

PROJEKT TAČR – TL02000540
PŘÍMÁ VOLBA STAROSTŮ

PODKLADOVÁ ANALÝZA MOŽNOSTÍ ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY,
ZAHRANIČNÍCH MODELŮ A ZAHRANIČNÍCH ZKUŠENOSTÍ S
PŘÍMOU VOLBOU

PRAHA 2021

AUTORSKÝ KOLEKTIV POD VEDENÍM

PETRA JÜPTNERA, FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD, UNIVERZITA KARLOVA

BUBENÍČEK VÁCLAV, PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA, ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA

HORNEK JAKUB, FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD, UNIVERZITA KARLOVA

CHARVÁTOVÁ LUCIE, FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD, UNIVERZITA KARLOVA

PRŮDKOVÁ KAROLÍNA, FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD, UNIVERZITA KARLOVA

ROZDĚLENÍ KAPITOL:

PETR JÜPTNER – PŘEDMLUVA

VÁCLAV BUBENÍČEK – KAPITOLY: A), B), C)

JAKUB HORNEK A KAROLÍNA PRŮDKOVÁ – KAPITOLY: D), E), F)

LUCIE CHARVÁTOVÁ – KAPITOLY: G), H), CH)

Obsah

PŘEDMLUVA	7
A) CHORVATSKÁ REPUBLIKA	8
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	8
2. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	16
3. SCHVALOVÁNÍ ROZPOČTU A POZICE STAROSTY	17
4. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	18
5. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	19
6. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A ZASTUPITELSTVA	20
7. KONTROLA STAROSTY	20
8. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY A MÍSTOSTAROSTŮ.....	21
9. VOLEBNÍ ÚČAST.....	22
10. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	24
11. PŘÍPADNÉ KOHABITACE.....	25
12. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	26
13. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	27
14. ZDROJE	29
B) POLSKÁ REPUBLIKA.....	33
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	33
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	36
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	39
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	40
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	40
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	41
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A ZASTUPITELSTVA	42
8. KONTROLA STAROSTY	42
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY A MÍSTOSTAROSTŮ.....	44
10. VOLEBNÍ ÚČAST.....	46
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	47
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE.....	48
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	49
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	50
15. ZDROJE	50
C) SLOVENSKÁ REPUBLIKA	56
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	56
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	62
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	67
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	68

5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	68
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ	70
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A ZASTUPITELSTVA	71
8. KONTROLA STAROSTY	71
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY A MÍSTOSTAROSTŮ	75
10. VOLEBNÍ ÚČAST	78
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	79
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE	82
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	86
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	88
15. ZDROJE	89
D) LITEVSKÁ REPUBLIKA	97
1. VOLEBNÍ SYSTÉM	98
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	101
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	104
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY	106
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	106
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ	107
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A ZASTUPITELSTVA	108
8. KONTROLA STAROSTY	109
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY A MÍSTOSTAROSTŮ	111
10. VOLEBNÍ ÚČAST	112
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	112
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE	113
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	114
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	115
15. ZDROJE	117
E) TYROLSKO, SPOLKOVÁ REPUBLIKA RAKOUSKO	123
1. VOLEBNÍ SYSTÉM	124
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	125
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	127
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY	128
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	129
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ	130
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A RADY	130
8. KONTROLA STAROSTY	131
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY A MÍSTOSTAROSTŮ	132
10. VOLEBNÍ ÚČAST	133
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	135
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE	135

13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	136
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	136
15. ZDROJE	138
F) SALCBURSKO, SPOLKOVÁ REPUBLIKA RAKOUSKO	141
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	142
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	143
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	145
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	146
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI	147
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	148
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A RADY.....	148
8. KONTROLA STAROSTY	149
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY	150
10. VOLEBNÍ ÚČAST.....	151
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	151
12. PŘÍPADNÁ KOHABITACE	154
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	155
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	156
15. ZDROJE	158
G) BÁDENSKO-WÜRTEMBERSKO, SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO.....	162
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	164
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	166
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	169
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	171
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI.....	171
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	174
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A RADY.....	174
8. KONTROLA STAROSTY	174
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY	175
10. VOLEBNÍ ÚČAST.....	176
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ	178
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE.....	178
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ	179
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY	180
15. ZDROJE	181
H) BRANIBORSKO, SPOLKOVÁ REPUBLIKA NĚMECKO	186
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	188
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU	191
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY	195
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	198

5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI.....	198
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	201
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A RADY.....	201
8. KONTROLA STAROSTY.....	201
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY.....	203
10. VOLEBNÍ ÚČAST.....	203
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ.....	205
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE.....	205
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ.....	206
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY.....	207
15. ZDROJE.....	208
CH) ITALSKÁ REPUBLIKA.....	212
1. VOLEBNÍ SYSTÉM.....	213
2. VZTAH STAROSTY K ZASTUPITELSTVU.....	217
3. VZTAH STAROSTY A EXEKUTIVY.....	219
4. ROZSAH IMPLEMENTACE PŘÍMÉ VOLBY.....	223
5. PODOBA S EXEKUTIVNÍMI MODELY NA VYŠŠÍ ÚROVNI.....	223
6. ZPŮSOB ODVOLÁNÍ STAROSTŮ.....	226
7. (NE)SOUBĚH VOLEBNÍHO OBDOBÍ STAROSTY A RADY.....	227
8. KONTROLA STAROSTY.....	227
9. ODMĚŇOVÁNÍ STAROSTY.....	229
10. VOLEBNÍ ÚČAST.....	229
11. PODÍL ODVOLANÝCH STAROSTŮ.....	230
12. PŘÍPADNÉ KOHABITACE.....	230
13. POSTOJE AKTÉRŮ A VEŘEJNOSTI K PŘÍMÉ VOLBĚ.....	230
14. DOPADY NA POZICI STAROSTŮ V SYSTÉMU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY.....	232
15. ZDROJE.....	234
I) TABULKOVÉ PŘEHLEDY.....	237
1. SROVNÁNÍ STAROSTŮ VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH.....	237
2. SROVNÁNÍ MÍSTOSTAROSTŮ VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH.....	240
3. SROVNÁNÍ ZASTUPITELSTEV VE ZKOUMANÝCH ZEMÍCH.....	243

Předmluva

Podkladová analýza je jedním ze dvou závazných výstupů projektu TAČR PŘÍVOS (TL02000540) a byla zpracována konsorciem Univerzity Karlovy a České zemědělské univerzity. Skládá se z případových studií konkrétních parametrů a dopadů přímé volby starostů v celkem devíti vybraných evropských zemích. Zadání parametrů bylo pro všechny případové studie jednotné a bylo konzultováno s Ministerstvem vnitra jako aplikačním garantem projektu. Samotné případové studie vznikly v letech 2020-2021 na základě studia odborné zahraniční literatury a zejména zahraničních cest, během nichž byly provedeny rozhovory se zahraničními odborníky, představiteli veřejné správy, a byly zajištěny legislativní dokumenty v původních jazycích, které si řešitelský tým sám nebo s pomocí profesionálních překladatelů z projektových prostředků přeložil. Výsledné studie pak prošly několika koly revizí na základě připomínek aplikačního garanta i vedoucího řešitelského týmu. Do našeho projektu negativně zasáhla pandemie COVID-19, která nám výrazně zkomplikovala zužitkování přínosu zahraničních cest, nicméně projekt samotný neohrozila. Podkladová analýza jako projektový výsledek „Vsouhrn“ plní v projektu zejména dvě základní role:

- a) slouží jako podkladový materiál k dalším výstupům projektu, zejména stavebnicovému řešení případné přímé volby starostů v České republice – lze v ní v případě potřeby dohledat podrobné informace, o které se řešitelský tým v dalších výstupech opírá,
- b) slouží jako univerzální analytický materiál k zahraničním úpravám přímé volby starostů pro veřejnou správu, politické aktéry i zájmová sdružení obcí.

V návaznosti na výše zmíněné role je nutné zdůraznit a připomenout, že předložená podkladová analýza sama o sobě nepředstavuje doporučení pro Českou republiku. Role řešitelského týmu je odborná a smyslem celého projektu TAČR PŘÍVOS bylo (prostřednictvím dalších výstupů projektu) připravit možné variantní a bezpečné řešení přímé volby starostů pro případ, že by se pro její zavedení rozhodla některá z budoucích vlád České republiky. Zároveň je potřeba připomenout, že problematika přímé volby starostů je složitá a ze své podstaty interdisciplinární a má tak kromě právních, veřejnosprávních a politických rovněž ekonomické nebo dokonce sociologické implikace.

Petr Jüptner
hlavní řešitel projektu TAČR PŘÍVOS

A) Chorvatská republika¹

(Republika Hrvatska)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	556 (z toho 127 měst + Záhřeb)
Velikost a charakter obcí:	7 384 obyv. / obec (57 % městského obyvatelstva [OSN 2018])
Implementace přímé volby:	od r. 2009 (všechny obce)
Volební systém:	princip absolutní většiny (dvoukolový většinový systém)
Exekutivní model:	starosta je jediným výkonným orgánem obce
Odvolání starosty:	referendum vyvolané voliči (20 %) či zastupitelstvem (² / ₃); vládou v procesu schvalování rozpočtu

1. Volební systém

Aktivní volební právo

Voliči, kteří mají právo volit představitele místní a regionální samosprávy, jsou občané Chorvatska starší 18 let, jež mají na území daných obcí a krajů bydliště [čl. 2 zákona o místních volbách (ZMV)]. Voličem se za stejných podmínek může stát i občan jiného členského státu EU, který se

¹ Vzhledem k účelu a charakteru textu bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či regionální samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě, přestože se rovnocenně vztahují na všechny bez ohledu na pohlaví. Ze stejného důvodu jsou některé pojmy a názvy orgánů přizpůsobeny jejich analogiím používaným v českém prostředí, avšak vždy s upozorněním a pouze do té míry, aby nedošlo k jejich záměně či zkreslení (např. název postu představitele regionálního exekutivního orgánu je ve studii překládán jako župan [hr. *župan*], přestože se lze občas setkat s pojmem ‚prefekt‘ vycházejícím pravděpodobně z anglického překladu [*county prefect*]; obdobně jsou chorvatské regiony nazývány jako župy, příp. kraje [hr. *županije*], které jsou v některých textech občas označovány za okresy či hrabství).

Na zákony je v textu převážně odkazováno formou zkratky daného zákona s určením příslušného článku aktuálního textu zákona. Odkazy na konkrétní Úřední věstníky, kde byly zákony a jejich novely publikovány, jsou uvedeny v seznamu legislativy. Pro účely studie byly použity především verze získané na Ministerstvu správy Chorvatské republiky platné k březnu 2020, nicméně některé zákony byly následně (i několikrát) novelizovány (např. zákon o místních volbách byl v souvislosti s pandemií v dubnu 2020 novelizován o možnost odložení předčasných voleb vládou [NN 42/20]; následně v prosinci 2020 v daném zákonu došlo ke změně způsobu volby členů zastupitelstev z řad menšin a v zákoně o místní a regionální samosprávě k úpravě počtu členů zastupitelstev [NN 144/20]). Při revizi studie v roce 2021 byly významné změny do textu zakomponovány formou poznámek či úpravy údajů.

nicméně musí 30 dní před konáním voleb zaregistrovat do seznamu voličů, ve kterém po volbách zůstává, pokud o vymazání sám nepožádá [čl. 2, odst. 3 ZMV; čl. 2, 3 a 5 NN 92/10; čl. 128 ÚHR].

Pasivní volební právo a podmínky nominace

Právo být volen starostou nebo županem a jejich zástupcem má volič s chorvatským občanstvím, který má na území dané samosprávné jednotky alespoň půl roku registrované trvalé bydliště [čl. 3 ZMV]. Občan jiného státu EU tudíž nemá pasivní volební právo v případě exekutivních orgánů místní a regionální samosprávy, nicméně může kandidovat na post zastupitele obce, města či kraje, a to za stejných podmínek jako chorvatští občané [čl. 6 NN92/10; rozhovor 2]. Pro kandidaturu do zastupitelstev je sice nastavena podmínka bydliště na území dané samosprávné jednotky, avšak minimální časový limit registrovaného trvalého bydliště stanovený není [čl. 3, odst. 1 ZMV].

Kandidáty na starostu mohou nominovat politické strany i občané (resp. voliči)² [čl. 9, odst. 2]. Pro nominaci kandidáta na starostu je vyžadovaný minimální počet podpisů voličů podporujících jeho kandidaturu, přičemž podpisy musí předložit i politické strany (na rozdíl od

Tabulka 1: Minimální počet podpisů vyžadovaný k podpoře kandidatury voličských kandidátů do zastupitelstva obce nebo kraje a k podpoře kandidatury (i stranického) kandidáta na starostu či župana

Počet obyvatel obce / kraje / národnosti	Minimální počet podpisů voličů	
	zastupitelstva	starosta / župan
do 350	25	35
351 až 500	35	50
501 až 1 000	50	80
1 001 až 2 500	70	100
2 501 až 5 000	110	150
5 001 až 10 000	180	250
10 001 až 20 000	250	450
20 001 až 35 000	400	600
35 001 až 60 000	600 (400)*	900 (600)*
60 001 až 100 000	800 (400)*	1 200 (600)*
100 001 až 200 000	1 000 (400)*	1 500 (600)*
200 001 až 300 000	1 400 (400)*	2 500 (600)*
300 001 až 500 000	1 800 (400)*	3 200 (600)*
nad 500 000	2 500 (400)*	5 000 (600)*

* počet podpisů v případě kandidátní listiny / místostarosty národnostní menšiny

Zdroj: čl. 11, 12 a 108 zákona o místních volbách

² Na hlasovacím lístku nezávislého kandidáta se místo politické strany uvádí ‚Kandidát skupiny voličů‘ (hr. *Kandidat grupe birača*) [viz čl. 19, odst. 3 ZMV].

kandidátů do zastupitelstva, kde daná podmínka platí jen u nezávislých, resp. voličských kandidátů) [čl. 10 ZMV]. Potřebný minimální počet podpisů zobrazuje tabulka 1.

Při sestavování kandidátních listin je navíc povinnost dodržovat zásadu rovnosti žen a mužů [čl. 9, odst. 3 ZMV], což dle zákona o rovnosti žen a mužů (ZRŽM) znamená, že zastoupení některého z pohlaví na kandidátních listinách by neměl být nižší než 40 % [viz čl. 15 a čl. 12, odst. 3 ZRŽM].

Zákonné překážky kandidatur a neslučitelnost funkcí

Na posty starosty, župana, jejich zástupců a ostatně ani člena zastupitelstva obce či kraje nesmí kandidovat policisté, vojáci či zaměstnanci ozbrojených sil a osoby, které byly pravomocně odsouzeny (i podmíněčně) k trestu odnětí svobody na dobu delší než půl roku, a to za trestné činy, které ZMV s odkazem na trestní zákoník taxativně vyjmenovává v rozsahu téměř dvou normostran. [viz čl. 13 ZMV] Zákon taktéž zakazuje kandidaturu na post starosty a župana současně [čl. 14, odst. 1 ZMV].

Funkce starosty, župana a jejich zástupců je neslučitelná s funkcí zastupitele příslušné samosprávné jednotky (nicméně starosta může být členem krajského zastupitelstva a župan členem obecního zastupitelstva). ZMV navíc uvádí seznam řady dalších postů a povolání, které nemohou starostové a župani zastávat; mezi jinými např. prezident republiky, člen vlády, soudce, rektor univerzity, řada vrcholných vládních úředníků atd. [viz čl. 89 ZMV]

Den konání voleb a délka funkčního období

Řádné volby členů zastupitelstva a starostů se konají každé čtyři roky třetí neděli v květnu od 7:00 do 19:00 [čl. 7, odst. 1 a čl. 74, odst. 1 ZMV]. Z daného vyplývá, že funkční období starostů a zastupitelů může být maximálně čtyřleté.

Hlasovací lístky a způsob hlasování

Kandidáti na starostu / župana

Zajímavým faktem v případě chorvatského obecního a krajského zřízení je, že starosta a župan nekandidují samostatně, ale společně se svým předem stanoveným zástupcem (či dvěma zástupci v případě větších měst a krajů). Kandidáti na post starosty či župana a jejich zástupci jsou uvedeni na jednom hlasovacím lístku v abecedním pořadí dle příjmení kandidáta na starostu / župana a volič hlasuje zakroužkováním pořadového čísla preferovaného kandidáta. [čl. 99, odst. 4 a čl. 100, odst. 2 ZMV] Ve druhém kole se kandidáti uvádějí v pořadí dle počtu získaných hlasů v prvním kole (v případě rovnosti hlasů v abecedním pořadí) [čl. 100, odst. 3 ZMV].

Kandidáti na post zastupitele

Pro volbu zastupitelů obce či kraje se používá jeden hlasovací lístek, na kterém jsou volební strany (se jménem lídra strany, nikoli však se seznamy kandidátů)³ uvedeny v abecedním pořadí dle jejich názvů (v případě koalic dle názvu první uvedené strany) [čl. 24, odst. 2 ZMV]. Volič má k dispozici jeden hlas, který odevzdává preferované straně zakroužkováním jejího pořadového čísla [čl. 82, odst. 3 a 4 ZMV]. Preferenční hlasy nejsou k dispozici.

Volební obvody a způsob výběru vítězů voleb (volební formule)

Volba starosty/župana

Vzhledem k faktu, že starostové a župani jsou voleni přímo, obec, resp. kraj tvoří pro danou volbu jediný volební obvod [čl. 88 ZMV]. Pro volbu starostů a županů se používá tzv. dvoukolový volební systém, tj. většinový volební systém postavený na principu absolutní většiny. Na základě daného principu se vítězem voleb stává kandidát, který získá nadpoloviční většinu hlasů. [čl. 94 ZMV]⁴ Pokud žádný z kandidátů nedosáhne nad 50 % hlasů, dva týdny poté se koná druhé kolo voleb, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola [čl. 95 ZMV].⁵ Ve druhém kole je za vítěze voleb prohlášen kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Pokud oba získají stejný počet hlasů, koná se dle stejného principu třetí kolo.⁶ Jestliže i ve třetím kole dojde k rovnosti hlasů, volby se opakují. [čl. 97 ZMV]

Volba zastupitelů

Zastupitelé obcí a krajů jsou voleni poměrným volebním systémem v jednom vícemandátovém volebním obvodě (velikost volebních obvodů, tj. počet členů zastupitelstva zobrazuje tabulka 2), který tvoří voliči území dané samosprávné jednotky [čl. 76 ZMV]. Umělý volební práh pro postup do skrutinia je stanoven na 5 % platných hlasů [čl. 84, odst. 1 ZMV]. Stranám, které překročily

³ Počet kandidátů do zastupitelstva obce nebo kraje na kandidátních listinách stran musí odpovídat počtu volených zastupitelů. Pokud je kandidátů na kandidátní listině více, kandidáti s vyššími pořadovými čísly se vyřadí. V případě nižšího počtu kandidátů je kandidátní listina považovaná za neplatnou. [viz čl. 18, odst. 2 a 3 ZMV]

⁴ Daný princip se neaplikuje, pokud kandiduje jen jeden nebo dva kandidáti. V takovém případě mandát získává kandidát s nejvyšším počtem hlasů (tj. neplatí podmínka nadpoloviční většiny hlasů) [čl. 94, odst. 3 ZMV].

⁵ Pokud by došlo k rovnosti počtu hlasů mezi více než dvěma kandidáty na prvním místě nebo mezi dvěma a více kandidáty na druhém místě, pak do druhého kola postupují všichni kandidáti s takovýmto nejvyšším počtem hlasů. Ve druhém kole se pak aplikuje opět princip absolutní většiny [čl. 95, odst. 3 a 4 ZMV], což teoreticky může vést ke konání třetího kola voleb, pokud žádný z kandidátů opět nezíská nadpoloviční většinu hlasů.

⁶ Třetí kolo se prozatím konalo jen jednou, a to v roce 2017 v případě volby starosty města Stari Grad na ostrově Hvar [rozhovor 4].

danou volební klausuli, se rozdělují mandáty prostřednictvím d'Hondtovy volební formule [čl. 84. odst. 2 ZMV].⁷ Jednotliví kandidáti získávají mandát v pořadí, jak byli uvedeni na registrovaném seznam kandidátů (na hlasovacím lístku se zobrazuje jen jméno strany a lídra strany; nejsou tak k dispozici ani žádné preferenční hlasy).

Tabulka 2: Počet členů zastupitelstev obcí a krajů
dle počtu obyvatel samosprávné jednotky

Počet obyvatel obce / kraje	Počet zastupitelů	
	obec	kraj
do 1 000	7	-
1 001 až 2 500	9	-
2 501 až 10 000	13	-
10 001 až 20 000	15	-
20 001 až 35 000	19	-
35 001 až 60 000	21	27
60 001 až 100 000	27	31
100 001 až 200 000	31	37
200 001 až 300 000		41
nad 300 000		47

Zdroj: čl. 28 ZMRS

Zastoupení národnostních menšin v zastupitelstvu

V souladu s ustanovením ústavního zákona o právech národnostních menšin (ÚZPNM) [viz čl. 7 ÚZPNM] se určuje počet zastupitelských křesel, které mají být obsazeny reprezentanty národnostních menšin, a to poměrem odpovídajícím podílu členů národnostní menšiny v dané obci [čl. 104, odst. 1 ZMV].⁸ Obsazení zastupitelských postů reprezentanty národnostních menšin však neprobíhá formou rezervace daných křesel, ale jejich doplněním po proběhnutých volbách, pokud během nich nebyl zvolen přiměřený počet zastupitelů zastupujících příslušnou menšinu (celkový počet zastupitelů se tak navýší o potřebný počet členů zastupitelstva z řad národnostních menšin) [viz čl. 107, odst. 2 ZMV]. Doplnění daných zastupitelských křesel kandidáty, jež jsou členy národnostní menšiny, probíhá v souladu s d'Hondtovou metodou, resp. pokračováním v rozdělování mandátů (nárok na obsazení následujícího dodatečného křesla má strana, která by měla nárok na následující mandát atd.) [viz čl. 107, odst. 3–8 ZMV]. Pokud žádná ze stran tímto

⁷ Jedná se tedy o stejnou volební formuli, která se používá při určení počtu mandátů volebních stran v komunálních volbách v ČR, nicméně s tím rozdílem, že v případě rovnosti podílů i celkového počtu hlasů stran nerozhoduje los, ale dané strany získávají mandát (počet členů zastupitelstva pak může být vyšší) [viz čl. 84, odst. 3 a 4].

⁸ V menších obcích mají menšiny s alespoň 5 % nárok minimálně na jednoho zastupitele [čl. 104, odst. 2 ZMV].

způsobem není schopna doplnit chybějící křeslo pro zástupce národnostní menšiny, berou se v úvahu i strany, které nepřekročily 5 % klausuli [čl. 107, odst. 7 ZMV]. Pokud ani tak se nepodaří naplnit požadovaný počet zastupitelů z řad národnostních menšin, vláda vyhlásí dodatečné volby pouze pro dané zastupitele [čl. 107, odst. 8 ZMV].⁹

Situace mezi prvním a druhým kolem

Druhé kolo se koná čtrnáct dní po prvním kole. Na hlasovacím lístku jsou postupující kandidáti uvedeni v pořadí dle výsledku prvního kola; v případě rovnosti hlasů v abecedním pořadí. Ve výjimečných případech, kdy dojde k rovnosti hlasů mezi více kandidáty se může konat i třetí kolo [viz čl. 95, 97 a 100 ZMV].

Vztah mezi volbou zastupitelstva a/nebo rady a volbou starosty

Volba zastupitelů a první kolo volby starosty probíhá ve stejnou dobu. K dispozici jsou tak dva hlasovací lístky. Vzhledem k faktu, že starosta je jediným výkonným orgánem obce [čl. 39, odst. 1 ZMRS], rada obce se v chorvatském systému místní samosprávy nevyskytuje.

Uprázdňení v průběhu volebního období

Mandát starosty, župana nebo jejich zástupců zaniká odstoupením, zbavením způsobilosti k právním úkonům soudním rozhodnutím, pravomocným odsouzením k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než měsíc, změnou trvalého pobytu mimo území dané samosprávné jednotky,¹⁰ ukončením chorvatského občanství, smrtí [čl. 93, odst. 1 ZMV], odvoláním v referendu [čl. 40a ZMRS] či odvoláním vládou v procesu schvalování rozpočtu [viz čl. 69a ZMRS].

Pokud zanikne mandát starosty nebo župana dříve než dva roky před koncem funkčního období, vyhlásí se předčasné volby [čl. 93, odst. 2 ZMV; čl. 40d ZMRS]. Pokud během dvou let do konce volebního období, funkci starosty či župana přebírá v plné míře jeho zástupce (tj.

⁹ Při revizi studie v roce 2021 bylo zjištěno, že novela ZMV z prosince 2020 zrušila doplňování „menšinových“ křesel formou pokračování v rozdělování mandátů pomocí d'Hondtovy metody a ustanovila jejich případné doplnění pouze prostřednictvím dodatečných voleb [viz čl. 19 NN 144/20 (2763)], což je pravděpodobně reakce na občasně snahy některých stran o využití původního mechanismu pro navýšení celkového volebního zisku strategickým umístěním kandidátů národnostních menšin na kandidátní listině [rozhovor 2].

¹⁰ V období vypracovávání studie v Chorvatsku proběhl skandál starostky Anity Nosić obce Lovreć, která změnila své trvalé bydliště do Záhřebu za účelem nákupu bytu, ovšem pozapomněla to sdělit v obci a pokračovala ve funkci několik dalších měsíců [Pandžić 2020]. Po zjištění byla zbavena mandátu a nahradil jí její místostarosta. Současná debata se týká platnosti rozhodnutí, které provedla v období, kdy dle zákona již nebyla starostkou.

místostarosta v případě starosty), resp. první zástupce, pokud jich je více. V případě, že by během daných dvou let zanikl mandát místostarosty či zástupce župana, který zastává jejich funkci, předčasné volby starosty či župana se vyhlásí (do konání voleb příslušnou funkci vykonává vládní komisař) [čl. 39, 40d ZMRS]. V případě, kdyby se předčasné volby měly vyhlásit v kalendářním roce řádných voleb, předčasné volby se neuskuteční [čl. 7, odst. 7 ZMV].

Zanikne-li mandát místostarosty nebo zástupce župana, přičemž starosta či župan stále zastávají svou funkci, předčasné volby se nevyhlašují [čl. 7, odst. 8 ZMV; čl. 40d, odst. 4 ZMRS]. Vyhlašují se však v případě, když se jedná o místostarostu či zástupce župana z řad příslušníků národnostních menšin [čl. 40d, odst. 7 ZMRS].

V případě odvolání starosty nebo župana prostřednictvím referenda, předčasné volby se musí vyhlásit (jejich zástupci jsou totiž odvoláni s nimi) a do konání voleb funkci starosty opět vykonává vládní komisař [čl. 40d, odst. 6 ZMRS].¹¹

Funkční období starostů a županů začíná prvním pracovním dnem po dni vyhlášení výsledků řádných či předčasných voleb a končí nástupem nového starosty či župana [čl. 8, odst. 3 ZMV], přičemž funkční období starostů, županů a jejich zástupců zvolených v předčasných volbách je zkráceno do konání následujících řádných voleb [čl. 8, odst. 4 ZMV].

Vztah starosty k zastupitelstvu

Starosta či kterýkoli jeho místostarosta nesmí být současně členem zastupitelstva [čl. 78, odst. 2 ZMV], což analogicky platí i pro župana a jeho zástupce [čl. 78, odst. 3 ZMV]. Starosta taktéž nepředседá zastupitelstvu, nicméně se jeho zasedání účastní, předkládá zastupitelstvu každého půl roku zprávu o své práci [čl. 35b, 37 ZMRS] a zastupitelé mají právo starostu interpelovat [čl. 35a ZMRS].

Zastupitelstvo si volí předsedu a až dva místopředsedy, kteří jsou voleni na ustavujícím zasedání zastupitelstva většinou hlasů všech zastupitelů. V případě volby dvou místopředsedů, jeden je volen z řad reprezentativní většiny a druhý z řad reprezentativní menšiny na návrh daných skupin. Předseda zastupitelstva reprezentuje zastupitelstvo, nastavuje agendu (body programu) zasedání zastupitelstva, svolává ho a předsedá mu. [čl. 34 ZMRS; rozhovory 3, 4 a 5]

Zastupitelstvo je usnášeníschopné při účasti většiny členů zastupitelstva na jeho zasedání a rozhodnutí se přijímají většinou hlasů přítomných zastupitelů. Statut obce, rozpočet a výroční zpráva o plnění rozpočtu se přijímá většinou hlasů všech členů zastupitelstva. [čl. 36 ZMRS]

¹¹ Nicméně referendum o odvolání starosty nebo župana nelze vyhlásit půl roku po volbách či předcházejícím referendu a taktéž v roce konání řádných voleb [čl. 40b ZMRS].

Sistační pravomoc starosty

Starosta má právo pozastavit výkon obecní vyhlášky (hr. *opcí akt*) do 8 dnů od jejího přijetí zastupitelstvem, pokud usoudí, že daná vyhláška porušuje zákon nebo jiné nařízení [čl. 42, odst. 4 ZMRS]. Následně může požádat zastupitelstvo o odstranění nedostatků vyhlášky do 8 dnů od jejího pozastavení. Pokud tak zastupitelstvo neučiní, starosta uvědomí příslušný orgán státní správy (dle oblasti týkající se obsahu vyhlášky) a předloží mu rozhodnutí o pozastavení vyhlášky [čl. 42 ZMRS], který následně posoudí její zákonnost a vydá potvrzení o platnosti pozastavení vyhlášky starostou nebo naopak prohlásí starostovo rozhodnutí za neopodstatněné a pozastavení zruší, což následně sdělí předsedovi zastupitelstva obce, starostovi a Ministerstvu správy [čl. 80, 80a ZMRS]. Pokud by některý z účastníků nesouhlasil s rozhodnutím příslušného orgánu státní správy, lze zákonnost obecní vyhlášky nechat posoudit Nejvyšším správním soudem [čl. 82 ZMRS].

Poradní orgán starosty

Zastupitelstvo sice může zřizovat pracovní orgány zastupitelstva a volit či odvolávat jejich členy [čl. 35 ZMRS], nicméně starosta žádný poradní orgán dle zákona nemá. Hlavním poradním orgánem starosty je tudíž místostarosta, který je volen současně se starostou. Při zavedení společné volby se uvažovalo o místostarostovi jako o náhradě za zrušení rady [rozhovor 5]. Starosta samozřejmě může vytvořit (neoficiální) poradní skupinu (ve větších městech je to běžná praxe), nicméně většinou se jedná o experty či poradce, kteří nejsou z řad členů zastupitelstva [rozhovory 3 a 5].

Brzdy a rovnováhy

Kromě sistačního práva starosty [čl. 42 ZMRS] a možnosti nepřijmout návrh starosty zastupitelstvem [čl. 35 a 48 ZMRS] je klíčovým bodem z hlediska principu brzd a rovnováh každoroční proces schvalování rozpočtu obce, který je zákonem o místní a regionální samosprávě nastaven tak, aby přiměl oba (jinak na sobě celkem nezávislé) orgány samosprávy ke spolupráci a zamezil případnému zablokování funkčnosti lokální vlády [rozhovor 4, 5].

Starosta jako jediný oprávněný navrhovatel je povinen předložit zastupitelstvu návrh rozpočtu v souladu s náležitostmi a lhůtou stanovenými zákonem o rozpočtu (ZR) [čl. 69 ZMRS; viz ZR]. Pokud starosta nepředloží návrh rozpočtu nebo ho stáhne před hlasováním a nenavrhne nový ve stanovené lhůtě, vláda odvolá starostu i s jeho místostarostou, který byl zvolen současně s ním. Naopak, pokud zastupitelstvo nepřijme návrh rozpočtu předložený starostou nebo nerozhodne alespoň o dočasném financování místní samosprávy, vláda rozpustí zastupitelstvo. [čl. 69a ZMRS]

Ať už nastane první nebo druhá situace, po předčasných volbách je nový starosta povinen do 45 dnů předložit nový návrh rozpočtu a pokud ani tentokrát nedojde k jeho přijetí, vláda rozpustí oba orgány místní samosprávy [viz čl. 69–70, 85a ZMRS].

2. Vztah starosty a exekutivy

Pozice starosty v rámci exekutivy

Starosta je jediným výkonným orgánem obce a hlavním představitelem obce [čl. 39, 42 a 44 ZMRS]. Mezi jeho kompetence patří především příprava návrhů obecních vyhlášek (hr. *opcí akt*), vykonává a zajišťuje provedení rozhodnutí zastupitelstva, zajišťuje správu a hospodaření s obecním majetkem a rozhoduje o nakládání s ním, jmenuje a odvolává zástupce obce v orgánech veřejných institucí a právnických osob zřízených obecním zastupitelstvem a jmenuje a odvolává ředitele obecního úřadu [čl. 48, 53a ZMRS].

Místostarostové a jejich výběr

Místostarostové (zástupci starosty) jsou přímo voleni společně se starosty [viz čl. 39 ZMRS; čl. 94 ZMV].¹² V obcích do 10 000 obyvatel má starosta jednoho místostarostu, zatímco ve městech s více jak 10 000 obyvateli¹³ má starosta 2 zastupitele [čl. 41 ZMRS].¹⁴ V obcích s významným podílem národnostní menšiny se navíc volí místostarosta z řad členů příslušné národnostní menšiny [viz čl. 24, odst. 1 ÚZPNM; čl. 41a ZMRS], který je volen stejným způsobem jako starosta ve druhém kole (tj. volebním systémem postaveným na principu relativní většiny) [čl. 115 ZMV], nicméně odděleně voliči dané národnostní menšiny [čl. 112 ZMV].

V souladu se statutem obce může starosta místostarostu pověřit plněním některých úkolů ze své působnosti (nicméně je za ně stále zodpovědný starosta) [čl. 43 ZMRS]. Místostarosta také

¹² Chorvatští zákonodárci se pravděpodobně inspirovali americkým modelem voleb [Podolnjak 2009: 127].

¹³ Dle definice zákona jsou za města považovány obce s více jak 10 000 obyvateli [viz čl. 5 ZMRS].

¹⁴ Při revizi studie v roce 2021 bylo zjištěno, že novelizace ZMRS z prosince 2020 [NN 144/20 (2762)] ustanovila odlišné hranice počtu obyvatel pro určení počtu místostarostů, čímž jejich celkový počet byl významně zredukován o několik set (oficiálním důvodem změny byly finanční úspory [korespondence s M. Š. ze 4. 11. 2021]). Jednoho místostarostu mají tak nově od května 2021 starostové obcí s 10 000 až 100 000 obyvateli a dva v obcích nad 100 000 obyvatel. [čl. 16 NN 144/20 (2762) mění čl. 41 ZMRS] Z uvedeného vyplývá, že starostové obcí do 10 000 nemají místostarostu, který by byl volen společně s nimi. V takovém případě starosta jmenuje dočasného zástupce starosty z řad členů zastupitelstva, jež by ho případně zastupoval v jeho nepřítomnosti či dočasné neschopnosti vykonávat svou funkci. [čl. 19 NN 144/20 (2762), resp. čl. 43a ZMRS] V případě zániku mandátu starosty se vyhlásí předčasné volby [čl. 15 NN 144/20 (2762) mění čl. 40d ZMRS].

zastupuje starostu během jeho dlouhodobé nepřítomnosti¹⁵ nebo v plné míře v případě, když starostův mandát skončí po dvou letech funkčního období a nebudou vypsány předčasné volby¹⁶ [čl. 40d a 43 ZMRS] (viz také kapitola Uprázdňení v průběhu volebního období).

Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba starostů (a županů) byla zavedena v roce 2007 zákonem NN 109/07 a aplikována na všechny chorvatské obce a města. Starostové byli poprvé přímo voleni ve volbách 2009.

3. Schvalování rozpočtu a pozice starosty

Klíčovou situací z hlediska fungování lokální vlády je proces přijímání rozpočtu. Starosta je povinen do 15. 11. předložit zastupitelstvu návrh rozpočtu v souladu se zákonem o rozpočtu [čl. 69 ZMRS; čl. 37 ZR]. Pokud starosta nepředloží návrh rozpočtu nebo ho stáhne před hlasováním¹⁷ a nenavrhne nový, vláda (na návrh Ministerstva správy) odvolá starostu. Na druhou stranu, pokud zastupitelstvo nepřijme rozpočet předložený starostou, Ministerstvo správy navrhne vládě rozpustit zastupitelstvo [čl. 69a ZMRS].¹⁸

Současný proces schvalování rozpočtu tak odděluje zodpovědnost za přijetí rozpočtu (odvolán či rozpuštěn je orgán, který v procesu selže) a jen částečně přinucuje oba orgány samosprávy ke spolupráci. Dominantní pozice starosty je zde patrná, což má však své historické důvody.

V minulosti byl totiž daný proces schvalování rozpočtu nastaven odlišně. Do roku 2013 bylo jediným orgánem zodpovědným za přijetí rozpočtu zastupitelstvo. V období 2009 až 2013 tímto způsobem bylo rozpuštěno 18 zastupitelstev. Z důvodu možnosti zneužití daného procesu (např. během kohabitace, kdy starosta zajistil neschválení či neprojednání rozpočtu, aby za předpokladu lepších výsledků své strany vyvolal předčasné volby [rozhovor 4; Podolnjak, Gardašević 2013:87]), novela ZMRS z roku 2012 [NN 144/12] zavedla sankce vůči oběma orgánům místní samosprávy, resp. rozšířila rozpuštění zastupitelstva o současné odvolání starosty. Záměrem bylo nejen omezit množství rozpuštěných zastupitelstev a stabilizovat situaci, ale i zvýšit odpovědnost obou orgánů za daný proces a přimět je ke spolupráci. Výsledkem však byl opačný efekt, jelikož v období 2013 až 2017 došlo k současnému rozpuštění zastupitelstva

¹⁵ V obcích, kde se místostarosta nevolí, ho zastupuje pověřený zastupitel [čl. 43a ZMRS].

¹⁶ V obcích, kde se místostarosta nevolí, se předčasné volby vyhlásí [čl. 40d ZMRS]

¹⁷ Důvodem stažení návrhu může být situace, kdy během projednávání zastupitelé odhlasují rozpočtové změny, se kterými starosta nesouhlasí (za plnění schváleného rozpočtu je starosta zodpovědný).

¹⁸ Podrobněji viz kapitolu Vztah starosty k zastupitelstvu, odst. Brzdy a rovnováhy.

a odvolání starostů v 52 případech, což vedlo k opětovné změně tak, jak je popsáno výše [rozhovor 4]. V současném volebním období (od roku 2017) byl kvůli rozpočtu odvolán pouze jediný starosta a rozpuštěno pět zastupitelstev¹⁹. [rozhovor 2 a 3]

Novela z roku 2017 tak naplnila záměr stabilizace místních vlád, resp. zamezení četnosti rozpuštění zastupitelstev a odvolání starostů, nicméně v debatách si vysloužila přezdívku „Lex šerif“ z důvodu, že oproti předchozímu nastavení zákona se výrazně posílila pozice starosty a ve skutečnosti se prostor pro vyjednávání a spolupráci obou samosprávných orgánů podstatně zmenšil [viz Koprić 2017; rozhovor 3].

4. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Národní úroveň

Politický systém Chorvatské republiky v současnosti odpovídá parlamentnímu modelu dělby moci.²⁰ Prezident republiky (hr. *predsjednik Republike Hrvatske*) pověřuje předsedu vlády (hr. *predsjednik vlade*), který po sestavení vlády získává důvěru od jednokomorového parlamentu (hr. *Hrvatski sabor*) [čl. 107–109 ÚHR].

Prezident republiky je volen na pět let v přímých volbách dvoukolovým volebním systémem (prakticky stejným jako prezident ČR), přičemž nikdo nemůže být zvolen více jak dvakrát [viz čl. 1 a 17 ZVPr; čl. 94 ÚHR].

Chorvatský parlament má dle Ústavy mezi 100 a 160 poslanců [čl. 71 ÚHR], kteří jsou voleni na 4 roky [čl. 73 ÚHR; čl. 2 ZVPP]. Dle současného zákona o volbách poslanců Parlamentu Chorvatska je 140 členů Parlamentu voleno poměrným volebním systémem, 8 křesel je rezervováno pro členy národnostních menšin (vč. jednoho člena české a slovenské menšiny [viz čl. 17 ZVPP]) a 3 členové Parlamentu jsou voleni v odděleném (neúzemním) volebním obvodu občany žijícími v zahraničí taktéž poměrným volebním systémem²¹ [viz čl. 44 ZVPP].

¹⁹ Nicméně nyní opět existuje možnost spekulace s vyvoláním nových voleb za účelem zajištění přívětivějšího rozložení zastupitelstva pro starostu. Starosta např. může přimět své zastupitele, aby hlasovali proti jeho návrhu rozpočtu [rozhovor 2], případně může starosta předat návrh rozpočtu předsedovi zastupitelstva, čímž splní svou povinnost, nicméně předseda (předpokládejme ze stejné strany jako starosta) ho již nemusí předložit zastupitelstvu k projednání [rozhovor 1], což se např. stalo v roce 2018 v obci Moć [Petranović 2018].

²⁰ V 90. letech chorvatský režim vykazoval prvky semiprezidencialismu se silnou pozicí prezidenta republiky, nicméně novela Ústavy z roku 2000 omezila řadu pravomocí prezidenta, čímž započala tranzice režimu směrem k parlamentarismu [viz např. Boban 2007; Nový, Havlík 2012: 71–72; Kostadinov 2016].

²¹ Pro rozdělení mandátů ve zmíněném volebním obvodu se používá v podstatě d'Hondtova metoda, nicméně s tím rozdílem, že pro rozdělení mandátů stranám se používá třetí podíl jako volební kvóta [viz čl. 44 ZVPP]. Dle teorie jsou však výsledky takto použitého postupu totožné s d'Hondtovou metodou [srov. Bubeníček 2004: 107].

Volební systém pro volbu zmíněných 140 poslanců počítá s 10 volebními obvody po 14 mandátech, jedním hlasem odevzdaným volební straně, vázanými kandidátními listinami s jedním preferenčním hlasem (pro posun na první místo je vyžadováno 10 % preferenčních hlasů příslušné kandidátní listiny), 5 % volební klausulí a d'Hondtovou metodou volebního dělitele. [čl. 38, 40, 41 ZVPP; srov. Mouchová 2012:3–4]

Regionální úroveň

Chorvatsko se dělí na 20 krajů (hr. *županije*) a hlavní město Záhřeb, které má současně status obce i kraje [viz čl. 4 ZMZ]. Exekutivní model krajského zřízení i způsob volby samosprávných orgánů je totožný s modelem na komunální úrovni. Odpovídá tomu i fakt, že obě úrovně jsou legislativně upraveny ve stejných zákonech (v zákoně o místních volbách a v zákoně o místní a regionální samosprávě [viz ZMV a ZMRS]). Kompetence samosprávných jednotek taktéž upravuje zákon o místní a regionální samosprávě, čímž (alespoň v praxi) nedochází k jejich překrývání [viz čl. 19 až 23 ZMRS; Škarica 2019: 8; rozhovory 3, 4 a 5]. Jedinou výjimkou je spolupráce hlavního města a Záhřebského kraje při řešení otázek společného zájmu, pro jejíž účel je zřízena společná rada, která se skládá ze starosty Záhřebu, krajského župana (kteří se po čtvrt roce střídají v předsednictví rady) a dvou členů z každého zastupitelstva [čl. 19 a 20 ZMZ].

Kumulace mandátů

V rámci všech tří úrovní (lokální, regionální, národní) chorvatského politického systému nelze kumulovat mandáty v exekutivních orgánech. Starosta tudíž nemůže současně zastávat např. funkci župana. Ve skutečnosti kandidát na starostu (a jeho místostarosta) ani nemůže kandidovat na post župana [viz čl. 14, odst. 1 ZMV] (komunální a krajské volby totiž probíhají současně). Starosta taktéž nemůže být členem zastupitelstva [čl. 78, odst. 2 ZMV], nicméně může zastávat post zastupitele kraje nebo poslance Parlamentu. Jedinou výjimkou je starosta Záhřebu, který nemůže být současně poslancem Parlamentu, jelikož jeho funkce odpovídá úrovni postu župana, kterým není kumulace daných mandátů povolena. [čl. 9 ZVPP]

5. Způsob odvolání starostů

Starosta a místostarosta mohou být odvoláni v referendu [čl. 40b, odst. 1 ZMRS] (na rozdíl od členů zastupitelstva, které voliči v referendu odvolat nemohou [čl. 30, odst. 1 ZMRS]). Referendum o odvolání starosty a jeho místostarosty (či místostarostů) vyhlašuje zastupitelstvo

obce a může ho iniciovat 20 % voličů obce nebo $\frac{2}{3}$ členů zastupitelstva [čl. 40b ZMRS].²² Referendum však nemůže být vyhlášeno půl roku po volbách či předcházejícím referendu a taktéž v roce konání řádných voleb [čl. 40b ZMRS].²³ Výsledky referenda o odvolání starosty a jeho zástupce jsou platné, pokud pro odvolání hlasovala většina účastníků referenda, přičemž příslušná většina musí odpovídat alespoň $\frac{1}{3}$ všech registrovaných voličů obce [čl. 40c ZMRS].

K odvolání starosty může taktéž dojít během procesu schvalování rozpočtu (viz Vztah starosty k zastupitelstvu – Brzdy a rovnováhy).

6. (Ne)souběh volebního období starosty a zastupitelstva

Dle zákona o místních volbách (ZMV) se řádné volby členů zastupitelstva a starosty konají každé čtyři roky ve stejnou dobu [čl. 7, odst. 1 ZMV]. V případě předčasných voleb do zastupitelstva funkční období takto zvolených zastupitelů končí uplynutím funkčního období zastupitelských orgánů zvolených v řádných volbách [čl. 8, odst. 2 ZMV]. Pokud se jedná o funkční období starostů, zákon stanovuje, že funkční období starostů zvolených v řádných i předčasných volbách začíná prvním pracovním dnem po oznámení výsledků voleb, ve kterých byli zvoleni, a končí prvním pracovním dnem po zveřejnění volebních výsledků nového starosty [čl. 8, odst. 3 ZMV]. Vzhledem k synchronizaci řádných voleb starostů a zastupitelstva (pevně stanovenému datu) je patrné, že i funkční období starosty zvoleného v mimořádných volbách je zkráceno obdobně jako v případě zastupitelů.

7. Kontrola starosty

Z nastavení chorvatského systému místní samosprávy vyplývá relativně silná pozice starosty, jehož legitimita se z důvodu používané formy volby odvozuje přímo od voličů, kterým se zodpovídá a kteří jsou také jediní, jež ho mohou v referendu odvolat [čl. 40b ZMRS] (pomine-li se odvolání vládou z důvodu nepředložení návrhu rozpočtu [čl. 69a ZMRS]). Přesto má zastupitelstvo určité možnosti, jak vymezit rámec jeho působnosti. Klíčovým bodem je především proces každoročního schvalování rozpočtu (viz Vztah starosty k zastupitelstvu – Brzdy a rovnováhy) a schvalování starostou navrhovaných obecních vyhlášek, především územního plánu a statutu obce, ve kterém lze nastavit limity určitých pravomocí orgánů.

²² Referendum o odvolání pouze zástupce starosty (místostarosty) vyvolat nelze [čl. 40b ZMRS].

²³ Vzhledem k faktu, že řádné volby se konají vždy v květnu, jedná se v podstatě opět o půl roku.

Z hlediska vnitřní kontroly (především se jedná o vnitřní audit [rozhovor 5]) se obec řídí zákonem o systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru (ZSVK), ve kterém je starosta chápán jako zodpovědná osoba za veškeré fiskální úkony místní samosprávy [viz čl. 4 ZSVK].²⁴ Vnější kontrolu orgánů samosprávy za účelem ochrany ústavnosti, zákonnosti a práv občanů zajišťuje stát, především Ministerstvo správy jako ústřední orgán státní správy odpovědný za místní a regionální samosprávu, který vykonává spolu s ostatními orgány státní správy (na krajské a zejména centrální úrovni) dohled nad zákonností práce a jednání zastupitelských orgánů, tj. přijatých rozhodnutí, statutu obce, obecních vyhlášek atp. [viz čl. 78, 78a, 79, 80b ZMRS; srov. Alibegović, Milošević 2016: 11–13]. V případě zjištění nedostatků, nesrovnalostí či nezákonnosti rozhodnutí orgánů územní samosprávy příslušný orgán státní správy může dané rozhodnutí (nebo vyhlášku) prohlásit za neplatné. Proti takovému rozhodnutí se nelze odvolat, nicméně lze zahájit správní řízení u Nejvyššího správního soudu Chorvatské republiky [čl. 78a ZMRS] (v případě statutu u Ústavního soudu [čl. 82a ZMRS]) [viz Alibegović, Milošević 2016:11–13]. Pokud by došlo k (častému) závažnému porušení zákonů, rozporu s ústavou či nečinnosti zastupitelstva, vláda má za určitých zákonem vymezených podmínek možnost zastupitelstvo rozpustit [viz čl. 84 ZMRS], proti čemuž může předseda zastupitelstva podat žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu [čl. 85 ZMRS].

8. Odměňování starosty a místostarostů

V případě, že starosta a/nebo s ním zvolený místostarosta vykonává svou funkci profesně (obdoba uvolněného starosty v ČR), patří mu plat; pokud dobrovolně, odměna [čl. 90a ZMRS]. Volba, jak budou vykonávat své funkce, záleží na nich, nicméně své rozhodnutí musí do 8 dnů po nástupu do funkce oznámit příslušnému správnímu orgánu [čl. 90, odst. 1 a 2 ZMRS]. Pokud tak neučiní, předpokládá se, že budou vykonávat své funkce dobrovolně [čl. 90, odst. 3 ZMRS]. Rozhodnutí o způsobu vykonávání své funkce mohou nicméně změnit během funkčního období oznámením příslušnému správnímu orgánu [čl. 90, odst. 5 ZMRS].

Způsob výpočtu výše platu nebo odměny starostů (i županů) a místostarostů upravuje zákon o platech v místní a regionální samosprávě (NN 28/10). O konečné výši platu nebo odměny starosty však rozhoduje zastupitelstvo na návrh starosty [čl. 3 a 6 NN 28/10].

²⁴ V závislosti na velikosti obce vnitřní kontrolu provádí osoba (obdoba kontrolora na Slovensku) či určité oddělení úřadu, tj. jedná se o zaměstnance obce jmenované starostou, který je jejich nadřízeným. Ve skutečnosti tak představují spíše poradce starosty v otázkách zákonnosti rozhodnutí a úředních postupů [rozhovor 3].

Tabulka 3: Platové skupiny županů a starostů dle velikosti obce

Velikostní kategorie samosprávné jednotky	Maximální výše koeficientu
starosta Záhřebu	7,14
župan a starostové velkých a krajských měst	6,42
starostové obcí a měst s více jak 10 000 obyvateli	5,27
starostové obcí a měst s 3 000 až 10 000 obyvateli	4,55
starostové obcí a měst s méně než 3 000 obyvateli	4,26

Zdroj: čl. 4 NN 28/10

Dle daného zákona se platy starostů stanovují vynásobením základu pro výpočet platu (hr. *osnovica*) a koeficientu, jehož maximální výši upravuje článek 4 NN 28/10 (viz tabulku 3). Základ pro výpočet platu se pravidelně stanovuje dodatkem základní kolektivní smlouvy pro státní zaměstnance a zaměstnance ve veřejných službách (NN 128/17). Plat se navíc navyšuje o 0,5 % za každý dokončený rok ve funkci starosty, avšak nejvýše do 20 % [čl. 2 NN 28/10].

Plat místostarostů se stanovuje stejným způsobem, avšak výše koeficientu pro výpočet jejich platu nemůže být vyšší jak 85 % koeficientu používaného pro výpočet platu starostů [čl. 5 NN 28/10].

V případě neuvolněného starosty či místostarosty (vykonávající své funkce dobrovolně) jim náleží odměna, která může činit maximálně 50 % platu příslušné funkce (bez navýšení za léta ve funkci) [čl. 6 NN 28/10].

Vzhledem k náročnosti práce však naprostá většina starostů vykonává funkci profesně. Neuvolněného starostu mívají některé nejmenší obce, případně danou možnost volí starostové, kteří jsou současně členy parlamentu a pobírají plat poslance [rozhovor 3].

9. Volební účast

Volební účast ve všech komunálních a krajských volbách (konají se ve stejnou dobu) zobrazuje tabulka 4. Z dat je patrné, že volební účast postupně klesala, až se během posledních čtyř voleb (2009–2021), kdy se starostové volili přímo, stabilizovala kolem 47 %. Průměr volební účasti za všechny volby se pohybuje kolem 55 %, což je podstatně nižší než v případě parlamentních voleb, ve kterých se volební účast pohybuje v průměru kolem 68 % [Státní volební komise; Rozhovor 2]. Důležitou roli také hraje velikost obce, kde platí inverzní vztah mezi velikostí obce a výší volební účasti.²⁵

²⁵ U obcí do 3 000 obyvatel se volební účast pohybuje v průměru kolem 53 %, zatímco u obcí nad 10 000 obyvatel kolem 45 % [Státní volební komise; rozhovor 2].

Tabulka 4: Volební účast u komunálních a krajských voleb

Volby	Volební účast		
	první kolo	druhé kolo	
1990	84,5%	-	
1993	64,0%	-	
1997	71,2%	-	
2001	46,8%	-	
2005	40,8%	-	
2009	47,0%	32,0%	(-15.0%)
2013	47,3%	41,0%	(-6.3%)
2017	47,0%	41,0%	(-6.0%)
2021	46,8%	43,8%	(-3.0%)

Zdroj: Koprić, Škarica [2018]; archív M.Š. [rozhovor 2];
Státní volební komise Chorvatské republiky [2021]

Porovná-li se volební účast před a po zavedení přímé volby (od voleb 2009), je patrné, že došlo k nárůstu volební účasti oproti volbám 2005 na úroveň volební účasti ve volbách 2001. Přestože volební účast je stále pod úrovní 50 %, od zavedení přímé volby starostů (a županů) se stabilizovala.

Tabulka 5: Počet kandidátů připadajících na jeden post v orgánech místní a krajské samosprávy (volby 2009–2017)

Komunální a krajské volby	2009	2013	2017
Starostové obcí (Općinski načelnici)	3,37	3,28	2,76
Starostové měst (Gradonačelnici)	3,83	4,43	4,21
Župani	3,38	4,76	4,57
Obecní zastupitelstva (Općinska vijeća)	4,80	4,80	3,93
Městská zastupitelstva (Gradska vijeća)	6,52	7,51	6,38
Krajské zastupitelstvo (Županijske skupštine)	7,24	9,29	8,19

Zdroj: Státní volební komise Chorvatské republiky; Gong 2017:5

Pokud jde o srovnání volební účasti mezi prvním a druhým kolem voleb, z dat (viz tabulku 4) vyplývá, že vždy došlo ve druhém kole k propadu volební účasti. Teoreticky může být důvodem propadu omezený výběr z nabízejících se kandidátů, jelikož druhé kolo se týká jen volby starostů či županů a do druhého kola postupují pouze dva nejúspěšnější z prvního kola. Dalším důvodem může být velikost obce. V menších obcích s obecně vyšší volební účastí, se z důvodu nižší

plurality (viz tabulku 5) často ani druhé kolo nekoná.²⁶ Tabulka 5 ukazuje počet kandidátů připadajících na jedno křeslo příslušného samosprávného orgánu. Z dat lze vyčíst, že pluralita během dosavadních voleb s přímou volbou starostů a županů postupně klesala a také že pluralita v menších obcích je výrazně nižší než u velkých měst. V roce 2009 (první volby s přímou volbou starostů) se druhé kolo konalo pouze ve 40 % obcí, zatímco v roce 2017 ve 28 % obcí. [rozhovor 2] Druhá kola se tak konají převážně ve větších městech, kde volební účast je obecně nižší (přibližně v daném rozsahu – srov. tabulku 5 a poznámku 25).

10. Podíl odvolaných starostů

Od počátku implementace přímé volby starosty (rok 2007, resp. poprvé ve volbách 2009) existovala možnost starostu odvolat, nicméně způsob odvolání se několikrát změnil a pokaždé to mělo i jiné důsledky.²⁷ Z hlediska způsobu odvolání je důležité odlišit odvolání starosty prostřednictvím referenda od odvolání vládou v procesu schvalování rozpočtu (viz kapitola Schvalování rozpočtu a pozice starosty). Varianta odvolání starosty rozhodnutím zastupitelstva v chorvatském systému neexistuje.

Referendum o odvolání starosty

Novela zákona o místních volbách z roku 2007 [NN 109/07], která zavedla přímou volbu starostů, počítala s vyhlášením referenda o odvolání starosty a s ním zvoleného místostarosty, které by mohlo iniciovat zastupitelstvo nebo voliči. Zastupitelstvo mohlo iniciovat referendum, pokud starosta porušoval nebo nevykonával rozhodnutí zastupitelského orgánu, nebo pokud jeho práce způsobila obci významné materiální poškození²⁸. [čl. 8 NN 109/07] Návrh na vyhlášení referenda mohla předložit třetina zastupitelů a musela být schválena nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva [čl. 8 NN 109/07]. Voliči mohli taktéž zastupitelstvu navrhnout vyhlášení referenda, o kterém zastupitelstvo následně muselo do 30 dnů rozhodnout (minimální počet voličů stanovený nebyl) [čl. 8 NN 109/07]. V období platnosti daného nastavení (2009–2013) se konaly pouze dvě referenda, která byla iniciována zastupitelstvem, a ani jedna nebyla úspěšná [rozhovor 4 a 2; srov. Podolnjak, Gardašević 2013: 80; Koprić, Manojlović, Đurman 2016: 18–19].

²⁶ Navíc např. v roce 2017 se ve 45 municipalitách (8 % obcí HR s průměrnou velikostí 2 500 obyvatel) konaly nekompetitivní volby o post starosty (tj. pouze s jedním kandidátem) [rozhovor 2].

²⁷ Podrobnější analýzy vývoje místní samosprávy vedoucí k přímé volbě viz např. Podolnjak [2009], Koprić, Manojlović, Đurman [2016], příp. Klaric [2019].

²⁸ Zákon vymezoval pojem „významného materiálního poškození“ jako 1 % rozpočtu, případně 500 000 HRK, pokud by 1 % bylo nižší než daná částka [čl. 8 NN 109/07].

Novela z roku 2012 [NN 144/12] zrušila možnost zastupitelstva iniciovat referendum o odvolání starosty a ponechala jí voličům. Zastupitelstvo muselo vyhlásit referendum, pokud o to požádalo alespoň 20 % voličů [čl. 14 NN 144/12]. Referendum by bylo platné, pokud by pro odvolání hlasovala nadpoloviční většina účastníků referenda, která by tvořila alespoň třetinu z celkového počtu voličů obce [čl. 15 NN 144/12]. Novela platila mezi lety 2013 až 2017 a žádný návrh na vyhlášení referenda podán nebyl [rozhovor 4].

Současné nastavení způsobu iniciace referenda o odvolání starosty byl zaveden novelou z roku 2017 [NN 123/17] a popsán výše (viz Způsob odvolání starostů). Referendum může iniciovat 20 % voličů obce nebo opět i zastupitelstvo $\frac{2}{3}$ jeho členů [čl. 40b ZMRS]. Výsledky referenda o odvolání starosty a jeho místostarosty jsou platné za stejných podmínek jako v případě novely NN 144/12 (většina účastníků voleb odpovídající alespoň $\frac{1}{3}$ všech voličů) [viz čl. 40c ZMRS]. Ve volebním období od roku 2017 (do jara 2020, kdy byla studie vypracována) taktéž nebylo zaznamenáno žádné referendum o dovolání starostů [rozhovory 3 a 4].

11. Případné kohabitace

Kohabitace, tedy situace, kdy starostova strana nedisponuje většinou hlasů v zastupitelstvu a čelí opoziční většině, je velmi častá a týká se přibližně 40 % obcí (rok 2020) [rozhovor 3].

Možné příčiny vzniku kohabitace

Oddělenost volby zastupitelů od volby starostů umožňuje voličům volit starostu z jiné strany, než které odevzdali hlas ve volbách do zastupitelstva. Hlavní příčinou se však zdá být především poměrný volební systém, který se používá pro volbu členů zastupitelstva. Kombinace pětiprocentní volební klausule, jediného vícemandátového volebního obvodu a d'Hondtovy metody teoreticky předpokládá relativně nízký přirozený volební práh, nicméně – vzhledem k velikosti volebních obvodů (viz tabulku 2), ze které lze odhadnout výši prahu volitelnosti – pětiprocentní umělý volební práh dosahuje účinnosti až ve městech nad 20 000 obyvatel. Na výši přirozeného volebního prahu má samozřejmě vliv i pluralita místních stranických systémů (viz tabulku 5) a volební účast, které se liší dle velikosti obcí. Na každý pád poměrný volební systém lze pokládat za hlavní příčinu vysokého počtu vzniklých kohabitací.

Dalším faktorem, který může přispívat ke vzniku kohabitace, se zdá být vysoká šance starostů-inkumbentů na znovuzvolení. Ve volbách 2017 obhájilo svůj post 83 % starostů, z nichž 86 % bylo úspěšných. Šance na znovuzvolení tak v roce 2017 představovala 71 %. V prvních přímých volbách v roce 2009 obhájili svůj post starostové v 67 % měst (tj. starostové původně zvolení obdobným způsobem jako starostové v ČR). V době zpracování studie (volební

období 2017–2021) 4 % starostů zastávají svou funkci od roku 1993. [archiv Mihovil Škarica (rozhovor 2); Koprić, Vukojičić Tomić 2013: 69]

Důsledky, prevence a řešení kohabitace

Vezme-li se v úvahu četnost vzniku kohabitací a poměrně nízké množství odvolaných starostů a rozpuštěných zastupitelstev, nezdá se, že by situace, kdy starosta čelí opoziční většině, byla významným problémem lokální samosprávy (minimálně nebyla zatím zaznamenána významná patová situace v žádné z obcí [rozhovor 3, 4]). Z nastavení systému místní samosprávy navíc vyplývá několik opatření, které napomáhají předejít vzniku kohabitace (např. synchronizace konání řádných voleb starostů a zastupitelstev [srov. Podolnjak 2009: 125]) či zablokování funkčnosti místní samosprávy donucením obou samosprávných orgánů ke spolupráci (proces schvalování rozpočtu [srov. Podolnjak, Gardašević 2013: 87–95]).

Mezi hlavní důsledek (z hlediska fungování místní politiky) patří častější vznik předvolebních koalic, které tak mohou po volbách zajistit většinu v zastupitelstvu. Např. ve volbách 2017 25 % kandidátních listin představovalo koalice a 29 % starostů kandidovalo za koaliční uskupení [Státní volební komise; srov. Gong 2017:4]. Na lokální úrovni se také čím dál častěji prosazují nezávislá či lokální politická uskupení, nicméně hlavní roli tradičně mají etablované politické strany (v roce 2017 obsadily 80 % ze všech křesel v komunálních a krajských samosprávných orgánech) [rozhovor 1].

12. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Mezi impulzy k zavedení přímé volby starostů se v rozhovorech opakovala především korupce politiků a nemožnost voličů ovlivnit složení exekutivních orgánů [rozhovor 1 a 3] a taktéž reporty Rady Evropy, resp. monitoring zavádění Evropské charty místní samosprávy, ve kterém byla přímá volba doporučována jako další krok k demokratizaci chorvatského politického systému [rozhovor 4 a 5; srov. Koprić, Škarica 2018; Mouchová 2012:366]. Při zavádění přímé volby na komunální a krajské úrovni, k čemuž došlo v roce 2007, na politické úrovni nevznikaly výrazné spory a změna byla přijata na bázi širokého konsensu politických stran [rozhovor 4, 5]. Navíc veřejnost to chápala jako výrazný a pozitivní posun [rozhovor 5].

Od roku 2009, kdy proběhly první přímé volby starostů a županů, došlo k řadě úprav zákonu o místních volbách a zákonu o místní a regionální samosprávě, které občas vyvolaly debaty o smyslu posilování pozic starostů a efektivitě místní samosprávy jako celku [viz např. Koprić 2017, 2018; Koprić, Škarica 2018; Gong 2017]. Obecně by se dalo říci, že veřejnost vnímá přímou volbu starostů pozitivně; zvláště z důvodu možnosti volby hlavního představitele obce [rozhovor 5]. Mezi experty a akademiky věnující se tématice samosprávy je přímá volba starostů převážně

považovaná za správný krok, nicméně jsou patrné rezervované názory k některým konkrétním nastavením²⁹. [rozhovor 1, 2; Koprić, Škarica 2018; srov. Klaric 2019:10] Jak lze předpokládat, nejpozitivněji byla přímá volba přijata starosty, jelikož dle hlavních atributů systému místní samosprávy jsou prakticky neodvolatelní a vzhledem k fungování komunálního politického procesu mají vysokou šanci na znovuzvolení [rozhovor 3].

13. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Porovná-li se pozice starostů před a po zavedení přímé volby, hlavní změnou je bezesporu její posílení. Do roku 2009 byli starostové voleni spolu s radou zastupitelstvem (podobně jako v případě ČR) a také mohli být zastupitelstvem odvoláni. V současnosti je starosta prakticky neodvolatelný, vezmou-li se v úvahu podmínky pro vyhlášení referenda v kombinaci s nízkou volební účastí a obecně nízkou úrovní politické participace veřejnosti³⁰ [rozhovor 2,3,4].

Referenda o odvolání starosty se od zavedení přímé volby konala dvě a obě byla neúspěšná. Odvolání vládou v procesu schvalování rozpočtu taktéž není výraznou hrozbou pro starosty, jelikož předloží-li návrh rozpočtu, zastupitelstvo rozpočet musí přijmout, jinak dojde k jeho rozpuštění.

Kromě posílení pozice starostů se posílila i popularita starostů jako významných lokálních osobností. Je to patrné u vysoké šance na znovuzvolení (ve volbách 2017 obhájilo svou funkci 86 % starostů). Starostové také pronikají do vyšší politiky (přibližně 10 % členů parlamentu tvoří starostové [rozhovor 2]).

Post starosty se tak stal poměrně atraktivním. Nikoli však tolik kvůli platu, ale zejména vzhledem k síle starostovy politické moci jako jediného exekutivního orgánu obce (zvláště u větších měst s radou městských podniků a větším rozpočtem) [rozhovor 2, 3, 5]. Z daného důvodu je starostův post dokonce atraktivnější než post župana. Z hlediska finanční samostatnosti místní a regionální samosprávy je totiž Chorvatsko stále výrazně centralizovaným státem [srov. Mouchová 2012:366-367] – na výdajích státu se samospráva podílí přibližně 25 % a z toho rozpočty obcí činí dvě třetiny [rozhovor 1; srov. Koprić 2018:101].

²⁹ Občas byla zjevná nedůvěra vůči starostům (obecně) a nesouhlas s posilováním jejich politické moci [viz např. Podolnjak 2009: 137-139]. Vůči samotné přímé volbě se výtky týkaly důvodů její implementace, nicméně s tím dodatkem, že to již není téma debat, jelikož „není cesty zpět“ (přesto se lze setkat s odkazy na srbský příklad [viz Koprić 2009:83] či spekulacemi o úvahách zrušení přímé volby prezidenta republiky [rozhovor 3]).

³⁰ Většina hlasů pro odvolání musí představovat alespoň třetinu voličstva, tudíž pohybuje-li se průměrná volební účast v prvním kole voleb kolem 47 %, pak by při podobné volební účasti muselo volit 70 % účastníků referenda pro odvolání.

Na druhou stranu zavedení přímé volby nevedlo k výraznému posílení kompetencí starosty, ale spíše naopak k rozšíření jeho zodpovědnosti (zvláště v oblasti finanční zodpovědnosti). Starosta se sice již nezodpovídá zastupitelstvu, avšak je zodpovědný za veškerá rozhodnutí schválená zastupitelstvem, kterými se musí řídit. V období kohabitace tak mohou nastat paradoxní situace, např. když by stát nařídil přijetí určitého dokumentu týkajícího se kupř. životního prostředí a zastupitelstvo by ho neschválilo jen z principu, že se jedná o starostu protivné strany s menšinovou podporou, starosta i tak zůstává zodpovědný za dané rozhodnutí [rozhovor 5].

Další výrazný důsledek implementace přímé volby starostů představuje absence obecní či městské rady. Starostové sice pozitivně hodnotí možnost efektivnějšího a pružnějšího rozhodování, nicméně určitý poradní orgán, na který byli dříve zvyklí, jim chybí [rozhovor 3]. Ve většině měst je tak běžnou praxí, že si starostové vytváří určité neoficiální rady nebo ad-hoc poradní skupiny dle příslušného tématu [rozhovor 3], čímž se však mohou dostat do rozporu se zastupitelstvem (odměňování členů skupiny) a i Ministerstvem správy [rozhovor 3, 4 a 5].

Určitou náhradou za kolektivní výkonný orgán lze považovat zavedení postu místostarosty voleného společně se starostou v přímých volbách [rozhovor 5]. Místostarostové jsou však častým tématem debat, jelikož jejich pozice není dle zákona jasná. Místostarostu a jeho kompetence by měl určovat starosta, nicméně ve městech se silnou pozicí etablovaných stran se volba místostarosty často podřizuje vedení strany, což může způsobovat konflikty mezi starostou a jeho místostarostou.³¹ Místostarosta navíc nemůže být odvolán ani starostou, ani voliči v referendu (pouze společně se starostou). V debatách se tak objevují nápady na změny ve smyslu volby místostarosty zastupitelstvem či starostou po volbách dle dohodnuté koalice (vzhledem k stále častějšímu vzniku předvolebních koalic lze nalézt situace, ve kterých oba kandidáti jsou z jiné koaliční strany).

Samostatnou kapitolou jsou místostarostové volení z řad národnostních menšin, jejichž pozice je velmi nejasná, jelikož jsou voleni v oddělených volbách, a tudíž nemusí mít vztah ke

³¹ Např. místostarosta města Otok nechodil několik měsíců do práce, přestože pobíral i nadále měsíční plat, a starosta s tím nemohl nic učinit [Hedl 2019]. Opačný příklad může reprezentovat dřívější místostarosta Splitu, který prakticky zastával většinu práce starosty, zatímco starosta Željko Kerum reprezentoval obec rozhovory s místními obyvateli v plážových kavárnách a věnoval se svým podnikům [rozhovor 1]. Dalším příkladem může být situace bývalé první místostarostky Záhřebu Sandry Švaljek z volebního období 2013–2017, která se stala na několik měsíců mezi lety 2014 a 2015 úřadující starostkou poté, co byl starosta Milan Bandić zatčen a vzat do vazby s podezřením z korupce. Starostovi se činnost místostarostky během dané doby nelíbila, a ještě z vazby pověřil druhou místostarostku k převzetí funkce úřadující starostky. Na základě toho Sandra Švaljek z funkce rezignovala. Mimochodem starosta ve volbách 2017 opět úspěšně kandidoval na post starosty Záhřebu a vykonával tak svou funkci již páté volební období [Al Jazeera 2014; Hrt 2014; rozhovor 2 a 3] (až do své smrti tři měsíce před volbami 2021, jak bylo zjištěno při revizi studie v roce 2021 [viz např. Index 2021]).

zvolenému starostovi (v příhraničních obcích se tak např. může stát, že starosta z nacionalistické strany má místostarostu z řad srbské menšiny [rozhovor 1]).

14. Zdroje

Publikace a odborné články

Boban, Davor (2009). Abandoning of Semi-Presidentialism in Central Europe? Cases of Croatia and Poland. In *21st World Congress of the International Political Science Association*. Santiago de Chile, 12. - 16. 7. 2009.

Bubeníček, Václav (2004). Regionální volební systémy. In Čmejrek, Jaroslav; Václav Bubeníček, Markéta Luhanová (2004). *Politika v regionálním rozvoji*. Praha: PEF ČZU v Praze. ISBN 80-213-1157-6.

Hladová, Magdaléna (2009). Chorvatsko. In Jüptner, Petr; Martin Polinec a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS FSV UK. ISBN 978-80-254-3510-6.

Klaric, Mirko (2019). New Perspective in Development of Local Self-Government. In *From Policy Design to Policy Practice. E-proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference*. Praha: NISPAcee Press. ISBN 978-80-89013-99-9.

Koprić, Ivan (2009). Roles and Styles of Local Political Leaders on the Territory of the Former Yugoslavia: Between Authoritarian Local Political Top Bosses and Citizen-Oriented Local Managers. In *Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 9. No. 1., 2009*. ISSN 1849-2150.

Koprić, Ivan; Mihovil Škarica (2018). Direct Elections of Mayors in Croatia as a Response to Wicked Local Problems: A Success Story or Complete Failure? In *PSA Annual International Conference 2018 Politics of Our Time*. Cardiff, 26. – 28. 3. 2018.

Koprić, Ivan; Romea Manojlović; Petra Đurman (2016). Local Democracy Development in Croatia: From Experimental Self-Management to Weak Local Democracy. In *ECPR Conference - 25 Years of Local Democracy in Central-Eastern Europe*. Praha, 7. – 10. 9. 2016.

Koprić, Ivan; Tijana Vukojičić Tomić (2013). Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori. In Koprić, Ivan; Vedran Đulabić (eds.) *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu. ISBN 978-953-7935-01-6.

Kostadinov, Biljana (2016). President of the Republic. Croatian Constitution's Mimicry of the French Constitutional Model. In *Revus, 28/2016*. ISSN 1855-7112.

Podolnjak, Robert (2009). Institutional Reform of the Croatian Local Government: From Cabinets to Directly Elected Mayors and County Governors. In *Politička misao, Vol. 47 No. 5, 2010*. ISSN 1846-8721.

Nový, Michal; Vlastimil Havlík (2012). Vládnutí v Chorvatsku: Tuđmanova smrt jako impuls pro koaliční spolupráci? *Acta Politologica 4, 1, 71-97*. ISSN 1803–8220.

Podolnjak, Robert; Đorđe Gardašević (2013). Directly Elected Mayors and the Problem of Cohabitation. The Case of the Croatian Capital Zagreb. In *Revus, 20/2013*. ISSN 1855-7112.

Škarica, Mihovil (2019). Relations between local and county government in Croatia: cooperation and competition in Europeanization context. In *From Policy Design to Policy Practice. E-proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference*. Praha: NISPAcee Press. ISBN 978-80-89013-99-9.

Novinové články, reporty a studie

Alibegović, Dubravka Jurlina; Boris Milošević (2016). *Samostalnost lokalnih jedinica u Hrvatskoj - Postojeće stanje i izazovi. Analize Ministarstva uprave. Broj 1*. Záhřeb: Ministerstvo správy Chorvatské republiky. Dostupné na: <https://uprava.gov.hr/analize-ministarstva-uprave/14486>.

Al Jazeera (2014). Bandiću mjesec dana istražnog zatvora. *Al Jazeera Balkans*, 21. 10. 2014. Dostupné na: <http://balkans.aljazeera.net/> [online] [citováno 1. 6. 2020].

Gong (2017). *Izveštaj o izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i gradonačelnika Grada Zagreba*. Záhřeb: Gong. Dostupné na: <https://www.gong.hr/>.

Hedl, Drago (2019). Hedl ima sjajnu priču iz Otoka, gdje zamjenik gradonačelnika šest mjeseci ne dolazi na posao, a prima 9.000 kuna. *Telegram*, 10. 8. 2019. Dostupné na: <https://www.telegram.hr/> [online] [citováno 18. 5. 2020].

