž více posiluje pozici starosty. Konkrétně v Selbu proběhla poslední přímá volba starosty města v roce 2013, v roce 2014 se poté volila obecní rada. Snahou Spolkové země Bavorska však je, ustálit tyto dvoje volby. Od roku 2020 se tedy opět bude volit starosta obce a rada obce v jednom termínu. Nevýhodu ve slovenském volebním systému spatřuji především v tom, že starostou obce se může stát osoba, která získala malý počet hlasů, přesto však nejvíce ze všech kandidátů. Starostou obce se tedy může stát menšinový zástupce většiny. Nevýhodou též je skutečnost, že kandidátovi na starostu stačí čistě hypoteticky získat pouze jeden hlas, aby se jím stal. Negativem druhého kola je zvýšení nákladů a možnost vytváření prostoru pro spekulaci. Na druhou stranu pan primátor města Vysoké Tatry zmínil, že obecně je na Slovensku problémem nízká účast ve druhém kole. Pan primátor rovněž zdůraznil, že dle jeho názoru je riziko zvolení jiné osoby, než v kole prvním velmi malé. Zároveň pan primátor vymežil, že uvědomělost občanů v souvislosti s lokální politikou není taková, jaká by měla být.

Určitou diferencí můžeme pozorovat i v úpravě možnosti odvolání starosty obce. Zatímco na Slovensku je zastupitelstvo nuceno vyhlásit hlasování o odvolání starosty, a to jednak

na základě petice občanů, která musí obsahovat nejméně 30 % podpisů od oprávněných voličů, dále pokud starosta opakovaně překračuje své kompetence, neplní své povinnosti či je porušuje, ale také v případě, pokud starosta déle než 6 měsíců nemůže z určitého důvodu vykonávat svou funkci. V případě Bavorska je starosta za běžných podmínek neodvolatelný. Odvolání je možné pouze v případě hrubého porušení povinností. Kontrola starosty obce není možná v případě Bavorska. Na Slovensku je pouze možné starostu obce interpelovat, a to jednak ze strany členů zastupitelstva, ale i ze strany občanů.

Mezi rizika, která jsou v ČR diskutována, patří i možnost nesouladu mezi zastupitelstvem či radou obce a starostou obce, neboť je možné, že mohou reprezentovat odlišné politické strany. To může vést ke sporům, neschopnosti starosty obce prosadit svůj program či až k zablokování chodu obce. Na Slovensku tato situace občas nastává, především však v období posledního volebního období. Velký problém to však ve městě Vysoké Tatry nečiní. Jak již ale bylo zmíněno výše, v posledních letech je trendem nezávislost kandidátů. V Selbu tato situace rovněž někdy nastává, ale všichni se snaží toto negativum eliminovat. I v Selbu k těmto situacím dochází především před blížícími se volbami. Zároveň však zdůraznili, že to není velký problém.

V oblasti názorů na přímou volbu starostů a primátorů došlo ke shodě. Pan primátor Vysokých Tater vyjádřil spokojenost s tímto institutem, spokojenost s tím, že rozhodují občané o tom, kdo bude ve vedení města. Vyjádřil myšlenku, že je to správná metoda, která by se rozhodně měla zachovat. Hlavní klad pan primátor spatřuje především v tom, že tento systém umožňuje, aby byli zvoleni lidé, kteří již v rámci města ukázali své schopnosti, dovednosti. Pan starosta Selbu rovněž vyjádřil názor, že přímá volba starostů a primátorů je dobrá myšlenka, především z toho důvodu, že lidé volí toho člověka, kterého na postu starosty opravdu chtějí.

Pan primátor Vysokých Tater shledává pozitiva přímé volby starostů především v tom, že v případě zavedení přímé volby starostů odpadá možnost politických her a preference politických stran. Lidé volí známé osobnosti. Známe tím, že v obci či městě již něco dokázali, prokázali své schopnosti a dovednosti. Velkým plusem je možnost svobodné volby, rozhodnout o tom, kterého kandidáta na post starosty podpořím, neboť ho znám a mám o něm informace. Dále pan primátor uvedl, že v občanech přímá volba vzbuzuje vnitřní pocit „angažovanosti“. Vyzdvihuje rovněž i rychlost samotné volby starosty. Negativum pan starosta shledává v tom, že přímá volba dává možnost občanům volit své „známé“ bez jakýchkoliv zkušeností s veřejnou správou, s komunální politikou. Pan starosta Selbu zmínil, že hlavní pozitivum vidí v tom, že se lidé bezprostředně podílí na výběru svého kandidáta.

Občané dle pana starosty spíše věří tomu, koho si sami zvolili. Tím pádem jsou i více spokojení.

7.2 Komparace názorů představitelů české veřejné správy

Tabulka 4: Komparace názorů představitelů české veřejné správy na problematiku zvedení institutu přímé volby starostů a primátorů v ČR

	Jaroslav Kubera	Mgr. Michal Zitko, MPA	Ing. Martin Charvát
Zavedení přímé volby starostů a primátorů	NE	NE	V zásadě NE, ale dokázal by si představit přímou volbu v menších obcích
Argumenty PRO zavedení přímé volby starostů a primátorů	-	Klady spíše povrchní – otázka psychologie pro veřejnost, eventuální možnost zvýšení volební účasti.	Klady přímé volby pouze v malých obcích.
Argumenty PROTI zavedení přímé volby starostů a primátorů	Populistické téma, mnoho nevyjasněných záležitostí, možnost zvolení populární a populistické osoby na post starosty, problém spojeného modelu veřejné správy, možnost ovlivňování státní správy.	Změna desítek zákonů a Ústavy ČR, smíšený model veřejné správy a větší tlak na státní správu, riziko zvolení starosty s extrémními názory, lidé se rozhodují pod emocemi, líbivé téma.	Přímá volba starostů a primátorů je mediální kampaň, společnost není schopná přijmout odpovědnost jednoho člověka, moc v rukou jedné osoby, možnost volby „populární“ osoby bez zkušeností a odborné kvalifikace.
Heslo rozhovoru	<i>„Problémy jsou někdy úplně jinde.“</i>	<i>„Systém se má vyladovat, nikoliv jako revolučně přestavovat nebo bořit“.</i>	<i>„V této společnosti to nebude fungovat. Celospolečenská nálada to nedovolí.“</i>
Za určitých podmínek „ANO“ přímé volbě	Oddělený model veřejné správy – muselo by dojít ke znovuzřízení okresních úřadů a starosta by si volil radu obce.	Oddělený model veřejné správy – muselo by dojít ke znovuzřízení okresních úřadů.	V malých obcích, kde by nebyla zřízena rada obce a starosta by obdržel její pravomoci.

Existuje možné riziko názorového rozdělení společnosti jako u přímé volby prezidenta republiky?	ANO, ale v malém měřítku.	ANO, ale v menším měřítku.	-
--	---------------------------	----------------------------	---

Zdroj: vlastní zpracování

První z rozhovorů byl uskutečněn s tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zitkem, MPA, který vyjádřil nesouhlas s přímou volbou starostů a primátorů, především z toho důvodu, že současný systém, tak jak je ústavně zakotven, hovoří o demokracii zastupitelské. Ústavou je zakotvený princip, že „obec je spravována zastupitelstvem“. Pan tajemník vyjádřil názor, že sdílená pravomoc je obecně vhodnější, neboť dokáže eliminovat extrémní názory. Největším problémem je dle pana tajemníka současný model veřejné správy, a to tzv. smíšený model. Pokud by však byla zavedena přímá volba, dle pana tajemníka by byl celý smíšený model demontován. Vznikal by daleko větší tlak na státní správu, než jak je tomu nyní. Zároveň dodal, že pokud by došlo k oddělení státní správy a samosprávy, bylo by to o něčem jiném. Další riziko pan tajemník shledává v daleko větší pravděpodobnosti, že se starostou obce či města stane osoba s extrémními názory. Klady přímé volby vidí především v oblasti vnímání lidí. Jedná se tak o otázku psychologie pro veřejnost. Přiznává i možnost zvýšení volební účasti. V zásadě však větší pozitivum v přímé volbě starostů a primátorů tajemník magistrátu neshledává. Téma přímé volby starostů a primátorů označuje za velmi líbivé a snadno komunikovatelné navenek. Dle pana tajemníka v zásadě současný stav vyhovuje, i přestože vnímá určitá negativa současného stavu. V zásadě však zastává názor ladění současného stavu. V souhrnu pan tajemník zmiňuje, že veřejná správa by nebyla lepší, pokud by se zavedl institut přímé volby starostů a primátorů.

Druhý z rozhovorů se uskutečnil s předsedou horní komory Parlamentu České republiky, Jaroslavem Kuberou. Předseda Senátu sdílel velmi obdobný názor jako pan tajemník, Mgr. Michal Zitko, MPA. Osobně neprojevil zájem o zavedení tohoto institutu a nepovažuje to za správný krok v rámci veřejné správy. Přesto však zmínil, že má určité varianty, které však budou pro politické strany nepřijatelné. První podmínkou pana Kubery je fakt, že starosta si bude volit radu obce. V souvislosti se zavedením vnímá riziko v oblasti nastavení kompetencí starosty obce a ostatních orgánů obce. V souvislosti s možným rozšířením kompetencí starosty obce zmínil, že je otázkou, zda vůbec starostové obcí chtějí mít rozšířené pravomoci, neboť větší pravomoci souvisí s větší odpovědností. Zmínil také, obdobně jako

pan tajemník, že se jedná o velmi populistické téma. V bodě, ve kterém se s panem tajemníkem shodli, se týká spojeného modelu veřejné správy. První krok, který by musel jít ruku v ruce se zavedením přímé volby starostů je znovuzřízení okresních úřadů. Pan Kubera se s panem tajemníkem shodli rovněž na tom, že česká veřejná správa má daleko větší problémy, než zavedení přímé volby starostů a primátorů. Pan Kubera taktéž vyjádřil snahu o změnu volebního systému v rámci voleb do zastupitelstev obcí, který by více reflektoval počet hlasů, které jednotlivé politické strany získají. Shodu zaznamenal pan Kubera s panem tajemníkem rovněž i v tom, že přímou volbu považují za populistické téma, které vyvolává v lidech pocit, že o něčem rozhodují.

Poslední z realizovaných rozhovorů byl proveden s primátorem města Pardubice Ing. Martinem Charvátlem. Taktéž jako předchozí dva dotazování, i pan primátor Pardubic zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice nepovažuje za vhodné. Sám tuto problematiku nazval mediální kampaní, neboť nikdo nečiní žádné významné kroky k zavedení tohoto institutu. Pan primátor vyřkl názor, že sama problematika přímé volby starostů a primátorů by mu nevadila, avšak myslí si, že celospolečenská nálada nepovolí její zavedení. Zároveň pan primátor vyjádřil myšlenku, že zavedení přímé volby starostů a primátorů by byl ochoten zavést v obcích, které mají dvě, tři, čtyři stovky obyvatel, kde by byl samotný starosta schopný vést obci, zvládnout funkci starosty s menším zastupitelstvem v zádech. Zastupitelstvo by rozhodovalo o závažných věcech, starosta by rozhodoval o jednodušších agendách. Dále zmínil, že by byl pro ponechání státní správy pouze v obcích s rozšířenou působností. Sdílel také myšlenku, že demokracie je rozhodování většiny a ne rozhodování jednotlivce, demokracie je založena na principu voleb. V tomto bodě se shodli všichni dotazování respondenti. Dále se pan primátor zabýval nutností kvalifikace kandidátů na starostu, neboť zde vidí riziko zvolení populární osoby bez jakýchkoliv zkušeností. Další riziko přímé volby starostů a primátorů pak pan primátor vidí v nesouladu zastupitelstva obce a starosty obce, neboť každý může reprezentovat odlišnou politickou stranu. V závěru pan primátor vyjádřil myšlenku, že nesouhlasí s udělováním privilegií do rukou jedné osoby.

