



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.
Ing. Mgr. Martin Kuta

Srovnávací studie č. 5.305
listopad 2010, aktualizace říjen 2014



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah:

OBEČNÁ VÝCHODISKA.....	2
PŘÍKLADY ZEMÍ S PŘÍMOU VOLBOU STAROSTŮ.....	3
MAĎARSKO.....	3
POLSKO.....	4
SLOVENSKO.....	4
SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO.....	5
RAKOUSKO.....	8
MOŽNÉ ARGUMENTY PRO A PROTI ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ.....	11
LITERATURA.....	12

Obecná východiska

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

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

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

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

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

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

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

Příklady zemí s přímou volbou starostů

Maďarsko

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

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

Článek 44/A maďarské ústavy stanoví, že zastupitelstvo:

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

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

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

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

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

Polsko

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

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

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

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

Slovensko

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

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

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

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

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

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

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

Spolková republika Německo

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

⁴ Zákon č. 13/1990 Z.z.

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

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

Přímá volba starostů v ostatních spolkových zemích se stala předmětem politické diskuze v době po sjednocení Německa. S rozdílnou tradicí místní samosprávy a rozdílnou přenesenou působností se postavení starostů v nových spolkových zemích liší od starých. Nejvýraznější změnou je vztah starosty k radě, potažmo zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce, pro které se používá v některých zemích označení rada (*Gemeinderat*, *Stadttrat*, případně *Gemeindevertretung* a *Stadtparlament*), je přímo volené. Základní pravomocí rady je určovat hlavní linii rozvoje obce a schvalovat vyhlášky. Ve vztahu k přímo volenému starostovi se uplatňuje pravomoc rady volit vysoké správní úředníky, kteří se stávají zástupci starosty (Bavorsko), členy magistrátu (Hesensko), či jako ve většině spolkových zemí tzv. přidělenci (Sasko)⁸. Vztah rady a starosty dále ovlivňuje to, jestli starosta radě předsedá a v radě disponuje hlasovacím právem (Bádensko-Würtembersko), či si rada volí předsedu ze svého středu a disponuje i možností odebrat starostovi pravomoci v době konání jeho mandátu (Dolní Sasko).

Většinový dvoukolový systém umožňuje zvolení v prvním kole, pokud kandidát získá více než 50 % odevzdaných platných hlasů. Pokud nikdo nezvítězí, následuje druhé kolo⁹. V jednotlivých zemích se ovšem liší, zdali postupují pouze dva kandidáti či větší počet kandidátů. Rovněž se liší, za jak dlouho se druhé kolo koná.

Vztah starosty a rady je v **Bavorsku** vymezen zákonem (tzv. obecní řád). Rada má výkonné pravomoci v plném rozsahu, pokud zákon nestanoví, že se jedná o výlučnou pravomoc starosty. Jeho pravomoci jsou vymezeny v čl. 37 obecního řádu. Rada nemá pravomoc starostu odvolat a starosta nemá pravomoc navrhnout rozpuštění zastupitelstva.¹⁰

Vlastní volba starostů v Bavorsku probíhá podle třetí části zákona o volbách do obecních a krajských zastupitelstev z roku 2006 (*Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz*, GLKrWG 2006¹¹). Kandidovat na starostu může ten, kdo v den voleb je německým občanem podle

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

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

⁸ JÜPTNER, P. Německo. In: P. Jüptner, M. Políneck, K. Švec. *Evropská lokální politika*. Praha: IPS FSV UK, 2007, s. 65.

⁹ Germany: Administration Meets Community: Arthur Edwards and Job van der Meer In: H. Daemen & L. Schaap (eds). *Citizen and city; developments in fifteen local democracies*. Delft: Eburon, 2000, str. 95-109.

¹⁰ Germany: Administration Meets Community: Arthur Edwards and Job van der Meer In: H. Daemen & L. Schaap (eds). *Citizen and city; developments in fifteen local democracies*. Delft: Eburon, 2000, str. 95-109.

¹¹ 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 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <http://www.gesetze-bayern.de/jportal/portal/page/bsbayprod.psml?>

základního zákona, dosáhl věku osmnácti let a v dané obci má trvalé bydliště alespoň tři měsíce před volbami¹². Zákon také obsahuje výčet případů, ve kterých kandidát pozbývá svého pasivního práva. Jedná se především o ztrátu způsobilosti, soudní rozhodnutí, zadržení v cele předběžného zadržení atd. Bavorský případ je rovněž specifický tím, že na uvolněného starostu nesmí kandidovat ten, kdo před zahájením funkčního období dosáhl věku 67 let (čl. 39 GLKrWG). Funkční období uvolněného i neuvolněného starosty je shodně šestileté. Jestliže v průběhu funkčního období rady dojde k uvolnění postu starosty, konají se nové volby. Takto zvolený starosta vykonává svou funkci do skončení mandátu zastupitelstva (čl. 41 a 42 GLKrWG).