Hrt (2014). Bandiću i suradnicima istražni zatvor; Pripuzu i Laci sloboda nakon što aktiviraju jamstva. *hrt.hr*, 21. 10. 2014. Dostupné na: www.hrt.hr [online] [citováno 1. 6. 2020].

Index (2021). Umro je Milan Bandić. *Index*, 28. 2. 2021. Dostupné na: <https://www.index.hr/> [online] [citováno 2. 12. 2021].

Koprić, Ivan (2017). 'Lex šerif': To je zakon za moćnike, a protiv građana. *24sata.hr*, 28. 12. 2017. Dostupné na: <https://express.24sata.hr/> [online] [citováno 18. 5. 2020].

Koprić, Ivan (2018). Croatia. In *Public administration characteristics and performance in EU28*. Luxembourg: Publications Office of the EU. ISBN: 978-92-79-90598-8.

Mouchová, Kamila (2012). *Parlamentní volby v Chorvatsku 2011*. Praha: Parlamentní institut.

- Pandžić, Ivan (2020). Kraj sage! Anita Nosić ipak odlazi iz načelničke fotelje. *24sata*, 19. 2. 2020.
Dostupné na: <https://www.24sata.hr/> [online] [citováno 18. 5. 2020].
- Petranović, Damir (2018). Lex šerif: Kako je maleni Muć razotkrio rupu u kontroverznom zakonu. *tportal.hr*, 16. 1. 2018, Dostupné na: <https://www.tportal.hr/> [online] [citováno 1. 6. 2020].

Legislativa³²

- NN 128/17 – Základní kolektivní smlouva pro státní zaměstnance a zaměstnance ve veřejných službách [Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama].
- NN 144/20 – Zákon o změně a doplnění zákona o místních volbách [Zákon o izmjenama i dopunama zakona o lokalnim izborima]
- NN 28/10 – Zákon o platech v místní a regionální samosprávě [Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi].
- NN 92/10 – Zákon o právu občanů jiných členských států EU ve volbách do zastupitelských orgánů jednotek místní a regionální samosprávy [Zakon o pravu državljana drugih država članica Europske unije u izborima za predstavnička tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave].
- ÚHR – Ústava Chorvatské republiky [Ustav Republike Hrvatske], NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
- ÚZPNM – Ústavní zákon o právech národnostních menšin [Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina], NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11.
- ZMRS - Zákon o místní a regionální samosprávě [Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi], NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19.
- ZMV – Zákon o místních volbách [Zakon o lokalnim izborima], NN 144/12, 121/16, 98/19, 42/20.
- ZMZ – Zákon o městě Záhřebu [Zakon o Gradu Zagrebu], NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19.

³² Chorvatské zákony jsou publikovány v Úředním věstníku (hr. *Narodne novine* [NN], angl. *Official Gazette* [OG]). Odkazy na konkrétní věstníky je uváděno ve formě {NN [číslo věstníku]/[rok vydání]}. Elektronicky jsou zákony a novely k dispozici např. na stránkách Úředního věstníku Chorvatské republiky (<https://narodne-novine.nn.hr/>). Texty zákonů v konsolidované verzi (hr. *pročišćeni tekst zakona*) lze nalézt např. na webu <https://www.zakon.hr/>, kde si je lze i za poplatek stáhnout. V anglické verzi lze některé zákony nalézt na webových stránkách <https://www.legislationline.org/>.

ZR – Zákon o rozpočtu [Zakon o proračunu], NN 87/08, 136/12, 15/15.

ZRŽM – Zákon o rovnosti žen a mužů [Zakon o ravnopravnosti spolova], NN 82/08, 69/17.

ZSVK – Zákon o systému vnitřní kontroly ve veřejném sektoru [Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru], NN 78/15, 102/19

ZVPr – Zákon o volbě prezidenta Chorvatské republiky [Zakon o izboru Predsjednika Republike Hrvatske], NN 22/92, 42/92, 71/97, 69/04, 99/04, 44/06, 24/11, 128/14.

ZVPP – Zákon o volbách poslanců do chorvatského parlamentu [Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor], NN 116/99, 109/00, 53/03, 69/03, 167/03, 44/06, 19/07, 20/09, 145/10, 24/11, 93/11, 120/11, 19/15, 104/15, 98/19.

Provedené rozhovory

Rozhovor č. 1 - Mihovil Škarica (akademik na Právnické fakultě Záhřebské univerzity), Sveučilišta u Zagrebu, Záhřeb 21. 11. 2019

Rozhovor č. 2 - Mihovil Škarica (viz výše + dříve působil jako náměstek ministra na Ministerstvu veřejné správy), Pravni Fakultet, Sveučilišta u Zagrebu, Záhřeb 2. 3. 2020

Rozhovor č. 3 - Nives Kopajtich Škrlec (koordinátorka úřadu Sdružení měst Chorvatské republiky), Udruga gradova u Republici Hrvatskoj, Záhřeb 3. 3. 2020

Rozhovor č. 4 - Katarina Serdar (koordinátorka Odboru pro organizaci a rozvoj místní a regionální samosprávy na Ministerstvu veřejné správy), Ministersvo uprave, Záhřeb 5. 3. 2020

Rozhovor č. 5 - Anita Markić (přednostka Sektoru místní a regionální samosprávy na Ministerstvu veřejné správy), Ministersvo uprave, Záhřeb 5. 3. 2020

Webové stránky institucí

Ministerstvo veřejné správy (Ministarstvo uprave) - <https://uprava.gov.hr/>

Chorvatský statistický úřad (Državni zavod za statistiku) - <https://www.dzs.hr/>

Databáze Státní volební komise Chorvatské republiky - <https://www.izbori.hr/>

Asociace měst Chorvatské republiky (Udruga gradova u Republici Hrvatskoj) - <https://www.udruga-gradova.hr/>

Úřední věstník Chorvatské republiky (Narodne novine) - <https://narodne-novine.nn.hr/>

Gong (hr. nezisková organizace zaměřená na monitoring voleb) - <https://www.gong.hr/>.

B) Polská republika³³

(Rzeczpospolita Polska)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	2 477 obcí (z toho 66 měst s právy okresu)
Velikost a charakter obcí:	15 279 obyv. / obec (60 % městského obyvatelstva [OSN 2018])
Implementace přímé volby:	od r. 2002 (všechny obce)
Volební systém:	dvoukolový většinový systém (princip absolutní většiny)
Exekutivní model:	starosta je jediným výkonným orgánem obce
Odvolání starosty:	referendum iniciované obyvateli nebo zastupitelstvem

1. Volební systém

Aktivní volební právo

Právo volit starostu a členy zastupitelstva mají polští občané a občané jiných států EU, kteří nejpozději v den voleb dovršili 18 let věku a trvale pobývají v oblasti dané obce [čl. 10 VK; srov. Machová 2013:20-21].

Pasivní volební právo a podmínky nominace

Právo být volen starostou má polský občan, který nejpozději v den voleb dovrší 25 let věku a nebyl již dříve dvakrát zvolen starostou. Občané jiných členských států EU mohou kandidovat pouze na post zastupitele [čl. 11, §1 VK; čl. 26, odst. 2a ZobS; srov. Machová 2013: 20–21]. Kandidát na starostu nemusí trvale bydlet na území obce, ve které kandiduje [čl. 11, §1 VK], nicméně může kandidovat na starostu pouze v jedné obci [čl. 472, §1 VK]. Kandidovat může také do

³³ Vzhledem k účelu a charakteru studie bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či regionální samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě, přestože se vše rovnocenně vztahuje na všechny bez ohledu na pohlaví.

Ze stejného důvodu jsou některé pojmy a názvy orgánů přizpůsobeny jejich analogiím používaným v českém prostředí, avšak vždy s upozorněním a pouze do té míry, aby nedošlo k jejich záměně či zkrácení (např. v polském systému se označení starosty liší dle míry urbanizace obce [*wójt* (starosta vesnické obce), *burmistrz* (starosta městsko-vesnické obce), *prezydent miasta* (starosta města)], nicméně dle zákona o obecní samosprávě a volebního kodexu je starosta (*wójt*) v zákoně chápán i jako *burmistrz* či *prezydent miasta* [čl. 11a, odst. 3 ZOBS; čl. 5, odst. 6 VK], tudíž ve studii je představitel obce označován jednotně jako starosta; na druhou stranu je starostou v polštině označován představitel okresní samosprávy (pl. *starosta powiatu*), který tak je ve studii označován jako starosta okresu.

zastupitelstva příslušné obce [čl. 472 VK], ale nesmí současně kandidovat do zastupitelstva okresu nebo vojvodství (*sejmiku*) [čl. 472, §2 VK].

Právo nominovat kandidáta na starostu mají volební výbory politických stran, koalic, společenských organizací a volební výbory voličů³⁴ [čl. 478, §1 VK], které zaregistrovaly kandidáty na posty zastupitelů nejméně v polovině volebních obvodů dané obce [čl. 478, §2 VK].³⁵ V případě předčasných voleb, kdy se volí pouze starosta, volební výbory musí předložit podpisy voličů podporujících kandidaturu, přičemž počet podpisů se pohybuje mezi 150 (obce do 5 000 obyvatel) až po 3 000 (v případě největších měst) [čl. 478, §4 VK].

Způsob volby a výběru vítězů voleb

Volba starosty

Na rozdíl od volebního systému pro volbu zastupitelů (viz dále) se volební systém pro volbu starosty od zavedení přímé volby v roce 2002 nezměnil. Používá se většinový volební systém na principu absolutní většiny, tedy tzv. dvoukolový volební systém. Vítězem voleb v prvním kole se stane kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů.³⁶ V případě, že žádný kandidát nezíská požadovaný počet hlasů, za dva týdny se koná druhé kolo voleb, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola.³⁷ Ve druhém kole zvítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů.³⁸

Volba zastupitelů

Pro volbu členů zastupitelstva obce se již od roku 1990 používají dva odlišné volební systémy v závislosti na velikosti obce – v malých obcích a městech se používá většinový volební systém a v ostatních poměrný volební systém. Nastavení volebních systémů i hranice pro určení typu

³⁴ Volební výbor obecně může založit 15 občanů s volebním právem, pokud získá podpisy alespoň 1 000 voličů podporujících jeho vznik [čl. 403, §1 a 2 VK]. Počet zakládajících občanů a podpisů se liší podle velikosti územní jednotky působení (tj. kde nominuje kandidáty). Např. v obcích do 20 000 obyvatel je potřeba pouze 5 voličů pro založení voličského volebního výboru a shromáždění podpisů se nevyžaduje [čl. 403, §3 a 5 VK].

³⁵ K nominaci kandidátní listiny / kandidátů do zastupitelstva musí volební výbor přiložit určitý počet podpisů voličů podporujících jejich / jeho kandidaturu. V obcích do 20 000 obyvatel počet podpisů činí nejméně 25; v obcích větších je potřeba kandidaturu doložit nejméně 150 podpisy voličů [čl. 427, §1 VK].

³⁶ Platí to i pro případ kandidatury jediného kandidáta. Na hlasovacím lístku pak voliči volí podobně jako v referendu, tj. jestli souhlasí s kandidátem či nikoli [viz čl. 487 VK].

³⁷ V případě, že by dané podmínce vyhovovalo kvůli shodě počtu hlasů více než dva kandidáti, rozhoduje počet volebních okrsků, ve kterých některý z dotyčných kandidátů získal větší počet hlasů. V případě shody rozhoduje los [čl. 473 §3 VK].

³⁸ Pokud by došlo ke shodě počtu hlasů, platí stejná pravidla uvedená v poznámce 37 [čl. 473 §7 VK].

volebního systému se během let lišil (i jejich dopady [viz Górecki, Kukołowicz 2018: 620-621]). V současnosti rozhoduje hranice 20 000 obyvatel.

V obcích do 20 000 obyvatel se používá většinový systém FPTP (většinový volební systém na principu relativní většiny) [čl. 415 VK], tedy systém s jednomandátovými volebními obvody [čl. 417 a 418 VK] a jediným hlasem odevzdaným konkrétnímu kandidátovi [čl. 439 VK], ve kterém je vítězem prohlášen kandidát s nejvyšším počtem hlasů [čl. 443 VK].

V obcích nad 20 000 obyvatel se členové zastupitelstva volí prostřednictvím poměrného volebního systému, mezi jehož komponenty patří pěti až osmimandátové volební obvody (celkový počet mandátů viz tabulku 6) [čl. 418 §2 VK], 5 % volební klausule [čl. 416 §2 VK], d'Hondtova metoda volebního dělitele [čl. 444 VK] a vázané kandidátní listiny (na kandidátní listině musí být alespoň 35 % kandidátů každého pohlaví [čl. 425 §3 VK]) s jediným preferenčním hlasem [čl. 440 VK].

Tabulka 6: Počet zastupitelů obcí a měst dle velikosti obce

Počet obyvatel obce	Počet zastupitelů	
do 20 000	15	21
do 50 000	21	23
do 100 000	23	25
do 200 000	25	28
za dalších 100 000	+ 3 (max. 45)	+ 3 (max. 48)
Varšava	60	

První funkční období

Zdroj: čl. 17 ZObs; čl. 2 ZVRŠ

Vztah mezi volbou starosty a členů zastupitelstva

V případě řádných voleb se volby starostů a zastupitelů konají ve stejnou dobu, stejně jako volby do zastupitelstva okresu a zastupitelstva vojvodství (*sejmik*). Kandidát na starostu může kandidovat do zastupitelstva obce, ve které kandiduje na starostu, ale nemůže kandidovat do legislativních orgánů vyšších úrovní územní samosprávy [viz čl. 472, §2 VK].

Uprázdňení v průběhu volebního období

Mandát starosty zaniká odmítnutím přísahy, nepředložením prohlášení o majetku, písemným vzdáním se mandátu, ztrátou volebního práva nebo absencí daného práva v den voleb, porušením neslučitelnosti funkce starosty s výkonem jiných funkcí nebo podnikáním (nevzdá-li se funkce či nerezignuje-li ve stanovené lhůtě), zvolením poslancem Sejmu, senátorem nebo poslancem Evropského parlamentu, rozhodnutím o pracovní neschopnosti nebo neschopnosti žít samostatně po dobu nejméně do konce funkčního období, smrtí, odvoláním v referendu, odvoláním vládou

z důvodu častého porušování zákonů či ústavy, zrušením či sloučením obce s jinou obcí [čl. 492 VK], ztrátou způsobilosti k právním úkonům, právoplatným odsouzením k trestu odnětí svobody za úmyslný trestný čin nebo úmyslný daňový trestný čin a také pravomocným soudním rozhodnutím o ztrátě pasivního volebního práva z důvodu lustračního rozsudku [čl. 492a VK].

Společně se zánikem mandátu starosty zaniká i mandát místostarosty [čl. 28e ZObS]. Místostarosta nicméně může převzít úkoly a kompetence starosty v případě vzniku dočasné překážky pro plnění funkce. Mezi ně patří dočasné zatčení starosty, výkon trestu odnětí svobody za neúmyslný trestný čin, pobyt ve vazbě, neschopnost pracovat kvůli nemoci trvající déle než 30 dnů, pozastavení výkonu funkce [čl. 28g, odst. 1 ZObS].

V případě zániku mandátu starosty jsou vyhlášeny předčasné volby, které se nicméně neuskuteční, pokud do konce řádného funkčního období zbývá jen 6 měsíců [čl. 28d ZObS].

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Starosta a jeho místostarosta / místostarostové nemohou být členové zastupitelstva [čl. 27 ZObS]. Starosta nepředsedá zastupitelstvu, nicméně má povinnost se zasedání zastupitelstva účastnit [čl. 28 ZObS] a každý rok mu předložit zprávu o stavu obce, na základě, které proběhne debata a následně hlasování o důvěře starostovi, jejíž nezískání může vést až k vyhlášení referenda o odvolání starosty [čl. 28aa ZObS], podobně jako v případě udělení tzv. absolutoria za plnění rozpočtu obce³⁹ [čl. 28a ZObS] (viz dále).

Zasedání zastupitelstva svolává, organizuje a vede předseda, kterého volí zastupitelstvo z řad svých členů nadpoloviční většinou hlasů přítomných zastupitelů. Kromě předsedy může zastupitelstvo zvolit až 3 místopředsedy [čl. 19, odst. 1 a 2 ZObS].

Kvóra pro přijetí rozhodnutí zastupitelstvem

Běžná usnesení zastupitelstva se přijímá většinou hlasů za přítomnosti alespoň poloviny členů zastupitelstva [čl. 14, odst. 1 ZObS]. O usnesení o udělení či neudělení důvěry a absolutoria starostovi rozhoduje zastupitelstvo nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva [čl. 28a, odst. 2 ZObS; čl. 28aa, odst. 9 ZObS], stejně tak jako navazující případné rozhodnutí o vyhlášení

³⁹ Udělení absolutoria (ve smyslu schválení či prověrky) za plnění rozpočtu obce je důležitý proces v polské místní i regionální politice a lze ho víceméně přirovnat ke schvalování účetní závěrky obce zastupitelstvem v ČR. Daný pojem (absolutorium) se objevuje v polské legislativě, odborných člancích a byl velmi často zmiňován v provedených rozhovorech, tudíž byl do studie převzat bez hledání české obdoby (ostatně daný pojem se v češtině také používá, např. v dokumentech EU týkajících se schvalování plnění rozpočtů Evropským parlamentem). V anglických textech bývá absolutorium překládáno jako „*vote of acceptance*“, případně „*clearance*“.

referenda o odvolání starosty [čl. 28a, odst. 3 ZObs]. Pokud by však chtělo zastupitelstvo vyhlásit referendum o odvolání starosty z jiných důvodů, je pro přijetí takového návrhu potřeba $\frac{3}{5}$ hlasů všech zastupitelů [čl. 28b, odst. 3 a 4 ZObs].

Absence sistační pravomoci starosty

V liteře zákona absentuje starostovo právo veta či jakákoli sistační pravomoc starosty.

Porovnání kompetencí starosty a zastupitelstva

Mezi výhradní kompetence zastupitelstva patří zejména přijetí statutu obce, stanovení odměny starosty, rozhodování o směrech jeho činnosti a přijímání zpráv o jeho činnosti, posuzování zprávy o stavu obce a přijetí usnesení o udělení nebo neudělení starostovi důvěry v dané souvislosti, přijímání rozpočtu obce, posuzování zpráv o plnění rozpočtu a přijímání usnesení o udělení či neudělení absolutoria, rozhodování o plánu územního rozvoje, přijímání usnesení o místních daních a poplatcích, přijímání usnesení o majetkových záležitostech obce, která přesahují rozsah každodenní správy, vydávání dluhopisů a určování pravidel jejich správy starostou obce, zakládání a rušení obecních společností a družstev; zakládání, likvidace a reorganizace podniků, závodů a jiných obecních organizačních jednotek, stanovení částky, do které může starosta samostatně rozhodovat atd. [čl. 18 ZObs]. Zastupitelstvo může pro své účely zakládat stálé nebo dočasné komise [čl. 21 ZObs], avšak ze zákona má povinnost jmenovat komisi pro audit [čl. 18a ZObs] a komisi pro stížnosti, žádosti a petice [čl. 18b ZObs].

V zásadě se kompetence zastupitelstva a starosty (viz dále) nepřekrývají – starosta rozhoduje a připravuje usnesení, které následně zastupitelstvo diskutuje a schvaluje. Novinkou od roku 2018 je zavedení občanské iniciativy, kdy skupina občanů (voličů), jejichž počet je odstupňovaný velikostí obce, může navrhnout usnesení, které zastupitelstvo musí projednat [čl. 41a ZObs; srov. Wójkowski 2018].

Poradní orgán starosty

Jediný oficiální poradní orgán starosty je místostarosta či místostarostové, které jmenuje a odvolává starosta (viz kap. Vztah starosty a exekutivy – Místostarostové a jejich výběr).

Brzdy a rovnováhy

Pozice starosty v Polsku je poměrně silná, jelikož má široké spektrum pravomocí (viz dále). Na druhou stranu zastupitelstvo je zákonem definováno jako rozhodovací a kontrolní orgán obce [čl. 15 ZObs] a také má k dispozici řadu prostředků, jak může vymezovat působnost starosty a kontrolovat jeho činnost. Pomine-li se schvalování nejdůležitějších dokumentů obce, obecního

rozpočtu atp. [viz čl. 18 ZObS] a právo na interpelace a dotazování starosty [viz čl. 24 ZObS], nejdůležitějším prostředkem pro kontrolu starosty v souvislosti s principem brzd a rovnováh je bezesporu každoroční proces udělování důvěry a absolutoria starostovi, jehož výsledek v případě jejich neudělení může vést až k vyvolání referenda o odvolání starosty.

Zpráva o stavu obce a absolutorium

Starosta je povinen každý rok do 31. května předložit zastupitelstvu zprávu o stavu obce (pl. *raport o staniu gminy*) [čl. 28aa, odst. 1 ZObS], která shrnuje jeho činnost v předchozím roce (především realizaci politik, programů a strategií, usnesení zastupitelstva obce a občanského rozpočtu [čl. 28aa, odst. 2 ZObS]) a současně získat tzv. absolutorium [viz čl. 28a ZObS], čímž v podstatě zastupitelstvo schvaluje plnění rozpočtu obce v předešlém roce.

Obě záležitosti se projednávají na stejném zasedání zastupitelstva, přičemž zpráva o stavu obce se posuzuje jako první [viz čl. 28aa, odst. 4 ZObS]. Po prezentaci zprávy probíhá časově neomezená debata, do které mohou vstupovat nejen zastupitelé, ale i obyvatelé obce [čl. 28aa, odst. 7].⁴⁰ Následně zastupitelstvo hlasuje o udělení důvěry starostovi. Usnesení o udělení důvěry se přijme, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina ze všech zastupitelů. Nezáskal-li starosta požadovaný počet hlasů, znamená to, že nezískal důvěru [čl. 28aa, odst. 9 ZObS]. Pokud by starosta dva roky po sobě nezískal důvěru, zastupitelstvo může hlasovat o vyhlášení referenda o odvolání starosty, k čemuž jsou potřeba hlasy pouze nadpoloviční většiny všech zastupitelů [čl. 28aa, odst. 10 a čl. 28a, odst. 5 ZObS].

Po hlasování o udělení důvěry starostovi zastupitelstvo projednává udělení absolutoria starostovi za plnění rozpočtu v předchozím roce [viz čl. 28aa, odst. 4 ZObS], o kterém musí hlasovat nejpozději do 30. června [čl. 271, odst. 1 ZVF]. Posuzování se řídí zákonem o veřejných financích (ZVF), který stanovuje, že přijmutí usnesení o udělení absolutoria starostovi proběhne po posouzení zprávy o plnění rozpočtu, účetní závěrky a zprávy o jejím auditu, stanoviska regionální auditorické komory, informací o stavu majetku obce a stanoviska komise pro audit doporučující ne/udělení absolutoria [viz čl. 271 ZVF; čl. 28a, odst. 1 ZObS]. Pro přijetí usnesení se vyžaduje nadpoloviční většina hlasů všech zastupitelů [čl. 28a, odst. 2 ZObS]. Neudělení absolutoria starostovi se rovná návrhu na vyvolání referenda o odvolání starosty [čl. 28a, odst. 1 ZObS], o kterém se hlasuje nejdříve po 14 dnech [čl. 28a, odst. 3 ZObS]. Před hlasováním o vyhlášení referenda zastupitelstvo přečte názor regionální auditorické komory ohledně neudělení

⁴⁰ Obyvatelé, kteří se chtějí účastnit debaty o zprávě o stavu obce musí předem podat žádost s podpisy určitého počtu obyvatel (v obcích do 20 000 obyvatel 20 podpisů, ve větších obcích 50). Vystoupit může až 15 obyvatel, pokud se zastupitelstvo nerozhodne počet vystupujících z řad obyvatel zvýšit [čl. 28aa, odst. 7 a 8 ZObS].

absolutoria a vyslechne vysvětlení starosty [čl. 28a, odst. 4 ZObS]. Usnesení o vyhlášení referenda se přijímá nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva [čl. 28a, odst. 5 ZObS].

Z uvedeného vyplývá, že oba procesy jsou na sobě nezávislé (i když se informace v předkládané zprávě o stavu obce a žádosti o udělení absolutoria mohou překrývat). Může se tak stát, že starosta neobdrží absolutorium, ale získá důvěru, nebo naopak [srov. Dorosz-Kruczyński 2019].

3. Vztah starosty a exekutivy

Pozice starosty v rámci exekutivy a jeho kompetence

Starosta je jediný výkonný orgán obce [čl. 26, odst. 1 ZObS], řídí správu obce a zastupuje jí navenek [čl. 31 ZObS]. Mezi jeho hlavní kompetence a úkoly především patří příprava návrhů usnesení zastupitelstva obce, vykonávání usnesení zastupitelstva a určování způsobu jejich provádění [srov. Puzkarska 2019b], příprava rozvojových programů, správa komunálního majetku a plnění obecního rozpočtu, najímání a odvolávání vedoucích organizačních jednotek obce (např. ředitelů škol, zdravotnických středisek, kulturních center, knihoven atp.) [čl. 30, odst. 1 a 2 ZObS] a řízení financí obce [čl. 60 ZObS]. Úkoly vykonává pomocí obecního úřadu [čl. 33 ZObS].⁴¹ Při plnění úkolů starosta odpovídá výhradně obecnímu zastupitelstvu [čl. 30, odst. 3 ZObS]. Z výčtu kompetencí starosty vyplývá, že starosta nemá vůči usnesení zastupitelstva právo veta (či sistační pravomoc).

Místostarostové a jejich výběr

Starosta jmenuje a odvolává místostarostu [čl. 26a, odst. 1 ZObS]. V obcích s více než 20 000 obyvateli může mít starosta více místostarostů, jejichž počet určuje sám v souladu s limitem stanoveným zákonem dle velikosti obce, tj. do 20 tisíc obyvatel může mít jen jednoho místostarostu, do 100 tisíc obyvatel 2 místostarosty, do 200 tisíc obyvatel tři a nad 200 tisíc obyvatel až čtyři místostarosty [čl. 26a, odst. 2 ZObS]. Jak již bylo zmíněno výše (viz Vztah starosty k zastupitelstvu), místostarostové nemohou být současně zastupiteli [čl. 27, odst. 2 ZObS].

Starosta může pověřit místostarostu správou určitých konkrétních záležitostí obce [čl. 33, odst. 4 ZObS]. Místostarosta (pokud je v obci jmenováno více místostarostů, pak první v určeném pořadí) také zastupuje starostu v případě jeho dlouhodobé nepřítomnosti či vzniku dočasné překážky pro plnění funkce (pracovní neschopnost trvající déle než měsíc, vazba, výkon trestu za

⁴¹ Starosta řídí obecní úřad [čl. 33, odst. 4 ZObS] nebo jeho řízením může pověřit místostarostu či tajemníka obce [čl. 33, odst. 5 ZObS].

neúmyslný trestný čin atp. – viz kap. Uprázdňení v průběhu volebního období) [čl. 28g ZObS]. Pokud mandát starosty zanikne před koncem volebního období, zanikne i post místostarosty [čl. 28e ZObS] (pravomoci starosty do doby převzetí funkce novým starostou přebírá osoba jmenovaná předsedou vlády na návrh vojvody [čl. 28h ZObS]).

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba starostů byla zavedena v roce 2002 zákonem o přímých volbách starostů obcí a měst [Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984], kdy se také konaly první přímé volby starostů ve všech typech obcí a měst (v současnosti je celkem 2 477 obcí [Hlavní statistický úřad 2020]).

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Národní úroveň

Charakter polského politického systému se v průběhu let proměňoval, nicméně současný model dělby moci odpovídá parlamentnímu režimu [srov. Kubát 2005:45], ačkoli se lze setkat i se zařazením mezi určité druhy poloprezidentských systémů [viz např. Shugart 2005:339] (především kvůli legislativní iniciativě a silného veta [viz čl. 144, odst. 3 ÚPR]) či mezi typy kancléřských režimů vzhledem ke konstruktivnímu hlasování o nedůvěře [čl. 158 ÚPR; srov. Kubát 2005:45]. Na každý pád prezident republiky pověřuje předsedu Rady ministrů složením vlády, která následně získává důvěru od dolní komory parlamentu (Sejmu) [čl. 154 ÚPR].

Prezident je volen v přímých volbách dvoukolovým volebním systémem na pět let a může být znovu zvolen jen jednou [čl. 127 ÚPR; čl. 288 a 292 VK] (podobně jako starosta).

Parlament Polské republiky se skládá ze Sejmu a Senátu. Sejm má 460 poslanců [čl. 96 ÚPR] volených na čtyřleté volební období [čl. 98 ÚPR] poměrným volebním systémem, mezi jehož komponenty patří především vícemandátové volební obvody, 5% volební klausule (8 % platí pro koalice) a d'Hondtova metoda volebního dělitele [čl. 196, 201 a 232 VK].⁴² Senát má 100 senátorů [čl. 97 ÚPR] volených na čtyřleté volební období [čl. 98 ÚPR] většinovým volebním systémem FPTP v jednomandátových volebních obvodech [čl. 260 VK], tj. volebním systémem postaveném na principu relativní většiny (vítězem voleb je kandidát s nejvyšším počtem hlasů) [čl. 273 VK].

⁴² Dříve se používala Sainte-Laguë metoda volebního dělitele a 5 % volební klausule také pro koaliční uskupení [Pecháček, Kolář 2008].

Regionální úroveň

Administrativní členění Polska počítá se třemi stupni samosprávy: komunálním (pl. *gminy*), okresním (pl. *powiaty*) a krajským (pl. *województwa*). Na okresní úrovni je samosprávnými orgány zastupitelstvo (pl. *rada powiatu*), které je voleno na 5 let obdobným způsobem jako zastupitelstvo obce s více než 20 000 obyvateli [viz čl. 450 VK], a rada okresu (pl. *zarząd powiatu*), kterou volí zastupitelstvo společně se starostou okresu (pl. *starosta*), který radě předsedá [čl. 12, 26 a 27 ZOks]. Obdobně je to na úrovni kraje, resp. v šestnácti vojvodstvích, kde se přímo volí pouze zastupitelstvo vojvodství (pl. *sejmik województwa*) taktéž na 5 let podobným volebním systémem jako v případě voleb do zastupitelstev obcí s více než 20 000 obyvateli [viz čl. 459 VK]. Zastupitelstvo dále volí radu (pl. *zarząd województwa*) včele s maršálkem (pl. *marszałek województwa*) [čl. 32 ZVjS; srov. Voženílková 2016]. Jediným přímo voleným výkonným orgánem samosprávy je tak pouze starosta obce či města.

Kumulace mandátů

Starosta obce či města nemůže kandidovat do legislativních orgánů vyšších úrovní územní samosprávy [viz čl. 472, §2 VK]. Na druhou stranu může kandidovat do zastupitelstva obce, ale nemůže být současně starostou a členem zastupitelstva [čl. 27, odst. 2 ZOBS], přičemž zvolení starostou znamená ztrátu mandátu zastupitele [viz čl. 383, §1 VK]. Funkce starosty taktéž není slučitelná s mandátem poslance Sejmu nebo senátora [čl. 27 ZOBS].

6. Způsob odvolání starostů

S výjimkou, kdy může být starosta odvolán předsedou vlády kvůli opakovanému porušování zákonů či ústavy [viz čl. 96 ZOBS], může být starosta odvolán pouze na základě výsledku referenda. Iniciátorem referenda o odvolání starosty mohou být obyvatelé obce či zastupitelstvo [čl. 4, čl. 5 ZMR].

V případě iniciativy obyvatel se vyhlásí referendum, pokud ho navrhne alespoň 10 % místních obyvatel s volebním právem [čl. 4 ZMR], přičemž lze navrhnout odvolání i zastupitelstva, případně obou orgánů místní samosprávy současně [čl. 5, odst. 1a ZMR]. Návrh nelze podat během 10 měsíců od posledních voleb či referenda o odvolání daného orgánu a taktéž během 8 měsíců před koncem funkčního období [čl. 5, odst. 2 ZMR].

Zastupitelstvo může iniciovat vyhlášení referenda o odvolání starosty dvěma způsoby. Prvním z nich je možnost iniciace vyhlášení referenda v souvislosti s neudělením absolutoria [čl. 28, odst. 1 ZOBS] nebo v souvislosti s projednáváním zprávy o stavu obce, na základě kterého by došlo dva roky po sobě k neudělení důvěry starostovi [čl. 28aa, odst. 10 ZOBS]. V uvedených

případech by se referendum o dovolání starosty vyhlásilo, pokud by pro něj hlasovala nadpoloviční většina všech zastupitelů [čl. 28a, odst. 5 a čl. 28aa, odst. 10 ZObS].

Druhý způsob, jak může zastupitelstvo vyhlásit referendum o dovolání starosty, spočívá v iniciativě $\frac{1}{4}$ zastupitelů z celkového počtu členů zastupitelstva [čl. 28b, odst. 1 ZObS]. Zastupitelstvo může odsouhlasit návrh nejdříve 14 dní po jeho podání, a to $\frac{3}{5}$ hlasů všech zastupitelů [čl. 28b, odst. 3 a 4 ZObS]. Pokud nedojde k odsouhlasení návrhu, další návrh na vyvolání referenda o odvolání starosty lze předložit až po roce [čl. 28c ZObS]. Na každý pád nelze vyhlásit referendum o odvolání starosty dříve než 9 měsíců po volbách a později než 9 měsíců před koncem funkčního období [čl. 28b, odst. 1 ZObS]. V případě takto vyvolaného referenda však zastupitelstvo riskuje vlastní rozpuštění (viz dále).

Referendum o odvolání orgánu místní samosprávy (starosty a/nebo zastupitelstva) se považuje za závazné, pokud se ho účastnilo nejméně $\frac{3}{5}$ voličů, kteří se účastnili voleb daného orgánu [čl. 55, odst. 2 ZMR]. Výsledek referenda je rozhodující, pokud pro jednu z variant bylo odevzdáno více než polovina platných hlasů [čl. 56, odst. 1 ZMR].

Pokud by byla odevzdána tímto způsobem více než polovina hlasů proti návrhu odvolání starosty, které iniciovalo zastupitelstvo z jiných důvodů, než je neudělení absolutoria či důvěry, zastupitelstvo bude předsedou vlády (Rady ministrů) rozpuštěno [čl. 67, odst. 3 a 4 ZMR].

7. (Ne)souběh volebního období starosty a zastupitelstva

Délka volebního období zastupitelstva a starosty je 5 let [čl. 16 a čl. 26, odst. 2 ZObS]. V případě předčasných voleb zastupitele nebo celého zastupitelstva volební období takto zvoleného zastupitele / zastupitelstva končí ke konci volebního období zastupitelstva zvoleného v řádných volbách [čl. 376 VK]. Funkční období starosty se odvozuje od funkčního období zastupitelstva [viz čl. 26, odst. 2 ZObS]. Předčasné volby se však neuskuteční, pokud by jejich datum spadalo do 6 měsíců před koncem řádného funkčního období, případně 12 měsíců před koncem funkčního období, usneslo-li by se na nekonání voleb zastupitelstvo [čl. 28d ZObS]. Společně se zánikem mandátu starosty zaniká i mandát místostarosty [čl. 28e ZObS].

8. Kontrola starosty

Vnitřní kontrolní mechanismy

Z podstaty přímé volby vyplývá, že starosta obce je zodpovědný především obyvatelům obce, kteří jsou také jediní, kdo ho mohou v referendu odvolat z funkce, nicméně zákon o obecní samosprávě (ZObS) stanoví, že starosta se při plnění úkolů odpovídá výhradně obecnímu zastupitelstvu [čl. 30, odst. 3 ZObS]. Hlavním rozhodovacím a kontrolním orgánem obce je dle zákona také obecní

zastupitelstvo [čl. 15, odst. 1 ZObS], které řídí činnost starosty, organizačních a pomocných jednotek obce a pro daný účel jmenuje komisi pro audit složený z členů zastupitelstva zastupujících všechny kluby [čl. 18a, odst. 1 a 2 ZObS]. Komise pro audit je nicméně jen pomocným orgánem zastupitelstva, který plní činnosti zadané zastupitelstvem. Může např. kontrolovat činnost starosty, organizačních složek obce a tzv. pomocných jednotek obce (submunicipálních jednotek obce) a posuzovat jejich činnost z hlediska plnění zadaných úkolů, jejich zákonnosti a účelnosti (vykonávání funkcí zaměstnavatele, provádění obecních investic, hospodaření s majetkem obce nebo způsob přípravy návrhů usnesení zastupitelstva a jejich následné provádění) [viz např. Cyrankiewicz 2008]. Pravomoc dozoru komise ani zastupitelstvo však nemá – nemůže tedy pozastavit výkon rozhodnutí starosty či vedoucích organizačních jednotek obce. Konkrétní pravidla a postup činnosti komise stanovuje statut obce [čl. 18a, odst. 5 ZObS], nicméně hlavní činnost spočívá ve vydávání stanovisek k plnění rozpočtu obce a předkládání návrhu zastupitelstvu o udělení nebo neudělení absolutoria starostovi. Návrh o udělení absolutoria následně podléhá posudku regionální auditorské komory [čl. 18a, odst. 3 ZObS]. A právě udělování důvěry starostovi na základě schvalování zprávy o stavu obce a následné udělování absolutoria starostovi v souvislosti s plněním rozpočtu v předchozím roce jsou nejdůležitějšími kontrolními instrumenty, které má zastupitelstvo k dispozici (podrobněji je daný proces rozebrán v kapitole Vztah starosty k zastupitelstvu – Brzdy a rovnováhy).

Vnější kontrola

Dozor nad činností obce provádí předseda vlády (Rady ministrů) a vojvoda⁴³ ve finančních záležitostech, resp. regionální auditorská komora [čl. 86 ZObS; čl. 171, odst. 2 ÚPR]. Starosta předkládá usnesení orgánů obce dozorčím orgánům [čl. 90 ZObS], které jejich zákonnost posuzují a mohou pozastavit výkon usnesení či nařízení obce, která jsou v rozporu se zákonem, a následně je prohlásit za neplatné [čl. 91 ZObS]. Opravným prostředkem proti rozhodnutí dozorčího orgánu je podání stížnosti na správní soud [92a ZObS]. V případě opakovaného porušování zákonů či ústavy zastupitelstvem může Sejm na žádost předsedy vlády (Rady ministrů) zastupitelstvo rozpustit. Obdobně může vojvoda požádat předsedu vlády o odvolání starosty, pokud starosta opakovaně porušuje ústavu či zákony a neprovede nápravu [čl. 96 ZObS; srov. Sobiech 2010 či Puzkarska 2019a].

⁴³ Vojvoda je zástupcem vlády, tj. orgánem státní správy na úrovni vojvodství [čl. 152 ÚPR].

9. Odměňování starosty a místostarostů

Rozsah výkonu funkce starosty a rozhodování o platu starosty

Ze znění zákona o obecní samosprávě a zákona o zaměstnancích samosprávy vyplývá, že starosta je v zaměstnaneckém poměru s obecním úřadem [čl. 8 ZZS] a přestože to není explicitně v zákonech stanoveno, nepředpokládá se, že by vykonával svou funkci na jiný než plný úvazek [Szczerbowski 2014]. O výši odměny starosty rozhoduje zastupitelstvo obce [čl. 18, odst. 2, písm. 2 ZObS] na základě stanovení zákona o zaměstnancích samosprávy (ZZS) [viz čl. 4, odst. 1 ZZS] a dle aktuálních částek upravených ve vyhláškách Rady ministrů o odměňování zaměstnanců místní samosprávy. Stejným způsobem se nastavovala odměna starosty i před zavedením přímé volby [viz např. zákon o zaměstnancích samosprávy z roku 1990 - Dz.U. 1990 nr 21 poz. 124].

Způsob určení platu starosty

Kromě základního platu se odměna starosty skládá z několika dalších částí – funkčního příplatku, zvláštního příplatku, příspěvku za léta ve funkci a následně některých jednorázových příplatků (např. jubilejní odměny, třináctého platu, odstupného dle let ve funkci atp.) [čl. 36 ZZS].

Základní plat a funkční příplatek

Rozsah základního platu a výše funkčního příplatku se liší dle typu a velikosti obce. Jejich současná nastavení platná pro rok 2020 vychází z vyhlášky Rady ministrů o odměňování zaměstnanců místní samosprávy z roku 2018 [Dz.U. 2018 poz. 936] (viz tabulku 7).⁴⁴ Obě položky (základní plat a funkční příplatek) jsou ze zákona povinné. Povinný je i zvláštní příspěvek [viz čl. 36, odst. 3 ZZS] a příspěvek za dobu ve funkci [viz čl. 38, odst. 1 ZZS].

Zvláštní příplatek

Zvláštní příplatek je v současné době stanovený zmíněnou vyhláškou ve výši minimálně 20 % a maximálně 40 % z hodnoty základního platu a funkčního příplatku (v případě Varšavského úřadu a úřadu měst se statutem okresu nad 300 000 obyvatel až do výše 50 %) [§6 Dz. U. 2018 poz. 936].

⁴⁴ V roce 2018 byly platy zaměstnanců samosprávy danou vyhláškou sníženy o 20 % [Ceglarski 2018; Krzysztofowicz 2019]. Pravděpodobně se jednalo o vládní gesto před parlamentními volbami (podle některých průzkumů veřejného mínění většina obyvatel souhlasila se snížením platů v místní samosprávě [viz Karbowniczak 2019]), nicméně vzhledem k dalším položkám, ze kterých se skládá měsíční odměna starostů, některé platy mohly být sníženy třeba jen symbolicky [Karbowniczak 2019].

Příspěvek za léta ve funkci

Bonus za dobu ve funkci se počítá od 5 let ve funkci (tedy po prvním volebním období) a je stanoven ve výši 5 % základního měsíčního platu a zvyšuje se za každý další rok o 1 %, přičemž nemůže být vyšší než 20 % (což v současnosti platí pouze pro starosty, kteří působili ve funkci již před zavedením omezeného počtu volebních období) [čl. 38, odst. 1 ZZS].

Tabulka 7: Maximální výše základních platů a funkčních příplatků starostů a místostarostů dle typu a velikostní kategorie obce

Orgán samosprávné jednotky	Velikostní kategorie (počet obyvatel)	Maximální výše základního platu	Maximální výše funkčního příplatku
Primátor Varšavy (Prezydent m.st. Warszawy)	-	5 200 zł	2 500 zł
Náměstek primátora Varšavy (Zastępca prezydenta m.st. Warszawy)	-	4 800 zł	2 750 zł
Strosta městské části Varšavy (Burmistrz dzielnicy)	- nad 100 000 - do 100 000	2 100 - 5 000 zł 2 100 - 4 800 zł	2 100 zł 2 000 zł
Místostarosta MČ Varšavy (Zastępca burmistrza dzielnicy)	- nad 100 000 - do 100 000	2 100 - 4 800 zł 2 100 - 4 600 zł	2 100 zł 2 000 zł
Další členové rady MČ Varšavy (Pozostali członkowie zarządu dzielnicy)	- nad 100 000 - do 100 000	2 100 - 4 500 zł 2 100 - 4 300 zł	1 800 zł 1 700 zł
Starosta města s právy okresu (Prezydent miasta na prawach powiatu)	- nad 300 000 - do 300 000	3 800 - 5 000 zł 3 800 - 5 000 zł	2 500 zł 2 100 zł
Místostarosta města s právy okresu (Zastępca prezydenta miasta...)		4 500 zł	2 750 zł
Starosta obce (Wójt, burmistrz w gminie)	- více než 100 000 - 15 000 až 100 000 - do 15 000	3 800 - 5 000 zł 3 600 - 4 800 zł 3 400 - 4 700 zł	2 100 zł 2 100 zł 1 900 zł
Místostarosta obce (Zastępca wójta, burmistrza w gminie)	- více než 100 000 - 15 000 až 100 000 - do 15 000	4 500 zł 4 200 zł 3 800 zł	2 200 zł 2 200 zł 1 760 zł

Zdroj: Vyhláška RM o odměňování zaměstnanců místní samosprávy [Dz.U. 2018 poz. 936]

Maximální výše měsíční odměny starosty

Všechny uvedené položky tvořící měsíční odměnu starosty nesmí překročit sedminásobek základní částky (pl. *kwota bazowa*) stanovené zákonem o rozpočtu (ZR) pro osoby zastávající státní řídicí funkce [čl. 37, odst. 3 ZZS], která pro rok 2020 činí 1 789,42 zł [čl. 9, odst. 2a ZR], tudíž maximální plat starosty nemůže překročit 12 525,94 zł.

Jednorázové příplatky

Kromě povinných položek platu uvedených výše má starosta nárok na jednorázové odměny, které se nepočítají do maximální výše platu. Mezi ně patří např. jubilejní odměnu za 25, 30, 35, 40 či 45 let práce (75 %, 100 %, 150 %, 200 %, 300 %, resp. 400 % měsíční odměny) [čl. 38, odst. 2 ZZS], odchodné v případě odchodu do starobního nebo invalidního důchodu [viz čl. 38, odst. 3 ZZS] či cena za zvláštní úspěchy, případně dodatečná roční odměna (vlastně 13. plat) stanovený zákonem o dodatečné roční odměně zaměstnancům rozpočtových jednotek (ZDRO) ve výši 8,5 % [viz čl. 4, odst. 1 ZDRO].

Platy místostarostů

Plat místostarostů se řídí stejnými předpisy jako v případě starosty (viz tabulku 7), nicméně s tím rozdílem, že místostarosta je jmenován a odvolávám starostou [čl. 26a ZObS], který také určuje jeho plat [čl. 7 ZZS], čímž mu sice náleží základní plat, příspěvek za dlouhodobou práci, jubilejní odměna, jednorázové odstupné při odchodu do důchodu a dodatečná roční odměna, avšak funkční příplatek a další dodatečné položky platu nejsou povinné [viz čl. 36 ZZS; srov. Szczerbowski 2014]. Vzhledem k faktu, že místostarosta je považován za zaměstnance obce [čl. 4, odst. 2 ZZS], může být zaměstnán také jen na částečný úvazek (na rozdíl od starosty) [Rotkiewicz 2014].

10. Volební účast

První kolo přímých voleb starostů se konají ve stejnou dobu jako volby do zastupitelstev obcí, okresů a vojvodství. Přestože se volební účast do roku 2018 pohybovala pod 50 %, zdá se, že implementace přímé volby starostů zastavila klesání volební účasti, a naopak se volební účast v prvním kole voleb od roku 2002 (nevýrazně, ale přesto) postupně zvyšuje (viz tabulku 8).

Při porovnání volební účasti v jednotlivých kolech voleb je patrný pokles volební účasti, a to v průměru o 8,2 %. Kromě jiného může být příčinou fakt, že ve většině menších obcí, kde se dá očekávat vyšší volební účast, se druhé kolo ani nekoná z důvodu malého počtu kandidátů. V roce 2002 připadalo na jeden post starosty 4,2 kandidátů a druhé kolo se konalo téměř v polovině obcí (49 %) [Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:191], zatímco v roce 2018 na jedno starostenské křeslo připadalo pouze 2,8 kandidátů a také druhé kolo voleb se konalo pouze ve 26 % municipalit (viz tabulku 8).

Dalším důvodem může být inkumbence. V prvních přímých volbách v roce 2002 kandidovala většina starostů zvolených v předchozím volebním období zastupitelstvem, nicméně

polovina z nich byla nahrazena. V roce 2018 však svůj post obhájilo 79 % starostů [rozhovor 7, resp. archív A.G.].⁴⁵

Tabulka 8: Volební účast v prvním kole voleb starostů, volbách do komunálních, okresních a krajských zastupitelstev a ve druhém kole voleb starostů.

Volby	Volební účast			Průměrný počet kandidátů na starostu	Obce, kde se konalo 2. kolo
	první kolo	druhé kolo			
1990	42.3%	-		-	-
1994	33.8%	-		-	-
1998	45.4%	-		-	-
2002	44.2%	35.0%	(-9.2%)	4.2	49%
2006	46.0%	39.6%	(-6.4%)	3.3	34%
2010	47.3%	35.3%	(-12.0%)	3.1	30%
2014	47.3%	40.0%	(-7.4%)	3.2	36%
2018	54.9%	48.8%	(-6.1%)	2.8	26%

Zdroj: Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:191; rozhovor 7; Národní volební komise [pkw.gov.pl];

11. Podíl odvolaných starostů

Proces odvolání orgánů místní samosprávy byl v Polsku zaveden již na počátku 90. let (referendum o rozpuštění zastupitelstva) a již v prvním volebním období bylo iniciováno přes 76 odvolání (nicméně 28 z nich neprošlo procesem sběru podpisů) [Miścoiu 2020]. Zavedením přímé volby starostů v roce 2002 se tak automaticky rozšířila možnost odvolání i na starostu jako jediného výkonného orgánu obce.

Počet referend o odvolání starostů v prvních čtyřech volebních obdobích po implementaci přímé volby zobrazuje tabulka 9. Celkem se konalo přes 300 referend, přičemž pouze 14 % z nich bylo závazných a vedlo k odvolání starosty. Důvodem je především podmínka minimální volební účasti, která je stanovena na $\frac{3}{5}$ voličů, kteří se účastnili voleb starosty [čl. 55, odst. 2 ZMR].

Průměrná volební účast u odvolacích referend je podstatně nižší než u samotných komunálních voleb (srov. tabulku 8 a 9). Z daného vyplývá, že nejlogičtější strategií podporovatelů starosty, jak zabránit jeho odvolání, je neúčastnit se referenda [Rachwał 2014:96].

⁴⁵ V roce 2018 kandidovalo celkem 85 % starostů-inkumbentů, tudíž celkový počet starostů pokračujících ve své funkci je 67 % [archív A.G.; rozhovor 7].

Tabulka 9: Referenda o odvolání starostů⁴⁶

Volební období	Počet odvolacích referend		Průměrná vol. účast
	celkem	z toho závazných	
2002 - 2006	66	12 (18,2%)	30,8 %
2006 - 2010	55	13 (23,6%)	17,9 %
2010 - 2014	116	15 (12,9%)	15,9 %
2014 - 2018	71	4 (5,6%)	<i>nezjištěno</i>
Celkem	308	44 (14,3 %)	(21,5%)

Zdroj: Zwiazek Miast Polskich [rozhovor 6];
Národní volební komise [pkw.gov.pl]; Jureczko 2017;
Rulka 2016; Gendźwiłł, Swianiewicz 2017;

Od roku 2002 byla zaznamenána pouze dvě závazná referenda, jejichž výsledkem bylo zamítnutí odvolání starosty. Vzhledem k tomu, že iniciátorem byli v obou případech obyvatelé obce, nebylo jejich důsledkem rozpuštění zastupitelstva [Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:186-187]

12. Případné kohabitace

Vzhledem k nastavení oddělených voleb starosty a zastupitelstva může docházet k situaci, kdy starosta nemá většinovou podporu v zastupitelstvu (především ve větších obcích, kde se používá poměrný volební systém) [rozhovor 3; srov. Gendźwiłł, Żółtak 2017:111]. V zásadě pak záleží na komunikaci obou samosprávných orgánů, ačkoli občas hraje (většinou negativní) roli i politická příslušnost [rozhovor 4 a 5].

Přestože se dle nastavení pravomoci přímo voleného starosty a zastupitelstva nepřekrývají a oba orgány tak v zásadě mohou jednat nezávisle na sobě, proces udělování absolutoria a nově zavedeného udělování důvěry starostovi danou nezávislost podstatně relativizují. Z popisu procesů v kapitole Vztah starosty k zastupitelstvu – Brzdy a rovnováhy vyplývá, že přijímání obou usnesení jsou na sobě nezávislá. Starosta tak může získat důvěru, ale nikoli absolutorium, případně naopak. Důvodem může být odlišný přístup zastupitelů k posuzování informací předkládaných pro jednotlivá rozhodnutí. Zatímco udělením absolutoria zastupitelstvo vyjadřuje souhlas s postupem starosty při plnění rozpočtu a v zásadě se řídí zákonem o veřejných financích a doporučením komise pro audit [čl. 271 ZVF], udělením důvěry na základě posouzení zprávy starosty o stavu obce se může odvozovat od vztahu zastupitelstva k samotnému starostovi. Svým způsobem si lze

⁴⁶ Uvedená data vychází z kombinace všech uvedených zdrojů, které se nicméně v číslech poněkud liší. Celkový počet referend o odvolání starostů vychází z údajů vedených Svazem polských měst [rozhovor 6] a dostupných dat Národní volební komise (PKW). Ostatní data vychází z dalších uvedených zdrojů.

představit, že v případě konfliktů mezi starostou a opoziční většinou v zastupitelstvu v období kohabitace může neudělení důvěry být prostředkem pro bezrizikového vyvolání referenda o odvolání starosty (v případě vyhlášení referenda z jiného důvodu hrozí, že při odmítnutí odvolání voliči bude zastupitelstvo rozpuštěno [čl. 67 ZMR]). Naznačovaly by to i první hlasování o důvěře v roce 2019 (zavedeno bylo v roce 2018), kdy daná zasedání probíhala bezproblémově na úrovni okresů a vojvodství, kde výkonné orgány nejsou voleny přímo, a tudíž jsou závislé na většině v legislativním orgánu, avšak v řadě obcí starostové důvěru nezískali [Dorosz-Kruczyński 2019].

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Dle průzkumů veřejného mínění veřejnost od počátku úvah o zavedení přímé volby starostů daný krok podporovala (v roce 2002 se kolem 65 % respondentů vyjádřilo pro), stejně jako podstatná většina (88 %) lokálních zastupitelů [Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:184], pro které to navíc znamenalo snížení jejich vlivu a pravomocí. Při průzkumu veřejného mínění v roce 2018 67 % respondentů vyjádřila spokojenost s činností starostů [CBOS 2018:2-3].

Zdrženlivější vůči fungování místní samosprávy v souvislosti s přímou volbou starostů byli někteří akademici zabývající se lokální politikou (nikoli však vůči zavedení samotné přímé volby) [rozhovory 1, 2, 7, 8, 9]. Podobně jako starostové a zástupci Svazu polských měst [rozhovory 3, 4, 5] kritizovali zejména novelizaci zákona o místní samosprávě z roku 2018, ve které jsou patrné určité politicky motivované zásahy současné vlády (prosazování politických stran na lokální úrovni, kde dominují nezávislí, je obecně složité). Hlavní výtky starostů se týkaly omezení starostenství na dvě funkční období a především procesu udělování absolutoria a nově zavedené důvěry. Jeden z respondentů uvedl v souvislosti s udělováním absolutoria paradoxní situaci, ve které se nacházel ve svém prvním funkčním období, kdy čelil většinové opozici – své první absolutorium neobdržel, jelikož posuzování plnění rozpočtu se z velké části týkala předchozího starosty a rozpočtu, na který neměl vliv [rozhovor 5]. U akademiků zazněla často výtka ohledně prodloužení funkčního období na 5 let, což znamená, že příští volby (v roce 2023) se budou konat ve stejnou dobu jako volby do Sejmu a Senátu. Vzhledem k zákazu kumulace mandátů se tak prakticky omezují možnosti některých stran volit strategii při obsazování kandidátních listin [rozhovor 1].

Shoda zazněla především v rozsahu zavedení přímé volby. Prakticky všichni respondenti prohlásili, že zavedení přímé volby starostů byl posun správným směrem, nicméně by se neměla implementovat i na vyšších stupních samosprávy, kde je již patrná důležitost ideologického vymezení politických subjektů a hrozilo by v případě politického konfliktu zablokování samosprávy v obdobích kohabitace.

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Hlavním důsledkem zavedení přímé volby starostů v roce 2002 bylo zrušení kolektivního výkonného orgánu obce (rady), který byl nahrazen pouze starostou. Starosta tak získal určitou nezávislost, větší volnost pro rozhodování, ale současně větší zodpovědnost [rozhovor 5; srov. Giedrewicz-Niewińska 2007]. Přímá volba starosty taktéž přispěla k větší transparentnosti rozhodování místní samosprávy, což byl jeden z cílů implementace – kromě zvýšení volební participace a omezení vlivu politických stran na volbu starostů [viz Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:183; srov. Radzik-Maruszak 2016:53], na což však mohou být i odlišné názory [viz Wendt 2018:32].

Výrazný je i dopad na politickou reprezentaci na lokální úrovni. V Polsku mají tradičně vysoké zastoupení nezávislá politická uskupení [srov. Balík 2009:121; Smith 2007:30], a to i přes různé překážky (především povinnosti zakládat volební výbory [viz Giedrewicz-Niewińska 2007]). Před zavedením přímé volby starostů se nicméně postupně zvyšoval podíl starostů reprezentujících politické strany (v období 1998 až 2002 jich bylo 46 %), aby se následně jejich podíl po prvních přímých volbách v roce 2002 snížil na 24,5 % (ve volbách 2014 již bylo zvoleno jen 18,6 % starostů se stranickou příslušností) [Gendźwiłł, Swianiewicz 2017:194].

Otázkou v souvislosti s nastavením lokálního systému samosprávy je především míra skutečné nezávislosti starosty na zastupitelstvu. Starosta každoročně musí projít procesem udělování důvěry a absolutoria (nejčastější stížnost starostů v rozhovorech), který případně může být zastupitelstvem zneužit k vyvolání referenda o odvolání starosty [srov. Paluš 2017:38]. Na druhou stranu údaje ukazují, že vyhlášení referenda o odvolání starosty je podstatně jednodušší než dosáhnout skutečného odvolání na základě jeho závazných výsledků [viz např. Smith 2011:345-347]. Schopnost vzájemné komunikace obou orgánů lokální samosprávy se tak zdá být klíčová.

15. Zdroje

Publikace a odborné články

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

Gendźwiłł, Adam; Tomasz Żółtak (2017). How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: on the electoral reform in Polish local government. *Local Government Studies, Vol. 43, 2017, pp. 110-131*. ISSN 1743-9388.

Gendźwiłł, Adam; Paweł Swianiewicz (2017). Breeding grounds for local independents, bonus for incumbents: Directly elected mayors in Poland. In Sweeting, David (Ed). *Directly elected*

- mayors in urban governance: Impact and practice*. Bristol: Policy Press. ISBN 978-14473027011.
- Górecki, Maciej; Paula Kukołowicz (2018). Electoral formula, legal threshold and the number of parties: A natural experiment. *Party Politics 2018, Vol. 24(6)*, pp. 617–628. ISSN 1460-3683.
- Jureczko, Jerzy (2017). Referenda odwoławcze organów wykonawczych w Polsce w latach 2006–2017. Realny wpływ czy fikcja? Analiza wybranych przypadków. *Acta Politica Polonica 4/2017 (42)*, pp. 57–72. ISSN: 2451-0432.
- Kubát, Michal (2005). *Demokracie v Polsku. Politický systém Polské republiky (1989-2005)*. Praha: SLON. ISBN 80-86429-46-6.
- Machová, Zuzana (2013). *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2342-9.
- Mișcoiu, Sergiu (2020). Recall Practices in Central and Eastern Europe: From Citizen Accountability to Partisan Account Settling. In Welp, Yanina; Laurence Whitehead (Eds.). *The Politics of Recall Elections*. Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-37609-3.
- Paluš, Igor (2017). Ústavně-právní režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4). *Verejná správa a spoločnosť 1/2017, roč. XVIII*. ISSN 2453-9236.
- Pecháček, Štěpán; Petr Kolář (2008). *Volební systémy ve vybraných zemích Evropy*. Praha: Parlamentní institut, Kancelář PS, PČR.
- Rachwał, Marcin (2014). Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010-2014. *e-Politikon, 11/2014*, pp. 77-98. ISSN: 2084-5294.
- Radzik-Maruszak, Katarzyna (2016). Roles of Municipal Councils in Poland and in the Czech Republic: Factors Shaping the Roles and the Dynamic of Change. *Journal of Universal Excellence, 2016, vol. 5, no. 1*, pp. 47-64. ISSN 2232-5204.
- Rulka, Marcin (2016). Próg frekwencyjny w gminnych referendach odwoławczych. *Infos 2016, Nr. 17 (221)*. ISSN 2082-0666
- Smith, Michael L. (2007). *Přímá demokracie v praxi: politika místních referend v České republice*. Praha: ISEA / SOÚ. ISBN 978-80-7330-117-0.
- Smith, Michael L. (2011). Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě. *Sociológia 43 (4)*: 388-361. ISSN 0049-1225.
- Shugart, Matthew Søberg (2005). Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns. *French Politics 3/2005*, pp. 323–351. ISSN 1476-3427.

Wendt, Jan (2018). Problems of Local Government Development in Poland. In Mecek, Mehmet; Bekir Parlak; Emin Atasoy (Eds.) *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık. ISBN: 978-605-7895-11-0.

Voženílková, Marcela (2016). Přímá volba hejtmanů a/nebo starostů. *Policy Paper Institutu pro politiku a společnost*, 5/2016. Dostupné na: <https://www.politikaspolecnost.cz/>.

Zprávy, novinové články a komentáře

CBOS (2018). Evaluation of local government and its competences. CBOS – Polish Public Opinion 6/2018. ISSN 2083-1714. Dostupné na: <https://www.cbos.pl/> [online]

Ceglarski, Bartłomiej (2018). Zarobki wójta, burmistrza, prezydenta miasta 2018 r. *Infor.pl*, 28. 6. 2018. Dostupné na: <https://samorzad.infor.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Cyrankiewicz, Michał (2008). Jak skontrolować działalność wójta. *Rzeczpospolita*, 18. 11. 2008. Dostupné na: <https://www.rp.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Dorosz-Kruczyński, Jakub (2019). Czym powinna kierować się rada gminy udzielając wotum zaufania? *Rzeczpospolita*, 23. 7. 2019. Dostupné na: <https://www.rp.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Giedrewicz-Niewińska, Aneta (2007). Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta. *Serwis Samorządowy PAP*, 5. 1. 2007. Dostupné na: <https://samorzad.pap.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Karbowniczak, Anna (2019). Zarobki burmistrzów i wójtów: W powiecie chodzieskim nie wszyscy odczuli obniżki wynagrodzeń. *Naszemiasto.pl*, 23. 11. 2019. Dostupné na: <https://chodziez.naszemiasto.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Krzysztofowicz, Dominik (2019). Ile może zarobić wójt. *Wspólnota*, 21. 10. 2019. Dostupné na: <https://wspolnota.org.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Puszkarska, Anna (2019a). Skutki przyjęcia uchwały lub zarządzenia gminy niezgodnie z prawem. *Rzeczpospolita*, 12. 2. 2019. Dostupné na: <https://www.rp.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Puszkarska, Anna (2019b). Wykonanie uchwał rady gminy należy do kompetencji wójta. *Rzeczpospolita*, 25. 5. 2019. Dostupné na: <https://www.rp.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Rotkiewicz, Marek (2014). Zastępca wójta może być zatrudniony na pół etatu oraz dodatkowo świadczyć pracę na innym stanowisku. *Infor.pl*, červen 2014. Dostupné na: <https://samorzad.infor.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

- Sobiech, Łukasz (2010). Kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego. *Infor.pl*, 12. 1. 2010. Dostupné na: <https://samorzad.infor.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].
- Szczerbowski, Andrzej (2014). Zakres obowiązków zastępcy wójta a wysokość jego wynagrodzenia. *Infor.pl*, červen 2014. Dostupné na: <https://samorzad.infor.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].
- Wójkowski, Grzegorz (2018). Inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców - każdy może wpływać na swoje otoczenie. *Portal organizacji pozarządowych*, 24. 10. 2018. Dostupné na: <https://publicystyka.ngo.pl/> [online] [citováno 18. 7. 2020].

Legislativa⁴⁷

- Vyhláška Rady ministrů o odměňování zaměstnanců místní samosprávy [Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych], Dz.U. 2018 poz. 936.
- ÚPR – Ústava Polské republiky [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej], Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- VK – Volební kodex [Kodeks wyborczy], Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112, ve znění pozdějších předpisů.
- ZMR – Zákon o místním referendu [Ustawa o referendum lokalnym], Dz.U. 2000 nr 88 poz. 985, ve znění pozdějších předpisů.
- ZObS – Zákon o obecní samosprávě [Ustawa o samorządzie gminnym], Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, ve znění pozdějších předpisů.
- ZOkS – Zákon o okresní (powiatkové) samosprávě [Ustawa o samorządzie powiatowym], Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, ve znění pozdějších předpisů.
- ZR – Zákon o rozpočtu na rok 2020 [Ustawa budżetowa na rok 2020], Dz.U. 2020 poz. 571.
- ZVF – Zákon o veřejných financích [Ustawa o finansach publicznych], Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Polské zákony jsou publikovány v Deníku zákonů (pl. *Dziennik Ustaw* [Dz.U.]; angl. *Journal of Laws*). Jednotlivé zákony jsou označeny ve formě {Dz.U. [rok vydání], nr [číslo deníku] poz. [pozice zákona]}. Elektronicky lze zákony (novely i zákony v konsolidované formě [pl. *tekst ujednolicony*]) vyhledat v Internetovém systému právních úkonů (ISAP = Internetowy System Aktów Prawnych) na stránkách Sejmu (<http://isap.sejm.gov.pl/>). Další webové stránky, kde lze nalézt polské zákony v elektronické podobě, jsou např. <https://sip.lex.pl/> nebo <https://www.lexlege.pl/>, kde si lze za poplatek dohledat komentáře či soudní rozsudky k jednotlivým článkům zákonů. Anglické překlady některých zákonů lze stáhnout na stránkách <https://www.legislationline.org/>.

ZVjS – Zákon o vojvodské samosprávě [Ustawa o samorządzie województwa], Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, ve znění pozdějších předpisů.

ZZS – Zákon o zaměstnancích samosprávy [Ustawa o pracownikach samorządowych], Dz.U. 2008 nr 223 poz. 1458, ve znění pozdějších předpisů.

ZVRŠ – Zákon o zřízení hlavního města Varšavy [Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy], Dz.U. 2002 nr 41 poz. 361.

ZDRO – Zákon o dodatečné roční odměně zaměstnanců subjektů rozpočtové oblasti [Ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej], Dz.U. 1997 nr 160 poz. 1080.

Zákon o přímých volbách starostů obcí a měst (wójta, burmistrza i prezydenta miasta). [Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta], Dz.U. 2002 nr 113 poz. 984. (zákon byl zrušen a nahrazen v roce 2011 volebním kodexem [Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112]).

Provedené rozhovory

Rozhovor č. 1 - Jaroslaw Flis (akademik, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Uniwersytetu Jagiellońskiego), Krakov 5. 11. 2019

Rozhovor č. 2 - Adam Gendzwill (akademik, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski), části jednání byl přítomen i Paweł Swianiewicz, Varšava 7. 11. 2019

Rozhovor č. 3 - Lukasz Palarski (wojt [starosta] Zembrzyce), Zembrzyce 11. 12. 2019

Rozhovor č. 4 - Jan Najdek (wojt [starosta] obce Budzow) a Janina Pieronkiewicz (sekretarz [tajemnice] obce Budzow), Budzow 11. 12. 2019

Rozhovor č. 5 - Jaroslaw Szlachetka (burmistrz [starosta] Myslenice), Myślenice 12. 12. 2019

Rozhovor č. 6 - Tomasz Potkanski (ředitel úřadu a zástupce generálního ředitele Svazu polských měst [Zwiazek Miast Polskich]), Varšava 24. 2. 2020

Rozhovor č. 7 - Adam Gendzwill (politolog, Fakulta geografie a regionálních studií, Varšavská univerzita), Varšava 25. 2. 2020

Rozhovor č. 8 - Robert Sobiech (sociolog, ředitel Institutu veřejných politik, Collegium Civitas), Varšava 25. 2. 2020

Rozhovor č. 9 - Jaroslaw Flis (politolog, Institut žurnalistiky, médií a sociální komunikace, Jagellonská univerzita), Krakov 27. 2. 2020

Webové stránky institucí

Národní volební komise [Państwowa Komisja Wyborcza] - <https://pkw.gov.pl/>

Hlavní statistický úřad [Główny Urząd Statystyczny] - <https://stat.gov.pl/>

Sdružení polských měst [Związek Miast Polskich] - <https://www.miasta.pl/>

C) Slovenská republika⁴⁸

(Slovenská republika)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	2 890 (140 měst)
Velikost a charakter obcí:	1 889 obyv. / obec (54 % městského obyvatelstva [OSN 2018])
Implementace přímé volby:	od r. 1990 (všechny obce)
Volební systém:	FPTP (jednokolový většinový systém)
Exekutivní model:	starosta je jediným výkonným orgánem obce
Odvolání starosty:	referendum; iniciace od občanů, případně zastupitelstva (za konkrétně stanovených podmínek)

1. Volební systém

Legislativní úprava

Přímá volba starostů byla na Slovensku zavedena již v roce 1990 a je aplikovaná ve všech slovenských obcích, kterých je 2 890 [Statistický úřad Slovenska 2019 (dále již jen ŠÚ SR)]. Hlavní právní normou pro organizaci všech slovenských voleb a způsob zjišťování jejich výsledků v současnosti je volební kodex, resp. zákon č. 180/2014 Z. z., o podmínkách výkonu volebního práva. Do roku 2014 byla přímá volba starostů upravena zákonem Slovenské národní rady č. 346/1990 Z. z., o volbách do orgánů samosprávy obcí. Přímá volba starostů je také zmiňována ve článku 69, odst. 3 v Ústavě Slovenské republiky [zákon č. 460/1992 Z. z.].

Den konání voleb

Slovenské volby se konají v jediném dni, a to v sobotu, od 7:00 do 22:00 [§ 20, odst. 3, zákona č. 180/2014 Z. z.].⁴⁹

⁴⁸ Vzhledem k účelu a charakteru případové studie bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či krajské samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě. Ze stejného důvodu jsou některé pojmy a názvy orgánů přizpůsobeny jejich analogiím používaným v českém prostředí, avšak vždy s upozorněním a pouze do té míry, aby nedošlo k jejich záměně či zkreslení (tj. např. zastupitelé obce jsou na Slovensku poslanci zastupitelstva, místostarostové zástupci starosty atp.).

⁴⁹ Starosta obce může za určitých podmínek stanovit začátek hlasování na dřívější hodinu, nejvýše však o dvě hodiny [§ 20, odst. 3, zákona č. 180/2014 Z. z.].

Aktivní volební právo

Právo volit má obyvatel obce či městské části Bratislavy či Košic, který má trvalý pobyt v obci a který nejpozději v den voleb dovršil 18 let věku [§3 zákona č. 180/2014 Z. z.]. Mezi obyvatele obce patří i cizinci s trvalým pobytem, kterým právo volit a být volen do orgánů místní a krajské samosprávy přiznává Ústava SR (nikoli tedy pouze obyvatelům se státní příslušností jiného členského státu EU) [článek 30, zákon č. 460/1992 Z.z. (Ústava SR); srov. Machová 2013:20-26]. Překážkou práva volit je omezení osobní svobody z důvodu ochrany veřejného zdraví [§4 zákona č. 180/2014 Z.z.].

Pasivní volební právo a podmínky nominace

Právo být volen starostou má občan obce či městské části Bratislavy či Košic, který má trvalý pobyt v obci a který nejpozději v den voleb dovršil 25 let věku [§165 zákona 180/2014 Z.z.].⁵⁰ Starostou se tak může stát i cizinec s trvalým pobytem v dané obci (viz výše).

Tabulka 10: Minimální počet podpisů voličů podporujících kandidaturu nezávislého kandidáta pro volby poslanců zastupitelstva obce a volby starostů obce

Počet obyvatel obce	Minimální počet podpisů voličů
do 50	10
51 až 100	20
101 až 500	40
501 až 2 000	100
2 001 až 20 000	200
20 001 až 100 000	500
nad 100 000	1 000

Zdroj: zákon 180/2014 Z. z., příloha 1

Kandidátní listinu pro volbu starosty či primátora mohou podat registrované politické strany samostatně či v koalici politických stran a také nezávislí kandidáti bez politické příslušnosti. Nezávislý kandidát musí ke své registraci (kromě jiného) přiložit petici (listinu) s podpisy voličů dané obce, kteří podporují jeho kandidaturu. Minimální počet podpisů je v zákoně stanoven

⁵⁰ V případě kandidátů na post zastupitele (resp. poslance) obecního zastupitelstva je věková hranice stanovena na 18 let [§164 zákona 180/2014 Z.z.].

taxativně v počtech (nikoli tedy procentech) podpisů dle počtu obyvatel příslušné obce.⁵¹ Potřebný počet podpisů pod peticí je totožný pro nezávislé kandidáty na post starosty i zastupitele (poslance zastupitelstva) obce (viz tabulku 10).

Mezi zákonné překážky pasivního volebního práva patří výkon trestu odnětí svobody, pravomocné odsouzení za úmyslný trestný čin, pokud odsouzení nebylo zahlazeno, a ztráta způsobilosti k právním úkonům [§6 zákona č. 180/2014 Z.z.].

Hlasovací lístky a způsob hlasování

Kandidáti na starostu/primátora

Kandidáti na post starosty či primátora jsou uvedeni společně pouze na jednom hlasovacím lístku (navíc všichni musí být na jedné straně hlasovacího lístku), a to v abecedním pořadí dle jejich příjmení [§180 zákona 180/2014 Z.z.]. Volič má k dispozici jeden hlas a vybírá preferovaného kandidáta zaškrtnutím pořadového čísla před jeho jménem [§182 zákona 180/2014 Z.z.].

Kandidáti na post zastupitele (poslance) zastupitelstva obce

Podobně jako kandidáti na starostu jsou i kandidáti na zastupitelský mandát uvedeni na jedné straně jednoho hlasovacího lístku v abecedním pořadí dle jejich příjmení [§175 zákona 180/2014 Z.z.]. Volič má k dispozici tolik hlasů, kolik zastupitelů se volí v daném volebním obvodu, a kandidáty vybírá zaškrtnutím jejich pořadového čísla [§182 zákona 180/2014 Z.z.].

Volební obvody a způsob výběru vítězů voleb (volební formule)

Volba starosty či primátora

Pro volbu starosty se využívá jednokolový většinový volební systém postavený na principu relativní většiny FPTP (*First Past The Post*) a obec tvoří jen jeden volební obvod (ostatně jinak by se nejednalo o přímou volbu). Vítězem voleb je tudíž prohlášen kandidát s nejvyšším počtem platných hlasů. V případě rovnosti hlasů se musí konat nové volby. [§166 a §189 zákona 180/2014 Z.z.]

⁵¹ Paušálně nastavený minimální počet podpisů má oproti procentům určité nevýhody. Dokazuje to např. nutná změna provedená hned po prvních volbách v roce 1990. Původní znění volebního zákona počítalo pouze se dvěma kategoriemi: se 100 podpisy oprávněných voličů v obcích nad 2000 obyvatel a především 50 podpisy v obcích pod 2000 obyvatel [viz §21 odst. 2 zákona 346/1990 Z. z.], což znemožnilo konání voleb v některých nejmenších obcích, kde nepůsobily politické strany a ani celkový počet obyvatel nedosahoval minimální hranice voličů, jejichž podpisy by mohly podpořit kandidatury nezávislých kandidátů [rozhovor 1 a 4].