Všichni tři představitelé české veřejné správy se rovněž shodli na tom, že českou veřejnou správu tíží daleko větší problémy, než zavedení přímé volby starostů. Toto téma tedy ani jeden z nich nepovažuje za prioritní. V souhrnu můžeme říci, že ani jeden ze jmenovaných zástupců veřejné správy v ČR nepovažuje institut přímé volby starostů a primátorů za natolik potřebný, aby podporovali jeho zavedení. Institut demokracie chápou jako rozhodování většiny a ne držení moci v rukou jednotlivce. Pro přehlednost jsem vybrané názory zpracovala do výše uvedené tabulky.

7.3 Perspektivy přímé volby starostů a primátorů v České republice

Na základě výše uvedeného mohu konstatovat, že se mi problematika přímé volby starostů a primátorů jeví odlišněji, než na počátku samotného psaní diplomové práce. Za myšlenkový pokrok vděčím uskutečněným rozhovorům s představiteli německé, slovenské, ale i české veřejné správy, které mi umožnily zkoumat problematiku přímé volby starostů a primátorů z jiných úhlů pohledu. Samotné zavedení přímé volby starostů a primátorů je tématem atraktivním, avšak přináší s sebou nespočetné množství problémů a dosud nevyjasněných oblastí.

MV ČR v Analýze zavedení přímé volby starostů, která byla popsána blíže v páté kapitole této práce, nabídlo určitou analýzu zahraničních států v oblasti přímé volby starostů a primátorů. Nejjobširněji byla zpracována Slovenská republika, od které bychom měli dle názorů MV ČR čerpat. Zamyslíme-li se nad samotným modelem veřejné správy, na Slovensku je uplatňován v určité míře oddělený model, který však nevylučuje přenesení výkonu státní správy v případech, kdy je to považováno za efektivní a racionální. Avšak přenesená působnost je považována na Slovensku za určité riziko, které může oslabovat nezávislost územní samosprávy. Obec tedy vykonává spíše samosprávu. Toto je dle pana tajemníka Magistrátu města Pardubic velmi zásadní problém. S tímto názorem se ztotožňuji, neboť v obou zemích existují v tomto kontextu značné rozdíly, které mohou v konečném důsledku přímou volbu a její fungování zásadně ovlivnit. Pan tajemník dále zmínil, že pokud by došlo k oddělení státní správy a samosprávy v obcích, nebránil by se zavedení přímé volby starostů a primátorů, byť to stále nepovažuje za prioritní. Pokud by došlo k zavedení přímé volby starostů, mohl by nastat ještě větší tlak na státní správu, než který existuje doposud. Jak pan předseda Senátu ČR, tak pan tajemník zmínili, že by muselo dojít k opětovnému zřízení okresních úřadů, k jejichž zrušení došlo teprve nedávno, v rámci reformy veřejné správy v roce 2002. Muselo by tedy dojít k nové reformě veřejné správy, což považuji za krok zpět. Dle mého názoru rozhodně přímá volba starostů a primátorů nestojí za novou reformu v této oblasti. Jak pan předseda Senátu ČR, tak pan tajemník magistrátu, ale i pan primátor Pardubic zmínili, že česká veřejná správa má daleko větší problémy, které je nutné řešit. Pan tajemník v souvislosti s tím podotknul, že by bylo lepší systém veřejné správy ladit, zlepšovat a ne ho revolučně bořit. S tímto názorem se plně ztotožňuji. Tuto skutečnost považuji za jeden z argumentů proti zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice.

Bude-li uvažováno o možnosti zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice, můžeme pozorovat řadu nevyjasněných oblastí, z nichž ty hlavní uvedu. První oblastí je úprava legislativy. Ústava ČR říká, že „obec je spravována zastupitelstvem“.

Současný systém veřejné správy je tedy založen na zastupitelské demokracii, kolektivní odpovědnosti a sdílené pravomoci. Pokud by mělo dojít k zavedení přímé volby starostů, musela by se nutně upravit nejen Ústava ČR a patrně i řada dalších zákonů. Muselo by rovněž dojít k úplnému převratu v oblasti kompetencí starosty obce, zastupitelstva obce a rady obce. Bylo by nutné stanovit jejich rozsah, aby nedocházelo k určitým střetům v pravomoci orgánů obce. Otázkou by bylo, zda starostovi rozšířit kompetence, a tudíž i zvýšit jeho odpovědnost nebo mu ponechat kompetence současné. Pokud by došlo k zavedení přímé volby starostů a primátorů a zároveň by však starostovi obce byly ponechány současné kompetence, ztrácela by přímá volba dle mého názoru smysl, neboť od přímé volby si příznivci tohoto institutu slibují především to, že starostové prosadí své návrhy, svůj volební program. V souvislosti s rozšířením pravomocí pak vyvstává otázka, kterou položil v rámci rozhovoru pan předseda Senátu ČR Jaroslav Kubera, zda vůbec starostové obcí budou zvýšenou odpovědnost chtít. Dle mého názoru není ve své podstatě důležitá a klíčová otázka, zda volit starostu či primátora přímo, ale zda rozšířit starostovi a primátorovi kompetence. Dalším problémem, který by bylo nutné vyjasnit je institut odvolání starosty obce, neboť pokud by byla zavedena přímá volba starostů a primátorů, ztrácelo by odvolání zastupitelstvem obce smysl.

Přímá volba starostů a primátorů je nabízena jako řešení neznalosti a nezájmu občanů, voličů participovat na rozhodování orgánů obce. V souvislosti s touto oblastí se domnívám, že určitým problémem by byl fakt týkající se možného rozšíření pravomocí starosty obce. Za předpokladu, že by byl starosta obce kontrolován přímo občany obce, kteří by jej mohli odvolat, by vyvstávala otázka, zda by taková kontrola byla dostačující. Možnost odvolání starosty obce občany obce je jednou z možností uvedených v Analýze zavedení přímé volby starostů v ČR a zároveň tento institut na Slovensku je již zaveden do praxe (minimálně 30 % oprávněných voličů podává petici zastupitelstvu, které následně vyhlašuje referendum). Problém by dle mého názoru mohl eventuálně nastat v situacích, kdy by starosta obce s rozšířenými pravomocemi sám rozhodoval o nejzásadnějších, např. majetkových záležitostech. Osobně vidím větší možnost participace v případě rozhodování orgánů obce možnostmi občanů zúčastnit se veřejného zasedání zastupitelstva obce a průběžně tak kontrolovat rozhodování uskutečněné v rámci zastupitelského sboru. Pokud by byl starosta volený přímo, mohly by častěji vznikat i situace, že by starosta obce a zastupitelstvo obce nespolečně pracovali, nekooperovali. Otázkou je, jak by takové situace byly řešeny. Z důvodu výše uvedeného pokládám za vhodné setrvat u tradice kolektivního rozhodování a spíše určitým způsobem „ladit“ tento systém. Sama systém kolektivního rozhodování považuji za velmi demokratický a vhodný. Problematickým momentem by bylo rovněž zvýšení finanční náročnosti související jednak se samotnými volbami, ale i se samotným výkonem

starosty obce, neboť přistoupilo by se k rozšíření jeho pravomocí, zřejmě by se zvýšil počet starostů, kteří by vykonávali svou funkci jako uvolnění.

Další oblastí je případný rozsah přímé volby starostů a primátorů. Tedy určení toho, zda by měla být přímá volba eventuálně zavedena ve všech obcích a městech v ČR či by mělo dojít k určité diferenciaci obcí – např. jak již bylo projednáváno, v obcích do 1500 obyvatel. Druhý námět uvedl v rozhovoru pan primátor Pardubic, který by si uměl přímou volbu starostů a primátorů představit v obcích, které mají dvě stě, tři sta, čtyři sta až pět set obyvatel, kde by starosta obce byl schopen zvládnout funkci. Zastupitelstvo obce by jednalo o klíčových věcech, starosta obce by rozhodoval o jednodušších agendách. Zde však opět vyvstává otázka, jakých obcí by se měl tento institut týkat, kde by měla být nastavena hranice. V souvislosti s tímto je zřejmě i rozpor s Ústavou ČR, která deklaruje rovné zacházení. Otázka vyvstává rovněž u institutu eventuálního odvolání starosty či kontroly starosty. Budu-li čerpat ze znalostí slovenské a německé veřejné správy a jejich zkušeností s tímto institutem, musím říci, že starosta se obtížně odvolává a kontroluje. I tento institut by musel být určitým způsobem vyřešen.

Závěrem bych ráda dodala, že v současné době nepovažuji zavedení institutu přímé volby starostů a primátorů za vhodné, neboť analýza, kterou jsem v rámci této diplomové práce zpracovala, ukázala, že by tento krok přinášel více negativ, které souvisí jednak přímo s procesem přímé volby starostů a primátorů, ale také s následným fungováním. Přestože představitelé slovenské a německé veřejné správy viděli v tomto institutu daleko více pozitiv, než negativ, zástupci české veřejné správy upozorňovali na nekompatibilitu tohoto institutu s modelem veřejné správy uplatňovaným v české veřejné správě. Představitelé české veřejné správy, se kterými byl realizován rozhovor, viděli v přímé volbě starostů a primátorů daleko více rizik a negativ, než jejich pozitiv.

Dle mého názoru ještě nenadešel čas, kdy by naše společnost byla připravena na zavedení takové změny. Ministerstvo sice vypracovalo určité analýzy, jež jsou blíže uvedeny v páté kapitole, ale problémem dle mého názoru byla neaktuálnost informací, ne dostatečně komplexní pojetí problému a analýza zahraničních zemí, kde je již přímá volba zavedena. Výsledkem této analýzy bylo doporučení převzít slovenský model, který se však neslučuje s podmínkami české veřejné správy. Myslím si, že volání po zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice je spíše výrazem nespokojenosti s fungováním současné veřejné správy, než opravdovou touhou institut přímé volby starostů a primátorů doopravdy zavést. Každopádně zastávám názor, že pokud by stále sílily hlasy, které by propagovaly přímou volbu starostů a primátorů, muselo by dojít ke zpracování hloubkové a detailní

analýzy včetně analýzy rizik. Osobně vidím prostor pro změnu v jiných oblastech veřejné správy, a to např. ve změně volebního systému do zastupitelstev obcí, který by mohl více reflektovat preferenční hlasy voličů, neboť přijímám argument, který zastávají přívrženci přímé volby starostů a primátorů týkající se ne úplně transparentního způsobu rozdělení postu starosty, kdy například i velmi úspěšný zastupitel, který získal nejvíce preferenčních hlasů ve volbách do zastupitelstev obcí, se nestane starostou obce a může se dokonce dostat i do opozice v obci. Většinový volební systém, který by více reflektoval samotné preferenční hlasy, by byl dle mého názoru východiskem. Dále prostor pro zlepšení vidím např. v odejmutí některých agend obecním úřadům a jejich přenesení na státní instituce (např. živnostenský úřad na územně dekoncentrované specializované orgány spadající pod Ministerstvo průmyslu a obchodu). Další možnost vidím v zanechání přenesené působnosti pouze na obcích s rozšířenou působností, na malých obcích poté ponechat pouze samosprávu.