Starostou se stává ten, kdo ve volbách získá nadpoloviční většinu hlasů. Pokud nikdo nadpoloviční většinu nezíská, koná se v neděli za dva týdny druhé kolo. Do druhého kola postupují ti kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů v prvním kole. V druhém kole se rozhodne na základě absolutní většiny hlasů. V případě, že jeden z kandidátů před druhým kolem odstoupí, konají se nové volby (čl. 46 GLKrWG).

Právně navrhnout kandidáta na starostu disponují politické strany a volební skupiny. Volební skupinou se pro účely tohoto zákona myslí sdružení fyzických osob podílejících se na veřejném životě v dané obci. Každá strana a skupina má možnost navrhnout pouze jednoho kandidáta. Pro registraci kandidáta s podporou určité strany či volební skupiny je potřeba, aby daná politická strana či skupina měla zastoupení v dané obci z minulých komunálních voleb či získala v zemských či evropských volbách alespoň 5 % hlasů (čl. 27 GLKrWG). Pokud strana nebyla zastoupena v komunálním a zemském zastupitelstvu, či nezískala určitá procenta ve volbách do Evropského parlamentu, je potřeba, aby kandidátovi vyjádřil podporu i určitý počet občanů. Tento počet se stanovuje podle počtu obyvatel dané obce (čl. 27 GLKrWG).

V **Sasku** starosta předsedá obecnímu zastupitelstvu (Gemeindeverwaltung) a zároveň vede obecní radu (Gemeinderat). Předsedá také všem výborům zastupitelstva.

Pravomoci a postavení starosty v komunálním systému v Sasku vymezuje zákon o saském obecním zřízení (Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, SächsGemO 2003 ve znění pozdější předpisů z roku 2014¹³). Zákon upravuje, za jakých podmínek se kandidát může stát starostou. Kandidátem se může stát také jakýkoli občan Evropské unie, který v dané obci má

[showdoccase=1&doc.id=jlr-KomWGBY2006rahmen&doc.part=X](#).

¹² V případě uvolněných starostů se v některých obcích ostatních německých zemí tato podmínka nevyžaduje.

¹³ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (SächsGemO), Rechtsbereinigt mit Stand vom 1. Januar 2014 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW:

http://www.infoseiten.slpb.de/fileadmin/daten/dokumente/Gemeindeordnung_2014.pdf.

trvalý pobyt. Oproti bavorskému případu platí, že kandidát nesmí být starší 64 let. Nevolitelným je i kandidát, kterému právo na zvolení odebral jakýkoli soud v členském státu EU (§ 49 SächsGemO). Funkční období starostů v Sasku je sedmileté. Termín voleb určuje obecní rada. V případě uvolnění postu starosty se nové volby musí rada vyhlásit nejpozději ve lhůtě do tří měsíců.

K vlastní volbě starosty zákon o saském obecním zřízení odkazuje na zákon o komunálních volbách (Kommunalwahlgesetz, KomWG 2003¹⁴). Kandidátem na starostu se může stát ten občan, kterého navrhla politická strana, místní občanské sdružení a jednotliví občané. Každá zmocněná osoba může navrhnout pouze jednoho kandidáta (§ 41 KomWG). Každý kandidát musí ještě před volbami podepsat prohlášení, podle něhož před rokem 1989 nebyl členem bývalé komunistické strany Německé demokratické republiky a nepodílel se na represích minulého režimu.

Vlastní volba probíhá následujícím způsobem. Starostou se stává ten, kdo získá nadpoloviční většinu hlasů. Pokud žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu hlasů, koná se nová volba. Do tohoto nového kola mohou po novele z roku 2013 nastoupit všichni kandidáti, kteří se účastnili již kola prvního. Ve „druhém“ kole ke zvolení stačí, pokud kandidát získá nejvyšší počet hlasů (tzv. relativní většinu)¹⁵.

Podle zákona o obecním zřízení může většina obyvatel obce odvolat starostu (§ 51 odst. 7 SächsGemO).