Volba zastupitelů (poslanců zastupitelstva obce)

Členové zastupitelstva jsou povětšinou voleni ve vícemandátových volebních obvodech prostřednictvím většinového volebního systému BV (Blokové hlasování). Zastupiteli se tak stávají kandidáti v pořadí dle nejvyššího počtu získaných platných hlasů. V případě rovnosti hlasů záleží na politické příslušnosti daných kandidátů, a to v tom smyslu, že jedná-li se o kandidáty stejné strany, rozhoduje jejich pořadí na kandidátní listině, kterou strana podala při registraci do voleb [viz §171, odst. 4b zákona 180/2014 Z.z.], a pokud se jedná o kandidáty z různých stran či nezávislé kandidáty, rozhodne losování provedené místní volební komisí [§189 zákona 180/2014 Z.z.]. Kandidáti, kteří nezískali mandát, se stávají případnými náhradníky v pořadí dle velikosti jejich volebního zisku [§192 zákona 180/2014 Z.z.].

Počty volených zastupitelů se pohybují od 3 do 41, resp. 45 v Bratislavě (viz tabulku 11). V obcích lze vytvořit vícemandátové volební obvody, jejichž velikost odpovídá poměru počtu obyvatel daného volebního obvodu k celkovému počtu obyvatel obce, avšak nemůže být vyšší než 12 mandátů [§166 zákona 180/2014 Z.z.]. Vzhledem k požadavku na poměrnost velikosti volebních obvodů je tudíž možné, že ve městech dělicích se na městské části lze vytvořit i jednomandátové volební obvody. V takových případech se pak BV systém chová stejně jako FPTP systém (vítězem je kandidát s nejvyšším počtem hlasů, ostatní jsou náhradníky v daném pořadí dle počtu získaných hlasů).

Tabulka 11: Počet poslanců (zastupitelů) zastupitelstev obcí a městských částí dle počtu obyvatel a počet obcí dle velikostní kategorie

Počet obyvatel obce	Počet poslanců zast. obce	Počet obcí Σ 2 890	Počet obyvatel městské části	Počet poslanců míst. zast.
do 40	3	19*	<i>Bratislava</i>	
41 až 500	3 až 5	1 122	do 2 000	5 až 7
501 až 1 000	5 až 7	756	2 001 až 10 000	7 až 9
1 001 až 3 000	7 až 9	753	10 001 až 30 000	9 až 15
3 001 až 5 000	9 až 11	106	30 001 až 100 000	15 až 25
5 001 až 10 000	11 až 13	62	nad 100 000	25 až 35
10 001 až 20 000	13 až 19	33	<i>Košice</i>	
20 001 až 50 000	15 až 25	29	do 3 000	3 až 5
50 001 až 100 000	19 až 31	8	3 001 až 10 000	5 až 7
nad 100 000	23 až 41	2	10 001 až 20 000	7 až 11
Košice	41 ←		od 20 001	11 až 13
Bratislava	45 ←			

* odhad dle údajů ŠÚ SR (2015)

Zdroj: zákon 369/1990 Z. z., zákon 377/1990 Z.z., zákon 401/1990 Z.z., ŠÚ SR [2015, 2019]

Vztah mezi volbou starosty a členů zastupitelstva

Rizikovou charakteristikou jednokolového FPTP systému je tzv. *vote-splitting*, tedy situace, kdy se hlasy elektorátu s většinou voličskou silou rozdělí mezi obdobné kandidáty (např. ze stejné části politického spektra), zatímco vítězem voleb se nakonec stane kandidát s podporou menšinové skupiny elektorátu (např. i voličů extrémistických stran). Z daného důvodu vznikají velmi často předvolební koalice [srov. Jüptner, Ezechiášová 2009:212] a není výjimkou, že kandidát na starostu je podporován více jak pěti stranami [srov. Balík 2009:114].⁵²

Kandidát na post starosty navíc může dle zákona kandidovat i do zastupitelstva obce [odst. 9, §176 zákona 180/2014 Z.z.], nicméně nelze zastávat obě funkce zároveň [§11, resp. §13 zákona 369/1990 Z.z.]. V případě úspěšného zvolení starostou tak na jeho místo zastupitele nastupuje náhradník, který však nemusí být ze stejné strany či skupiny jeho podporovatelů. Případný kandidát na starostu tak stojí před dilematem, zda riskovat případné nižší zastoupení strany v zastupitelstvu, anebo riskovat odchod z politiky v případě neúspěchu ve volbách o post starosty. V praxi prý kandidáti na starostu většinou nekandidují do zastupitelstva, jelikož by to také mohlo uškodit jejich kampani [rozhovor 2 a 5], nicméně dle získaných údajů se spíše zdá, že praxe se liší v závislosti na konkrétních podmínkách a na faktu, zda kandidát obhájí pozici či kandiduje poprvé.⁵³

V této souvislosti je zajímavá pozice kandidátů bez politické příslušnosti, resp. „nezávislých“ kandidátů. Pro akceschopnost jakéhokoli výkonného orgánu obce je klíčové zajištění většiny v legislativním orgánu, což zvláště platí pro přímo volený individuální exekutivní orgán. Systém blokového hlasování by měl ze své podstaty získání většiny zastupitelů teoreticky napomoci. Voliči mají tolik hlasů, kolik se volí zastupitelů, a mohou tak teoreticky hlasovat pouze pro kandidáty preferované strany (odtud také název systému blokového hlasování), čímž se především nejpobulárnější (předpokládejme starostově) straně zvyšuje šance na získání nadpoloviční většiny mandátů [viz Bubeníček 2004b: 100; srov. Chytilík, Šedo, Lebeda, Čaloud 2009:163]. Nezávislí kandidáti tak mají určitou nevýhodu oproti stranickým kandidátům, jejichž voliči se při volbě poslanců mohou orientovat podle politické příslušnosti kandidátů. Pokud chtějí kandidáti bez politické příslušnosti naznačit voličům, kteří kandidáti na poslance jsou jejich podporovatelé, mohou kandidovat s podporou určitých stran, což je uvedené na hlasovacím lístku. Např. úspěšný kandidát na primátora Bratislavy Matúš Vallo v roce 2018 kandidoval jako

⁵² Např. jeden z respondentů [rozhovor 2] kandidoval v roce 2018 za koalici 8 stran a v roce 2014 dokonce s podporou 9 stran.

⁵³ Respondenti z rozhovorů 2 a 5 byli úspěšnými a populárními kandidáty (inkumbenti), proto nejspíš mohli předpokládat úspěch své kandidatury. Naopak např. primátor Bratislavy Matúš Vallo v roce 2018 kandidoval současně i do zastupitelského sboru (taktéž úspěšně), nicméně na oba posty kandidoval poprvé.

občanský kandidát s podporou koalice stran Progresívne Slovensko a SPOLU – občianska demokracia. Kromě kandidátů dané koalice však kandidovalo do zastupitelského sboru i několik nezávislých kandidátů podporujících Vallovu kandidaturu, kterou vyjádřili uvedením „Team Vallo“ v kolonce zaměstnání na hlasovacím lístku [Pravda 2018a]. Podobně se označovali i podporovatelé úspěšného kandidáta na primátora Nitry Marka Hattase.⁵⁴ Uvádění daných údajů následně vyvolalo řadu kontroverzí a debat, zda tím nedošlo k porušení zákona [viz např. Topky 2019 či Domin 2019], což nakonec vedlo k novelizaci samotného volebního kodexu zákonem č. 413/2019 Z.z., který kromě jiného upřesnil, že údaj o zaměstnání nesmí obsahovat žádné vlastní jména nebo jejich zkratky.⁵⁵

Uprázdňení v průběhu volebního období

Mandát starosty zaniká odmítnutím slibu nebo složením slibu s výhradou, uplynutím funkčního období, vzdáním se mandátu, pravomocným odsouzením za úmyslný trestný čin (pokud výkon trestu odnětí svobody nebyl podmíněně odložen), zbavením či omezením způsobilosti k právním úkonům, vyhlášením výsledku referenda o jeho odvolání, změnou trvalého pobytu mimo území obce (v případě starosty městské části i změnou trvalého pobytu v rámci města, avšak mimo území městské části), případně neprovede-li starosta do 30 dnů ode dne vzniku neslučitelnosti funkcí⁵⁶ právní úkony k jejímu odstranění [§13a zákona 180/2014 Z.z.].

Po zániku mandátu starosty během funkčního období ho v plném rozsahu zastupuje místostarosta (zástupce starosty), resp. místostarostové v pořadí, ve kterém byli pověřeni za zástupce starosty. Zastupování končí složením slibu novým starostou [§13b zákona 369/1990 Z.z.], který byl zvolen v nových volbách [§181, odst. 3 zákona 180/2014 Z.z.].⁵⁷

⁵⁴ Na stránkách kandidáta bylo uvedeno: „*Na volebnom lístku nás nájdete hravo. Za menami našich kandidátov je uvedené Člen občianskeho združenia TÍM HATTAS*“ [viz <https://hattasprimatorom.sk/>].

⁵⁵ V souvislosti se zákonem 413/2019 Z.z. se také občas lze setkat s příznačným označením „Lex Hattas“ či „Lex Vallo“ [např. Domin 2019]. Zmíněný zákon navíc prodloužil v zákoně moratorium pro zveřejňování předvolebních průzkumů ze 14 na 50 dní [viz čl. IV zákona 413/2019 Z.z.].

⁵⁶ Funkce starosty je neslučitelná s funkcí poslance, zaměstnance obce, v níž byl zvolen (pokud však není uvolněn pro výkon funkce starosty), dále s funkcí statutárního orgánu rozpočtové či příspěvkové organizace zřízené příslušnou obcí, s funkcí předsedy samosprávného kraje (župana), vedoucího zaměstnance orgánu státní správy či státního zástupce (státního prokurátora) [§13, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z.]. Vzhledem k tomu, že funkce starosty je veřejnou funkcí [§13 zákona 369/1990 Z.z.; srov. §2 zákona 253/1994 Z.z.], vztahuje se na něj i omezení souběhu jeho funkce s některými dalšími funkcemi, zaměstnáními a činnostmi dle zákona o ochraně veřejného zájmu (např. omezení podnikání atp.) [viz zákon č. 357/2004 Z. z.].

⁵⁷ Nové volby starosty se nevyhlašují, pokud by se měly konat v posledních 6 měsících před koncem řádného volebního období [§181, odst. 7 zákona 180/2014 Z.z.].

„Nefunkční obce“

Na Slovensku se nachází několik obcí, ve kterých občas nikdo do voleb nekandiduje (především se jedná o zadlužené obce).⁵⁸ V roce 2018 tak došlo k novelizaci zákona o obecním zřízení, která zavedla možnost přičlenění obce k sousedící obci, pokud se jí po dvou po sobě jdoucích volbách nepodařilo sestavit obecní zastupitelstvo či zvolit starostu obce. O přičlenění (tzv. nefunkční) obce rozhoduje vláda, pokud to zastupitelstvo sousedící obce odsouhlasí [§2aa, §11 zákona 369/1990 Z.z.]. Vzhledem k nedávnému zavedení dané možnosti proces přičlenění byl doposud (rok 2020) započat zatím jen v jediném případě obce Ondavky, kde již několik let nikdo nekandidoval ani do jednoho ze samosprávných orgánů [Teraz 2019].⁵⁹

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Vedení zasedání zastupitelstva

Starosta se za výkon své funkce nezodpovídá zastupitelstvu obce (což vyplývá z podstaty přímé volby) a ani nemůže být současně jejím členem⁶⁰ [§11, §13 zákona 369/1990 Z.z.], nicméně svolává zasedání zastupitelstva,⁶¹ předsedá mu a podepisuje jeho usnesení [§13, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.].

Zastupitelstvo je způsobilé zasedat, pokud se zasedání účastní alespoň nadpoloviční většina všech zastupitelů [§12 zákona 369/1990 Z.z.]. Na počátku zasedání zastupitelstva se schvalují jednotlivé body návrhu programu zasedání. Pro změnu návrhu je potřeba nadpoloviční většina všech zastupitelů. Pokud starosta odmítne dát hlasovat o programu či jeho změně, ztrácí právo předsedat zastupitelstvu. Právo předsedat ztrácí i při odmítnutí udělení slova zastupiteli [§12 zákona 369/1990 Z.z.].⁶²

⁵⁸ Jedním z důvodů může být fakt, že zadlužené obce si nemohou dovolit financovat odměny zastupitelů a ani plat starosty v plném rozsahu [rozhovor 6] (viz také kap. Odměňování starosty a místostarostů).

⁵⁹ Podle posledních informací (únor 2020) se podařilo přesvědčit některé obyvatele obce ke kandidatuře [rozhovor 6], takže možná bude proces přičlenění Ondavky k sousední obci pozastaven.

⁶⁰ To však neplatí v případě tzv. „zastupujícího starosty“, tedy místostarosty, který zastupuje starostu po zániku starostova mandátu [§13b, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.]. Místostarostové jsou totiž vybíráni z řad zastupitelů a zůstávají zastupiteli i tehdy, když zastupují starostu v plném rozsahu [srov. Bristenský 2018:167, 169-171].

⁶¹ Zastupitelstvo zasedá minimálně jednou za tři měsíce, případně starosta svolá zasedání zastupitelstva, pokud o to požádají alespoň 3 zastupitelé [§12, odst. 1 zákona 369/1990 Z.z.].

⁶² Pokud starosta kteroukoli ze zmíněných činností (např. svolání zastupitelstva) nemůže (kvůli nepřítomnosti) nebo odmítne provést (např. odmítne dát hlasovat o předmětu projednávání), provede jí místostarosta (zástupce starosty)

Kromě specifických případů [viz §12, odst. 8 zákona 369/1990 Z.z.] je jednání zastupitelstva veřejné. Pokud se ho účastní poslanec NR SR, poslanec EP, zástupce vlády nebo jiného státního orgánu a požádá o slovo, musí se mu udělit. Udělit slovo se může i jakémukoli obyvateli obce. [§12, odst. 9 zákona 369/1990 Z.z.]

Kvora pro přijetí rozhodnutí zastupitelstvem

Při hlasování během zasedání zastupitelstva se používají odlišná kvora v závislosti na předmětu hlasování.

Pro přijetí běžných usnesení zastupitelstva je potřeba souhlasu *nadpoloviční většiny přítomných zastupitelů* [§12, odst. 7 zákona 369/1990 Z.z.]. Nicméně stále platí, že zastupitelstvo může zasedat jen při účasti nadpoloviční většina všech zastupitelů [§12 zákona 369/1990 Z.z.]. Kvorum *nadpoloviční většiny všech zastupitelů* se aplikuje (jak již bylo zmíněno výše) při schvalování změny programu zasedání zastupitelstva [§12, odst. 5 zákona 369/1990 Z.z.], dále při schvalování smluv týkajících se spolupráce obcí [§20a, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.] či smlouvy o zřízení svazku obcí [§20b, odst. 5 zákona 369/1990 Z.z.] a také při prvním kole volby hlavního kontrolora obce a při hlasování o jeho odvolání (podrobněji viz kap. Kontrola starosty) [§18a, odst. 3 a 10 zákona 369/1990 Z.z.].

Třipětinovou většinou hlasů přítomných zastupitelů se přijímá všeobecně závazné nařízení obce [§12, odst. 7 zákona 369/1990 Z.z.]⁶³ a souhlasem *třipětinové většiny všech zastupitelů* lze přehlasovat případné pozastavení usnesení zastupitelstva starostou. [§13, odst. 8 zákona 369/1990 Z.z.].

Sistační pravomoc starosty

Z předchozího odstavce je patrné, že starosta má k dispozici suspenzivní veto, resp. sistační právo, kterým může pozastavit výkon prakticky kteréhokoli usnesení zastupitelstva,⁶⁴ pokud se domnívá, že odporuje zákonu nebo je pro obec zjevně nevýhodné [§13, odst. 6 zákona 369/1990 Z.z.].⁶⁵

nebo jiný zastupitel pověřený zastupitelstvem, a pokud ani ten nemůže či odmítne činnost provést, provede jí iniciátor dané činnosti či jiný zastupitelstvem pověřený zastupitel [§12 zákona 369/1990 Z.z.].

⁶³ Všeobecně závazná nařízení obce (*všeobecne záväzné nariadenia obce*, nebo-li „VZN“) obce vydávají ve věcech územní samosprávy obce [§6 zákona 369/1990 Z.z.].

⁶⁴ Výjimkou je vyhlášení referenda o odvolání starosty a usnesení o volbě či odvolání hlavního kontrolora obce [§13, odst. 7 zákona 369/1990 Z.z.].

⁶⁵ Z dikce zákona tedy vyplývá, že záleží pouze na domněnce starosty, že příslušné rozhodnutí zastupitelů je pro obec nevýhodné či odporuje zákonu, což starosta nemusí nijak dokládat [rozhovor 4; srov. Trellová 2018:132]. Jedná se

Samotný akt použití sistační pravomoci představuje nepodepsání usnesení zastupitelstva během stanovené lhůty 10 dní [§12, odst. 10 zákona 369/1990 Z.z.]. Zastupitelé však mohou třípětinovou většinou všech zastupitelů ve lhůtě 3 měsíců od jeho schválení zastupitelstvem starostovo veto přehlasovat.⁶⁶ Tímto způsobem potvrzené usnesení zastupitelstva již nemůže být starostou pozastavené [§13, odst. 8 zákona 369/1990 Z.z.].

Porovnání kompetencí starosty a zastupitelstva

Kompetence starosty a zastupitelstva jsou taxativně definované a odlišené zákonem (některé případně upravené statutem obce)⁶⁷ a dle zkušeností respondentů působících v místní samosprávě se nepřekrývají [rozhovor 2, 3, 5 a 6; srov. Brix, Švikruha 2013].

Pravomoci starosty

Starosta je představitelem obce a nejvyšším výkonným orgánem obce. Svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady (pokud je případně zřízena) a podepisuje či pozastavuje jejich usnesení (viz sistační pravomoc starosty). Dále rozhoduje ve všech záležitostech správy obce (pokud tedy nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu zákonem či statutem obce) a vykonává jí.⁶⁸ Zastupuje obec ve vztahu ke státním orgánům a právníkům či fyzickým osobám. Také řídí práci obecního úřadu, případně jmenuje a odvolává přednostu obecního úřadu⁶⁹ (pokud je funkce v obci zřízená), vydává pracovní a organizační řád obecního úřadu a řád odměňování zaměstnanců obce. Starosta je současně i statutárním orgánem obce a může rozhodovat o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy⁷⁰ [viz §13 a §16 zákona 369/1990 Z.z.].

tudíž o poměrně silný nástroj, který může starosta teoreticky využít pro obstrukci rozhodnutí zastupitelstva, se kterými nesouhlasí (např. během kohabitace, kdy starosta není podporován stabilní většinou hlasů v zastupitelstvu).

⁶⁶ Vzhledem k faktu, že zasedání zastupitelstva se může konat i jen jednou za tři měsíce, daná lhůta se pohybuje přesně na dané hranici.

⁶⁷ Statut obce sice může vyhradit další oblasti správy obce zastupitelstvu, nicméně se nesmí dotknout pravomocí starosty [Trellová 2018:134].

⁶⁸ Výkonem správy obce se zde rozumí jak činnosti v oblasti přímé působnosti (samosprávy), tak v oblasti přenesené působnosti (státní správy) [Trellová 2018:133-135].

⁶⁹ Přednosta vede a organizuje práci obecního úřadu. Zodpovídá se starostovi a účastní se zasedání zastupitelstva a rady obce s poradním hlasem [§17 zákona 369/1990 Z.z.]. Přednosta úzce spolupracuje se starostou. V podstatě zastupuje starostu v jeho administrativní části práce, který tak má větší prostor pro politickou činnost. Se starostou např. probírá a připravuje rozpočet nebo samostatně rozhoduje o drobných výdajích [rozhovor 2].

⁷⁰ Rozhodováním o daných záležitostech také může pověřit zaměstnance obce, který pak rozhoduje jménem obce v rozsahu vymezeném v písemném pověření [§13, odst. 5 zákona 369/1990 Z.z.].

Pravomoci zastupitelstva

Zastupitelstvo dle zákona rozhoduje o základních otázkách života obce [viz §11, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.]. Mezi hlavní oblasti, které jsou pro rozhodování zastupitelstvu zákonem vyhrazené, patří *nastavování hospodaření obce* (určování zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce, včetně zpětné kontroly; schvalování rozpočtu obce a jeho změn, kontrolování jeho čerpání a schvalování závěrečného účtu obce; určování rozsahu, ve kterém může změny rozpočtu vykonávat starosta; rozhodování o přijetí úvěru nebo půjčky, schvalování případných emisí komunálních dluhopisů, rozhodování o zavedení či zrušení místních daní a poplatků), *schvalování a projednávání hlavních dokumentů, smluv a dohod obce* (schvalování územního plánu obce; usnášení se na všeobecných nařízeních obce; schvalování statutu obce, jednacího řádu zastupitelstva a zásad odměňování poslanců; schvalování sdružování obecních prostředků a činností a účasti ve sdruženích obcí, jakož i vytvoření společného regionálního nebo zájmového fondu; schvalování dohod o mezinárodní spolupráci a členství obce v mezinárodních sdruženích; vydávání případného souhlasu s přičleněním sousední obce – viz „nefunkční obce“), *zřizování, rušení, případně schvalování či odvolávání různých orgánů obce a/nebo nastavování rozsahu jejich působení* (především zřízení a rušení stálých nebo dočasných výkonných, kontrolních a poradních orgánů podle potřeby, zejména obecní rady, komisí a určování náplně jejich práce; zřizování a rušení dalších orgánů potřebných na samosprávu obce a určování náplně jejich práce; stanovení platu starosty a vymezení rozsahu výkonu funkce starosty /před volbami/, případně na návrh starosty schvalování změn během funkčního období; volení a odvolávání hlavního kontrolora obce, určení rozsahu výkonu jeho funkce a výši platu; zřizování, rušení a kontrolování rozpočtových a příspěvkových organizací obce a na návrh starosty jmenování a odvolávání jejich vedoucích či ředitelů; zakládání a rušení obchodních společností a jiných právnických osob a schvalování zástupců obce do jejich statutárních a kontrolních orgánů, vč. schvalování majetkové účasti obce v daných společnostech) a samozřejmě *vyhlašování místních referend* (o nejdůležitějších otázkách života a rozvoje obce, vč. odvolání starosty /viz Způsob odvolání starostů/, a to z vlastní iniciativy nebo povinně podle zákona, případně na základě iniciativy občanů) a *svolávání shromáždění obyvatel obce*. [viz §10, §11 a §11a zákona 369/1990 Z.z.]

Poradní orgán starosty – obecní rada

Funkci poradního orgánu starosty může případně plnit obecní rada, pokud se jí zastupitelstvo rozhodne zřídit (pravidlem to bývá zvláště ve městech [rozhovor 5]). Dle zákona je obecní rada iniciativním, výkonným a kontrolním orgánem zastupitelstva a plní úkoly podle jejího rozhodnutí [§14 zákona 369/1990 Z.z.]. Obecní rada ve slovenské komunální politice je však podstatně odlišným orgánem oproti české radě obce, jelikož finální rozhodnutí vždy nakonec závisí na

starostovi obce. O významu obecní rady a jejím vlivu na rozhodování v obci tak lze polemizovat [rozhovor 2, 4 a 5],⁷¹ nicméně lze jí možná také pojmout – oproti veřejnému zasedání zastupitelstva – jako určitý užší prostor pro politickou diskusi nad děním v obci či pro řešení a předcházení případných sporů [rozhovor 4].⁷²

Na každý pád obecní rada se skládá ze zastupitelů, které volí a odvolává zastupitelstvo, přičemž se přihlíží k zastoupení politických subjektů (zastupitelských klubů) v zastupitelstvu.⁷³ Jejím členem musí být místostarosta. Celkový počet členů odpovídá nejvíce třetině počtu zastupitelů (poslanců). Rada se schází podle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Její zasedání svolává a vede starosta nebo místostarosta, pokud tak neučiní starosta. Obecní rada je způsobilá jednat, je-li přítomna nadpoloviční většina všech členů rady. K přijetí usnesení obecní rady je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů. [§13b, §14 zákona 369/1990 Z.z.] Rady se často jako přisedící účastní přednosta obecního úřadu a hlavní kontrolor obce [rozhovor 4].

Brzdy a rovnováhy

Vzhledem k přímé volbě zastupitelstva i starosty, a tedy i zodpovědnosti obou orgánů primárně obyvatelům obce, je jejich vztah poměrně nezávislý. Z výše uvedeného výčtu pravomocí nicméně vyplývá, že zastupitelstvo má k dispozici určité možnosti, jak nastavit limity působení starosty, a to především v oblasti hospodaření obce (schvalování rozpočtu, omezení zásahů starosty do schváleného rozpočtu, nastavení zásad pro hospodaření a nakládání s majetkem obce atd.) [viz Brix, Švikruha 2013]. Starosta na druhou stranu může pozastavit rozhodnutí zastupitelstva, což lze přehlasovat jediné kvalifikovanou většinou 60 % hlasů všech zastupitelů. Na každý pád je pozice

⁷¹ Nebývá výjimkou, že zastupitelstvo nakonec rozhodne jinak, než na čem se shodla rada [rozhovory 4 a 5]. Na druhou stranu, když se rada na určitém návrhu neshodne, starosta ho již povětšinou nepředkládá zastupitelstvu, jelikož šance na prosazení je minimální [rozhovor 5].

⁷² Mírně odlišná situace je v případě hlavního města Bratislavy a druhého největšího slovenského města Košice. Městské rady v Bratislavě a Košicích nejsou fakultativním orgánem a jejich členy jsou i političtí reprezentanti městských částí. Bratislavská městská rada se skládá z 10 členů městského zastupitelstva, náměstků primátora a také starostů všech městských částí. Kromě funkce poradního orgánu primátora tak plní i koordinující funkci městských částí [§13, odst. 1 a 2 zákona 377/1990 Z.z.]. V Košicích zájmy městských částí zastupuje Rada starostů, jejíž členy jsou starostové všech městských částí. Rada starostů např. může předkládat iniciativní návrhy městskému zastupitelstvu či zaujímat stanoviska k probíraným záležitostem, které městské zastupitelstvo musí před rozhodnutím projednat. Členem košické městské rady je pouze předseda Rady starostů [§7a a §12 zákona 401/1990 Z.z.].

⁷³ V aktuální verzi zákona o obecním zřízení je stanoveno, že se při složení rady má přihlížet k zastoupení politických stran, politických hnutí a poslanců bez politické příslušnosti v obecním zastupitelstvu [§14, odst. 2 zákona 369/1990 Z.z.]. Dříve v zákoně bylo uvedeno jen, že se má přihlížet k zastoupení rozhodujících politických stran v zastupitelstvu, což vylučovalo zastoupení nezávislých kandidátů.

starosty velmi silná, jelikož se jedná o jediný výkonný orgán obce. Zastupitelstvo sice může zřídit obecní radu, ta však je výkonným orgánem pouze ve vztahu k zastupitelstvu obce a starostovi slouží jen jako poradní orgán. Ke komunikaci a koordinaci obou hlavních samosprávních orgánů přispívá fakt, že starosta předsedá zasedání zastupitelstva, přestože není jeho členem a nemá právo hlasovat. Může to napomáhat k předcházení sporů a jejich řešení. V případě jejich vyhocení však vždy existuje možnost iniciace sbírání podpisů pod petici, na základě které by zastupitelstvo vyhlásilo referendum o odvolání starosty.

3. Vztah starosty a exekutivy

Pozice starosty v rámci exekutivy

Jak již bylo zmíněno výše, pozice starosty na Slovensku je velmi silná, jelikož je představitelem obce, statutárním orgánem obce a jejím nejvyšším exekutivním orgánem, který rozhoduje o všech záležitostech správy obce, které nejsou zákonem či statutem obce vyhrazené zastupitelstvu obce [§13 zákona 369/1990 Z.z.].⁷⁴ K výkonu své funkce má k dispozici aparát obecního úřadu, jehož práci řídí [§16 zákona 369/1990 Z.z.].

Zastupitelstvo obce má možnost zřídit obecní radu, kterou starosta svolává a předsedá jí, nicméně vůči starostovi plní pouze funkci poradního orgánu.

Místostarostové a jejich výběr

Důležitou roli při rozhodování starosty může plnit místostarosta, resp. místostarostové („zástupce starosty“ dle zákona) [rozhovor 2], kterými se mohou stát pouze zastupitelé.⁷⁵ Starosta místostarostu musí vybrat a pověřit do 60 dnů po složení slibu, jinak volba přechází na zastupitelstvo. Na každý pád ho starosta může kdykoli odvolat a do 60 dnů pověřit zastupováním jiného zastupitele. [§13b, odst. 1 zákona 369/1990 Z.z.]

Místostarosta zastupuje starostu v rozsahu, který stanoví starosta. Starostu také zastupuje např. při zasedání zastupitelstva, pokud starosta není přítomen či byl zbaven práva předsedat. V plném rozsahu nahradí starostu v případě, když zanikne starostův mandát před uplynutím jeho funkčního období,⁷⁶ a to do složení slibu nově zvoleným starostou (v nových volbách) [§13b,

⁷⁴ Výčet konkrétních pravomocí starosty a zastupitelstva viz předchozí kapitulu.

⁷⁵ V obcích do 20 000 obyvatel se volí jeden zástupce starosty, ve větších obcích dva, přičemž se určí jejich pořadí [§13b zákona 369/1990 Z.z.]

⁷⁶ Konkrétně vzdáním se mandátu, právoplatným odsouzením za trestný čin, zbavením či omezením způsobilosti starosty k právním úkonům, odvoláním starosty v referendu, změnou trvalého pobytu mimo území obce, neslučitelností funkcí či úmrtím [§13b, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.].

odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.; §181, odst. 3 zákona 180/2014 Z.z.]. Místostarosta je také povinně členem rady, pokud byla rada obce zřízena [§13b. odst. 2 zákona 369/1990 Z.z.] (viz kap. Poradní orgán starosty – obecní rada).

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba starostů a primátorů je na Slovensku aplikována ve všech 2 890⁷⁷ obcích SR. V roce 2018 např. bylo zvoleno celkem 2 906 starostů, z nichž 1 232 (42,4 %) kandidovali jako nezávislí kandidáti [ŠÚ SR 2020]. Přibližně ve 12 obcích se volby starostů nekonalý, jelikož nikdo nekandidoval (v 6 z nich se nicméně volili zastupitelé) [Život 2018].

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Národní úroveň

Slovenský politický režim odpovídá parlamentnímu modelu dělby moci, a tak se exekutivní model v zásadě podobá modelu používaném v ČR.⁷⁸ V přímých volbách jsou voleni poslanci parlamentu (Národní rady SR), poslanci Evropského parlamentu a také prezident SR.

Prezident SR, podobně jako prezident ČR, je volen většinovým volebním systémem na principu absolutní většiny (tzv. dvoukolový volební systém).⁷⁹ Volby do Národní rady SR a do Evropského parlamentu naopak probíhají prostřednictvím poměrného volebního systému.⁸⁰

⁷⁷ Stav k roku 2019 [ŠÚ SR 2020].

⁷⁸ Mezi rozdíly oproti českému politickému systému patří např. unikameralismus či také tzv. klouzavý mandát člena vlády (nemůže být současně poslancem, nicméně jeho mandát nezaniká, jen se během výkonu funkce neuplatňuje; mezitím za něj nastupuje náhradník [viz čl. 77 Ústavy SR].

⁷⁹ Pokud žádný kandidát nezíská nadpoloviční většinu platných hlasů, do 14 dnů se musí konat druhé kolo voleb, do kterého postupují dva nejméně úspěšnější kandidáti z prvního kola. Ve druhém kole se již aplikuje princip relativní většiny a za vítěze voleb je prohlášen kandidát, který získal největší počet platných hlasů. Podmínka nadpoloviční většiny platných hlasů zúčastněných voličů platí i v případě kandidatury jediného kandidáta v prvním kole. Pokud by nezískal nadpoloviční většinu hlasů, konají se nové volby [čl. 101 Ústavy SR].

⁸⁰ V případě volebního systému do Národní rady SR Slovensko tvoří jeden volební obvod, aplikuje se volební kvóta ve výši 5% volební klauzule (případně dle počtu stran v případné koalici se zvyšuje na 7 % [2-3 strany] či na 10 % [4 a více stran]) a pro přepočítání hlasů na mandáty se používá Hagenbach-Bischoffova kvóta (nerozdělené mandáty se přidělují metodou největšího zbytku, v případě přebytečného mandátu se odebírají straně s nejmenším zbytkem po dělení) [§66-§68 zákona 180/2014 Z.z.; srov. Spáč 2010 či Pecháček, Kolář 2008]. Volební systém pro volby do Evropského parlamentu je prakticky totožný pouze s tím rozdílem, že volební kvóta se pro volební koalici nezvyšuje [§93-§94 zákona 180/2014 Z.z.]. Oba volební systémy počítají s preferenčními hlasy pro kandidáty, konkrétně se čtyřmi v případě NR SR [§58 zákona 180/2014 Z.z.] či dvěma v případě EP [§87 zákona 180/2014 Z.z.], přičemž

Regionální úroveň

Slovenský systém územní samosprávy se dělí na dvě úrovně – na obecní a krajskou. Na regionální úrovni samosprávy se Slovensko člení na 8 krajů (neoficiálně nazývané župami), které vznikly novelizací Ústavy SR v roce 2001 a zákonem o samosprávě vyšších územních celků [zákon 302/2001 Z.z.]. Krajský politický systém je nastaven velmi podobně jako politický systém pro komunální úroveň. Hlavními orgány kraje jsou zastupitelstvo a předseda kraje (neformálně zvaný „župan“), přičemž oba orgány jsou voleny v přímých volbách. Pravomoci a postavení župana jsou nastavené prakticky totožně jako u starostů obcí [viz zákon 302/2011 Z.z.].⁸¹

Členové zastupitelstva kraje jsou stejně jako zastupitelé obcí voleni prostřednictvím většinového volebního systému postaveném na principu relativní většiny ve vícemandátových či jednomandátových volebních obvodech (tedy systémem blokového hlasování či FPTP v případě jednomandátových volebních obvodů).⁸² Zastupiteli se stávají kandidáti v pořadí dle nejvyššího počtu získaných platných hlasů [§157 zákona 180/2014 Z.z.].

Předsedové samosprávného kraje jsou voleni v přímých volbách většinovým volebním systémem na principu relativní většiny (FPTP) [viz §157 zákona 180/2014 Z.z.], tedy stejným volebním systémem jako starostové obcí, nicméně daný systém se použil poprvé až ve volbách v roce 2017. V prvních čtyřech krajských volbách (2001 až 2013) se pro volby županů používal dvoukolový volební systém, resp. většinový volební systém na principu absolutní většiny, tedy stejný jako u volby prezidenta SR [srov. např. Voženílková 2016]. Důvody pro změnu volebního systému dle důvodové zprávy byly v zásadě dva: nízká volební účast ve druhém kole voleb a finanční náklady [Domin 2017b].

Volební účast v jednotlivých kolech krajských voleb zobrazuje tabulka 12. Ve všech volbách, ve kterých se používal dvoukolový volební systém (volby 2001–2013), se volební účast v prvním kole pohybovala v průměru kolem 22 % a ve druhém kole byla vždy o něco nižší, ačkoli rozdíl byl v průměru „jen“ 4,5 % (což je stále o 20 % méně voličů než v prvním kole). Vezmeme-

hranici pro posun na přední místa kandidátní listiny tvoří v obou případech 3 % preferenčních hlasů [§68 a §94 zákona 180/2014 Z.z.; srov. Sloboda 2017a]. Fakt, že volby do NR SR se konají pouze v jednom volebním obvodu je častým terčem kritiky, jelikož dle odborníků vede k centralizaci státu a partokracii [viz rozhovory 4 a 5; Veľasová 2019 a další; srov. Orosz, Majerčák 2015].

⁸¹ Předseda kraje (župan) musí mít alespoň 25 let; zastupuje kraj navenek; je jeho statutárním a hlavním výkonným orgánem; svolává a předsedá zastupitelstvu kraje, ačkoli nemůže být jeho členem; disponuje suspenzivním vetem, které lze 60 % kvalifikovanou většinou všech krajských zastupitelů přehlasovat a může být odvolán v krajském referendu iniciovaném peticí obyvatelstva či za určitých podmínek zastupitelstvem kraje [viz zákon 302/2001 Z.z.].

⁸² O počtu volebních obvodů a jejich velikosti (počtu volených zastupitelů, který by měl být stanoven v poměru k počtu obyvatel) rozhoduje zastupitelstvo kraje [§134 zákona 180/2014 Z.z.].

li navíc v úvahu fakt, že v prvních čtyřech volbách byla celkem $\frac{1}{4}$ županů zvolena již v prvním kole, první argument dává smysl.

Tabulka 12: Volební účast v jednotlivých kolech krajských voleb a počet zvolených předsedů kraje (županů) v prvním kole

Volby	Volební účast			Zvolení v 1. kole
	první kolo	druhé kolo		
2001	26.0%	22.6%	(-3.4%)	1
2005	18.0%	11.1%	(-6.9%)	0
2009	22.9%	18.4%	(-4.5%)	4
2013	20.1%	17.3%	(-2.8%)	3
2017	30.0%	x		(8)

Zdroj: ŠÚ SR [2020]

Změna volebního systému ale nebyla jedinou změnou. Pro členy zastupitelstva a župany zvolené v roce 2017 bylo jednorázově prodlouženo volební období ze 4 let na 5 (pouze tedy pro volební období 2017–2022, dále již bude opět nastaveno na 4 roky). Krajské volby by se tak od roku 2022 měly konat společně s komunálními volbami ve stejný den [viz zákon 73/2017 Z.z. s účinností od roku 2021]. Od dané změny si evidentně zákonodárci slibují nejen snížení finančních nákladů na organizaci voleb, ale i navýšení volební účasti, která se v případě komunálních voleb pohybuje v průměru kolem 50 %.

Kumulace mandátů

Ačkoli starosta může potenciálně kandidovat do jakéhokoli volitelného orgánu současně, zastávat může jen funkci zastupitele (poslance) krajského zastupitelstva, poslance Národní rady SR, avšak nemůže být zastupitelem obce či předsedou kraje (županem), pokud tedy se nehodlá vzdát starostenského mandátu. [viz např. §13 zákona 369/1990 Z.z.; zákon 180/2014 Z.z.]

6. Způsob odvolání starostů

Odvolat starostu lze pouze na základě výsledku místního referenda, tedy hlasováním místních obyvatel, nikoli zastupitelstva.⁸³ Zastupitelstvo musí vyhlásit místní referendum o odvolání

⁸³ Odvolání starosty na základě výsledku referenda bylo na Slovensku zavedeno novelizací zákona o obecním zřízení až v roce 2002 [viz zákon 453/2001 Z.z.].

starosty, pokud o to požádá prostřednictvím petice alespoň 30 % oprávněných voličů.⁸⁴ Zastupitelstvo také může⁸⁵ iniciovat vyhlášení referenda v případě, že nepřítomnost nebo nezpůsobilost starosty k výkonu své funkce trvá déle než šest měsíců [§13a, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z.].⁸⁶

Mandát starosty zaniká vyhlášením výsledků referenda, ve kterém se rozhodlo o starostově odvolání [§13a, odst. 1 zákona 369/1990 Z.z.]. Nicméně pro platnost výsledků místního referenda je nutné, aby se ho účastnilo alespoň 50 % oprávněných voličů a nadpoloviční většina z nich hlasovala pro odvolání starosty [§11a, odst. 8 zákona 369/1990 Z.z.]. Podmínky pro odvolání starostů v porovnání s podmínkami pro jejich zvolení jsou tedy podstatně přísnější, což se na jednu stranu může zdát poněkud nevyvážené (viz kap. Podíl odvolaných starostů), na druhou stranu to zabezpečuje stabilitu starostovy funkce [Palúš 2017].

7. (Ne)souběh volebního období starosty a zastupitelstva

Řádné volební období starosty i zastupitelů (poslanců zastupitelstva) je stanoveno na čtyři roky [čl. 69, odst. 3 zákona č. 460/1992 Z. z. (Ústava SR)]. V případě mimořádných voleb nově zvolený starosta (i zastupitelé) vykonávají svojí funkci pouze do konce řádného volebního období [Domin 2017a, 2020]. Nové volby do samosprávných orgánů obce by se však nevyhlašovaly, pokud by se měly konat v posledních 6 měsících řádného volebního období [§181, odst. 7 zákona 180/2014 Z.z.]. V takovém případě by starostu v plném rozsahu zastal místostarosta [§13b, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.].

8. Kontrola starosty

Z podstaty přímé volby starostů vyplývá, že starosta je poměrně nezávislým orgánem, který má především politickou zodpovědnost vůči obyvatelům obce a z výkonu své funkce se nezodpovídá

⁸⁴ V zásadě tedy nezáleží na důvodu odvolání (nemusí být ani v petici uveden).

⁸⁵ Jedná se tedy o fakultativní možnost.

⁸⁶ Do roku 2018 ještě zákon obsahoval druhou podmínku pro obligatorní vyhlášení referenda o odvolání starosty, a tou byla situace, kdy starosta hrubě nebo opakovaně zanedbával povinnosti starosty, porušoval Ústavu Slovenské republiky, ústavní zákony, zákony a ostatní obecně závazné právní předpisy [§13a, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z., s platností do 31. 3. 2018]. Daná podmínka vyvolávala řadu kontroverzí a její vynechání má evidentně své opodstatnění. Zastupitelé a následně voliči se totiž takto mohli dostávat do role arbitrá, kteří by teoreticky nemuseli starostu odvolat, přestože by k porušování zákonů skutečně docházelo, a otázkou by pak bylo, zda by tak za to případně nepřebírali zodpovědnost [viz Palúš 2017]. Navíc z dikce zákona celkem vyplývá, že k zániku mandátu starosty kvůli porušování zákonů lze dosáhnout i soudní cestou.

zastupitelstvu obce. Vnitřní kontrola jeho činnosti ze strany zastupitelstva a jí zvolených (hlavní kontrolor obce) nebo zřízených (komise) orgánů je tak velmi omezená. Vnější kontrolu vykonává především prokuratura, Nejvyšší kontrolní úřad SR, auditori a Úřad vládního auditu [Filipová, Janoško, Kurilová, Bujnová, Čontoš 2019]. Vláda sice nekontroluje orgány územní samosprávy, nicméně řídí a kontroluje výkon přenesené státní správy [čl. 71 zákona 460/1992 (Ústava SR)].

Vnitřní kontrolní mechanismy

Starosta nepodléhá přímé kontrole zastupitelstva, nicméně zastupitelstvo má určité možnosti, jak vymezit působnost starosty např. nastavením zásad pro hospodaření a nakládání s majetkem obce, schvalováním nejdůležitějších úkonů týkajících se majetku obce a kontrolovat, jak je s ním hospodařeno, dále schvalováním rozpočtu, kontrolováním jeho čerpání a stanovením, do jaké míry v něm může starosta vykonávat změny. [§11, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.]

V případě, že se starosta rozhodne vetovat zastupitelstvem schválené usnesení či nařízení (resp. pozastavit jejich výkon), zastupitelstvo má možnost starostovo veto přehlasovat (resp. potvrdit platnost daného usnesení) klasifikovanou většinou 60 % hlasů [§13, odst. 6 a 8 zákona 369/1990 Z.z.].

Zastupitelstvo také volí a odvolává hlavního kontrolora obce (viz dále) a může zřizovat stálé či dočasné poradní, iniciativní a kontrolní orgány (komise) či obecní radu [§11, odst. 1 a odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.], které sice nemají pravomoc zasahovat do činnosti starosty, ale mohou reprezentovat určitý komunikační kanál pro ovlivňování rozhodnutí starosty.⁸⁷ Zastupitelé jsou také oprávněni interpelovat starostu ve věcech výkonu jeho práce [§25, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.] a v neposlední řadě vyhlášovat místní referendum o nejdůležitějších otázkách rozvoje obce, případně svolávat shromáždění obyvatel obce pro jejich prodiskutování přímo s obyvateli obce⁸⁸ [§11, odst. 4 zákona 369/1990 Z.z.].

Kontrolu starosty mohou provádět i samotní obyvatelé obce, kterým se starosta přímo zodpovídá. Opomeneme-li kontrolní funkci voleb, v případě nesouhlasu s prací starosty během volebního období mohou iniciovat sběr podpisů pod petici, na základě které zastupitelstvo musí vyhlásit referendum o odvolání starosty. Zastupitelstvo může taktéž vyhlásit referendum

⁸⁷ Návrhy se nejprve diskutují v komisích (dle předmětu návrhu), jejichž členy jsou kromě zastupitelů i odborníci na příslušné téma (doprava, školství, územní rozvoj a výstavba atp.). Následně se projednávají v obecní radě (pokud je zřízena), které předsedá starosta a která se skládá z vedoucích představitelů politických sil v zastupitelstvu. Výsledek jednání rady sice nemusí odpovídat konečnému rozhodnutí zastupitelstva, ale může naznačit, jak bude její zasedání probíhat, až mu bude návrh předložen [rozhovor 2].

⁸⁸ Shromáždění obyvatel obce často může nahrazovat případná referenda, která jsou podstatně finančně nákladnější. Paradoxně v praxi zastupitelé více respektují rozhodnutí dosažené během shromáždění obyvatel než výsledky referend [rozhovor 4].

o odvolání starosty z vlastní iniciativy, nicméně jen v případě jeho nepřítomnosti nebo nezpůsobilosti k výkonu funkce trvající déle než půl roku [§13, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z.; viz též kap. Způsob odvolání starostů]. Důležitou roli zde hraje zájem obyvatel o dění v obci, a především jejich angažovanost. Ani tak však realizace a úspěch referenda není jistý, jelikož starosta se může pokusit zmařit konání referenda (viz případy v kap. Podíl odvolaných starostů). V takovém případě pak mohou zasáhnout orgány zmíněné v odstavci o vnější kontrole starosty.

Hlavní kontrolor obce

Nejdůležitějším vnitřním kontrolním orgánem v místní samosprávě je hlavní kontrolor obce, který je volen a odvolávám obecním zastupitelstvem, které mu může navíc ustanovením vymezit pravidla jeho kontrolní činnosti [§18e zákona 369/1990 Z.z.].

Hlavním kontrolorem se může stát pouze osoba s dokončeným úplným středním vzděláním a jeho funkce je neslučitelná např. s funkcí zastupitele, starosty nebo jiného zaměstnance obce (s odlišnou funkcí, než je hlavní kontrolor) [§18 a §18a, odst. 2 zákona 369/1990 Z.z.]. Pro jeho volbu se používá dvoukolový volební systém, přičemž v prvním kole je zvolen kandidát, který získal nadpoloviční většinu hlasů z celkového počtu všech zastupitelů. Pokud v první kole není zvolen žádný kandidát, ihned se koná druhé kolo, do kterého postupují dva neúspěšnější kandidáti z prvního kola (v případě rovnosti hlasů postupují všichni kandidáti s největším počtem hlasů). Ve druhém kole se již aplikuje relativní většina pro výběr vítěze. Zvolený je tedy kandidát s největším počtem hlasů. V případě rovnosti hlasů se rozhoduje losováním [§18a, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z.]. Funkční období hlavního kontrolora je šestileté, nicméně může být za určitých podmínek zastupitelstvem odvolán dříve, pokud např. poruší či opakovaně zanedbává své povinnosti [§9 zákona 369/1990 Z.z.].⁸⁹

Po zvolení se hlavní kontrolor stává zaměstnancem obce, se kterým uzavírá pracovní smlouvu starosta [§18a, odst. 7 zákona 369/1990 Z.z.]. Jeho plat je zákonem taxativně stanoven součinem průměrné mzdy a koeficientu dle velikostní kategorie obce, tedy obdobným způsobem jako plat starosty (viz kap. Odměňování starosty a místostarostů).⁹⁰ Hlavní kontroloři také mohou vykonávat danou funkci pro vícero obcí, což je velmi běžné zvláště v případě malých obcí

⁸⁹ Pro odvolání je potřeba souhlas nadpoloviční většiny všech zastupitelů [§10 zákona 369/1990 Z.z.].

⁹⁰ Základní plat odpovídá 70 % platu starosty, nicméně zastupitelstvo ho může navýšit o 30 %, čímž dosáhne výše základního platu starosty [§18c zákona 369/1990 Z.z.].

[rozhovor 6].⁹¹ Plat hlavního kontrolora pak odpovídá rozsahu jeho pracovního poměru [§18c zákona 369/1990 Z.z.].

Hlavní kontrolor provádí kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti hospodaření a nakládání s majetkem a majetkovými právy obce; kontroluje příjmy, výdaje a finančních operace obce, dále jeho činnost spočívá v kontrole vyřizování stížností a petic, dodržování zákonů, obecně závazných právních předpisů (nařízení obce), plnění usnesení zastupitelstva, dodržování interních předpisů obce atd. [§18d zákona 369/1990 Z.z.]. Pro daný účel má právo nahlížet do dokladů a dokumentů odpovídajících rozsahu jeho kontrolní činnosti.

Kromě zmíněného hlavní kontrolor předkládá zastupitelstvu k projednání návrh plánu kontrolní činnosti (dvakrát za rok), dále mu předkládá zprávu o výsledcích kontroly a nejméně jednou ročně zprávu o kontrolní činnosti. Na požádání zastupitelstva nebo starosty povinně provádí kontrolu a je povinen neprodleně zpřístupnit výsledky kontrol, požádá-li o to zastupitel nebo starosta. Účastní se zasedání zastupitelstva obce a rady (disponuje poradním hlasem), případně i komisí zřízených zastupitelstvem. Před jednáním zastupitelstva o návrhu rozpočtu a závěrečného účtu k nim vypracovává odborná stanoviska, spolupracuje se státními orgány při kontrole hospodaření s prostředky získanými ze státního rozpočtu nebo strukturálních fondů EU, a vyřizuje stížnosti, pokud tak stanoví statut obce [§18f zákona 369/1990 Z.z.].

Pojednáváme-li zde o kontrole starosty, zásadní skutečností v případě postavení hlavního kontrolora v rámci samosprávy obce je, že výše vymezené kontrolní činnosti podléhá kupř. obecní úřad, rozpočtové a příspěvkové organizace obce či právnické osoby s majetkovou účastí obce, nikoli však starosta nebo zastupitelstvo [§18d, odst. 2 zákona 369/1990 Z.z.]. Hlavní kontrolor v zásadě vykonává kontrolu pro potřeby obce [rozhovor 6] a je také zaměstnancem obce, což může vyvolat diskusi o míře nezávislosti jeho postavení [rozhovor 4].⁹² Na druhou stranu kvalifikační podmínka minimální vzdělanosti hlavního kontrolora a zejména fakt, že z podstaty své kontrolní práce by měl mít přehled o fungování obce, činnosti samosprávných orgánů a má přístup k příslušným dokladům a dokumentům, umožňuje odhalení případného překročení pravomocí některého z daných objektů kontroly a v případě podezření o překročení pravomocí či porušení zákona jednat formou podání podnětu Nejvyššímu kontrolnímu úřadu SR nebo okresní prokuratuře (viz např. případ obce Šoporňa v kapitole Podíl odvolaných starostů).

⁹¹ Z finančních důvodů bývají pracovní úvazky v malých obcích velmi nízké, avšak rozsah povinností vyplývající ze zákona je totožný bez ohledu na velikost úvazku či obce. V případě většího počtu úvazků hlavního kontrolora tak logicky může klesat kvantita i kvalita kontrol [viz Filipová, Janoško, Kurilová, Bujnová, Čontoš 2019].

⁹² Starosta např. může rozhodovat o pracovní době, výběru dovolené, a především výběru zaměstnanců pro útvar hlavního kontrolora, na což hlavní kontrolor nemá vliv [Filipová, Janoško, Kurilová, Bujnová, Čontoš 2019].

Vnější kontrola

Mezi hlavní subjekty vnější kontroly patří zejména Nejvyšší kontrolní úřad, který kontroluje např. hospodaření s majetkem a finančními prostředky, a zákonnost s jejich nakládáním; dále prokuratura, které přísluší výkon dozoru nad dodržováním zákonů a obecně závazných právních předpisů, případně přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí a činnosti samosprávných orgánů; nebo auditoři ověřující roční účetní závěrku obce [Filipová, Janoško, Kurilová, Bujnová, Čontoš 2019]. V omezeném rozsahu může kontrolu vykonávat i Ministerstvo financí, které za určitých podmínek má oprávnění zavést v obci nucenou správu.⁹³ Žádnou kontrolní pravomoc nicméně nemá Ministerstvo vnitra, přestože řídí a metodicky usměřňuje např. volby starostů [rozhovor 6].

Kontroly např. Nejvyššího kontrolního úřadu však – vzhledem k množství obcí – probíhají jen namátkově, tudíž povětšinou zmíněné orgány reagují na podání podnětu (a také ne ve všech případech) [rozhovor 6]. Po přezkoumání podnětu záleží na závažnosti nedostatků, porušení zákona nebo nečinnosti samosprávného orgánu. Nedojde-li k nápravě, o opravném prostředku proti rozhodnutí v oblasti samosprávy nakonec rozhoduje soud [Brix, Švikruha 2013].⁹⁴

9. Odměňování starosty a místostarostů

Rozsah výkonu funkce starosty a podmínky uvolnění

Funkce starosty je funkcí veřejnou, která se neprovádí v pracovním poměru podle zákoníku práce (nepobírá mzdu, ale odměnu, resp. plat dle definice zákona 253/1994 Z.z.). Starosta tudíž není zaměstnancem obce, ačkoli pro určité účely obec vystupuje vůči starostovi jako zaměstnavatel (např. pro úhradu zdravotního a nemocenského pojištění, důchodového zabezpečení, příspěvků na stravování či ze sociálního fondu atd.) [§2, zákona č. 253/1994 Z.z.; srov. Thurzová, Dudor, Mezei 2016].

Starostové mohou vykonávat svoji funkci v plném nebo též v částečném rozsahu (tzv. „úvazkový starosta“),⁹⁵ nicméně ze zákona 253/1994 Z.z. vyplývá, že úvazek starosty nemůže být

⁹³ Nucenou správu v obci zavede Ministerstvo financí, pokud obec nezavede tzv. ozdravný režim ve chvíli, kdy celková výše závazků obce po lhůtě splatnosti přesáhne 15 % skutečných běžných příjmů obce předchozího rozpočtového roku a pokud obec neuhradila některý uznaný závazek do 60 dnů ode dne jeho splatnosti [§19, odst. 1 zákona 583/2004 Z.z.]. Během nucené správy např. starostovi (ani zastupitelům, hlavnímu kontrolorovi a dalším zaměstnancům obce) nesmí být vyplácena odměna [§19, odst. 16 zákona 583/2004 Z.z.].

⁹⁴ O opravném rozhodnutí vůči usnesení starosty v rámci přeneseného výkonu státní správy rozhoduje příslušný orgán státní správy [Brix, Švikruha 2013].

⁹⁵ Týká se to však jen rozsahu úvazku, nikoli pravomocí.

nižší než 0,3.⁹⁶ Rozsah výkonu funkce starosty na celé funkční období může určit zastupitelstvo obce alespoň 90 dní před konáním voleb, případně ho během volebního období pozměnit na návrh starosty.

Dle zákoníku práce zaměstnavatel musí dlouhodobě uvolnit zvoleného starostu na výkon veřejné funkce a po dobu výkonu jeho funkce s ním zachovat pracovní vztah (bez náhrady mzdy) [§136 zákona 311/2001 Z.z.]. V případě vykonávání funkce starosty při zaměstnání zaměstnavatel může poskytnout pracovní volno v rozmezí 30 pracovních dnů za kalendářní rok [§137 zákona 311/2001 Z.z.; Thurzová, Dudor, Mezei 2016:51].

Způsob určení platu starosty

Základní (resp. minimální) plat starosty se stanovuje vynásobením průměrné měsíční mzdy zaměstnance v národním hospodářství (vyčíslené na základě údajů Statistického úřadu SR za předchozí kalendářní rok) a násobku stanoveném zákonem 253/1994 Z.z. dle velikostní kategorie obce odpovídající počtu obyvatel k 31. prosinci předchozího roku (platové skupiny starostů platné v roce 2020 viz tabulku 13).

Tabulka 13: Platové skupiny starostů dle počtu obyvatel

	Velikostní kategorie obce	Násobek
1.	do 500 obyvatel	1,65
2.	501 až 1 000 obyvateľů	1,83
3.	1 001 až 3 000 obyvatel	2,20
4.	3 001 až 5 000 obyvatel	2,41
5.	5 001 až 10 000 obyvatel	2,60
6.	10 001 až 20 000 obyvatel	2,81
7.	20 001 až 50 000 obyvatel	3,21
8.	50 001 až 100 000 obyvatel	3,54
9.	nad 100 000 obyvatel	3,98

Zdroj: §4, odst. 1 zákona 253/1994 Zz.

Přestože je plat starosty primárně stanoven zákonem, zastupitelstvo může rozhodnout o změně platu starosty, a to buď navýšením základního platu až o 60 %, případně snížením takto dříve navýšeného platu (nesmí však být nižší než základní plat) [§4, odst. 2 zákona 253/1994 Z.z.].⁹⁷

⁹⁶ Pravděpodobně z důvodu, že starosta je hlavním exekutivním a zejména statutárním orgánem obce [§13, odst. 5 zákona 369/1990 Z.z.].

⁹⁷ Dle portálu platstarostu.sk, který sledoval platy starostů a primátorů do počátku roku 2020, přibližně 41 % starostů pobíralo základní plat, 7 % ho mělo navýšený na maximální povolenou výši a 4 starostové se platu vzdali (údaje se však nepodařilo ověřit). Na každý pád nejvyšší plat pobírají povětšinou primátoři Bratislavy a Košic (v roce 2020 měl

Nižší plat pobírá pouze starosta, který současně pobírá plat poslance Národní rady SR⁹⁸ nebo se jedná o „úvazkového“ starostu (nevykonává funkci v plném rozsahu, tj. např. při zaměstnání)⁹⁹, případně o starostu některé z nejmenších obcí, jehož plat může být s jeho souhlasem snížen i pod základní plat.¹⁰⁰

Dovolená a odstupné

Kromě platu starostovi náleží i dovolená [§2 zákona 253/1994 Z.z.] dle zákoníku práce¹⁰¹ a po zániku jeho mandátu i odstupné v závislosti na délce působení ve funkci starosty.¹⁰²

Platy místostarostů a odměny ostatních poslanců

Na plat starosty se dále navazuje i plat uvolněného poslance (zastupitele), který plní funkci zástupce starosty (místostarosty), jehož plat může být stanoven až do výše 70 % platu starosty [§25, odst. 7 zákona 369/1990 Z.z.]. Poskytnutí odměn pro ostatní poslance není povinné, ale bývá to velmi časté [rozhovor 4] (prakticky ve všech obcích [rozhovor 6]). Stanovují se prostřednictvím zásad odměňování poslanců, předsedů a členů komisí, jež schvaluje zastupitelstvo formou obecně závazného nařízení. Od roku 2018 je stanovena maximální možná odměna zastupitelů ve výši měsíčního platu starosty bez navýšení za jeden kalendářní rok. Další odměny nad daný rámec

nicméně s 6 186 € nejvyšší plat primátor Trenčína [Nový Čas 2020]). Pro rok 2019 byl stanovený minimální plat primátorů největších měst Slovenska ve výši 4 032 €. Zastupitelstvo Bratislavy v roce 2019 primátoru Vallovi navýšilo plat o 30 % na 5 316 € a ke konci roku o 50 % na 6 048 €. Primátor Košic Poláček měl během roku 2019 plat navýšený o 40 % na 5 645 € [Kniš 2018; Mičuda 2019; Jabrik 2019, 2020]. Plat starosty je poměrně zajímavý i v případě malých obcí a zvyšuje tak atraktivitu starostovy pozice, což se projevuje v pluralitě kandidátů při volbách starostů [rozhovor 6].

⁹⁸ Pak jeho plat je stanoven ve výši minimální mzdy a nelze ho rozhodnutím zastupitelstva navýšit [§3 zákona 253/1994 Z.z.].

⁹⁹ V takovém případě starostovi náleží plat v poměru odpovídajícímu rozsahu vykonávané funkce, nicméně nemůže být nižší než plat (stanovený dle uvedených pravidel) při úvazku 0,3 [§4, odst. 5 zákona 253/1994 Z.z.].

¹⁰⁰ V obcích do 500 obyvatel může zastupitelstvo se souhlasem starosty snížit násobek, kterým se určuje starostův plat (viz tabulku 13), až na násobek 0 [§4, odst. 6 zákona 253/1994 Z.z.].

¹⁰¹ Dovolena činí 4 týdny, resp. 5 týdnů, pokud v daný kalendářní rok starosta dovršil 33 let věku [§103 zákona 311/2001 Z.z.], případně se dovolena vyměřuje dle kolektivní smlouvy [viz §2, odst. 2 zákona 253/1994 Z.z.].

¹⁰² Odstupné se vyplácí z rozpočtu obce, a to ve výši dvojnásobku jeho průměrného měsíčního platu, pokud vykonával funkci déle než 6 měsíců; trojnásobku, pokud jedno funkční období; čtyřnásobku, pokud dvě po sobě následující funkční období a pětinasobku v případě tří nebo více volebních období [§5, odst. 1 zákona 253/1994 Z.z.]. Starostovi však odstupné není přiznáno, pokud jeho mandát zanikne odmítnutím slibu, právoplatným odsouzením za úmyslný trestný čin nebo odvoláním starosty v referendu [§5, odst. 2 zákona 253/1994 Z.z.].

mohou upravovat zmíněné zásady odměňování poslanců platné v příslušné obci [§25, odst. 8 zákona 369/1990 Z.z.].

10. Volební účast

Volební účast při řádných komunálních volbách měla v 90. letech snižující se tendenci, až se v posledních pěti volbách stabilizovala mírně pod 50 % voličstva (viz tabulku 14).

Tabulka 14: Volební účast u komunálních voleb a procenta platných hlasovacích lístků dle voleného orgánu

Volby	Volební účast	Platné hlasovací lístky	
		zastupitelstvo	starostové
1990	63.8%		
1994	52.4%	<i>(nezjištěná data)</i>	
1998	53.9%		
2002	49.5%	95.7%	97.2%
2006	47.7%	95.8%	97.3%
2010	49.7%	96.4%	97.5%
2014	48.3%	96.3%	97.5%
2018	48.7%	97.0%	97.2%

Zdroj: rozhovor 4; ŠÚ SR [2020]

Tabulka 14 také zobrazuje procento platných hlasovacích lístků pro volbu starosty a zastupitelů (oba lístky se odevzdávají v jedné obálce). Přestože počet platných hlasovacích lístků pro volbu starosty dle zjištěných dat převyšovaly platné hlasovací lístky pro volbu zastupitelů, rozdíl není natolik významný, aby se z toho daly vyvodit závěry o případné vyšší popularitě hlasování pro starosty. Nicméně, porovná-li se volební účast v případě nových voleb, ve kterých se volí buď pouze starosta nebo členové zastupitelstva, rozdíl je velmi patrný – např. ve volebním období 2015 až 2018 se konaly mimořádné volby starostů a/či poslanců celkem ve 162 obcích a k volbám, kde se volil pouze starosta byla volební účast v průměru téměř o 35 % vyšší než v případě obcí, kde se volili pouze zastupitelé [ŠÚ SR 2020].¹⁰³

¹⁰³ Volební účast ve volbách, kde se volili pouze zastupitelé, se pohybovala v průměru kolem 27,5 % oprávněných voličů, zatímco v případě nových voleb starostů kolem 62,3 % (vypočítáno dle dat z volebního serveru ŠÚ SR).

11. Podíl odvolaných starostů

Podíl odvolaných starostů na celkovém počtu konaných referend o jejich odvolání je kvůli nedostupnosti oficiálních dat složité přesně zjistit.¹⁰⁴ Např. Michael Smith pro svou studii [Smith 2011] provedl obsahovou analýzu slovenských mediální zdrojů za období 2002 až 2008 a identifikoval 36 kampaní za odvolání starostů, z nichž 25 vedlo k vyhlášení referend, ve kterých minimálně 13 starostů bylo skutečně odvoláno [viz Smith 2011:347-348]. Nejaktuálnější data uvádí zpráva Benátské komise [2019] vycházející ze statistik ZMOS (Združenie miest a obcí Slovenska), která uvádí, že mezi lety 2005 až 2015 se místní referenda na Slovensku konala v 7,1 % obcí, z nichž 42,2 % se týkala odvolání starostů – 31,6 % úspěšných a 10,6 % neúspěšných [Benátská komise 2019; srov. také Mişcoiu 2020:146].

Počet odvolaných starostů (tj. platných referend, na základě jejichž výsledků k odvolání došlo) lze vyčíst z důvodů vyhlášení nových voleb starostů (viz tabulku 15). Od roku 2002, kdy se implementovala možnost odvolání starosty v referendu, do roku 2019 se nové volby starostů konaly celkem v 579 obcích, přičemž nejčastějším důvodem jejich vyhlášení bylo vzdání se funkce samotným starostou a odvolání starosty bylo důvodem jen v necelých 7 % případech, což víceméně odpovídá údajům ze zprávy Benátské komise [2019]. Z tabulky 15 tedy vyplývá, že počet referend, ve kterých byl starosta odvolán, bylo za sledované období celkem 39, z nichž 72 % během prvních dvou volebních období po jejich zavedení.

Tabulka 15: Počet obcí, kde se konaly nové volby starostů, a důvody jejich vyhlášení

Volební období	Důvody pro vyhlášení nových voleb							Počet obcí celkem
	Výsledky řádných voleb			Uprázdňení během volebního období				
	Nekonaly se	Zrušil Ústavní soud	Rovnost hlasu	Odvolání starosty	Vzdání se funkce	Úmrtí	Ostatní*	
2002	1	0	1	0	13	16	2	33
2003 - 2006	5	2	9	16	52	31	2	117
2007 - 2010	39	13	14	12	55	26	6	165
2011 - 2014	19	9	12	9	54	27	16	146
2015 - 2018	18	4	10	2	43	10	0	87
2019	12	7	7	0	3	1	1	31
Celkem	94 (16.2%)	35 (6.0%)	53 (9.2%)	39 (6.7%)	220 (38.0%)	111 (19.2%)	27 (4.7%)	579

* Např. neslučitelnost funkcí, rozdělení obce, odsouzení za trestný čin, odmítnutí slibu atd.

Zdroj: MV SR [2019, 2020]

¹⁰⁴ Obce nemají oznamovací povinnost v případě konání referend, nicméně podle odhadu Ministerstva vnitra se každoročně uskuteční 2 až 3 referenda o odvolání starostů, ale většinou neúspěšně [rozhovor 6].

Hlavním důvodem k poměrně nízkému počtu „úspěšných“ referend o odvolání starosty se zdá být (kromě různých procesních překážek [viz Špánik, Rončák 2013; Nedoba 2017]) zejména přísné podmínky pro platnost výsledků referend v kombinaci s nedostatečným zájmem místních obyvatel o dění v obci a ochotou účastnit se místních voleb [rozhovory 3, 4, 7, 8]. Vzhledem k výši voličské účasti v komunálních volbách (viz tabulku 14), která se v průměru pohybuje kolem 50 %, se zdá, že zákonem stanovené 50 % kvórum pro prohlášení referenda za platné se pohybuje prakticky na pokraji proveditelnosti [srov. Špánik, Rončák 2013; Sloboda, Dostál, Kuhn 2013¹⁰⁵]. Jako protiargument by se zde sice dalo použít výše uvedené tvrzení o vyšší volební účasti u mimořádných voleb starostů oproti volbám zastupitelů (viz kap. Volební účast), nicméně v daném vzorku 87 obcí (období 2015-2018) se mimořádné volby kvůli odvolání starosty konaly jen ve dvou z nich a vzhledem k nedostupnosti dat o celkovém počtu vyhlášených referend (či pokusů o jejich vyhlášení) lze o jejich úspěšnosti jen spekulovat. Na druhou stranu existuje řada případových studií popisujících konkrétní (často i mediálně známé) případy, které dokládají složitost procesu odvolání starostů [viz Nedoba 2017; Špánik, Rončák 2013].

Pravděpodobně nejznámějším mediálním případem je situace východoslovenské obce Vyšný Mirošov (okres Svidník) s 600 obyvateli, jejíž starosta (působící od roku 2010) je stíhán (již od roku 2014) okresní prokuraturou za podezření např. ze zpronevěry obecních financí, porušování povinností při správě cizího majetku, zneužívání pravomocí veřejného činitele, maření exekučního řízení či podvodu [Almášiová 2019]. Přestože hlavní kontrolor obce podal trestní oznámení a auditor i Nejvyšší kontrolní úřad konstatovali závažné porušení zákonů, vzhledem k dikci zákona [viz §13a zákona 369/1990 Z.z.], která respektuje presumpci nevinu, starosta i přes řadu obvinění byl ve volbách 2018 opět zvolen starostou a nadále vykonává funkci starosty. V roce 2019 byl dokonce vzat do vazby kvůli podezření ze spáchání daňových podvodů (což však nesouviselo s jeho funkcí starosty) [Jurkovičová 2019]. Zastupitelstvo tak teoreticky mělo možnost vyhlásit referendum o odvolání starosty, pokud by zůstal ve vazbě déle než 6 měsíců [§13a, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z.], nicméně z vazby byl propuštěn do domácí vazby dva týdny před vypršením dané lhůty. V době vypracovávání studie (únor 2020) tedy starosta vykonává svojí funkci s policejním náramkem na noze a pokud se i nadále bude protahovat soudní řízení,¹⁰⁶ jediná možnost, jak by mohl skončit ve své funkci, je, že by se funkce vzdal, pro což dle vlastního vyjádření nevidí důvod [Život 2019], případně by byla občany iniciována petice, na základě které

¹⁰⁵ Studie Slobody, Dostála a Kuhna [2013] studovala vzorek 247 obcí SR, ve kterých se během sledovaného období 2003–2012 konalo 9 referend, z nichž pouze 2 se týkaly odvolání starosty. V obou případech voliči hlasovali pro odvolání starosty, ale z důvodu nízké volební účasti byly prohlášeny za neplatné [Sloboda, Dostál, Kuhn 2013].

¹⁰⁶ Doposud (začátek roku 2020) ještě nebylo dokončené dokazování a soud byl již více jak třicetkrát odročen a na konci roku 2019 byl dokonce případ předán novému soudci [Život 2019].

by bylo vyhlášeno referendum o jeho odvolání, což taktéž se nezdá pravděpodobné vzhledem k netečnosti až shovívavosti většiny místních obyvatel k jeho kauzám (dané zřejmě osobními vztahy v obci) [viz Život 2019; Nedoba 2017:15-16].

Vliv osobních vztahů na místní volby byl patrný i v situaci jedné z nejzadluženějších slovenských obcí Turá (okres Levice) s přibližně 200 obyvateli, kde byl starosta – na rozdíl od předchozího případu – právoplatně odsouzen za trestný čin podvodu v roce 2016 (tudíž mandát mu tím dle zákona zanikl [§13a, odst. 1 zákona 369/1990 Z.z.]), nicméně to zastupitelstvu prý zapomněl oznámit a pokračoval ve své funkci, dokud se na to oficiálně nepřišlo [Nedoba 2017]. V nových volbách proti zastupiteli, který na protizákonnou činnost starosty upozornil, kandidovala manželka bývalého starosty, která za jeho působení byla úřednicí na obecním úřadě a dle některých tvrzení zabraňovala členům zastupitelstva v přístupu k určitým informacím [Nedoba 2017]. Volby nicméně vyhrála a v současnosti taktéž čelí trestnímu oznámení podaném Nejvyšším kontrolním úřadem [Nový Čas 2017; Ďurovová 2018].

Příkladů náročnosti zbavení starosty funkce v případě jejího zneužívání či překročení kompetencí je řada. Jedním z případů, ve kterém se místní zastupitelé neúspěšně pokusili na základě petice podepsané 30 % oprávněných voličů vyhlásit referendum o odvolání starosty, je obec Šoporňa s přibližně 4 200 obyvateli. Příslušný starosta byl zvolen v květnu 2010 a již během prvního roku jeho působení vznikly mezi ním a zastupiteli spory, které se týkaly zejména hospodaření obce, smluv, jež se zastupitelům zdály pro obec nevýhodné, a netransparentnosti starostova rozhodování. [Špánik, Rončák 2013] Postupně došlo k vyhrocení sporu natolik, že se 7 z 11 zastupitelů rozhodlo ke konci roku 2011 iniciovat sběr podpisů pod petici za vyhlášení referenda o odvolání starosty. Přes 30 % podpisů bylo sehnáno do ledna 2012. Zastupitelé tak požádali starostu o svolání zasedání zastupitelstva, kde by se vyhlášení referenda projednalo, nicméně jim nevyhověl. Zasedání se tudíž konalo bez přítomnosti starosty a termín konání referenda bylo stanoveno na březen 2012, kdy se současně měly konat volby do NR SR. Starosta nicméně nařídil zaměstnancům obecního úřadu, aby referendum ignorovali, takže se nakonec referendum skutečně nekonalo. [Barát 2012]. Na základě starostova jednání se podala řada trestních oznámení z obou stran¹⁰⁷ a okresní prokuratura se nakonec ve svém stanovisku přiklonila ke starostově tvrzení týkající se formálních nedostatků předložené petice a zápisu jednání zastupitelstva, kde se vyhlášení referenda projednávalo. Zastupitelé nicméně podali podnět Nejvyšším kontrolnímu úřadu k provedení kontroly hospodaření s obecním majetkem. Zjištění NKÚ následně bylo zastupiteli vyhodnoceno jako hrubé zanedbávání povinností starosty, porušení

¹⁰⁷ Podnět na prokuraturu podala i hlavní kontrolorka obce, která byla přesvědčená o správném jednání zastupitelů [Nedoba 2017]. Přibližně měsíc na to dostala od starosty okamžitou výpověď, což bez souhlasu zastupitelstva nebylo dle zákona možné, jak ostatně (o pár let) později potvrdil soud [Arpášová Lazániová 2014].

obecně závazných právních předpisů, nevhodné nakládání s obecním majetkem a porušování rozpočtových pravidel, což v dané době odpovídalo jedné ze zákonem stanovených podmínek pro iniciaci referenda o odvolání starosty samotným zastupitelstvem [§13a, odst. 3 zákona 369/1990 Z.z., v tehdejší znění]. Zastupitelstvo tedy odsouhlasilo vyhlášení referenda na leden 2013. S argumentací zastupitelů však starosta nesouhlasil a vyhlášení referenda považoval za nezákonné [Nový Čas 2013]. Opakovala se tak opět situace z předchozího roku, kdy starosta zakázal zaměstnancům přípravu referenda, neoznámil jeho konání, zabránil vytisknutí hlasovacích lístků a nepřipravil volební místnost, ačkoli se v den plánovaného konání referenda před ní shromáždilo několik desítek voličů [Sered' 2013; Špánik, Rončák 2013]. Po druhém referendu zastupitelé opět podali trestní oznámení, které se tentokrát dostalo až k okresnímu soudu, který v roce 2017 tehdy již bývalého starostu shledal vinným z protiprávního jednání, kterého se dopustil mařením úkolu veřejného činitele a uložil mu pokutu 1 000 €. Bývalý starosta se následně odvolal ke krajskému soudu v Trnavě, ten však rozsudek v roce 2018 potvrdil [ZOMOS 2018].¹⁰⁸

12. Případné kohabitace

Důvody vzniku kohabitace

Situace, kdy se starosta nemůže opřít o jednotnou většinovou podporu v zastupitelstvu nebo přímo čelí opoziční většině v zastupitelstvu, nebývá výjimkou [rozhovor 6]. Zabránit by jí teoreticky měl volební systém blokového hlasování (BV), který se používá pro volbu zastupitelů. Mezi hlavní atributy systému totiž patří tendence ke vzniku uměle vytvořené většiny (viz kap. Volební systém). V případě, že vítězným politickým subjektem je starostova strana, umožňuje mu efektivněji a s jasnou zodpovědností prosazovat jeho vlastní volební program. Ve skutečnosti však situace bývá složitější a hrají zde důležitou roli další faktory vyplývající z kombinace charakteru volebního systému a konkrétní politické situace.