ZÁVĚR

Diskuze nad zavedením institutu přímé volby starostů a primátorů v České republice probíhají na půdě Poslanecké sněmovny již od roku 2000. Nad touto problematikou se debatuje nejen napříč politickými stranami, ale také na půdě Svazu měst a obcí České republiky, Sdružení místních samospráv, mezi politology, odborníky či mezi starosty obcí a měst v České republice. Pozornost věnovaná přímé volbě starostů a primátorů poukazuje na možnou problematickost aktuální úpravy, a také na aktuálnost tématu. Problematika přímé volby však s sebou přináší mnoho otázek, což může být jedna z příčin, proč dosud nebyl v rámci této problematiky zaznamenán významný posun a výsledek.

Diplomová práce byla členěna do sedmi kapitol, z nichž první kapitola pojednávala o metodologii a metodologických postupech, kterých jsem využila při zpracování diplomové práce. Následovala teoretická část diplomové práce, která se zabývala teoretickými východisky, které byly nezbytné k dalšímu směřování diplomové práce. Druhá kapitola se věnovala oblasti veřejné správy, její charakteristice, dělení a subsystémům, tj. státní správě a samosprávě. Následující kapitola poté územní samosprávě – krajům, obcím a jejím orgánům. Tato kapitola se rovněž věnovala současnému postavení starosty či primátora v české veřejné správě a jejich volbě. Čtvrtá kapitola pojednávala o demokracii a jejích formách, tedy zastupitelské a přímé demokracii. Pátá, klíčová a zároveň poslední kapitola teoretické části diplomové práce se věnovala již přímé volbě starostů a primátorů v České republice a jejímu vývoji na půdě Poslanecké sněmovny ČR. Shrnula rovněž názory klíčových subjektů české politické scény.

První oblast praktické části diplomové práce se věnovala dvou zahraničním zemím, které mají již přímou volbu starostů a primátorů implementovanou v rámci veřejné správy, a to Slovenské republiky a Spolkové republiky Německo. V rámci zpracování této diplomové práce mi bylo umožněno Magistrátem města Pardubic, konkrétně tajemníkem magistrátu Mgr. Michalem Zítkem, MPA, který byl jakýmsi zprostředkovatelem rozhovorů, navštívit tyto země a provést hloubkovou a komparativní analýzu. V případě Slovenské republiky jsem navštívila spřátelené město Magistrátu města Pardubic, a to město Vysoké Tatry. Ve Spolkové republice Německo jsem navštívila město Selb, které územně patří do Spolkové země Bavorsko. V těchto jmenovaných městech jsem uskutečnila hloubkové polostrukturované rozhovory s otevřenými a předem připravenými otázkami s představiteli obcí na téma přímé volby starostů a primátorů. Ve Vysokých Tátrách jsem uskutečnila rozhovor se starostou města Vysoké Tatry Ing. Jánem Mokošem a dále také se zaměstnanci městského úřadu. V Selbu jsem měla možnost provést rozhovor se starostou města Ulrichem

Pötzschem a rovněž i se zaměstnanci úřadu. V rámci druhé oblasti praktické části jsem měla možnost provést hloubkové rozhovory s představiteli české veřejné správy – předsedou Senátu České republiky Jaroslavem Kuberou, tajemníkem Magistrátu města Pardubic Mgr. Michalem Zitkem, MPA a primátorem města Pardubice Ing. Martinem Charvátém. Rozhovory proběhly o možnosti zavedení přímé volby starostů a primátorů, jejími pozitivy, ale i riziky. V rámci šesté kapitoly diplomové práce byly zmíněny specifika veřejné správy a specifika obecního zřízení na Slovensku a v Německu a dále analýza uskutečněných rozhovorů na téma přímé volby starostů a primátorů. Cílem této kapitoly bylo vymezit prostřednictvím rozhovorů jednak fungování institutu přímé volby starostů a primátorů v zahraničních zemích a dále zjistit názory čelních představitelů měst na tento institut. Součástí této kapitoly byla rovněž analýza rozhovorů na téma případného zavedení a možných dopadů tohoto institutu. Dílčí komparace a zhodnocení byly poté obsahem kapitoly sedmé.

Je nutno říci, že na Slovensku, konkrétně ve Vysokých Tatrách, ale i v Německu, ve městě Selb přímá volba starostů a primátorů již delší čas funguje. Dotazování starostové obou měst vyjádřili spokojenost s tímto institutem a sdělili, že i občané měst jsou s tímto institutem sžití a považují ho za vhodný nástroj. V přímé volbě starostů a primátorů vidí daleko více pozitiv, než negativ. Rozhovory uskutečněné s představiteli české veřejné správy byly, dá se říci, opakem rozhovorů zahraničních. Všichni dotazovaní vyjádřili určitou obavu z přímé volby a nesouhlas s jejím zavedením. V těchto oblastech byly daleko silněji zmiňovány rizika a problematičnost tohoto institutu v případě České republiky. Nejsilnějším argumentem proti zavedení přímé volby starostů a primátorů byl smíšený model veřejné správy, který je uplatňován v České republice a jeho nekompatibilita s institutem přímé volby starostů. Dále bylo rovněž často skloňováno, že Česká republika má daleko závažnější problémy, než je problém změny volby starosty obce, a to např. volební systém do zastupitelstev obcí či rozdrobenost municipalit. Dle mého názoru je institut přímé volby starostů a primátorů doprovázen ve větší míře komplikacemi a možnými riziky, než pozitivy.

Hlavním cílem diplomové práce byl popis a analýza specifíků přímé volby starostů a primátorů v České republice. Dílčím cílem diplomové práce bylo poté na základě teoretické základny a pohledů odborníků z praxe analyzovat možné výzvy a dopady užití tohoto modelu v prostředí české veřejné správy. Hlavní cíl se podařilo splnit pomocí analýzy institutu přímé volby starostů a primátorů v České republice. Vývojová linka byla součástí páté kapitoly diplomové práce. Dílčí cíl byl naplněn pomocí realizovaných rozhovorů jednak s představiteli zahraniční veřejné správy, ale i představiteli české veřejné správy. Tyto rozhovory byly

podrobeny rozboru a výsledky těchto rozhovorů byly následně shrnuty v šesté kapitole. Na základě uskutečněných rozhovorů byla v poslední kapitole specifikována rizika a možné dopady zavedení přímé volby starostů a primátorů v České republice.

POUŽITÁ LITERATURA

- Antoš, M. (2008). *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde Praha.
- Antoš, M., & Wintr, J. (Eds.). (2010). *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges.
- Balík, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing.
- Bandžak, J. (2011). *Správní právo – Obecná část*. Praha: Univerzita Jana Ámose Komenského.
- Břeň, J. (2014). *Základní charakteristika veřejné správy*. Praha: Institut pro veřejnou správu.
- Cabada, L., & Ženíšek, M. (2003). *Smíšené volební systémy*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.
- Čermák, D., & Vobecká, J. (Eds.). (2011). *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Čmejrek, J., Bubeníček, V., & Čopík, J. (2010). *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Praha: Grada Publishing.
- Dahl, R. (2011). *O demokracii*. Praha: Portál.
- Dočekalová, P., & Švec, K. (Eds.). (2010). *Úvod do politologie*. Praha: Grada Publishing.
- Filip, J., & Schelle, K. (1994). *Právní úprava voleb do obecních zastupitelstev*. Zlín: Živa.
- Filip, J., Svatoň, J., & Šimáčková, K. (2009). *Státověda*. Brno: Masarykova univerzita.
- Gazdík, P., Kovářová, V., Farský, J., Skalický, J., & Vácha, F. (2014). Sněmovní tisk 282/0, část č. ¼. Novela zákona o obcích. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=282&CT1=0>
- Gemeinderordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeorfung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998. [vid. 2019-08-04]. Dostupné z: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGO>
- Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006. [vid. 2019-08-04]. Dostupné z: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayGLKrWG>
- Gordon, J. G. (1986). *Public Administration in America*. New York: St. Martin's Press.

- Heger, V. (2012). *Komunikace ve veřejné správě*. Praha: Grada Publishing.
- Hendl, J. (2012). *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Praha: Portál.
- Hendrych, D. (2009). *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer.
- Hendrych, D. (2012). *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck.
- Hendrych, D. (Ed.). (2014). *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer.
- Hloušek, V., Kopeček, L., & Šedo, J. (2011). *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal.
- Horzinková, E., & Novotný, V. (2010). *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Horzinková, E., & Novotný, V. (2012). *Správní právo procesní*. Praha: Leges.
- Chytilík, R., Šedo, J., Lebeda, T., & Čaloud, D. (2009). *Volební systémy*. Praha: Portál.
- Jüptner, P. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta politologica, 1*, 60-83.
- Jüptner, P. (2012). Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou. *Obec a finance, 17(5)*, 30-33.
- Jüptner, P., & Polinec, M. (Eds.). (2009). *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK.
- Jüptner, P., Polinec, M. & Švec, K. (Eds.). (2007). *Evropská lokální politika*. Praha: Institut politologických studií FSV UK.
- Káňa, P. (2007). *Základy veřejné správy*. Ostrava: Montanex.
- Lebeda, T. (2008). *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum.
- Lebeda, T. (2009). Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. *Acta politologica, 1*, 84-95.
- Lochmnnová, A. (2017). *Veřejná správa - Základy veřejné správy*. Prostějov: Computer Media.
- Mates, P., & Starý, M. (2009). *Základy správního práva – obecná část*. Praha: Vysoká škola finanční a správní.
- Měla by role obcí posílit a přímo volení starostové by měli obdržet více pravomocí? (2017). *Moderní obec, 23(8)*, 7.

Michálek, J. (2017). Piráti předložili návrh na přímou volbu a odvolatelnost starostů a primátorů. *Pirátská strana*. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-a-primatoru.html>

Michálek, J., & Zábanský, A. (2017). Návrh usnesení výboru k přímé volbě primátora hl. m. Prahy a starostů městských částí. *Pirátská strana*. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://github.com/pirati-web/pirati.cz/blob/gh-pages/assets/pdf/prima-volba-starostu-a-primatoru.pdf>

Ministerstvo vnitra České republiky (2011). Analýza zavedení přímé volby starostů. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

Ministerstvo vnitra České republiky (n.d.). Informace o přípravě Analýzy možností zavedení přímé volby starostů v ČR a výzva k zasílání podnětů a připomínek k této problematice. [vid. 18. 2. 2019] Dostupné z: <https://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?q=cHJuPTE%3d>

Nahodil, F. (Ed.). (2014). *Veřejná správa a financování veřejného sektoru*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Napomohla by přímá volba starostů k lepšímu fungování obcí a měst? (2018). *Moderní obec*, 24(6), 7.

Novák, M., & Lebeda, T. (Eds.). (2004). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk.

Novotný, V., Klíma, K., Králiková, K., & Dudor, L. (2017). *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky*. Praha: Leges.