Rakousko

Článek 117 odst. 2¹⁶ spolkové ústavy stanovuje, že občané přímo volí obecní zastupitelstvo. To volí starostu. Jednotlivé zemské ústavy mohou určit, že volba starosty probíhá přímo (čl. 117 odst. 6). Vlastní volby starosty obvykle probíhají na principu dvoukolové absolutně většinové volby s postupem dvou nejsilnějších kandidátů do druhého kola¹⁷.

Ve **Vorarlbersku** probíhají „jakoby“ přímé volby starostů. Pravomoc navrhnout kandidáty do obecního zastupitelstva a na starostu disponují ve Vorarlbersku politické strany. Stranickým kandidátem na starostu je kandidát umístěný na první místo kandidátní listiny pro volby do

¹⁴ Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) vom 5. September 2003 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: http://www.smi.sachsen.de/download/SMI/KomWG_2003.pdf.

¹⁵ Bürgermeisterwähler – Infoseite.slpb.de [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <http://www.infoseiten.slpb.de/politik/sachsen/sachsen-allgemein/kommunalwahlen/buergermeisterwahlen/>.

¹⁶ Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=52166>.

¹⁷ Gemeinderatswahlen sowie Bürgermeisterwahlen [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320621.html>.

obecního zastupitelstva (§ 21 GWG¹⁸). Ta strana, která pro svou kandidátní listinu získala alespoň jeden mandát a zároveň získala alespoň polovinu hlasů nutných pro zvolení starosty (absolutní většina hlasů v dané obci), získává pro svého kandidáta post starosty (§ 48 GWG). Pokud žádná strana se ziskem mandátu v zastupitelstvu nezískala polovinu odevzdaných hlasů v dané obci, koná se druhé kolo volby starosty, kde rozhoduje nejvyšší počet hlasů odevzdaných pro danou stranu, potažmo kandidáta na starostu (§ 51 GWG).

Ačkoli se komunálních voleb mohou účastnit jak rakouští občané, tak i občané ze zemí EU s trvalým bydlištěm v dané obci, starostou se ve Vorarlbersku může stát pouze rakouský občan.

Volby starostů v **Tyrolsku** probíhají obdobně jako v případě Vorarlberska¹⁹.

Starostové v **Salcbursku** jsou zvoleni opět „jakoby“ přímo tím, že volič volí stranické kandidátní listiny. Mandáty se jednotlivým stranickým listinám přidělují na základě d'Hondtovy metody volebního dělitele (seřazení zisků hlasů podle průměrů na jeden mandát; § 76²⁰). Starostou se stane ten kandidát, který získal mandát a také nadpoloviční většinu všech hlasů (§ 77). Při nenaplnění této podmínky se koná druhé kolo, do kterého postupují kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů. Druhé kolo musí proběhnout do osmi dnů od komunálních voleb. Ve druhém kole rozhoduje nejvyšší počet hlasů (jedná se o absolutní většinu hlasů). V případě shody hlasů vybere zastupitelstvo starostu ze svého středu (§ 78).

Starostou se může stát pouze občan Rakouska (§ 36 odst. 2).

V **Korutanech** se aplikuje obdobný systém jako v Salcbursku. Kandidát kandidující na starostu musí být na stranické kandidátní listině označen. Voliči mají možnost k jeho jménu poznamenat pro (Ja), či proti (Nein). Starostou se stane ten kandidát, který je zvolen do obecního zastupitelstva a zároveň získá nadpoloviční většinu hlasů (§ 84 K-GBWO²¹). Pokud byl pouze jeden kandidát na starostu, stane se starostou v případě, že součet hlasů pro je vyšší než součet hlasů proti. Pokud kandidát na starostu nezíská mandát v zastupitelstvu či v případě nezvolení starosty prostřednictvím součtu hlasů pro a proti, koná se do dvou týdnů

¹⁸ Gesetz über das Verfahren bei Wahlen in die Gemeindevertretung und des Bürgermeisters (Gemeindewahlgesetz, GWG) [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <http://voris.vorarlberg.at/VorisDownload/0/0601.pdf>.

¹⁹ Podle právního předpisu Gesamte Rechtsvorschrift für Tiroler Gemeindewahlordnung (TGWO) 1994 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000186>.

²⁰ Gesamte Rechtsvorschrift für Salzburger Gemeindewahlordnung 1998 (SGWO) [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001108&ShowPrintPreview=True>.