Předvolební koalice a nezávislí kandidáti

Jednou z nevýhod většinových volebních systémů postavených na principu relativní většiny (tj. FPTP i BV) je riziko rozštěpení hlasů mezi kandidáty či volební strany s podobnými volebními programy (tzv. *vote-splitting* – viz kap. Volební systém). Snaha předejít rozštěpení hlasů vede

¹⁰⁸ Další příklady (úspěšných či neúspěšných) pokusů o vyhlášení referend o odvolání starosty lze nalézt např. v publikaci Jakuba Nedoby [2017] nebo Vladimíra Špánika a Ivana Rončáka [2013].

strany k utváření předvolebních koalic [srov. Orogváni 2006; Jüptner, Ezechiášová 2009:212], jejichž stabilita po volbách může být potenciálně diskutabilní.¹⁰⁹

Podíl starostů, kteří kandidovali v roce 2018 v koalici, se nicméně pohyboval kolem 13,5 % a v případě zastupitelů jen mírně nad 6 %, což se nemusí zdát mnoho, nicméně je třeba dodat, že např. strana SMER-SD získala pětinu (20,4 %) postů starostů a 17,9 % zastupitelů, a především že největší počet starostů (42,4 %) i zastupitelů (35,4 %) čím dál častěji obsazují nezávislí kandidáti (viz tabulku 16). [ŠÚ SR 2020]

Přestože podíl úspěšných nezávislých kandidátů na Slovensku je nižší než 50 % a stále nižší než v Česku, jak zobrazuje tabulka 16, postupně se zvyšuje. Zdá se, že fenomén nezávislosti či trend jakéhosi protistranictví je následkem probíhající proměny slovenského politického systému související s nespokojeností a ztrátou důvěry v etablované strany¹¹⁰. [Závodský 2018]

Tabulka 16: Podíl úspěšných nezávislých kandidátů na posty starostů a zastupitelů na Slovensku a v Česku (pouze zastupitelů) ve volbách v letech 1998 až 2018

Volby	Slovensko		Česko
	Zastupitelé	Starostové	(NK a SNK)
1998	12,6 %	34,3 %	54,5 %
2002	13,5 %	32,7 %	53,2 %
2006	17,1 %	30,8 %	60,0 %
2010	22,7 %	33,7 %	61,8 %
2014	28,9 %	38,0 %	65,1 %
2018	36,4 %	42,4 %	68,9 %

Zdroj: ŠÚ SR [2020]; ČSÚ [2020]

V důsledku zmíněných jevů (výhodnost předvolebních koalic a zvyšující se podíl nezávislých zastupitelů) tak mohou vznikat situace, kdy se starosta potýká s nejistou či nejasnou většinou a musí vytvářet krátkodobé koalice [rozhovor 2 a 5].

¹⁰⁹ Z volebních statistik vyplývá, že rozhodnutí strany, zda vytvořit koalici nebo kandidovat samostatně, závisí také na velikosti strany, resp. postavení strany na národní úrovni. Např. v komunálních volbách 2014 80 % kandidátů na starostu tehdejší vládnoucí strany SMER-SD kandidovalo samostatně (58 % z nich úspěšně, celkem 29 % starostů), oproti 32 % kandidátů nejmenší parlamentní strany SaS, z nichž jen 13 % úspěšně (celkem 0,17 % starostů kandidovalo za stranu SaS, tedy nikoli v koalici s jinými politickými stranami) [Mesežnikov 2014; ŠÚ SR 2020].

¹¹⁰ Také řada původně stranických politiků se přizpůsobuje danému fenoménu změnou politické příslušnosti [rozhovor 4].

Personalizace volby

S nárůstem počtu úspěšných nezávislých kandidátů souvisí další důležitý atribut FPTP a BV systémů, kterým je vysoká míra personalizace volby. Na hlasovacím lístku pro volby do zastupitelstva jsou kandidáti seřazeni v alfabetském pořadí (nikoli podle stran) a voliči mohou volit pro kandidáty z různých politických stran, což – oproti českému komunálnímu volebnímu systému [viz Bubeníček 2004a:124-126] – má skutečný dopad na jejich pořadí při distribuci mandátů. Dle průzkumu veřejného mínění z roku 2002 67 % voličů volí kandidáty bez ohledu na jejich politickou příslušnost a jen 4 % voličů uvedla, že se rozhoduje dle příslušnosti k politickým stranám [Gyarfášová, Velšic 2002]. Přestože existuje předpokládaný rozdíl mezi voliči malých a velkých obcí (viz tabulku 17), snižuje to efekt blokového hlasování (hlasy pouze pro kandidáty stejného volebního subjektu) a může způsobit větší roztržičnost formátu stranického systému v zastupitelstvu, a tedy ztížit potenciální povolební koaliční vyjednávání.

Tabulka 17: Kritéria voličů pro hlasování kandidátů na posty starosty a zastupitelů¹¹¹

Velikost obce	Kandidáty budu vybírat na základě jejich vlastností a schopností bez ohledu na jejich stranickou příslušnost	Budu vybírat kandidáty politických stran, které podporuji, přičemž budu zvažovat jejich vlastnosti a schopnosti
méně než 2 000 obyvatel	79%	9%
2 000 až 5 000 obyvatel	72%	12%
5 000 až 20 000 obyvatel	66%	17%
20 000 až 50 000 obyvatel	51%	27%
50 000 až 100 000 obyvatel	57%	28%
Bratislava a Košice	45%	30%

Zdroj: Gyarfášová, Velšic [2002]

Inkumbence

Další důležitý faktor v dané souvislosti může představovat inkumbence, resp. obhajoba postu. Starostové při opětovné kandidatuře mají v průměru 67 % šanci na znovuzvolení [Sloboda 2017a:46]¹¹² oproti jejich protikandidátům, jejichž úspěšnost se pohybuje kolem 10 % (tedy jejich

¹¹¹ Průzkum veřejného mínění provedl Inštitút pre verejné otázky (IVO) ve spolupráci s agenturou Focus v listopadu 2002 před komunálními volbami na vzorku 1 051 voličů. Otázka zněla: „Podle čeho se budete rozhodovat při výběru zastupitelů a starostů/primátorů?“. Dovočet do 100 % představují odpovědi „Budu volit kandidáty podle politických stran, které podporuji, protože o vlastnostech a schopnostech kandidátů nemám dostatek informací“ (celkem 4 % respondentů), „Při volbě se budu rozhodovat na základě jiných kritérií“ (9 % respondentů) a odpověď „Nevím“ (3 % z celkového vzorku respondentů) [viz Gyarfášová, Velšic 2002].

¹¹² Matúš Sloboda [2017a] uvádí, že úspěšnost opětovně kandidujících starostů se pohybuje mezi 59 % a 71 % v závislosti na počtu volebních období na postu starosty (v případě první a druhé obhajoby je kolem 70 %, v případě

šance na vítězství proti inkumbentovi je 7-krát nižší) [Sloboda 2017b:9]. Oddělenost volby starosty a zastupitelů tak nemůže zaručit úspěšnému a populárnímu starostovi, že bude mít v zastupitelstvu dostatečnou podporu, pokud popularitu nesdílí s politickým subjektem, který ho nominoval.¹¹³

Rozhodovací proces v období koabitace

Ze vztahu starosty a zastupitelstva, instrumentů systému brzd a rovnovah (viz kap. Vztah starosty k zastupitelstvu) a možností vzájemné kontroly (viz kap. Kontrola starosty) vyplývá, že oba obecní orgány samosprávy jsou na sobě poměrně nezávislé, což potenciálně může způsobit zablokování jejich spolupráce, potažmo celkové funkčnosti místní samosprávy. V některých systémech lokální samosprávy (např. v Chorvatsku) lze nalézt mechanismy pro vzájemné přinucení starostů a zastupitelů ke spolupráci. Většinou se týkají předložení nebo odsouhlasení některého ze strategických dokumentů, především obecního rozpočtu či závěrečného účtu. Následkem může být až odvolání příslušného orgánu, který tak neučinil, případně obou. Nic takového však ve slovenském systému samosprávy zavedeno není a záleží tak jen na vůli a ochotě příslušných aktérů se dohodnout [rozhovor 5 a 6; srov. Briestenský 2018:40-47]. Dle respondenta, který v jednom volebním období byl v pozici starosty s menšinovou podporou v zastupitelstvu, taková situace sice mírně zpomaluje proces rozhodování, jelikož vyžaduje intenzivnější komunikaci a trpělivost ve vyjednávání s opozičními kluby zastupitelů, ale v zásadě to nepovažoval za velký problém (vše zásadní se mu vždy podařilo prosadit, ačkoli třeba ne hned napoprvé) [rozhovor 5].¹¹⁴ Může k tomu napomáhat charakter komunální politiky, ve které ideologická polarizace nehraje významnou roli,¹¹⁵ a teoreticky také volební systém s vysokou mírou personalizace volby kandidátů (potenciálně nižší míra loajality vůči vedení strany). Starosta navíc může napomoci řešení potenciálních patových situací volbou místostarostů z největších (primárně opozičních) klubů zastupitelů, čímž si zajistí větší šanci na prosazení dohodnutých rozhodnutí v zastupitelstvu [rozhovor 5].

dalších klesá na 60 %) [Sloboda 2017a:46]. Dle údajů Evy Moťovské zveřejněné Grigorijem Mesežnikovem bylo v roce 2014 z celkového počtu starostů-inkumbentů přibližně 30 % zvoleno podruhé, 29 % potřetí, 20 % počtvrté, 8,5 % popáté a dokonce kolem 6 % z nich působil na pozici starosty již od roku 1990 [viz Mesežnikov 2014].

¹¹³ Např. jeden z respondentů [rozhovor 5] byl v jednom volebním období v pozici starosty se všemi zastupiteli z opozičních stran.

¹¹⁴ Někdy vznikají konflikty dokonce častěji v případech, kdy starosta disponuje většinou v zastupitelstvu [rozhovor 4].

¹¹⁵ Významnou roli naopak hrají osobní vztahy; zvláště pak v malých obcích, kterých je na Slovensku většina.

V případě zhoršených vztahů mezi starostou a většinou v zastupitelstvu se lze setkat s různými možnostmi, jak činnost starosty omezit či znepríjemnit. Např. neschválením rozpočtu do konce roku obec hospodaří dle rozpočtového provizoria, které omezuje možnosti výdajů a znemožňuje případné investice (čerpání dotací). Zastupitelé také mohou principiálně odmítat starostovy návrhy, snížit disponibilní právo starosty,¹¹⁶ snížit mu plat na základní minimum či pověřit starostu jako jediného, kdo oddává [viz §4, odst. 1 zákona 36/2005 Z.z.], což je zvláště ve větších městech časově náročné a dlouhodobě neúnosné (kupř. případ města Zvolen [rozhovor 4]) atp.

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Vzhledem k faktu, že přímá volba starostů byla na Slovensku zavedena ihned po obnově místní samosprávy po roce 1989, zdá se, že se již stala natolik nedílnou součástí politického systému, že již není významným tématem veřejných diskusí. Z monitoringu veřejně přístupných zpráv agentur průzkumu veřejného mínění (např. IVO, Focus, Polis či MVK) je patrné, že se zabývají především aktuálními tématy. Přímá volba byla aktuálním tématem při krkolomném zavádění přímé volby prezidenta na konci devadesátých let. V roce 1998 tak proběhl průzkum veřejného mínění Inštitútu pre verejné otázky ve spolupráci s agenturou Focus, který se zaměřil na názor občanů ohledně potenciální implementace přímé volby prezidenta. Z průzkumu vyplynulo, že 60 % občanů by tehdy v případném referendu hlasovali pro přímou volbu [viz Bútorová 1998].

V souvislosti s lokální politikou a komunálními volbami se současné průzkumy veřejného mínění věnují zejména způsobu volby kandidátů (viz tabulku 17) či spokojenosti s výkonem zvolených starostů – např. výsledek průzkumu agentury Focus z roku 2014 ukázal, že spokojených občanů proti nespokojeným s výkonem starostů byl v poměru 63:32 (5 % občanů neodpovědělo) [Mesežnikov 2014].¹¹⁷ Místní samospráva je taktéž dlouhodobě nejdůvěryhodnější institucí na Slovensku (pouze za Slovenskou akademií věd a vysokými školami) [rozhovor 4; srov. Pravda 2018b]. Zajímavé jsou také výsledky průzkumů zaměřené na otázky síly vlivu různých aktérů místních komunit, ve kterých celkově dominuje právě starosta (viz tabulku 18).

¹¹⁶ Zastupitelé mohou omezit starostovo rozhodování např. jen na 200 € a vše ostatní musí schvalovat zastupitelstvo [rozhovor 4].

¹¹⁷ Daný průzkum však používal jen čtyřstupňovou škálu, kde nebylo možné zaujmout neutrální postoj. V roce 2010 agentura Focus provedla průzkum veřejného mínění, ve kterém měl dotazník pětistupňovou škálu a poměr spokojených a nespokojených byl vyrovnaný na 33:33. Neutrální pozici (spokojený i nespokojený) zaujalo 30 % respondentů [viz Slosiarik 2010].

Tabulka 18: Odpovědi na otázku nejsilnějšího či nejlivnějšího jednotlivce nebo skupiny v respondentově obci / městě¹¹⁸

Nejvlivnější aktér / skupina	Odpovědi
starosta (primátor)	63 %
zastupitelé	31 %
místní podnikatel/é	26 %
státní správa, úředníci působící na okresních a krajských úřadech	23 %
církev, církevní představitelé (farář, biskup atp.)	18 %
některá politická strana či koalice stran	14 %
společenské organizace, spolky, sdružení, nevládní organizace	5 %
někdo jiný	3 %

Zdroj: Velsíc [2001]

Při rozhovorech pro účel případové studie se názory na přímou volbu starostů lišily dle postavení respondenta ve vztahu ke komunální politice. Lokální politici [rozhovory 2 a 5] a představitelé organizací sdružujících reprezentanty místní samosprávy [rozhovor 4] vyjadřovali převážně kladný postoj, zatímco akademici [rozhovory 1 a 8] či úředníci Ministerstva vnitra [rozhovory 3, 6 a 7] neutrální či zdrženlivý názor na příspěvek přímé volby a s tím souvisejícího silného postavení starosty k funkčnosti a efektivnosti místní samosprávy. Mezi nejdůležitějšími výhradami byla zmiňována nedostatečná vnitřní kontrola (nejen) nad činností starostů (především pochybné postavení hlavního kontrolora), neexistence mechanismů k řešení zablokované místní samosprávy v případě konfliktních vztahů mezi starostou a zastupitelstvem a nedostatečné vědomosti a profesionalizace samotných starostů. Na druhou stranu se respondenti shodli, že funguje-li spolupráce obou samosprávných orgánů, nastavený systém je pružný a politicky efektivní. Uvažování o případné změně volby starostů nepřipadá v úvahu, zejména kvůli silné lobby a pozici starostů v celém politickém systému (řada starostů působí v krajských zastupitelstvech i v NR SR).¹¹⁹ Aktuálním tématem je také ekonomická efektivita samosprávy v souvislosti s množstvím malých obcí. Malé obce mají stejné pravomoci jako velké obce, a přestože spolupracují a na dobrovolné bázi vytvářejí společné obecní úřady¹²⁰, uvažuje se

¹¹⁸ Respondenti mohli vybrat až 2 odpovědi, tudíž součet nečiní 100 % [viz Velsíc 2001].

¹¹⁹ Např. ze 418 krajských zastupitelů je 110 starostů či primátorů a přibližně dalších 100 jsou také zastupitelé obcí, tudíž téměř 50 % má kontakt s komunální politikou [rozhovor 4].

¹²⁰ Až 90 % obcí má společné obecní úřady, které jim připravují agendu pro rozhodování. Společných obecních úřadů je přibližně 230, ve kterých je sdružený různý počet obcí (až 80) [rozhovor 6].

o možnostech uzákonění podobné spolupráce (společné obvody) či určité formy amalgamizace obecního zřízení. [rozhovor 6]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Starostové na Slovensku byli přímo voleni již v roce 1990. Analýza dopadů přímé volby na systém místní samosprávy se tak zaměřuje především na identifikování hlavních charakteristik komunálního politického systému a témata, která se v souvislosti s přímou volbou objevují při hodnocení výhod a nevýhod silné pozice starostů.

Legitimita přímo voleného starosty je silná, jelikož se odvozuje přímo od obyvatel. Kandidát na starostu má oproti ČR menší možnost se skrýt pod popularitou politické strany.¹²¹ Pravomoci starosty jako jediného exekutivního orgánu jsou taktéž velmi silné. Starosta je svobodnější ve svých rozhodování a správa obce je tak politicky efektivnější a flexibilnější. Oba samosprávné orgány obcí – starosta a zastupitelstvo – fungují nezávisle na sobě, jejich kompetence jsou oddělené a vzájemně se tak mohou vyvažovat. Na druhou stranu to však po starostovi vyžaduje řadu znalostí, manažerských schopností a komunikačních dovedností,¹²² aby se vyvaroval případných přehmatů ve správě obce a dokázal rozlišit a následně prosadit rozhodnutí v zájmu obce i přes potenciální odpor zastupitelů či protesty a petice obyvatel obhajující zájmy dotčené části obce [rozhovor 5].

Stinnou stránkou svobody starosty v rozhodování, nezávislosti na zastupitelstvu obce a jedinou politickou zodpovědností vůči obyvatelům obce je potenciální zablokování fungování samosprávy obce, pokud starosta a zastupitelstvo nejsou schopni vzájemně spolupracovat (např. během kohabitace). Starosta není členem zastupitelstva (předsedá jejím zasedáním, ale nemá právo hlasovat, pouze podepisuje výsledné dokumenty) a má omezené možnosti, jak ovlivnit rozhodování zastupitelstva (disponuje pouze suspenzívním vetem). Zastupitelstvo na druhou stranu má k dispozici řadu prostředků, jak limitovat či blokovat rozhodnutí starosty nebo velmi nepříjemnit starostův výkon exekutivy.

Dalším problematickým nastavením slovenského systému místní samosprávy je nedostatečná (především vnitřní) kontrola činnosti starosty (potažmo i zastupitelstva). Hlavní kontrolor je zaměstnancem obce (uzavírá pracovní dohodu se starostou, který nastavuje jeho

¹²¹ Je to patrné u množství zvolených starostů, kterými jsou převážně známé osobnosti veřejného života a lokální politiky [rozhovor 2 a 5; srov. Fuka, Mikéšková, Janderová, Zítka 2019]. Podobné je to i u volby zastupitelů, kde důležitou roli hrají povolání nebo vysokoškolské tituly (kromě právníků, jejichž motiv kandidatury bývá oběma chápán jako podezřelý, jak s nadsázkou podotkl jeden z respondentů) [rozhovor 2].

¹²² Což bývá problematické zvláště v malých obcích [rozhovory 3, 4 a 6].

pracovní podmínky), jeho činnost stanovuje zastupitelstvo a jeho kontroly slouží především pro účely obce. Nezávislost hlavního kontrolora je tak diskutabilní. Zvláště v malých obcích navíc může činnost hlavního kontrolora mít pouze formální charakter.¹²³ Hlavní vnitřní kontrolu tak zastává místní obyvatelstvo, kterému je starosta politicky zodpovědný a které ho případně může odvolat z funkce. Iniciace referenda o odvolání starosty je však v praxi složitý proces (zejména z důvodu nedostatečné angažovanosti obyvatel). Narozdíl od zvolení starosty, kdy stačí i minimální počet hlasů (nevýhoda jednokolového volebního systému FPTP), pro vyhlášení referenda je potřebné shromáždit pod petici podpisy alespoň 30 % voličů a pro platnost jeho výsledku je nastavená minimální volební účast poloviny elektorátu.

Palčivým problémem, který na první pohled nesouvisí s přímou volbou starostů, je roztržitost slovenské sídelní struktury [rozhovory 1, 3 a 6]. 91 % obyvatel žije v obcích do 3 000 obyvatel (65 % obcí má do 1 000 obyvatel). Kompetence obcí jsou však totožné, a to jak (samozřejmě) v případě samosprávy, tak především v případě přenesené působnosti státní správy. Malé obce se navíc potýkají s nedostatkem financí, což je vede ke sdružování pro vytváření společných obecních úřadů, které pro ně taktéž zpracovávají většinu administrativy. Má to pak dopad na ekonomickou efektivnost obecní správy. Na nejvyšší politické úrovni se občas uvažuje o možnostech amalgamizace sídelní struktury [rozhovory 3, 5, 6], které však mohou narazit na odpor starostů sdružených v různých organizacích. Vzhledem k možnosti kumulace mandátů navíc komunální politici (jejichž popularita může mít bezesporu úzkou souvislost s přímou volbou) postupně pronikají do vyšších pater politické vertikály a zvyšují tak svůj politický vliv.

15. Zdroje

Publikace a odborné články

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

Briestenský, Ladislav (2018). *Spríevodca miestnou samosprávou*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-897-3.

¹²³ Pozice hlavního kontrolora je ze zákona povinná. Vzhledem k množství malých obcí s omezenými finančními prostředky hlavní kontrolori mají mnoho malých úvazků ve vícero obcích. Ze zákona musí každých půl roku předkládat zastupitelstvu plán své činnosti k odsouhlasení a v extrémních případech zastupitelstvo může odsouhlasit i plán, kterým by bylo vytvoření plánu na další půlrok [rozhovor 4].

- Brix, Richard; Martin Švikruha (2013). Voľby zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku. In: Kotásek et al. (eds.). *Dny práva – 2012 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-6319-8.
- Bubeníček, Václav (2004a). Komunální a krajský volební systém v ČR. In Čmejrek, Jaroslav; Václav Bubeníček, Markéta Luhanová (2004). *Politika v regionálním rozvoji*. Praha: PEF ČZU v Praze. ISBN 80-213-1157-6.
- Bubeníček, Václav (2004b). Regionální volební systémy. In Čmejrek, Jaroslav; Václav Bubeníček, Markéta Luhanová (2004). *Politika v regionálním rozvoji*. Praha: PEF ČZU v Praze. ISBN 80-213-1157-6.
- Domin, Marek (2017a). *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-634-4.
- Filipová, Monika; Ján Janoško; Nad'a Kurilová; Michaela Bujnová; Michal Čontoš (2019). *Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve*. Bratislava: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Sekcia verejnej správy, Odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov.
- Fuka, Jan; Dominika Mikéšková; Jana Janderová; Michal Zítko (2019). Perspectives of Mayors Direct Elections in European Union States – Comparison of the Czech Republic, Slovakia and Germany. In *Proceedings of 34th International Business Information Management Association (IBIMA) Conference*. Madrid, 13.-14. 2019. ISBN 978-0-9998551-3-3.
- Jüptner, Petr; Monika Ezechiášová (2009). Slovensko. In Jüptner, Petr; Martin Polinec a kol. *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK. ISBN 978-80-254-3510-6.
- Machová, Zuzana (2013). *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha: Karolinum. ISBN 978-80-246-2342-9.
- Mișcoiu, Sergiu (2020). Recall Practices in Central and Eastern Europe: From Citizen Accountability to Partisan Account Settling. In Welp, Yanina; Laurence Whitehead (Eds.). *The Politics of Recall Elections*. Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-37609-3.
- Nedoba, Jakub (2017). *Pomôžme si sami: príbehy samospráv a možností riešení*. Žilina: EDIS - vydavateľské centrum Žilinskej univerzity. ISBN 978-80-554-1379-2.
- Orogváni, Andrej (2006). Koaličné stratégie v komunálnych voľbách na Slovensku v rokoch 1998 a 2002. *Stredoevropské politické studie*, 8(2–3), str. 248-297. ISSN 1212-7817.
- Orosz, Ladislav, Tomáš Majerčák (eds.) (2015). *Aktuálne problémy volebného práva - nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-8152-345-8.

- Palúš, Igor (2017). Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4). *Verejná správa a spoločnosť* 1/2017, roč. XVIII. ISSN 2453-9236.
- Pecháček, Štěpán; Petr Kolář (2008). *Volební systémy ve vybraných zemích Evropy*. Praha: Parlamentní institut, Kancelář PS, PČR.
- Sloboda, Dušan; Ondrej Dostál; Ivan Kuhn (2013). *Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.
- Sloboda, Matúš (2017a). *Víťazi a kandidáti vo voľbách: fenomén nezávislého kandidáta, efekt funkcionára a rodový aspekt vo voľbách primátorov miest na Slovensku*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. ISBN: 978-80-223-4381-7.
- Sloboda, Matúš (2017b). *Incumbent's Advantage in Slovak Cities: The Effect of More Terms in Office on Incumbency Advantage*. Pracovní verze článku. Dostupné na profilové stránce autora na webu <https://www.researchgate.net/> [online] [citováno 1. 5. 2020].
- Smith, Michael L. (2011). Politika odvolání jako inovativní nástroj prosazování transparentnosti a občanské účasti ve slovenské a polské místní samosprávě. *Sociológia* 43 (4): 388-361. ISSN 0049-1225.
- Spáč, Peter (2010). *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury. ISBN 978-80-7325-238-0.
- Špánik, Vladimír; Ivan Rončák (2013). *Miestne referendum o odvolaní starostu*. Bratislava: Združenie občanov miest a obcí Slovenska.
- Thurzová, Marta; Ladislav Dudor; Juraj Mezei (2016). *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-368-8.
- Trellová, Lívia (2018). *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN: 978-80-8168-842-3
- Voženílková, Marcela (2016). Prímá volba hejtmanů a/nebo starostů. *Policy Paper Institutu pro politiku a společnost*, 5/2016. Dostupné na: <https://www.politikaspolecnost.cz/>.

Novinové články a komentáre

- Almášiová, Monika (2019). Vyšný Mirošov je bez starostu, polícia stíha už aj úradníčku. *SME.sk*, 13. 3. 2019. Dostupné na: <https://presov.korzar.sme.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Arpášová Lazániová, Jana (2014). Poslanci v Šoporni sa súdia so starostom, obhajuje ho Černákov advokát. *SME.sk*, 24. 8. 2014. Dostupné na: <https://mynitra.sme.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].

- Barát, Andrej (2012). Referendum v Šoporni bolo zmarené, množia sa trestné oznámenia. *Pravda*, 10. 3. 2012. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Domin, Marek (2017b). Nové pravidlá volieb predsedov samosprávnych krajov. *COMENIUS odborný blog*. ISSN 2644-5581. Dostupné na: comeniusblog.flaw.uniba.sk/ [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Domin, Marek (2019). Je Lex Vallo skutočne potrebný? *COMENIUS odborný blog*. ISSN 2644-5581. Dostupné na: comeniusblog.flaw.uniba.sk/ [online] [citováno 8. 4. 2020].
- Domin, Marek (2020). Možno posunúť termín doplňovacích komunálnych volieb. *COMENIUS odborný blog*. ISSN 2644-5581. Dostupné na: comeniusblog.flaw.uniba.sk/ [online] [citováno 30. 3. 2020].
- Ďurovová, Henrieta (2018). Starosta nechal vybrakovanú pokladnicu, súd ho vôbec nepotrestal! *Nový Čas*, 8. 4. 2018. Dostupné na: www.cas.sk [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Jabrik, Peter (2019). Burdiga chcel znížiť Polačekovi plat. Poslanci to nepodporili. *SME.sk*, 12. 12. 2019. Dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Jabrik, Peter (2020). Primátor Košíc si zníži plat na zákonné minimum. Parkovanie bude zadarmo. *SME.sk*, 23. 3. 2020. Dostupné na: <https://kosice.korzar.sme.sk> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Jurkovičová, Klaudia (2019). Starosta Vyšného Mirošova skončil vo väzbe. *SME*, 1. 2. 2020. Dostupné na: <https://presov.korzar.sme.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Kniš, Viktor (2018). Nový bratislavský primátor Vallo bude zarábatiť 5316 € za mesiac. Plat mu schválili poslanci. *Refresher*, 20. 12. 2018. Dostupné na: <https://refresher.cz/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Mičuda, Vladimír (2019). Bratislavský primátor Vallo po novom zarobí za mesiac 6 000 eur, o 700 eur viac ako minulý rok. *Refresher*, 21. 11. 2019. Dostupné na: <https://refresher.cz/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Nový Čas (2013). Zmarené referendum v Šoporni: Poslanci sa chcú zbaviť starostu! *Nový Čas*, 29. 1. 2013. Dostupné na: <https://www.cas.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Nový Čas (2017). Prekvapenie v najzadlženejšej obci Slovenska: Nečakané výsledky volieb všetko zamotali. *Nový Čas*, 16. 10. 2017. Dostupné na: <https://www.cas.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Nový Čas (2020). Z výšky platu primátora najmenšieho krajského mesta sa zatočí hlava: Rybníček predbehol Bratislavu aj Košice! *Nový Čas*, 13. 4. 2020. Dostupné na: <https://www.cas.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].

- Pravda (2018a). Dankovi sa nepozdáva Vallovo víťazstvo, chystá ústavnú sťažnosť. *Pravda*, 13. 11. 2018. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/> [online] [citováno 8. 4. 2020].
- Pravda (2018b). Najdôveryhodnejšou inštitúciou na Slovensku je SAV, ukázal prieskum. *Pravda*, 19. 7. 2018. Dostupné na: <https://spravy.pravda.sk/> [online] [citováno 1. 5. 2020].
- Sereď (2013). V obci Šoporňa sa ani druhýkrát referendum za odvolanie starostu nekonalo. *Sereďonline.sk*, 26. 1. 2013. Dostupné na: [youtube.com/watch?v=CiDET3WHYq4](https://www.youtube.com/watch?v=CiDET3WHYq4) [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Teraz (2019). Ondavka sa má pričleniť k druhej obci po parlamentných voľbách. *Teraz.sk*, 30. 8. 2019. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/> [online] [citováno 8. 4. 2020].
- Topky (2019). Ďalšia zmena zákona: Žiadny Team Vallo, Tím Hattas ani poslanec NR SR! Smer má strach. *topky.sk*, 31. 8. 2019. Dostupné na: <https://www.topky.sk/> [online] [citováno 8. 4. 2020].
- Veľasová, Jana (2019). Starostovia na východe podpísali petíciu. Chcú zmenu volebných obvodov. *Noviny.sk*. Dostupné na: <https://www.noviny.sk/> [online] [citováno 8. 2. 2020].
- Závodský, Braňo (2018). Komunálne voľby 2018 ovládli nezávislí kandidáti. Rozhovor s politologom a riaditeľom Inštitútu pre verejné otázky Grigorijem Mesežnikovom. *Rádio Expres*, 12. 11. 2018. Dostupné na: <https://www.expres.sk/>.
- ZOMOS (2018). Bývalý starosta Šoporne odsúdený za zmarené referendum. *Združenie občanov miest a obcí Slovenska*, 14. 8. 2018. Dostupné na: <https://www.zomos.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].
- Život (2018). Nechcené obce: Nie všade sa po voľbách radovali zo zmien, v 5 dedinách nikto nekandidoval. *Život*, 14. 11. 2018. Dostupné na: <https://zivot.pluska.sk/> [online] [citováno 10. 4. 2020].
- Život (2019). Malý Kočner? Starosta obce Vyšný Mirošov vykonáva funkciu s monitorovacím náramkom na nohe. *Život*, 12. 9. 2019. Dostupné na: <https://zivot.pluska.sk/> [online] [citováno 30. 4. 2020].

Reporty, zprávy a prezentace

- Benátská komise (2019). *Report on the Recall of Mayors and Local Elected Representatives*. The Venice Commission. Dostupné na: <https://www.venice.coe.int/>, pod ev. kódem CDL-AD(2019)011rev.

- Bútorová, Zora (1998). *Áno priamej voľbe prezidenta medzi občanmi stále prevažuje*. Inštitút pre verejné otázky. Dostupné na: <http://www.ivo.sk/>.
- Gyarfášová, Oľga; Marián Velšic (2002). *V komunálnych voľbách sa väčšina rozhoduje podľa kvality kandidátov, nie podľa ich straníckej príslušnosti*. Inštitút pre verejné otázky. Dostupné na: <http://www.ivo.sk/>.
- Mesežnikov, Grigorij (2014). *Komunálne voľby 2014 na Slovensku: fakty a súvislosti*. Prezentácia predstavená na diskuzii na Velvyslanectví Finska v Bratislave 10. 11. 2014. Dostupné na: <http://www.ivo.sk/>.
- Slosiarik, Martin (2010). *Komunálne voľby 2010*. Focus. Dostupné na: <http://www.focus-research.sk/>
- Velšic, Marián (2001). *Reforma verejnej správy nie je ľuďom ľahostajná*. Inštitút pre verejné otázky. Dostupné na: <http://www.ivo.sk/>.

Legislativa

- Zákon č. 346/1990 Z.z., o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů (zrušen zákonem č. 180/2014 Z.z.)
- Zákon č. 369/1990 Z.z., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 377/1990 Z.z., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 401/1990 Z.z., o meste Košice, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 460/1992 Z.z., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 253/1994 Z.z., o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 221/1996 Z.z., o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 302/2001 Z.z., o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávných krajoch), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 311/2001 Z.z., Zákonník práce, ve znění pozdějších předpisů
- Ústavný zákon č. 357/2004 Z.z., o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 583/2004 Z.z., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/2005 Z.z., o rodině, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 180/2014 Z.z., o podmienkach výkonu volebného práva, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 413/2019 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva

Provedené rozhovory

Rozhovor č. 1 - Daniel Klimovský, Katedra politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, Bratislava 10. 10. 2019

Rozhovor č. 2 - Martin Zaťovič, starosta MČ Bratislava – Dúbravka, Bratislava - Dúbravka 10. 10. 2019

Rozhovor č. 3 - Monika Filipová a Nad'a Kurilová, ředitelka a její kolegyně z odboru miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov, sekcia verejnej správy, Ministerstvo vnútra SR, Bratislava 11. 10. 2019

Rozhovor č. 4 - Michal Kaliňák, mluvčí a ústřední ředitel kanceláře Združenie miest a obcí Slovenska, Bratislava 18. 2. 2020

Rozhovor č. 5 - Vladimír Bajan, bývalý dlouhodobý starosta MČ Bratislava - Petržalka, poslanec (stále) a župan Bratislavského kraje, dřívější poslanec Národní rady SR, zastával i funkce v ZMOS, Bratislava – Petržalka 19. 2. 2020

Rozhovor č. 6 - Ján Janoško a Jana Lakatošová, Odbor veřejné správy MV SR, Bratislava 20. 2. 2020

Rozhovor č. 7 - Marián Koreň, Odbor voleb, referenda a politických stran, části rozhovoru byla přítomna ředitelka odboru Eva Chmelová, Bratislava 20. 2. 2020

Rozhovor č. 8 - Daniel Klimovský, Katedra politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, Bratislava 21. 2. 2020

Webové stránky institucí

Ministerstvo vnútra SR (MV SR) - <http://www.minv.sk/>

Statistický úrad SR (ŠÚ SR) - <https://slovak.statistics.sk/>

Volební portál Statistického úradu SR - <http://volby.statistics.sk/>

Inštitút pre verejné otázky (IVO) - <http://www.ivo.sk/>

Agentúra Focus (agentura pro průzkum veřejného mínění) - <http://www.focus-research.sk/>

Volebný servis - <http://www.infovolby.sk/>

Združenie miest a obcí Slovenska - <https://www.zmos.sk/>

Združenie občanov miest a obcí Slovenska - <https://www.zomos.sk/>

D) Litevská republika¹²⁴

(Lietuvos Respublika)

Souhrn a základní informace

Počet obcí/okresů (Savivaldybe):	60
Průměrný počet obyvatel v obci:	47 465 (r. 2018)
Průměrný počet municipalit na 100 000 obyvatel:	2,1 (r. 2018)
Medián počtu obyvatel v obci:	28 342 (r. 2018)
Průměrná velikost municipality:	1 088 km ² (r. 2018) [OECD 2018; Eurostat 2019]
Implementace přímé volby:	r. 2014, první volby r. 2015
Volební systém: absolutní většiny)	dvoukolový většinový systém (princip
Exekutivní model:	starosta není výkonným orgánem obce
Odvolání starosty:	po zavedení přímé volby, složitější proces, do kterého se zapojuje i soud a následně starostu musí odvolat 3/5 členů zastupitelstva

Litevské slovo *savivaldybe* se skládá z kořenů slov „sav-“ (samostatný, sám) a „vald-“ (vládnout, spravovat). Termín tedy už sám o sobě odkazuje k samosprávě. *Savivaldybe* v podstatě přesně odpovídá českému okresu v dřívějším slova smyslu. Termín je v textu využíván/překládán jako obec. *Savivaldybe* vnímejme jako obec se skutečně velice rozšířenou působností. Naopak *Seniūnaitija* je nejmenší územní správní jednotka v Litvě (LT) od roku 2008, myšleno ve smyslu osada/sídliště či komunita obývající určité území. Text pracoval s litevským termínem *Seniūnaitija* jako se „sídlní jednotkou“. Rovněž je zapotřebí ještě zmínit výraz *Seniunija*. Jednalo se do roku 2008 o nejmenší územní správní jednotku v Litvě. V Baltské zemi je 546 „seniunij“. Velká města (Vilnius, Kaunas) mají několik „seniunij“,

¹²⁴ Vzhledem k účelu a charakteru textu bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či regionální samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě, přestože se vše rovnocenně vztahuje na všechny bez ohledu na pohlaví.

v podstatě každá městská část je seniunija. Proto slovo „seniunija“ je v českém znění vnímáno jako pojmy *část obce, městská část*. Slovo „seniunija“ ale zároveň může znamenat samotný úřad vykonávající správu svěřeného obvodu. [Simotová 2020]

Litevskou republiku řadíme v Evropě mezi státy (Nizozemí, Dánsko, Švédsko), které mají na svém území velmi malý počet municipalit s méně než 5 000 obyvateli. Důvodem takto malého počtu malých obcí jsou provedené konsolidace municipálních struktur. V Litvě až do roku 1994 bylo dvoustupňové území správní členění. Vyšší územně správní celky se skládaly z tzv. 55 rajonů. Nižších územně samosprávných celků bylo 526. Z tohoto počtu bylo tzv. 22 sídelních měst, 81 měst a 423 venkovských obvodů. V roce 1995 došlo ke změně a přechodu k jednostupňovému samosprávnému systému. Systém tvořilo 56 municipalit, které se ve své podstatě podobaly původním rajonům. V roce 2000 došlo k další úpravě, kdy se zvýšil počet municipalit na 60, což představuje současný stav. Při této úpravě rovněž došlo k vytvoření třech formálních poddruhů samosprávných okresů (oblastní okresy, městské okresy a okresy), jež ale nemají vliv na jejich funkce. [Andrlík 2009: 255–256; Hornek 2016: 31–33; OECD 2018; Eurostat 2019]

V Litvě nenalezneme žádnou municipalitu, která by měla méně než 2 000 obyvatel. Pouze tři procenta obcí má 2 000–4 999 obyvatel. Naopak většina obcí (75 %) má více než 20 tisíc obyvatel. V Litvě rovněž najdeme obce, které mají 5 tisíc až 19,9 tisíc obyvatel, těchto obcí je 22 %. [OECD 2018; Eurostat 2019]

Přímá volba starostů byla zavedena v LT v roce 2015, před tímto rokem byl starosta obce volen v tajném hlasování nadpoloviční většinou členů zastupitelstva obce. Starosta – tedy pouze jeden člen zastupitelstva obce – je volen většinovým volebním systémem v jednomandátovém volebním obvodu, který tvoří celá municipalita.

1. Volební systém

Volební systém do zastupitelstev litevských municipalit přibližuje zákon z roku 1994 o volbách do obecních zastupitelstev (ZOB), litevský název zní *Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas*. Zákon byl od roku 1994 více než šedesátkrát novelizován a v současná verze zákona má uvedenou platnost od 02. 07. 2020 do 31. 12. 2022. Volit členy zastupitelstva obce mohou obyvatelé s místem trvalého pobytu na území obce, kteří ke dni konání voleb dosáhli věku 18 let. Voleb do zastupitelstev obcí se neúčastní osoby, jež byly soudem zbaveny svéprávnosti. Členem zastupitelstva obce se může stát každý volič, který je v den voleb v dané obci přihlášen k

trvalému pobytu a který v den voleb dosáhl věku 18 let. Starostou obce se může stát státní občan Litevské republiky, který může být zvolen členem zastupitelstva dané obce. Členem zastupitelstva obce se může stát každý volič, který se přihlásí k trvalému pobytu v dané obci v souladu s právními předpisy Litevské republiky nejpozději 90 dnů přede dnem konání voleb. [§ 2 ZOB 1994]

Kromě zaměření problematiky na starostu obce a jeho volbu, který je vždy jeden v každé obci a je součástí zastupitelstva obce, se vždy volí i samotná zastupitelstva. Jednotliví starostové pracují v rámci zastupitelstva s rozdílným počtem zastupitelů. Velikost zastupitelstev se odvíjí od počtu obyvatel obce. Státní volební komise nejpozději 110 dnů před dnem voleb oznámí počet volených členů zastupitelstva obce podle počtu trvalých obyvatel obce a osob bez přístřeší na území obce. [§ 10 ZOB 1994] V Litevské republice se rozmezí velikosti počtu zastupitelstev v obci pohybuje mezi 15 zastupiteli u nejmenších obcí a až 51 zastupitelích v největších municipalitách. Přesná rozmezí stanovuje paragraf 10 zákona o volbách do obecních zastupitelstev, a ty jsou následující:

- 1) „51 členů zastupitelstva obce – v obcích s více než 500 000 obyvatel;
- 2) 41 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 250 000 až 500 000;
- 3) 31 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 100 000 až 250 000;
- 4) 27 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 50 000 až 100 000;
- 5) 25 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 20 000 až 50 000;
- 6) 21 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 10 000 až 20 000;
- 7) 17 členů zastupitelstva obce – v obcích s počtem obyvatel 5 000 až 10 000;
- 8) 15 členů zastupitelstva obce – v obcích s méně než 5 000 obyvatel“ [§ 10 ZOB 1994].

Na funkci člena zastupitelstva obce či starosty se osoba může navrhnout sama, může ji navrhnout politická strana nebo sdružení nezávislých kandidátů¹²⁵ Osoba, která navrhne vlastní kandidaturu na funkci člena zastupitelstva obce – starosty¹²⁶, musí splňovat stejné požadavky, jaké

¹²⁵ V litevském znění zákona se používá výraz rinkimų komitetas gali kelti kandidatus. Výraz do českého jazyka bychom mohli přeložit a používat český ekvivalent – politické hnutí. Z kontextu textu zákona (§ 35), ale vyplývá, že je myšleno spíše sdružení nezávislých kandidátů či tzv. volební výbor. Jinými slovy volební výbor/politické hnutí, které je Česku známé jako sdružení nezávislých kandidátů, tj. skupina voličů registrovaná centrální volební komisí pro konkrétní volby do zastupitelstev obcí. Podmínky pro vznik volebního výboru/sdružení stanovuje zmiňovaný článek 35 ZOB, kde – upřesňuje počet členů, nutné předložené dokumenty atp. [Simotová 2021; ZOB 1994]

¹²⁶ Zde a v celém textu a přeloženém zákonných zákonech je člen zastupitelstva obce – starosty – myšlena osoba starosty. Starosta je současně členem zastupitelstva obce, z toho důvodu litevský zákon používá zmíněné jazykové pojetí, tedy kandidát do zastupitelstva, který aspiruje také na post starosty obce.

zákon klade na kandidáta, kterého na funkci člena zastupitelstva obce – starosty navrhuje politická strana nebo sdružení nezávislých kandidátů. Politická strana, nezávislé sdružení kandidátů mohou navrhnout kandidáty, nebo osoba může navrhnout vlastní kandidaturu na funkci člena zastupitelstva obce či starosty, pokud jsou řádně registrovány jako účastníci politické kampaně v souladu se zákonem Litevské republiky o financování politických kampaní a kontrole takového financování [zákon o politických kampaních 2004], nejpozději však 65 dnů před dnem voleb. [§34–35 ZOB 1994]

Způsob nominace upravuje paragraf 34, odstavce 4 a 5 Zákona o volbách do obecních zastupitelstev. *„Politická strana, sdružení nezávislých kandidátů navrhuji kandidáty formou společného seznamu kandidátů na funkce členů zastupitelstva obce, v němž jsou kandidáti zapsáni v pořadí stanoveném politickou stranou, sdružením nezávislých kandidátů. Počet kandidátů v předložené kandidátní listině nesmí být méně, než je polovina, a více, než je dvojnásobné množství celkového počtu členů zastupitelstva dané obce“* [§ 34 ods. 4 ZOB 1994]. *„Kandidátní listinu kandidátů na funkci členů zastupitelstva obce nebo osobu kandidáta na funkci starosty, jež navrhuje politická strana, sdružení nezávislých kandidátů, nebo, v případě, že se navrhuje pouze kandidátní listina, nebo pouze jeden kandidát, osobu, která navrhuje samu sebe na funkci starosty obce, musí v příslušné obci podpořit nejméně 20 % voličů této obce pro každý mandát člena zastupitelstva obce, nejméně však 100 voličů příslušné obce. Počet potřebných nashromážděných podpisů, stanovený na základě výsledků posledních voleb a zaokrouhlený na první dvě významná čísla, oznámí Státní volební komise nejpozději 110 dnů před volbami“* [§ 34 ods. ZOB 1994].

Počty podpisů nutné ke kandidatuře pro samostatného kandidáta stanovuje Státní volební komise nejpozději 110 dnů před volbami na základě výsledků předchozích voleb. Počet podpisů tak odpovídá nejméně 20 % voličů, jejichž hlasy byly potřebné pro získání jednoho mandátu zastupitele, nejméně pak 100 lidí. Jako konkrétní příklad uveďme vyjádření Gintarase Šumkase, který systém popisuje v praxi: *„Počet podpisů (20 %) je založen na čísle/množství voličů na 1 křeslo v obci. Řekněme, že město má 600 000 obyvatel, což znamená, že zastupitelstvo má 51 křesel, to vychází z článku 10 volebního zákona. Průměrný počet oprávněných voličů (18+) by pak byl přibližně ~500 000 obyvatel. Odhadovaný počet hlasů na jedno křeslo by se následně vypočetl $500\,000/51 = 9\,803$. Kandidát tedy potřebuje $9\,803 * 20\% = 1\,960$ podpisů.“* [Šumkas 2019]

Lhůta pro přihlášky kandidátů na funkce členů zastupitelstva obce, člena zastupitelstva obce – starosty se začíná počítat 83 dnů před dnem voleb. Lhůta končí v 17:00 hodin dne, od něhož do voleb zbývá 65 dnů. [§ 34 ZOB 1994]

Starosta je volně většinovým volebním systémem: *„Z toho důvodu, že starosta zvolený většinovým způsobem současně je také členem zastupitelstva, jehož členové se volí poměrným způsobem, se mění poměrný volební systém zavedením jednomandátových volebních obvodů na systém smíšený.“* [Mažylis, Leščauskaitė 2015] Pro zvolení starosty v prvním kole je nutný zisk

nadpoloviční většiny hlasů a voleb se musí účastnit aspoň 40 % oprávněných voličů. Je-li volební účast nižší, může být v prvním kole zvolen kandidát, který získal aspoň pětinu hlasů oprávněných voličů v daném obvodu. Pokud nikdo nezíská potřebnou většinu v prvním kole, utkají se dva nejúspěšnější kandidáti utkají v druhém kole. Nedojde-li ke zvolení starosty v prvním kole, následuje za 2 týdny kolo druhé, do kterého postupují 2 nejúspěšnější kandidáti a kde stačí k vítězství prostá většina hlasů. Volby do zastupitelstva probíhají současně s volbou starosty, a to poměrným volebním systémem. [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

Dojde-li k uprázdnění pozice starosty, dochází nejpozději do 6 měsíců k vypsání nových voleb s výjimkou situace, kdy do řádných voleb zbývá méně než jeden rok. [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

Starosta se volí formou přímé volby na dobu pravomoci zastupitelstva obce. Skončí-li v případech stanovených tímto zákonem a způsobem stanoveným tímto zákonem pravomoc starosty předčasně, pořádá se nová volba starosty. Zastupitelstvo obce na dobu svého působení jmenuje na návrh starosty jednoho nebo několik místostarostů z řad členů zastupitelstva. Největší možný počet místostarostů obce se stanoví podle počtu členů zastupitelstva. V obcích, kde počet členů zastupitelstva je 41 a více, mohou být zřízeny nejvíce tři pozice místostarosty obce; v obcích, kde počet členů zastupitelstva je 27–31, mohou být zřízeny nejvíce dvě pozice místostarosty obce; v ostatních obcích může být zřízena nejvíce jedna pozice místostarosty obce. [§19 ZMS 1994; Šumkas 2019]

Starostou a místostarosty obce se mohou stát pouze státní občané Litevské republiky. Místostarosta¹²⁷ je volen zastupitelstvem na návrh starosty, ke zvolení je třeba nadpoloviční většina zastupitelů [§19, odst 1. ZMS 1994]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Již o samotném kandidátovi na starostu se v legislativě mluví jako o „kandidátovi na člena zastupitelstva a starostu.“ Starosta odpovídá za svou činnost zastupitelstvu obce. Starosta se tak svým zvolením stává členem zastupitelstva, kterému zároveň předsedá. Výjimkou je ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva, kterému předsedá předseda městské volební komise (nebo jím pověřený člen městské volební komise). [§ 14, ods. 2 ZMS 1994] Jakmile zvolený starosta složí přísahu, ujímá se předsednictví on. Není-li přítomen, přebírá povinnost nejstarší člen zastupitelstva. [§ 14, ods. 3 ZMS 1994] Pokud starosta není zvolen, zvolí si zastupitelé ze svého středu zastupitele, který bude vykonávat starostovy povinnosti. [§14, odst. 1 ZMS 1994]

¹²⁷ Zastupitelstvo obce na návrh starosty se může rozhodnout, že místostarosta bude svou činnost vykonávat bezúplatně [§19 ZMS 1994].

V průběhu funkčního období může v předsednictví starostu zastoupit místostarosta nebo (pokud je i ten nepřítomen) zastupitel pověřený zastupováním starosty. [§14, odst. 4 ZMS 1994]

Starosta nemůže vetovat rozhodnutí zastupitelstva, ale při rovnosti hlasů v zastupitelstvu má rozhodující hlas. [§ 13, odst. 9 ZMS 1994] Legislativa rozlišuje tzv. výhradní pravomoc/kompetence, které zastupitelstvo nemůže nikomu předat. Litevští starostové mají své pravomoci stanoveny v paragrafu 20 zákona o místní samosprávě, kde jsou podrobně rozepsány. V první řadě určuje a sestavuje program jednání zastupitelstva obce, svolává a předsedá zasedáním zastupitelstva obce, koordinuje činnost výborů a komisí obce, podepisuje rozhodnutí zastupitelstva obce a zápisy ze zasedání, jímž předsedá. [§20 ZMS 1994] Starosta dále:

- 1) *v souladu s jednacím řádem osobně zastupuje nebo zmocňuje jiné osoby, aby zastupovaly obec u soudu, ve spolupráci s jinými obcemi, státními nebo zahraničními institucemi, jinými právníckými a fyzickými osobami*
- 2) *zastupuje obec v radě pro rozvoj regionu;*
- 3) *v souladu s jednacím řádem představuje, projednává a předkládá zastupitelstvu obce kandidatury místostarosty (místostarostů), tajemníka obecního úřadu, zástupce tajemníka obecního úřadu (na návrh tajemníka obecního úřadu), místopředsedy kontrolního výboru zastupitelstva obce, v případech uvedených v tomto zákoně také předsedy kontrolního výboru a předsedů v tomto zákoně vymezených komisí obce, stejně tak v souladu s jednacím řádem může navrhopvat jejich odvolání z funkcí, jakož navrhopvat uložení pokuty tajemníkovi obecního úřadu;*
- 4) *vymezuje oblasti činnosti místostarosty (místostarostů);*
- 5) *předkládá zastupitelstvu obce návrh na zřízení rady obce;*
- 6) *předkládá zastupitelstvu obce návrh na zřízení kanceláře včetně stanovení počtu pozic v kanceláři nebo počtu úředníků se zvláštní politickou (osobní) důvěrou starosty (v případě, že se kancelář nezřizuje);*
- 7) *řídí práci kanceláře (je-li zřízena), schvaluje stanovy kanceláře, v souladu se zákonem o státní službě a zákoníkem práce přijímá na určité pozice a propouští z nich pracovníky kanceláře, jakož úředníky se zvláštní politickou (osobní) důvěrou starosty;*
- 8) *předkládá výborům, kromě kontrolního výboru, kandidatury předsedů a místopředsedů výborů*
- 9) *v souladu s jednacím řádem může navrhnout zastupitelstvu obce, aby toto uložilo službě kontroly a auditu obce provedení mimořádného auditu financí a činnosti obecního úřadu, správních subjektů obce nebo obecních podniků, přijímá zprávy a závěry z finančního a provozního auditu předložené službou kontroly a auditu obce, v případě potřeby organizuje projednání těchto zpráv a závěrů na zasedáních výborů a zastupitelstva obce;*
- 10) *kontroluje na dohlíží na činnost vedoucích pracovníků veřejnosprávních orgánů,*

zařízení a podniků obce, jak dodržují zákony, nařízení vlády a zastupitelstva obce;

11) *se souhlasem zastupitelstva obce připravuje smlouvy o spolupráci obce se státními orgány, jinými obcemi a zahraničními organizacemi;*

12) *kontroluje přípravy na provedení místního průzkumu veřejného mínění;*

13) *v souladu s pravidly stanovenými zastupitelstvem obce využívá prostředky pro reprezentační účely z fondu starosty a předkládá vyúčtování;*

14) *na návrh tajemníka obecního úřadu schvaluje rozdělení (seskupení) částí obce do sídelních jednotek (lit. seniunaitija);*

15) *přijímá na pozice a propouští z pozic vedoucí pracovníky příspěvkových organizací, kromě úřadů částí obce (městských částí), které jsou příspěvkovými organizacemi (lit. seniunija);*

16) *přijímá na pozice a propouští z pozic vedoucí pracovníky veřejných zařízení ve vlastnictví obce. [§20 ZMS 1994]*

Starosta obce rovněž dále povoluje změny druhů pozemků v případech stanovených příslušnými právními předpisy; povoluje tajemníkovi obecního úřadu nebo je zástupcům dovolené či služební cesty; či ze své pozice vydává rybářské lístky. [§20 ZMS 1994]

Místostarosta vykonává pravomoci a úkoly stanovené starostou. Pravomoci místostarosty stanoví starosta na funkční období místostarosty a může je měnit. V případě, že starosta nemůže plnit své povinnosti, pak místostarosta nebo člen zastupitelstva obce dočasně pověřený výkonem pravomocí starosty. Některé pravomoci přechází na vykonávání zastupitelstva obce, a to především ty, které se jedná s kontrolou a úkolováním místostarosty. [§20 ZMS 1994]

Pokud pravomoc starosty skončí předčasně, má nový starosta právo navrhnout zastupitelstvu obce, aby odvolalo ze svých funkcí osoby zastávající pozice místostarosty (místostarostů) a navrhnout na tuto pozici nové kandidáty. To stejné platí pro i další funkce, které jsou se starostou spjaty. Může tedy nový starosta požádat o odvolání tajemníka obecního úřadů, zástupce (zástupců) tajemníka obecního úřadů a následně navrhnout na tyto pozice nové osoby. [§20 ZMS 1994]

Po zavedení přímé volby přešel pod starostu sekretariát zastupitelstva [Mažylis, Leščauskaitė 2015], Zároveň nově místostarosta podléhá přímo starostovi, nikoliv starostovi a zastupitelstvu jako před zavedením přímé volby. [§ 20 ZMS 1994; Mažylis, Leščauskaitė 2015]. Obecně zákon stanovuje, že všechny municipální instituce odpovídají zastupitelstvu, které je nejvyšším orgánem obce. [§ 4 ZMS 1994] Poradní orgán starosty není zmíněn v příslušných zákonech, formálně poradní orgány tedy nejsou, ale zastupitelstvo může zřídit poradní orgán, a to radu obce, která je složena ze zastupitelů. Počet radních, pracovní řád, řád zasedání rady jsou stanoveny v jednacím řádu. [§17 odst. 2 ZMS 1994] Rada obvykle:

„1) *analyzuje činnost organizačních složek státu působících na území obce, předkládá zastupitelstvu obce návrhy na zlepšení činnosti těchto organizačních složek a předvolání vedení těchto složek k podání vysvětlení;*

2) *projednává a předkládá návrhy ohledně přípravy strategických plánů obce;*

3) *stanoví priority v oblasti školení členů zastupitelstva (každý rok);*

4) *projednává otázku zřízení kanceláře/sekretariátu zastupitelstva a starosty obce nebo, v případě, že se taková kancelář/sekretariát nezřizuje, otázku zřízení pozic úředníků se zvláštní politickou (osobní) důvěrou starosty, včetně počtu takových pozic“ [§17 ZMS 1994].*

Může v litevských municipalitách také dojít k situaci, že jeden z členů zastupitelstva, zvolený většinou hlasů přítomných členů zastupitelstva na zasedání zastupitelstva, bude pověřen dočasným výkonem pravomocí starosty obce pokud: a) vinou dočasné pracovní neschopnosti nebo jiných závažných důvodů starosta dočasně, nejvíce sto dvacet kalendářních dnů nemůže plnit své funkce, přičemž nebyl jmenován žádný místostarosta; b) v souladu se zákonem o volbách zastupitelstev obcí byly volby v jednomandátovém volebním obvodu prohlášeny za neplatné a byly vyhlášeny nové volby. [§20 ZMS 1994]

3. Vztah starosty a exekutivy

Uspořádání vztahů starosty a exekutivy vychází částečně z modelu, který byl uplatňován od roku 2003/2004 až do zavedení přímé volby. Tehdy se jednalo o dualistický model zahrnující obecní zastupitelstvo a výkonný orgán tvořený jednou osobou tajemníkem obecního úřadu (*director of the administration*). Vztah mezi obecním zastupitelstvem a výkonným orgánem byl založen na principech nadřazenosti obecního zastupitelstva nad výkonným orgánem a jeho odpovědnosti zastupitelstvu. Zastupitelstvu byly svěřeny rozhodovací pravomoci a podřízený a odpovědný výkonný orgán prováděl rozhodnutí přijaté zastupitelstvem nebo právní akty

přijaté na základě zákonů, pokud takové kroky nepodléhají rozhodnutím zastupitelstvu. [Stonkutė, Gaule 2017: 397–398]

Současné nastavení pravomocí starosty vychází především z průběhu debaty o zavedení přímé volby, kde se jako důležitý faktor ukázala snaha nespojovat zavedení přímé volby se změnou ústavy. Genezi tohoto uspořádání podrobně popisuje Mikalauskas:

„Možnosti starosty jako lídra určuje mimo jiné celkový model samosprávy uplatňovaný v zemi. Stávající institucionální struktura litevské samosprávy byla vytvořena v roce 2003 na základě rozhodnutí Ústavního soudu, v němž se uvádělo, že systém, kde starosta stojí v čele jak zastupitelstva, tak výkonné moci, není schopen v dostatečné míře zajistit odpovědnost výkonné moci, proto zastupitelská a výkonná moc musí být od sebe jednoznačně odděleny. Následně přijatý zákon o místní samosprávě spojil funkci starosty s funkcí vedoucího pracovníka obce a předsedy zastupitelstva. Výkonnou institucí se stál tajemník obecního úřadu, kterým se nemohl stát žádný člen zastupitelstva. Výkon práv samosprávy však náleží pouze zastupitelstvu (zákon o místní samosprávě) a tak rozdělení pravomocí nevede ke dvojvládní. Poté, co se rozdělení zastupitelské a výkonné moci ustálilo, reálné pravomoci starosty se zmenšily. Zkomplikovalo se řešení věcí místních obyvatel na nejvyšší úrovni, protože starosta vše může řešit pouze přes prostředníka – tajemníka úřadu (Mažylis, Dranginyte 2005). Uzákonění přímé volby starosty v roce 2015 nijak zásadně systém vztahů mezi institucí starosty, místním zastupitelstvem a celou administrativní strukturou neproměnilo (Mažylis, Leščauskaite 2015). Jen se funkce starosty trochu rozšířily, bylo mu svěřeno poskytování některých správních služeb. (...) Nehledě na výše řečené (obtížnost odvolání) starosta má spoustu příležitostí k tomu, aby se projevil jako správný lídr: předsedá zastupitelstvu obce, určuje jeho jednací řád, kontroluje a dozoruje činnost vedoucích pracovníků obecních organizací a zařízení, má přímý a nepřímý vliv na tajemníka obecního úřadu“ [Mikalauskas 2016: 143; srov. Mažylis, Dranginyte 2005; Mažylis, Leščauskaite 2015].

Velmi podstatná je ale podpora starosty v zastupitelstvu, které svým hlasováním schvaluje nebo odvolává hlavu exekutivy – tajemníka obecního úřadu. Při obtížném odvolání starosty je totiž výměna této osoby častým nástrojem politických bojů, kdy většina v zastupitelstvu může vyměnit tajemníka, který spolupracuje se starostou z jiné frakce a dosadit svého člověka atp. Jak uvádí Mikalauskas:

„(...) nejdůležitější samosprávné pravomoci jsou vždy svěřeny místnímu zastupitelstvu a výkonné funkce – tajemníkovi úřadu. V případě, že mezi politickými preferencemi starosty a většinou zastupitelstva dojde ke konfliktu, vznikne slepá ulice, z které zatím v Litvě východisko nalezeno nebylo. Tady je na místě připomenout ústavní premisu, která mluví o tom, že

zastupitelská a výkonná moc musí být rozděleny už na místní, obecní úrovni. Necht' litevské politické elity měnit Ústavu kvůli přímé volbě starostů zamezila možnosti rozšířit okruh jeho funkcí. Ve skutečnosti to, že má starosta pravomoc poskytovat jen jednotlivé služby jen tak-tak odpovídá ustanovením Ústavy. Kromě toho často mohou být zklamána očekávání voličů, kteří věří, že projekty přímo volených starostů budou realizovány. A vůbec je zřejmé, že na voliče má velký vliv osobnost přímo voleného starosty. Voliči se často nechají unést svou představou starostových kompetencí a vědí jen málo o jeho skutečných možnostech“ [Mikalauskas 2016: 143].

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba starostů byla zavedena současně ve všech 60 litevských obcích. Návrhy změn zákonů (ZOB a ZMS), které by zavedení přímé volby umožňovaly, byly finálně schváleny v červnu 2014, první přímé volby se pak konaly v roce 2015. [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Po zavedení přímé volbě starostů se volba starostů přiblížila volbě prezidenta Litevské republiky, který je volen v přímých všeobecných volbách na pětileté funkční období. Prezident může zastávat svou funkci maximálně ve dvou po sobě jdoucích obdobích. [Ústava 1992]

Prezidentští kandidáti se stávají prezidentem v případě, že se voleb účastní alespoň více než polovina oprávněných voličů a kandidát obdrží více než polovinu odevzdaných hlasů. V situaci, kdy se účastní voleb méně než polovina voličů, tak může být prezidentem zvolen kandidát, jež obdrží nejvíce hlasů, ne však méně než 1/3 všech hlasů voličů. V případě, že v prvním kole není nikdo zvolen, nesplní výše uvedené podmínky, koná se kolo druhé, do kterého postupují dva kandidáti z kola prvního s nejvíce hlasy. Prezidentem je v tomto kole zvolen kandidát s nejvíce hlasy. [Hrdličková, Waisová 2008: 117]

Druhou exekutivní osobností v litevském politickém systému je vláda, v čele s premiérem. Vláda jako celek odpovídá litevskému parlamentu (*Seimas*). Každý jednotlivý ministr je pak odpovědný parlamentu a prezidentovi za své portfolio. [Ústava 1992] Fakt, že prezident je volen v přímých volbách, stejně tak jako litevský parlament, z kterého vzejde vláda může způsobovat kohabitaci. Tomu může nahrávat skutečnost, že volby do parlamentu probíhají v jiném roce než volby prezidentské. Dochází v Litvě k případům, kdy prezident a premiér jsou z jiného politického tábora.

6. Způsob odvolání starostů

Před zavedením přímé volby stačila k odvolání starosty většina v zastupitelstvu, nyní je proces výrazně těžší, což vedlo k posílení pozice starosty vůči zastupitelstvu. Občané/voliči každopádně nehrají při odvolání starosty žádnou roli a ani nemohou odvolání iniciovat. [Šumkas 2019] Iniciovat proces, který vede k odvolání starosty, může třetina členů zastupitelstva. „*Procedura odebrání pravomocí může být iniciována z důvodu porušování Ústavy¹²⁸ a platných zákonů, jehož se starosta může dopustit při výkonu svých pracovních povinností. Poruší-li starosta přísahu nebo neplní-li povinnosti stanovené zákonem, pak skupina složená ze členů zastupitelstva může vznést návrh na zahájení procedury odvolání starosty. Zastupitelstvo obce pak ze zástupců všech frakcí vytvoří komisi, která prověří všechny skutečnosti. V případě, že komise předloží závěr, že existuje důvod pro zahájení procedury odvolání starosty, a zastupitelstvo s tímto závěrem bude souhlasit, pak se toto rozhodnutí předkládá Nejvyššímu správnímu soudu Litevské republiky se žádostí o vynesení rozsudku. Rozhodne-li se soud, že starosta porušil přísahu (nebo neplnil stanovené povinnosti), pak zastupitelstvo obce 3/5 většinou hlasů všech členů zastupitelstva rozhodne o odvolání starosty. Stejně tak může být odvolán každý člen zastupitelstva. Po zavedení těchto úprav legislativy procedura odvolání starosty se přiblížila proceduře odvolání jiných veřejně volených zástupců lidu – poslanců parlamentu a prezidenta, pozice starosty ve vztahu k zastupitelstvu obce tak posílila.*“ [Mažylis, Leščauskaitė 2015: 37]

Dalšími možnostmi, jak (dočasně) zanikne mandát starostovi jsou možnosti:

- a) v případě, že zanikne zastupitelstvo obce zanikají také pravomoci starosty a místostarosty.
- b) v případě, že z důvodu dočasné pracovní neschopnosti neplní své funkce po dobu více než sto dvacet po sobě jdoucích kalendářních dnů v řadě nebo více než sto čtyřiceti dnů za posledních dvanáct měsíců.
- c) většinou hlasů všech členů zastupitelstva může být starosta odvolán z funkce, byly-li vůči němu oficiálně zahájeny úkony trestního řízení. Odvolání platí do doby nabytí účinnosti osvobozujícího rozsudku, usnesení nebo rozhodnutí soudu, nebo zastavení trestního stíhání. Po dobu odvolání starosta nemá žádné jemu udělené pravomoci. Po dobu odvolání funkce starosty dočasně plní místostarosta, a v případě, že místostarosta nebyl jmenován, pak jiný člen zastupitelstva určený zastupitelstvem obce. [§ 19 ZMS 1994]

¹²⁸ Viz Ústava 1992.

V případě otázky odvolání místostarosty, tak ten může být odvolán z funkce, pokud pro to vysloví souhlas nadpoloviční většina zastupitelstva. O odvolání místostarosty se hlasuje, vyjádří-li mu nedůvěru aspoň třetina všech zastupitelů, poté následuje hlasování o odvolání s nutnou nadpoloviční většinou. Návrh na odvolání může podat i starosta, i poté je ale nutná nadpoloviční většina zastupitelstva. V případě, že rozhodnutí o odvolání místostarosty nebylo přijato, pak se k otázce odvolání místostarosty lze vrátit nejdříve po půlroce. [§19 ZMS 1994]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a zastupitelstva

Starosta je volen současně se zastupitelstvem na čtyřleté období. Dojde-li k uprázdnění pozice v posledním roce před řádnými volbami, nejsou vypsány nové přímé volby. Pokud je v posledním roce funkčního období na obec uvalena přímá správa, trvá až do konce volebního období. Pokud přímá správa nastane dříve než v posledním roce, může trvat maximálně 6 měsíců. Nové volby musí být uspořádány nejpozději během 6 měsíců. [§ 89 ZOB]

Příklady předčasných voleb z důvodu uprázdnění pozice můžeme nalézt ve městech *Jonava* a *Šakiai*. Ve městě *Jonava* se tehdejší starosta vzdal pozice, protože získal post ministra, což je dle legislativy nemožné. Ve městě *Šakiai* starosta rezignoval dřív, než mohl být odvolán, protože byl soudem uznán vinným za přečin, kterého se dopustil v pozici starosty (podvodné nákupy v době pozice, kdy zastával úřad starosty), byť v předchozím období. Oba starostové opustili pozice v průběhu roku 2016 a předčasné volby následovaly na jaře 2017. [Gudavičius 2016]

Litevská legislativa neumožňuje rozpuštění celého zastupitelstva jeho hlasováním. Dojde-li tedy k situaci, kdy zastupitelstvo z jakéhokoliv důvodu nefunguje a neplní své funkce, je na samosprávu uvalena přímá správa. V Litvě tedy nemůže dojít k tomu, že by se rozpustilo zastupitelstvo s cílem zbavit se starosty. Paragraf 19 zákona o místní samosprávě pak stanovuje podmínky, za kterých vykonává pravomoci starosty zvolený člen zastupitelstva. Jeden z členů zastupitelstva, zvolený většinou hlasů přítomných členů zastupitelstva na zasedání zastupitelstva, bude pověřen dočasným výkonem pravomocí starosty obce pokud:

- „1) *vinou dočasné pracovní neschopnosti nebo jiných závažných důvodu starosta dočasně, nejvíce sto dvacet kalendářních dnů nemůže plnit své funkce, přičemž nebyl jmenován žádný místostarosta;*
- 2) *v souladu se zákonem o volbách zastupitelstev obcí byly volby v jednomandátovém volebním obvodu prohlášeny za neplatné a byly vyhlášeny nové volby;*

3) *starosta pozbyl mandátu člena zastupitelstva v souladu s tímto zákonem.*“ [§19 ZMS 1994].

8. Kontrola starosty

„Změna způsobu volby starosty mění pojetí jeho odpovědnosti: dříve se starostové zodpovídali pouze zastupitelstvům, od roku 2015 – zastupitelstvům a občanům, zavádí se tedy nová dimenze odpovědnosti vůči voličům. Změna způsobu volby starosty a s ní související změna odpovědnosti zásadním způsobem ovlivňuje proces odvolání starosty obce z jeho funkce. Dříve o pravomoci zvoleného starosty rozhodovalo jen zastupitelstvo většinou hlasu – starosta mohl klidně o svou funkci přijít, pokud by se takto rozhodla většina členů zastupitelstva. Proces odvolání starosty přesně zapadal do kontextu systému: starostu volilo zastupitelstvo z řád svých členů a tak, celkem logicky, mělo možnost starostu odvolat, například po vytvoření nové vládnoucí koalice. Po zavedení přímé volby starosty tato možnost odpadla – starostu nyní nevolí zastupitelstvo a starosta nemusí mít nic společného s vládnoucí většinou. Tím pádem se proces odvolání starosty na základě rozhodnutí členů zastupitelstva, který dříve byl docela jednoduchý, se nyní výrazně zkomplikoval.“ [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

V rámci zastupitelstva je již tradičně povinností zřídit kontrolní výbor obsazený všemi stranami/frakcemi, které jsou v zastupitelstvu přítomné. Předsedu kontrolního výboru navrhuje opozice a schvaluje zastupitelstvo. Jeho zástupce navrhuje starosta. Pokud opozice nikoho nenavrhne nebo není zformovaná, navrhuje předsedu i místopředsedu starosta. [§ 14 ZMS 1994]

Kromě kontrolního výboru zřizují samosprávy i etickou a protikorupční komisi, jejichž předsedy jmenuje zastupitelstvo na návrh starosty s tím, že funguje-li v obci opozice, má právo tyto předsedy starostovi navrhnout. [§ 15 ZMS1994] Pokud opozice svého práva nevyužije (nebo se v obci nevyskytuje v „institucionalizovaném“ smyslu), navrhuje předsedy obou komisí starosta.

Úkolem etické komise je: *“1) dohlíží na dodržování členy zastupitelstva obce tohoto zákona, státního řádu chování politiků, zákona o střetu veřejného a soukromého zájmu ve státní službě, jednacího řádu, požadavků dalších právních předpisů upravujících činnost a chování členů zastupitelstva obce;*

2) posuzuje důvody neúčasti členů zastupitelstva na zasedáních zastupitelstva obce, příslušných výborů a komisí a neplnění povinností stanovených tímto zákonem;

- 3) *projednává a rozhoduje se o shodě činnosti členů zastupitelstva obce s požadavky tohoto zákona, státního řádu chování politiků, zákona o střetu veřejného a soukromého zájmu ve státní službě, jednacím řádu, ustanoveními dalších právních předpisů upravujících činnost a chování členů zastupitelstva obce;*
- 4) *zkoumá návrhy a postřehy občanů obce, státních orgánů, zástupců jednotlivých lokalit a komunitních organizací ohledně transparentnosti činnosti členů zastupitelstva obce;*
- 5) *předkládá nejvyšší volební komisi návrh na odvolání zastupitele v případě, že se zastupitel bez závažného důvodu nezúčastnil třech po sobě jdoucích zasedání zastupitelstva obce;*
- 6) *z iniciativy členů zastupitelstva, starosty a ze své vlastní iniciativy předkládá členům zastupitelstva doporučení ve věci realizace ustanovení zákona o střetu veřejného a soukromého zájmu ve státní službě“ [§15 ZMS1994].*

Protikorupční komise má za úkol:

- „1) *z iniciativy členů zastupitelstva nebo starosty a v souladu s jednacím řádem podílí se na hodnocení návrhů právních předpisů připravených orgány obce z protikorupčního hlediska;*
 - 2) *podílí se na přípravě protikorupčních programů a předkládá zastupitelstvu závěry o těchto programech a jejich realizaci;*
 - 3) *zkoumá návrhy a postřehy občanů obce, státních orgánů, zástupců jednotlivých lokalit a komunitních organizací ohledně realizace opatření v rámci boje s korupcí;*
 - 4) *informuje veřejnost o vlastní činnosti, o protikorupčních opatřeních realizovaných na území obce, jakož o výsledcích boje proti korupci;*
 - 5) *plní další, v jiných právních předpisech stanovené funkce související se státní politikou prevence korupce realizovanou na území obce.*
5. *V případech stanovených zákonem nebo z rozhodnutí zastupitelstva obce mohou být zřizovány také další stálé (na celé volební období) nebo dočasné (pro řešení jednotlivých záležitostí) komise.*
6. *Členy komisí zřizovaných zastupitelstvem obce se mohou stát zastupitelé, úředníci, odborníci, zástupci sídelních jednotek (lit. seniunaitis), zástupci delegovaní rozšířeným shromážděním zástupců sídelních jednotek, zástupci veřejnosti (zmocnění zástupci veřejných právnických osob řádně zapsaných v Litevské republice, kromě státních a obecních orgánů a zařízení), zástupci komunitních organizací, další občané obce. Zástupci sídelních jednotek (lit. seniunaitis) a zástupci místních komunit dohromady se zástupci veřejnosti musí tvořit minimálně 1/3 členů komise“ [§ 15 ZMS 1994].*

Kromě kontrolního výboru a etické a protikorupční komise legislativa stanovuje existenci obecního kontrolora a Centralizovaného útvaru vnitřního auditu obce. Obecním kontrolorem se dle zákona „rozumí subjekt, který dohlíží na to, zda je majetek obce a na základě práva důvěry spravovaný majetek státu spravován a používán legálním, účinným, ekonomickým a účinným způsobem, jakož i plnění rozpočtu obce a využití dalších peněžních zdrojů“ [§ 4 ZMS 1994]. Centralizovaným útvarem vnitřního auditu obce se rozumí „strukturní odbor obecního úřadu zřízený za účelem zajištění interního auditu obecního úřadu, dalších subjektů správy obce a jiných veřejných právnických osob obce, podřízený a odpovědný tajemníkovi obecního úřadu.“ [§ 5 ZMS1994]. Blíže fungování těchto těles přibližuje celá kapitola 6 zákona o místní samosprávě. Jedná se ale o kontrolu čistě v ekonomickém či finančním smyslu a úkoly stanovené kontrolorovi se týkají hlavně předkládání zpráv zastupitelstvu, posuzování výdajů, čerpání rozpočtu atp. Kontrolor je zároveň odpovědný zastupitelstvu. Centralizovaný útvar vnitřního auditu obce je pak čistě úřednické těleso, které spadá pod ředitele exekutivy.