Okamura, T. (Ed.). (2014). Sněmovní tisk 319/0, část č. ¼. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=319&ct1=0>

Okamura, T. (Ed.). (2017). Sněmovní tisk 40/0, část č. ¼. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=40&CT1=0>

- Pacinová, Z. (2014). Nedělejme z voličů ovce: veřejné slyšení k přímé volbě starostů. *Veřejná správa*, 25(24), 8-9.
- Pavlíček, V. (Ed.). (1998). *Ústavní právo a státověda*. Praha: Linde.
- Pechanec, P. (2011). *Přímá demokracie v České republice*. Praha: Wolters Kluwer.
- Peková, J., Pilný, J., & Jetmar, M. (2008). *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI.
- Peková, J., Pilný, J., & Jetmar, M. (2012). *Veřejný sektor – řízení a financování*. Praha: Wolters Kluwer.
- Perlín, R. (2004). Přímá volba starostů. Problémy současného stavu a navrhované změny. *Obec a finance*, 9(3), 36-37.
- Petržela, J. (2005). Příspěvek pana Jaroslava Petržely, starosty obce Hladké Životice, k problematice přímé volby starostů, k níž Svaz měst a obcí zaujal stanovisko na svém IX. Sněmu. *Svaz měst a obcí České republiky*. [vid. 18. 2. 2019] Dostupné z: <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>
- Pikal, V. (2018). Komentář místopředsedy Sněmovny a pirátského poslance Vojtěcha Pikala k návrhu přímé volby starostů a hejtmanů. *Pirátská strana*. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-hejtmanu.html>
- Pitrová, M. (2009). Komunální uspořádání v SRN – případová studie Svobodného státu Bavorsko. *Acta Fakulty filozofické Západočeské univerzity v Plzni*, 5, 274-300.
- Pobiš, J. (2008a). Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky. *Ministerstvo vnitra*. [vid. 2019-18-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobis-pdf.aspx>
- Pobiš, J. (2008b). Posílit prvky většinového systému. *Deník veřejné správy*. [vid. 2019-18-02] Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6342514>
- Polčák, S. (2008). Přímá volba starostů. Jak silného chceme mít starostu? *Obec a finance*, 13(4), 56-58.
- Polčák, S. (2010). Přímou volbu starostů menších obcí chceme už v roce 2014. *Moderní obec*. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/primou-volbu-starostu-mensich-obci-chceme-uz-v-roce-2014/>

Polčák, S. (Ed.). (2013). Sněmovní tisk 1064/0, část č. ¼. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=1064&ct1=0>

Pomahač, R. (2011). *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.

Pomahač, R., & Vidláková, O. (2002). *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2013). Sněmovní tisk 1064. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=1064>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2014a). Sněmovní tisk 282/1, část č. ½. Stanovisko vlády k tisku 282/0. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=282&ct1=1>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2014b). Sněmovní tisk 319/1, část č. ½. Stanovisko vlády k tisku 319/0. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=319&ct1=1>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2015). Usnesení Poslanecké sněmovny č. 633 z 25. schůze ze dne 11. února 2015. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&v=US&ct=633>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2016). Usnesení Poslanecké sněmovny č. 1303 ze 48. schůze ze dne 13. července 2016. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&v=US&ct=1303>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2018a). Sněmovní tisk 40/1, část č. ½. Stanovisko vlády k tisku 40/0. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&ct=40&ct1=1>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (n.d.a). Sněmovní tisk 282. Novela zákona o obcích. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=282>

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (2018b). Usnesení Poslanecké sněmovny č. 394 z 20. schůze ze dne 14. listopadu 2018. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=394>

- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (n.d.b). Sněmovní tisk 319. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=319&O=7>
- Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. (n.d.c). Sněmovní tisk 40. Novela ústavního zákona – Ústava ČR. [vid. 2019-23-02]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=40&O=8>
- Pražák, J. (1905). Rakouské právo správní. Praha: Nak. Jednoty právnické.
- Průcha, P. (1997). *Základy veřejné správy a správního práva*. Brno: Masarykova univerzita.
- Průcha, P. (2003). *Správní právo*. Brno: Masarykova univerzita.
- Průcha, P. (2007). *Správní právo*. Brno: Masarykova univerzita.
- Průcha, P. (2014). *Veřejná správa a správní právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine Second – Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44.
- Rothanzl, L. (2008). Přímá volba starostů. *Ministerstvo vnitra*. [vid. 2019-20-02]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/.../py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx>
- Ryšavý, D., & Šaradín, P. (2011). *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Ryšavý, I. (2011). Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí. *Moderní obec*, 17(3), 6-7.
- Ryšavý, I. (2018a). Nad přímou volbou starostů zůstává viset stále mnoho velkých otazníků. *Moderní obec*, 24(6), 55.
- Ryšavý, I. (2018b). Svaz měst a obcí aktuální návrh na zavedení přímé volby starostů a hejtmanů nepodporuje. *Moderní obec*. [vid. 2019-20-02]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/svaz-mest-a-obci-aktualni-navrh-na-zavedeni-prime-volby-starostu-a-hejtmanu-nepodporuje/>
- Selb in Bayern (2014). Geschäftsordnung für den Stadtrat Selb. [vid. 2019-08-04]. Dostupné z: https://www.selb.de/217_stadtrat_ausschuesse.html
- Schelle, K. (2016). *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer.
- Schiller, T. (Ed.). (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag.

- Schnabel, F. (2011). Přímá volba starosty: Německo ji plošně uplatňuje už dlouho. *Moderní obec*, 17 (7), 40-41.
- Skulová, S. (1996). *Rozhodování ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita.
- Sládeček, V. (2013). *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer.
- Smith., M., L. (2009). *Občané v politice: studie k participativní a přímé demokracii ve střetí Evropě*. Praha: ISEA.
- Staša, J. (2003) *Úvod do českého správního práva*. Praha: PA ČR.
- Svaz měst a obcí České republiky. (2003). Záznam z VIII. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 29. a 30. 5. 2003. [vid. 18. 2. 2019]. 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>
- Svoboda, I., & Schelle, K. (2007). *Základy organizace veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing.
- Svoboda, I., Schelle, K., Schelleová, I., & Vičar, R. (2008). *Základy správního práva a veřejné správy*. Ostrava: Key Publishing.
- Šaradín, P. (2008). *Teorie voleb druhého řádu: a možnosti jejich aplikace v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
- Špaček, D. (2016). *Public management. V teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck.
- Švaříček, R., & Šedřová, K. (Eds). (2007). *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál.
- Tomancová, J., Schelle, K., & Schelleová, A. (2009). *Správní právo*. Brno: Albert.
- TOP 09 (2010). Volební program TOP 09 pro volby do Poslanecké sněmovny 2010 [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/archiv/volebni-program-2010/>
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. (1993). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. (1997). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky. (1992). In: *Zbierka zákonov SR*. Bratislava: Slovenská národná rada.

- Valeš, L. (Ed.). (2006). *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk.
- Vavera, F. (2011a). Ano x Ne: vyplňte dotazník Ministerstva vnitra: Přímá volba starostek/starostů. *Veřejná správa*, 22(6), 7.
- Vavera, F. (2011b). Přímá volba starostů: aktuální stav: samospráva. *Veřejná správa*, 22(20), 8-10.
- Věci veřejné (2010). Politický program. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://www.olympic.cz/financovani/docs/VV.pdf>
- Vedral, J. (2004). Přímá volba starostů. Několik poznámek k možným výsledkům pro obecní zřízení. *Obec a finance*, 9(2), 40-41.
- Vedral, J. (2005a). Přímá volba starostů vyžaduje širší diskusi. *Moderní obec*, 11(4), 15.
- Vedral, J. (2005b). Přímá volba starostů: možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení. *Obec a finance*, 10(3), 12-13.
- Verfassung des Freistaate Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998. [vid. 2019-08-04]. Dostupné z: <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVerf>
- Vláda České republiky (2007). Programové prohlášení vlády. [vid. 18. 2. 2019]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-20780/>
- Vláda České republiky (2010). Programové prohlášení vlády. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programova-prohlaseni-74856/>
- Vláda České republiky (2011). Usnesení Vlády České republiky ze dne 5. ledna 2011 č. 8. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/usneseni-vlady-8-2011-pdf.aspx>
- Voženílková, M. (2016). Přímá volba hejtmanů a/nebo starostů. *Policy Paper*. [vid. 2019-21-02]. Dostupné z: https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2016/05/Vo%C5%BEen%C3%ADlkov%C3%A1_P%C5%99%C3%ADm%C3%A1-volba-hejtman%C5%AF-a-nebo-starost%C5%AF.pdf
- Základní zákon Spolkové republiky Německo. (1949). In: Spolková sbírka zákonů. Bonn: Parlamentní rada.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). (2000). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). (2000). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. (2000). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. (2000). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze. (2000). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 180/2014 Zb., o o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. (2014). In *Zbierka zákonov SR*. Bratislava: Slovenská národná rada.

Zákon č. 2/2003 Sb., úplné znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jak vyplývá z pozdějších změn. (2003). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů. (2004). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. (2002). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. (2001). In *Sbírka zákonů*. Praha: Ministerstvo vnitra.

Zákon NR SR č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí. (1990). In *Zbierka zákonov NR SR*. Bratislava: Slovenská národná rada.

Zákon NR SR č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. (1990). In *Zbierka zákonov SR*. Bratislava: Slovenská národná rada.

Záznam z IX. Sněmu Svazu měst a obcí ČR konaného ve dnech 26. a 27. května 2005 ve Žďáru nad Sázavou (2005). *Svaz měst a obcí České republiky*. [vid. 18. 2. 2019]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/snem/ix-snem-smo-cr/zaznam-z-ix-snemu.aspx>

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha A Přípravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů a primátorů na Slovensku
- Příloha B Přípravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů v Německu
- Příloha C Přípravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů a primátorů v České republice – pohled představitelů veřejné správy v České republice
- Příloha D Výňatek z přepisu rozhovoru s Ing. Jánem Mokošem, primátorem města Vysoké Tatry
- Příloha E Výňatek z přepisu rozhovoru s Ulrichem Pötzschem, starostou města Selb
- Příloha F Výňatek z přepisu rozhovoru s Jaroslavem Kuberou, předsedou Senátu České republiky
- Příloha G Výňatek z přepisu rozhovoru s Mgr. Michalem Zitkem, MPA, tajemníkem Magistrátu města Pardubic
- Příloha H Výňatek z přepisu rozhovoru s Ing. Martinem Charvátlem, primátorem města Pardubice

Příloha A – Připravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů a primátorů na Slovensku

ÚVODNÍ OTÁZKY

1. V jakém roce došlo k zavedení institutu přímé volby starostů a jaký byl prvotní „spouštěč“? Byl zaznamenán efekt přejímání přímé volby či byla přímá volba zavedena jako systémová změna?
2. Byl zaveden institut přímé volby starosty na základě debat a následného rozhodnutí politických stran či se jednalo o iniciativu občanů, kteří se vyslovili např. v rámci konaného referenda?
 - Pokud se jednalo o iniciativu ze strany politických stran, jaké politické strany či hnutí prosazovaly zavedení přímé demokracie? Jednalo se spíše o menší politické strany či větší politické strany?
3. Jaká byla podpora zavedení tohoto institutu v rámci odborné veřejnosti, politických stran či ostatních zájmových institucí?
4. Jaké hlavní důvody vedly k zavedení institutu přímé volby starosty?
 - Pokud bylo důvodem zavedení přímé volby starostů zvýšení účasti ve volbách, byl tento cíl naplněn?