²¹ Gesamte Rechtsvorschrift für Kärntner Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlordnung 2002 (K-GBWO) [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000047>.

druhé kolo. Do druhého kola postupují ti kandidáti, kteří se stali členy zastupitelstva a získali nejvyšší počet hlasů. Mezi nimi potom rozhoduje absolutní většina hlasů.

Ve spolkové zemi **Horní Rakousy** probíhá volba starosty na polopřímém principu (§ 25 Oö. GemO 1990²²). Společně s volbou obecního zastupitelstva probíhají také volby starosty. Starostu navrhuje politické strany. Každá politická strana nominuje kandidáta na starostu svého prvního kandidáta na kandidátní listině. Pokud tento kandidát neobdrží většinu hlasů, koná se druhé kolo výběru. Do druhého kola postupují ti kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů. Z těchto dvou kandidátů vyberou starostu všichni členové zastupitelstva. Pokud dojde k uvolnění postu starosty, konají se pouze volby starosty (v případech vyjmenovaných v § 2 odst. 3 Oö. Kommunalwahlordnung, proceduru upravuje § 40 Oö. Kommunalwahlordnung²³). Kandidáta navrhuje politické strany zastoupené v zastupitelstvu. Kandidát musí být členem zastupitelstva. Novým starostou se stane ten kandidát, který v posledních volbách získal nejvyšší počet hlasů. Možnost kandidovat na starostu je podmíněna rakouským občanstvím.

Volby starostů v **Burgenlandu** probíhají v souběhu s volbami do obecního zastupitelstva. Kandidovat na starostu mohou pouze občané spolkové země Burgenland. Voliči mají možnost u jména kandidáta na starostu, kterého určily kandidující politické strany, označit křížek. Starostou se stane ten, kdo získá mandát v zastupitelstvu a zároveň absolutní většinu hlasů (křížků). Pokud kandidát nezíská absolutní většinu hlasů, koná se druhé kolo, do něhož postupují ti kandidáti, kteří získali nejvyšší počty hlasů (§ 72 a 73 GemWO²⁴). Starostou se stává ten, kdo získá v druhém kole většinu hlasů. Pokud jeden z kandidátů odstoupí, zůstávající kandidát se stává starostou.

Ve Štýrsku a Dolních Rakousích probíhají volby starostů nepřímou přes obecní zastupitelstvo.

Další evropské země, kde se starostové volí přímo:

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

²² Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Gemeindeordnung 1990 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LROO&Gesetzesnummer=10000288>.

²³ Gesamte Rechtsvorschrift für Oö. Kommunalwahlordnung 1994 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrOO&Gesetzesnummer=10000481&ShowPrintPreview=True>.

²⁴ Gesamte Rechtsvorschrift für Gemeindegewahlordnung (Burgenland) 1992 [cit. 30. 9. 2014]. Dostupný z WWW: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrBgl&Gesetzesnummer=10000304>.

Možné argumenty pro a proti zavedení přímé volby starostů

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

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

Z pohledu České republiky vznikají v souvislosti se zavedením přímé volby výrazné politické náklady. V první řadě si případné zavedení přímé volby vyžádá ústavní změnu (zejména čl. 101) a následně změnu zákona č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení. Upraven bude muset být i zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí²⁵.

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

V systému obecního zřízení tak dochází k vytvoření modelu, kdy zastupitelstvo schvaluje příslušné obecně závazné normy v rámci výkonu samosprávy a starosta řídí obecní úřad a

²⁵ To jsou pouze základní zákony, např. v Polsku podle jejich internetové sbírky zákonů měnili v souvislosti se zavedením přímé volby starostů 72 zákonů. I v České republice by toto číslo bylo jistě relativně vysoké, záleželo by ovšem na vymezených pravomocích starosty.

výkon státní správy, resp. je odpovědný za výkon správních rozhodnutí a realizaci rozhodnutí zastupitelstva přijatých v rámci samosprávné působnosti.

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

Jako vhodný se proto jeví kombinovaný model, kdy by se starosta volil přímo, ale současně by musel být na kandidátce volebního subjektu kandidujícího do zastupitelstva²⁶. V případě jeho zvolení by se pořadí na listině posunulo o jedno místo. Starosta by tak získal silnější mandát vůči ostatním členům zastupitelstva. Nevýhodou tohoto systému je, že vylučuje kandidaturu nezávislých osobností, které se nechtějí vázat na žádný subjekt.

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

Literatura

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

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

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

Jüptner, P., Polinec, M., Švec, K. Evropská lokální politika. Praha: IPS FSV UK, 2007.

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

²⁶ V podstatě jde o izraelský model přímé volby premiéra.