Externí kontrolu obcí upravuje článek 55 zákona o místních samosprávách a samostatný zákon o správním dohledu nad obcemi. Ten stanovuje, že vládou jmenovaný úředník dohlíží, zda obce dodržují ústavu a zákony nebo provádějí usnesení vlády. Paragraf 7 Zákona o správním dohledu mu tedy umožňuje upozornit obecní orgány na případnou protiprávnost jejich právních kroků a pokud nedojde k nápravě, je možné obrátit se na soud. Jedná se ale o kontrolu/dohled po správní stránce a vždy se mluví o obci nebo obecních orgánech, neřeší tedy žádné zvláštní postupy ve vztahu ke starostovi. [§ 7 zákon o správním dohledu nad obcemi 1998]

9. Odměňování starosty a místostarostů

Odměňování starostů se řídí Zákonem o odměňování státních politiků a státních úředníků Litevské republiky. Ten stanovuje základní jednotku platu pro veřejné činitele a koeficienty, kterými se jednotka násobí. Pro platy starostů je zásadní počet obyvatel v jejich municipalitě. Zákon stanovuje 5 velikostních skupin. Koeficient se může navýšit, pokud je v obci rekreační oblast (4 % navíc pro starostu a místostarostu) nebo letovisko (5 % navíc). Další složkou platu je bonus za odsloužené roky pro stát, kdy se za každé 3 odsloužené roky navyšuje plat o 3 % a tím, že tato složka může tvořit maximálně 30 % mzdy. [Ežerskyté 2020]

Změny v odměňování starostů okolo roku 2015 nesouvisely ani tak se zavedením přímé volby, jako spíše s navyšováním platů veřejných činitelů v závislosti na rostoucích platech v Litvě obecně. Další změna pak nastala na přelomu let 2019 a 2020, kdy ústavní soud označil způsob odměňování za protiústavní, protože koeficient rozlišoval pouze obce do 100 tisíc

obyvatel a nad 100 tisíc obyvatel. Ke konci roku 2019 tedy byla přijata novela zákona, která zavedla více velikostních kategorií. [Jačauskas, Jakubauskas 2019] V roce 2020 se také základní jednotka platu zvýšila ze 173 na 176 EUR. [Ežerskyté 2020]

Starosta svou funkci vykonává vždy na plný úvazek a zákon stanovuje, že: „*Starosta a zástupce starosty nesmí pracovat v jiných institucích, zařízeních, podnicích a organizacích a pobírat jinou odměnu než odměnu za vědeckou, pedagogickou nebo tvůrčí činnost.*“ [§ 19 odst. 12 ZMSS 1994]

10. Volební účast

Zavedení přímé volby starostů nevedlo k výraznějším změnám ve volební účasti ve volbách do obecních zastupitelstev. Po zavedení přímé volby starostů se volební účast zvýšila, ale ne výrazně. V doposud obou přímých volbách zůstala velmi podobná. Po prvních přímých volbách se ale v médiích vystupující litevští politologové přiklánějí spíše k názoru, že o vyšší účasti se příliš mluvit nedá. Rovněž si všímají faktu, že nedošlo k výraznému nárůstu zájmu o volby ze strany kandidátů. [Radžiūnas LTR 2015; Bernardinai.lt, 2019]

Tabulka 1: Počty voličů, kteří se zúčastnili voleb do místních zastupitelstev (%)

1995	1997	2000	2002	2007	2011	2015		2019		
39,93	35,60	49,63	49,23	41,30	44,08	Zastupitelstva	Starostové	Zastupitelstva	Starostové	Starostové
								(1. kolo)	(2. kolo)	
						47,18	47,17	47,80	47,90	41,2

Zdroj: Nejvyšší volební komise Litevské republiky 2020; Mikalauskas 2016: 142.

11. Podíl odvolaných starostů

Způsob odvolání starosty je poměrně komplikovaný, takže k odvolání starostů téměř nedochází. Častěji dochází k výměnám na postu tajemníka obecního úřadu, příp. místostarosty. Pokusy o odvolání starosty byly v minulém volebním období např. ve městech Raseiniai a Siauliai. Historicky první pokus o odvolání přímo zvoleného starosty byl v obci Raseiniai, kde se zastupitelstvo obrátilo na litevský správní soud s cílem odvolat starostu, a to z důvodu, „že starosta A. Gricius porušil zákon o místní samosprávě, neplnil jemu určené funkce, a tak mohl

porušit svou přísahu. Podle zastupitelstva starosta omezil pravomoci zastupitelstva a zabránil propuštění Algimantase Mielinise (tajemníka obecního úřadu) a Gitanas Rašimienė, místostarosty, a odložil podpis usnesení přijatých zastupitelstvem“ [Kauno diena 2016a]. Správní soud žádost zamítl, ale spíše z formálních důvodů kvůli pochybení při podání. [Kauno diena 2016b] Soud následně rozhodl, že starosta zákon neporušil, čímž byl proces zastaven. [Kauno diena 2016c]

O rok později následoval pokus o odvolání starosty v Siauliai. Podobně jako v Raseiniai mu předcházelo období změn ve vládní koalici. Nejprve bylo iniciováno řízení proti několika členům zastupitelstva (kdy starosta podporoval tuto iniciativu), [Delfi 2017a] o několik měsíců později se ale zformovala jiná většina, která iniciovala naopak proces odvolání starosty. [Delfi 2017b] Toto podání ale skončilo již na komisi složené z členů zastupitelstva. Stejný starosta pak čelil iniciativě zastupitelů ještě na podzim 2018. [LRT 2018] Na jaře následně zvítězil ve volbách a začal tedy druhé volební období v úřadu.

„Jak se předpovídalo, nedávná reforma vedla k vážným konfliktům mezi obecním zastupitelstvem a přímo zvoleným starostou. V Raseiniai se rada obrátila na litevský správní soud s cílem odvolat starostu, a to z důvodu, že starosta nerespektoval rozhodnutí zastupitelstva. V některých obcích (Druskininkai, Lazdijai) si lidé zvolili za starosty politiky, kteří byli později svými vlastními stranami varováni před podezřením za netransparentní akce“ [Mažvydas 2016].

S ohledem na obtížné odvolání starosty z funkce je odvolání místostarosty v Litvě výrazně častější a často tak dochází v reakci na přeskupení sil (a zformování jiné většiny) v rámci zastupitelstvu.

12. Případné kohabitace

V litevských obcích neexistuje rada ve smyslu exekutivního orgánu, takže i samotné formování většiny probíhá odlišně. Zákon o místní samosprávě v paragrafu 3, odstavci 18 rozumí většinou obecního zastupitelstva: *„členská/-é frakce zastupitelstva obce a (nebo) skupina/-y členů zastupitelstva obce, jež jmenují své kandidáty na pozice ve výkonných orgánech obce nebo na pozici místostarosty obce, a v průběhu prvního nebo dalšího zasedání zastupitelstva obce formou veřejného prohlášení předaného předsedovi zasedání předloží program své činnosti, a také členská frakce zastupitelstva obce a (nebo) skupina členů zastupitelstva obce, jež formou veřejného prohlášení neprohlásí, že se neúčastní zřízení výkonného orgánu obce, a jež nejmenuje vlastní kandidáty na funkci místostarosty obce.“ [§ 3, odst. 18 ZMS 1994]*

Analogicky (opozice) je zákonem definována jako „členská/-é frakce zastupitelstva obce a (nebo) skupina/-y členů zastupitelstva obce, jež patří do menšiny zastupitelstva obce a jež v průběhu prvního nebo dalšího zasedání zastupitelstva obce formou veřejného prohlášení předaného předsedovi zasedání prohlásí, že nenavrhují vlastního kandidáta při zřizování výkonného orgánu obce, ani kandidáta na pozici místostarosty obce, a jež předloží plán své činnosti“ [§ 3, odst. 19 ZMS 1994]

Po volbách 2015 nastala situace, kdy starosta a většina v zastupitelstvu pocházely z jiných stran, v celkem 13 obcích. [Mažylis, Leščauskaitė 2015] Problematické situace blokuující nebo komplikující chod obce se vyskytovaly především tam, kde se koalice během funkčního období přeskupovaly. Měnící se většiny pak také často vedou k odvolání místostarostů nebo tajemníku obecních úřadů. Kohabitace v některých obcích vedla i k situacím, kde hrozilo k zavedení přímé správy nad obcí z důvodu neplnění povinností – jednalo se např. o blokování zvolení místostarosty či předsedy povinných komisí. [Verslo Žinios 2018; Kaunieciams 2016; Juškaitienė 2020; Etaplius 2020]

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

V případě Litvy můžeme v odborné literatuře najít texty, které se věnují nejrozličnějším průzkumům ve vztahu k zavedení přímé volby starosty. Ještě před zavedením přímé volby proběhl výzkum společnosti Baltský výzkum, který zjišťoval, zda obyvatelstvo stojí o přímou volbu. „Průzkum veřejného mínění uskutečněný v roce 2014 ukázal, že uzákonění přímé volby starosty vítá 76 % respondentů (proti bylo jen 8 %). Velká část respondentů (42 %) jako nejdůležitější přínos přímé volby starosty uvedla větší odpovědnost vedení obce před svými voliči“ [Mikalauskas 2016: 141–142].

O rok později hodnotilo přímou volbu (již po konání prvních voleb) pozitivně cca 60 % respondentů [Baltyjos tyrimai 2015]. Mezi aktivními voliči byl tento ukazatel ještě vyšší, dosahoval 73 %. Při žádosti o vysvětlení, proč přímou volbu starosty hodnotí jako „povedenou“, až 62 % respondentů spojilo pozitivní hodnocení s možností dát svůj hlas konkrétnímu kandidátovi a nebyť nuceni spoléhat na rozhodnutí politických stran, působících v obecních zastupitelstvech“ [Mikalauskas 2016: 141–142].

Zavedení přímé volby podporoval i Svaz litevských obcí (LSA). Jako hlavní důvody v roce 2014 v tiskové zprávě uváděl: „Lidé jsou unavení z her, když se starosta mění každých šest měsíců kvůli jednomu nebo více hlasům v radě. Nový systém zaručí větší stabilitu práce obce, protože bude obtížnější změnit starostu. (...) Zastupitelstvo nebude schopno manipulovat

se starostou kvůli jednomu či druhému nesplněnému slibu, vytvářet nové koalice, volit starostu, který je pro něj pohodlný,“ je přesvědčen ředitel LSA Roma Žakaitienė. Zdůrazňuje, že od nynějška bude za všechno, co se v obci děje, odpovědný starosta: „Starosta bude osoba, na kterou se podnikatelé obrátí, pokud chtějí investovat, osoba, která bude odpovídat na požadavky komunity a bude slibovat, pokud budou splněny. Starosta obce přebírá odpovědnost za vše, co souvisí s prací obce – ulice, silnice, jejich osvětlení, činnost vzdělávacích institucí, inženýrské práce.“ (...) „Z pohledu LSA předchozí volby starosty závisely na stranických manipulacích – dohodách mezi frakcemi obecních zastupitelstev, které umožnily, aby se starostou stal člověk, který je v komunální komunitě téměř neznámý. Výsledkem je, že LSA soustavně prosazuje přímé volby starostů již mnoho let po sobě“ [LSA 2014].

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Jednou z nejvýraznějších a nejviditelnějších změn je posílení starosty v tom smyslu, že je obtížné ho odvolat. *„Změna způsobu volby starosty změnila pojetí jeho odpovědnosti: dříve se starostové zodpovídali pouze zastupitelstvům, od roku 2015 – zastupitelstvům a občanům, zavádí se tedy nová dimenze odpovědnosti vůči voličům. Změna způsobu volby starosty a s ní související změna odpovědnosti zásadním způsobem ovlivňuje proces odvolání starosty obce z jeho funkce. Dříve o pravomoci zvoleného starosty rozhodovalo jen zastupitelstvo většinou hlasu – starosta mohl klidně o svou funkci přijít, pokud by se takto rozhodla většina členů zastupitelstva. Proces odvolání starosty přesně zapadal do kontextu systému: starostu volilo zastupitelstvo z řád svých členů a tak, celkem logicky, mělo možnost starostu odvolat, například po vytvoření nové vládnoucí koalice. Po zavedení přímé volby starosty tato možnost odpadla – starostu nyní nevolí zastupitelstvo a starosta nemusí mít nic společného s vládnoucí většinou. Tím pádem se proces odvolání starosty na základě rozhodnutí členů zastupitelstva, který dříve byl docela jednoduchý, nyní se dosti zkomplikoval“ [Mažylis, Leščauskaitė 2015]. V posledním volebním období před zavedením přímé volby nebyly naopak změny na pozici starosty ničím výjimečným: „Během období let 2011–2015 se dokonce ve 13 z 60 obcí odehrály „převrty“ a starosta byl hned na začátku svého období zbaven funkce. Například v samosprávách Šilutė a Pakruojis se během čtyřletého období vyměnili dokonce tři starostové, v jiných obcích se měnili starostové dvakrát“ [Lazauskienė 2016: 119].*

Přes zmíněné posílení ve smyslu obtížného odvolání z funkce, se ale samotná pozice starosty nezměnila nijak zásadně. *„Některé své funkce zastupitelstvo předalo starostovi. Kromě toho pod starostu přechází sekretariát zastupitelstva. Je pozoruhodné, že i když má starosta*

nyní o něco více pravomocí, jeho vztah se zastupitelstvem a celou strukturou v rámci instituce se nějak zásadně nemění. Tato situace odpovídá tendenci v řadě západních států, kde se přímá volba starostů sice uplatnila jako určité vyřešení institucionálních problémů, avšak nějak nezapadla do širší struktury – uspořádání instituce se nějak nemění na takové, v němž by dominoval právě starosta, a fungovala zásada rozdělení moci.“ [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

Podobně se vyjadřuje i zpráva *Congress of Local and Regional Authorities*, kde se uvádí, že „pravomoci starostů nebyly zásadně posíleny a zůstávají omezeny na zastupování obce a na činnosti, které vykonává jako předseda zastupitelstva. Výkonnou moc drží tajemník obecního úřadu, státní zaměstnanec jmenovaný zastupitelstvem na doporučení starosty, na dobu působnosti zastupitelstva na základě politické (osobní) důvěry“ [COE 2018]. Report rovněž zmiňuje i názory svých respondentů, kteří uváděli, že „selhání při zvýšení pravomocí starostů by mohlo narušit posílení starostů vyvolané přímou volbou. Zavedení přímé volby starostů legislativním aktem nastolilo také problém její slučitelnosti s ústavou, která nekonsoliduje instituci starostů a jejich přímé volby a považuje postavení všech členů zastupitelstev za rovnocenné“ [COE 2018]. Článek 19 Litevské Ústavy by tedy mohl být s novým nastavením v rozporu. Článek 19 stanovuje, že „členové obecního zastupitelstva jsou voleni [...] na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním,“ [Ústava 1992]. Rozpor je možné vidět v tom, že starosta je v konečném důsledku členem zastupitelstva, přesto je volen jinak, než ostatní členové zastupitelstva.

Dopad může být patrný i v oblasti důvěry občanů v samosprávu, kde podle průzkumu z roku 2016 se v roce 2015 (oproti roku 2014) zvedla důvěra v samosprávu z 21,8 % na 31,1 %. Dokonce v roce 2016 se důvěra zvýšila až na 35,2 %¹²⁹. [15min 2016]

Tabulka 2: Důvěra v samosprávu (%)

Rok		I	II	III	IV	V	VI	VII	IX	X	XI	XII	Průměr
2014	Důvěřuje	28,5	26,9	28,3	30,3	32,5	30,8	29,5	27,6	27,9	30,0	31,2	29,4
	Nedůvěřuje	28,2	29,0	29,1	27,0	24,7	25,5	25,0	24,5	26,1	26,5	22,1	26,15
	+/-	+0,3	-2,1	-0,8	+2,7	+7,8	+5,3	+4,5	+3,1	+1,8	+3,5	+9,1	
2015	Důvěřuje	29,7	33,1	33,7	31,5	34,3	33,3	33,0	32,5	35,2	31,7	30,6	32,6
	Nedůvěřuje	25,8	26,6	25,0	22,2	20,6	20,9	21,7	22,4	21,5	22,2	22,7	22,87
	+/-	+3,9	+6,5	+8,7	+9,3	+13,7	12,4	+11,3	+10,1	+13,7	+9,5	+7,9	
2016	Důvěřuje	31,9	28,2	31,2	30,1	31,8	31,2	28,0					30,34
	Nedůvěřuje	20,3	24,3	21,5	22,8	21,4	22,3	23,6					22,31

¹²⁹ V článku citovaní sociologové, ale rovněž upozorňují na skutečnost, že se důvěra v samosprávu v Litvě dlouhodobě postupně zvyšovala před samotným zavedením přímé volby [15min 2016].

+/-	+11,6	+3,9	+9,7	+7,3	+10,4	+8,9	+4,4
-----	-------	------	------	------	-------	------	------

Zdroj: Mikalauskas 2016: 141–142.

Dalším často zmiňovaným dopadem je posílení nezávislých, příp. nestranických kandidátů. Téměř ve všech textech, které reflektují první přímé volby, nalezneme zmínku o vítězství nezávislých kandidátů ve 4 z 6 největších litevských měst (Kaunas, Šiauliai, Panevežys a Alytus). Zajímavostí je, že někteří starostové zvolení v roce 2015 za politickou stranu byli v roce 2019 znovuzvolení, ale již jako nestraníci (resp. jako nominanti volebního výboru, a nikoliv svojí strany). [Pocytė 2019] V dalších velkých městech pak v roce 2015 zvítězila nová (neparlamentní) liberální strana *Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdis*. [Mažylis, Leščauskaitė 2015] Naopak v menších městech a na venkově vítězily tradiční politické strany, na což upozorňují Mažylis a Leščauskaitė, kteří hovoří o tom, že to může ukazovat na rozevírající se nůžky mezi obyvateli velkých měst a menších obcí obecně a případně na personální krizi tradičních politických stran ve velkých městech, které neumí oslovit voliče. [Mažylis, Leščauskaitė 2015]

15. Zdroje

Legislativa

Ústava Litevské republiky ze dne 25. října 1992, (Ústava 1992). Dostupné na: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lt/lt045en.pdf>, [online].

Zákon o financování politických kampaní a kontrole takového financování 2004 – zákon o politických kampaních, (Lietuvos Respublikos politinių kampanijų finansavimo ir finansavimo kontrolės įstatymas) ze dne 23. srpna, č. IX-2428. Dostupné na: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.240788>, [online].

Zákon o místní samosprávě – ZMS, (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas) ze dne 7. července 1994 č. I-533. Úplné znění zákona platné od 01. 09. 2020 do 31. 12. 2020. Dostupné na: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D0CD0966D67F/zUpSubFtFy>, [online].

Zákon o správním dohledu and obcemi (Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas) ze dne 14. května 1998, č. VIII-730. Dostupné na: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.56962/MCHRMTykAn>, [online].

Zákon o volbách do obecních zastupitelstev – ZOB, (Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas) ze dne 7. července 1994, č. I-532. Úplné znění zákona platné od 02. 07. 2020 do 31. 12. 2022. Dostupné na: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.5883?faces-redirect=true>, [online].

Rozhovory

Rozhovor a konzultace prostřednictvím e-mailové korespondence ve dnech 9.–12. prosince 2019 s Gintarase Šumskase, Research director, Vilnius Institute for Policy Analysis.

Rozhovor a konzultace prostřednictvím e-mailové korespondence ve dnech 5.–10. února 2021 s Annou Simotovou, překladatelkou z litevského jazyka, Písek, ČR.

Literatura

Andrlík, J. (2009). „Litva“. In Jüptner, P.; Polinec a kol. *Evropská komunální politika 2*. Praha: IPS FSV UK.

Hornek, J. (2016). *Politické dopady zadlužování malých obcí v ČR*. Praha: SLON.

Hrdličková, B.; Waisová Š. (2008). Litva: Mezi Pobaltím a střední Evropou. In Cabada, L. a kol. *Nové demokracie střední a východní Evropy*. Praha: Nakladatelství VŠE, 113–130.

Lazauskienė, A. (2016). „Lietuvos merų politinės karjeros bruožai“, *Kultūra ir visuomenė* 7(1): 113–133.

Mažylis, L.; Dranginytė, I. (2005). „Administracijos direktorius kaip savivaldybės vykdomosios valdžios institucija Lietuvoje“. *Tiltai*, Nr. 3 (32), 39–46.

Mikalauskas, A. (2016). Mero institucija Lietuvoje: gyventojų lūkesčių tyrimas. *Socialinių tyrimų žurnalas*. 7 (1), 135-158.

Stonkutė, E.; Gaule, E. (2017). „Decentralization and Local Governance in Lithuania“. In Ruano J. M.; Profiroiu. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan

Internetové zdroje

15min. (2016). „Metai po tiesioginių merų rinkimų: kylantis pasitikėjimas savivalda, bet ir užprogramuotos bėdos“. *15min.lt*, 17. 06. 2016. Dostupné na:

<https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/metai-po-tiesioginiu-meru-rinkimu-kylantis-pasitikejimas-savivalda-bet-ir-uzprogramuotos-bedos-56-612605>, [online].

Bernardinai.lt (2019). „Ar pasiteisino idėja rinkti merus tiesiogiai?“ *Bernardinai.lt*, 11. 02. 2019. Dostupné na: <https://www.bernardinai.lt/2019-02-10-ar-pasiteisino-ideja-rinkti-merus-tiesiogiai>, [online].

COE. (2018). „Local democracy in Lithuania. Country report“. *Council of Europe*. Dostupné na: <https://rm.coe.int/native/09000016808e676b>, [online]

Delfi. (2017). „Maištas Šiauliuose – dalis tarybos narių siūlo atleisti merą A. Visocką“. *Delfi.lt*, 22. 06. 2017. Dostupné na: <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/maistas-siauliuose-dalis-tarybos-nariu-siulo-atleisti-mera-a-visocka.d?id=75013602>, [online].

Delfi. (2017). „Šiaulių savivaldybės taryboje – apkaltos žaibai“. *Delfi.lt*, 24. 02. 2017. Dostupné na: <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/siauliu-savivaldybes-taryboje-apkaltos-zaibai.d?id=73850908>, [online].

Etaplius. (2020). „Įvyko neeilinis Jurbarko rajono savivaldybės tarybos posėdis: iš pareigų atleisti mero ir direktoriaus pavaduotojai“. *Etaplius*, 10. 9. 2020. Dostupné na:

<https://www.etaplius.lt/ivyko-neeilinis-jurbarko-rajono-savivaldybes-tarybos-posedis-is-pareigu-atleisti-mero-ir-direktoriaus-pavaduotojai>, [online].

Eurostat. (2019). „Correspondence table LAU – NUTS 2016, EU-28 and EFTA/available Candidate Countries“. *Eurostat*. Dostupné: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>, [online].

Ežerskytė, L. (2020). „Meras ir mero pavaduotoja uždirbs daugiau“. *Gimtoji žemė*, 9. 1. 2020, Dostupné na: <https://www.gzeme.lt/2020/01/09/meras-ir-mero-pavaduotoja-uzdirbs-daugiau>, [online].

Gudavičius, S. (2016a). „Jonavos rajone įvyks pirmalaikiai mero rinkimai“. *Verslo žinios*, 7. 12. 2016. Dostupné na: <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2016/12/07/jonavos-rajone-ivyks-pirmalaikiai-mero-rinkimai>, [online].

Jačauskas, I; Jakubauskas, R. (2019). „Merų ir vicemerų atlyginimų skaičiavimo tvarka prieštarauja Konstitucijai“. *Kauno diena*, 29. 5. 2019. Dostupné na: <https://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/kt-skelbs-nutarima-del-meru-atlyginimu-skaiciavimo-tvarkos-915881>, [online].

Juškaitienė, L. (2020). „Vicemerai atleisti su trenksmu – režė rimtus kaltinimus interpeliacijos iniciatoriams“. *Etapius*, 11. 9. 2020. Dostupné na: <https://www.etaplius.lt/vicemerai-atleisti-su-trenksmu-reze-rimtus-kaltinimus-interpeliacijos-iniciatoriams>, [online].

Kaunieciams. (2016). „Kauno rajone iš pareigų savo noru atleisti administracijos direktorius ir vicemerai“. *Kaunieciams*, 22. 12. 2016. Dostupné na: <https://www.kaunieciams.lt/kauno-rajone-pareigu-savo-noru-atleisti-administracijos-direktorius-ir-vicemerai/>, [online].

Kauno diena. (2016a). „Teismas atvertė beprecedentę bylą dėl Raseinių mero priesaikos“. *Kauno diena*, 20. 04. 2016. Dostupné na: <https://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/teismas-atverte-beprecedente-byla-del-raseiniu-mero-priesaikos-745165>, [online].

Kauno diena. (2016b). Pastangos nuversti Raseinių merą – nesėkmingos. *Kauno diena*, 17. 05. 2016. Dostupné na: <https://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/teismas-skelbs-ar-raseiniu-meras-sulauze-priesaika-750099>. [online].

Kauno diena. (2016c). „Teismo verdiktas: Raseinių meras įstatymų nepažeidė“. *Kauno diena*, 17. 06. 2016. Dostupné na: <https://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/politika/teismas-skelbs-sprendima-raseiniu-mero-nusalinimo-byloje-755778>. [online].

LSA. (2014). „Ką gali tiesiogiai išrinktas meras – Savivaldybių asociacija inicijuoja diskusiją visoje šalyje“. *Lietuvos savivaldybių asociacijos (LSA)*, 23. 9. 2014. Dostupné na: <http://www.lsa.lt/naujienos/2014/09/23/ka-gali-tiesiogiai-istrinktas-meras-savivaldybiu-asociacija-inicijuoja-diskusija-visoje-salyje/>, [online].

LTR. (2018). „Opozicijos verčiamas Šiaulių meras teiks atleisti administracijos direktoriaus pavaduotoją“. *LRT*, 29. 11. 2018. Dostupné na: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/235843/opozicijos-verciamas-siauliu-meras-teiks-atleisti-administracijos-direktoriaus-pavaduotoja>, [online].

Mažvdas, J. (2016). „Internetinis balsavimas ir kitos rinkimų reformos“. *Alfa*, 24. 4. 2016. Dostupné na: https://www.alfa.lt/straipsnis/50014119/internetinis-balsavimas-ir-kitos-rinkimu-reformos?fbclid=IwAR3JG-aikkaA0pezIu_eJKGn5Vjx1mqyK_1kEtlUJVDtEh2VZdGUZ797Kko, [online].

Mažylis, L.; Leščauskaitė, V. (2015). „Tiesioginiai merų rinkimai Lietuvoje: užtrukę debatai ir šviežia patirtis“. *Politikos Mokslu Almanachas* 2015 (17), 33–56 Dostupné na: <http://dx.doi.org/10.7220/2335-7185.17.2>, [online].

Nejvyšší volební komise Litevské republiky. (2020). „Výsledky voleb“. *Nejvyšší volební komise Litevské republiky*, 12. 12. 2020. Dostupné na: <http://www.vrk.lt/>, [online].

OECD. (2018). „Key Data on Local and Regional Governments in the EU“. *OECD*, 2018. Dostupné: <http://www.oecd.org/regional/EU-Local-government-key-data.pdf>

Pocytė, K. (2019). „Savivaldos rinkimų „viščiukai“ – suskaičiuoti: nuo nepajudinamų kėdžių iki stebinančių rinkėjų pasirinkimų“. *Delfi*, 7. 3. 2019. Dostupné na: <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/savivaldos-rinkimu-visciukai-suskaiciuoti-nuo-nepajudinamu-kedziu-iki-stebinanciu-rinkeju-pasirinkimu.d?id=80540655>, [online].

Radžiūnas LTR. (2015). „Tiesioginiai merų rinkimai rinkėjų aktyvumo neišpūtė“. *Radžiūnas LTR*, 1. 3. 2015. Dostupné na: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/94497/tiesioginiai-meru-rinkimai-rinkeju-aktyvumo-neispute>, [online].

Verslo Žinios (2018). „Alytuje atleisti vicemerai“. *Verslo Žinios*, 20. 7. 2018. Dostupné na: <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2018/07/20/alytuje-atleisti-vicemerai>, [online].

E) Tyrolsko, Spolková republika Rakousko¹³⁰

(Bundesland Tirol, Republik Österreich)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	279 municipalit
Průměrný počet obyvatel v obci:	2 716 obyvatel
Implementace přímé volby:	zavedena v r. 1992, Innsbruck zavedl přímou volbu až v r. 2012
Volební systém:	většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém)
Exekutivní model:	starosta vykonává výkonnou moc společně s radou
Odvolání starosty:	starosta nemůže být odvolán ani zastupitelstvem ani občany, pouze v případě rozpuštění zastupitelstva

Spolková země Tyrolsko tvoří jednu z devíti spolkových zemí v Rakousku. Tyrolsko se svou rozlohou 12 640,17 km² je třetí nejrozlehlejší spolkovou zemí. Tyrolsko mělo v roce 2020 757 634 obyvatel, což představuje pátou nejlidnatější spolkovou zemi. V Tyrolsku se nachází 279 municipalit, což tvoří 13,32 % všech rakouských obcí. Tyrolsko má jedno statutární město – Innsbruck, deset tzv. městských obcí (*Stadtgemeinden*), 21 obcí s historickým titulem *Marktgemeinden* (trhové obce) a 247 municipalit jsou základní obce. Spolková země Tyrolsko má druhý nejnižší průměrný počet obyvatel na jednu obec, a to 2 716 obyvatel. Celkový průměr v Rakousku se pohybuje výše, konkrétně na hodnotě 3 338 obyvatel v případě, že nezapočítáme hlavní město Vídeň, a pokud ano, tak se hodnota ještě zvýší na 4 249 obyvatel.

¹³⁰ Vzhledem k účelu a charakteru textu bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či regionální samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě, přestože se vše rovnocenně vztahuje na všechny bez ohledu na pohlaví.

Tabulka 1: Počty municipalit v Rakousku

Spolková země	Obce celkem	Statutární města	Městské obce	Trhová obec (Marktgemeinden)	Obce	Průměrný počet obyvatel v obci
Burgenland	171	2	11	67	91	1.722
Kärnten	132	2	15	47	68	4.252
Niederösterreich	573	4	72	327	170	2.939
Oberösterreich	438	3	29	151	255	3.402
Salzburg	119	1	10	24	84	4.693
Steiermark	286	1	34	122	129	4.358
Tirol	279	1	10	21	247	2.716
Vorarlberg	96	0	5	12	79	4.137
Wien	1	1	-	-	-	1.911.191
Rakousko	2095	15	186	771	1123	3 338 (bez hl. m.) / 4 249 (s hl. m)

Zdroj: [Statistik Austria 2021]

1. Volební systém

Obecní volby v Tyrolsku upravuje zákon *Gemeindewahlordnung* (TGWO) z roku 1994. Výjimku tvoří zvláštní zákon z roku 2011 *Innsbrucker Wahlordnung* (IWO), který se uplatňuje pro obecní volby v hlavním zemském městě Innsbruck.

Volby do zastupitelstev obcí probíhají společně s volbou starosty. Kandidátní listina pro volby do zastupitelstva, jejíž je kandidát na starostu součástí, musí být podepsána nejméně 1 % oprávněných voličů, minimálně pak 8 oprávněnými voliči. [§ 35 TGWO 1994] V případě Innsbrucku jsou nutné podpisy aspoň 100 oprávněných voličů [§ 36 IWO 2011]. Nominaci starosty podává skupina, která zároveň nominuje kandidátku do voleb do zastupitelstva. Kandidát na starostu musí být zároveň uveden na prvním místě kandidátky do zastupitelstva. Kandidáta na starostu musí odsouhlasit nejméně polovina kandidátů uvedených na kandidátce do zastupitelstva. [§ 40 TGWO 1994]

Při volbách starosty se využívá dvojkolový většinový systém. Podmínkou pro zvolení je získání aspoň jednoho místa v zastupitelstvu pro kandidátku, jejíž je starosta členem. Získá-li kandidát na starostu nadpoloviční většinu hlasů, je zvolen v prvním kole. Nestane-li se tak, postupují 2 nejúspěšnější kandidáti do 2. kola, kde vítězí kandidát s větším počtem hlasů. [§ 70 TGWO 1994] Kandidát může před druhým kolem odstoupit, v takovém případě – vítězí ten druhý (pokud také nestáhne kandidaturu). Pokud se kandidát druhého kola nedožije, může jeho kandidátka postavit náhradníka. Pokud z důvodu odstoupení obou kandidátů (případně nedosažení náhradníků) není o kom ve 2. kole rozhodovat, je starosta volen členy zastupitelstva z jejich středu na prvním zasedání. Pokud někdo z kandidátů na starostu zemře méně než 20 dní před volbami, posouvají se celé volby. [§ 43 TGWO 1994] V Innsbrucku je proces obdobný s jedinou změnou, a to, že starostou se může stát jen kandidát, jehož strana má nárok na aspoň jedno místo v městské radě (*Stadtsenat*). [§ 77 IWO 2011]

Rada (ve smyslu exekutivního orgánu) je sestavena proporčně dle výsledků voleb do zastupitelstva a starosta nemá vliv na její obsazení. Poměrné zastoupení stran v radě se stanovuje podle počtu mandátů každé jednotlivé strany. Začíná se s nejvyšším číslem, jednotlivé počty jsou se sebou seřazeny. K jednotlivým stranám a jejich mandátů jsou – od nejpočetnější strany v zastupitelstvu – přiřazeny následující hodnoty: polovina, třetina, čtvrtina a v případě potřeby další po sobě jdoucí hodnoty. [§ 74 TGWO 1994; § 81 IWO 2011; Mühlbock 2019, Trauner 2019]

Dojde-li k uprázdnění místa starosty dříve, než 2 roky před nejbližším možným termínem obecních voleb, konají se volby nové. Dojde-li k uprázdnění postu dva roky před novými volbami, je nový starosta volen zastupitelstvem. Dojde-li k rozpuštění zastupitelstva, končí automaticky i starosta. [§ 73 TGWO 1994] V Innsbrucku funguje proces obdobně s tím rozdílem, že starostu pro volbu radou navrhuji pouze strany zastoupené v radě (a nikoliv jen v zastupitelstvu). [§ 80 IWO 2011]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Zásadním legislativním dokumentem, který upravuje vztah jednotlivých obecních orgánů, jejich fungování a úkoly je tyrolský obecní zákon – *Tiroler Gemeindeordnung* 2001 (TGO). Podrobnosti k jednotlivým ustanovením rozebírá komentované znění zákona, které vydalo Svaz tyrolských obcí (*Tiroler Gemeindeverband*) [Tiroler Gemeindeverband 2016.].

Starosta musí být zároveň zvoleným členem zastupitelstva, což vyplývá již z volebního zákona. [§ 70 TGWO 1994] Starosta předsedá zastupitelstvu [§ 37 TGO 2001] a zároveň má pravomoci v oblasti určování pořadí bodů k jednání, odebrání bodů (s výjimkou bodů, o jejichž zařazení žádají sami zastupitelé to lze jen se souhlasem přítomných zastupitelů). Dále má možnost přerušovat výstupy zastupitelů, pokud nemluví k věci nebo se chovají nevhodně. [§38–39 TGO 2001]

Starosta nemůže rozhodnutí zastupitelstva vetovat ani jeho hlas nemá větší váhu než hlas jiného člena. Starosta drží kompetence, které mu stanovuje zákon. Další kompetence na něj může převést zastupitelstvo, a to takové, u kterých není explicitně jejich přenesení zakázáno. [§ 30 TGO 2001; § 1 Jednací řád Innsbruck] Starosta je odpovědný za úkoly spadající do přenesené působnosti obce. V oblasti vlastní působnosti obce sdílí pravomoci se zastupitelstvem a radou. [Trauner 2019]

Pokud jde o poradní orgány starosty, v Innsbrucku existuje tzv. *Obleuterat*, což je těleso, které tvoří starosta, místostarosta a lídři jednotlivých politických frakcí v zastupitelstvu. Jedná se o poradní orgán starosty v záležitostech týkajících se organizace jednání zastupitelstva. *Obleuterat* může starosta svolat kdykoliv. Naopak musí ho svolat v případě, že ho o to požádají představitelé frakcí, které mají v zastupitelstvu dohromady aspoň 14 členů. [§ 15 Jednací řád Innsbruck 2018]

Zastupitelé mají právo vznášet na starostu (a další členy rady) dotazy, na které je starosta povinen odpovědět. Požádá-li o to dostatečný počet zastupitelů (v případě Innsbrucku minimálně 14), je k bodu otevřena diskuze v rámci jednání zastupitelstva. Starosta dále musí zařadit do programu jednání bod, pokud o to požádá aspoň třetina zastupitelů. [§ 35 TGO 2001] Vždy se v rámci zastupitelstva zřizuje kontrolní komise, které předsedá osoba mimo stranu starosty. Asi nejvýraznějším mechanismem, který starostu motivuje spolupracovat se zastupitelstvem a zastupitelstvo spolu navzájem, je vědomí, že pokud dojde k rozpuštění zastupitelstva, znamená to konec i pro starostu a vypsání předčasných voleb. [Mühlbock 2019, Trauner 2019]

Pokud se starosta domnívá, že rozhodnutí zastupitelstva přesahuje jeho působnost nebo je v rozporu se zákonem, musí zastavit výkon tohoto rozhodnutí a věc znovu projednat na dalším zasedání zastupitelstva. To samé platí, když je rozhodnutí dle starostova mínění v rozporu se zájmem obce. [§ 65 TGO 2001]

3. Vztah starosty a exekutivy

Starosta je odpovědný za veškerou přenesou působnost obce, ale může úkoly přenášet na další obecní orgány [§ 20 TGO 2001]. Povinnosti starosty stanovuje paragraf 50 TGO [§ 50 TGO 2001]. Pravomoci starosty a jeho kompetence jsou především:

- „a) starosta je předsedou zastupitelstva (§ 23 odst. 2);*
- b) starosta svolává a vede ustavující schůze výborů až do volby předsedy (§ 24 odst. 4)*
- c) předkládá a přijímá prohlášení, uzavírá dohody a poskytování služeb, pokud hodnota těchto právních transakcí 5 % nepřesahuje 5 % příjem běžné domácnosti (§ 30, odst. 1, lit. p) – vyšší transakce již vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady;*
- d) svolává zastupitelstva, předsedá jednání, stanovuje program, má zvláštní řídicí a regulační pravomoci (§ 34 odst. 1, 35 odst. 2, 37 až 39);*
- e) starosta má na starosti schválení televizních a rozhlasových nahrávek a vysílání, filmů a fotografie z jednání obecních rad (§ 36 odst. 1);*
- f) starosta má právo svolat schůze výborů a požádat o přijetí předmětu jednání na pořadu jednání; může se účastnit jednání výborů (§ 48 odst. 3);*
- g) získává stanoviska zastupitelstva ve všech záležitostech své vlastní působnosti (§ 50 odst. 1);*
- h) rozhoduje v naléhavých případech (§ 51);*
- ch) vykonává rozhodnutí ostatních obecních orgánů (§ 52 odst. 1);*
- i) získává rozhodnutí okresní správy nebo zahajuje referenda (§ 52 odst. 1 písm. 2)*
- j) vydává oznámení v oblasti samosprávy a přenesené působnosti (§ 53 odst. 1);*
- k) zastupuje obec navenek (§ 55 odst. 1);*
- l) podepisuje dokumenty, včetně toho uděluje licence k výkonu lékařské praxe (§ 55 odst. 4 a 4);*
- m) jmenuje a odvolává místní výbor (§ 57 odst. 2, 6 a 7);*
- n) jmenuje a odvolává vedoucího obecního úřadu (§ 58 odst. 3);*
- o) oznamuje na úřední desce či jinak obvyklým způsobem (§ 60);*
- p) má pravomoci v souvislosti s referendem (§ 62 a násl.);*
- q) svolává schůze zastupitelstva (§ 66 odst. 1);*
- r) předepisuje příspěvky příjemcům s komunálním majetkem (§ 72 odst. 2);*
- s) připravuje návrhy odhadů a schválení účetní závěrky (oddíly 93 a 108 (1));*
- t) pokračuje v rozpočtu v případě, že je obec v rozpočtovém provizoriu (§ 94);*
- u) jmenuje a odvolání finančního správce (§ 104 odst. 1);*

v) informuje, oznamuje a má další povinnosti v rámci dozoru Společenství (§ 117 až 119 a 122 až 124)

w) či trestá za neoprávněnou správu nebo použití obecního erbu nebo porušení nařízení místní policie (§ 143 písm. A)“. [Tiroler Gemeindeverband 2016; TGO 2001]

Na exekutivě se podílí ještě obecní rada (*Gemeindevorstand*). V obcích do 1 000 obyvatel je jeden místostarosta (*Bürgermeister-Stellvertreter*), v obcích 1 000–5 000 může zastupitelstvo zvolit dva, pokud je to nutné pro fungování rady; v obcích nad 5 000 musí být dva. Celkový počet hlasujících členů rady nesmí být vyšší než čtvrtina z počtu členů zastupitelstva. [§ 74 TGWO 1994]

Starosta předsedá jednání rady. Pokud jeho strana nezískala potřebný počet hlasů pro místo v exekutivním orgánu, starosta stále předsedá, ale má pouze poradní hlas. [§ 23 TGO 2001]

Na složení obecní/městské rady nemá starosta vliv, místostarostu (nebo místostarosty) volí zastupitelstvo a starosta nemá právo volbu vetovat. Kandidáty na místostarostu (nebo místostarosty) navrhuje strany zastoupené v městské radě. Je-li v obci (s ohledem na počet obyvatel) potřeba zvolit dva místostarosty, rozhoduje se o pozicích obou zároveň – kandidát, který získá nejvíc hlasů, se stává prvním místostarostou, v pořadí druhý kandidát se stává druhým místostarostou. [§ 78 TGWO 1994]

Starosta je oprávněn svolávat i schůze výborů a účastnit se jejich jednání, i když není jejich členem. K tomu komentář k TGO uvádí, že to sice konkuruje právům předsedy výboru, ale je to mechanismus, který by měl řešit situace, kdy nefunguje neformální domlouvání mezi jednotlivými představiteli obce [§ 48 TGO 2001].

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba byla zavedena ve všech obcích kromě Innsbrucku, byť nejprve v rozporu s ústavou. První přímé volby proběhly 15. března 1992 na základě tehdejšího volebního zákona. V obci *Unterperfuss* byly volby zpochybněny jednou z kandidujících stran a v roce 1993 bylo rozhodnuto o jejich zrušení, protože jednak proběhly v rozporu s ústavou (přímá volba) a rovněž došlo k dalším porušením pravidel v rámci volební místnosti. [Verfassungsgerichtshof 1993] Ústavní soud konstatoval, že přímá volba byla v rozporu s ústavou, ale zrušil jen napadené volby, ostatní zvolená zastupitelstva a starostové fungovali až do dalších běžných voleb v roce 1998. Poté, co došlo ke změně ústavy, která přímou volbu umožnila, byly přímé

volby starostů v tyrolských obcích zavedeny „znovu“ prostřednictvím nového volebního zákona z roku 1994 [Trauner 2019; TGWO 1994; Verfassungsgerichtshof 1993].

První přímá volba v obcích se tedy konala v roce 1992, v Innsbrucku až v roce 2012. Podle prof. Traunera byla za opožděnou implementaci v Innsbrucku v první chvíli nedostatečná většina (byla zapotřebí dvoutřetinová) v zemském *Landstagu*. [Trauner 2001: 17] Přímá volba byla umožněna Innsbruckým volebním zákonem (Innsbrucker Wahlordnung, IWO) z roku 2011 [IWO 2011].

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Na spolkové úrovni figuruje přímo volený prezident (*Bundespräsident*), hlavou vlády je kancléř (*Bundeskanzler*) jmenovaný prezidentem. V rámci dvoukomorového parlamentu je přímo volena Národní rada (*Nationalrat*), mandáty jsou přidělovány na základě D'Hondt metody.

Na zemské úrovni Tyrolska občané přímo volí členy zemského parlamentu. Tomu předsedá a navenek ho zastupuje *Landtagspräsident*. Členové Landstagu se volí proporčně každých 5 let. Vrcholným exekutivním postem je *Landeshauptmann* (zemský hejtman), který je volen parlamentem. Potenciální guvernéri vstupují do voleb jako tzv. *spitzen kandidáti*. Zemská vláda bývá tvořena pěti až 8 členy (včetně hejtmana), kteří jsou voleni členy zemského parlamentu. [Trauner 2019; Mühlbock 2019,]

Lokální úroveň tomuto uspořádání do určité míry odpovídala v dobách, kdy byl starosta jakožto nejvyšší exekutivní post volen přímo volenými členy zastupitelstva. Po zavedení přímé volby zůstal zachovaný v první řadě princip proporcionality uplatňovaný na zemské i spolkové úrovni, a to jednak ve volbách do zastupitelstva, jednak při rozdělování postů radních. Aktivní volební právo je na všech úrovních 16 let.

6. Způsob odvolání starostů

V Tyrolsku není možné, aby byl starosta odvolán občany nebo zastupitelstvem. Existuje pouze možnost rozpustit zastupitelstvo, kdy ztrácí funkci i starosta. Je k tomu nutná přítomnost aspoň poloviny zastupitelů a aspoň dvoutřetinová většina při hlasování o rozpuštění. [§ 27 TGO 2001] Trauner uvádí, že starosta je „odpovědný za to, že zastupitelstvo bude vykonávat úkoly patřící do jeho vlastní sféry činnosti“ a že tyrolská legislativa neobsahuje nic o vlastní politické odpovědnosti starosty. Přímo zvolený starosta, proto není v Tyrolsku politicky odpovědný ve smyslu možnosti vyvolat hlasování o jeho odvolání. Právní odpovědnost upravuje § 20 TGO. Starosta nepřímo zvolený zastupitelstvem nemůže být zastupitelstvem odvolán, ani obyvatelé obce nemohou odvolat přímo zvoleného starostu. [Trauner 2001: 138; § 20 TGO 2001]

Ztratit mandát (čímž dochází k zániku funkce) jde ale i jinými způsoby, např. když bylo zjištěno, že starosta nesplnil podmínky nutné ke zvolení (ve smyslu občanství, způsobilost k funkci), když odmítne složit slib, odmítne vykonávat mandát nebo se stane členem zemské vlády. [§ 25 TGO 2001] V případě porušení zákonů může být starosta zbaven funkce zemskou vládou [Trauner 2019]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a rady

Za normálních okolností se volby starosty a zastupitelstva konají ve stejný okamžik a jejich funkční období běží společně. Délka volebního období starosty a zastupitelstva je 6 let. Dojde-li k uprázdnění pozice starosty dříve než 2 roky před koncem volebního období, konají se nové volby, kdy je volen pouze starosta. Starosta potom vykonává mandát do konce původního období. Nastane-li tato situace v posledních 2 letech volebního období, volí starostu zastupitelstvo. [§ 73 TGWO 1994]

Dojde-li k rozpuštění zastupitelstva, končí i starosta a jsou vypsány nové volby. Konají-li se předčasné volby zastupitelstva a starosty do 6 měsíců před řádným datem obecních voleb, dojde v této obci ke zrušení těchto řádných voleb a ve funkci pokračuje takto zvolené zastupitelstvo a starosta (příp. jím jmenované orgány). [§ 4 TGWO 1994]

Na zajímavý jev upozorňuje Trauner, který vyzdvihl výjimečnost Tyrolska v tom, že jako v jediné spolkové zemi začíná funkce starosty jeho zvolením a v podstatě končí zvolením nového starosty. V ostatních spolkových zemích začíná funkční období starosty jako v případě období zastupitelstva, a to až uskutečněnou přísahou/slibem. [Trauner 2001: 84; § 23 TGO 2001]

Nesouběh funkčního období nastává tehdy, je-li starosta volen zastupitelstvem. To se děje, když není zveřejněna žádná kandidatura na starostu [§ 45 TGWO 1994], žádná volební skupina nominující starostu nemá nárok na místo v zastupitelstvu [§ 70 TGWO 1994] a v případě, že oba kandidáti odstoupí z druhého kola [Trauner 2001: 91; § 71 TGWO 1994] Přímá volba starosty, která neprobíhá zároveň s volbami do zastupitelstva, může nastat i v případě, že byly volby starosty zrušeny (zneplatněny) a opakují se. [Trauner 2001: 91]

8. Kontrola starosty

Nestanoví-li zákon jinak, vykonává dozorové právo státu okresní úřad (*Bezirkshauptmannschaft*). Obyvatelé obce, kteří se domnívají, že orgány obce porušují zákony nebo vyhlášky, mohou podat písemnou dozorčí stížnost obecnímu úřadu. Tato stížnost musí být neprodleně předložena příslušnému dozorovému orgánu. [§ 115 TGO 2001] Dozorčí právo spolkové země Tyrolsko má být vykonáváno tak, aby byla co nejvíce chráněna práva obce a třetích osob. Orgány provádějící kontrolu, resp. dozor jsou oprávněny získávat informace o všech záležitostech týkajících se obce, zejména nahlížet do písemných nebo elektronických dokumentů a nechávat si pořizovat kopie. Starosta je povinen vždy vyhovět a příslušné informace poskytovat. [§ 116–117 TGO 2001] Na základě prošetření dozorových orgánů lze-li stížnost/podnět objasnit či odstranit nedostatek v obci konzultací nebo usnesením příslušného kolegiálního orgánu obce (zastupitelstvo/rada), je starosta povinen svolat příslušný orgán k jednání do jednoho týdne. Schůzka se musí konat do dvou týdnů od doručení žádosti. V případě, že starosta tak neúčinní je dozorový orgán povinen sám svolat jednání. Představitelé dozorových orgánů se jednání mohou účastnit, projeví-li zájem musí jim být umožněna účast na jednání. Na samotném jednání mají hlas poradní. [§ 118 TGO 2001]

Dozorový orgán má právo zrušit rozhodnutí starosty nebo kolegiálního orgánu v případě, že je to ve veřejném zájmu zejména, aby se předcházelo: a) neúměrně vysoké zátěži obce či finančnímu riziku obce, b) špatnému plnění zákonných úkonů obce a za c) je-li podezření na porušení zákona a hrozí-li bezprostřední nebezpečí, může orgán dozoru nařídit, aby se s výkonem rozhodnutí starosty/zastupitelstva vyčkalo. [§ 124 TGO 2001]

V případě, že se z procesů dozoru, či z jiných důvodů prokáže, že zastupitelstvo obce není trvale způsobilé rozhodovat nebo není nadále zaručeno řádné vedení obce nebo plnění zákonem stanovených úkolů obce musí zemská vláda zastupitelstvo rozpustit. Se zánikem zastupitelstva automaticky rovněž ztrácí své funkce starosta, místostarostové a členové

výborů¹³¹. Na základě rešerše a rozhovorů s rakouskými odborníky se nepodařilo doložit příklad rozpuštění zastupitelstva z důvodu protiprávního jednání.

Obec a orgány obce mohou proti rozhodnutí dozorového úřadu podat stížnost k příslušnému správnímu soudu a proti jeho rozhodnutí se odvolat ke správnímu soudu nebo se odvolat k Ústavnímu soudu. [§128 TGO 2001]

Samotná odpovědnost tyrolských starostů je dvojí. Ve věcech samostatné působnosti se zodpovídá zastupitelstvu obce a ve věcech přenesené působnosti zemské vládě. [§56 TGO 2001]

9. Odměňování starosty a místostarostů

Odměňování se řídí ústavou a zemským zákonem Gemeinde Bezüegesetz z roku 1997. Ústavní zákon stanovuje základní částku pro platy veřejných činitelů a § 3 zákon poté specifikuje procentuální podíl z této částky podle počtu obyvatel obce. Při kumulaci mandátů se částka snižuje. Situaci v Innsbrucku upravuje další část stejného zákona, starosta má nárok na 165 % základní částky [§ 6 Gemeinde Bezüegesetz 1997].

Obecní zastupitelstvo může rozhodnout o navýšení odměny „*podle konkrétního stupně odpovědnosti a konkrétního množství času a práce*“ do limitu, který je upraven zákonem (maximální výše odměny uvedená znovu jako procento základního tarifu veřejných funkcí).

Otázka odměňování se každopádně často diskutuje v textech, kde se řeší malá atraktivita pozice starosty pro lidi. Jedno z velkých témat spolků obcí je pak odměňování starostů, jejich důchody atp. [Gemeinde Bezüegesetz 1997] Aktuálně platná základní částka je stanovena na 7 418,62 EUR.

¹³¹ V případě této situace se ale starosta stává jedním z členů poradního aparátu, který vede obec po dobu, než jsou nové volby. Zemská vláda jmenuje správce municipality, který má k sobě zmíněný poradní aparát. Aparát musí odpovídat velikostí a stranickým složením poslední rady obce. [§126 TGO 2001] Zmíněný správce musí v obci řešit pouze aktuální a neodkladné záležitosti. Obec je povinna uhradit náklady na správce Tyrolské spolkové republice. [§ 127 TGO 2001]

Tabulka 2: Procentuální podíl platu starostů dle počtu obyvatel v obci

	Hodnoty	Hodnoty pro starosty, kteří mají zároveň v Landtagu, Nationalratu či Budesratu
do 500 obyvatel	28,51 % zákl. částky	23,76 % zákl. částky
od 501 do 1.000 obyvatel	36,43 % zákl. částky	30,36 % zákl. částky
od 1 001 do 2 000 obyvatel	47,52 % zákl. částky	39,60 % zákl. částky
od 2 001 do 5 000 obyvatel	52,88 % zákl. částky	48,07 % zákl. částky
od 5 001 do 8 000 obyvatel	58,56 % zákl. částky	53,24 % zákl. částky
od 8 001 do 10 000 obyvatel	65,22 %	59,29 % zákl. částky
nad 10 000 obyvatel	82,5 % zákl. částky	75,00 % zákl. částky

Zdroj: [§ 3 Gemeinde Bezügesetz 1997]

10. Volební účast

Volební účast ve volbách do zastupitelstev a volbách starosty v Tyrolsku je téměř totožná. Od roku 1998 se volební účast postupně snižuje. Nejvíce je to patrné u samotných komunálních voleb, voleb do zastupitelstev. V roce 1998 byla dosažena v Tyrolsku volební účast skoro 87 %, která se postupně mezi jednotlivými volbami snižuje. V posledních volbách byla volební účast 71,42 %. Obdobnou tendenci můžeme pozorovat i u samotné přímé volby starostů. Volební účast se postupně snižuje. V posledních volbách dosáhla účast 70, 89 %. Volební účast klesá i u dalších typů voleb – zemské volby či volby do Národní rady. V komunálních volbách dlouhodobě chodí volit – v porovnání s ostatními volbami – nejčastěji. Volba starostů v tomto ohledu kopíruje volební účast voleb do zastupitelstev. Přesto je vždy každé volby o několik málo procent nižší viz tabulka č. 3.

Prof. A. Mühlblocka se domnívá, že bez přímé volby by volební účast v komunálních volbách klesala ještě více a rychleji. Výzkumníci se systematicky volební účastí na komunální úrovni, či v rámci přímé volby starostů nezabývají, a to jak na v rámci celého Rakouska, tak jednotlivých spolkových zemí. [Mühlblock 2019]

Tabulka 3: Volební účast v jednotlivých volbách

Volby	do	Zemské	volby	Komunální	Volba	
Národní rady		Tyrolsko		volby	starostů	
				Tyrolsko	Tyrolsko	
2019	71,84%	2018	60,00%	2016	71,42%	70,89%
2017	76,39%	2013	60,40%	2010	73,34%	66,78%
2013	67,00%	2008	65,84%	2004	75,15%	72,28%
2008	70,57%	2003	60,91%	1998	86,78%	81,94%
2006	72,81%	1999	80,57%			
2002	82,81%	1994	88,13%			
1999	77,87%	1989	90,89%			
1995	87,37%					
1994	81,34%					

Zdroj: [Wahlen Tirol 2020, vlastní zpracování]

11. Podíl odvolaných starostů

Starostu nelze odvolat, jedině rozpuštěním celého zastupitelstva. Každé volební období je několikero předčasných voleb, ale většinou z důvodu rezignace nebo úmrtí. C. Peer ze Svazu tyrolských obcí si při rozhovoru nevzpomněl na žádný příklad, kdy by starosta přišel o úřad kvůli protiprávnímu jednání. [Peer 2019] Stejně tak se nepodařilo v rámci rešerše medií dohledat takovýto příklad, kdy by starosta o úřad přišel z důvodu svého protiprávního jednání.

12. Případné kohabitace

Statistický úřad Tyrolska nepracuje a nevytváří statistiky, které se pojí s případnými kohabitacemi. Z rešerše sdělovacích prostředí vzešlo několik příkladů kohabitace, které vytvářeli problémy, viz níže. Z provedených rozhovorů ale vyplynulo, že problematické kohabitace, které by ochromily chod obce, se vyskytují výjimečně.

Jako příklad kohabitace uveďme obec *Hall in Tirol*, a to po volbách v roce 2004, kde sice dosavadní starosta obhájil mandát, ale zbývající strany v zastupitelstvu spolu začaly spolupracovat a postaraly se o to, aby starostova strana neměla nikde většinu. Přineslo to problémy hlavně při schvalování rozpočtu a při snaze změnit městskou společnost na akciovku [Karlhofer 2010: 33]

Zajímavý případ zaznamenala obec *Sautens* v průběhu dubna 2019. Sedm zastupitelů strany, která měla většinu v obecním zastupitelstvu po několikaletých sporech se starostou, jehož strana disponovala 6 hlasy, složilo své funkce. To by znamenalo rozpuštění zastupitelstva a nové volby. Během několika málo dnů, než rezignace nabyly platnosti, se ale starostovi podařilo přesvědčit náhradníky opoziční strany, aby rezignace stáhli a ujali se pozic, čímž se podařilo udržet zastupitelstvo v chodu a dle aktuálních informací obce, je starosta stále ve své pozici. [Dorn 2019; Parth 2019]

Další známý případ kohabitace nalezneme v obci *Navis*. V této obci získal ve volbách 2016 křeslo starosty Hubert Pixner, jeho strana držela, ale pouze 5 mandátů z celkových 13. Spolupráce starosty a opozice nefungovala a spory vyvrcholily starostovou rezignací. Ještě několik dní se zdálo, že obec směřuje k předčasným volbám, během klíčového zasedání zastupitelstva ale nezískala myšlenka rozpuštění dostatečnou podporu. Proto nového starostu nakonec volilo zastupitelstvo a stal se jím tehdejší místostarosta, který je v úřadu dodnes. [Daum 2018a; Daum 2018b]

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Zavedení přímé volby starostů v Rakousku obecně hodnotí pozitivně autoři spojení s *Congress of Local and Regional Authorities*, kteří ve svém dokumentu¹³² přistupují k Rakousku jako celku, a to na základě průzkumu mezi odborníky z jednotlivých zemí, kde probíhá přímá volba, tvrdí, že v Rakousku se nesetkávají se zásadními nevýhodami přímo volby, které by byly dány již zvoleným systémem. [Micallef, Rhodio 2003] Jako výhodu přímé volby uvádějí, že „*přímá volba, především ta starosty, se snaží působit proti obecnému rozčarování z politiky a odcizení mezi politiky a občany. (...) Starostové zastupují svoji komunitu silněji a sebejistěji. (...) Vůle voličů není narušena politickými dohodami mezi stranami. (...) Kde byla přímá volba zavedena, je nový systém hodnocen velmi pozitivně.*“ [Micallef, Rhodio 2003] S tím se ztotožnili všichni oslovení odborníci, kteří rovněž zavedení přímé volby hodnotí pozitivně. Všichni tři se nezávisle shodly, že došlo k posílení legitimacy starosty a rovněž všem přišlo zavedení přímé volby za přirozené [Trauner 2019, Muhlblock 2019, Peer 2020] Explicitně na výzkum preferencí odkazuje prof. Trauner ve vztahu k zavedení přímé volby v Innsbrucku, kde občané vyjádřili zájem o zavedení přímé volby, to ale ztroskotalo na nedostatečné většině v zemském sněmu. [Trauner 2019] Přímou volbu starostů v Tyrolsku hodnotí pozitivně i samotní politici. Jeden příklad za všechny uvedme předsedu tyrolské vlády G. Plattera, který se v roce 2016 vyjádřil, že: „*Od zavedení přímých voleb starostů v Tyrolsku jsme s tím měli pouze pozitivní zkušenosti. Naši starostové jsou kompetentní, blízcí občanům a zaručují, že se něco děje v komunitách,*“ načež se vyjádřil i pro přímou volbu dalších orgánů (kancléř, zemští předsedové vlád). [Salzburger Nachrichten 2016]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Přímou volbou byla posílena role starosty, pokud má zároveň většinu v zastupitelstvu. Karlhofer uvádí, že přímá volba starosty zastihuje volbu zastupitelstva a to zejména, když je úspěšná strana starosty. Zmiňuje ale i opačné případy, kdy starosta většinu nemá a může se tedy ocitnout ve složité situaci kvůli opozici. [Karlhofer 2010: 33]

Výhody přímé volby vidí Karlhofer v/ve:

¹³² Dokument nese název *Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government.*

- „a) větší konkurence uvnitř strany při výběru kandidáta na starostu, příp. rovnou postavení více kandidátů na více listinách;*
- b) v zapříčinění dynamičtější stranické soutěže;*
- c) možnosti pro kandidáta prosadit se v místech, kde je v radě tradičně silně zastoupená nějaká strana – tzv. příležitost ke změně;*
- d) v pocitu samotných voličů –dle průzkumů je přímá volba hodnocena občany pozitivně;*
- e) v možnosti, že voliči cítí, že je možné „rozdělit“ hlas mezi starostu a jinou stranu“ [Karlhofer 2010: 34].*

Karlhofer vnímá „za nevýhody přímé volby: „možnost kohabitace/chybějící většiny v zastupitelstvu, která může za určitých okolností zpozdit realizaci projektů, přípravu rozpočtu“ [Karlhofer 2010: 35]. Na druhou stranu, komplikovaných případů kohabitace je velmi málo a je potřeba je složitě dohledávat. Přímou v Tyrolském svazu obcí si na žádný příklad, který by jim utkvěl v hlavě, nevzpomněli. [Peer 2020] Další slabou stránku je skutečnost (specificky pro Tyrolsko), že není propojení kandidátky s určitou politickou stranou. Po zveřejnění počtu kandidátů jednotlivých stran, může a vychází najevo, že množství nezávislých/občanských kandidátů je ve skutečnosti mnohem menší, než to vypadalo [Karlhofer 2010; Karlhofer 2016]. Rovněž existuje snížení atraktivity úřadu pro kandidáty z několika důvodů (obtížné shánění kvalitních kandidátů) [Ibidem].

Dalším zajímavým faktem je skutečnost, že existuje větší riziko, že starosta neobhájí svou funkci, oproti dlouhým vládám jednoho starosty před zavedením přímé volby v minulosti. [Karlhofer 2010; Karlhofer 2016]

Pro starostu je jeho pozice čím dál více komplexnější a roste složitost jeho agend, tím vzniká riziko soudních sporů. Karlhofer upozorňuje na soudní spory např. při rozhodnutí ve věcech stavby, prodeje nemovitostí, zranění na turistických stezkách na území obce atp. [Karlhofer 2010; Karlhofer 2016] Podle Karlhofera odměňování starostů za svou práci – i po zvýšení odměn – neodpovídá manažerské odpovědnosti, kterou mají. Je to nesrovnatelné se soukromým sektorem. Rovněž je pro starosty po skončení ve funkci např. po dvou volebních obdobích návrat k původní profesi. I z tohoto důvodu jsou spíše částečné úvazky starostů. [Karlhofer 2010]

V textech se opakují argumenty, které vedou k tomu, proč lidé nestojí o úřad starosty, ale neobjevuje se tam souvislost s přímou volbou [Heel 2016; Eggel 2016; Troppmair 2016; Kapferer 2016]

15. Zdroje

Legislativa

Jednací řád zastupitelstva zemského hlavního města Innsbruck ze dne 18. července 2018. Dostupné na: https://www.innsbruck.gv.at/data.cfm?vpath=redaktion/ma_i/buero-md/dokumente41/vorschriften/b/b-01pdf&download=yes, [online].

Tyrolský zákon o obcích ze dne 21. března 2001, (TGO 2001), StF: LGBL. Nr. 36/2001. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000101>, [online].

Tyrolský zákon o volbách do zastupitelstev obcí ze dne 7. července 1994. (TGWO 1994), StF: LGBL. Nr. 88/1994. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000186>, [online].

Volební zákon města Innsbruck ze dne 6. října 2011, (IWO 2011). StF: LGBL. Nr. 120/2011. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000498>, [online].

Zákon o odměňování starostů a ostatních členů zastupitelstev obcí ze dne 11. prosince 1997, (Gemeinde Bezüegesetz 1997). StF: LGBL. Nr. 25/1998. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrT&Gesetzesnummer=20000195>, [online].

Rozhovory

Rozhovor s Clemensem Peerem, zástupcem ředitele Gemeindeverband Tirol, ze dne 11. 2. 2020, Innsbruck.

Rozhovor s dr. Arminem Mühlböckem, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg, ze dne 15. 10. 2019, Salcburk.

Rozhovor s prof. Gudrunem Traunerem, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Johannes Kepler Universität, ze dne 18. 12. 2019, Linec.

Literatura

Daum, De. (2018a). „Navis: Bürgermeisterliste will Gemeinderat auflösen“. *Tiroler Tageszeitung*, 24. 10. 2018, s. 50.

Daum, D. (2018b). „Gemeinderat Navis wird nicht aufgelöst“. *Tiroler Tageszeitung*, 31.10.2018, s. 47

Dorn, A. (2019). „Sautner Opposition erzwingt Neuwahl“. *Tiroler Tageszeitung*, 13. 4. 2019, s. 42.

Eggel, B. (2016). „Spielraum für Gemeindepolitik wird von Landespolitik systematisch eingeengt“. In Karlhofer, F. *Politik in Tirol. Jahrbuch 2016*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag, 46–48.

Heel, K. (2016). „Vieles ist ohne Juristen heute nicht mehr möglich“. In Karlhofer, F. *Politik in Tirol. Jahrbuch 2016*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag, 43–45.

Kapferer, K. (2016). „30 Jahre Entwicklungsweg der Gemeinde“. In Karlhofer, F. *Politik in Tirol. Jahrbuch 2016*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag, 52–55.

Karlhofer, F. (2010). *Politik in Tirol. Jahrbuch 2010*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag.

Karlhofer, F. (2016). *Politik in Tirol. Jahrbuch 2016*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag.

Micallef, I.; Rhodio, G. 2003. Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government –CPL (11) 2 *Part II*. The Congress of Local and Regional Authorities. Štrasburk: Council of Europe.

Parth, T. (2019). „Manfred Köll bleibt Bürgermeister in Sautens“. *Tiroler Tageszeitung*, 19. 4. 2019, s. 38.

Trauner, G. (2001). *Der direkt Gewählte Bürgermeister*. Linz: Magistrat der Landeshauptstadt Linz.

Troppmair, F. (2016). „Die Bürger sind heute aufgeschlossener und zugleich kritischer“. In Karlhofer, F. *Politik in Tirol. Jahrbuch 2016*. Innsbruck-Wien-Bozen: Studienverlag, 49–51.

Internetové zdroje

Salzburger Nachrichten. (2016). „Platter für Direktwahl von Bundeskanzler und Landeshauptmann“. *Salzburger Nachrichten* 8. září 2016. Dostupné na: <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/platter-fuer-direktwahl-von-bundeskanzler-und-landeshauptmann-1084888>, [online].

Statistik Austria. (2021). „Gemeindeverzeichnis Stand 1.1.2021“. *Statistik Austria*, 10. ledna 2021. Dostupné na: https://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/751/index.html?includePage=detailedView§ionName=Regionale+Gliederungen&pubId=701, [online].

Tiroler Gemeindeverband. (2016). *Kommentar zur Tiroler Gemeindeordnung 2001 TGO*. Innsbruck: Tiroler Gemeindeverband, Institut für Föderalismus. Dostupné na: https://www.gemeindeverband-tirol.at/uploads/tgo_elektronische_fassung_august_2016.pdf, [online].

Verfassungsgerichtshof. (1993). Verfassungsgerichtshof, WI-6/92; WI-10/92. 1. 7. 1993. Dostupné na: https://www.ris.bka.gv.at/VfghEntscheidung.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_10069299_92W00I06_00&IncludeSelf=True, [online].

Wahlen Tirol. (2020). „Land Tirol – Wahlen“. Wahlen Tirol, 20. 2. 2020. Dostupné na: <https://wahlen.tirol.gv.at/>, [online].

F) Salcbursko, Spolková republika Rakousko¹³³

(Bundesland Salzburg, Republik Österreich)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	119 municipalit
Průměrný počet obyvatel v obci:	4 693 obyvatel
Implementace přímé volby:	zavedena v r. 1994, ve městě Salcburk v r. 1999
Volební systém:	většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém), lze hlasovat i proti starostovi
Exekutivní model:	starosta vykonává výkonnou moc společně s radou
Odvolání starosty:	kombinace nejdříve vyjádření nedůvěry zastupitelstvem, po o odvolání hlasují ještě občané

Salcbursko se svou rozlohou 7 154,56 km² je šestou nejrozsáhlejší spolkovou zemí v Rakousku. Populace Salcburska byla v roce 2020 558 410 obyvatel, což je činilo tuto spolkovou zemi sedmou nejlidnatější.

¹³³ Vzhledem k účelu a charakteru textu bylo v zájmu lepší čitelnosti textu zvoleno neuplatnění principů genderově senzitivního jazyka; představitelé orgánů místní či regionální samosprávy jsou tak uváděni pouze v mužském rodě, přestože se vše rovnocenně vztahuje na všechny bez ohledu na pohlaví.

Tabulka 1: Počty municipalit v Rakousku

Spolková země	Obce celkem	Statutární města	Městské obce	Trhová obec (Marktgemeinden)	Obce	Průměrný počet obyvatel v obci
Burgenlandsko	171	2	11	67	91	1.722
Korutany	132	2	15	47	68	4.252
Dolní Rakousy	573	4	72	327	170	2.939
Horní Rakousy	438	3	29	151	255	3.402
Salcbursko	119	1	10	24	84	4.693
Štýrsko	286	1	34	122	129	4.358
Tyrolsko	279	1	10	21	247	2.716
Vorarbersko	96	0	5	12	79	4.137
Vídeň	1	1	-	-	-	1.911.191
Rakousko	2095	15	186	771	1123	3 338 (bez hl. m.) / 4 249 (s hl. m.)

Zdroj: [Statistik Austria 2021]

V Salcbursku se nachází 119 municipalit, což tvoří 5,68 % všech rakouských obcí. V Salcbursku se nachází jedno statutární město – Salcburk, deset tzv. městských obcí (*Stadtgemeinden*), 24 obcí s historickým titulem *Marktgemeinden* (trhové obce) a 84 municipalit jsou klasické základní obce. Spolková země Salcbursko má průměrný počet obyvatel na jednu obec 4 693 obyvatel. Celkový průměr v Rakousku se pohybuje výše, konkrétně na hodnotě 3 338 obyvatel – v případě, že nezapočítáme hlavní město Vídeň, pokud ano, tak výsledná hodnota ještě stoupne na 4 249 obyvatel. [Statistik Austria 2021]

1. Volební systém

Oproti Tyrolsku upravuje volby v Salcbursku i v hlavním městě Salcburku jeden zákon, z roku 1998, který se věnuje obecním volebním uspořádáním *Salzburger Gemeindewahlordnung* (Salzburger GeWO).

Starosta musí být rakouský občan s trvalým bydlištěm v obci a starší 18 let. [§ 36 Salzburger GeWO 1998] Kandidátní listiny do voleb zastupitelstva (podávají jednotlivé strany/sdružení, nikoliv jednotlivci. Nominace musí podepsat stávající člen zastupitelstva nebo

aspoň 1 % občanů obce (minimálně pak 10 voličů). [§ 37 Salzburger GeWO 1998] Pokud se kandidát na starostu nedožije voleb (příp. se vzdá, nebo přijde o způsobilost), má strana možnost nominovat jiného kandidáta z již zveřejněného seznamu kandidátů na volbu do zastupitelstva. Nová osoba může být nominována jen místo řadového kandidáta do zastupitelstva, který zemřel, příp. přišel o způsobilost, vzdal se a podobně. [§ 41 Salzburger GeWO 1998] V Salcbursku je nutné k nominaci na starostu připojit podpisy 3 členů zastupitelstva nebo aspoň 100 oprávněných voličů. Další ustanovení volebního zákona se aplikují obdobně jako u obecných voleb. Starosta musí pro zvolení získat nadpoloviční většinu hlasů, jinak dva nejúspěšnější kandidáti postupují do 2. kola. Mandáty zastupitelstva se alokují poměrně s využitím d'Hondtovy metody. Je-li v obci pouze jeden kandidát na starostu, pak lidé ve volbách hlasují ano – ne. Kandidát je zvolen, pokud získá nadpoloviční počet „ano“, v opačném případě je starosta volen zastupitelstvem a zvolen jedna osoba ze členů zastupitelstva. [§ 78 Salzburger GeWO 1998]

Dojde-li mezi prvním a druhým kolem k odstoupení nebo úmrtí jednoho z kandidátů, může jeho strana navrhnout jiného kandidáta (který splňuje podmínku, že je zvoleným členem zastupitelstva). Pokud zemřou či odstoupí oba a není čas podat nové návrhy, volí starostu zastupitelstvo. Pokud je ve druhém kole pouze jeden kandidát, volí se znovu pouze „ano–ne“. I v tomto případě je nutné získat nadpoloviční většinu hlasů pro – ano. Pokud ji kandidát nezíská, volí starostu zastupitelstvo. Starosta musí být zároveň zvoleným členem zastupitelstva. Dojde-li k uprázdnění místa starosty (smrt, rezignace, odvolání) v prvních 4 letech volebního období, vyhlašují se v obci nové volby. V posledním roce volebního období volí starostu obecní zastupitelstvo ze svých členů. [§ 79 Salzburger GeWO 1998]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Salcburská legislativa z roku 2019 věnující se fungování municipalit *Salzburger Gemeindeordnung* 2019 (Salzburger GeOr) upravuje fungování všech obcí ve spolkové zemi Salcbursko s výjimkou hlavního města Salcburku. [Salzburger Gemeinde 2019] Stejně jako v dalších spolkových zemích, kde je starosta volen přímo, i v Salcbursku starosta musí být zvoleným členem zastupitelstva. [Trauner 2001: 191]

Starosta předsedá zastupitelstvu, část jeho pravomocí/úkolů je spojena právě s předsednictvím zastupitelstvu – tvorbou programu, řízením jednání, umravňováním nevhodně se chovajících vystupujících atp. [§ 34 GeOr 2019] Starosta ve vztahu k zastupitelstvu nemá právo veta. V případě rovnosti hlasů při hlasování ale funguje princip „*Dirimierung*“, kdy hlas

předsedajícího (tedy starosty) rozhoduje. Uplatňuje se ve městě Salcburku i v dalších obcích při jednání zastupitelstva¹³⁴ [§ 35 GeOR 2019; Salzburger GGO 1966]

Úkoly starosty, zastupitelstva, rady a případně výborů jsou stanovené zemskou legislativou [§35 GeOR 2019] příp. dalšími zákony a jednacími řády obecních orgánů, ale zmiňuje se v nich o možnosti delegace některých úkolů mezi jednotlivými orgány. V legislativních dokumentech je obvykle uveden výčet úkolů, například v případě města Salcburk je přílohou jednacího řádu přesné vymezení úkonů pro starostu, zastupitelstvo a výbory. Legislativa upravující úkoly a kompetence v ostatních obcích Salcburska uvádí výčet kompetencí, které vždy drží zastupitelstvo, dále výčet úkolů starosty a stanovuje, kdy může být úkol delegován. V městě Salcburku je předsedou kontrolního výboru vždy osoba mimo stranu starosty, místostarosty a rady. Pokud to není možné, nesmí být ze stejné frakce jako starosta. [§ 31 Salzburger GGO 1966] Starosta je v Salcburku povinen zařadit na jednání zastupitelstva bod, pokud o to požádá aspoň čtvrtina zastupitelů. [§ 31 Salzburger GGO 1966] Jak je z výše uvedeného patrné jednotlivé úkoly/kompetence a samotné nastavení se spíše liší v rámci jednotlivých samospráv.