ÚPRAVA PRAVOMOCÍ STAROSTY A VZTAH K OSTATNÍM ORGÁNŮM OBCE

1. Týká se přímá volba starosty obce všech obcí na Slovensku nebo jsou stanoveny určitá kritéria (např. v ČR byl návrh zákona, že přímá volba starostů se bude týkat pouze obcí do 1 500 obyvatel nebo obcí, kde se nevolí rada obce)?
 - pokud kritéria stanovena nejsou, myslíte si, že je to správný krok nebo jste zastáncem plošného zavedení přímé volby?
2. Kdo se může stát starostou obce? Jak je upraveno pasivní a aktivní volební právo?
3. Dochází v rámci obecní samosprávy k oddělení funkce starosty obce a zastupitelstva obce? Jsou tyto dvě funkce slučitelné?
 - v případě, že jsou tyto funkce neslučitelné, účastní se starosta obce zasedání zastupitelstva obce?
4. Jaký je vztah starosty obce a zastupitelstva obce?
 - nadřízenost vs. podřízenost
 - nezávislost atp.
5. Jaké máte jiné orgány obce? Jaký je vztah starosty obce k dalším orgánům obce?
6. Existuje funkce místostarosty? V případě, že ano, jak je místostarosta volen? Vyžaduje schválení zastupitelstvem obce nebo je zvolen přímo starostou bez souhlasu zastupitelstva obce?
7. Existuje funkce rady obce? Jaké má postavení a kompetence? Jak je volena? Jedná se o orgán obce?
8. K jakým změnám v kompetencích orgánů obce došlo v souvislosti se zavedením přímé volby starostů? Došlo spolu se zavedením přímé volby starosty k omezení pravomocí zastupitelstva obce a rady obce?
 - Jaký je poměr pravomocí mezi orgány obce nyní a před zavedením institutu přímé volby?
9. Komu jsou uděleny pravomoci v rozhodování o nejzávažnějších otázkách?
10. Má starosta obce široké pravomoci? Má starosta silné postavení?

11. Došlo v rámci zavedení institutu přímé volby starostů v systému veřejné správy k rozšíření pravomocí starosty obce? Je starosta obce nadán specifickými a jemu vyhraněnými pravomocemi?
 - Jsou-li starostovi obce rozšířeny pravomoci, nedochází k jejím zneužíváním? Taková osobní odpovědnost a pravomoc soustředěná u jedné osoby může být i negativem v případě individuálních selhání.
12. Je upraven institut odvolání starosty obce? Jakým způsobem a za jakých podmínek?
 - Existuje-li referendum, není proces zdouhavý a nákladný?
 - Vykazuje systém stabilitu? Dochází často k odvolání starostů?
13. V ČR se odborníci obávají, že v rámci přímo voleného starosty může docházet k určitým nesouladům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce, kteří reprezentují odlišné politické strany. Stává se tato situace často?
 - Dokáží přímo volení starostové prosadit svůj program? Nedochází ke sporům mezi starostou obce a zastupitelstvem obce? Nedochází k určitým patovým situacím, kdy se stává, že přímo volený starosta nedokáže prosadit své vize a záměry, neboť mu je zastupitelstvo neschválilo?
 - viz riziko zablokování chodu obce
14. Jaké je funkční období starosty obce? Je stejné jako u zastupitelstva obce?
15. Probíhají volby starostů a primátorů souběžně s volbami do zastupitelstva obce?
16. Existuje nějaká možnost kontroly starosty obce?
17. Zodpovídá se starosta obce ze své funkce nějakému jinému orgánu obce? Nebo je nezávislý?
18. Jak může být ukončen výkon funkce starosty obce?
19. Došlo v souvislosti se zavedením přímé volby starostů k potlačení dominance politických stran?
 - Stává se starostou obce spíše nezávislý kandidát či kandidát politické strany?

VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM

1. Jaký volební systém pro přímou volbu starosty je v rámci Slovenska uplatňován?
 - Má tento systém nějaká rizika?
 - Myslíte si, že by jiný volební systém byl lepší?
2. Probíhá volba starosty ve stejném termínu jako volba zastupitelstva obce?
 - Jak probíhá samotný průběh volby starostů a zastupitelstva?
3. V ČR je mezi negativa zavedení přímé volby zmiňováno zvýšení finanční náročnosti díky „novým“ přímým volbám starosty obcí. Lze se této situace obávat? Kdo nese zvýšené náklady?
4. Kdo může podávat kandidátní listiny?
 - Jakým způsobem mohou kandidáti na funkci starosty kandidovat?
 - Mohou být kandidáti navrženi politickou stranou či na základě petice jako nezávislá osobnost?

PROBLEMATIKA FINANCOVÁNÍ

1. V případě zavedení přímé volby starostů dochází k jejich větší odpovědnosti. V rámci toho se v diskuzích probíhajících v ČR předpokládá zvýšení počtu starostů vykonávajících funkci jako uvolnění a tudíž by měli být odpovídajícím způsobem odměněni. Jak je tomu u Vás? Jak jsou odměňováni?
2. Zatížila přímá volba starostů rozpočet obcí nebo je přímá volba starostů hrazena ze státního rozpočtu?

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY

1. Muselo v rámci zavedení přímé volby starostů dojít ke změně Ústavy Slovenské republiky a ostatních zákonů? Či byl upraven pouze institut voleb?
2. Upravuje Ústava přímo voleného starostu, jakožto orgán obecní samosprávy?

NÁZORY

1. Jaký Vy osobně máte názor na „přímou volbu starostů“? Preferoval či nepreferoval jste ji před jejím zavedením na Slovensku? A jak se na ni díváte s odstupem času? Máte stále stejný názor na tuto problematiku?
2. V čem Vy, jakožto hlavní představitel obce, vidíte klady přímé volby starostů a v čem negativa? Jak Vy osobně hodnotíte s odstupem času klady a zápory přímé volby starostů?
3. Jaké jsou názory občanů, politiků či zástupců obecní samosprávy na Slovensku? Myslíte si, že jsou občani s institutem přímé volby starostů spokojeni? Jaké jsou nálady ve společnosti?
4. Zastáváte názor, že v rámci zavedení přímé volby starostů byl učiněn krok ke kvalitnější demokracii a obrody veřejné správy věcí veřejných v zemi?
5. Došlo k posílení důvěry občanů? A zvýšení participace občanů na správě věcí veřejných?
6. Myslíte si, že došlo ke zvýšení zájmu veřejnosti v otázkách komunální politiky?
7. Nemyslíte si, že se jedná spíše o líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie, a to konkrétně soutěž politických stran?
 - Rizikem uváděným je vykonávání pouze viditelných a pozitivně vnímaných záležitostí starostou obce. Je toho riziko oprávněné?
8. V ČR je často jako argument proti zavedení přímé volby starostů uváděna obava z rozkolu společnosti – špatné zkušenosti s přímou volbou prezidenta republiky. Je tato obava žádoucí i na obecní úrovni?

Příloha B – Připravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů v Německu

ÚVODNÍ OTÁZKY

1. Jaký typ obecního pořádku je ve Spolkové zemi uplatňován?
2. V jakém roce došlo k zavedení institutu přímé volby starostů a jaký byl prvotní „spouštěč“? Byl zaznamenán efekt přejímání přímé volby či byla přímá volba zavedena jako systémová změna?
3. Byl zaveden institut přímé volby starosty na základě debat a následného rozhodnutí politických stran či se jednalo o iniciativu občanů, kteří se vyslovili např. v rámci konaného referenda?
 - Pokud se jednalo o iniciativu ze strany politických stran, jaké politické strany či hnutí prosazovaly zavedení přímé demokracie? Jednalo se spíše o menší politické strany či větší politické strany?
4. Jaká byla podpora zavedení tohoto institutu v rámci odborné veřejnosti, politických stran či ostatních zájmových institucí?
5. Jaké hlavní důvody vedly k zavedení institutu přímé volby starosty?
 - Pokud bylo důvodem zavedení přímé volby starostů zvýšení účasti ve volbách, byl tento cíl naplněn?
6. V jakých oblastech týkajících se institutu přímé volby starosty obce se Spolková země Bavorsko liší od ostatních spolkových zemí?

ÚPRAVA PRAVOMOCÍ STAROSTY A VZTAH K OSTATNÍM ORGÁNŮM OBCE

1. Týká se přímá volba starosty obce všech obcí na Slovensku nebo jsou stanoveny určitá kritéria (např. v ČR byl návrh zákona, že přímá volba starostů se bude týkat pouze obcí do 1 500 obyvatel nebo obcí, kde se nevolí rada obce)?
 - pokud kritéria stanovena nejsou, myslíte si, že je to správný krok nebo jste zastáncem plošného zavedení přímé volby?
2. Kdo se může stát starostou obce? Jak je upraveno pasivní a aktivní volební právo?
3. Dochází v rámci obecní samosprávy k oddělení funkce starosty obce a rady obce? Jsou tyto dvě funkce slučitelné?
 - v případě, že jsou tyto funkce neslučitelné, účastní se starosta obce zasedání rady obce?
4. Jaký je vztah starosty obce a rady obce?
 - nadřízenost vs. podřízenost
 - nezávislost atp.
5. Jaké kompetence jsou svěřeny starostovi obce a jaké radě obce?
6. Existují kromě starosty obce a rady obce další orgány obce?
7. Jaký je vztah starosty obce k dalším orgánům obce?
8. Existuje funkce místostarosty? V případě, že ano, jak je místostarosta volen? Vyžaduje schválení zastupitelstvem obce nebo je zvolen přímo starostou bez souhlasu rady obce?
9. K jakým změnám v kompetencích orgánů obce došlo v souvislosti se zavedením přímé volby starostů? Došlo spolu se zavedením přímé volby starosty k omezení pravomocí rady obce či ostatních orgánů?
10. Komu jsou uděleny pravomoci v rozhodování o nejzávažnějších otázkách?
11. Má starosta obce široké pravomoci? Má starosta silné postavení?

12. Došlo v rámci zavedení institutu přímé volby starostů v systému veřejné správy k rozšíření pravomocí starosty obce? Je starosta obce nadán specifickými a jemu vyhraněnými pravomocemi?
 - Jsou-li starostovi obce rozšířeny pravomoci, nedochází k jejím zneužíváním? Taková osobní odpovědnost a pravomoc soustředěná u jedné osoby může být i negativem v případě individuálních selhání.
13. Je upraven institut odvolání starosty obce? Jakým způsobem a za jakých podmínek?
 - Existuje-li referendum, není proces zdoluhavý a nákladný?
 - Vykazuje systém stabilitu? Dochází často k odvolání starostů?
14. V ČR se odborníci obávají, že v rámci přímo voleného starosty může docházet k určitým nesouladům mezi radou obce a starostou obce, kteří reprezentují odlišné politické strany. Stává se tato situace často?
 - Dokáží přímo volení starostové prosadit svůj program? Nedochází ke sporům mezi starostou obce a zastupitelstvem obce? Nedochází k určitým patovým situacím, kdy se stává, že přímo volený starosta nedokáže prosadit své vize a záměry, neboť mu je rada obce neschválila?
 - viz riziko zablokování chodu obce
15. Jaké je funkční období starosty obce? Je stejné jako u rady obce?
16. Jsou funkční období těchto dvou shodná či se nepřekrývají? Jak je upravena možnost úmrtí starosty obce, abdikace starosty obce či odchod do důchodu? Je nový starosta volen přímo pouze do funkčního období rady obce?
 - pozn. úmrtí, abdikace či odchod do důchodu naruší časovou shodu mezi funkčním obdobím starosty obce a funkčním obdobím rady obce
17. Kolikrát může být starosta znovuzvolen?
18. Existuje nějaká možnost kontroly starosty obce?
19. Zodpovídá se starosta obce ze své funkce nějakému jinému orgánu obce? Nebo je nezávislý?
20. Došlo v souvislosti se zavedením přímé volby starostů k potlačení dominance politických stran?
 - Stává se starostou obce spíše nezávislý kandidát či kandidát politické strany?

