

## **Příloha č. 4**

**JUDr. Stanislav Polčák, advokát**  
právní zástupce Sdružení místních samospráv ČR (SMS ČR)  
místostarosta obce Vysoké Pole

### **Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?**

#### *Úvodem*

Přímá volba starostů se jako významné téma objevuje již delší dobu. Má svůj významný rozměr politický, volební či pocitový, vyvolává však také významné právní otázky, jejichž zodpovězení není zdaleka jednoduché. Dovolím si nastínit několik okruhů problémů přímé volby starostů, a to nejen z teoretického, ale i praktického hlediska, které zaznívají v diskusích členů Sdružení místních samospráv ČR.

#### *Starosta – nositel odpovědnosti bez přílišných kompetencí*

V první řadě komunální volby a následné volby starostů dospěly v roce 2006 k četným (i náležitě medializovaným) „excesům“ při obsazování funkce starosty. Starostou se nemusí stát zvolený kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Političtí praktikové si již na tuto „pravdu“ zvykli, neboť představuje významnou devízu v rámci různých povolebních vyjednávání, jež mnohdy zahrnují nabídky zjevně netransparentní či klientelistické. V jedné obci se konkrétně stalo, že strana, který vyhrála volby a jejíž kandidát získal nejvyšší počet hlasů, svého kandidáta potopila a spojila se s dalšími stranami, aby zvolila starostou kandidáta s násobně menším počtem hlasů. Leč objevují se již i takové excesy, že se starostou stal ten, kdo získal absolutně nejmenší počet hlasů ve volbách anebo dokonce jsou známy případy (např. z Břeclavska), kdy se do zastupitelstva z vůle občanů ani kandidát nedostal, leč z pozice náhradníka po odstoupení zvolených zastupitelů ze své volební strany byl instalován nejen do pozice zastupitele, ale rovnou i starosty.

Přímá volba řeší takovéto excesy, které voliči vnímají se zřejmým rozčarováním, bezesbýtku. Ten, kdo podle volebních pravidel získá nejvyšší, resp. potřebný počet hlasů, je automaticky zvolen starostou, žádné vyjednávání o obsazení tohoto postu pochopitelně již není možné.

Skutečností zůstává, že starosta je občany vnímán jako faktická hlava obce. Ve skutečnosti však nemá dostatečnou výkonnou moc, aby se mohl voličům z komplexního řízení obce zodpovídat. Občané v menších městech a obcích chodí téměř výhradně za starostou, aby zařídil, rozhodl, obstaral různé záležitosti veřejného zájmu, leč vůbec netuší, že mnohdy starosta takové pravomoci nemá. Proto mnohdy nechápou, proč zvolení zástupci nemohou ovlivnit rozhodnutí vydávané v přenesené působnosti státní správy (vydání stavebního povolení či jiné správní rozhodnutí). Starostové, kteří jsou voleni (a odvoláváni) zastupitelstvem na základě většinové dohody - či skupinových zájmů různých lobby, nemají dostatečně silný mandát a pevnou pozici pro naplnění volebního programu, příp. pro potřebná avšak nepopulární rozhodnutí. Přitom rozhodování o samosprávných otázkách je poměrně úzce propojeno s výkonem státní správy.

Ano, je žádoucí zavést přímou volbu starosty (primátora). Avšak sama přímá volba nestačí ke změně systému. Je také třeba změnit postavení starosty, rady, zastupitelstva a úřadu. Samo

zavedení přímé volby starosty totiž sebou vyvolává další otázky. Bude starosta osobně odpovědný za výkon veřejné správy na daném území, tedy i za chod úřadu, což očekávají občané? Jakým způsobem bude sestavena rada, komu bude odpovědná, jaký bude její vztah ke starostovi, a vlastně je za takové situace rada potřebná?

Klíčová otázka nezní, jakým způsobem volit starostu, ale jak kompetenčně silný by měl být? Další otázky se pak nabízí následně: jakými vlastními kompetencemi bude starosta disponovat, jakými nástroji bude kontrolován a jakými brzdnými a vyvažovacími mechanismy budou jeho pravomoci omezeny ze strany ostatních orgánů obce? Dovolím si dále nastínit nejen otázky, ale i konkrétní návrhy.

### *Přímá volba starosty a Ústava ČR*

Než však možno hovořit o detailech voleb, uspořádání vzájemných vazeb mezi jednotlivými orgány obce po zavedení přímé volby, je nutno vyřešit, zda vůbec Ústava ČR připouští za současného znění přímou volbu starosty.

Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem, když dle čl. 102 odst. 1 Ústavy ČR členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Z Ústavy tedy plynou tyto požadavky:

- ve výsledku to musí být zastupitelstvo, které v samostatné působnosti spravuje obec, jemu tudíž náleží tato pravomoc „samosprávy“,
- členové zastupitelstva, které tuto samosprávu realizuje, jsou voleni všeobecným, rovným a přímým způsobem.

Tyto ústavní požadavky nejsou samy o sobě proti přímé volbě starosty. Při změně volebních pravidel je možné v rámci politické shody dospět k obdobnému řešení, jaké plyne z uspořádání vztahů při ústavní dělbě moci, tedy že zastupitelstvo by určovalo zásadní záležitosti normativního charakteru, stěžejní majetková rozhodnutí a obdobné klíčové věci, kdežto starosta by byl čistě orgánem výkonu samosprávné moci, resp. působnosti na daném území obce. Takový výrazný zásah by však vyžadoval zcela změnit pojetí výkonu veřejné moci jednotlivými orgány obce, což již je situace, která by vyžadovala změnu Ústavy. Čl. 101 odst. 1 Ústavy požaduje, aby obec byla samosprávně spravována zastupitelstvem. Záleželo by tedy na konkrétních pravomocích, kterými mi by byl přímo volený starosta nadán, zda ještě jeho takové zakotvení v systému samosprávné obce by odpovídalo požadavku čl. 101 odst. 1 Ústavy.

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

### *Volební metody přímé volby starosty*

Nemůžeme ani odhlédnout od konkrétní metody přímé volby, které se v Evropě (ať již přímou či kombinovanou přímou volbu) užívají. Stojí také za zmínku, že i země s nepřímou volbou starosty uvažují o přechodu na volbu přímou (např. Nizozemí).

Ze zahraničních úprav známe několik způsobů přímé volby:

1. relativní většinový systém – stačí prostá většina, vyhraje ten, kdo získá nejvyšší počet hlasů, a to hned v jednom kole volby
2. absolutní většinový systém – zvolen je kandidát, který získá stanovenou většinu hlasů
  - a) uzavřený systém dvoukolový – pokud kandidát nezíská většinu nad 50% hlasů již v prvním kole, přichází na řadu kolo druhé pouze se 2 kandidáty s nejvyšším počtem hlasů
  - b) otevřený systém dvoukolový – všichni kandidáti, kteří získali určité procento hlasů postupují, v druhém kole zvolen ten, kdo získá nejvíc (nemusí získat nad 50% hlasů)

Znamé modifikace:

- alternativní hlasování (volič dává preference své volby a může určit, koho by volil ve své druhé, třetí atd. volbě) – zná jej např. Austrálie
- doplňkové hlasování – obdoba alternativního hlasování, používá se pro volby starosty v Londýně

Pro přímé volby starostů v České republice by za určitých okolností mohl být zaveden dvoumodální způsob volby. U menších měst a obcí by byl efektivní model relativní většinový systém, tedy jednokolový, u větších měst by volební systém by probíhal absolutní většinový model volby. Relativní systém je jednoduchý, snadně pochopitelný a srozumitelný opravdu každému, oproti dvoukolovým systémům je levnější a netahá voliče k volbám vícekrát. V obcích a menších městech lidé kandidáty na starostu vesměs znají, taková volba by byla obecně respektována, netřeba tudíž požadovat dvoukolový volební systém. V případě větších měst (lze uvažovat nad 10 tis. obyvatel) nevýhodou relativní většiny takové volby se může jevit menší konsensualita kandidáta, jež může dospět až do stádia střetů se zastupitelstvem. Proto by u větších měst lze doporučit spíše volbu absolutní většinou, tj. dvoukolové volby.

### *Pravomoci přímo voleného starosty*

Přímá volba starosty by musela projevit na jeho postavení vůči ostatním orgánům obce, resp. na rozsahu jeho zákonem stanovených pravomocí, i když sama o sobě nemusí automaticky znamenat rozšíření jeho kompetencí. Nicméně devizy přímo voleného starosty, jakými jsou silný mandát, potvrzený demokratickou volbou, možnosti naplnění volebního programu a jeho přímá odpovědnost občanům za výkon jeho funkce, v neposlední řadě také těsnější zapojení občanů do rozhodování v samosprávě, pro všechny tyto okolnosti by přímá volba musela spět k přehodnocení nynějšího právního postavení starosty, a to zejména pokud jde o rozsah jeho pravomocí ve vztahu k radě obce. Podle našeho názoru je nezbytné změnit zákony (zákon o obcích a zákon o volbách do obecních zastupitelstev) nejen v částech o volbě starosty, ale též v jeho postavení a pravomocích. V opačném případě by zavedení přímé volby nemohlo naplnit očekávání občanů, které byly zmíněny shora.