V salcburské legislativě se nehovoří o trvalém poradním orgánu jednotlivých složek obce, ale při svolání schůze zastupitelstva a při zveřejnění programu jednání by měl starosta program konzultovat s dalšími členy vedení obce a zástupcem skupiny stran, které nejsou zastoupeny v městské radě. [§ 30 GeOR 2019]

Počet členů v zastupitelstvu se v Salcbursku odvíjí od počtu obyvatel v obci, tak jak znázorňuje následující tabulka.

¹³⁴ Jako příklad lze uvést případ z května 2020, kdy byl hlas starosty Salcburku rozhodující při hlasování o zastavení finanční podpory kulturní instituci [Hallo Salzburg 2020].

Tabulka 2: Velikost obecních zastupitelstev dle počtu obyvatel obce

Počet obyvatel	Velikost zastupitelstva – počet zastupitelů
do 800	9
801–1 500	13
1 501–2 500	17
2 501–3 500	19
3 501–5 000	21
nad 5 000	25

Zdroj: [§ 22 GeOR 2019]

3. Vztah starosty a exekutivy

Kompetence starosty stanovuje zákon, ale rada obce (*Gemeindevorsteherung*) ho může pověřit vykonáváním některých svých kompetencí [§ 43 Salzburger GeOr 2019]. Podobně může starosta ve věcech samostatné působnosti (v obcích nad 5 000 obyvatel) některé svoje úkoly delegovat na členy rady [§ 49 Salzburger GeOr 2019].

Starosta je zodpovědný za veškerou přenesenou působnost + zákonem stanovené úkoly ve vlastní působnosti obce. Zákon stanovuje, které kroky může starosta podniknout sám a kde je nutný souhlas dalšího orgánu. Jedná se obvykle o vymezení výše finančních závazků, typů smluv a podobně. Starosta je dále zodpovědný za reprezentaci obce navenek, provoz obecního úřadu či zaměstnávání obecních zaměstnanců. [Trauner 2019; [§ 49–§50 Salzburger GeOr 2019]

Starosta je povinen provádět zákonně přijatá usnesení zastupitelstva, výborů nebo rady. Pokud má ale starosta podezření, že rozhodnutí orgánu je nezákonné, musí jeho provádění pozastavit a předložit jej k rozhodnutí příslušnému orgánu, tj. zastupitelstvu, a to v případě, že se jedná o rozhodnutí rady, výboru nebo dozorčímu orgánu (*Aufsichtsbehörde*), pokud se jednalo o usnesení zastupitelstvo. Pokud nedojde k rozhodnutí do 6 týdnů, je rozhodnutí na starostovi. Pokud hrozí prodlení a nelze čekat na rozhodnutí, má starosta možnost na svoji odpovědnost přijmout nezbytná opatření a nechat si je poté zpětně schválit. [§ 47 Salzburger GeOr 2019]

Starosta je členem rady (*Gemeindevorsteherung*) a předsedá jí. V situaci, kdy jeho strana nemá na základě volebních výsledků právo (dle poměrného zastoupení) na místo v radě, zvyšuje se počet členů rady o 1. Výběr konkrétních členů rady si řeší každá strana sama formou

hlasování [§ 40 Salzburger GeOr 2019] Starosta nemá z titulu své funkce vliv na obsazení těchto exekutivních pozic [Trauner 2019]

Obsazení výborů odpovídá poměrnému zastoupení stran v zastupitelstvu s výjimkou předsednictví kontrolního/revizního výboru, kterou drží jiná strana, než strana starosty a jsou v něm rovnoměrně zastoupeny všechny strany přítomné v zastupitelstvu. [§ 38 Salzburger GeOr 2019] Počet členů rady municipality vyplývá ze zákona a odvíjí se od počtu členů zastupitelstva.

Tabulka 3: Počty členů rady dle velikosti zastupitelstva

POČET ČLENŮ ZASTUPITELSTVA	POČET ČLENŮ RADY OBCE
9	4
13	5
17	6
19	7
21	8
25	9

Zdroj: [§ 38 Salzburger GeOr 2019]

Místostarostou obce (*Vizebürgermeister*) se stává „první člen rady“ tedy osoba, která reprezentuje poměrně nejpočetnější frakce v zastupitelstvu. V obcích nad 5 000 obyvatel se stává místostarostou i druhý jmenovaný radní (z druhé největší frakce), v ostatních menších obcích hovoříme, již jen o radních obce – ty mají tedy pouze jednoho místostarostu. [§ 40 Salzburger GeOr 2019]

4. Rozsah implementace přímé volby

Salcbursko zavedlo přímou volbu starosty poté, co to umožnila novelizace rakouské ústavy z roku 1994. První přímé volby starosty v salcburských obcích (kromě hlavního města) se konaly hned v roce 1994. Ve městě Salcburk byla přímá volba starostů umožněna od roku 1999, což Mühlbock vysvětluje čistě procesními důvody, protože se nestihla včas schválit příslušná novela zákona. [Mühlbockem 2019] Volby v roce 1999 proběhly ve stejném termínu v obcích i v městě Salcburku, ale až poté, co byla upravena délka funkčního období stávajících zastupitelstev. [Trauner 2001: 86]

Určité zpoždění zavedení přímo volby v Salcbursku v porovnání s rakouskými spolkovými zeměmi Korutany, Tyrolsko a Burgerland je přikládáno opatrnému postoji dominantní straně ÖVP. Thaler zmiňuje 3 zásadní důvody, proč ÖVP přímou volbu odmítala a to:

- 1) oslabení stran kvůli rozdělení hlasu pro stranu a starostu, kdy by silní kandidáti mohli mít tendence opouštět strany;

- 2) nárůst populismu mezi kandidáty a související oslabení ideologie a

- 3) nelibost, že by do mnohem větší míry mohly výsledky ovlivňovat prostředky investované do kampaně, především kandidáti se silným ekonomickým zázemím. [Thaler 2007: 24–25]

Dle Thalera došlo ke zlomu v roce 1992, kdy se obecních voleb v městě Salcburku účastnilo pouhých 55 % voličů, což přimělo ke změně názoru i ÖVP. [Thaler 2007: 25–26]

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni – je možno vnímat určitou podobu na spolkové úrovni s přímo volený, prezident (*Bundespräsident*), který jmenuje předsedu vlády (*Bundeskanzler*). V rámci dvoukomorového parlamentu je přímo volena Národní rada (*Nationalrat*), mandáty jsou přidělovány na základě D'Hondtovy metody. [Říchová, Strahalová 2009]

Na zemské úrovni Salcburska občané přímo volí členy *Landtagu*, tyrolského zemského parlamentu. Tomu předsedá a navenek ho zastupuje *Landtagspräsident*. Členové zemského parlamentu se volí proporčně každých 5 let. Vrcholným exekutivním postem je *Landeshauptmann* (zemský hejtman), který je volen parlamentem. Zemskou vládu (*Salzburger Landesregierung*) tvoří 7 členů včetně hejtmana, kteří jsou voleni členy parlamentu. [Říchová, Strahalová 2009]

Lokální úroveň tomuto uspořádání do určité míry odpovídala v dobách, kdy byl starosta jakožto nejvyšší exekutivní post volen přímo volenými členy zastupitelstva. Po zavedení přímé volby zůstal zachovaný v první řadě princip proporcionality uplatňovaný na zemské i spolkové úrovni, a to jednak ve volbách do zastupitelstva, jednak při rozdělování postů radních. Aktivní volební právo je na všech úrovních 16 let.

6. Způsob odvolání starostů

Proces odvolání starosty začíná vyjádřením nedůvěry (*Ausspruch des Misstrauens*) v zastupitelstvu. O toto usnesení musí písemně požádat nejméně čtvrtina zastupitelů, přičemž nejméně dvě třetiny zastupitelů musí být přítomny. Samotné hlasování o usnesení musí proběhnout nejdříve týden po jejím podání a vyžaduje pro schválení dvoutřetinovou většinu hlasů. [§ 50 Salzburger GeOr 2019]

Dojde-li k vyjádření nedůvěry, přichází na řadu hlasování občanů. Proces vyjádření nedůvěry zastupitelstvem upravuje [§ 50 Salzburger GeOr] a následné hlasování občanů [§ 12] stejného zákona. Pro odvolání se musí vyslovit absolutní většina oprávněných voličů (občanů).

Dojde-li k odvolání starosty, postupuje se dále podle volebního zákona podle toho, v jaké fázi funkčního období k odvolání došlo. [§ 50 Salzburger GeOr 2019] Není-li návrh na odvolání potvrzen potřebným množstvím občanů, dochází k rozpuštění zastupitelstva a do nových voleb řídí obec stávající starosta. K odvolání starostů dochází zcela v minimálních případech a jedná se spíše o raritní události. V posledních řadě let k žádnému odvolání nedošlo. [Mühlbock 2019]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a rady

Ve spolkové zemi Salcbursko je funkční období přímo volených starostů a zastupitelstev 5 let a volby probíhají současně (ve smyslu ve stejném termínu, fakticky jde o dvě sady hlasovacích lístků, a tedy dvoje volby v jednom) s tím, že není-li starosta zvolen nadpoloviční většinou hlasů, koná se druhé kolo již samostatně. [§ 3 Salzburger GeWO 1998]

Odhlédneme-li od možnosti druhého kola, nesouběh volebního období zastupitelstva a starosty nastává, když je starosta volen zastupitelstvem, nebo když se úřad starosty z nějakého důvodu uprázdní v průběhu volebního období. Dojde-li k uprázdnění (rezignace, ztráta způsobilosti, odvolání, smrt etc.) v pátém roce volebního období, volí nového starostu zastupitelstvo. Dojde-li k rozpuštění zastupitelstva, probíhají volby nového zastupitelstva i starosty znovu současně a délka jejich funkčního období záleží na tom, v jaké fázi předchozího volebního období k rozpuštění došlo. Volí-li se nové zastupitelstvo v první polovině funkčního období, v tom případě je jeho období zkráceno do příštích voleb. Volí-li se v druhé polovině období, je období zastupitelstva naopak prodlouženo až do v pořadí druhých běžných voleb. [§ 22 Salzburger GeOr 2019].

K volbě starosty zastupitelstvem dochází, když:

„1) starosta rezignuje na úřad v pátém roce volebního období (příp. zemře, ztratí způsobilost atp.);

2) nebyl předložen žádný platný návrh (nominace) do voleb starosty

3) při kandidatuře pouze jednoho kandidáta (hlasování ano/ne) a ten nezíská nadpoloviční většinu hlasů „ano“;

4) Oba postupující kandidáti do druhého kola odstoupí (zemřou) a není předložen žádný alternativní návrh;

5) volby (mimo běžný termín) probíhají formou hlasování ano/ne o jednom kandidátovi a ten nezíská nadpoloviční většinu hlasů „ano“;

6) pokud po nové volbě zastupitelstva obce (v důsledku neúspěšného vyslovení nedůvěry) již úřadující starosta nemá mandát do zastupitelstva obce“ [§ 79 Salzburger GeWO 1998; Trauner 2001: 90-91]

8. Kontrola starosty

Určitou kontrolu v rámci obce provádí revizní výbor (*Überprüfungsausschuss*). Jeho cílem není primárně kontrola starosty, ale kontrola hospodaření a účetnictví obce, fungování společností, kde obec drží podíl, příp. je jinak kontroluje. V této komisi jsou rovnoměrně zastoupeny všechny strany přítomné v zastupitelstvu, předseda komisi pak nesmí strana starosty. Starosta nesmí být členem komise, naopak je povinen poskytovat jí informace, o které požádá¹³⁵. [§ 61 Salzburger GeOr 2019].

Dohled nad obcí upravují paragrafy § 65 a § 66 zákona o obcích – Salzburger GeOr. Ty stanovují, že stát má právo dohlížet na výkon vlastní působnosti ve věcech výkonu státu, jinými slovy, aby obec neporušovala zákony a vyhlášky, nepřesahovala oblast působnosti a plnila úkoly, které jí zákon ukládá. [§ 65 Salzburger GeOr 2019] Orgány dohledu se zřizují na úrovni spolkové země. Dozorčí orgán (*Aufsichtsbehörde*) dohlíží na dodržování demokratických pravidel na úrovni obcí (např. zajišťovat předpisy pro svolávání schůzí, právo na veřejná zasedání zastupitelstva, zveřejňování důležitých dokumentů pro obyvatele a jasné pokyny k hlasování a volbám). Občané (včetně volených představitelů obce) mají právo se na dozorčí orgán obracet se stížnostmi na nezákonnost činností. [§ 65 Salzburger GeOr 2019; Mühlbock 2019]

¹³⁵ Za určitou formu kontroly ze strany zastupitelstva lze považovat i právo požadovat zařazení určitých bodů na program jednání, interpelace pramenící ze vztahu zastupitelstva a starosty.

Útvar dohledu nad obcemi (*Das Referat Gemeindeaufsicht*) dohlíží i na vybírání místních daní a poplatků. [Land Salzburg 2019a] Personální záležitosti zajišťuje Odbor pro komunální právo a právo cestovního ruchu (*Referat für Gemeindepersonal und Tourismusrecht*), který provádí kontrolu nad zaměstnaneckými vztahy uzavíranými na základě zákona o městských zaměstnancích. Funguje i jako dozorčí orgán pro dodržování práv starostů (nebo jiných členů obecních orgánů) např. při odchodu do důchodu, příp. při řešení důchodů pro jejich závislé pozůstalé. [Land Salzburg 2019b] Referát nazvaný Oddělení 1 (*Die Abteilung I*) pak odpovídá za ekonomický přezkum a dohled nad financemi obcí a sdruženími obcí. [Land Salzburg 2019c]

9. Odměňování starosty

Odměňování starostů a dalších veřejných funkcí se řídí ústavou a zákonem. Ústavní zákon stanovuje základní částku pro platy veřejných činitelů a zákon o platech (*Salzburger Bezüugesetz*) z roku 1997 poté specifikuje částku dle počtu obyvatel obce. Starostové obcí do 2 000 obyvatel se mohou tohoto nároku zříknout, pokud by to pro ně znamenalo snížení/znemožnění příjmu, na který by jinak měli nárok, např. čerpání důchodu atp. [§ 3 *Salzburger Bezüugesetz* 1997] Při vykonávání více funkcí má příjemce nárok pouze na vyšší z obou částek. [§ 4 *Salzburger Bezüugesetz* 1997]

Zavedení přímé volby nemělo vliv na odměňování starostů. V kontextu odměňování se často zmiňuje (hl. v menších obcích), že s pozicí starosty si osoba oproti běžnému povolání spíše pohorší. Svazy obcí vnímají sociální zabezpečení starostů jako jedno ze svých prioritních témat, bojují proti tomu, aby vykonávání funkce starosty nepřinášelo oproti běžnému povolání nevýhody, tedy neodpracované roky v důchodu či dávky pro rodinné příslušníky jako v případě vykonávání jiné profese. [Gemeindebund 2019] O problematičnosti toho, že za vykonávání funkce sice náleží starostovi odměna, ale v případě Salcburska se nejedná o profesi jako takovou v hovoří např. starosta Bischofshofenu Hansjörg Obinger [Winter 2019b] Na plný úvazek se věnuje „starostování“ cca 30 % starostů v Rakousku. [Gemeindebund 2019].

Tabulka 4: Nárok na měsíční plat v Salcbursku starostů

starosta města Salzburg				15 193,20 €
místostarosta města Salzburg				13 351,60 €
výše než	13 000 ob.			8 299,60 €
od	11 001 ob.	do	13000 ob.	7 999,30 €
od	9001 ob.	do	11000 ob.	7 586,10 €
od	7001 ob.	do	9000 ob.	7 072,90 €
od	5001 ob.	do	7000 ob.	6 634,70 €
od	3001 ob.	do	5000 ob.	6 134,10 €
od	2001 ob.	do	3000 ob.	5 383,10 €
do	2000 ob.			4 631,70 €

Zdroj: [§ 4 Salzburger Bezüugesetz 1997]

10. Volební účast

Volební účasti v obecních volbách v Salcbursku se věnuje prof. A. Mühlböck. Z rozhovoru s ním (říjen 2019) vyplynulo, že neexistuje systematický výzkum volební účasti v Salcbursku (resp. v Rakousku obecně), který by se věnoval vlivu zavedení přímo volby na volební účast na lokální úrovni. Doporučuje sledovat účast po jednotkách, nikoliv průměrnou volební účast na celé Salcbursko. Při srovnání v rámci obcí totiž platí, že účast v obecních volbách je stále nejvyšší v porovnání s dalšími typy voleb. V některých obcích je volební účast v obecních volbách stále okolo 95 % a v letech se zásadně nemění; naopak v obcích s nižší volební účastí (hl. větší města) stále klesá, což mění celkový průměr. Ve svém výzkumu Mühlböck se zabývá vlivem sociální heterogenity na volební účast. Z rozhovoru vyplynulo, že bez zavedení přímo volby by účast v průměru klesala víc než nyní. Tradičně nejnižší volební účast vykazuje město Salcburk, účast v obecních volbách a v 1. kole voleb starosty je od roku 1999 přibližně totožná, a to kolem 50 %. V roce 2019 dosáhla volební účast na 48,2 %. [Mühlböck 2016]

11. Podíl odvolaných starostů

Z rozhovorů ani rešerší se nepodařilo zjistit příklady obcí, kde by došlo k odvolání starosty. Od roku 2009 lze poměrně snadno dohledat, kolik se konalo mimořádných voleb starostů, a to včetně jejich důvodů – nenachází se mezi nimi, ale ani jedno odvolání. Statistický úřad Salcburska uvádí, že v období 2009 až 2014 se celkem 5krát konaly nové volby, z toho ve 4

případech jim předcházela rezignace a jednou úmrtí stávajícího starosty¹³⁶. [Statistik Salzburg 2014]

Tabulka 5: Nové volby starostů v období let 2009–2014 – volba občany

Datum voleb	Municipalita	stávající starosta	nově zvolený starosta
23.10.2011	St. Martin am Tennengebirge	Rudolf Lanner (SPÖ) - rezignoval	Johannes Schlager (ÖVP)
29.01.2012	Großarl	Josef Gollegger (ÖVP) - úmrtí	Johann Rohrmoser (ÖVP)
11.03.2012	Mattsee	Matthäus Maislinger (ÖVP) - rezignoval	Rene Kuel (ÖVP)
22.04.2012	Tamsweg	Alois Lankmayer (ÖVP) - rezignoval	Georg Gappmayer (ÖVP)
12.08.2012	Köstendorf	Josef Krois (ÖVP) - rezignoval	Wolfgang Wagner (ÖVP)

Zdroj: [Statistik Salzburg 2014]

Je-li úřad uprázdněn v posledním roce volebního období, volí nového starostu zastupitelstvo, to nastalo v tomto období celkem 17krát. Jeden starosta zemřel, dva rezignovali z důvodu zisku funkce v zemské vládě a zbývajících 14 rezignovalo, přičemž statistický úřad důvody nerozvádí. [Statistik Salzburg 2014]

V jednom případě za celé období 2009–2014 došlo k situaci, že se novým starostou stala osoba z jiné politické strany než předchozí starosta. To se odehrálo při nové volbě v obci *St. Martin am Tennengebirge*, kdy původního starostu z SPÖ nahradil starosta z ÖVP.

Tabulka 6: Nové volby starostů v období let 2009–2014 – volba zastupitelstvem

Datum voleb	Municipalita	stávající starosta	nově zvolený starosta
25.03.2013	Saalfelden am Steinernen Meer	Günter Schied (SPÖ) - rezignoval	Erich Rohrmoser (SPÖ)
18.04.2013	Dienten Hochkönig	Jakob Bürgler (SPÖ) - rezignoval	Klaus Portenkirchner (SPÖ)
19.04.2013	Hof bei Salzburg	Werner Berktold (ÖVP) - rezignoval	Thomas Ließ (ÖVP)
19.04.2013	Kaprun	Norbert Karlsböck (SPÖ) - rezignoval	Manfred Gaßner (SPÖ)

¹³⁶ V jednom případě za celé období 2009–2014 došlo k situaci, kdy na uvolněné místo

25.04.2013	Bad Vigaun	Raimund Egger (ÖVP) - rezignoval	Friedrich Holztrattner (ÖVP)
22.05.2013	Wals-Siezenheim	Ludwig Bieringer (ÖVP) - rezignoval	Joachim Maislinger (ÖVP)
20.06.2013	Hallein	Christian Stöckl (ÖVP) - rezignoval (nově člen zemské vlády)	Gerhard Anzengruber (ÖVP)
27.06.2013	Uttendorf	Franz Nill (SPÖ) – rezignoval	Hannes Lerchbaumer (SPÖ)
01.07.2013	Faistenau	Hubert Ebner (ÖVP) - rezignoval	Josef Wörndl (ÖVP)
08.07.2013	Pfarrwerfen	Simon Illmer (ÖVP) - rezignoval	Bernhard Weiß (ÖVP)
29.07.2013	Goldegg	Hans Mayr (Team Stronach, býv. ÖVP) - rezignoval (nově člen zemské vlády)	Johann Fleißner (ÖVP)
30.08.2013	Krispl	Peter Fuschlberger (ÖVP) -rezignoval	Andreas Ploner (ÖVP)
09.09.2013	Bruck an der Großglocknerstraße	Herbert Reisinger (SPÖ) - rezignoval	Herbert Burgschwaiger (SPÖ)
14.10.2013	Lofer	Bettina Mitterer (ÖVP) - rezignovala	Norbert Meindl (ÖVP)
14.10.2013	Saalbach-Hinterglemm	Peter Mitterer (ÖVP) - rezignoval	Alois Hasenauer (ÖVP)
28.10.2013	Wald im Pinzgau	Balthasar Rainer (ÖVP) - rezignoval	Michael Obermoser (ÖVP)
30.10.2013	Zell am See	Hermann Kaufmann (ÖVP) - úmrtí	Peter Padourek (ÖVP)

Zdroj: [Statistik Salzburg 2014]

Ve volebním období po roce 2014 došlo k 4 novým volbám, z toho jednou jim předcházelo úmrtí starosty a 3krát rezignace. Nejznámějším případem bylo přímo město Salzburg, jehož starosta H. Schaden z SPÖ se vzdal funkce v souvislosti s vyšetřováním finančního skandálu. I ve městě Salcburku i kvůli výše zmíněnému finančnímu skandálu zvolili voliči nového starostu z opoziční ÖVP. [Statistik Salzburg 2019]

Tabulka 5: Nové volby starostů v období let 2014–2019 – volba občany

Datum voleb	Municipalita	Stávající starosta	Nově zvolený starosta
31.05.2015	Anif	Hans Krüger (KRÜ) - úmrtí	Gabriella Gehmacher-Leitner (KRÜ)
14.06.2015			
15.11.2015	Lend	Peter Eder (SPÖ) - rezignace	Michaela Höfelsauer (SPÖ)
24.09.2017	Lamprechtshausen	Johann Griessner (ÖVP) - rezignace	Andrea Pabinger (ÖVP)
26.11.2017	Salzburg (Stadt)	Heinz Schaden (SPÖ) - rezignace	Harald Preuner (ÖVP)
10.12.2017			

Zdroj: [Statistik Salzburg 2019]

V posledním roce volebního období potom celkem 17krát nastala situace, kdy starostu volilo zastupitelstvo, a to jednou z důvodu úmrtí, jednou z důvodu rezignace spojené se získáním jiné veřejné funkce a 15krát z důvodu blíže nespecifikované rezignace. Po volbách v roce 2019 zatím nejsou žádné mimořádné volby evidovány. [Statistik Salzburg 2019]

Tabulka 7: Nové volby starosty – volba zastupitelstvem

Datum voleb	Municipalita	Stávající starosta	Nově zvolený starosta
05.04.2018	Ebenau	Johannes Schweighofer (ÖVP) - rezignace	Johannes Fürstaller (ÖVP)
12.04.2018	Bürmoos	Peter Eder (SPÖ) -rezignace (nově prezidentem Arbeiterkammer)	Fritz Kralik (SPÖ)
27.04.2018	Unternberg	Josef Wind (ÖVP) - rezignace	Peter Sagmeister (ÖVP)
09.05.2018	Elixhausen	Markus Kurcz (ÖVP) - rezignace	Michael Prantner (ÖVP)
09.05.2018	Bergheim	Johann Hutzinger (ÖVP) - rezignace	Robert Bukovc (ÖVP)
23.05.2018	Mauterndorf	Wolfgang Eder (ÖVP) -rezignace	Herbert Eßl (ÖVP)
10.07.2018	Thalgau	Martin Greisberger (ÖVP) - rezignace	Johann Grubinger (ÖVP)
18.07.2018	Golling	Anton Kaufmann (ÖVP) - rezignace	Peter Harlander (ÖVP)
01.08.2018	Kleinarl	Max Aichhorn (ÖVP) - rezignace	Wolfgang Viehhauser (ÖVP)
29.08.2018	Wagrain	Eugen Grader (ÖVP) - rezignace	Axel Ellmer (ÖVP)
24.10.2018	Taxenbach	Franz Wenger (ÖVP) -rezignace	Johann Gassner (ÖVP)
28.11.2018	Rußbach am Paß Gschütt	Josef Grasl (ÖVP) - rezignace	Karl Huemer (ÖVP)
01.12.2018	Neukirchen am Großvenediger	Peter Nindl (ÖVP) - rezignace	Andreas Schweinberger (ÖVP)
13.12.2018	Hallein	Gerhard Anzengruber (ÖVP) - rezignace	Maximilian Klappacher (ÖVP)
13.12.2018	Maria Alm am Steinernen Meer	Alois Gadenstätter (WPM) - rezignace	Rainer Siegfried (WPM)
20.12.2018	Kuchl	Andreas Wimmer (ÖVP) - úmrtí	Thomas Freylinger (ÖVP)
21.12.2018	St. Veit im Pongau	Sebastian Pirnbacher (ÖVP) - rezignace	Manfred Brugger (ÖVP)

Zdroj: [Statistik Salzburg 2019]

12. Případná kohabitace

Podle provedené rešerše a diskuze s oslovenými odborníky k případným kohabitacím v Salcbursku reálně v podstatě nedochází. Nepodařilo se v rámci salcburských municipalit zjistit žádnou kohabitaci. Výjimečných případech při změnách/nových volbách starostů

dochází k tomu, že novým starostou je zvolena osoba z jiné politické strany, než byl původní starosta. K těmto situacím došlo od r. 2009 pouze ve dvou případech ve městě Salzburg (r. 2017), a to po zmiňovaném skandálu a v obci *St. Martin am Tennengebirge* v roce 2011. Tyto případy zatím vždy nastaly pouze v případě, že nového starostu volí znovu přímo občané. Již k samotným těmto volbám dochází podstatně méně než v případě nové volby starosty zastupitelstva. V případě, že se mění v municipalitě starosta je velmi pravděpodobné, že k tomu dojde v čase, spíše ke konci mandátu, kdy již novou volbu prování zastupitelstvo obce, které si zatím vždy od r. 2009 zvolilo starostou představitele stejné strany jako byl končící původní starosta. [Statistik Salzburg 2019; Statistik Salzburg 2014]

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Podle A. Mühlbocka se v Salcbursku o přímé volbě nijak nediskutuje, i samotné zavedení přímé volby by se podle slov profesora shrnout slovy „bylo načase.“ [Mühlböck 2019] O širší pohled z více stran se snaží text z roku 2016, který se ale zamýšlí na přímou volbu starostů z pohledu celého Rakouska. Hned v úvodu přichází práce s tvrzením, že neexistuje shoda na tom, zda je lepší přímá volba, nebo volba prostřednictvím zastupitelů. Článek rovněž cituje mluvčího rakouského svazu obcí (*Österreichischen Gemeindebund*) D. Kosaka, který říká, že oba systémy mají své výhody a nevýhody, ale je obtížnější najít odpůrce přímé volby. Jako nevýhodu uvádí například to, že je obtížné kandidovat proti dlouhodobě oblíbenému starostovi, což část zájemců odradí. V případě prohry se pak stáhnou, což může vést k promarněnému potenciálu kvalitních kandidátů. To je dle Kosaka v systému nepřímé volby méně časté. [Kosak in Laubner 2016] Zmiňuje i možný problém rozdělených většin, které ale v každodenní politice nevnímá jako problém, protože starostu to vede k potřebě hledat většinu nebo koalici. Naopak má-li většinu, může pozici vykonávat s větší podporou, ke které přímá volba vede. [Kosak in Laubner 2016] V článku citovaný politolog Filzmaier považuje za výhodu blízkost starosty a voličů, kteří volí přímo proproti starostovi, a nikoliv prostřednictvím stran. Naopak v případě Německa a Rakouska varuje kvůli historické zátěži před rizikem kultu osobnosti spojenou s přímo volenými silnými zástupci a před velmi výraznými osobnostmi, které ale nemusí být pro pozici kompetentní. [Filzmaier in Laubner 2016] Posledním citovaným odborníkem v článku je T. Hofer, který u nepřímé volby vidí jako nevýhodu větší „oddanost“ osobnosti straně a nikoliv voličům. [Hofer in Laubner 2016]

V roce 2019 zadal Rakouský svaz obcí vytvořit reprezentativní průzkum mezi rakouskými starosty. Z průzkumu vychází obdobné postoje a upozorňování na témata, která

rezonují, jak v médiích, tak odborné literatuře. Nejsou spojeny s přímou volbou jako takovou. Starostové upozorňují na problematické sociální zabezpečení ve výkonu funkce, rostoucí náročnost a odpovědnost, a hlavně chování voličů/občanů, kteří starostům často vytýkají věci, které jsou zcela mimo jejich kompetence, příp. problematické tresty pro starosty spojené s odpovědností za cesty a zařízení v majetku/správě obce (typicky úrazy na horách, zranění na obecním majetku atp.). [Trauner 2019]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Dopady zavedení přímé volby starostů v Salcbursku do velké míry kopírují poznatky týkající se Tyrolska, resp. parametry přímé volby jsou natolik podobné, že lze jednotlivá zjištění vztáhnout i na Salcbursko, jelikož jednotlivé výzkumy k jednotlivým dopadům v rámci jednotlivých spolkových zemí výrazněji neprobíhaly. [Trauner 2019, Mühlböck 2019, Peer 2020].

Výrazným rozdílem Salcburska oproti Tyrolsku je možnost odvolání starosty. Tato možnost je ale využívána tak minimálně, že je otázkou, nakolik pozici starosty ovlivňuje. Oproti Tyrolsku je naopak role starosty posílena v tom, že jeho hlas při hlasování v zastupitelstvu v případě stejného počtu hlasů rozhoduje, což jeho pozici oproti stavu před zavedením přímé volby posiluje. Oslovení odborníci se v rozhovorech shodli, že zavedení přímé volby vedlo k posílení legitimacy starosty [Trauner 2019, Mühlböck 2019, Peer 2020].

W. Thaler v souvislosti se Salcburskem uvádí tyto dopady, jako hlavní poznatky po třech přímých volbách:

- 1) O složení zastupitelstva (potažmo rady) stále rozhoduje poměrný volební systém, o složení zastupitelstva tedy prostřednictvím kandidátek stále rozhodují strany. Skutečný výběr kandidáta je tedy možný jen na pozici starosty¹³⁷ [Thaler 2007].
- 2) Zavedení přímé volby starosty obecně nedokáže kompenzovat klesající zájem voličů o politiku. Thaler to dokládá vývojem průměrné volební účasti, které mezi roky 1989 (nepřímé volby) a 1994 mírně klesala. Následně po roce 1999 z důvodu, že celkový průměr snížila tradičně nižší účast v Salcbursku – městě, kde se poprvé volilo přímo, a v roce 2004 stoupla [Thaler 2007].

¹³⁷ V tomto duchu, tedy že obsazení dalších obecních orgánů je stále v rukou stran, se vyjadřuje D. Wintera v magazínu salcburské SPÖ, kde voličům vysvětluje mechanismus fungování volebního systému, a tedy roli hlasů pro strany pro celkový poměr sil v zastupitelstvu a obsazení např. pozice místostarosty. [Winter 2019]

3) Možnost rozdělení hlasu umožnila voličům vybrat kvalitního kandidáta bez ohledu na stranicko-politické vazby, což vedlo k výrazným přesunům voličů i v místech, která bylo možné považovat za bašty určitých stran. [Thaler 2007] Toto jako jeden z dopadů potvrdil v rozhovoru i A. Mühlböck [2019]. Obecně tyto přesuny přispívají k oslabení tradičně silných vazeb mezi voliči a stranami v Rakousku. Podle Thalera při obsazování starostovského postu došlo k posunu sil od doposud monopolních politických stran k samotným voličům. [Thaler 2007]

4) SPÖ začala ztrácet starosty ve svých baštách ve středně velkých městech s obcích s vyšším podílem průmyslových dělníků, kde nebyla schopna ve svých řadách najít dostatek kvalitních (a kvalifikovaných) kandidátů; naopak ÖVP byla schopna generovat lidi se znalostmi v oblasti státní správy, což jí v těchto místech zajistilo výhodu. [Thaler 2007]

5) Strany obecně „nerozeznaly nebezpečí,“ které pro ně představuje možnost rozdělení hlasu (zvláště pro starostu a zastupitele), takže používaly stejné vzorce pro výběr kandidátů, což se samozřejmě nesetkalo s úspěchem. [Thaler 2007] Dle Thalera se strany nové situaci přizpůsobily ve volbách 2004, kdy byli do voleb vysíláni kandidáti s širšími odbornými kompetencemi a obecně vzrostla poptávka po „profesionálnější“ profilu starosty; naopak došlo k oslabení vazeb mezi starostou a stranou. Z příkladu obcí Hallein, Bischofshofen, Gröndig je také patrné, že spory ohledně kandidátů na starostu mohou vést k rozštěpení stran. [Thaler 2007]

6) Veřejnost i média ztrácí zájem o jednotlivé členy zastupitelstva na úkor starosty. Některé agendy ve větších obcích jsou sice obecním zákoníkem explicitně přiděleny místostarostům nebo radě, aby došlo k určitému srovnání, ale pokud jde o nastavení agendy, zůstává dominantní role starostovi, což Thaler nazývá „elitářskou autonomií“ nutnou pro dlouhodobé strategické rozhodování. [Thaler 2007]

7) Naopak se, aspoň po prvních 3 volebních obdobích, nenaplnily obavy, že přímá volba povede k úspěchu kandidátů se silným ekonomickým zázemím, kteří si mohou dovolit rozsáhlou propagaci, protože se ukazuje, že významným důvodem pro volbu je interpersonální komunikace a zakotvení kandidáta v místních spolcích. [Thaler 2007]

Těchto sedm výše zmíněných Thalerových bodů velmi dobře vystihuje hlavní dopady, které přinesly dosavadní přímé volby v Salcbursku. Lze očekávat, že podobná fakta budou platit i v blízké budoucnosti.

15. Zdroje

Legislativa

Jednací řád zastupitelstva města Salzburg z roku 1966. Salzburger Gemeinderatsgeschäftsordnung (Salzburger GGO 1966). StF: LGBI Nr 47/1966 (WV). Dostupné na: https://www.stadt-salzburg.at/pdf/gemeinderatsgeschaeftsordnung_-_inkl__107__ergaenz.pdf, [online].

Salzburský zákon o obcích ze dne 11. prosince 2019. Salzburger Gemeindeordnung 2019 (S. GeOr 2019). StF: LGBI Nr 9/2020. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20001240>, [online].

Salzburský zákon o volbách do zastupitelstva obci z roku 1998. Salzburger Gemeindewahlordnung (Salzburger GeWo 1998). StF: LGBI Nr 117/1998 (WV). Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001108>, [online].

Ústava Landes-Verfassungsgesetz 1999 – L-VG. StF: LGBI Nr 25/1999 (WV). Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001123>, [online].

Zákon o odměňování v Salcbursku ze dne 23. října 1997. (Salzburger Bezüegesetz 1997) StF: LGBI Nr 3/1998. Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=10001043>, [online].

Zákon o spolkovém obecním dozoru ze dne 10. března 1967. StF: BGBl. Nr. 123/1967 Dostupné na: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000437>, [online].

Rozhovory

Rozhovor s Clemensem Peerem, zástupcem ředitele Gemeindeverband Tirol, ze dne 11. 2. 2020, Innsbruck.

Rozhovor s dr. Arminem Mühlböckem, Fachbereich Politikwissenschaft und Soziologie, Universität Salzburg, ze dne 15. 10. 2019, Salcburk.

Rozhovor s prof. Gudrunem Traunerem, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Johannes Kepler Universität, ze dne 18. 12. 2019, Linec.

Literatura

Heinisch, R.; Mühlböck, A. (2016). „Auf die Größe kommt es an! Neue empirische Evidenz zur Wahlbeteiligung in Gemeinden“. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 10 (2).

Říchová, B.; Strahalová Š. (2009). „Rakouská republika: systém sociálního partnerství v praxi“. In Říchová a kol. *Západoevropské politické systémy*. Praha: Nakladatelství VŠE.

Salzburger Gemeinde. (2019). „Die Salzburger Gemeinde“. *Information aus dem Salzburger Gemeindeverband*, 4/Dezember 2019. Verlagpostamt: Salzburg.

Thaler, W. (2007). „Bürgermeister-Direktwahl: Show business, big business oder demokratiepolitischer Fortschritt? Untersuchungen nach drei Bürgermeister-Direktwahlen im Land Salzburg. In Dachs, H., Floimair, R. *Salzburger Jahrbuch für Politik: 2007*. Böhlau.

Trauner, G. (2001). *Der direkt Gewählte Bürgermeister*. Linz: Magistrat der Landeshauptstadt Linz.

Internetové zdroje

Gemeindebund. (2019). „Wissenswertes über unsere Bürgermeister*innen“. *Österreichischer Gemeindebund*, 29. 05. 2020. Dostupné z: <https://gemeindebund.at/buergermeister-und-buergermeisterinnen/>, [online].

Hallo Salzburg. (2020). „Nächste käschte Kurzung der freien Szene: ÖVP–Preuner streicht Kulturverein Mark alle Fördermittel“. *Hallo Salzburg*, 25. 02. 2020. Dostupné na: <https://hallo-salzburg.at/index.php/2020/02/25/naechste-kuerzung-der-freien-szene-oevp-preuner-streicht-kulturverein-mark-alle-foerdermittel>, [online].

Land Salzburg. (2019a). „Gemeinderecht“. *Land Salzburg*, 11. 12. 2019. Dostupné na: https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/gemeinderecht-gemeindeaufsicht.aspx.

Land Salzburg. (2019b). „Verwaltung“. *Land Salzburg*, 11. 12. 2019. Dostupné na: https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/gemeindepersonal.aspx/, [online].

Land Salzburg. (2019c). „Gemeinderecht“. *Land Salzburg*, 11. 12. 2019. Dostupné na: <https://www.salzburg.gv.at/dienststellen/gemeinden/gemeindepruefung/>, [online].

Laubner, A. (2016). Mit starkem Rückhalt ins Amt. *Wiener Zeitung*, 29. 11. 2016. Dostupné na: https://www.wienerzeitung.at/themen/stadt-und-land/859213-Mit-starkem-Rueckhalt-ins-Amt.html?em_no_split=1, [online].

Micallef, I.; Rhodio, G. (2003). *Advantages and disadvantages of directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government-CPL (11) 2 Part II*. The Congress of Local and Regional Authorities. Dostupné z <https://rm.coe.int/advantages-and-disadvantages-of-directly-elected-local-executive-in-th/1680719116>, [online].

Statistik Austria. 2021. Gemeindeverzeichnis Stand 1.1.2021. Statistik Austra, 10. ledna 2021. Dostupné na: https://www.statistik.at/web_de/services/publikationen/751/index.html?includePage=detailedView§ionName=Regionale+Gliederungen&pubId=701, [online].

Statistik Salzburg 2014. „Nachwahl“. *Statistik Salzburg*. Dostupné na: <https://www.salzburg.gv.at/stat/wahlen/bmw/index2009.html#nwue>, [online].

Statistik Salzburg 2019. „Nachwahl“. *Statistik Salzburg*. Dostupné na: <https://www.salzburg.gv.at/stat/wahlen/bmw/index2014.html#nwue>, [online].

Winter, D. (2019a). „Warum die Buergermeisterwahl nichts damit zu tun hat wer Vizebuergermeister wird“. *Hallo Salzburg*, 6. 2. 2019. Dostupné na: <https://hallo-salzburg.at/index.php/2019/02/06/warum-die-buergermeisterwahl-nichts-damit-zu-tun-hat-wer-vizebuergermeister-wird/>, [online].

Winter, D. (2019b). „Bürgermeisteramt soll als Beruf anerkannt werden“. *Hallo Salzburg*, 7. 12. 2019. Dostupné na: <https://hallo-salzburg.at/index.php/2019/02/07/spoe-fordert-buergermeisteramt-soll-als-beruf-anerkannt-werden>, [online].

G) Bádensko-Württembersko, Spolková republika

Německo¹³⁸¹³⁹

(Land Baden-Württemberg, Bundesrepublik Deutschland)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	1 102 obcí (z toho 89 okresních měst a 9 městských okresů)
Implementace přímé volby:	od r. 1956 (všechny obce)
Volební systém:	dvoukolový většinový systém (princip absolutní většiny), nové volby v případě nezvolení starosty (princip relativní většiny)
Exekutivní model:	starosta je jediným výkonným orgánem obce
Odvolání starosty:	rozhodnutí správního soudu (z iniciativy ministerstva vnitra)

Veškeré náležitosti bádensko-württemberského (BW) municipálního uspořádání upravuje místní volební zákon (*Kommunalwahlgesetz*) a místní ústava (*Gemeindeordnung*). Německá ústava dává plné právo každé spolkové zemi (*länder*) ustavovat, slučovat a jinak organizovat veškeré municipality na svém území. Municipalities však mají právo na samosprávu vymezenou zákonem, možnost hájit své zájmy jako celku v právním systému a hospodařit s vlastním rozpočtem. O organizaci již existujících municipalit hovoří německá ústava jen stručně – ve všech krajích, okresech a obcích musí být zvoleno zastoupení, které vzešlo ze všeobecných, bezprostředních, svobodných, stejných a tajných voleb. [GrundG, čl. 28, odst. 1.–2.]

Zavedení přímé volby v BW bylo nejvíce ovlivněno poválečným vývojem v zemi. USA, jako okupující mocnost, nechala vývoj poválečného demokratického municipálního uspořádání zcela v rukou svěřených zemských vlád, z nichž dvě se záhy rozhodly pro zřízení přímé volby starostů – Bavorsko v roce 1952 a BW v roce 1956. V případě BW k tomuto rozhodnutí vedl nejen americký vliv, ale i historická zkušenost – přímá volba zde existovala už od roku 1891

¹³⁸ Z důvodu lepší čitelnosti je dále uvedeno označení starostů jen v mužském rodě.

¹³⁹ Z důvodu lepší čitelnosti jsou v textu použity pro politické orgány a aktéry ekvivalenty německých pojmů v českém jazyce, vzhledem k tomu, že doslovný překlad z německého jazyka je v některých případech zavádějící.

do roku 1933. V BW se vyvinul tzv. jižní model místní správy, podobný lokálnímu presidentskému systému, který je založen na silné pozici přímo voleného starosty. Po znovusjednocení Německa byla reformami v polovině 90. let podle tohoto modelu zavedena přímá volba starostů, personalizace voleb do zastupitelstev a místní referenda v téměř všech německých municipalitách. Vzhledem k více než šedesátileté úspěšné tradici přímé volby vykazují samosprávy BW dlouhodobě efektivní a ekonomicky úspěšné řízení. [Egner 2017: 160–165]

Tabulka 1: Přehled municipalit v BW podle počtu obyvatelstva

méně 500 obyvatel	500-1000 obyvatel	1000-2000 obyvatel	2000-5000 obyvatel	5000- 10000 obyvatel	10000- 20000 obyvatel
33	42	109	404	268	146
20000- 50000 obyvatel	50000- 100000 obyvatel	100000- 200000 obyvatel	200000- 500000 obyvatel	nad 500000 obyvatel	CELKEM
78	13	5	3	1	1102

Zdroj: Bogumil, Holtkamp 2013: 24–25

Od roku 1968 ubylo více než 67 % municipalit, nejméně v prvních deseti letech. [Bogumil, Holtkamp 2013: 27] Ekonomicky potřebné slučování obcí ovšem vyvolalo mezi obyvateli velkou nevoli a proběhlo kvůli němu velké množství protestů a referend. V BW není municipalitami využívána ani možnost vstupu do sdružení místních samospráv se společným obecním úřadem, která zachovávají municipalitám částečnou autonomii za podmínky sloučení administrativy samosprávy do společné administrativy sdružení. Existují zde pouze unitární municipality, které náleží k okresu, okresní města, a autonomní městské okresy. Okresů je celkem 35, okresních měst 89, a městských okresů 9 – Stuttgart, Pforzheim, Mannheim, Karlsruhe, Heilbronn, Heidelberg, Freiburg im Breisgau, Ulm a Baden Baden. [Städte und Gemeinden BW]

V municipalitách s méně než 2 000 obyvateli je volen tzv. čestný starosta (obdoba neuvolněného starosty). Municipality s více než 500 obyvateli a méně než 2 000 obyvateli si mohou ve svém statutu definovat, zda jejich čestný starosta bude zaměstnán na plný úvazek jako státní úředník nebo zda zůstane bez úvazku. V ostatních obcích je funkce starosty placenou funkcí na dobu určitou. [GemO BW §42] BW místní volební zákon a místní ústava upravují

řízení municipalit, včetně volby, kompetencí a organizace úřadu přímo volených starostů. Obecně je funkcí municipalit zajišťovat ekonomický, sociální a kulturní rozvoj svého obyvatelstva a území, přičemž kromě přenesené působnosti musí vykonávat i další úkoly svěřené BW ministerstvem vnitra. [GemO BW §2] Municipalities mají tak velké množství autonomie, kterou drží v rukách přímo volený starosta. V indexu moci německých starostů jsou starostové BW hodnoceni jako nejsilnější, a tato spolková země je vnímána jako vzorový příklad přímé volby starostů. [Egner 2017: 165]

1. Volební systém

Starosta v BW je volen na funkční období 8 let, zatímco zastupitelstvo na 5 let. Rozdílná funkční období byla zavedena zároveň s přímou volbou za účelem rozdělit politické životy obou politických institucí a posílit apolitičnost pozice starosty. [Wollmann 2005: 4–5] Všechny pozice starostů v BW musí být inzerovány nejméně dva měsíce před volbami. [GemO BW §47] Na rozdíl od ostatních spolkových zemí, kde mohou kandidáty na starostu nominovat politické strany či sdružení voličů, v BW se nominuje kandidát individuálně. Oficiálně jsou tedy všichni kandidáti bez politického závazku, i když ve větších městech je podpora politické strany žádoucí a běžná, především kvůli finančním nákladům kampaně. V okamžiku zveřejnění volné pozice starosty může kandidát začít sbírat nominační podpisy, přičemž každý volič může podepsat jen jednu kandidaturu. Níže uvedená tabulka zobrazuje potřebný počet nominačních podpisů dle počtu obyvatelstva municipality (neplatí pro starostu, který se uchází o znovuzvolení). [KomWG BW §10]

Tabulka 2: Minimální počet podpisů

Počet obyvatel	Minimální počet podpisů
20 000- 50 000	50
50 000- 100 000	100
100 000- 200 000	150

Zdroj: KomWG BW §10.

V municipalitách s méně než 20,000 obyvateli neexistuje minimální počet potřebných podpisů, tudíž je v menších municipalitách možnost kandidatury umožněna komukoliv, kdo splňuje podmínky volitelnosti. Kandidátem na starostu v BW mohou být všechny osoby, které jsou oprávněnými voliči, a jsou občany Spolkové republiky Německo (SRN) nebo občany Evropské unie (EU), kteří v SRN před podáním kandidatury žijí. Věk pro kandidaturu je omezen spodní hranicí 25 let a horní hranicí 68 let. [GemO BW §46]

Starostou není možné zvolit:

(1) Osobu, která je vzdálena úřednímu poměru, komu byl odebrán důchod, nebo kdo byl Evropským společenstvím sankcionován, v jiném členském státě Evropského společenství nebo v jiném státě, který je stranou dohody o Evropském hospodářském prostoru, v disciplinárním řízení.

(2) Osobu, která byla odsouzena k výkonu trestu německým soudem nebo soudním orgánem jiného členského státu Evropského společenství nebo jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru (...).

(3) Zaměstnanci orgánu dozoru, vyššího a nejvyššího orgánu dozoru (platí pro čestné starosty, pouze pokud se přímo podílejí na výkonu právního dohledu), okresního úřadu a kraje nemohou být současně starosty.

(4) Starosta nemůže současně zastávat jiné místo v obci ani být jeho druhým zaměstnancem.

Dále není možné zvolit: [GemO BW §28]

(5) Osobu, která je vyloučena z volebního práva.

(6) Osobu, která v důsledku verdiktu soudce ve Spolkové republice Německo nemá volitelnost ani schopnost zastávat veřejné funkce.

(7) Občané Unie také nejsou volitelní, pokud nemají volitelnost v důsledku individuálního občanskoprávního rozhodnutí nebo trestněprávního rozhodnutí členského státu, jehož jsou státními příslušníky. [GemO BW §46]

Volební den musí být neděle (vyjma státních svátků). [KomWG BW §2, §3] Administraci přímé volby v municipalitě obstarává vždy stávající starosta a jím řízená administrativa úřadu za případné pomoci dobrovolníků. Veškeré náklady na organizaci voleb hradí také municipalita. [KomWG BW §16, §54] Volební systém pro přímou volbu starostů je většinový,

každý volič může hlasovat pouze pro jednoho kandidáta. Pokud z voleb nevzejde vítěz, který získal více než polovinu platných hlasů, proběhnou stejnou formou nové volby nejdříve druhou a nejpozději čtvrtou neděli po volbách. Nové volby se již nemusí vypisovat. Mezi první a druhou volbou je umožněno přijetí nových kandidátů (pokud splní podmínky kandidatury platné pro první volby a shromáždí dostatečný počet hlasů) nebo stáhnutí kandidatury stávajících kandidátů. V nové volbě postačí k vítězství relativní většina hlasů. V případě rovnosti hlasů i v nové volbě rozhodne los. [GemO BW §45] Místní volební zákon neupravuje podmínky účasti pouze jednoho kandidáta v přímé volbě.

Počet období ve funkci není nijak omezen. Žádné přechozí politické ani profesní zkušenosti nejsou podmínkou pro funkci starosty. V případě zvolení se ovšem starosta musí vzdát všech pracovních pozic, které by ho mohly vystavit střetu zájmů. [Kotz 2019] Pokud dojde k uprázdnění pozice starosty v průběhu funkčního období (např. ze zdravotních důvodů nebo odchodu do důchodu), musí být tyto skutečnosti dopředu oznámeny a ke zvolení nového starosty by mělo dojít nejpozději měsíc před uprázdněním pozice. [GemO BW §47] Pokud funkční období skončí předčasně bez možnosti včasného oznámení (např. kvůli úmrtí nebo náhlé rezignaci), musí být volba provedena nejpozději tři měsíce po uvolnění pozice. V těchto případech, a také v případě úplné absence kandidátů na pozici starosty, může zastupitelstvo svou většinou zvolit dočasného správce obce, který nese označení „starosta“. Dočasný správce je jmenován na dvouleté funkční období a může být zvolen opakovaně, přičemž musí splňovat podmínky volitelnosti starostů. Jmenováním se z něj stává dočasný státní úředník na plný úvazek (nebo dočasný čestný úředník v obcích, kde je volen čestný starosta). Pokud je dočasný starosta jmenován kvůli napadnutí výsledku řádných voleb, zůstává ve funkci jen dokud není zpochybnění voleb vyjasněno. Funkční období řádně zvoleného starosty je pak o tuto dobu zkráceno [GemO BW §48]

Na funkci starosty lze kandidovat ve více obcích, pokud tyto spolu v rámci okresu sousedí. Každá obec provede volby samostatně a pokud zvítězí stejný kandidát, může zastávat funkci starosty ve více obcích. [GemO BW §63]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Zastupitelstvo v BW má pětiletý volební cyklus. Kandidovat mohou občané SRN nebo EU starší 18 let. [GemO BW §28] Kandidátní listiny mohou předkládat politické strany, volební sdružení nebo skupiny voličů. Každá listina musí být podepsána minimálním počtem voličů dle

velikosti obce. Toto pravidlo se nevztahuje se na subjekty, které byly doposud zastoupeny v zastupitelstvu. [KomWG BW §8] Při volbách do zastupitelstva mají voliči možnost vhodit tolik hlasů, kolik je křesel v zastupitelstvu, s možností panašování a kumulování hlasů. Kandidátní listiny jsou otevřené a zastoupení poměrné. [GemO BW §26] Mandáty se alokují metodou Sainte-Laguë. [KomWG BW §25] V zastupitelstvu se následně mohou zvolení kandidáti organizovat do frakcí. Zastupitelé vykonávají svou funkci dobrovolně ve prospěch veřejnosti, a jejich případní zaměstnavatelé jim v pracovním poměru musí umožnit potřebný čas pro výkon funkce. [GemO BW §32] Starosta předsedá zastupitelstvu, má volební hlas v zastupitelstvu, ale není jeho členem. Zasedání zastupitelstva by dle zákona měla být svolávána alespoň jednou za měsíc, v naléhavých případech kdykoliv bez předchozího upozornění. *Zasedání musí být svoláno bez zbytečného odkladu, pokud o to požádá 1/4 členů zastupitelstva s uvedením předmětu projednávání. Bod jednání musí být zařazen na návrh jedné frakce nebo 1/6 zastupitelů na program schůze nejpozději přespříštího zasedání. Body jednání musí patřit do oblasti odpovědnosti zastupitelstva. (Neplatí), pokud se zastupitelstvo stejným bodem jednání zabývalo již během posledních šesti měsíců.* [GemO BW §34] Pokud zastupitelstvo není usnášeníschopné, rozhoduje o přijetí usnesení starosta po vyslechnutí nepodjatých zastupitelů. V případě rovnosti hlasů v běžném hlasování nemá starosta rozhodovací právo a návrh je zamítnut. [GemO BW §37, §43]

Kompetence starosty ve vztahu k zastupitelstvu:

- (1) *Starosta připravuje zasedání zastupitelstva a výborů a zajišťuje výkon usnesení.*
- (2) *Starosta musí odmítnout usnesení zastupitelstva, pokud se domnívá, že jsou nezákonná; může vznést námitku, pokud se domnívá, že jsou pro komunitu škodlivá. Námitka musí být podána okamžitě, nejpozději však do jednoho týdne poté, co bylo rozhodnutí vydáno zastupitelstvem. Tento rozpor má odkladný účinek. Současně musí být svoláno zasedání s uvedením důvodů námitky, na kterém musí být záležitost znovu rozhodnuta; toto zasedání se musí konat nejpozději tři týdny po prvním zasedání. Pokud je podle názoru starosty nové rozhodnutí rovněž nezákonné, musí proti němu znovu vznést námitku a neprodleně přizvat orgán dohledu.*
- (3) *Odstavec 2 se použije obdobně na rozhodnutí přijatá výbory (...).*
- (4) *V naléhavých záležitostech, jejichž výkon nelze odložit, rozhoduje místo zastupitelstva starosta (...). Důvody naléhavého rozhodnutí a způsob urovnání musí být neprodleně sdělen zastupitelstvu. Totéž platí pro záležitosti, za které je odpovědný příslušný výbor.*

(5) Starosta musí informovat zastupitelstvo o všech důležitých záležitostech týkajících se obce a její správy (...). [GemO BW §43]

Kompetence zastupitelstva ve vztahu ke starostovi:

(1) Zastupitelstvo zastupuje občany a je hlavním orgánem obce. Stanovuje zásady pro správu obce a rozhoduje o všech záležitostech obce, pokud není starosta odpovědný ze zákona nebo pokud mu zastupitelstvo nedeleguje určité záležitosti. Kontroluje plnění svých usnesení a zajišťuje, aby starosta odstranil jakékoli nesrovnalosti, které se vyskytnou ve správě obce.

(2) Zastupitelstvo rozhoduje po dohodě se starostou o jmenování, zaměstnávání a propouštění zaměstnanců obce (...). Pokud nedojde k dohodě, rozhoduje zastupitelstvo samo většinou dvou třetin hlasů přítomných členů. Starosta je odpovědný, pokud mu zastupitelstvo deleguje rozhodování patřící k běžné správě obce (...).

(3) Frakce nebo jedna šestina zastupitelstva může požadovat, aby starosta informoval o všech záležitostech týkajících se obce a její správy. Čtvrtina členů zastupitelstva může (...) požadovat, aby zastupitelstvo nebo výbor, který jmenovala, mohl získat přístup ke spisům. Ve výboru musí být zastoupeni žadatelé.

(4) Zastupitelstvo se může obrátit na starostu písemně, elektronicky nebo ústně na zasedání s dotazy o jednotlivých záležitostech (...), které musí být zodpovězeny v přiměřené lhůtě (dle jednacího řádu). [GemO BW §24]

Dále:

(5) Hlavními stanovami je možné stanovit, že zastupitelstvo vytvoří radu starších, která bude starostovi radit v otázkách programu schůze a průběhu jednání zastupitelstva. Starosta je předsedou rady starších.

(6) Podrobnosti o složení, postupu jednání a úkolech rady starších budou upraveny v jednacím řádu; k úpravě úkolů je nutný souhlas starosty. [GemO BW §33a]

(7) Zastupitelstvo může jmenovat poradní výbory pro předběžná projednávání jednotlivých bodů jednání. Jsou tvořeny ze středu zastupitelstva. Odborníci z řad obyvatel mohou být odvolatelně jmenováni jako členové v poradních výborech; jejich počet nesmí dosahovat počtu zastupitelů v jednotlivých výborech; vykonávají dobrovolnou činnost (...). Předsedou poradních výborů je starosta nebo jím pověřený radní. [GemO BW §41]

(8) Prostřednictvím hlavních stanov může zastupitelstvo tvořit rozhodovací výbory a přidělit jim určité oblasti působnosti k trvalému vyřizování (vyjma nepřenositelných úkolů svěřených jiným orgánům správy). Usnesením může zastupitelstvo předat jednotlivé záležitosti stávajícím rozhodovacím výborům nebo zřídit rozhodovací výbory, které se jimi budou zabývat. [GemO

BW §39] Předsedou rozhodovacích výborů je starosta nebo jím pověřený radní. Další členové (minimálně čtyři) jmenuje zastupitelstvo ze svého středu. Rozhodovací výbor ve svěřené záležitosti pak rozhoduje samostatně místo zastupitelstva. [GemO BW §39]

Zastupitelstvo může také rozhodnout o vstupu obce do sdružení místních samospráv, ve kterých sousedící municipality mohou svěřit realizaci vybraného úkolu jedné z obcí sdružení nebo na realizaci spolupracovat. V případě schválení je nutné změnu zapsat v místním statutu. Municipality může být součástí vždy jen jednoho sdružení. Nejčastěji je důvodem spolupráce mezi menšími obcemi municipální propojení územního plánování, a koordinace staveb či společné infrastruktury. V kompetencích, které jsou svěřeny sdružení, pak rozhoduje místo obecního zastupitelstva smíšený výbor složený ze starostů, případně jejich zástupců. Předsedou výboru je starosta plnicí obce. [GemO BW §59–§61]

V BW se uplatňuje tzv. konsensuální řízení uvnitř formálně monokratického systému přímo voleného starosty. [Bogumil, Holtkamp 2013: 46–47] V oficiálně apolitickém systému si starosta zajišťuje podporu v zastupitelstvu pro své návrhy jednorázově, dlouhodobé koalice nebývají zvykem. Fungování tohoto systému je zajištěno dlouholetou tradicí této formy dynamického vyjednávání a vzájemným respektem mezi starostou a zastupiteli. Zároveň si je starosta vědom, že bez schválení zastupitelstvem nebude moci realizovat většinu rozhodnutí – především pro rozpočtové otázky je tedy komunikace a spolupráce starosty se zastupitelstvem klíčová. [Wehling 2010] Dle rozhovorů s experty nastává jen výjimečně, že se zastupitelstvo spojí proti starostovi, i když mohou vytvářet ideově a politicky blízké frakce. Přijetí usnesení zastupitelstvem je založeno na kvalitních podkladech, právní správnosti rozhodnutí a shodě na přínosu pro komunitu. [Kotz 2019] Pokud nemá starosta řádně připravenou argumentaci a podklady, je běžné, že proti jeho návrhu hlasuje i frakce, která ho ve volbách podporovala. [Egner 2019] Zastupitelé se řídí stejnými principy jako starosta – v momentě zvolení je na prvním místě veřejný zájem, a tudíž konflikty a kohabitace nejsou problémem komunální politiky BW. [Vetter 2020]

3. Vztah starosty a exekutivy

Starosta řídí exekutivu obce a zastupuje obec navenek. Plní povinnost vyplývající ze samostatné působnosti, které jsou definovány v zemské ústavě, a povinnosti vyplývající

z přenesené působnosti, které jsou dané statutem municipality, nebo které mu svěřilo zastupitelstvo.

Kompetence starosty ve vztahu k exekutivě:

(1) Starosta vede obecní správu. Je odpovědný za řádné plnění povinností a řádné vedení správy, řídí vnitřní organizaci obecní správy a po dohodě se zastupitelstvem vymezuje působnost radních.

(2) Starosta odpovídá za řízení každodenní správy a za další úkoly, které mu ukládá zákon nebo zastupitelstvo. Trvalý převod výkonu určitých úkolů na starostu se řídí hlavním statutem (...).

(3) Starosta plní úkoly na základě závazných pokynů na vlastní odpovědnost, nestanoví-li zákon jinak; Bez ohledu na to je zastupitelstvo odpovědné za uzákonění zákonů a vyhlášek, pokud ustanovení jiných zákonů není v rozporu (...).

(4) Starosta je představený, služební představený a nejvyšší služební úřad zaměstnanců obce [GemO BW §44].

Ve městech s více než 10 000 obyvateli využívá starosta k řízení exekutivy v městských částech a k zastupování své radní/místostarosty (*beigeordnete*). Počet radních je regulován statutem municipality a správní zátěží municipality. Radní jsou navrženi, voleni i jmenování zastupitelstvem z řad jeho členů do věkové hranice 68 let, na funkční období 8 let. Souhlas starosty s návrhem kandidátů ani s jejich případným jmenováním není vyžadován. Pokud je statutem určeno více pozic radních, musí jejich volba zohledňovat mandáty zastupitelských frakcí. Zastupitelstvo také rozhoduje o pořadí, v jakém budou radní starostu zastupovat, včetně pozice prvního místostarosty, který je generálním zástupcem starosty se všemi jeho kompetencemi. [GemO BW §49, §50] Radní mají při hlasování v zastupitelstvu pouze poradní hlas (i pokud na zasedání zastupují starostu). [GemO BW §33] Radní se po jmenování stávají obecními úředníky na plný úvazek a jsou stálí vedoucí svěřených administrativních oblastí, které určuje starosta po dohodě se zastupitelstvem. [GemO BW §44] Dle potřeby je starosta může pověřit i plněním dalších úkolů. Ve většině municipalit jsou také starostou pověřováni předsednictvím ve výborech zastupitelstva, které spadají do jejich gesce. V případě konfliktu mezi starostou a radními má starosta vždy rozhodující slovo. V praxi ovšem starosta zřídka zpochybňuje autoritu radních v jejich gescích a jeho případné námitky či požadavky se řeší interně. [Wollman 2014: 333; Rademacher 2019] Úkolem zastupitelstva je kontrolovat správu obce, tudíž může upozornit starostu na překročení jeho kompetencí ve vztahu k radním a vyzvat ho k nápravě nesrovnalostí. [GemO BW §24] Tento systém sdílené exekutivy spoléhá na

schopnost konsensuálního řízení (*konkordanzdemokratie*) a zároveň dává zastupitelstvu možnost složení komunální vlády částečně ovlivnit. Tento vliv je ovšem omezený, vzhledem k rozdílnému funkčnímu období zastupitelstva a radních, jejichž mandát je souběžný se starostovými. Odvolání radních zákon vysloveně neupravuje, je-li nová volba nezbytná z důvodu uplynutí funkčního období nebo odchodu do důchodu nebo odchodu v důsledku dosažení věkové hranice, provede se nejdříve tři měsíce a nejpozději jeden měsíc před uvolněním místa, v ostatních případech nejpozději tři měsíce po uvolnění místa. Výběrové řízení na místa radních je třeba veřejně vypsát nejpozději dva měsíce před jejich jmenováním. [GemO BW §50] Dále lze radního z důvodu podjatosti poslat do předběžné výslužby. [GemO BW §51]

V municipalitách, v nichž nejsou statutem zřízeny funkce radních, volí a jmenuje zastupitelstvo ze svých řad zástupce starosty, kteří starostu zastupují pouze v případě jeho indispozice. Zástupci starosty jsou voleni na funkční období zastupitelstva. [GemO BW §48]

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba starostů je v BW implementována plošně ve všech municipalitách včetně 9 městských okresů (*stadtkreise*) s více než 100 000 obyvateli, kde je starosta úředně označován „primátor.“ Pokud jsou statutem v obci zřízeny městské části, je v rámci městské části občany zvoleno zastupitelstvo, které starostu městské části (*ortsvorsteher*) volí ze svého středu. Jeho funkční období je souběžné s funkčním obdobím zastupitelstva městské části. [GemO BW §71]

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

V zemi se uplatňuje pouze přímá volba starostů v municipalitách. Do okresních zastupitelstev, kterých je 35, se přímo volí pouze členové zastupitelstva na funkční období 5 let. Počet okresních zastupitelů je určen velikostí okresu a každý volič má tolik hlasů, kolik se v jeho okrese volí zastupitelů. Volební systém je poměrný a umožňuje kumulování a panašování hlasů. [Kreistagswahlen BW] Okresy jsou nižší orgány zemské správy a zároveň orgány místní samosprávy. Pro zemskou správu vykonávají dozor zákonnosti nad správou obcí do 20 000 obyvatel a zajišťují veřejnou bezpečnost. V samosprávné funkci přebírají úkoly, které přesahují rámec přidružených obcí. Okresní zastupitelstvo volí ze svých řad okresního správce (*landrat*), který předsedá okresnímu zastupitelstvu a zastupitelským výborům a zároveň je ředitelem okresního úřadu. Správce je volen na funkční období 8 let. [Landkreise BW] Okresní

zastupitelstvo jmenuje zástupce do sdružení okresů (*landkreistag*), které má za úkol reprezentovat společné zájmy okresů vůči vyšším orgánům správy a poskytovat jim poradenství v otázkách řízení samosprávy. Sdružení okresů tvoří okresní sněm, ve kterém každý okres zastupují dva zastupitelé, a presidium, které je včetně presidenta voleno sněmem. Dalším orgánem je konference okresních správců, kteří se schází nejméně dvakrát ročně a diskutují o aktuálních problémech okresní úrovně správy. [Organe des Landkreistags BW] Okresní úroveň vlády je občanům více vzdálená, což se odráží ve volební účasti, i přes významnou podporu, které municipalitám zprostředkovávají. [Vetter 2020]

Významnou kompetencí okresů je dále jmenovat zástupce do regionálního sdružení, do něž okres spadá. Regionálních sdružení je 12, jsou ze zákona obchodní společnosti, a jejich úkolem je společné plánování dopravní a odpadové infrastruktury či ochrana životního prostředí regionu. Sdružení mají vlastní strukturu s předsedou a regionálním ředitelem, kteří jsou voleni regionálním poradním sborem. [Regionen BW] Zvláštním sdružením je regionální sdružení Stuttgart (*Verband Region Stuttgart*), který spojuje metropolitní oblast hlavního města a 5 sousedních okresů. Členové tohoto regionálního sdružení jsou voleni přímo občany regionu poměrným volebním systémem a ze svého středu si volí čestného předsedu. Volby do regionálního sněmu se konají každých 5 let. Kromě kompetencí v oblasti plánování má toto sdružení i exekutivní orgán, v jehož čele stojí regionální ředitel, který je volen regionálním sněmem na funkční období 8 let. Sdružení Stuttgart se kolektivně stará o regionální krajinné a dopravní plánování, rozvoj cestovního ruchu a rozvoj podnikání. [Politik und Verwaltung Stuttgart]

Na zemské úrovni se uplatňuje, v Německu unikátní, smíšeně personalizovaný poměrný volební systém. Každý volič disponuje jedním hlasem, který má trojí funkci: vyjadřuje preferenční hlas pro zvoleného kandidáta, určuje poměrné rozdělení křesel ve sněmu a určuje pořadí kandidátů, kteří nezískali mandát již preferenčním hlasem. [Trefs 2003: 85–86] Na rozdíl od okresní a regionální úrovně má zemský sněm kromě výkonné moci i zákonodárnou moc. Volební období je pětileté. Ministerský předseda je volen zemským sněmem většinovou tajnou volbou. Má právo jmenovat a odvolávat ministry a tajemníky (se souhlasem sněmu), zastupuje zemi navenek, je odpovědný za zemskou politiku a dohlíží na realizaci legislativy. [Verf BW, čl. 2, odst. 27–46] Ministerský předseda dále jmenuje presidenty čtyř regionů. Úkolem regionálních presidií (*regierungspräsidium*) jako nevolených administrativních orgánů je zprostředkovávat spolupráci mezi zemskou vládou a nižšími úrovněmi správy, podílejí se

například na plánování a stavbě infrastruktury, zdravotních a vzdělávacích organizací. Dále vykonávají kontrolu zákonnosti řízení nad okresy a municipalitami s více než 20 000 obyvateli. [Regierungsbezirke BW]

Ze zemské úrovně je starostům kromě autonomie zajištěna i asistence s výkonem funkce. Tuto roli zastávají nezávislé asociace, které starostům pomáhají v realizaci administrativy a prosazování zájmů na vyšších úrovních vlády. Asociace naplňují zemskou vládou deklarovaný vertikální princip vlády od nejnižších úrovní a slouží tak jako servisní a komunikační nástroj pro starosty. Nejvýznamnější jsou Asociace velkých municipalit (*Städtetag*) a Asociace malých municipalit (*Gemeindetag*), které sídlí ve Stuttgartu. Každá sdružuje přibližně 200 municipalit, které mají zájem o členství, a jejich úkolem je každodenní komunikace se starosty a reprezentace jejich názorů a přání v zemských vládních orgánech. Existence obou Asociací je zakotvena v ústavě spolkové země BW a každý legislativní návrh, který se týká municipalit, jim musí být postoupen k připomínkování. Pokud k němu mají Asociace výhrady, návrh musí být vrácen k přepracování. Pokud připomínkám není ani poté vyhověno, Asociace nemají právo veta, ale využívají nepřímé nástroje – předají téma médiím, svolávají setkání s občany a iniciují petice. [Brugger 2020] Hlavním současným úkolem asociací je bojovat především za finanční pomoc, vzhledem k tomu, že se mnoho municipalit potýká s nízkými rozpočty a většina municipálního rozpočtu je složena jen z příspěvků spolkové země BW. Municipality platí Asociacím členské poplatky, jiné financování Asociace nemají. Na oplátku Asociace kromě výše zmíněného pomáhají i s administrativou na komunální úrovni, např. se školením v důležitých legislativních a administrativních oblastech, či s organizací voleb do místních zastupitelstev a s přímou volbou starostů. [Ibidem]

Na spolkové úrovni jsou poslanci voleni na čtyřleté volební období. Každý volič disponuje dvěma hlasy, jedním pro kandidáta ze svého volebního obvodu a druhým pro stranu. Spolkový sněm je zastoupený předsedou, jehož mandát je souběžný s volebním obdobím sněmu. [GrundG, Hlava III., čl. 38–48] Spolková rada (*bundesrat*) je trvalým nevoleným orgánem reprezentujícím jednotlivé spolkové země, které v ní jsou zastoupeny zvolenými členy zemských vlád. Má 69 členů podle maximálního počtu hlasů – každá spolková země v něm má nejméně 3 hlasy, země s počtem obyvatel vyšším než 2 miliony mají 4 hlasy, země s počtem obyvatel vyšším než 6 milionů mají 5 hlasů, a země s počtem obyvatel vyšším než 7 milionů mají 6 hlasů. Rada si volí předsedu na jednoleté funkční období. [GrundG, Hlava IV., čl. 50–53]

Spolkový prezident je volen většinou volbou na pětileté funkční období spolkovým shromážděním, která sestává ze všech členů spolkového sněmu a ze stejného počtu členů volených zemskými sněmy. [GrundG, Hlava V., čl. 54–61] Jeho pozice je spíše ceremoniální (podepisuje zákony, zastupuje zemi navenek, uděluje milost). Na návrh spolkového presidenta volí spolkový sněm svou absolutní většinou kancléře, který spolu s ministry tvoří spolkovou vládu. Jejich mandát je souběžný s volebním obdobím spolkového sněmu. [GrundG, Hlava VI., čl. 62–69] Výkonnou moc na spolkové úrovni drží v rukou kancléř a má v této oblasti rozsáhlé kompetence. Jeho pravomoci nejsou v ústavě přesně vymezeny, ale je zodpovědný za výkon exekutivy, velí ozbrojeným silám, předsedá vládě a jmenuje ministry, jejichž schválení oficiálně podléhá jen prezidentovi.