VOLBY A VOLEBNÍ SYSTÉM

1. Jaký volební systém pro přímou volbu starosty je v rámci Německa či Spolkové země Bavorska uplatňován?
 - Má tento systém nějaká rizika?
 - Myslíte si, že by jiný volební systém byl lepší?
2. Probíhá volba starosty ve stejném termínu jako volba zastupitelstva obce?
 - Jaký volební systém je pro obecní radu uplatňován?
 - Jak probíhá samotný průběh volby starostů a zastupitelstva?
3. V ČR je mezi negativa zavedení přímé volby zmiňováno zvýšení finanční náročnosti díky „novým“ přímým volbám starosty obcí. Lze se této situace obávat? Kdo nese zvýšené náklady?
4. Kdo může podávat kandidátní listiny?
 - Jakým způsobem mohou kandidáti na funkci starosty kandidovat?
 - Mohou být kandidáti navrženi politickou stranou či na základě petice jako nezávislá osobnost?

PROBLEMATIKA FINANCOVÁNÍ

1. V případě zavedení přímé volby starostů dochází k jejich větší odpovědnosti. V rámci toho se v diskuzích probíhajících v ČR předpokládá zvýšení počtu starostů vykonávajících funkci jako uvolnění a tudíž by měli být odpovídajícím způsobem odměněni. Jak je tomu u Vás? Jak jsou odměňováni?
2. Zatížila přímá volba starostů rozpočet obcí nebo je přímá volba starostů hrazena ze státního rozpočtu?

LEGISLATIVNÍ ZMĚNY

1. Jakými zákony je upraven institut přímé volby starostů?
2. Muselo v rámci zavedení přímé volby starostů dojít ke změně Ústavy (Základní zákon Spolkové republiky Německo či Bavorska) a ostatních zákonů? Či byl upraven pouze institut voleb?
3. Upravuje Ústava přímo voleného starostu, jakožto orgán obecní samosprávy?

NÁZORY

1. Jaký Vy osobně máte názor na „přímou volbu starostů“? Preferoval či nepreferoval jste ji před jejím zavedením v Německu (Spolkové zemi Bavorsko)? A jak se na ni díváte s odstupem času? Máte stále stejný názor na tuto problematiku?
2. V čem Vy, jakožto hlavní představitel obce, vidíte klady přímé volby starostů a v čem negativa? Jak Vy osobně hodnotíte s odstupem času klady a zápory přímé volby starostů?
3. Jaké jsou názory občanů, politiků či zástupců obecní samosprávy v Německu? Myslíte si, že jsou občani s institutem přímé volby starostů spokojeni? Jaké jsou nálady ve společnosti?
4. Zastáváte názor, že v rámci zavedení přímé volby starostů byl učiněn krok ke kvalitnější demokracii a obrody veřejné správy věcí veřejných v zemi?
5. Došlo k posílení důvěry občanů? A zvýšení participace občanů na správě věcí veřejných? Myslíte si, že došlo ke zvýšení zájmu veřejnosti v otázkách komunální politiky?
6. Nemyslíte si, že se jedná spíše o líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie, a to konkrétně soutěž politických stran?
 - Rizikem uváděným je vykonávání pouze viditelných a pozitivně vnímaných záležitostí starostou obce. Je toho riziko oprávněné?
7. V ČR je často jako argument proti zavedení přímé volby starostů uváděna obava z rozkolu společnosti – špatné zkušenosti s přímou volbou prezidenta republiky. Je tato obava žádoucí i na obecní úrovni?

Příloha C – Připravené otázky k rozhovoru – Přímá volba starostů a primátorů v ČR – pohled představitelů veřejné správy v ČR

ÚVODNÍ OTÁZKY

1. Hovoří se o tom, že bychom mohli volit starosty a primátory přímo. Jaký Vy osobně máte názor na „přímou volbu starostů a primátorů“? Preferujete či nepreferujete zavedení tohoto institutu? Má podle Vás tento model v zastupitelské demokracii smysl?
2. Jak se na tuto problematiku díváte s odstupem času? Máte stále stejný názor na tuto problematiku? Prošel Váš názor určitým vývojem?
3. Přináší institut přímé volby v zastupitelském systému dle Vašeho názoru nějaké problémy či rizika?
4. V jakých oblastech a bodech vidíte naopak klady přímé volby starostů? Jaké efekty myslíte, že by zavedení přímé volby přineslo?
5. Uměl byste si představit úpravu práv starostů tak, aby přímá volba zlepšila současný systém, kdy starostu volí zastupitelé?
6. Dovedete odhadnout dopady, které by tato změna měla, pokud by nová legislativa o přímé volbě starostů začala platit?
7. Příznivci přímé volby poukazují na určité nedostatky a problémy současného stavu veřejné správy. Mezi tyto problémy patří:
 - *neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů*
 - *neznalost veřejnosti ohledně mechanismů rozhodování ani o zásadních věcech*
 - *ztotožňování rozhodování zastupitelstva obce nebo rady s postavou starosty obce*
 - *potřeba širšího zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v obci*
 - *zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce*
 - *zvolení starosty na základě skryté koaliční dohody úspěšných politických stran a nikoli osoby se všeobecným respektem, úctou*

Přímá volba starostů je jednou z nabízených věcí k řešení těchto problémů. Nakolik může přímá volba těmto očekáváním dostát?

Zastáváte názor, že lze tyto problémy řešit i jiným způsobem? Případně jakým? Obecně je jako protiváha zavedení přímé volby starostů a primátorů uvedena změna volebního systému.

Nebylo by vhodnější hledat spíše nové formy komunikace mezi zvolenými zástupci a občany, které by umožnily občanům ve větší míře veřejně sdělovat své názory, podávat různé podněty k řešení místních záležitostí a umožnily by i vytvářet užší vazbu mezi občany a členy zastupitelstva?

8. Hlavním argumentem pro zavedení přímé volby starostů je ne zcela transparentní způsob rozdělení křesel starostů a místostarostů. Souhlasíte s tímto problémem? Myslíte si, že přímá volba by byla řešením? Nebo spíše změna volebního systému?
 - *mnohdy i velmi úspěšný zastupitel, byť získá třeba i nejvyšší počet preferenčních hlasů, může přijít o křeslo starosty, nebo se dokonce může dostat do opozice*
 - *to můžou voliči vnímat jako zradu a v důsledku tyto dohody negativně ovlivňují motivaci občanů chodit k volbám*

9. Zastáváte názor, že by v rámci zavedení přímé volby starostů byl učiněn krok ke kvalitnější demokracii, obrodě veřejné správy věcí veřejných v zemi a celkové stabilitě systému obecních zřízení?
 - jedná se o důvody, které příznivci přímé volby starostů hlásají
10. Myslíte si, že by došlo k posílení důvěry občanů a zvýšení participace a zájmu občanů na správě věcí veřejných?
11. Myslíte si, že by přímá volba starostů odbourala politickou korupci? Zastáváte názor, že by v rámci zavedení institutu přímé volby starostů mohlo dojít k zamezení politikaření a politických „kšeftů“?
12. Rizikem uváděným je vykonávání pouze viditelných a pozitivně vnímaných záležitostí starostou obce. Je toho riziko oprávněné?
13. Rizikem by se mohly stát případné snahy o kupování si hlasů voličů. Větší roli by hrály i osobní sympatie/antipatie obyvatel obce k jednotlivým kandidátům.
14. Problematickým elementem je rovněž problém nedůvěry v politiky a v politiku. Myslíte si, že zavedení přímé volby starostů by tento problém vyřešilo?
15. Nemyslíte si, že se jedná spíše o líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie, a to konkrétně soutěž politických stran?
16. Nemyslíte si, že by zavedením přímé volby starostů se starosty obce mohli stát naopak osoby na základě přechodných, třeba i populistických nálad a názorů, ale bez odborných znalostí na tuto funkci?
17. Zavedení přímé volby starostů a primátorů je v posledních letech určitým trendem v rámci téměř celé Evropy. Měla by se ČR stát zemí, která tyto trendy nevyslyší? Měl by ČR na tyto trendy reagovat?
 - *Chorvatsko, Polsko, Slovensko, Maďarsko – nepřímá volba je v postkomunistických zemích výjimkou*
 - *Řecko, Portugalsko, Itálie*
 - *nejméně je přímá volba zastoupena v zemích Skandinávie, Británie a Beneluxu*
 - *objevila se však v Anglii a Norsku*
18. V roce 2011 MV rozeslalo dotazníky do všech obcí, mimo statutární města a Prahu, ve kterém se ptala starostů obce, zda jsou pro zavedení institutu přímé volby starostů. Na tuto anketu reagovalo celkem 2431 obcí, tedy 39 %. Z výsledků ankety vyplývá, že přímou volbu starostů v současnosti podporuje 65 % reagujících obcí (tato podpora není závislá na počtu obyvatel obce). Myslíte si, že tato anketa o něčem vypovídá? Jsou výsledky natolik relevantní, že by jednak MV, ale i vláda apod. měli na tuto anketu nějakým způsobem reagovat? Nemyslíte si, že pokud si významná většina občanů či starostů (primátorů) přeje volit své starosty přímo, je povinností politiků hledat cesty, jak jim vyjít vstříc a hledat důvody, proč změnu systému provést nelze?
19. Jaký názor máte na mýtus, který se ve společnosti v posledních letech rozšířil, a to „kdo preferuje demokracii zastupitelskou před demokracií přímo, je málo demokratický“?
20. Současný stav dle přívrženců zavedení přímé volby starostů a primátorů přispívá ke kolektivní neodpovědnosti. Starosta či hejtman mnohdy musí prosazovat požadavky členů zastupitelstev či rady, které však za ně nenesou žádnou odpovědnost. Jaký názor máte na tento argument?

MODEL PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ

1. Jelikož Ústava říká, že „obec je spravována zastupitelstvem“ a „členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva“ bylo by nutná změna Ústavy. Je to dle Vašeho názoru správné?
 - *pozn. samospráva je na rozdíl od státní správy založena na principu kolektivního a nikoliv monokratického rozhodování*

2. Jaký máte názor na diferenciaci obcí v souvislosti se zavedením přímé volby starostů? Preferujete plošné nebo diferencované zavedení přímé volby starostů?
 - *návrhem bylo zavedení přímé volby starostů v obcích do 1500 obyvatel*
 - *v případě malých obcí by došlo ke zrušení rady obce či by rada obce fungovala pouze jako poradní orgán*
 - *na starostu obce by přešly kompetence současné rady obce*
3. Mohla by být naplněna očekávání, pokud by byly příslušné zákony změněny jen v částech upravujících způsob volby starosty, aniž by to mělo na jeho právní postavení a rozsah působnosti vliv?
 - *přímá volba sice nemusí automaticky znamenat rozšíření jeho kompetencí, ale argumenty uváděné obvykle ve prospěch přímé volby (silný mandát a pevná pozice starosty pro naplnění volebního programu posílení autority, přímá odpovědnost občanům za výkon pravomocí, větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů) mluví spíše pro přehodnocení nynějšího právního postavení starosty, a to zejména pokud jde o rozsah pravomocí ve vztahu k radě obce*
4. V ČR se odborníci obávají, že v rámci přímo voleného starosty může docházet k určitým nesouladům mezi zastupitelstvem obce a starostou obce, kteří reprezentují odlišné politické strany. Myslíte si, že by přímo volení starostové obcí dokázali prosadit svůj program? Myslíte si, že by nedocházelo ke sporům mezi starostou obce a zastupitelstvem obce?
 - *Rizikem je existence určitých patových situací, kdy se stává, že přímo volený starosta nedokáže prosadit své vize a záměry, neboť mu je zastupitelstvo neschválilo?*
 - *viz riziko zablokování chodu obce*
5. Návrhem je, že starostové by měli mít kompetence, které jsou dnes svěřeny radě obce. Myslíte si, že by to byl správný krok?
 - *inspirace Polskem, Maďarskem, Slovenskem, Rakouskem*
6. Myslíte si, že je vhodné, aby v některých oblastech rozhodovala pouze jedna osoba? Demokracie je přeci založena na rozhodování většiny, i když menšina nesmí být diskriminována ani opomíjena.