Co s radou obce, bude-li přímo volen starosta? Lze se inspirovat slovenskou úpravou, podle které se při složení obecní rady přihlíží na zastoupení politických stran v obecním zastupitelstvu. Obecní rada je iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem obecního

zastupitelstva. Plní úkoly podle rozhodnutí obecního zastupitelstva. Zároveň plní funkci poradního orgánu starosty. Lze tuto slovenskou úpravu přijmout anebo nechat rady zcela zaniknout. V systému přímé volby starosty nezbyvá mnoho prostoru pro rady obcí.

Jen okrajově je nutno se dotknout odvolání starosty. Nejednodušší způsob odvolání zvoleného zástupce lidu – defenestrace, má u nás utěšenou tradici, nicméně nelze jí poskytnout žádnou právní oporu. Obecně podle zahraničních úprava musí důvody pro odvolání spočívat v závažném pochybení (porušení základních právních předpisů - Ústavy či zákonů), absolutní ztrátě věrohodnosti (spáchání závažného trestného činu) či objektivní déledobé nezpůsobilosti vykonávat úřad. Porušení povinností by mělo být (avšak nikoli nutně) úmyslné a hrubé (či alespoň opakované).

O odvolání přímo voleného starosty mohou rozhodnout buďto občané či orgány veřejné moci. Občanský impeachment (sesazení přímým hlasováním) se za situace, kdy byl starosta lidem přímo zvolen, nabízí. Nadto v obcích a menších městech (ne tak u velkých měst) lze předpokládat, že občané budou dobře obeznámeni s tím, co se starostovi klade za vinu a proč by jej tedy měli odvolat. Odvolání prostřednictvím orgánů veřejné moci (zastupitelstvem, soudem) zase skýtá předpoklad kvalifikovanějšího posouzení důvodnosti odvolání.

Nelze tedy konstruovat cestu, kdyby o osudu starosty rozhodoval státní úřad podřízený vládě (např. krajský úřad). Bylo by rovněž značně nesystematické, aby o odvolání starosty mohlo rozhodovat více orgánů podle toho, zda měl starosta porušit povinnosti v oblasti samostatné či přenesené působnosti. Nelze než souhlasit, aby přímo volený starosta byl odvolatelný pouze za porušování svých povinností stanovených právními předpisy. Jak uvedeno shora, mandát přímo voleného starosty má vysokou legitimitu, nelze proto stanovit, aby důvodem odvolání mohlo být nedodržení či porušení usnesení zastupitelstva či vlastního volebního programu starosty. Tyto situace mohou vyřešit jedině až nové volby. Samozřejmě že by starosta měl být odvolatelný v případě, kdy jeho nepřítomnost nebo nezpůsobilost k výkonu funkce přesahuje určitou dobu.

Občanský impeachment vyžaduje, aby byl vyvolán teprve na základě odpovídajícího návrhu – buď petice občanů nebo kvalifikovaného usnesení zastupitelstva s vyšší žádanou většinou členů zastupitelstva. Samotný návrh by mohl být přezkoumán správním soudem ve zkráceném řízení, tzn. soud by mohl ověřit, zda konkrétní důvody návrhu na odvolání jsou slučitelné s těmi, které zákon vypočítává pro odvolání starosty. Následné rozhodnutí občanů v referendu o odvolání starosty by bylo konečné.

Známé zahraniční úpravy pro odvolání starosty znají i možnost samostatného odvolání starostou rozhodnutím zastupitelstva, příp. soudem. Takové pojetí však naráží na problém, že občany volený starosta by byl odvolán nikoli přímo jimi.

### *Závěr*

Sdružení místních samospráv proto k přímé volbě starosty diskutuje následující návrhy řešení:

- 1. přímá volba starosty** (primátora) v čele obce, města s tím, že by byl osobně odpovědným za výkon veřejné správy na daném území, tedy i za chod úřadu; takový návrh vyžaduje hlubší zásah do stávajícího znění zákona o obcích,
- 2. volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu, u velkých měst v systému dvoukolové absolutní většiny,**

- 3. ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgány obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit,**
- 4. volit zastupitelstvo na principu poměrné volby,**
- 5. rozdělit kompetence** tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi (primátorovi) by byla svěřena exekutivní funkce; inspirativní je úprava slovenská,
- 6. odvolávání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.**