6. Způsob odvolání starostů

V municipalitách BW není možné odvolat starostu. Pouze ze závažných trestněprávních důvodů, či důvodů které znemožňují pokračovat ve funkci ve veřejném zájmu, má BW ministerstvo vnitra pravomoc předat záležitost správnímu soudu, a na základě soudního rozhodnutí případně prohlásit starostovo funkční období za ukončené. [GemO BW §128; Holtmann, Rademacher, Reiser 2017: 4]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a rady

Starosta i radní jsou voleni na funkční období 8 let, zatímco zastupitelstvo na 5 let. Rozdílná funkční období byla zavedena zároveň s přímou volbou za účelem rozdělit výkonnou a zákonodárnou moc a posílit apolitičnost pozice starosty.

8. Kontrola starosty

Základní úrovní kontroly starosty je zastupitelstvo, které dohlíží na plnění usnesení a může vyzvat starostu k nápravě nesrovnalostí. [GemO BW §24] Další úrovní kontroly je kontrola zákonnosti výkonu veřejné správy nadřízeným orgánem – okresní úřad dohlíží na rozhodnutí municipalit spadajících pod okres s počtem obyvatel do 20 000, regionální presidia zřízená zemskou vládou dohlíží na rozhodnutí okresů a měst s více než 20 000 obyvateli. Zemské ministerstvo vnitra je vždy nejvyšším kontrolním orgánem. Kontrolní orgány mají přístup k informacím a dokumentům ze všech úrovní správy. V případě, že kontrolní orgány shledají závadu v zákonnosti řízení municipality, která není v zadaném termínu napravena, mohou

provést nařízení samostatně nebo převést provedení na třetí osobu. V případě, že k porušování zákonnosti dochází opakovaně, může být starostova funkce předčasně ukončena rozhodnutím správního soudu. Kontrola odbornosti řízení je vykonávána v případě, že municipality provádí spolkový zákon z pověření zemské vlády. Forma odborného dohledu je specifikována spolu s formou provádění zákona. [GemO BW §118–§129]

Jako doplňkový kontrolní mechanismus se uplatňuje místní ústavou, případně i statutem, daná povinnost organizovat setkání s občany. Zastupitelstvo by ve spolupráci se starostou mělo minimálně jednou za rok svolat setkání s občany. Občané municipality mají právo o takové setkání požádat kdykoliv, jedinou podmínkou je dostatečný počet podpisů na žádosti a specifikace témat, o kterých se má vést diskuze. V municipalitách do 10 000 obyvatel musí žádost podepsat minimálně 5% obyvatel, v municipalitách nad 10 000 minimálně 2,5% obyvatel. Požadavky a otázky vzešlé ze setkání s občany musí být projednány odpovědným orgánem obce. [GemO BW §20a] Stejně tak mohou formou písemné žádosti občané požádat o zařazení specifického bodu na program jednání zastupitelstva, pokud řešení bodu spadá do jeho kompetence, nebo požádat o znovuprojednání sporného usnesení nejpozději do tří měsíců od jeho schválení. V municipalitách do 10 000 obyvatel musí řádně odůvodněnou žádost podepsat minimálně 3% obyvatel, v municipalitách nad 10 000 minimálně 1,5% obyvatel. Pokud je žádost podle rozhodnutí zastupitelstva přípustná, musí ji zastupitelstvo projednat do 3 měsíců od jejího doručení. [GemO BW §20b]

9. Odměňování starosty

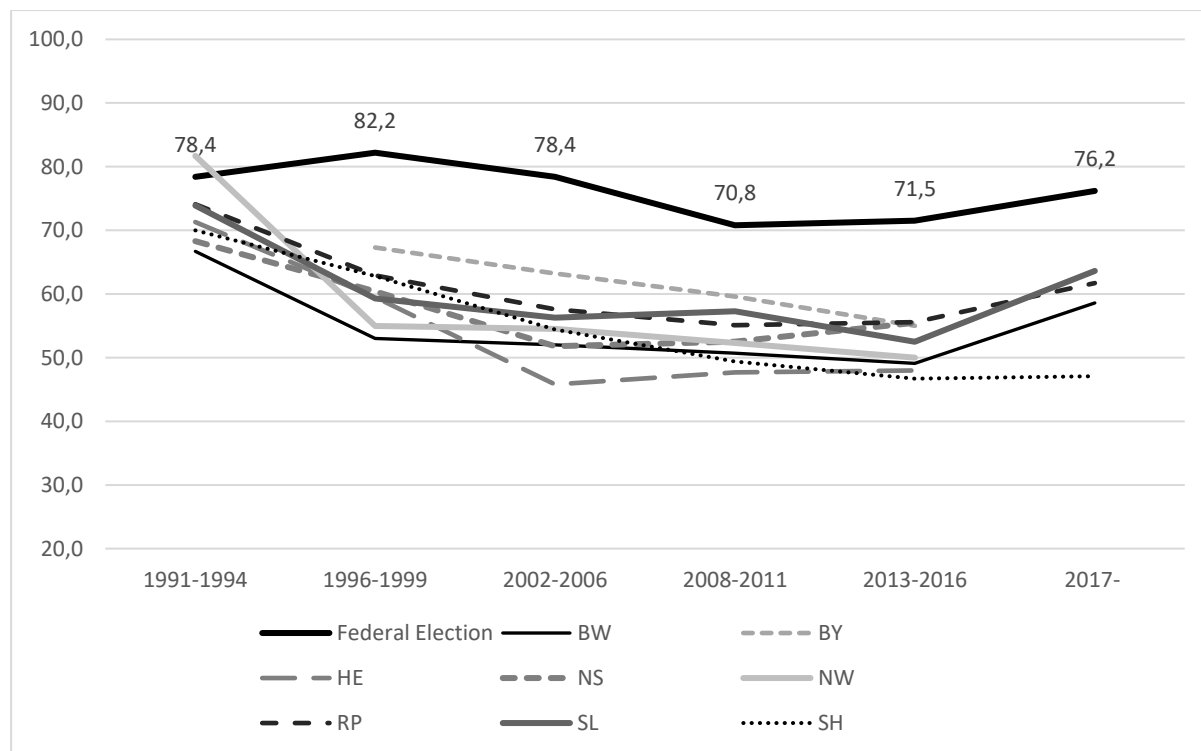
Starostové v municipalitách s počtem obyvatel nad 2 000 se nástupem do funkce automaticky stávají dočasnými státními úředníky na plný úvazek na dobu určitou, stejně jako radní, jakožto vedoucí správních resortů. Jejich plat se řídí veřejně přístupným tabulkovým ohodnocením daným zákonem, velikostí municipality, populací municipality, délkou profesních zkušeností a náročností funkce. Podle těchto parametrů je státní úředník zařazen do skupiny A nebo B a posléze do příslušné platové třídy. Pokud je starosta zvolen v několika obcích, jeho plat se vypočítává podle součtu obyvatel spravovaných obcí. [LKombesG §1–§10] Průměrný hrubý měsíční plat starosty města nad 20 000 obyvatel se pohybuje mezi EUR 10 000 do EUR 14 000. [Citymayors 2020] V porovnání se soukromým sektorem je ovšem plat státních úředníků podprůměrný. [Scholz 2004] Starostové v municipalitách s více než 500, ale méně než 2,000 obyvateli mohou být dle statutu municipality a na základě souhlasu zastupitelstva také zařazeni

do plného pracovního poměru na dobu určitou nebo mohou zůstat čestnými starosty. Čestní starostové v municipalitách s méně než 500 obyvateli vykonávají svou funkci bez úvazku dobrovolně, případně mají dle statutu municipality nárok na kompenzaci drobných nákladů spojených s funkcí. [Brugger 2020]

10. Volební účast

Obecně platí pro BW, stejně jako pro všechny spolkové země SRN, že čím blíže jsou komunální volby těm zemským, spolkovým či evropským, tím vyšší je volební účast. [Vetter 2020] Nejnižší volební účast od 90. let v komunálních volbách v BW byla 49,1 % v roce 2014, od roku 2016 opět mírně vzrůstá.[Schwarz 2018] Nízkou účast dle akademických odhadů ovlivňuje také důvěra obyvatelstva v dobré politické řízení, které na komunální úrovni dlouhodobě zastupují Křesťanští demokraté (CDU) a nepolitické Sdružení svobodných voličů (*Freie Wähler Landesverband Baden-Württemberg*), které je také zastřešující, poradní a servisní organizací pro lokální nezávislé kandidáty na starosty. [Rademacher 2019] Níže uvedená tabulka představuje porovnání volební účasti v komunálních volbách ve spolkových zemích západní SRN.

Graf 1: Volební účasti srovnání



(Federal election = federální volby, BW = Bádensko-Württembersko, BY = Bavorsko, HE = Hesensko, NS = Dolní Sasko, NW = Severní Porýní-Vestfálsko, RP = Porýní-Falc, SL = Sársko, SH = Šlesvicko-Holštýnsko)
 Zdroj: Vetter, data jsou součástí připravované publikace a byla poskytnuta v rámci rozhovoru s autorkou, 2020.

Volební účast u přímých voleb starostů není ze zákona centrálně zaznamenávána, jako je tomu v případě voleb do zastupitelstev. Volby starosty jsou místní volební událostí a jsou oznámeny veřejnosti formou vyvěšení na úřední desce, webových stránkách municipality, či v televizních zprávách, zpravidla ovšem bez historie, ze které by se dalo čerpat pro vytvoření ucelené statistiky. [Schwarz 2018: 3] Jediný akademický zdroj k dlouhodobé volební účasti u přímé volby starostů je dataset T. Schwarze, který od roku 2010 sbíral zmínky o přímé volbě starostů ve Státním věstníku pro Bádensko-Württembersko na základě municipalitami dobrovolně zaznamenaných výsledků. Dle tohoto výzkumu byla v letech 2010 až 2017 volební účast ve volbách starostů BW v průměru 44,4 %. Průměrný rozsah účasti v jednotlivých letech se pohybuje od 39,4 % (2015) do 48,5 % (2016). Nejvyšší průměrné hodnoty se vyskytují v letech, ve kterých se konaly zemské volby (2016) nebo federální volby (2013 a 2017).

Tabulka 3: Volební účast v přímé volbě starostů (v %) (Podle velikosti obcí, počet obyvatel)

rok	Celkem	pod 2000	od 2000 do 5000	5000 až 10000	10000 až 20000	20000 až 50000	50000 až 100000	100000 až 500000	500000 a více
2017	47,5	63,0	56,1	53,7	55,7	40,7	35,9	38,6	-
2016	48,5	63,2	58,2	46,2	49,3	43,5	-	-	-
2015	39,4	61,7	53,4	46,1	39,3	32,9	-	34,0	-
2014	41,1	60,7	54,8	51,3	43,2	32,2	40,4	29,5	-
2013	47,6	67,5	60,7	48,3	49,3	42,1	33,0	-	-
2012	45,2	65,0	53,1	46,7	46,4	38,7	40,1	42,2	46,7
2011	44,1	59,1	57,0	48,1	48,5	45,5	20,2	23,8	-
2010	45,6	63,7	51,2	48,6	40,8	40,6	41,0	45,2	-
celkově	44,4	63,0	55,1	48,3	46,1	39,2	36,7	36,1	46,7

Zdroj: Schwarz 2018.

Volební účast v přímých volbách klesá také s rostoucí velikostí municipality (stejně jako volební účast ve volbách do místního zastupitelstva). Zatímco průměrná účast v municipalitách nad 5,000 obyvatel je pod 50 %, v municipalitách s méně než 2 000 obyvateli je průměrná účast 63 %. Nejnižší míra účasti je zaznamenávána ve městech mezi 50 000 a 100 000 obyvateli (36,7 %) a ve městech nad 100 000 obyvatel (36,1 %). [Schwarz 2018: 5] Ženy jsou v přímé volbě aktivnější, podobně jako starší voliči (průměrně ve věku nad 50 let). Volební účast nejmladší kategorie voličů je trvale nízká, i přes snížení věku oprávněného voliče v komunálních volbách na 16 let v roce 2013. [Schwarz 2018: 6–7] Volební účast je vyšší v nových volbách v případě

neuskutečnění výběru starosty v první přímé volbě. V letech 2010 až 2017 se nové volby konaly ve 123 municipalitách BW a účastnilo se o 4 % více voličů než v prvních volbách. [Schwarz 2018: 12] K volbám také přichází více voličů, pokud stávající starosta již nekandiduje, nebo pokud je kandidátů více. Aktivní voliči se zajímají především o environmentální témata, tj. více reagují na kampaně zaměřené na klima, parkování, udržitelnost a ekologii. Zároveň se do voleb propisují zemská, spolková a celostátní témata, která voliče přitahují, a to především migrační krize a politika EU. Radikalizace či nacionalizace voličů je nízká, vzhledem k tradici kandidatury pouze individuálních nestranických kandidátů. [Vetter 2020; Kuhn, Vetter 2013] Přímá volba starostů v BW má v současné době průměrnou volební účast kolem 44 %. Z předchozí analýzy je zřejmé, že přímá volba nemá stejný mobilizační účinek jako volby na komunální (a vyšší) úrovni. Starostové tradičně nejsou vnímání jako političtí aktéři, tudíž v menších municipalitách nemají většinou ani finanční prostředky a mediální podporu pro vedení kampaně. Významná role starosty v řízení municipality pravděpodobně není dostatečně silným faktorem pro zvýšení volební účasti.

11. Podíl odvolaných starostů

V BW nelze odvolat starostu z vůle zastupitelstva nebo občanů, ale pouze rozhodnutím správního soudu iniciovaným zemským ministerstvem vnitra, pokud došlo k protizákonnému pochybení při výkonu funkce. Zákonem není stanovena povinnost shromažďovat data o případech takového ukončení funkce. Dle názorů expertů došlo od 90. let přibližně k deseti případům odvolání starosty. V souvislosti s těmito případy se většinou otevřela diskuze o změně místní ústavy a umožnění jiných forem odvolání. Podobná reforma zatím ovšem realizována nebyla a pokračuje tradice místního uspořádání se silným postavením starostů, ke kterému náleží i omezená možnost jeho odvolání z funkce. [Brugger 2020; Rademacher 2019]

12. Případné kohabitace

Případné kohabitace v komunálních vládách nejsou definovaným problémem, vzhledem k apolitické konsensuální formě rozhodování. Dle rozhovorů s experty dochází k situaci zvolení starosty, kterého při volbách podporovala jedna strana, a ke zvolení zastupitelstva, v němž drží většinu jiná strana, většinou jen ve velkých městech. Příkladem je funkční období zastupitelstva Stuttgartu v letech 2014–2019, kde starostu podporovala strana Zelených, zatímco většinu v zastupitelstvu drželi konzervativci. I přes tuto skutečnost fungovaly rozhodovací procesy bez

problémů a veškeré důležité (především rozpočtové) otázky byly konsensuálně projednány a většinou schváleny ve spolupráci obou frakcí. [Kotz 2019]

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Přímá volba starostů a obecně celý systém místní samosprávy je v BW aktivně řešené téma na akademické i politické úrovni. Snaha zefektivnit chod úřadů a zprofesionalizovat veřejnou politiku (především reformami typu New Public Management) se odráží například ve vysokém počtu středních a vyšších odborných škol s hlavním výukovým oborem „management ve veřejné správě“, z nich nejznámější jsou vysoké školy ve městech Kehl a Ludwigsburg. Z těchto škol se rekrutuje nejvíce kandidátů na starosty, i když počet studujících dlouhodobě klesá (v 90. letech byl průměrný počet studentů 800, po přelomu tisíciletí již pod 500). [Scholz 2004: 5] Nejvíce úspěšných kandidátů na starostu ve městech nad 50 000 obyvatel má právnické vzdělání, v menších městech jsou to kandidáti se vzděláním ve veřejné správě a dále se vzděláním v ekonomických a manažerských oborech. [Bogumil, Holtkamp 2013: 106; Vetter 2020] V případě malých obcí je pro úspěch kandidáta také důležitý vztah ke komunitě a předchozí vazby s místními voliči. Průměrný věk starostů v BW je 52 let. Silné zastoupení má i věková skupina 35–40 let a 40–50 let. [Bogumil, Holtkamp 2013: 105–107] Úspěšného starostu nevytváří pouze vzdělání nebo profesní kariéra, ale musí i být charismatickou a důvěryhodnou osobností. Dle ankety mezi samotnými starosty BW je 92 % všech respondentů toho názoru, že o tom, zda je kandidát dobrým starostou, rozhoduje osobnost člověka. Starosta má být člověkem, *který má blízko k občanům, člověk se zkušeností ve správě, nezávislý nestraník, který dokáže rychle vyhodnotit šance, člověk odolný vůči odporu s vlastní politickou koncepcí. Oproti tomu klade jen malý důraz na stranickou linii a stranickopolitickou podporu.* [Wehling, Siewert 1987: 107]

Zatímco ženy tvoří téměř 2/3 z celkového počtu zaměstnanců v místní administrativě a přibližně 70% studujících na výše zmíněných vysokých školách pro veřejnou správu, jejich ambice na kandidaturu v přímé volbě jsou nízké. Jen 6,8% všech starostenských voleb v letech 2010 až 2015 vyhrály ženy. V téměř každé třetí volbě, ve které kandidovala žena/ženy, byla zvolena starostka. V přímé volbě starostů v BW zvítězila žena poprvé v roce 1991, v roce 2020 bylo starostek v municipalitách pouze přibližně 40. [Brugger 2020] Stranická příslušnost u starostek je ještě méně častá než u kolegů starostů. [Schwarz 2016: 20–21; Scholz 2004: 5–6] Starostové jsou ovšem obecně minimálně zatíženi politickým vlivem z vyšších úrovní vlády, i

když jsou podporováni určitou politickou frakcí. Konsensuální politické rozhodování a důvěra v místní řízení tedy funguje jak horizontálně, tak vertikálně. [Kubler, Michel 2006]

Zájem kandidátů o post starosty dlouhodobě mírně klesá. Funkce sice přináší velký vliv na místní politiku, ale za cenu omezení osobního a rodinného života, značné časové náročnosti a velké zodpovědnosti. [Schoch 2019] V menších municipalitách jsou kompetence starosty omezeny rozpočtem, pokud nemá dostatek financí na samostatné řízení municipality, musí se zavázat spolupráci s okolními municipalitami a v této spolupráci zároveň uhájit zájmy své obce. V menších municipalitách je sice tradice váženého starostenského úřadu více zakořeněná, ovšem není mnoho kandidátů, kteří by o tuto pozici v odlehlých lokalitách usilovali, pokud z komunity přímo nepochází. Přibližně 20% starostů vyrostlo v obci nebo ve městě, ve kterém pak kandidovali na post starosty. [Holtmann, Rademacher, Reiser 2017: 8]

Ve větších municipalitách s více úkoly v přenesené působnosti musí starosta navíc ovládat právní předpisy a ručit za zákonnost řízení. Udržet tradici konsensuální politiky není jednoduché a politický tlak zastupitelských frakcí je pro práci starosty další překážkou. [Scholz 2004: 3–5] Anketa Svazu starostů BW poukazuje, že starostové nechtějí věnovat celý profesní život funkci – po prvním funkčním období již nekandiduje přibližně 13% starostů, po druhém 27%, a 30% po třetím funkčním období. Přibližně 70% starostů nechce ve funkci zůstat až do důchodového věku, jak bylo ještě v 90. letech zvykem. [Scholz 2004: 3–5] Je také větší tendence veřejnosti a médií prosazovat nové a mladé kandidáty v komunální politice. [Egner 2019] Pokud už se ovšem starosta rozhodne kandidovat i na další funkční období, většinou je opět zvolen (v letech 2010-2015 proběhlo znovuzvolení v 65% voleb). [Schwarz 2016: 5] Čím větší je municipalita, tím je obvykle více kandidátů, zároveň ale data ukazují dlouhodobý pokles zájmu o pozici starosty napříč municipalitami a počet kandidátů klesá i ve velkých městech. [Schwarz 2016: 12]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Dopady přímé volby na samosprávu jsou významné, vzhledem k tomu, že starosta je nejen hlavou exekutivy obce a realizuje usnesení zastupitelstva, ale zastupitelstvu i jeho výborům předsedá a připravuje program jednání. Zároveň je na komunální úrovni tradicí vzájemný respekt, a to jak ve vztahu mezi starostou a zastupitelstvem, tak mezi starostou a radními, kteří

jsou vybírání a voleni zastupitelstvem. Pokud jsou v zastupitelstvu utvořeny politické frakce, složení radních je má poměrně reflektovat (v závislosti na statutu každé municipality).

Mezi německými spolkovými zeměmi je v BW specifická právě starostova oficiálně apolitická role – až 58% je bez politické příslušnosti. Většina starostů spojených s politickou stranou patřila v letech 2010–2015 k CDU (73%), SPD (15%), Sdružení voličů (7%), FDP (3%) a straně Zelených (2%). [Schwarz 2016: 13] Apolitičnost je důsledek nominačního systému, ve kterém kandidáti sbírají podpisy občanů a nominují se individuálně, a zároveň důsledek nesouběžných funkčních období starosty a zastupitelstva. Pokud jsou členy politické strany, po zvolení se většina starostů oficiálně distancuje od stranické politiky. V praxi ovšem starostové většinou mají při výkonu funkce podporu jedné nebo více zastupitelských frakcí, i pokud se s politickou stranou před kandidaturou nespojovali. I v místních zastupitelstvech bývá většina členů nezávislých a spojování do frakcí může odpovídat programu politických stran, ale i společným tematickým zájmům. [Wehling 2010: 21–22] Charakteristickým rysem místní samosprávy BW je konsensuální politika, kterou má zajišťovat starosta formou individuálních jednání se zastupiteli ve výborech nebo se zastupitelskými frakcemi, a která podléhá potřebám obce, nikoli politickému programu. S velikostí obce přirozeně exponenciálně roste profilování aktérů komunální politiky podle politických programů existujících stran, ale podpora těchto stran je neoficiální a neměla by mít vliv na starostovo řízení obce. [Egner 2019] Dopadem tohoto systému je intenzivní sebe-propagační kampaň, ve které musí nejen kandidáti, ale i zvolení starostové kontinuálně bojovat o přízeň a důvěru občanů. Ačkoliv je pozice starostů v BW silná a není možné je odvolat občany nebo zastupitelstvem, tento model místní správy je dlouhodobě stabilní a efektivní díky politické nestrannosti starostů a jejich snaze o znovuzvolení, která v tomto systému přímé volby zaručuje odpovědné řízení. [Vetter 2020; Egner 2019; Kotz 2019]

15. Zdroje

Legislativa

GemO BW – Gemeindeordnung für Baden-Württemberg in der Fassung vom 24. Juli 2000 (Nejaktuálnější úplné znění, které je k dispozici k 6. 10. 2020) / Místní ústava spolkové země Baden-Württemberg. Překlad dle FSV UK.

GrundG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (verze v anglickém jazyce) / Ústava Spolkové republiky Německo.

KomWG BW– Kommunalwahlgesetz für Baden-Württemberg in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. September 1983 (Nejaktuálnější úplné znění, které je k dispozici k 6. 10. 2020) / Místní volební zákon spolkové země Baden-Württemberg.

LkomBesG – Gesetz über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der Landräte, der hauptamtlichen Bürgermeister und der Beigeordnete vom 9. November 2010. / Zákon o platech ve státní a veřejné službě spolkové země Baden-Württemberg).

Verf BW– Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (Nejaktuálnější úplné znění, které je k dispozici k 1. 12. 2015) / Ústava spolkové země Baden-Württemberg. Překlad dle autorky.

Akademické zdroje

Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. 2013.

Egner, Björn „Directly elected mayors in Germany: leadership and institutional context.“ In D. Sweeting (ed.) *Directly Elected Mayors in Urban Governance*. Bristol. Public Policy Press. 2017: 159–179.

Holtmann, Everhard & Rademacher, Christian & Reiser, Marion. *Kommunalpolitik*. Springer VS. Weisbaden. 2017.

Klein, Alexandra. „Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg.“ *Wahlbeteiligung, Wahltypen und Sozialprofi*. 1. Stuttgart. 2013.

Kubler, Daniel & Michel, Pascal. „Mayors in vertical power relations.“ In Back, H., Heinelt, H., Magnier, A. (eds.). *The European Mayor*. Weisbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 2006: 221–245.

Kuhn, Sabine & Vetter, Angelika. „Die Zukunft der nationalen Parteien vor Ort.“ In: O. Niedermayer, B. Höhne & U. Jun (eds.). *Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie und Bürgerprotest*. Springer VS. Weisbaden. 2013.

Scholz, A. *Oberbürgermeisterinnen in Deutschland*. Deutscher universitäts-verlag. Frankfurt. 2004.

Schwarz, Thomas. „Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg: Eine Analyse auf der Basis der Wahlen von 2010 bis 2015 Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg.“ *Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft* 8. 2016: 197–227.

Schwarz, Thomas. „Die Wahlbeteiligung bei Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg 2010 bis 2017.“ *Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft* 12. 2018: 333–346.

Trefs, Matthias. „Voter confusion in German federal elections: The Baden-Wuerttemberg electoral system as a possible alternative,“ *German Politics* 12 (3). 2003: 82–106.

Vetter, Angelika. *Institutionen und lokale Wahlen – Wo bleiben die Wähler? Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. Wiesbaden. 2008.

Wehling, Hans Georg. „Kommunalpolitik in Baden-Württemberg.“ In Kost, A.; Wehling, H. G. *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: eine Einführung*. 2., aktualisierte und überarbeitete Aufl. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Weisbaden. 2010: 19–39.

Wehling, Hans Georg & Siewert, Hans Jörg. *Der Bürgermeister in Baden-Württemberg*. 1987. Herausgeber. Stuttgart. 1897.

Wollmann, Hellmut. „The directly-elected executive mayor in German local government.“ In Berg, R., Rao, Nirmila (eds.) *Transforming Local Political Leadership*. Palgrave. 2005.

Wollmann, Hellmut. „The directly-elected mayor in the German Länder–introduction, implementation and impact.“ *Public Money & Management* 34 (5). 2014: 331–337.

Internetové zdroje

Die Kreistagswahlen in Baden-Württemberg. 9/2018. Dostupné na: <https://www.kommunalwahl-bw.de/kreistagswahlen#c44081>, [online]. [citováno 12. 5. 2020].

Landkreise. Dostupné na: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/landkreise/>, [online]. [citováno 20. 5. 2020].

Organe des Landkreistags. Dostupné na: <http://www.landkreistag-bw.de/landkreistag/organe-des-landkreistags/>, [online]. [citováno 19. 5. 2020].

Politik und Verwaltung. Dostupné na: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/>, [online]. [citováno 20. 4. 2020].

Regierungsbezirke. Dostupné na: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/regierungspraesidien/>, [online]. [citováno 10. 4. 2020].

Regionen. Dostupné na: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/unser-land/verwaltung/regionen/>, [online]. [citováno 10. 4. 2020].

Salaries of German mayors. 2021. Dostupné na: <http://www.citymayors.com/mayors/german-mayors.html>, [online]. [citováno 20. 5. 2021].

Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg. Dostupné na: <https://www.kommunalwahl-bw.de/staedte-und-gemeinden/>, [online]. [citováno 10. 4. 2020].

Rozhovory

Alexander Kotz, člen zastupitelstva města Stuttgart a předseda zastupitelské frakce CDU, v rozhovoru s autorkou, listopad 2019.

Dr. Christian Rademacher, University of Passau, Institute for social sciences, v rozhovoru s autorkou, listopad 2019.

Guenther Schoch, manažer odboru turistiky a lázeňství města Baden-Baden, v rozhovoru s autorkou, listopad 2019.

Norbert Brugger, Städtetag Baden-Württemberg, člen výkonného výboru a administrativní ředitel pro sociální oblast, v rozhovoru s autorkou, únor 2020.

Prof. Dr. Angelika Vetter, University of Stuttgart, Institute for social sciences, Department of Political Science and Political Sociology, v rozhovoru s autorkou, únor 2020.

Prof. Dr. Björn Egner, Technical University Darmstadt, Institute of political science, v rozhovoru s autorkou, říjen 2019.

H) Braniborsko, Spolková republika Německo¹⁴⁰¹⁴¹

(Land Brandenburg, Bundesrepublik Deutschland)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	413 obcí (z toho 138 unitárních a 4 města obsahující okres)
Implementace přímé volby:	od r. 1993 (všechny obce)
Volební systém:	dvoukolový většinový systém (15% klausule, princip absolutní většiny v prvním kole, princip relativní většiny v druhém kole)
Exekutivní model:	uvolněný starosta je jediným výkonným orgánem obce (neuvolněný starosta předává exekutivní kompetence řediteli úřadu sdružení obcí)
Odvolání starosty:	referendum iniciované obyvateli (25%, 20%, 15%) nebo zastupitelstvem (² / ₃)

Dle pravomoci dané ústavou Spolkové republiky Německo (SRN), která umožňuje všem spolkovým zemím vlastní organizaci municipalit a jejich řízení, jsou veškeré náležitosti braniborského municipálního uspořádání upraveny braniborským místním volebním zákonem (*Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz*) a braniborskou místní ústavou (*Kommunalverfassung des Landes Brandenburg*). Přímá volba starostů v Braniborsku byla zavedena v roce 1993 důsledkem plošných reforem po znovusjednocení Německa. Cílem reforem bylo následovat jižní spolkové země (Bavorsko a Bádensko-Württembersko), které přímou volbu zavedly už v 50. letech, a svěřit vedení municipalit do rukou starostů-manažerů legitimitou demokratické přímé volby. Po znovusjednocení se z pěti nových spolkových zemí pouze Braniborsko vydalo cestou přibližně odpovídající tzv. severnímu modelu, ve kterém má přímo volený starosta vůči zastupitelstvu omezenější kompetence. Ostatní čtyři země

¹⁴⁰ Z důvodu lepší čitelnosti je dále uvedeno označení starostů jen v mužském rodě.

¹⁴¹ Z důvodu lepší čitelnosti jsou v textu použity pro politické orgány a aktéry ekvivalenty německých pojmů v českém jazyce, vzhledem k tomu, že doslovný překlad z německého jazyka je v některých případech zavádějící.

aplikovaly modely přímé volby podobné tzv. jižnímu (baden-württemberskému) modelu. [Egner 2017: 165–166, 174]

V souvislosti s reformou přímé volby na Braniborsko také nejvíce dopadl dlouhodobý německý reformní trend slučování municipalit. Počet německých municipalit se za posledních 120 let snížil z 45 475 (v roce 1900) na současných 10 848 (v roce 2019). Více než 76 % německých municipalit tak postupně ztratilo svou autonomii. [Franzke 2019b; Bogumil, Holtkamp 2013: 27] V případě Braniborska ubyla v letech 1993 až 2003 více než polovina samostatných municipalit, což je největší úbytek mezi všemi spolkovými zeměmi. [Franzke 2019a: 11] Snahou reformy slučování bylo vytvořit soběstačné územní celky s udržitelným politickým zastoupením a exekutivou řízenou starosty-manažery. Dle názorů expertů bude ke slučování docházet i nadále, i když pravděpodobně již v menší míře. [Franzke 2019b]

Vzhledem k protestům místního obyvatelstva proti slučování, které i nadále zůstává v kompetenci braniborského ministerstva vnitra, byla dalším reformním krokem představena možnost vstoupit do sdružení místních samospráv se společným obecním úřadem (dále jen „sdružení“). Municipalita si v rámci sdružení zachovává samostatnost, přímo voleného (neuvolněného) starostu a politickou reprezentaci, ovšem za podmínky přenesení své administrativy do společného úřadu sdružení. Pro další analýzu přímé volby starostů je tak nutné rozlišovat mezi unitárními obcemi s nejméně 15 000 obyvateli s uvolněným starostou, sdruženími obcí s neuvolněnými starosty, a okresními městy řízenými primátory, v nichž je sdružená municipální a okresní administrativa. Níže uvedená tabulka zobrazuje detailní popis tohoto rozdělení v Braniborsku.

Tabulka 1: Administrativní rozdělení Braniborska

Typ	Unitární municipalita	Sdružení obcí	Okresní město
Politický status	Samosprávný územní celek se zastupitelstvem a uvolněným starostou	Sdružení z různého samostatných s vlastními a neuvolněnými starosty	složené z počtu municipalit s dodatečnou zastupitelstvy pravomocí řídit okres
Administrativa	Řízená starostou (<i>Bürgermeister</i>)	Společná sdružení	pro celé řízená Řízená primátorem (<i>Oberbürgermeister</i>)

		předsedou zvoleným členskými municipalitami	
Vztah k okresu	Součástí okresu	Součástí okresu	Obsahuje okres
Převažující výskyt	Předměstí	Periferní a rurální oblasti	Města

Zdroj: Franzke 2019a: 12.

Tabulka 2: Přehled municipalit v Braniborsku podle počtu obyvatelstva

Zdroj: Bogumil, Holtkamp 2013: 24–25.

V Braniborsku je celkem 413 municipalit, z nichž je 138 unitárních. [Kommunale Verwaltungsstruktur]. Municipality s počtem obyvatel mezi 500 a 1000 jsou zastoupeny nejvíce, je jich téměř 32%, jen 1% tvoří municipality nad 50 000 obyvatel. [Bogumil, Holtkamp 2013: 24-25] Unitární municipality v Braniborsku se stejně jako ve zbytku SRN vykytují především na předměstí. Sdružení je celkem 52, a sdružují celkem 271 municipalit především v periferních a rurálních oblastech. Sdružení obsahuje vždy nejméně 3 sousedící municipality v rámci jednoho okresu a dohromady nejméně 5 000 obyvatel. [BbgKVerf §133] V Braniborsku je celkem 14 okresů a 4 města obsahující okres– Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) a Potsdam, ve kterých nese starosta úřední označení „primátor“. Braniborský místní volební zákon a místní ústava upravuje vládu každého z výše uvedených municipálních uspořádání, včetně volby, kompetencí a organizace úřadu přímo volených starostů/primátorů a přímo volených neuvolněných starostů. Obecně je funkcí municipalit zajišťovat ekonomický, sociální a kulturní rozvoj svého obyvatelstva a území, přičemž kromě přenesené působnosti musí vykonávat i další úkoly svěřené braniborským ministerstvem vnitra. [BbgKVerf §2]

1. Volební systém

Kandidátem na uvolněného starostu nebo primátora mohou být všechny osoby, které jsou oprávněnými voliči, jsou občany SRN nebo občany Evropské unie (EU), dosáhly osmnáctého roku života v den voleb, a mají trvalý nebo obvyklý pobyt na území SRN.

Nelze zvolit kandidáta,

(1) který v důsledku verdiktu soudu nemá volitelnost nebo způsobilost k zastávání veřejných funkcí, byl odstraněn z poměru státního zaměstnance,

(2) kterému byl odebrán výsluhový důchod nebo proti kterému bylo v řízení odpovídajícím disciplinárnímu řízení Evropskou unií, jiným členským státem Evropské unie nebo v jiném smluvním státě Dohody o Evropském hospodářském prostoru uloženo příslušné opatření,

(3) který byl z důvodu úmyslného činu německým soudem nebo soudní mocí jiného členského státu Evropské unie nebo jiného smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru odsouzen k trestu odnětí svobody, v jehož důsledku by státní zaměstnanec pozbyl práva státního zaměstnance,

(4) který v důsledku verdiktu soudu nemá hlasovací právo, je v psychiatrické léčebně dle trestního zákoníku, nebo v důsledku verdiktu soudce nemá způsobilost nebo schopnost zastávat veřejnou funkci v SRN nebo v Evropské unii. [BbgKWahlG §65]

Kandidáty na neuvolněného starostu mohou být všechny osoby, které jsou oprávněnými voliči, občany SRN nebo občany EU, dosáhly osmnáctého roku života v den voleb, a mají trvalý nebo obvyklý pobyt v dané municipalitě minimálně tři předchozí měsíce. Nelze zvolit kandidáta, který v důsledku verdiktu soudu nemá hlasovací právo, je v psychiatrické léčebně dle trestního zákoníku, nebo v důsledku verdiktu soudce nemá způsobilost nebo schopnost zastávat veřejnou funkci v SRN nebo v Evropské unii. [BbgKWahlG §11]

Počet období ve funkci není nijak omezen. Věk pro kandidaturu se snížil v lednu 2016 z původních 25 let na 18 let. Zároveň byla odstraněna horní věková hranice pro kandidaturu. Žádné přechozí politické ani profesní zkušenosti nejsou podmínkou pro funkci starosty. [BbgKWahlG §65]

Kandidátní listiny pro volbu všech starostů musí být předloženy do 66. dne před volbami. [BbgKWahlG §69] Pokud jeden z nominovaných kandidátů zemře po schválení kandidátní listiny před konáním voleb, volby se odloží a uskuteční se do dvou měsíců od jejich původního termínu. Pokud měl kandidát náhradníka, volby se neodkládají a náhradníkovi případnou nominační podpisy původního kandidáta (pokud jsou vyžadovány). [BbgKWahlG §71] Nominovat (jednoho) kandidáta na starostu může buďto politická strana, sdružení, skupina voličů nebo se může zájemce nominovat sám, pokud shromáždí dostatečný počet podpůrných podpisů, určený níže uvedeným koeficientem dle velikosti a populace municipality.

Tabulka 3: Minimální počet podpisů k nominaci

Počet obyvatelstva	Minimální počet podpisů
do 700	16

700 – 1,500	20
1,500 – 2,500	24
2,500 – 5,000	32
5,000 – 10,000	36
10,000 – 15,000	44
15,000 – 25,000	56
25,000 – 35,000	64
35,000 – 45,000	72
Více než 45,000	80

Zdroj: Autorka dle BbgKWahlG §6, § 69.

Bez podpůrných podpisů mohou kandidovat:

(1) kandidáti, kteří se uchází o znovuzvolení,

(2) kandidáti na kandidátní listině politické strany nebo sdružení, které jsou v den vyhlášení dne konání voleb zastoupeny od posledních voleb bez přerušení:

a. ve voleném zastupitelstvu nejméně jedním členem nebo,

b. v okresním sněmu příslušného zemského okresu nejméně jedním členem nebo,

c. ve sněmu spolkové země nejméně jedním poslancem nebo,

d. v německém Spolkovém sněmu nejméně jedním poslancem zvoleným za spolkovou zemi Brandenburg,

(3) kandidáti na kandidátní listině skupin voličů, které jsou v den vyhlášení dne konání voleb zastoupeny od posledních voleb bez přerušení:

a. ve voleném zastupitelstvu nejméně jedním členem nebo,

b. v okresním sněmu příslušného zemského okresu nejméně jedním členem,

(4) jednotliví kandidáti, kteří jsou v den vyhlášení dne konání voleb na základě kandidátní listiny jednotlivce členem voleného zastupitelstva nebo okresního sněmu příslušného zemského okresu. [BbgKWahlG §28a, §70]

Uvolnění starostové a primátoři, pro které platí stejná pravidla, jsou voleni na funkční období 8 let. Přímá volba musí být vyhlášena v průběhu posledních pěti měsíců volebního období předchozího starosty. Zákon nestanovuje plošný termín přímé volby uvolněných starostů, ten záleží na potřebách a situaci každé municipality. Uprázdnění v průběhu volebního období je řešeno vyhlášením nových voleb nejpozději do pěti měsíců od data, kdy k situaci dojde. [BbgKWahlG §74] Termín přímé volby v této situaci stanovuje příslušný orgán dohledu a musí se uskutečnit v neděli nebo ve státní svátek. [BbgKWahlG §64]

Neuvolnění starostové jsou voleni na období 5 let vždy současně s místním zastupitelstvem. Jejich funkce začíná současně s ustanovujícím zasedáním zastupitelstva. Uprázdňení v průběhu volebního období z důvodu rezignace, úmrtí, nebo odchodu do důchodu je řešeno hlasováním zastupitelstva, které zvolí dočasného neuvolněného starostu, který je ve funkci až do termínu řádných voleb. Pokud je neuvolněný starosta odvolán, konají se do pěti měsíců nové volby, ve kterých občané zvolí nového starostu po zbytek volebního období zastupitelstva. Nový starosta zůstává ve funkci i pro nadcházející volební období, pokud je zvolen nejdříve rok před koncem volebního období stávajícího zastupitelstva. [BbgKWahlG §73] Termín přímé volby neuvolněných starostů je vyhlášen ministerstvem vnitra. Od roku 2014 jsou v Braniborsku volby do zastupitelstva (tj. i přímá volba neuvolněného starosty) obvykle spojeny s volbami do Evropského parlamentu, jako ve většině německých municipalit. [Holtmann, Rademacher, Reiser 2017: 2]

Volební systém pro oba typy starostů je většinový s minimálně 15% oprávněných voličů hlasujících pro vítěze. Pokud z prvního kola volby nevzejde vítěz s absolutní většinou hlasů, do druhého kola postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. V případě, že dva nebo více kandidátů obdrželi stejný počet hlasů, předseda volební komise z těchto vylosuje kandidáta, který postoupí do druhého kola. Druhé kolo se musí uskutečnit v rozmezí dvou až pěti týdnů od prvního kola. V druhém kole zvítězí kandidát, který obdrží relativní většinu hlasů a zároveň více než 15% hlasů oprávněných voličů. V případě, že ani v druhém kole není zvolen starosta, zodpovědnost volby přejde na zastupitelstvo, stejně jako řešení případných námitek k přímé volbě. Pokud se voleb účastní pouze jeden kandidát, je zvolen v případě, že pro něj hlasovalo minimálně 15% oprávněných voličů. V takovém případě kandidátní listina obsahuje jméno kandidáta a možnost volby „Ano“ a „Ne“. Pokud většinu hlasů neobdrží, zodpovědnost volby přejde také na zastupitelstvo. V případě, že kandidát na starostu v přímé volbě není žádný nebo všichni kandidáti odstoupí, zvolí starostu taktéž zastupitelstvo. [BbgKWahlG §72, §75, §80]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Zastupitelstvo je voleno na funkční období 5 let. Kandidovat mohou občané SRN nebo EU starší 18 let. [BbgKWahlG §11] Kandidátní listiny mohou předkládat politické strany, volební sdružení nebo skupiny voličů. Každá listina musí být podepsána minimálním počtem voličů dle velikosti obce. Toto pravidlo se nevztahuje se na subjekty, které byly doposud zastoupeny v zastupitelstvu. [BbgKWahlG §28a] Při volbách do zastupitelstva mají voliči možnost vhodit

3 hlasy s možností panašování a kumulování hlasů. Kandidátní listiny jsou otevřené a zastoupení poměrné. [BbgKWahlG §5] Mandáty se alokují metodou Hare/Niemeyer. [BbgKWahlG §48]

Vztah starosty k zastupitelstvu je definován jeho uvolněnou nebo neuvolněnou funkcí. Neuvolněný starosta je členem a zároveň i předsedou zastupitelstva. Jeho práva a povinnosti v rámci zastupitelstva jsou stejné jako u ostatních zastupitelů. Vykonává svou činnost dobrovolně a jeho dodatečnými povinnostmi je informovat obyvatelstvo o důležitých komunitních záležitostech a zastupovat obec ve výboru shromáždění obcí. [BbgKVerf §51] Zastupitelstvo může vznést námitku proti rozhodnutí výboru shromáždění obcí, pokud rozhodnutí ohrožuje obec. *Námitka musí být vznesena ve lhůtě tří týdnů po obdržení rozhodnutí u neuvolněného starosty písemně a musí být zdůvodněna; byl-li neuvolněný starosta přítomný při rozhodování, začíná lhůta v den po přijetí rozhodnutí. Námitka má odkladný účinek vůči všem obcím a vede ke zrušení rozhodnutí, když výbor shromáždění námitku neodmítne ve lhůtě jednoho měsíce; rozhodnutí o odmítnutí vyžaduje dvoutřetinovou většinu zákonného počtu členů výboru.* [BbgKVerf §137] Zastupitelstvo v případě potřeby může také zvolit jednoho nebo více jeho zástupců starosty (nikoliv radních), kteří přebírají veškeré povinnosti neuvolněného starosty, pokud je není schopen plnit. Pokud dojde k situaci, že ani starosta, ani žádný jeho zástupce není schopen plnit svou funkci, či z funkce odstoupil, zastoupí ho nejstarší člen zastupitelstva do té doby, než zastupitelstvo zvolí nové zástupce starosty. [BbgKVerf §52]

Uvolněný starosta připravuje a realizuje usnesení zastupitelstva a je povinen zastupitelstvo informovat o všech důležitých záležitostech. [BbgKVerf §54] Je členem zastupitelstva s hlasovacím právem, ale nesmí být součástí žádné politické frakce, aby byla zajištěna jeho nestrannost. [BbgKVerf §27, §32] Zastupitelstvo je odpovědné za záležitosti obce a je pro starostu kontrolní, služebně nadřízený a nejvyšší nadřízený orgán. [BbgKVerf §61]

Zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat v následujících oblastech:

- (1) všeobecné zásady, podle kterých má být prováděna správa (...),
- (2) hlavní stanovy a jednací řád zastupitelstva,
- (3) tvorba výborů, určení rozdělení mandátů a složení výboru (...),
- (4) volba starosty, pokud není volen přímo občany a volba členů výkonného orgánu obecní samosprávy,

- (5) vypracování všeobecných zásad k plánování a rozvoji lidských zdrojů/obecních zaměstnanců v rámci platných předpisů pro úředníky, pracovněprávních a tarifních předpisů,
- (6) jmenování zástupců obcí v podnicích, spolcích a ostatních zařízeních,
- (7) jmenování vedoucího a kontrolora úřadu pro provádění auditu účetnictví,
- (8) propůjčení a odebrání čestného občanství a čestného titulu,
- (9) vydání, změna a zrušení statutu včetně příloh, územního plánu, ostatních místních předpisů a sazebníku poplatků,
- (10) zavedení a změna erbu, vlajky a služební pečeti,
- (11) změna hranic obcí, pokud zákon nestanovuje jinak,
- (12) rozšíření úkolů úřadu pro provádění auditu účetnictví nad rámec mandatorních úkolů (...),
- (13) pojmenování obydlených částí obcí a na území obce se nacházejících veřejných ulic, cest, náměstí a mostů,
- (14) převzetí nových oblastí působnosti, pro které neexistuje žádná zákonná povinnost, jakož i přenesení úkolů na jiné správní orgány,
- (15) rozpočtové usnesení, schválení roční závěrky a celkové závěrky, udělení absolutoria starostovi, koncepce zajištění rozpočtu,
- (16) souhlas s výdaji a výplatami nad rámec nebo mimo rámec plánovaných výdajů a výplat,
- (17) úkony týkající se dlouhodobého majetku obce, ledaže se jedná o úkon průběžné správy nebo hodnota majetku nedosahuje částky stanovené v hlavním statutu,
- (18) uzavření narovnáání, pokud se nejedná o úkony průběžné správy,
- (19) zřízení, převzetí, rozšíření, omezení a likvidace veřejných zařízení,
- (20) zřízení, převzetí, rozšíření, omezení a likvidace vlastních podniků,
- (21) založení, převzetí, likvidace a prodej podniků (...), jiná změna výše účasti a změna účelu a předmětu podnikání,
- (22) druh a rozsah účasti podniků, v nichž obec drží více než jednu čtvrtinu podílů nebo jejichž společenská smlouva, respektive stanovy společnosti, předpokládají souhlas zastupitelstva, v dalších podnicích,
- (23) změna právní formy podniku (...),
- (24) členství v účelových sdruženích a jiných sdruženích, ve spolcích a asociacích, uzavření partnerství mezi městy a veřejnoprávních dohod ve smyslu zákona o komunální komunitní práci ve spolkové zemi Brandenburg jakož i jejich změna, zrušení a vypovězení,
- (25) všechny ostatní záležitosti, které jsou zastupitelstvu přiděleny právním předpisem k rozhodování. [BbgKVerf §28]

(26) Uvolněný starosta má právo podat stížnost na rozhodnutí zastupitelstva, pokud je přesvědčen, že je v rozporu se zákonem. Stížnost musí být podána neprodleně předsedovi zastupitelstva nejpozději do dvou týdnů od předložení zápisu ze zasedání zastupitelstva obce (...). Zastupitelstvo musí znovu rozhodnout nejpozději na příštím řádném zasedání (...). Není-li usnesení znovu zopakováno, bude považováno za zrušené. Svolání této schůzky je založeno na písemném odůvodnění důvodů stížnosti. Pokud je podle názoru starosty nové rozhodnutí opět protiprávní, musí do dvou týdnů od zasedání opětovně podat námitku předsedovi (...). Na základě obnovené stížnosti musí starosta, s odkazem na různé právní výklady, okamžitě vydat obecnímu úřadu rozhodnutí o tom, zda je nové rozhodnutí nezákonné. Rozhodnutí musí být přijato místním úřadem neprodleně, nejpozději však do tří měsíců ode dne, kdy jsou známy všechny skutečnosti, které jsou pro toto rozhodnutí relevantní. Místní orgán dohledu může ve svém rozhodnutí určit právní důsledky protiprávnosti. [BbgKVerf §55]

Zastupitelstvo v obcích s uvolněným starostou volí svého předsedu (a jeho zástupce), který připravuje program jednání zastupitelstva ve spolupráci se starostou. [BbgKVerf §35] Zastupitelstvo musí být neodkladně svoláno, pokud o to požádá *nejméně 1/5 zákonného počtu zastupitelů obce nebo starosta nebo nejméně 1/10 zákonného počtu zastupitelů obce nebo jedna frakce s uvedením předmětu porady nejdříve tři měsíce po posledním zasedání zastupitelstva. Není-li svolání provedeno, může svolání a oznámení času, místa a programu jednání zasedání provést úřad pro dohled nad obcemi. [BbgKVerf §34]*

Obce s uvolněným starostou mají dále povinnost vytvořit tzv. hlavní výbor, který sestává ze starosty, zastupitelů, které jmenuje zastupitelstvo, a předsedy (pokud jím není starosta). Starosta má v hlavním výboru hlasovací právo a připravuje jeho usnesení. V obcích s neuvolněným starostou, které jsou součástí shromáždění je také možné statutem ustanovit hlavní výbor.

Funkcí hlavního výboru je:

(1) Koordinovat práci výborů mezi sebou navzájem, může ke každému stanovisku jiného výboru vyjádřit vlastní stanovisko vůči zastupitelstvu obce.

(2) Hlavní výbor přijímá rozhodnutí k takovým záležitostem, které nevyžadují rozhodnutí zastupitelstva obce, a které nepřísluší starostovi (pokud se starosta nerozhodne předložit výboru k projednání i jemu svěřené kompetence).

(3) *Hlavní výbor může svoji pravomoc v jednotlivých případech nebo pro skupiny záležitostí přenést na starostu. V jednotlivých případech může předložit záležitosti k rozhodnutí zastupitelstvu obce.*

Zastupitelstvo obce má právo o rozhodnutích hlavního výboru hlasovat nebo může určit, které kompetence mu přenechá. [BbgKVerf §28, §50]

V Braniborsku se uplatňuje mezi spolkovými zeměmi unikátní tzv. *two top agent steering*, kdy jsou kompetence oficiálně rozděleny mezi uvolněného starostu a zastupitelstvo (potažmo předsedu zastupitelstva). V praxi to ovšem neznamená rovnoměrné rozdělení moci. V menších municipalitách je to důsledek dlouhodobého úbytku agendy zastupitelstev (jako například převod obecního majetku do soukromého sektoru). Ve velkých městech zase studie potvrzují, že i institucionálně slabší starosta může být významným faktorem v rozhodování zastupitelstva – záleží na jeho vyjednávacích schopnostech, podpoře veřejnosti, dobrém vztahu s významnými městskými organizacemi a firmami, a také na podpoře z vyšších úrovní správy. Pokud si je starosta schopen zajistit tuto podporu a uplatňuje možnosti neformálního vlivu, může program a rozhodnutí zastupitelstva více odpovídat jeho záměrům. [Gissendanner 2002]

V braniborském uspořádání vztahů mezi uvolněným starostou a zastupitelstvem nejsou obvyklé politické koalice a předem definované linie rozhodování. Problémy se řeší mezi starostou a zastupitelstvem operativně. Důležité jsou v tomto ohledu zastupitelské výbory, které se ve většině municipalit scházejí i dvakrát měsíčně a starosta má právo na jejich jednání docházet jako host, a dále hlavní výbor, kterého je starosta hlasujícím členem, a jehož účelem je především komunikovat agendu mezi starostou a zastupitelstvem. [Franzke 2019b; BbgKVerf §53]

3. Vztah starosty a exekutivy

Neuvolněný starosta nemá exekutivní kompetence, vyjma spolupůsobení při rychlých nouzových rozhodnutích. Dále zastupuje obec při soudních řízeních a právních a správních úkonech, pokud zastupitelstvo nerozhodne jinak, nebo pokud není pověřen zastupováním ředitel úřadu sdružení obcí. Starosta členem výboru sdružení a jeho vliv na řízení sdružení spočívá v možnosti participace v dočasných komisích, které může výbor dle jednacího řádu zřídit ke kontrole správy sdružení. Dále může starosta jako člen výboru volit ředitele společného obecního úřadu. Ředitel úřadu vykonává pro sdružení funkci hlavního správního úředníka (jako uvolněný státní zaměstnanec se způsobilostí pro vyšší všeobecnou správní nebo

soudní službu nebo srovnatelnou kvalifikací). Nemůže být zároveň starostou nebo členem zastupitelstva obce patřící ke sdružení. Je volen výborem sdružení na dobu 8 let a je povinen účastnit se zasedání výboru, stejně tak má právo na aktivní účast na jednáních zastupitelstev obcí, které jsou sdružení součástí. Výbor rozhodne i o odvolání ředitele, pokud se tak usnesou 2/3 jeho členů. [BbgKVerf §138]

Významné exekutivní kompetence úřadu:

- (1) *Úřad je nositelem úkolů podle pokynů jemu přenesených zákonem nebo nařízením.*
- (2) *Úřad spravuje a podporuje obce patřící k úřadu. Radí jim při převzetí jejich zákonných úkolů a usiluje o jejich plnění.*
- (3) *Úřad zajišťuje vedení pokladny a účetnictví a přípravu sestavení rozpočtových plánů jakož i jejich provádění pro obce patřící k úřadu. K tomu patří také odhad a výběr obecních daní (...).*
- (4) *Úřad plní jednotlivý úkol samosprávy obce (v přenesené působnosti) (...). Zpětné přenesení jednotlivého úkolu lze požadovat, když zastupitelstva všech obcí, které úkol přenesly, o tom rozhodnou a když se poměry, na nichž bylo přenesení založeno, tak zásadně změnily, že od obcí nelze zachování přenesení dále požadovat (...).*
- (5) *Úřad ručí za škody, které obcím patřícím k úřadu vzniknou tím, že úředníci nebo osoby vykonávající práva a povinnosti úřadu při provádění úkolů pro obce patřící k úřadu poruší zaviněně své povinnosti.* [BbgKVerf §135]

Uvolněný starosta je hlavním správním úředníkem obce a dočasným státním zaměstnancem na plný úvazek. Mezi jeho exekutivní povinnosti patří *vykonávat usnesení obecního zastupitelstva a hlavního výboru a vykonávat úkoly, které mu byly svěřeny hlavním výborem, rozhodovat v oblasti povinných plnění podle pokynů a záležitostí, provádět opatření orgánů dohledu, pokud v jednotlivých případech neexistuje diskreční pravomoc, a řídit každodenní správu.* [BbgKVerf §54] Dále má právo učinit rychlé nouzové rozhodnutí v naléhavých záležitostech jejichž řešení nemůže být odloženo do termínu řádně svolaného zastupitelstva. Rozhodnutí je pak zpětně schváleno nebo zrušeno na nejbližším zasedání zastupitelstva. [BbgKVerf §58]

Dalšími představiteli exekutivy v obcích náležících k okresu s více než 15 000 obyvateli a v okresních městech jsou radní/místostarostové (*beigeordnete*). Dle statutu a velikosti municipality může mít uvolněný starosta až 4 radní. Funkční období radních je 8 let. Kandidáti musí mít pro pozici radního odpovídající kvalifikaci a zkušenosti. Alespoň jeden z radních v obcích nad 15 000 obyvatel musí mít *nejméně odbornou způsobilost pro vyšší všeobecnou*

správní nebo soudní službu nebo k funkci soudce nebo jinou srovnatelnou kvalifikaci. Tuto podmínku musí splňovat všichni radní v obcích nad 40 000 obyvatel. [BbgKVerf §59] Pozice radních jsou vypsané veřejně (není nutné v případě, že se o pozici znovu uchází stávající radní a zastupitelstvo se tak usnese). Kandidáti jsou navrženi uvolněným starostou a o jejich schválení hlasuje zastupitelstvo. Pokud starostou navrhovaný kandidát nezíská většinu zákonného počtu zastupitelských hlasů, koná se druhé kolo volby pro kandidáty s nejvyšším počtem hlasů. V druhém kole rozhodne relativní většina hlasů. Pokud se schvaluje pouze jeden kandidát, zastupitelstvo hlasuje formou „Ano“/ „Ne“. [BbgKVerf §40, §61] Radní následně jmenuje starosta a s nástupem do funkce se stávají státními zaměstnanci na plný úvazek a řídí administrativní gesce stanovené starostou. Radní jsou přímo podřízeni starostovi, jakožto hlavnímu správnímu úředníkovi. [BbgKVerf §61] Zároveň v případě potřeby zastupují starostu v jeho funkci a přebírají jeho kompetence, vyjma členství v zastupitelstvu. Pořadí zastoupení určí zastupitelstvo, včetně pozice prvního místopředsedy, který je generálním zástupcem starosty. [BbgKVerf §56] Radní mají právo na aktivní účast na zastupitelstvu a v jeho výborech. Písemný návrh na odvolání radního může podat starosta nebo zastupitelstvo, pokud návrh podepíše většina jeho členů. Radní musí být odvolán, pokud návrh schválí 2/3 zastupitelů. [BbgKVerf §60]

V municipalitách s uvolněnými starosty, ve kterých statut neumožňuje zřídit pozici radního, jmenuje zastupitelstvo na návrh starosty jeho generálního zástupce, který je jedním z vedoucích zaměstnanců administrativy. [BbgKVerf §56] Zástupce přebírá starostovy povinnosti v případě potřeby a má právo na aktivní účast na zasedání zastupitelstva a jeho výborů. [BbgKVerf §60] Schválení kandidáta probíhá stejně jako v případě radních. Zástupce může být také většinou zákonného počtu zastupitelských hlasů odvolán. [BbgKVerf §40]

V municipalitách s neuvolněným starostou nelze jmenovat radní, ale pouze zástupce starosty, vzhledem k tomu, že administrativa obce je převedena do sdružení, a není tak možné svěřit radním řízení exekutivní gesce. Zástupci starosty jsou voleni zastupitelstvem z řad jeho členů, a v případě starostovy indispozice dočasně přebírají jeho kompetence. Funkční období zástupců starosty je souběžné s funkčním obdobím zastupitelstva. [BbgKVerf §52]

4. Rozsah implementace přímé volby

V Braniborsku jsou přímo voleni neuvolnění starostové spadající do sdružení obcí, uvolnění starostové, primátoři okresních měst a okresní správci. Pokud jsou statutem v obci zřízeny městské části, je v rámci městské části občany zvoleno zastupitelstvo, které starostu městské části (*ortsvorsteher*) volí ze svého středu. Jeho funkční období je souběžné s funkčním obdobím zastupitelstva městské části. [BbgKVerf §45]

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Přímá volba na komunální úrovni v Braniborsku má dva pilíře – volbu municipálních starostů a volbu čtrnácti okresních správců (*landrat*), která byla zavedena v roce 2010 s cílem zvýšit volební účast a zájem voličů o okresní politiku. Okresy (*landkreise*) obsahují unitární municipality a sdružení municipalit, které se nachází uvnitř hranic okresu. Funkcí okresů je plnit a přebírat úkoly přesahující pravomoc či kapacitu obcí, poskytovat podporu a poradenství obcím a vykonávat nad správou obcí dohled. [BbgKVerf §122, §132] Do kompetencí okresů patří vedení úřadu práce pro dlouhodobě nezaměstnané a dále budování a provoz zdravotnické, bezpečnostní a dopravní infrastruktury a místní ekonomický rozvoj. V případě, že na zajištění těchto kompetencí nemá okres dostatek financí, může vybírat od municipalit okresní poplatky. [BbgKVerf §130] Starostové velkých měst, která jsou součástí okresu, mohou pro zajištění efektivnějšího řízení samosprávy požádat zemskou vládu o svěřeni určitých okresních kompetencí, na které mají dostatečné kapacitní a finanční schopnosti. [BbgKVerf §1]

Volby do okresního zastupitelstva probíhají každých 5 let současně s volbami do municipálních zastupitelstev stejným volebním systémem. Okresní zastupitelstvo se řídí stejnými pravidly pro vnitřní organizaci jako obecní zastupitelstvo. Okresní správce je volen přímou volbou se stejnými pravidly a stejným volebním systémem jako uvolněný starosta. Jeho funkce probíhá za stejných podmínek (včetně procesu odvolání) jako funkce uvolněného starosty. Volební účast v přímé volbě okresních správců je ovšem nízká i přes významné kompetence správců a personální kapacity okresní administrativy. V letech 2010 až 2017 devět okresů nedosáhlo 15% kvora pro zvolení správce přímou volbou a volba připadla zastupitelstvu. Ve zbytku byl správce zvolen s těsným překročením této hranice. [Gäbler, Rösel 2019: 9]

Mezi významné kompetence okresního správce patří:

(1) Provádí právní, mimořádný a odborný dohled nad obcemi a úřady patřícími do okresu jakož i dohled nad korporacemi, institucemi a nadacemi veřejného práva, nestanoví-li zákon jinak. Je-li v záležitosti, kterou má rozhodnout okresní správce jako dohledový úřad, zapojen okres jako územní samosprávný celek, nastoupí na jeho místo nejvyšší právní, mimořádný nebo odborný dohledový orgán. (...).

(2) Musí při plnění úkolů (...) dbát na rozhodnutí zemské vlády. Musí podávat zprávy o všech událostech, které mají význam pro zemskou vládu. K tomuto účelu se může vhodným způsobem informovat u jiných zemských orgánů; tyto jsou povinny k poskytnutí informace, pokud to není v rozporu se zákonnými předpisy.

(3) Podléhá služebnímu dohledu odpovědného ministerstva vnitra, pokud jsou dotčeny úkoly obecného nižšího zemského orgánu.

(4) Se souhlasem nejvyššího orgánu pro odborný dohled může okresní správce k plnění úkolů jako obecný nižší zemský orgán dohodou pověřit jiného okresního správce nebo primátora prováděním jednotlivých úkolů. Souhlas vyžaduje vzájemnou dohodu s ministerstvem příslušným pro organizaci spolkové země. [BbgKVerf §132]

Na zemské úrovni je hlavou exekutivy ministerský předseda, který zemi společně s kabinetem ministrů řídí. Má právo jmenovat a odvolávat ministry (se souhlasem zemského sněmu), zastupuje zemi navenek, je odpovědný za zemskou politiku a dohlíží na realizaci legislativy. Administrativním orgánem exekutivy je zemské kancléřství, které vede jeden z pověřených ministrů. Kancléřství realizuje zemskou politiku a reprezentuje vládu na spolkové úrovni. [Brandenburg 2020] Ministerský předseda je volen zemským sněmem na prvním zasedání po volbách a jeho volební období je pětileté, stejně jako volební období sněmu. Zemské volby podléhají personalizovanému poměrnému systému, kdy 44 poslanců získává mandát systémem relativní většiny a 44 poměrným systémem. Každý volič disponuje dvěma hlasy, prvním pro kandidáta ze svého volebního obvodu a druhým pro kandidáta z politické strany. [Landtag Brandenburg 2021] Ze svého středu si sněm volí předsedu, jehož úkolem je vést zasedání, účastnit se výborů s hlasem poradním, podporovat práci sněmu a dohlížet na čerpání jeho rozpočtu. [Landtag Brandenburg 2021]

Ze zemské úrovně je také ústavně zajištěna existence nezávislých dobrovolných asociací, především Asociace municipalit (*Städte- und Gemeindebund Brandenburg*), jejímž úkolem je právní ochrana samospráv, každodenní komunikace se starosty a reprezentace jejich názorů a přání v zemských vládních orgánech. [Verfassung des Landes Brandenburg §97] Pracovníci

Asociace mají právo účastnit se v poradní roli jednání starostů, pracovních skupin, či zastupitelských výborů. Asociace má svůj vlastní reprezentační orgán složený z prezidia, které tvoří 15 zvolených starostů z řad členských municipalit, zastupitelstva, ve kterém jsou všichni starostové členských municipalit nebo jejich zástupci, a dále obsahuje komise a pracovní skupiny. Provoz administrativy Asociace je hrazen z členských poplatků municipalit. Asociace dále nabízí školení politiků a pracovníků, legislativní poradny, pomoc při organizaci voleb, a asistenci při řešení administrativních problémů, které municipalita kapacitně nezvládá. Zapojením se do Asociace mohou starostové snížit riziko neefektivního vládnutí a chybovosti při výkonu funkce, a tím se vyvarovat potenciálních kontrol či odvolání. [Stgb-Brandenburg 2021]

Na spolkové úrovni jsou poslanci voleni na čtyřleté volební období. Každý volič disponuje dvěma hlasy, jedním pro kandidáta ze svého volebního obvodu a druhým pro stranu. Spolkový sněm je zastoupený předsedou, jehož mandát je souběžný s volebním obdobím sněmu. [GrundG, Hlava III., čl. 38–48] Spolková rada (*bundesrat*) je trvalým nevoleným orgánem reprezentujícím jednotlivé spolkové země, které v ní jsou zastoupeny zvolenými členy zemských vlád. Má 69 členů podle maximálního počtu hlasů – každá spolková země v něm má nejméně tři hlasy, země s počtem obyvatel vyšším než 2 miliony mají 4 hlasy, země s počtem obyvatel vyšším než 6 milionů mají 5 hlasů, a země s počtem obyvatel vyšším než 7 milionů mají 6 hlasů. Rada si volí předsedu na jednoleté funkční období. [GrundG, Hlava IV., čl. 50–53]

Spolkový prezident je volen většinou volbou na pětileté funkční období spolkovým shromážděním, která sestává ze všech členů spolkového sněmu a ze stejného počtu členů volených zemskými sněmy. [GrundG, Hlava V., čl. 54–61] Jeho pozice je spíše ceremoniální (podepisuje zákony, zastupuje zemi navenek, uděluje milost). Na návrh spolkového presidenta volí spolkový sněm svou absolutní většinou kancléře, který spolu s ministry tvoří spolkovou vládu. Jejich mandát je souběžný s volebním obdobím spolkového sněmu. [GrundG, Hlava VI., čl. 62–69] Výkonnou moc na spolkové úrovni drží v rukou kancléř a má v této oblasti rozsáhlé kompetence. Jeho pravomoci nejsou v ústavě přesně vymezeny, ale je zodpovědný za výkon exekutivy, velí ozbrojeným silám, předsedá vládě a jmenuje ministry, jejichž schválení oficiálně podléhá jen prezidentovi.

6. Způsob odvolání starostů

V Braniborsku je možné odvolat uvolněného i neuvolněného starostu formou referenda z iniciativy občanů či zastupitelstva.

Pro uskutečnění referenda se vyžaduje:

(1) žádost občanů, která byla podepsána v průběhu jednoho měsíce před odevzdáním

a. v obcích s až 20 000 obyvateli nejméně 25 % oprávněných voličů,

b. v obcích s více než 20 000 obyvateli až 60 000 obyvateli nejméně 20 % oprávněných voličů,

c. v obcích s více než 60 000 obyvateli nejméně 15 % oprávněných voličů,

nebo

(2) návrh podepsaný nejméně 1/2 zákonného počtu členů zastupitelstva a rozhodnutí přijaté 2/3 zákonného počtu členů zastupitelstva. Mezi podáním návrhu a přijetím rozhodnutí musí být nejméně jeden měsíc, smí to být ovšem nanejvýš tři měsíce. ¹⁴²

Starosta má možnost se po rozhodnutí zastupitelstva před uskutečněním referenda své funkce vzdát. Referendum se musí uskutečnit do dvou měsíců od splnění výše uvedených podmínek. Starosta je odvolán, pokud většina hlasující pro odvolání tvoří alespoň 1/4 všech registrovaných voličů. Nové přímé volby se musí uskutečnit do pěti měsíců od odvolání starosty. [BbgKWahlG §81]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a rady

Volební období uvolněného starosty a jeho rady je 8 let, volební období zastupitelstva 5 let. Radní jsou odvoláni pouze pokud návrh na odvolání schválí dvě třetiny zastupitelstva. Volební období neuvolněných starostů a zastupitelstva jsou souběžná, stejně jako volební období zástupců neuvolněného starosty.

8. Kontrola starosty

Nejnižší úroveň kontroly starosty probíhá v obci a v zastupitelstvu. Občané mají možnost podávat petice a stížnosti k postupu samosprávy, které musí být v závazných termínech vypořádány. Funkce předsedy zastupitelstva je významným nástrojem balancování starostovy moci a vyžaduje konsensuální přístup v řízení administrativy. [Kuhlmann 2019] Rozhodnutí

¹⁴² Parametry petice jsou přesně definované v BbgKWahlG §81.

jsou před schválením projednávána na několika úrovních v zastupitelstvu v rámci výborů a pracovních skupin.

Dále:

(1) Každý zastupitel obce si může v rámci plnění svých úkolů vyžádat od starosty informace a nahlédnutí do spisů. Ke kontrole správy existuje nárok na poskytnutí informací a nahlédnutí do spisů ve všech záležitostech, v nichž je dána celková pravomoc obce. Vyžádání si poskytnutí informace a nahlédnutí do spisů by mělo být zdůvodněno s vysvětlením konkrétního důvodu. Poskytnutí informace a nahlédnutí do spisů musí být odepřeny, když a pokud tomu brání důvěrné záležitosti dotčených osob nebo třetích osob nebo naléhavý veřejný zájem. Odepření musí být písemně zdůvodněno (...)

(2) Na žádost zastupitelstva jsou ředitel úřadu sdružení obcí a také radní v záležitostech své oblasti odpovědnosti povinni zúčastnit se zasedání zastupitelstva. Na žádost zastupitele obce jsou starosta a radní povinni zaujmout stanovisko k bodu programu jednání před zastupitelstvem, pokud jsou přítomni. [BbgKVerf §29]

Kontrolu zákonnosti řízení samospráv a sdružení obcí provádí okresní správce a okresní zastupitelstvo. V případě okresních měst a okresů provádí kontrolu příslušná kancelář braniborského ministerstva vnitra. Okresní města musí dále zřídit úřad pro provádění auditu účetnictví. Ostatní unitární obce tento úřad mohou také zřídit, pokud je potřeba a na jeho provoz mají finance, nebo mohou využívat jiný existující úřad. Pokud nevyužijí této možnosti, dohled nad účetnictvím provádí okres. Úřad pro audit je podřízen zastupitelstvu obce, které jmenuje vedoucího úřadu a kontrolory. [BbgKVerf §101]

Orgány dohledu provádí kontrolu zákonnosti, rozpočtu, hospodářského řízení a účetnictví, případně je mohou obce na své náklady využít pro poradenství v těchto oblastech. Orgány dohledu jsou povinny přizvat ke kontrole jakoukoliv instituci, které se téma kontroly dotýká. Mají právo upozornit na nezákonnost řízení a vyžadovat nápravu, případně vznést námitku proti rozhodnutí obce, které je dle jejich úsudku protiprávní. Rozhodnutí v tom případě nesmí být provedeno. Pokud obec nevyhoví příkazu, orgán dohledu může sám provést opatření nebo jmenovat pověřence jeho plněním na náklady obce. Dohled v oblasti mandatorních úkolů přenesených na obec je specifikován jednotlivě dle formy provádění a potřeb úkolu. Určené orgány mají v této oblasti stejné pravomoci jako orgány dohledu. [BbgKVerf §108–121]

9. Odměňování starosty

Uvolnění starostové, primátoři, a okresní správci se nástupem do funkce automaticky stávají dočasnými státními úředníky na plný úvazek na dobu určitou. Jejich plat se řídí veřejně přístupným tabulkovým ohodnocením daným zákonem, velikostí municipality, populací municipality a délkou profesních zkušeností. Dále mohou využívat služební výhody, či úhradu nákladů spojených s výkonem funkce. [EinstVO §1–§6] Průměrný měsíční hrubý plat uvolněného starosty v obci do 10 000 obyvatel činí přibližně EUR 5,000, ve městě nad 150 000 obyvatel přibližně EUR 10 000. [Politische Bildung Brandenburg 2021] Neuvolnění starostové mají dle zákona nárok na náhradu ušlého výdělku, na úhradu výdajů vzešlých z výkonu funkce a měsíční kapesné. Dle nařízení je kapesné stanoveno velikostí municipality, například v obcích do 5 000 obyvatel nesmí přesáhnout EUR 50 na měsíc. [BbgKVerf §30; Sbirka zákonů a nařízení spolkové země Braniborsko, část II – č. 17 ze dne 21. září 2001]

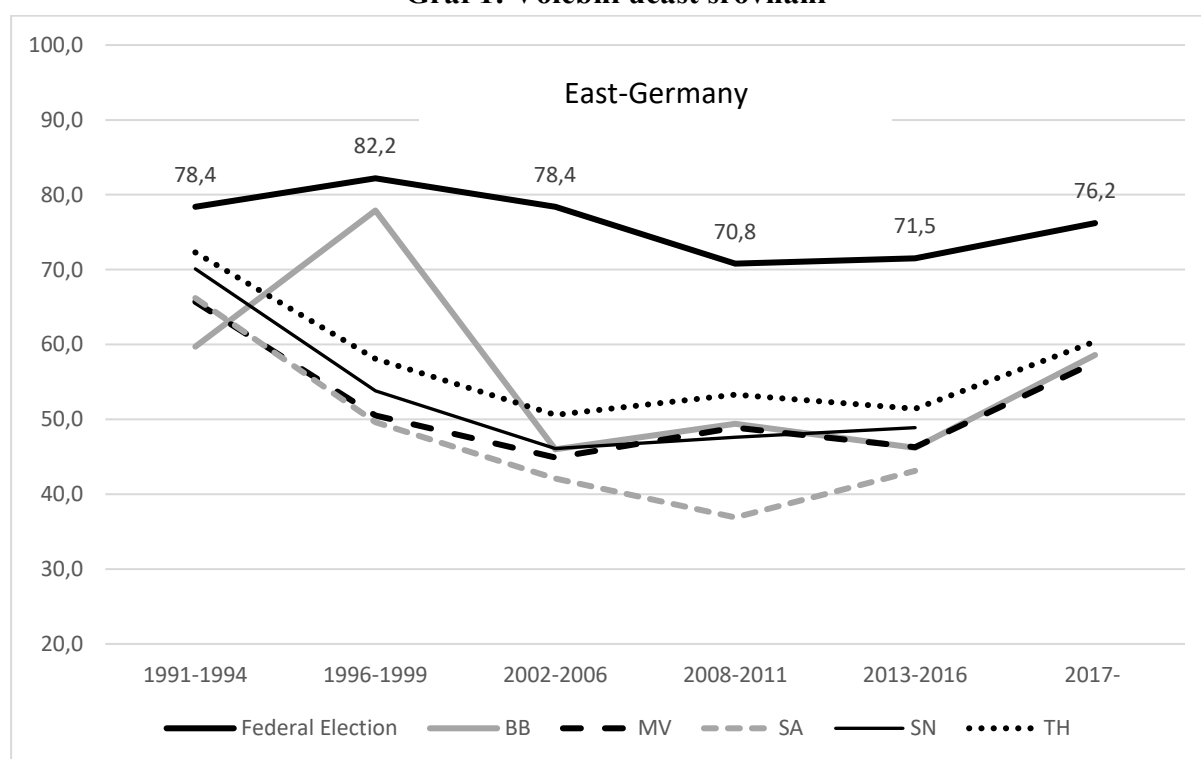
10. Volební účast

Dle statistických dat lze dlouhodobě sledovat nižší volební účast v komunálních volbách oproti volbám na zemské a spolkové úrovni, zároveň nižší volební účast v komunálních volbách ve východním Německu oproti západnímu Německu, a zároveň nižší volební účast s rostoucí rozlohou municipality. Jedinou výjimkou v Braniborsku byly komunální volby v roce 1998 s historicky výjimečnou volební účastí 77,9%, vzhledem k tomu, že se odehrály ve stejný den jako ty zemské. [Vetter 2020] Čím blíže jsou komunální volby těm zemským a spolkovým, tím vyšší je volební účast. Tato výhoda se ovšem většinou netýká volební účasti v přímé volbě uvolněného starosty, vzhledem k nesuběžným funkčním obdobím starosty a zastupitelstva. Volební účast je do značné míry ovlivněna ekonomickým, společenským a kulturním vývojem společnosti v každé municipalitě, i když Braniborsko se dlouhodobě aktivně snaží o její zvyšování, například zavedením i přímé volby okresních správců v roce 2010. Vzhledem k této rozmanitosti, různé délce volebních období a obsahu dat, neexistuje ucelená statistická komparace o dlouhodobé volební účasti v přímé volbě starostů mezi braniborskými municipalitami. Výsledky přímé volby jsou dohledatelné na úřední desce municipality a na jejích webových stránkách, ale nezasílají se k centrální statistické evidenci, na rozdíl od výsledků voleb do zastupitelstva. Tento fakt je akademickou obcí kritizován a znemožňuje podrobný výzkum v této oblasti. Podle zveřejněných výsledků jednotlivých okresních měst byla volební účast v přímé volbě primátorů ve městě Potsdam v roce 2018 53,01% a ve druhém

kole 37,8%, ve městě Frankfurt (Oder) v roce 2018 45,48% a ve druhém kole 37,71%, ve městě Cottbus v roce 2014 48,82%, a ve městě Brandenburg an der Havel v roce 2018 40,3%. [Wahlen Brandenburg 2020]

Statisticky lze sledovat celkovou volební účast v braniborských komunálních volbách, která zahrnuje i volební účast při přímé volbě neuvolněného starosty. Dle níže uvedené tabulky, která představuje porovnání volební účasti ve spolkových zemích východní SRN, je zřetelný výrazný nárůst účasti po roce 1993, kdy byla přímá volba zavedena a občanům byla rozšířena možnost participace na podobě samosprávného řízení. [Vetter 2019: 130]

Graf 1: Volební účast srovnání



(Federal Election = federální volby, BB = Braniborsko, MV = Meklenbursko-Přední Pomořansko, SA = Sasko-Anhaltsko, SN = Sasko, TH = Durynsko)

Zdroj: Vetter, data jsou součástí připravované publikace a byla poskytnuta v rámci rozhovoru s autorkou, 2020.