OTÁZKY NA POZITIVA PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ

1. Určitým důvodem pro zavedení přímé volby starostů je, že by to pomohlo k rychlejšímu rozhodování a prosazování záměrů vedoucích k rozvoji obcí a měst. Navíc by se uplatnili pokrokoví pragmatičtí starostové.
2. Výhodou přímé volby je rovněž dostat do čela obce osobnost se silným politickým mandátem, která by však byla pod přímou kontrolou veřejnosti.

OTÁZKY NA RIZIKA SPOJENÁ S VOLBOU STAROSTŮ A PRIMÁTORŮ

1. V ČR je často jako argument proti zavedení přímé volby starostů uváděna obava z rozkolu společnosti – špatné zkušenosti s přímou volbou prezidenta republiky. Je tato obava žádoucí?
2. Rizikem, které je v ČR rozebíráno, je existence slabého přímo voleného starosty, protože neplní očekávání občanů. Myslíte si, že je tato obava na místě?
 - *pozn. slabý starosta, neboť nesplní očekávání občanů*
3. V ČR je mezi negativa zavedení přímé volby zmiňováno zvýšení finanční náročnosti. Lze se této situaci obávat? Kdo nese zvýšené náklady?
4. Rizikem by se mohly stát případné snahy o kupování si hlasů voličů. Větší roli by hrály i osobní sympatie/antipatie obyvatel obce k jednotlivým kandidátům.

Příloha D – Výňatek z přepisu rozhovoru s Ing. Jánem Mokošem, primátorem města Vysoké Tatry

Jaký Vy osobně máte názor na „přímou volbu starostů“? Preferoval či nepreferoval jste ji před jejím zavedením na Slovensku? A jak se na ni díváte s odstupem času? Máte stále stejný názor na tuto problematiku?

Tak já začnu možná s tím, že já v roce 1990 jsem ještě v podstatě přecházel z České republiky sem. Věnoval jsem se jiným záležitostem, byl jsem profesionální pilot. Možná Vám to říkali, že jsem lítal v Pardubicích, v Hradci Králové i v Čáslavi, Žatci a co já vím, po celé republice. To znamená, že v této otázce já jsem se tehdy neangažoval, neboť jsem ji nepovažoval z hlediska profese a vůbec jsem nepředpokládal, že vstoupím do komunální politiky. Tehdy jsem měl jiné představy... Prostě.... dělila se republika, dělilo se letectvo ..., ale samozřejmě vím, že tato otázka v médiích rezonovala a každý člověk má na to určitě svůj názor. Ta přímá volba znamená, že rozhodují občani, voliči a teda o tom, kdo by měl být v čele té samosprávy, zda jsou to obce nebo města, pak je to starosta nebo primátor. To znamená, že odpadají tam ty politické hry, zápasy, preference politických stran a zájmy možná politických stran i když nemusí být vždy ty zájmy politických stran zlé anebo nepřející vůči tomu městu anebo obci, tedy vůči samosprávě. Ale přece vyžaduje to i určitý čas na koaliční jednání a na dohody, které jsou. To znamená, že já i s odstupem času si myslím, že přímá volba starostů a primátorů a u nás i prezidenta, a koneckonců už i u Vás, je ta správná metoda, která by se měla u nás zachovat. Já jsem dlouhé roky, páté volební období, nezávislý, prostě bez podpory, bez členství v nějaké politické straně. Tímto chci říci, že při těchto volbách mají určitou výhodu ... anebo preferuje se spíš, že se volí známé osobnosti, které již lidé znají. Nevolí se tak, že politická strana nominuje kandidáta a buď ho v podstatě neznám, toho člověka anebo ho znám velmi málo. To znamená, že tento systém umožňuje, aby byli zvoleni lidé, kteří již ukázali své schopnosti a dovednosti, vzdělání svou praxí buď v jiných, nebo příbuzných oborech a samozřejmě dává to určitou záruku toho, že by měli být na tyto posty zvoleni lidé, kteří mají za sebou určitý kus práce a samozřejmě i určité výsledky.

V čem Vy, jakožto hlavní představitel obce, vidíte klady přímé volby starostů a v čem negativa?

Já jsem o těch pozitivěch již mluvil, můžu je znova shrnout. Tato metoda volby dává šanci každému voliči se svobodně rozhodnout - že poznám toho člověka, že vím o něm dost věcí, dost informací mám na to, abych se rozhodl ve volbách, zda mu dám hlas anebo nedám hlas. V té druhé formě, co máte třeba Vy, ta nepřímá volba, tam už je to více méně na těch politických stranách. Tím nechci říct, že politické strany tam dávají nějakého neschopného člověka, ale už ten volič nemá ten pocit, že jsem volil, že dal hlas tomuto primátorovi nebo poslancovi. To znamená, že toto je podle mě pro toho člověka takový ten vnitřní pocit, že přímo jsem se podílel na té volbě. Tady po volbách druhý den vím výsledek anebo o půlnoci, ve dvě nebo ve tři ráno vím, že výsledek je takový a já jsem tomuto člověku dal hlas, uspěl, je spokojený. Je přesvědčený, že to město nebo ta obec bude pokračovat.... To znamená, že to bych považoval za největší takový plus těchto voleb. A nějaké negativa? No, vy jste jeden už řekla, že je tu možná malé riziko, že budeme volit svého kamaráda, i když není schopný nebo že se tam může dostat i např. nějaká známá osobnost a nemusí být připravená na výkon této funkce. Čas ukáže, zda jí zvládne anebo jí nezvládne, ale možná, že je už potom pozdě. To znamená, že toto možná malé riziko, které jste zmínila, je malým mínusem toho systému, ale přesto všechno si myslím, že po zkušenostech u nás to od toho roku 1990 ty volby svědčí o tom, že ten systém se osvědčil, protože kdyby se neosvědčil, tak byl už byl dávno změněný ...

Příloha E – Výňatek z přepisu rozhovoru s Ulrichem Pötzschem, starostou města Selbu

Jaký Vy osobně máte názor na „přímou volbu starostů

Myslím si, že je dobrá idea, dobrá myšlenka hlavně z toho důvodu, že lidé si volí svého reprezentanta města, kterého na tomto postu chtějí.

V čem Vy, jakožto hlavní představitel obce, vidíte klady přímé volby starostů a v čem negativa? Jak Vy osobně hodnotíte s odstupem času klady a zápory přímé volby starostů?

Starosta není členem žádné politické strany, a to může někdy vyvolávat problémy s radou obce, kdy každý člen je členem nějaký politický strany, a to může způsobovat problémy.

Jaké jsou názory občanů, politiků či zástupců obecní samosprávy v Německu či Spolkové zemi Bavorsko? Myslíte si, že jsou občani s institutem přímé volby starostů spokojeni? Jaké jsou nálady ve společnosti?

My si myslíme, že občané, ale i ostatní lidé na úřadě jsou s přímou volbou a s tou možností spokojeni.

Zastáváte názor, že v rámci zavedení přímé volby starostů byl učiněn krok ke kvalitnější demokracii a obrody veřejné správy věcí veřejných v zemi?

Zastávám názor, že je to důležitý pro demokracii. Myslím si, že občani více věří tomu, koho si sami zvolili. To by mělo logicky vytvářet lepší podmínky pro uplatňování demokracie a tím i k větší spokojenosti ve společnosti.

Došlo k posílení důvěry občanů? A zvýšení participace občanů na správě věcí veřejných?

Lidé mají samozřejmě důvěru v toho starostu, důvěra vzrostla, protože si zvolili člověka, kterého mají rádi, který je oblíbený a samozřejmě i v tu městskou radu.

V ČR je často jako argument proti zavedení přímé volby starostů uváděna obava z rozkolu společnosti – špatné zkušenosti s přímou volbou prezidenta republiky. Je tato obava žádoucí i na obecní úrovni?

S tímto na obecní úrovni není problém nebo já ho nevidím. Občani vědí, koho volí, znají ho třeba i osobně. U prezidentských voleb to tak většinou není.

Nemyslíte si, že se jedná spíše o líbivé téma, které oslabuje prvky demokracie, a to konkrétně soutěž politických stran?

- Rizikem uváděným je vykonávání pouze viditelných a pozitivně vnímaných záležitostí starostou obce. Je toho riziko oprávněné?

Tady v Selbu nemáme s populismem problém. Samozřejmě starosta obce informuje občany o tom, co se děje, ať je to dobré či špatné.

Příloha F – Výňatek z přepisu rozhovoru s Jaroslavem Kubrou, předsedou Senátu České republiky

Hovoří se o tom, že bychom mohli volit starosty a primátory přímo. Jaký Vy, jakožto bývalý starosta - primátor, máte osobně názor na „přímou volbu starostů a primátorů“? Preferujete či nepreferujete zavedení tohoto institutu? Má podle Vás tento model v zastupitelské demokracii smysl?

Jak říkal Bohumil Hrabal „všechno je možné i nemožné je možné“. Takže je variant... Pokud by se přímo volil starosta, tak se musí říct „b, c, d a e“. A oni říkají pořád jenom „a“. Tak jako to bylo s prezidentem. Řekli „a“ a dopadlo to, jak to dopadlo. Teď jsou všichni z toho hotový a říkají, že to byla blbost. Když jim právníci říkali, že to je blbost, tak tomu nevěřili. Osmnáct ústavních právníků z dvaceti řekli, že je to blbost. Furt říkali odborníci, ať nám to řeknou, tak jim to řekli a marný. Takže, je to možný, ale má to minimálně jednu podmínku. Starosta si bude jmenovat radu. To bude pro politický strany rána nepřijatelná. Jak jmenovat? Starosta si bude jmenovat radu, jo? No to si dam dá samý kámoše. Říkám, nedá, protože když si je tam dá, tak taky nemusí mít většinu v zastupitelstvu a jeho cílem musí být, aby měl většinu v zastupitelstvu, tak si je tam hezky musí dát tak, aby tu většinu poskládal, ale stejně se to nebude líbit. Teď se musí vyjasnit kompetence. On musí podobně prezident, protože bude přímo volený, tak musí mít daleko větší kompetence, než má teď, ale je otázka, jestli on je bude chtít, protože kompetence znamenají také větší zodpovědnost a to je hrozně nebezpečný. Daleko příjemnější je, když něco odhlasuje zastupitelstvo a on říká voličům: „co já, já bych to takhle nechtěl, ale zastupitelé mi to takhle odhlasovali, žejo“. Takže je to takový ... ta odpovědnost by byla mnohem větší, ale říkám ... těch ALE je tam strašná spousta. Strašná spousta ..., ale který můžou vyplavat, tak jako na tom Slovensku až vlastně při tom ... a hlavně není k tomu žádné důvod. Za prvé ... pro populisty výborný. Mně by to nevadilo, protože já už bych byl nadosmrti primátorem, kdyby byla přímá volba. Tak to vůbec nemám problém, to bych tam byl furt. Ale může se najít borec, populist a nějaký nebo někdo, kdo bude mít takový prachy, že prostě to uplatí, takže ty lidi zblbnou a zvolí ho a pak se ukáže, že je to úplnej pitomec, kterej měl jenom peníze, že jo. I když zase moje zkušenost říká, že lidi nejsou hloupí. Spousta kandidátů do všeho možnýho dala obrovský peníze do voleb do Senátu, do komunálu a stejně nevyhráli. Jo, nedá se to jen tak koupit, jak si někdo myslí, že do toho naliju hodně peněz, tak to musíme dát. Ty lidi budou zblblí a oni nám to tam hoděj. Takže říkám, možný to je, ale já to teda nepreferuju rozhodně.

Jak jste říkal, že by si starosta volil radu, jaký další návrhy k zavedení institutu přímé volby starostů máte?

No, to jsme pořád u toho spojenýho modelu. Ten spojenej model je sám o sobě problém. Jako první krok, kterej bysme jako potřebovali místo přímý volby starostů, je znovuzřízení okresních úřadů. Zase, samozřejmě jsou oponenti toho, že když bude oddělená státní správa, tak jako, že na to nebudou mít vliv, ale podle zákona starosta stejně nemůže mít vliv na stavební úřad.

Myslíte si, že je důvodná obava z rozkolu společnosti při zavedení přímé volby starostů a primátorů, jak se uvádí v souvislosti s přímou volbou prezidenta České republiky?

Může, ale v malým měřítku. Může to nastat, když budou dva silní kandidáti, kteří budou mít zhruba poloviční podporu, což je zhruba problém referend, kde je to vždycky 51 ku 49 nebo téměř vždycky. Tak vždycky polovina je neuspokojená. Tady když bude polovina, která měla toho svého koně a on nevyhrál, tak bude dělat všechno pro to, aby to znechutila tady tomu, co to vyhrál. To tam je to nebezpečí, ale je o hodně menší, než třeba u prezidenta.

Příloha G – Výňatek z přepisu rozhovoru s Mgr. Michalem, MPA, tajemníkem Magistrátu města Pardubic

Hovoří se o tom, že bychom mohli volit starosty a primátory přímo. Jaký Vy, jakožto tajemník MMP, máte osobně názor na „přímou volbu starostů a primátorů“? Preferujete či nepreferujete zavedení tohoto institutu?

Myslím si, že do toho českého prostředí, tak jak je nastaveno, tak se přímá volba starostů nehodí, protože ten systém je nastavený i ústavně jinak, kdy Ústava, a teď nevím, který je to paragraf článku, to bychom dohledali, nebo můžete dohledat, hovoří o zastupitelské demokracii, kde se počítá s tím, že obec je řízena zastupitelstvem. Osobně si myslím, že sdílená pravomoc a kompetence je vhodnější obecně a že dokáže eliminovat eventuální extrémní, čímž nechci říct, že prostě každý jako přímo zvolený starosta nebo primátor by byl extrémní, to ne, ale tím, že se v radě a zastupitelstvu na úrovni obce, eventuálně kraje, protože je to podobné, tak se rozhoduje v těchto orgánech, tak tam se rozhoduje na základě nějakých konsenzuálních závěrů, prostě je tam důležitá dohoda a hlas toho jednotlivce, ať už je to starosta nebo hejtman nebo primátor, je jedním z ... Tady bych dal nějaký průměr nebo... jak to nazvat ... Ten primátor má stejný hlas jako běžný řadový zastupitel. Je prvním mezi rovnými.

Takže podle Vás nemá model přímé volby starosty v zastupitelské demokracii smysl?

Jako může mít, jsou i země, kde to mají, ale u nás ten systém veřejné správy je nastavený na sdílenou kompetenci, na sdílenou odpovědnost, na kolektivní rozhodování. I sám starosta, i sám primátor podle zákona o obcích, až na některé výjimky, nemůže sám rozhodovat. On pouze obec, to město, zastupuje navenek a vykonává sám vůli rady anebo zastupitelstva, tzn. orgánů, které o něčem rozhodli podle svých kompetencí, a on to jenom vykoná, on třeba tu smlouvu jenom podepíše, ale sám tu pravomoc nemá. Některý pravomoci sám primátor má, ale ty jsou omezeny zákonem o obcích.

V jakých oblastech a bodech vidíte naopak klady přímé volby starostů? Jaké efekty myslíte, že by zavedení přímé volby přineslo?

Myslím si, klady budou spíš povrchní ve vztahu jako vnímání, že je to taková otázka spíš psychologie pro veřejnost, že volič je veřejnost, lidi můžou mít pocit, dojem, možná trochu iluzi, že jsou jako více spjatí s tím přímo voleným starostou nebo s primátorem. Ale co do výkonu té veřejné správy, kterou vnímám jako službu tak si myslím, že tam ... jako obecně jaký pozitivum nevidím.

Přináší institut přímé volby v zastupitelském systému dle Vašeho názoru nějaké problémy a rizika?

Tady bych zdůraznil jako zase kontext veřejné správy, kdy na úrovni obcí, ale i krajů vykonáváme tu veřejnou správu v tzv. smíšeném modelu, tzn., že ten úřad na úrovni obce – v čele stojí starosta nebo primátor, tak vykonává pravomoci, kompetence samosprávné, tzn., že rozhoduje o tom, jaká dětská hřiště se postaví, jaké parky se udělají atd., ale zároveň ten úřad vykonává státní správu, protože stát si ty svoje kompetence státní správy sám odejmul v roce 2002, když zrušil okresní úřady a svěřil to obcím. To znamená, u nás ten model je smíšený - ten starosta nebo primátor stojí v čele úřadu, který zároveň vykonává státní správu a to přináší velký rizika. Můžu jít i do detailu. Když tady u toho zůstanu, tak nejvyšší správní soud před několika lety judikoval takový zajímavý závěr, který má svojí hlavu a patu, ale ve veřejné správě na úrovni měst a obcí komplikuje život a ten judikát je o tom, že zaměstnanci toho úřadu by měli – budu parafrázovat – s velkou pečlivostí rozhodovat o věcech, kde žadatelem je to samotný místo a pakliže by tam byl jakýkoliv náznak, že jsou někým nebo něčím tlačeni do rozhodnutí, tak by sami sebe měli prohlásit za podjaté čili neobjektivní. Já to

vysvětlím na nějakém konkrétním případě. Může se stát, že prostě zastupitelstvo nějaký obce, města X se rozhodne, že postaví most přes řeku. Takovouhle záležitost bude posuzovat několik státních správních agend, ve finále to bude stavební úřad, ale budou tomu předcházet posudky z oblasti dopravy, z oblasti životního prostředí, zejména. Tam se může stát, že z nějakých objektivních důvodů ten stavební úřad nebude moci vydat stavební povolení, aby se stavět mohlo, protože budou zákonný překážky nějaký, ale přesto ta volená samospráva, to znamená primátor, rada, zastupitelstvo budou ten most jako fakt chtít, protože to budou pokládat za nejlepší možný řešení pro to město, který je třeba tou ... rozdělený. A teďka proti sobě bude stát vůle těch politiků, který si lidi zvolili, který to prostě budou tlačit jako třeba svými vyjádřeními do médií. Budou obhajovat ten názor, že most je potřeba, my to dokážeme, protože to byl třeba nějaký předvolební plán a ten úřad nebude moci vydat stavební povolení, protože nebudou splněny z nějakého důvodu všechny podmínky, aby ta stavba mohla být povolena. A tady to naráží, a tady v takových případech ten nejvyšší správní soud řekl: „v těchto případech nemůže ten úřad rozhodovat o stavbě mostu, protože jednoznačně je ... jsou ty úředníci pod vlivem svých politiků, byť jsou jako formálně oddělení v rámci toho úřadu, ale stejně to na ně doléhá, protože jsou zaměstnanci toho města.

Příloha H – Výňatek z přepisu rozhovoru s Ing. Martinem Charvátém, primátorem města Pardubice

Hovoří se o tom, že bychom mohli volit starosty a primátory přímo. Jaký Vy, jakožto primátor MMP, máte osobně názor na „přímou volbu starostů a primátorů“? Preferujete či nepreferujete zavedení tohoto institutu?

Z mého pohledu je to mediální kampaň. Ve své podstatě to nikdo řádně neřeší, neprojednává, nepřeložil žádný ani návrh. Já sedím ve Svazu měst a obcí České republiky, bavíme se o tom delší dobu, ale že by z vnitra někdo připravil jasnej materiál a předložil nám ho nebo poslanci by něco takovýho konkrétního připravili, tak zatím jsem to nenaznamenal, takže ... Ale jinak ve své podstatě přímá volba starosty by mi nevadila, ale je otázka, co to bude mít za výsledek, protože když bude mít v zastupitelstvu a následně v radě opoziční kolegy, tak prakticky je to velmi velmi umírněné a myslím si, že ani společnost není ochotna přijmout určitou zodpovědnost jedince za vedení města nebo i obce.

Jaký máte názor na diferenciaci obcí v souvislosti se zavedením přímé volby starostů? Preferujete plošné nebo diferencované zavedení přímé volby starostů?

- návrhem bylo zavedení přímé volby starostů v obcích do 1500 obyvatel

To neumím posoudit. Pro mě je to obec spíš do těch 200, 300, 500 obyvatel a to je na analýzu, kolik vůbec těchto obcí je, jak ty obce fungují, podívat se, jaké tam jsou problémy, opravdu nanominovat ty zastupitelstva a v tomhle rozsahu si myslím, že obec o 200, 300 obyvatelích, kde se všichni znají a všichni se potkávají, tak by ten starosta obce byl schopen zvládnout tu funkci s nějakým třeba menším zastupitelstvem v zádech, třeba pětičlenným, aby pět lidí hlasovalo o klíčových věcech, ale o těch jednoduchých agendách by ten starosta v té obci bez problémů rozhodovat. Já navíc zastávám názor, že výkon státní správy by měl být jen na ORP, na jedničkových, dvojkových obcích by měla zůstat jenom samospráva. A ideálně kdyby se jedničkové obce ještě do budoucna i slučovali ve větší celky.

Hlavním argumentem pro zavedení přímé volby starostů je ne zcela transparentní způsob rozdělení křesel starostů a místostarostů. Souhlasíte s tímto problémem? Myslíte si, že přímá volba by byla řešením? Mnohdy i velmi úspěšný zastupitel, byť získá třeba i nejvyšší počet preferenčních hlasů, může přijít o křeslo starosty, nebo se dokonce může dostat do opozice.

Já netransparentnost nevnímám. Je to nastavenej princip u nás demokracie, jak je nastavený ten volební systém. Můžeme se bavit o úpravách volebního systému, ale jestliže „jeden obrazně úspěšnej člověk“ není schopen postavit se s sebou úspěšný tým, tak to vypovídá, o něčem, že nebude pak schopnej asi vládnout tomu týmu na radnici. Protože kdyby měl být úspěšnej manažer, tak jestli má takovou popularitu, tak ať si postaví úspěšnej tým a může vyhrát celý volby, nezíská body jenom on. Něco je špatně. A rozhodně přímá volba tomu nepomůže.

Určitým názorem příznivců přímé volby starostů a primátorů je, že by zavedení přímé volby starostů učinila krok ke kvalitnější demokracii, obrodě veřejné správy věcí veřejných v zemi a celkové stabilitě systému obecních zřízení.

V čem? Demokracie je rozhodování většiny a ne jednotlivce, jestli se nepletu. Demokracie je o principu voleb a ten, kdo je k volbám rozhoduje o demokracii a ty strany, které byly zvoleny, jsou demokraticky zvolené strany a zastupují demokratickou volbu občanů České republiky. Jestli někdo s 5 % mandátem křičí, že je nějakej problém v demokracii, tak by měl začít u sebe a přemýšlet, co těm lidem nabízí, jak on pracuje pro ty lidi a vnímat svůj problém na své straně.