Volební účast pozvolna stoupá od roku 2013, a to především kvůli nástupu aktuálních společenských témat, jako je klima, imigrační krize, budoucnost Evropské unie a vzestup pravicově-populistických stran (např. *Alternative für Deutschland*). Průzkumy ukazují, že ve spolkových zemích s možností nominace kandidátů na starostu politickými stranami, jako je Braniborsko, je stupeň radikalizace a nacionalizace voličů vyšší. Zájem braniborských občanů o přímé volby starosty, který do velké míry ovlivňuje dění v komunitě, není vysoký. Důvody pro nízkou volební účast jsou různé, podle rozhovorů s akademiky se jedná především o nízkou

informovanost občanů o kompetencích uvolněných starostů a jejich možného přínosu pro rozvoj municipality. Volební program na municipální úrovni také přijde mnoha občanům nezajímavý a raději se účastní politické diskuze na zemské či spolkové úrovni. [Kuhlmann 2019]

11. Podíl odvolaných starostů

Stejně jako v případě volební účasti, statisticky ucelená aktuální data k podílu odvolaných starostů chybí a zákonem není stanovena povinnost tato data shromažďovat. Dle názorů akademiků je důvodem i vysoký počet sloučených obcí a nestabilní obecní uspořádání především v letech 1993–2003. [Franzke 2019b] V prvních letech po zavedení přímé volby v roce 1993 se ovšem úspěch reformy mediálně detailně monitoroval včetně podílu odvolaných starostů. V letech 1995 až 2006 se uskutečnilo ve všech spolkových zemích 36 odvolání starostů, z toho 17 v Braniborsku. Zemský sněm následně zvýšil minimální počet podpisů na občanské iniciační petici, nicméně v Braniborsku je podávání petic k odvolání starostů stále populární. [Wollmann 2014: 335] Zároveň ovšem došlo ke snížení počtu úspěšných odvolacích referend, především díky přivyknutí aktéru na konsensuální model řízení (např. v okresním městě Potsdam se poslední odvolání starosty uskutečnilo v roce 1994). [Franzke 2019b]

12. Případné kohabitace

Kohabitace je přirozenou součástí braniborského modelu komunální politiky v obcích s uvolněnými i neuvolněnými starosty. Členové zastupitelstva, především ve větších městech, jsou organizováni v politických frakcích dle výsledku voleb. V obcích s uvolněným starostou je také zastupitelstvem volen předseda zastupitelstva, který se částečně podílí na řízení obce. Zároveň se jeho funkční období nepřekrývá se starostovým. [BbgKVerf §32] V důsledku této organizace se v Braniborsku vyvinul trend konsensuálního řízení na komunální úrovni, kde stranická příslušnost nemůže být rozhodujícím faktorem v běžné agendě, kterou sdílí starosta a zastupitelstvo. [Egner 2019; Kuhlmann 2019] Politické strany spolkové úrovně jsou na komunální úrovni méně relevantní, v menších obcích kandidují na pozici starosty nezávislí kandidáti nebo kandidáti, kteří se profilují skrze lokální strany. V případě větších a okresních měst (a okresů) jsou politické strany více zastoupeny. Ve městě Potsdam starosta zvolený v roce 2018 kandidoval za celoněmeckou stranu *SPD*, stejně jako zvolený předseda zastupitelstva. *SPD* je zároveň zastoupena v zastupitelstvu nejvíce mandáty. [SVV Potsdam 2021] Ve městě

Frankfurt (Oder) starosta zvolený v roce 2018 kandidoval za místní stranu *Frankfurt geht besser*, předsedou zastupitelstva je člen frakce s nejvíce mandáty DIE LINKE. [SVV Frankfurt-Oder 2021] Ve městě Cottbus starosta zvolený v roce 2014 kandidoval za celoněmeckou stranu CDU, která je zároveň nejsilnější zastupitelskou frakcí, přičemž předseda zastupitelstva je členem SPD. [SVV Cottbus 2021] Ve městě Brandenburg an der Havel je starosta zvolený v roce 2018 členem CDU stejně jako předseda zastupitelstva a nejsilnější frakce. [SVV Brandenburg an der Havel 2021] Vyvažování různých politických vlivů mezi zastupiteli, předsedou a starostou je tedy běžnou součástí braniborské komunální politiky.

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Dle rozhovorů s experty není přímá volba starostů v současném Braniborsku příliš aktivně řešeným tématem. Braniborský systém je jedním z nejméně vědecky probádaných komunálních systémů i mezi německými akademiky. Z pohledu samotných kandidátů na pozici starosty je situace podobná. Snížení spodní věkové hranice pro kandidaturu na 18 let a odstranění horní věkové hranice (původně 65 let) rozšířilo občanům možnosti participace v lokální politice. Dopad této reformy je ovšem více znatelný v rurálních oblastech Braniborska, kde ji v menších obcích kandidáti více využívají, než mladí potenciální starostové ve městech. [Politische Bildung Brandenburg 2021] Většina starostů jsou muži ve středním věku, v menších obcích jsou to starší kandidáti s blízkým vztahem k obci, ve které kandidují nebo z obce pocházejí. Čím menší obec, tím větší je kladen důraz na charakter kandidátů a jejich předchozí vztah ke komunitě. [Salden 2020]

Pro pozici starosty není povinností žádné specifické vzdělání nebo pracovní zkušenosti. Dle rozhovorů s veřejností a aktéry místních samospráv je tato pozice ve většině případů považována za osobní závazek pro rozvoj komunity, především pro neuvolněné starosty. Práce starosty je časově náročná a v porovnání se soukromým sektorem finančně podhodnocená. Uvolnění starostové pracují často více než 70 hodin týdně za cenu částečné ztráty soukromí, rodinného života a volného času. [Politische Bildung Brandenburg 2021] Zároveň ovšem mají přímý vliv na řízení a rozvoj obce, dle rozsahu svých vyjednávacích schopností. Experti potvrzují, že v braniborském konsensuálním modelu řízení je charisma pro prosazování starostovy agendy vůči zastupitelstvu důležité a oba pilíře komunální správy jsou silnými orgány samosprávy. Braniborští starostové (uvolnění i neuvolnění) se vnímají jako součást parlamentního systému, ve kterém sice mají vysokou pozici, ale jejich práce je závislá na

spolupráci s ostatními aktéry. Politické vize by neměly převažovat nad realizací agendy a zajištěním každodenního chodu municipality. Členové zastupitelstva, výbory, a zastupitelské frakce vnímají starostu jako vlivného aktéra, a svoji roli chápou jako důležitou v usměrňování a kontrole jeho práce. [Egner 2017: 168–169] Z pohledu veřejnosti jsou nároky na schopnosti a zkušenosti starostů vysoké – starosta má být vzdělaný, zkušený v oblasti veřejné správy a musí působit důvěryhodně. Zvolením do funkce se soukromý život starosty stává věcí veřejnou, a tudíž by měl jít ve všech ohledech příkladem. [Politische Bildung Brandenburg 2021]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Pozice uvolněných starostů a primátorů v Braniborsku byla posílena přímou volbou, díky níž získali starostové demokratickou legitimitu i více odpovědnosti vůči občanům. Uvolnění starostové jsou v samosprávném řízení limitováni sdílením kompetencí se zastupitelstvem, které je pro starostu služebně nadřazený orgán. Starosta je služebně nadřazený orgán pro úřad a administrativa obce je tak pod jeho plnou kontrolou. Radní jsou podřízeni starostovi a navržení kandidátů na pozice radních je v jeho kompetenci, nicméně pravomoc zastupitelstva v tomto ohledu přesahuje do exekutivy obce tím, že navržené radní zastupitelstvo schvaluje. Zároveň je starostovi umožněna užší spolupráce se zastupitelstvem formou případného zřízení hlavního výboru, kterému většinou starosta předsedá, a který má kromě svěřených kompetencí za úkol koordinovat práci ostatních zastupitelských výborů. Tento systém utváří specifický braniborský model komunální správy, který zařazuje braniborské starosty mezi ty s ústavně nejmenším podílem na moci v SRN. Strategická moc starosty je tak úzce spojena s jeho vztahem k zastupitelstvu. Pozice neuvolněných starostů je spíše ceremoniální, vzhledem ke svěřeni exekutivy obce úřadu shromáždění obcí. Neuvolněný starosta ovšem může ve výboru shromáždění ze své pozice předsedy obecního zastupitelstva ovlivňovat záležitosti týkající se obce a dohlížet na sdílené řízení obcí.

Pouze tři spolkové země včetně Braniborska umožňují odvolání starosty referendem jak z vůle občanů, tak rozhodnutím zastupitelstva, což významně ovlivňuje pozici starosty a jeho odpovědnost vůči občanům. [Wollmann 2004: 160] V Braniborsku je tento model kontroly starosty další stupněm posílení místní demokracie v souvislosti s historií země. Uvnitř tak specificky legislativně regulovaného systému, jaký určuje místní ústava, nicméně lze v rámci každé municipality definovat různé dopady na pozici starostů. Největší rozdíly v tomto ohledu

jsou dány velikostí obce nebo města, politickým složením místní reprezentace, a osobností a schopnostmi samotného starosty.

15. Zdroje

Legislativa

BbgKVerf – Kommunalverfassung des Landes Brandenburg vom 18. Dezember 2007 (zuletzt geändert durch 18. Dezember 2020) / Místní ústava spolkové země Braniborsko.

BbgKWahlG – Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz vom 9. Juli 2009 (zuletzt geändert durch 29. Juni 2018) / Místní volební zákon spolkové země Braniborsko.

EinstVO – Verordnung über die Einstufung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit durch die Gemeinden, Ämter und Landkreise des Landes Brandenburg vom 3. Februar 1992 / Nařízení o klasifikaci obecních úředníků obcemi, úřady a okresy spolkové země Braniborsko.

GrundG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (verze v anglickém jazyce) / Ústava Spolkové republiky Německo. Překlad dle autorky.

Sbírka zákonů a nařízení spolkové země Braniborsko, část II – č. 17 ze dne 21. září 2001.

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 / Ústava spolkové země Braniborsko.

Akademické zdroje

Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn. 2013.

Egner, Björn „*Directly elected mayors in Germany: leadership and institutional context.*“ In *Directly Elected Mayors in Urban Governance.* (ed) Sweeting. 2017: 159–179.

Franzke, Jochen. „Challenges of municipal amalgamations.“ 2019. Prezentováno na mezinárodní konferenci „Local and Urban Governance: Trends, Challenges, and Innovations in a Globalizing World.“ Universita Cape Verde. září 2019.

Gäbler, Stefanie & Rösel, Felix. „*Do Direct Elections Matter? Quasi- experimental Evidence from Germany.*“ Working Paper, No. 298, Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich. 2019.

Gissendanner, Scott. „Die Bedeutung des Bürgermeisters für die strategische Entscheidungsfähigkeit deutscher Großstädte.“ In Jorg Bogumil (ed.). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel.* Springer. Weisbaden. 2002: 91111.

Holtmann, Everhard & Rademacher, Christian & Reiser, Marion. *Kommunalpolitik.* Springer VS. Weisbaden. 2017.

Vetter, Agelika. „Citizens versus parties: explaining change in German local government 1989–2008.“ *Local Government Studies* 35 (1). 2009: 125–142.

Wollmann, Hellmut. „The directly-elected mayor in the German Länder—introduction, implementation and impact.“ *Public Money & Management.* 34 (5). 2014: 331–337.

Wollmann, Hellmut. „Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected executive mayor.“ *International Journal of Urban and Regional Research.* Vol. 28. No. 1. 2004: 150–165.

Internetové zdroje

Buergermeister. 2/2018. Dostupné na: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/fragen-und-antworten-zu-buergermeister-und-co>, [online]. [citováno 2. 11. 2020].

Bürgermeisterwahl. 1/2019. Dostupné na: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/hingehen-oder-nicht/kommunalwahlen/buergermeisterwahl>, [online]. [citováno 2. 11. 2020].

Elections. Dostupné na: https://www.landtag.brandenburg.de/en/welcome_to_parliament/participation/elections/568643, [online]. [citováno 13. 11. 2020].

Ergebnisse der Wahlen der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister. Dostupné na: <https://wahlen.brandenburg.de/wahlen/de/kommunalwahlen/bm-wahlen>, [online]. [citováno 14. 11. 2020].

Kommunale Verwaltungsstruktur. Anzahl der Landkreise, kreisfreien Städte, Gemeinden und Ämter in Brandenburg. Dostupné na: <https://service.brandenburg.de/service/de/adressen/kommunalverzeichnis/kommunalstruktur/>, [online]. [citováno 5. 4. 2021].

President. Dostupné na: https://www.landtag.brandenburg.de/en/welcome_to_parliament/parliament/president/55992, [online]. [citováno 1. 12. 2020].

Staatskanzlei. Dostupné na: <https://www.brandenburg.de/de/staatskanzlei/bb1.c.482252.de>, [online]. [citováno 1. 12. 2020].

Städte- und Gemeindebund Brandenburg. Dostupné na: www.stgb-brandenburg.de, [online]. [citováno 2. 11. 2020].

SVV (Brandenburg an der Havel). 2021. Dostupné na: <https://www.stadt-brandenburg.de/rathaus/stadtverordnete/mitglieder-der-svv>, [online]. [citováno 2. 2. 2021].

SVV (Cottbus). 2021. Dostupné na: https://session.cottbus.de/buerger/kp0040.asp?__kgnr=1&, [online]. [citováno 2. 2. 2021].

SVV (Frankfurt-Oder). 2021. Dostupné na: <https://ratsinfo-mobil.de/frankfurt-oder-bi/pa021.asp>, [online]. [citováno 2. 2. 2021].

SVV (Potsdam). 2021. Dostupné na: <https://egov.potsdam.de/bi/fr010.asp?SELECT=1&T1=Fraktionen&FR=Fraktion&SORTVON=0&SORTBIS=20>, [online]. [citováno 2. 2. 2021].

Wie viel verdienen Bürgermeisterinnen / Landräte? 2/2018. Dostupné na: <https://www.politische-bildung-brandenburg.de/themen/fragen-und-antworten-zu-buergermeister-und-co>, [online]. [citováno 2. 11. 2020].

Rozhovory

Janina Salden, Deutscher Städte- und Gemeindebund, oddělení komunikace, v rozhovoru s autorkou, leden 2020.

Prof. Dr. Angelika Vetter, University of Stuttgart, Institute for Social Sciences, Department of Political Science and Political Sociology, v rozhovoru s autorkou, únor 2020.

Prof. Dr. Björn Egner, Technical University Darmstadt, Institute of Political Science, v rozhovoru s autorkou, říjen 2019.

Prof. Dr. Jochen Franzke, Potsdam University, Institute for Social Sciences, v rozhovoru s autorkou, říjen 2019.

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Potsdam University, Institute for Social Sciences, v rozhovoru s autorkou, říjen 2019.

CH) Italská republika¹⁴³¹⁴⁴

(Repubblica Italiana)

Souhrn a základní informace

Počet obcí:	7 904 obcí (z toho 14 metropolitních měst)
Implementace přímé volby:	od r. 1993 (všechny obce)
Volební systém:	FPTP (jednokolový většinový systém) v obcích do 15 000 obyvatel, dvoukolový většinový systém (princip absolutní většiny v prvním kole, princip relativní většiny v druhém kole) v obcích nad 15 000 obyvatel
Exekutivní model:	starosta je jediným výkonným orgánem obce
Odvolení starosty:	odvolání zastupitelstvem (absolutní většina); odvolání ministerstvem vnitra na základě protizákonnosti jednání

Veškeré náležitosti italského substátního uspořádání upravuje zákon č. 267 ze dne 18. srpna 2000 (novelizován 2019) o územních samosprávných celcích v patnácti italských regionech. Zákon se nevztahuje na pět regionů (Sardinie, Sicílie, Tridentsko-Horní Adiže, Údolí Aosty, a Furlánsko-Julské Benátsko), jimž ústava zaručuje vlastní statut a rozšířenou míru autonomie, která je přizpůsobena jejich geografické poloze. Z tohoto důvodu nejsou tyto regiony zahrnuty do následující studie. Zákon č. 267, platící pro patnáct států podléhajících regionů republiky, se vztahuje na jim náležící provincie, metropolitní města a obce. V rámci zákona je dále definována regionální úroveň správy pro regiony a komunální úroveň pro provincie, metropolitní města a obce, která zahrnuje i horská a ostrovní společenství, unie a sdružení obcí, v nichž se územní samosprávné celky angažují.

Obcí řízených přímo voleným starostou je celkem 7 904 (vyjma obcí autonomních regionů celkem 6 639). [Variazioni amministrative Comuni, Province e Regioni] Průměrný počet obyvatel obce je 7 310, přičemž metropolitní města, ve kterých nese starosta úřední označení

¹⁴³ Z důvodu lepší čitelnosti textu je dále uvedeno označení starostů jen v mužském rodě.

¹⁴⁴ Z důvodu lepší čitelnosti jsou v textu použity pro politické orgány a aktéry ekvivalenty italských pojmů v českém jazyce, vzhledem k tomu, že doslovný překlad z italského jazyka je v některých případech zavádějící.

„primátor“, dosahují i několika milionů obyvatel [Teles 2016: 53]. *Do působnosti obce spadají veškeré správní funkce týkající se jejich občanů a území, především v záležitostech obecních orgánů, jako jsou služby občanům a komunitě, uspořádání a využití území a ekonomický rozvoj, vyjma funkcí dle příslušné působnosti státním, regionálním nebo provinčním zákonem výslovně svěřených jiným subjektům.* [Zákon č. 267/2000, Hlava II, §13] V přenesené působnosti vykonávají obce povinnosti stanovené státem (konání voleb, vojenskou službu, a vedení matriky, registru občanů a statistiky) pod řízením přímo voleného starosty, jakožto státního úředníka. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, §14] Každá obec má svůj vlastní statut, ve kterém může do určité míry přizpůsobit nařízení svým podmínkám. Statut rovněž stanovuje obecná kritéria organizace obcí, formy vzájemné spolupráce, účasti občanů, výkonů přenesené působnosti, přístupu občanů k informacím, a další oblasti stanovené zákonem č. 267. V jednotlivých statutech musí být určeny organizační záležitosti konání voleb a referend, peticí a občanských návrhů. [Zákon č. 267/2000, Hlava I, §6]

Obce mohou tvořit unie, horská společenství, ostrovní společenství, a ostatní sdružení meziobecní spolupráce, jejichž funkcí je rozvíjet společné zájmy na základě společně navrženého statutu (i pokud jednotlivé členské obce náleží do různých provincií). Jedna obec může být součástí pouze jedné unie. Unie obcí mají zvláštní zastupitelský a exekutivní orgán, sestávající ze starostů, radních nebo zastupitelů účastnických obcí, které obce samy jmenují. Členům zastupitelského orgánu unie nenáleží žádný plat ani odměny. Funkce předsedy je ve většině případech sloučena s funkcí starosty jedné z obcí unie. Zaměstnanci společné exekutivy jsou propůjčeni z úřadů členských obcí – náklady na existenci unií jsou tedy sníženy na nezbytné minimum. Unie vykonávají funkce, které jim jsou přiděleny regionem, provincií nebo státem a zároveň funkce, které jim přidělí účastnické obce. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, Díl 4] Kromě unií obcí lze vytvořit i tzv. oblastní pakty, které kromě obcí sestávají i ze soukromých nebo veřejných institucí s cílem koordinovat projekty veřejného zájmu. Tyto pakty nemají jasně danou interní strukturu, nicméně hrají významnou roli při tvorbě či ovlivňování lokální politiky. [Teles 2016: 58]

1. Volební systém

Přímá volba starostů byla v Italské republice zavedena v roce 1993 (zákonem č. 81). Starosta je volen občany staršími 18 let ve všeobecných a přímých volbách dle ustanovení určených

zákonem. Funkční období starosty je 5 let a může být zvolen maximálně na dvě po sobě následující funkční období. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §51] Starostou může být zvolen občan Italské republiky, který je zároveň oprávněným voličem, a v první den voleb dosáhl věku 18 let. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §55] Občané EU s trvalým pobytem v Itálii mají aktivní i pasivní volební právo po přijetí žádosti o zařazení do registru voličů. [Nařízení vlády č. 197/1996] Kandidátní listiny mohou předkládat politické strany a sdružení, kandidovat může zájemce pouze v jedné obci. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §55–§56] Do funkce starosty nemůže být zvolen:

- (1) policejní ředitel, zástupci policejního ředitele, obecní inspektoři veřejné bezpečnosti ve službách ministerstva vnitra, civilní zaměstnanci státní správy vykonávající funkci generálního ředitele a funkce na stejné či vyšší úrovni,*
- (2) na území, na němž vykonávají své funkce, vládní komisaři, prefekti republiky, zástupci prefekta a úředníci veřejné bezpečnosti,*
- (3) na území, na němž vykonávají svůj úřad, duchovní a kněží, v jejichž péči jsou věřící, a ti, již je běžně zastupují,*
- (4) osoby jmenované do individuálních orgánů a členové kolektivních orgánů, kteří správu obce nebo provincie ovlivňují z pozice své instituce, jakož i zaměstnanci, kteří řídí nebo koordinují příslušné úřady,*
- (5) na území, na němž vykonávají své funkce, soudci odvolacího soudu, soudu prvního stupně a správního krajského soudu, jakož i smírčí soudci,*
- (6) zaměstnanci obce a provincie, v jejichž gesci je příslušné zastupitelstvo,*
- (7) generální ředitel, administrativní ředitel a ředitel pro zdravotní obory místních zařízení zdravotní a nemocniční péče,*
- (8) právní zástupci a osoby ve vedoucích pozicích smluvních zařízení zastupitelstva v obci, jejíž území je shodné nebo zahrnuje spádovou oblast jejich smluvního zařízení zdravotní a nemocniční péče, nebo v obcích podílejících se na zřízení smluvního místního zařízení zdravotní a nemocniční péče,*
- (9) právní zástupci a osoby ve vedoucích pozicích akciových společností s kapitálem převyšujícím 50 % kapitálu obce, resp. provincie,*
- (10) veřejní funkcionáři či zaměstnanci s funkcí zastupování nebo s pravomocí organizace či koordinace personálu institutu, sdružení nebo společnosti spadající pod obec, resp. provincii,*
- (11) starostové, guvernéri provincií, členové zastupitelstva metropolitního města či provincie, členové obvodního či obecního zastupitelstva s platným mandátem v jiné obci, resp. metropolitním městě, provincii nebo obvodu.*

(12) osoby, jejichž předci nebo potomci nebo příbuzní pokrevní či ze strany manžela a manželky až do druhého stupně zastávají v příslušné samosprávě post tajemníka,

(13) osoby, jejichž předci nebo potomci nebo příbuzní pokrevní či ze strany manžela a manželky až do druhého stupně jsou v příslušné samosprávě dodavatelé prací nebo služeb obci či provincii nebo jakýmkoliv způsobem jejich ručitelé. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §60]

Volba starosty v obcích s počtem obyvatel do 15 000:

(1) Volba starosty se koná většinovým volebním systémem zároveň s volbami do obecního zastupitelstva.

(2) Každý volič má právo volit jednoho kandidáta na funkci starosty.

(3) Jakákoliv kandidátka na funkci starosty je doprovázena seznamem kandidátů na funkci členů obecního zastupitelstva.

(4) Starostou je zvolen kandidát, který obdrží nejvyšší počet hlasů. V případě shodného počtu hlasů je na druhou následující neděli vyhlášeno druhé kolo voleb mezi dvěma kandidáty, kteří obdrželi nejvyšší počet hlasů. V případě, že i v druhém kole oba kandidáti obdrží shodný počet hlasů, bude zvolen věkově starší kandidát.

(5) Pokud by byla do voleb přijata a volena pouze jedna kandidátní listina, jsou zvoleni všichni kandidáti uvedení na listině i její kandidát na starostu, avšak pouze za předpokladu, že listina získala alespoň 50 % platných hlasů a voleb se zúčastnilo alespoň 50 % oprávněných voličů volebního obvodu. Pokud by tyto podmínky nebyly splněny, jsou volby neplatné.

(6) V případě úmrtí kandidáta na funkci starosty, ke kterému by došlo po předložení kandidátní listiny a před dnem stanoveným pro volby, budou volby odloženy (...) přičemž je přípustné celkové obnovení postupu předložení všech kandidátních listin i kandidatur na starostu a členy obecního zastupitelstva.

(7) Kandidátní listině, za níž kandidoval kandidát na starostu s nejvyšším počtem hlasů, připadnou dvě třetiny křesel v zastupitelstvu (...). Zbývající křesla jsou proporcčně rozdělena mezi ostatní kandidátní listiny. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §71]

Volba starosty v obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000:

(1) Starosta je volen všeobecnou a přímou volbou zároveň s volbami do obecního zastupitelstva.

(2) Každý kandidát na funkci starosty musí při předložení kandidatury učinit prohlášení o připojení k jedné nebo více kandidátním listinám předloženým ve volbách do obecního zastupitelstva.

(3) Každý volič může jediným hlasem (...) hlasovat pro kandidáta na funkci starosty a pro jednu z kandidátních listin, za něž tento kandiduje. Každý volič může rovněž hlasovat pro kandidáta na funkci starosty, který nekandiduje za zvolenou kandidátní listinu.

(4) Starostou je zvolen kandidát, který získal absolutní většinu platných hlasů.

(5) Pokud by žádný z kandidátů nezískal většinu hlasů, je na druhou následující neděli vyhlášeno druhé kolo voleb. Do druhého kola postupují dva kandidáti, kteří v prvním kole voleb obdrželi nejvyšší počet hlasů. V případě shodného počtu hlasů mezi kandidáty do druhého kola postupuje ten, který kandiduje za kandidátní listinu nebo listiny do obecního zastupitelstva, které získaly vyšší celkový počet hlasů. V případě shodného počtu i těchto hlasů do druhého kola postupuje věkově starší kandidát.

(6) Kandidáti, kteří postoupili do druhého kola, musí i nadále kandidovat za listiny, za něž kandidovali v prvním kole. Kandidáti, kteří postoupili do druhého kola, mají však možnost do sedmi dnů od prvního hlasování učinit prohlášení o připojení k dalším kandidátním listinám, odlišným od listiny, za niž kandidovali v prvním kole. Všechna prohlášení jsou platná pouze v případě, že analogické prohlášení učiní i pověření zástupci příslušných kandidátních listin.

(7) Po druhém kole je starostou zvolen kandidát, který získal vyšší počet platných hlasů. V případě shodného počtu hlasů je starostou zvolen ten, který kandiduje za kandidátní listinu nebo listiny do obecního zastupitelstva, které získaly vyšší celkový počet hlasů. V případě shodného počtu hlasů je starostou zvolen věkově starší kandidát.

(8) Pokud je kandidát na funkci starosty zvolen již v prvním kole, kandidátní listině nebo seskupení kandidátních listin, za něž kandidát kandidoval, (...) připadne 60 % křesel, a to za předpokladu, že získalo alespoň 40 % platných hlasů a žádná jiná kandidátní listina ani seskupení kandidátních listin nezískalo více než 50 % platných hlasů. Pokud je kandidát na funkci starosty zvolen v druhém kole, kandidátní listině nebo seskupení kandidátních listin, za něž kandidát kandidoval, (...) připadne 60 % křesel, a to za předpokladu, že žádná jiná kandidátní listina ani seskupení kandidátních listin z prvního kola nezískalo v prvním kole více než 50 % platných hlasů. Zbývající křesla jsou přerozdělena mezi ostatní kandidátní listiny a seskupení kandidátních listin.

(9) V případě, že vyvstane trvalá překážka nebo dojde k úmrtí jednoho z kandidátů, již postoupili do druhého kola voleb (...), postoupí do druhého kola další kandidát v pořadí. Takové druhé kolo voleb se koná v neděli následující po desátém dnu od data, kdy k události došlo.

(10) Po rozdělení křesel mezi kandidátní listiny jsou nejprve do funkce člena zastupitelstva zvoleni kandidáti na funkci starosty, kteří nebyli zvoleni a kandidovali za jakoukoliv listinu, která získala alespoň jedno křeslo. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §72–§73]

V případě uprázdnění pozice starosty (trvalé překážky ve výkonu funkce, odvolání, zániku mandátu, nebo úmrtí) musí být do 30 dnů vyhlášeny nové volby na pozici starosty a nové volby do zastupitelstva. S uprázdněním tedy zároveň i zaniká mandát rady a zastupitelstvo je rozpuštěno s tím, že zůstává funkční pouze do zvolení svých nástupců v nových volbách. Do konání voleb vykonává funkci starosty místostarosta. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §53]

2. Vztah starosty k zastupitelstvu

Zastupitelstvo je voleno na funkční období 5 let. Kandidovat mohou italští občané starší 18 let, kteří jsou oprávněnými voliči. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §55] Občané EU s trvalým pobytem v Itálii mají aktivní i pasivní volební právo po přijetí žádosti o zařazení do registru voličů. [Nařízení vlády č. 197/1996] Kandidátní listiny mohou předkládat politické strany a sdružení, volební systém je shodný se systémem volby starosty, tj. většinový. V obcích s počtem obyvatel nižším než 15 000 obdrží kandidátní listina/seskupení listin spojené se zvoleným starostou 2/3 mandátů, v obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000 obdrží tato kandidátní listina/seskupení listin 60% mandátů, přičemž mandáty nejsou přiděleny listinám/seskupení listin, které v prvním kole voleb obdržely méně než 3% hlasů. Ostatní mandáty jsou rozděleny poměrně dle volební formule D'Hondt. Voliči mohou udělit 1-2 preferenční hlasy, pokud se rozhodnou udělit 2, musí být každý pro kandidáta jiného pohlaví ze stejné kandidátní listiny. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §71, §73]

Dle zákona jsou řídicími orgány obce zastupitelstvo, starosta a rada. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §36] Starosta se po zvolení do funkce stává i členem zastupitelstva. V obcích s počtem obyvatel nižším než 15 000 zastupitelstvu předsedá starosta, který svolává a řídí zasedání, pokud statutem obce není zřízena pozice předsedy zastupitelstva. Zastupitelstvům v obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000 předsedá zastupitel zvolený většinou zastupitelů na ustanovujícím zasedání zastupitelstva. Mezi pravomoci předsedy zastupitelstva patří především svolání zasedání, koordinace práce a činnosti zastupitelstva, a řízení zasedání (vyjma ustanovujícího zasedání, které svolává starosta, a až do okamžiku zvolení předsedy řídí seniorní člen zastupitelstva, tj. zastupitel, který získal ve volbách nejvyšší počet hlasů po starostovi a

dalších zastupitelích, kteří na funkci starosty kandidovali). Zasedání zastupitelstev i jejich výborů jsou veřejná, s výjimkou případů stanovených statutem obce. V obcích s počtem obyvatel do 15 000 se zasedání konají, pokud možno mimo pracovní dobu účastníků. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §39–§40]

Zastupitelstvu je vyhrazeno rozhodovat v následujících oblastech:

- (1) statuty územního samosprávného celku a zvláštních společností, předpisy (...), obecná kritéria uspořádání úřadů a služeb,*
- (2) programy, zprávy o plánování a programové zprávy, finanční plány, tříleté plány a roční soupis veřejných prací, roční i víceleté rozpočty a jejich úpravy, účetní výkazy, územní a urbanistické plány, roční a víceleté programy pro jejich realizaci, případné výjimky z nich, posudky týkající se těchto oblastí,*
- (3) úmluvy mezi obcemi a mezi obcemi a provincií, ustavení a úpravy forem spolků,*
- (4) ustavení, úkoly a předpisy pro fungování mechanismů přenesené působnosti a účasti občanů,*
- (5) organizace veřejných služeb, zakládání institucí a zvláštních společností, poskytování veřejných služeb, účast územního samosprávného celku v akciových společnostech, zajištění činností či služeb úmluvou,*
- (6) zavedení a uspořádání plateb poplatků, s výjimkou určení jejich daňových sazeb, obecné určení sazeb za využití zboží a služeb,*
- (7) pokyny, kterými se řídí veřejné společnosti a orgány pod celky spadající, dotované či podrobené dohledu,*
- (8) sjednávání úvěrů, jež nejsou výslovně upraveny základními akty obecního zastupitelstva, a vydávání dluhopisů,*
- (9) plánované výdaje z rozpočtu, vyjma nákladů na pronájem nemovitostí a na správu a dodávku zboží a služeb nepřetržité povahy, (v nouzových případech může rada přijmout v oblasti rozpočtu rozhodnutí a předložit jej ke schválení zastupitelstvu do 60 dnů, pokud ke schválení nedojde, usnesení propadá),*
- (10) nabytí a převod nemovitého majetku, související protiúčty, zakázky a povolení, (...), jež každopádně nespádají do běžné správy funkcí a služeb v působnosti rady, tajemníka nebo ostatních úředníků,*
- (11) stanovení pokynů pro jmenování nebo ustavení zástupců obce v organizacích, společnostech a institucích, jakož i jmenování zástupců zastupitelstva v organizacích,*

společnostech a institucích jemu výslovně vyhrazených zákonem. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §42]

Starosta má vůči zastupitelstvu povinnost odpovídat na interpelace a otázky zastupitelů ve lhůtě 30 dnů, podrobovat kontrole zastupitelstva plnění programové linie rady a zpracovávat iniciativu zastupitelstva do návrhů k usnesení. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §42–§43] Dále má zastupitelstvo právo požadovat svolání zasedání – na základě žádosti 1/5 zastupitelů musí předseda zastupitelstva svolat zasedání do 20 dnů a zařadit na program požadované body. Stejně právo na svolání zasedání má vůči předsedovi také starosta. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §39] Dále může zastupitelstvo po schválení absolutní většinu členů, ustavit ze svých členů vyšetřovací výbor pro kontrolu řízení samosprávy. Pravomoci výboru jsou definovány statutem obce. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §44]

Vztah starosty a zastupitelstva je především definován volebním systémem, který úspěšnému kandidátovi zaručuje většinu křesel v zastupitelstvu pro kandidátní listinu/seskupení listin, které ho podporovaly. Závisí na každých volbách, jak se zastupitelstvo zformuje – někdy většinu tvoří jedna strana, ze které pochází i starosta, někdy ji tvoří skupina kandidátních listin, kterou kandidát shromáždil pro svou podporu až v druhém kole. V obou případech je volebním systémem vytvořeno silné pouto mezi starostou a zastupitelstvem, které vstupuje do funkčního období, v již vytvořené koalici, kterou i v případě rozdílných politických vizí a programů spojuje snaha udržet se v řízení města. [Chiaramonte 2020] Běžnou agendou zastupitelstva je tudíž schvalování exekutivních aktů a administrativních rozhodnutí, za jejichž předložení je zodpovědný starosta nebo radní. Iniciační a kontrolní role zastupitelstva není příliš využívána a zastupitelstvo je spíše formálním schvalovacím nástrojem exekutivy. [Bussu 2011: 8]

3. Vztah starosty a exekutivy

Obecní exekutiva sestává z rady, které předsedá starosta, a úřadu. Starosta je odpovědný za správu obce, radní a úřad jsou odpovědní starostovi.

Významné kompetence starosty:

(1) svolávat a předsedat zasedání rady, (...), dohlížet na fungování služeb a úřadů a na provádění aktů,

(2) *dohlížet na výkon státních a regionálních funkcí svěřených obci či na ně přenesených (tj. organizace voleb, veřejného pořádku a bezpečnosti, vojenské služby, matriky a registru občanů),*

(3) *zejména při zdolávání mimořádných událostí s dopadem na veřejné zdraví a hygienu výhradně místní povahy přijímá starosta jakožto zástupce místní komunity neodkladná a naléhavá nařízení,*

(4) *na základě pokynů vydaných zastupitelstvem starosta jmenuje, ustaví a odvolává zástupce obce v organizacích, společnostech a institucích,*

(5) *jmenuje osoby odpovídající za vedení úřadů a služeb, přiděluje a určuje řídicí pozice a pozice externí spolupráce. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §50]*

Počet radních/místostarostů (*assessori*) je stanovený počtem obyvatel a statutem, ale nesmí být vyšší než 1/3 počtu členů zastupitelstva včetně starosty. V obcích do 10 000 obyvatel může mít starosta 4 radní, do 100 000 až 6, do 250 000 (a v hlavních městech provincií do 100 000) až 10, do 500 000 až 12, do 1 milionu až 14, a nad 1 milion obyvatel až 16. Radní jsou vybráni a jmenováni starostou, v obcích s počtem obyvatel nižším než 15 000 jsou radní jmenováni z řad zastupitelů, pokud statut nestanoví jinak. V obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000 jsou radní jmenováni z řad občanů *splňujících požadavky na kandidovatelnost, volitelnost a slučitelnost s funkcí zastupitele, a to i mimo členy zastupitelstva. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §47]* Zároveň kandidát nesmí být rodinným příslušníkem starosty, a to až do třetího stupně příbuzenských vztahů. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §64] Starosta musí při výběrání kandidátů také zajistit rovné příležitosti oběma pohlavím. O jmenování radních je starosta pouze povinen informovat zastupitelstvo, v případě jejich odvolání musí své rozhodnutí také odůvodnit. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §46]

Radnímu, který je členem zastupitelstva v obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000, zaniká s přijetím pozice mandát v zastupitelstvu a na jeho místo nastupuje stranický náhradník. Radní v obcích s počtem obyvatel nižším než 15 000 zůstávají po přijetí funkce i členy zastupitelstva. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §64] Radní mohou stejně jako starosta vykonávat svou funkci i neuvolněně (což bývá zvykem především v obcích do 15 000 obyvatel, kde se zasedání rady konají obvykle mimo pracovní dobu účastníků). Pokud si radní ponechají civilní zaměstnání, a pokud je toto zaměstnání slučitelné s funkcí veřejného funkcionáře, jsou jejich náhrady ve výkonu funkce sníženy na polovinu. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §81-§82] Obvykle už v předvolební kampani zná kandidát na starostu přibližné složení svého budoucího kabinetu,

kteří je přizpůsobeno jeho předvolebnímu programu. Radní zastupují starostu v pořadí jím určeném a mají konkrétní delegované oblasti, v nichž podléhají přímo starostovi. Jejich jmenování je tedy vyjádřením důvěry starosty, že budou schopni autonomně plnit svou funkci a spolehlivě řídit úřední sekce jim podléhající. Do působnosti rady pak spadají všechny kompetence, které nepodléhají zastupitelstvu nebo starostovi. [Pozzo a Michele Del Do 2019; Zákon č. 267/2000 Hlava III, §48]

Významné kompetence radních:

- (1) předsednictví soutěžních a výběrových komisí,*
- (2) odpovědnost za postup při výběrových řízeních a zadávání veřejných zakázek, sjednávání smluv,*
- (3) akty finančního řízení, včetně přijímání finančních závazků,*
- (4) správní úkony a úkony personálního řízení,*
- (5) udělení autorizace, povolení nebo obdobných dokumentů, jejichž poskytnutí předpokládá prověření a posouzení, a to i důvěrné povahy, v souladu s kritérii stanovenými zákonem, předpisy, obecnými řídicími akty, včetně stavebních povolení a licencí,*
- (6) úkony jim svěřené statutem a předpisy nebo úkony, jimiž je na jejich základě pověřil starosta. [Zákon č. 267/2000, Hlava IV, §107]*

Starostové menších obcí mohou snížit administrativní a finanční zátěž své obce vstupem do unie obcí nebo sdružení meziobecní spolupráce. Vstup do těchto forem spolupráce musí schválit zastupitelstva účastnických obcí a je využíván především ke zřízení společné zdravotnické, dopravní, bezpečnostní či sportovní infrastruktury, která nedosahuje provinční či regionální úrovně. [Brusati 2019] Součástí úmluvy musí být stanovení účelu, doby trvání a formy konzultace smluvních stran, jejich finanční vztahy i vzájemné povinnosti a záruky. V rámci úmluvy je možné ustavit i společný administrativní orgán, kterému bude dočasně svěřen výkon určité veřejné funkce. Ve volnějším formách meziobecní spolupráce mohou působit i další veřejné orgány, jsou-li k tomu oprávněny příslušnou legislativou. Zastupitelské orgány unií a sdružení jsou tvořeny starosty obcí, kteří zvolí správní radu. V případě nutnosti nebo odpovídajícího zájmu veřejnosti může stát vybraným obcím legislativně nařídit založení unie nebo sdružení meziobecní spolupráce za účelem výkonu určených funkcí a služeb. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, Díl 5]

Starostové mají povinnost jmenovat tajemníka úřadu, jehož úkolem je spolupráce a právně-administrativní podpora exekutivních orgánů a zajištění souladu práce úřadu se statutem a dalšími zákony. K výběru kandidáta na tajemníka musí starosta použít Národní registr tajemníků, do nějž jsou členové přijímáni na základě konkurzu po získání kvalifikace vydané Vysokou školou pro vzdělávání a specializaci vedoucích pracovníků v místní veřejné správě nebo autonomní pobočkou Vysoké školy správní ministerstva vnitra. Tajemník je jmenován na dobu funkčního období starosty, a může být odvolán z funkce pro porušení povinností nebo na základě návrhu starosty po předchozím schválení radou. Obce také mohou sjednat úmluvu o sloučení postu tajemníka pro více obcí v rámci vstupu do unie obcí neb sdružení meziobecní spolupráce. Tajemník se účastní jednání zastupitelstva a rady a pořizuje z nich zápis, v případě absence příslušných expertů vypracovává posudky k návrhům usnesení zastupitelstva, ověřuje dokumenty, a vykonává jakékoliv další funkce jemu přidělené statutem nebo starostou. V případě, že starostou není jmenován ředitel úřadu, je tajemník zároveň i ředitelem úřadu. [Zákon č. 267/2000, Hlava IV, §97–§100]

Starosta v obcích s počtem obyvatel vyšším než 15 000 může po předchozím schválení radou jmenovat (či odvolat) také ředitele místního úřadu, který dohlíží na realizaci administrativních pokynů. Ředitel je ve funkci pouze do doby trvání mandátu starosty. Pokud starosta využije možnosti jmenování ředitele úřadu, musí zároveň definovat vztahy mezi tajemníkem a ředitelem, a jejich autonomní oddělené role. Obce s počtem obyvatel nižším než 15 000 mohou v rámci meziobecní spolupráce jmenovat společného ředitele úřadu pro řízení sdílených služeb (pokud se obcí spojí dostatek a počet všech obyvatel dosáhne 15 000). [Zákon č. 267/2000, Hlava IV, §108] Tyto případy jsou běžné, i když efektivita práce společného ředitele úřadů je dle rozhovorů s experty diskutabilní, vzhledem k tomu, že může narážet na přehlcení, nejasnou definici kompetencí, protikladné úkoly od starostů obcí, a nevoli úředníků svěřovat částečnou kontrolu nad administrativou své obce úředníkovi jiné obce. [Luca Brusati 2019]

Všechny další vedoucí pozice v úřadech místních samospráv jsou pozicemi na dobu určitou, svázanými s mandátem starosty. Výběrové řízení vede starosta, případně jím pověřené osoby, a uzavření pracovního poměru musí schválit rada. Vedoucími pracovníky musí být profesně způsobilé osoby, jejichž zkušenosti odpovídají volebnímu programu a stanoveným cílům starosty. Vedoucí lze odvolat z důvodu nedodržování nařízení starosty nebo příslušného radního, v případě nesplnění stanovených cílů na konci každého účetního roku, nebo za obzvláště vážné případy nedbalosti. [Zákon č. 267/2000, Hlava IV, §109] Po přijetí reformního

dekretu č. 150 z roku 2009 jsou všichni zaměstnanci komunálních úřadů odměňováni bonusy na základě výkonnosti individuální i celkové výkonnosti organizace. Každý úřad má povinnost vytvářet exekutivní plány a cíle, na základě kterých se výkonnost pravidelně hodnotí. Zaměstnanci mají po splnění cílů nárok až na 7,8% příspěvek k tabulkovému platu. [Proeller et.al. 2016: 146-149] Toto opatření má za cíl motivovat úředníky v systému místní samosprávy, který umožňuje častou změnu organizace a řízení administrativy.

4. Rozsah implementace přímé volby

Přímá volba je v Italské republice zavedena na komunální úrovni pro starosty obcí a guvernéry provincií. Obce (města) s počtem obyvatel mezi 100 000 a 250 000 mohou dále vytvářet městské části, které mohou mít i vlastní volené orgány. Ty jsou ovšem vždy podřízené těm obecním a vykonávají obecním statutem určené povinnosti. Města s počtem obyvatel vyšším než 250 000 rozčleňují svá území na městské části povinně a ve městech s počtem obyvatel vyšším než 300 000 může statut stanovit i zvláštní a konkrétnější formy přenášení povinností na městské části s větší autonomií zastoupení. Zákon nehovoří o plošné povinnosti přímé volby v městských částech, v metropolitních městech se nicméně přímá volba starostů městských částí také uplatňuje, a to za stejných podmínek jako v obcích. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, §17] Dále je zavedena přímá volba na regionální úrovni pro presidenty 15 regionů podléhajících zákonu č.267 a regionální legislativě.

5. Podoba s exekutivními modely na vyšší úrovni

Zvláštní skupinou exekutivy na vyšší úrovni jsou metropolitní města, která v sobě slučují provinční a municipální funkce v oblasti kolem velkého města. Region jim může svěřit kompetence, které přesahují rámec působnosti obce i provincie, jako např. územní plánování, infrastrukturní sítě, či plány meziměstské dopravy. Zároveň metropolitní města zastřešují administrativní i politickou funkci jednotlivých municipalit. V současné době jsou největšími metropolitními městy Řím, Milano a Neapol, z celkových 14 oblastí, jejichž jednotlivá osídlení jsou mezi sebou úzce propojena jak územně, tak z hlediska ekonomických aktivit, služeb, a kulturních a společenských vztahů. *Návrh na ustavení metropolitní oblasti je podroben referendu, které ve lhůtě 180 dní od schválení návrhu vypíše každá účastnická municipalita. Pokud pro návrh hlasuje většina oprávněných voličů v takovém počtu obcí, jež alespoň o jednu převyšuje polovinu účastnických obcí, návrh na zřízení metropolitní oblasti předloží příslušný*

region ke schválení a uzákonění jedné ze dvou komor státního parlamentu, a to ve lhůtě 90 následujících dní. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, Díl 3]

Zvláštní postavení metropolitních měst je reflektováno i ve volbě starosty oblasti, který je po zvolení přímou volbou starostou hlavního města jmenován konsorciem starostů metropolitní oblasti do funkce starosty města. Rada hlavního města se stává radou metropolitního města. Zastupitelstvo hlavního města se stává zastupitelstvem metropolitního města. Společně s guvernérem provincie má starosta metropolitního města povinnost jednat se všemi zainteresovanými místními zastupitelstvy a společně navrhnout statut metropolitního města. Metropolitní město má pak podobné kompetence jako provincie, a její starosta a zastupitelstvo jsou povinni řídit se principem subsidiarity a chránit původní identitu a autonomii účastnických obcí. V zákoně tyto kompetence nejsou přesně definovány, což dle vyjádření expertů mnohdy vytváří značné nejasnosti. Nastavení vzájemných vztahů tedy podléhá úspěšné komunikaci mezi guvernérem provincie, starostou metropolitního města a starosty přidružených obcí, ze kterých se po ustavení metropolitního města stávají starostové městských částí. Důležité je navržení takových statutů ve všech zúčastněných obcích, které tuto mezeru v zákoně vyplní a ukotví autonomii městských částí ve vztahu k metropolitnímu starostovi. [Zákon č. 267/2000, Hlava II, Díl 3]

Přímá volba guvernérů 94 provincií, byla v Italské republice zavedena v roce 1993 zákonem č. 81 spolu s přímou volbou starostů. Funkce guvernéra, organizace úřadu i vztah k zastupitelstvu, podléhá stejným pravidlům jako funkce starosty. Systém přímé volby guvernéra provincie je shodný s přímou volbou starosty obce nad 15 000 obyvatel. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §74] Do působnosti provincií náleží správní funkce provinčního zájmu, které se týkají rozlehlých meziobecních oblastí nebo celého území provincie např. doprava a infrastruktura, či ochrana životního prostředí. Funkce provincií je tedy spíše administrativní než politická. I z tohoto důvodu se v Itálii dlouhodobě diskutuje o jejich zrušení, naposledy v roce 2016, kdy byla finalizována a parlamentem a senátem schválena reforma ústavy, která měnila uspořádání země na pouze tři správní úrovně – státní, regionální a municipální. Důvodem této reformy měla být eliminace byrokracie, přiblížení regionálních a municipálních vlád, a jejich efektivnější komunikace se státem. [Fusaro 2017: 117–121] Reforma ústavy byla ovšem v celostátním referendu dne 4. prosince 2016 zamítnuta.

Regionální úroveň správy byla zavedena ústavou v roce 1948 a první regionální volby se konaly v roce 1970. [Uleri 2011: 80] Regiony jsou nástrojem řešení místních politických, administrativních a kulturních problémů a v průběhu let získaly v těchto oblastech tak rozsáhlé kompetence, že je možné uvažovat o Itálii jako o zemi postupně směřující k federalismu. [Teles 2016: 57; Uleri 2011: 82]. Všechny 15 regionů podléhajících státní správě je řízeno přímo voleným parlamentem a vládou pod vedením přímo voleného regionálního presidenta. Přímá volba presidenta regionu se od jejího ustavení v roce 1995 podobá volbě starosty v obcích do 15 000 obyvatel. Volby se konají zároveň s volbami do zastupitelstva regionu většinovým volebním systémem s pětiletým volebním obdobím. Každý volič má právo volit jednoho kandidáta na starostu pocházejícího z jedné zastupitelské kandidátní listiny. Starostou je zvolen kandidát, který obdrží nejvyšší počet hlasů. Pro získání mandátu tedy stačí relativní většina hlasů. Stejně jako na obecní a provinční úrovni je kandidátním listinám podporujícím presidenta regionu zaručena většina křesel v zastupitelstvu. Tato minimálně 55% většina je zajištěna přiřazováním bonusů presidentovým kandidátním listinám v závislosti na úspěchu jednotlivých listin. [Uleri 2011: 82] Automaticky je vždy přiděleno zastupitelské křeslo také kandidátovi na presidenta regionu, který obdržel druhý nejvyšší počet hlasů, opoziční mandáty v zastupitelstvu jsou pak rozdělovány proporcčně. [Uleri 2011: 82] Exekutivní model řízení regionu je nastaven stejně jako v obecním a provinčním uspořádání. President regionu je hlavou exekutivy regionu, vybírá a jmenuje ministry. Primární funkcí regionů je participace v orgánech státní správy. Regionální zastupitelstva mohou státu navrhnout legislativu, mezi lety 1995 a 2007 se právě regiony pomocí referend zasadily o významné reformy v oblasti přesunu autonomie na substátní úroveň veřejné správy. [Uleri 2011: 82–84] Do působnosti regionů dále náleží správní funkce týkající se regionální infrastruktury a koordinace aktivit provincií, metropolitních měst, unií a sdružení. Politické zastoupení regionů je také důležité pro státní politické uspořádání – legitimita presidenta vzešlá z přímé volby na regionální úrovni je důkazem důvěry voličů ve státní politické strany, které jsou většinou zastoupeny i regionálně, a které zároveň mohou uplatňovat vliv na politické uspořádání kandidátních listin i na nižších úrovních samosprávy. [Magnier 2020]

Výkonnou moc na státní úrovni drží v rukou rada ministrů pod vedením premiéra, který je jmenován prezidentem se souhlasem parlamentu. Poslanci i senátoři jsou voleni současně smíšeným podmíněným volebním systémem. Prezident je volen nepřímou volbou na funkční období 7 let. Mezi jeho nejvýznamnější pravomoci patří možnost jmenování pěti ústavních soudců a pěti senátorů či právo veta parlamentních zákonů. [Dvořáková, Kunc 2004: 54–78] O zavedení

přímé volby na státní úrovni se dle názorů expertů zatím neuvažuje. Důvodem je historická zkušenost Italské republiky s diktátorským režimem a obavy z toho, že by současná obliba populistických kandidátů v mnoha přímých volbách mohla vést v přímé volbě presidenta k nežádoucímu oddálení se od demokracie. Dalším důvodem je ústavně důležité postavení presidentů, kteří jsou symbolem politické nestrannosti, dohlíží na práci vlády a dodržování ústavy, a působí jako kohezní faktor ve společnosti. [Chiaramonte 2020]

6. Způsob odvolání starostů

Starosta je odvolán schválením návrhu na vyslovení nedůvěry přijatým absolutní většinou členů zastupitelstva. *Návrh na vyslovení nedůvěry musí obsahovat odůvodnění, a být podepsán alespoň 2/5 členů zastupitelstva, a musí být zařazen do programu zasedání ne dříve než deset dnů, a ne později než třicet dnů od jeho přednesení.* [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §52] Pokud je návrh přijat, je zároveň odvolána rada a rozpuštěno zastupitelstvo. Oba orgány zůstávají ve funkci až do zvolení nového starosty a zastupitelstva v prvním vhodném termínu voleb, do té doby vykonává funkci starosty místostarosta. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §53] Odvolání starostů zastupitelstvem je výjimečné, vzhledem k tomu, že starosta přichází do funkce s automatickou většinou mandátů v zastupitelstvu. Tento způsob provázání zastupitelstva a exekutivy obce zajišťuje vysokou míru stability orgánů obce, které při výkonu funkce hledají kompromisy i přes případné rozpory. [Fabbrini 2011: 52–53]

Proces odvolání starosty může zahájit z vlastní iniciativy i ministerstvo vnitra, pokud starosta vykonává akty v rozporu s ústavou nebo pro vážné a opakované porušování zákona, jakož i pro závažné narušení veřejného pořádku. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §142] Výnosem presidenta republiky na žádost ministerstva vnitra může být ukončeno starostovo funkční období z důvodu rozpuštění zastupitelstva, pokud zastupitelstva:

(1) vykonávají akty v rozporu s ústavou nebo pro vážné a opakované porušování zákona, jakož i pro závažné narušení veřejného pořádku,

(2) pokud nemůže být zajištěno běžné fungování orgánů a služeb z následujících důvodů:

- trvalá překážka ve výkonu funkce, odvolání, zánik funkce nebo úmrtí starosty či guvernéra provincie,

- rezignace starosty či guvernéra provincie,

- *společná rezignace (...) počtu členů o jednoho převyšujícího polovinu zastupitelstva, přičemž do tohoto počtu není započítán starosta,*

- *snížení počtu členů orgánu z důvodu nemožnosti nahradit polovinu členů zastupitelstva,*

(3) pokud není do stanoveného termínu schválen rozpočet,

(4) v případech, kdy jsou územní samosprávné celky s počtem obyvatel vyšším než 1000 zbaveny svých obecných urbanistických nástrojů a nové nástroje nepřijmou do osmnácti měsíců od data zvolení orgánů (...) [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §141]

7. (Ne)souběh volebního období starosty a rady

Volební období starosty, rady i zastupitelstva je vždy souběžné.

8. Kontrola starosty

První úrovní kontroly starosty je kontrola ze strany občanů. Občané mají právo starostu interpelovat, vznášet k němu písemné dotazy, účastnit se zasedání zastupitelstva, mohou proti rozhodnutí obce podat žalobu k soudu nebo mají možnost peticí vyvolat referendum o usnesení rady či zastupitelstva (nikoliv o odvolání starosty). [Zákon č. 267/2000, Hlava I, §8–§9] Kontrolní mechanismy, které má k dispozici zastupitelstvo, spočívají v zasedáních, kde lze starostu veřejně interpelovat a diskutovat s ním. Dále spočívají v práci kontrolního výboru, který může být ustaven absolutní většinou zastupitelstva, a může vznášet připomínky k projednávaným materiálům, či iniciovat projednání problematických témat. Ostatní kontrolní mechanismy funkce úřadu drží v rukou starosta, který zřizuje interní audit a sekci interních kontrol. V obecním statutu může být rovněž ustavena funkce ombudsmana, v jehož gesci je poukazovat, a to i z vlastní iniciativy, na zneužívání, nefunkčnost a nedostatky řízení, a jednat o nich se zastupitelstvem a starostou, případně záležitost postoupit k vyššímu orgánu kontroly. [Zákon č. 267/2000, Hlava I, §11]

Další úroveň kontroly starosty vykonává regionální kontrolní výbor. Exekutivní rozhodnutí jsou podrobena jeho kontrole, pokud o to do deseti dnů od přijetí usnesení požádá 1/4 členů zastupitelstva obce s počtem obyvatel vyšším než 15 000 nebo 1/5 členů zastupitelstva obce s počtem obyvatel do 15 000, a pokud se tato rozhodnutí týkají *(a) zakázek a přidělení služeb či dodávek ve výši převyšující hranici stanovenou pro obec, (b) personálního zajištění a jeho úprav, (c) přijímání zaměstnanců.* [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §127] *Regionální kontrolní*

výbor (a jeho případné sekce) se skládají z pěti odborníků zvolených regionálním zastupitelstvem, z nichž první je alespoň deset let členem advokátní komory a byl zvolen z trojice navržené touto komorou; druhý je alespoň deset let členem komory certifikovaných účetních a byl zvolen z trojice navržené touto komorou; třetí byl zvolen z kandidátů, kteří po celkovou dobu alespoň pěti let zastávali v minulosti funkci starosty/guvernéra, člena regionálního zastupitelstva nebo národního parlamentu, nebo z penzionovaných veřejných funkcionářů státu, regionu nebo územních samosprávných celků, kteří zastávali vedoucí či vyšší funkci; čtvrtý byl zvolen z penzionovaných státních soudců nebo advokátů, z penzionovaných stálých univerzitních profesorů právních a správních oborů či z penzionovaných tajemníků obce nebo provincie. Pátý odborník je vybrán z veřejných funkcionářů vnitřní civilní správy ve službách příslušných provincií a je jmenovaným vládním komisařem. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §130] V případě absence nebo překážky ve výkonu funkce jsou jmenováni náhradníci.¹⁴⁵ Práce výboru podléhá regionální legislativě a jeho náklady jsou hrazeny z regionálního rozpočtu. Mandát výboru je souběžný s volebním obdobím regionálního zastupitelstva. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §130–§132] Výbory mohou také poskytovat konzultační služby pro samosprávné celky a vydávat předběžná stanoviska k možným problematickým návrhům usnesení místních zastupitelstev. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §129]

Kontrolní výbor upozorní na nezákonnost rozhodnutí a vyzve k objasnění či nápravě. Do doby uzavření kontrolního řízení je předmětné rozhodnutí neplatné. V případě, že obec ve stanovené lhůtě nesjedná nápravu svého jednání na základě pokynu kontrolního výboru, může výbor po schválení ministerstvem vnitra pozastavit samosprávný výkon obce a pověřit komisaře dočasným řízením obce. Komisař přijme příslušná opatření výboru do šedesáti dnů od uvedení do úřadu obce. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §136] Jako příklad lze uvést komunální volby v Neapoli v roce 2016, kdy město nebylo schopné zorganizovat řádné volby, vzhledem k ovlivňování mafií, a ministerstvo vnitra pověřilo komisaře jejich organizací a dohledem nad řádnou procedurou. [Garlatti 2019; Fedele 2019] Konečnou pravomoc kontroly má prezident republiky, který může na návrh ministra vnitra nebo vlády kdykoliv zrušit protizákonné akty samosprávných celků. [Zákon č. 267/2000, Hlava VI, §138]

¹⁴⁵ Neslučitelnost funkcí je definována v Zákoně č. 267/2000, Hlava VI, §131.

9. Odměňování starosty

Odměňování starostů je stanoveno výnosem ministerstva vnitra §17 odst. 3 zákona č. 400 ze dne 23. srpna 1988, a je odstupňováno v závislosti na velikosti obce, počtu obyvatel, místním rozpočtu a rozsahu kompetencí starosty. Tabulkové platy jsou výrazně nižší než platy v soukromém sektoru, což je také vnímáno jako překážka při hledání kvalitních kandidátů na starosty obzvláště v malých obcích, kde je tabulkový plat starosty na nejnižších úrovních. Měsíční plat starostů metropolitních měst se pohybuje mezi EUR 4 000 a EUR 6 000. [Garlatti 2019; Fedele 2019] Zároveň mají starostové nárok na úhradu cestovních nákladů spojených s výkonem funkce na základě doložených dokladů. Místní samospráva na vlastní náklady také musí zajistit úhradu pojistného na sociální zabezpečení, a nemocenské a zdravotní pojištění. Plat včetně odměn není kumulovatelný. V případě, že starosta zároveň zastává jinou veřejnou funkci, která je s funkcí starosty slučitelná, zvolí si pobírání platu a odměn v jedné z těchto funkcí nebo pobírá 50% plat v každé z nich. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §82-§84] Starostové mohou vykonávat funkci v neuvolněné pozici, pokud je jejich civilní zaměstnání slučitelné s funkcí starosty, nebo mohou požádat o neplacené uvolnění z civilního pracovního poměru. V případě, že si zvolí ponechání civilního pracovního poměru, jsou veškeré náhrady spojené s funkcí sníženy na polovinu. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §81-§82]

10. Volební účast

Volební účast v komunálních volbách, tudíž i v přímé volbě starostů, je poměrně vysoká (ve srovnání s volbami na regionální a státní úrovni, ale i v porovnání s dalšími evropskými státy). Volební účast se zvyšuje při spojení komunálních voleb s volbami do zastoupení regionu, státu, či Evropského parlamentu (EP). V roce 2018, kdy bylo naposledy možné porovnat volby do Evropského parlamentu se státními a komunálními, byla volební účast 55% ve volbách do EP, 65% do státního parlamentu a 70% v přímé volbě starostů. [Borgonovi 2019] V posledních uskutečněných starostenských volbách na podzim roku 2021 činila průměrná volební účast v metropolitních městech 54,7%. [Novaga 2021]

Nejrozsáhlejší akademický výzkum volební účasti byl proveden s analýzou všech komunálních voleb v obcích s více než 15 000 obyvateli v letech 1993–2011. V tomto období se uskutečnilo 1 410 přímých voleb starostů. Průměrný věk kandidátů se pohyboval okolo 49 let, s průměrnou délkou profesních zkušeností 16,7 let. Kandidátů ženského pohlaví bylo téměř 14%. Průměrná

doba vzdělání voličů byla v tuto dobu přibližně 7 let, tj. mnoho voličů mělo pouze základní vzdělání. Zaměstnaných voličů bylo průměrně 31%. Voličů starších 65 let bylo 14,52%. Průměrná volební účast v tomto období byla 78,8%. Výsledek studie ukazuje, že čím větší je obec, tím menší je volební účast. V druhém kole se obvykle účastní méně voličů, vyřazení favorizovaného kandidáta v prvním kole pravděpodobně nemotivuje mnoho voličů změnit preference a volit jiného kandidáta v druhém kole. Účast v druhém kole i tak zůstává vysoká, což je přisuzováno tradičně agresivnější kampani v období čtrnácti dnů mezi prvním a druhým kolem. [De Paola & Scoppa 2014: 469–471]

11. Podíl odvolaných starostů

Podíl odvolaných starostů se každoročně pohybuje v řádu jednotek případů, vzhledem k volebnímu systému a dopadům odvolání, při kterém je zároveň rozpuštěna rada i zastupitelstvo obce. Zároveň zákonem není stanovena povinnost zveřejňovat statistiky o odvolaných starostech a přesná čísla tak nejsou dostupná. [Fabbrini 2011: 62]

12. Případné kohabitace

Kohabitace v italské komunální politice není možná, vzhledem k automatické většině zastupitelských mandátů pro kandidátní listinu/seskupení listin podporující vítězného kandidáta na starostu v přímé volbě. Kandidátní listiny jsou považovány za seskupené pouze pokud předloží stejný politický program. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §73]

13. Postoje aktérů a veřejnosti k přímé volbě

Zájem o pozice starostů je vysoký především ve velkých městech a metropolitních oblastech. Dříve byla tato pozice vnímána jako první stupeň angažovanosti v politice a kandidáti často po prvním funkčním období pokračovali na vyšší politické příčky. Od zavedení přímé volby se situace změnila – mnoho státních a regionálních politiků usiluje o pozici starosty, která s sebou obvykle nese velkou popularitu a zviditelnění, obzvláště v metropolích (např. Matteo Renzi, bývalý italský premiér, jemuž pozice starosty Florencie výrazně pomohla k premiérskému postu). [Chiaromonte 2020] V menších obcích je problém opačný a je těžší najít kvalitní

kandidáty z důvodu nízkého ohodnocení, velké administrativní zátěže, a také překážek neslučitelných s kandidaturou – často je vhodný kandidát na starostu v malé obci v příbuzenském vztahu s majiteli místních podniků apod. [Garlatti 2019; Fedele 2019] Tento problém je akutní v obcích na jihu Itálie, kde je provázanost rodin a podniků historicky úzce spjata s místní politikou. Méně viditelný je problém v bohatší severní části země. [Pozzo 2019; Del Do 2019] Starostové jsou z 85% muži ve středním věku, vysokoškolské vzdělání má 65,3%. [Steyvers, Medir 2018: 87] Nejvíce starostů se rekrutuje z jiných funkcí v komunální politice (73% má předchozí zkušenosti jako členové zastupitelstva, 57% jako členové exekutivy). [Dodeigne et al. 2018: 119]

Zmíněná administrativní zátěž je také jedním z faktorů, který odrazuje mnoho kandidátů na méně prestižních postech starostů v malých obcích. Následkem trestního stíhání a soudních procesů v 90. letech v rámci kampaně Čistě ruce (*Mani Pulite*), která měla za cíl očistit italskou politiku od korupce a zločinu, začal zbytnovat legislativní soubor nařízení a opatření pro administrativní postupy řízení místních samospráv. Z řízení mnohdy ovlivněného korupcí před zavedením přímé volby, se reformou stalo byrokraticky přehlcené řízení, které vyžaduje velkou míru znalostí veřejné správy, trpělivosti a vyjednávacích schopností. V praxi má tedy starosta významnou moc při výkonu své funkce (především co se týká schvalovacího procesu v zastupitelstvu), ale jako státní zaměstnanec má skromný vliv na urychlení a zjednodušení administrativních procesů. Zodpovědnost za dílčí realizační procesy je v rámci transparentnosti rozdrobena mezi úředníky, radní a starostu, čímž často dochází ke zpomalení práce úřadu. [Pozzo 2019; Del Do 2019]

Přímá volba je v Itálii také důležitým politickým nástrojem – vertikální vliv provinční, regionální a státní stranické úrovně je starosty vnímán jako silný. [Heinelt et al. 2018: 47–49] Umění vyjednávání v rámci strany je pro starostu žádoucí při jednání s vyššími úrovněmi správy a může jeho obci v případě úspěchu zajistit více autonomie a financí. Předjednání důležitých rozhodnutí v rámci strany, nebo podporující strany, starostovi zároveň zajistí hladký průběh mandátu. [Pozzo 2019; Del Do 2019] Výběr kandidátů na pozice starostů náleží především ve větších obcích tradičním politickým stranám, které kandidáty vychovávají a selektují na první příčky kandidátních listin. Výjimkou je *Movimento Cinque Stelle* (Hnutí pěti hvězd), populistické antisystémové hnutí založené v roce 2009, které prosazuje kandidáty bez politických zkušeností z různých profesních oborů. Úspěch hnutí přichází ve vlnách závislých na síle strany. V komunální politice dlouhodobě převažují starostové etablovaní v zavedených

politických stranách, kteří se mohou spolehnout na politickou podporu v průběhu funkčního období. [Magnier 2020; Borgonovi 2019] Dle tvrzení samotných politických aktérů se i v menších obcích, kde převládají místní kandidátky, tyto tvoří z politiků ztotožněných s programem a ideologií celostátních stran. Rozdíl mezi celostátní, regionální, provinční a místní stranou v malých obcích je tedy většinou pouze v názvu a prezentaci, která je pro místní politiky důležitá k vytvoření důvěry a přímé vazby s občany. [Pozzo 2019; Del Do 2019]

Postoj veřejnosti k přímé volbě je většinou kladný, Italové se dokáží více ztotožnit se svým starostou než s méně známými politiky v zastupitelstvu. Starosta je vnímán jako populární veřejně známá osobnost – jeho pracovní i osobní život je mediálním a veřejně diskutovaným tématem (každý rok zveřejňují prestižní ekonomicky zaměřené noviny *Il Sole 24 Ore* žebříček nejoblíbenějších starostů, pro které hlasují stovky tisíc místních občanů). Zároveň přímá volba zvyšuje legitimitu starostova úřadu, který je přímo odpovědný občanům, a snaha o znovuzvolení je přirozeným kontrolním mechanismem jeho práce. [Pozzo 2019; Del Do 2019] Podle velikosti samospráv se liší i osobnosti a styl vedení starostů. V menších obcích jsou voleny místní známé a respektované osobnosti se vztahem ke komunitě. Ve větších a metropolitních městech kandidují s podporou celostátních a regionálních stran spíše profesionální politici a manažeři s kariérami úspěchy ve veřejné správě. Volební programy kandidátů jsou ovlivněny stejným způsobem – v menších obcích se kandidáti vymezují spíše levicově a nabízejí řešení akutních místních problémů a rozvoje obcí, ve velkých samosprávách je v kampaních úspěšnější více pravicová politika, kterou stejně jako na celostátní úrovni ovlivňují témata jako je imigrační krize, či politika Evropské unie. Přímá volba nicméně zvýšila sounáležitost místních občanů a upevnila jejich vztah ke komunitě v obci. Díky přímé volbě je komunální politika pro občany důvěryhodnější úrovní správy než politika státní nebo evropská. [Magnier 2020; Borgonovi 2019]

14. Dopady na pozici starostů v systému místní samosprávy

Zavedení přímé volby v Italské republice mělo být reformním krokem vůči decentralizaci a depolitizaci místních samospráv. Systém přímo voleného starosty-manažera, který se může opřít o zastupitelskou většinu, měl zajistit efektivní řízení samospráv. Touto reformou byla ovšem role zastupitelstva jako kontrolního orgánu v místních samosprávách fakticky snížena na minimum a v současnosti spočívá především v usměrňování a podpoře administrativy, kterou drží v rukou starosta. [Bussu 2011: 2–3] Před reformou o přímé volbě vykonávala řízení obcí většinová koalice v zastupitelstvu, jež si volila zástupce do výkonné rady a starostu. Řízení

obcí bylo neefektivní a minimum zastupitelstev dokončilo pětiletý volební mandát. [Sancino & Castellani 2016: 154; Garlatti a Fedele 2019] Současný systém, který je stabilnější než předchozí, ovšem stále podléhá vlivu politických stran vzhledem k tomu, že kandidát na starostu je spojen s kandidátní listinou do zastupitelstva. [Chiaramonte 2020]

S reformou přímé volby starostů, která definovala a posílila kompetence starosty, nebyla provázána reforma odpovídajících funkcí zastupitelstva, což akademici považují za významný problém současné italské komunální politiky. [Magnier 2020] Statuty obcí zřídka upravují povinnost účasti členů zastupitelstva v pracovních skupinách exekutivy či na poradách k návrhům místních nařízení. Materiály jsou zastupitelům předkládány v mnoha případech až na zasedání zastupitelstva s očekáváním, že budou schváleny. Role opozice je málo významná, vzhledem k tomu, že je vždy v menšině. Místní zastupitelstva jsou také typická vysokou fluktuací členů, je běžné, že v průběhu pětiletého funkčního období členové rezignují a nahrazují je straničtí kolegové. [Borgonovi 2019] Zastupitelé vykonávají svou funkci v neuvolněné pozici současně se zaměstnáním a náleží jim jen odměny za účast na zasedáních, případně náhrada výdajů spojených s výkonem funkce. [Zákon č. 267/2000, Hlava III, §82] Obecně tedy velmi záleží na osobnosti a manažerských schopnostech starosty (a jím vybraných radních a vedoucích pracovníků exekutivy), zda je ochoten vytvořit podmínky pro participaci a iniciativu zastupitelstva. [Bussu 2011: 12–14]

Italská politologická obec na přímou volbu nahlíží kriticky a zpochybňuje správnost rozhodnutí svěřit jedné osobě tak rozsáhlé kompetence. Italští starostové jsou v rámci akademických typologií¹⁴⁶ hodnoceni jako jedni z nejsilnějších v Evropě. Jsou starostové, kteří svými schopnostmi a stylem vládnutí zajistí samosprávě prosperitu, ale i tací, kteří jí svou neschopností paralyzují. Představení reformy, které navrátí více kompetencí zastupitelstvu a zaručí více mechanismů konstruktivní kontroly starosty, je podle akademiků žádoucí. Existující řešení neefektivního nebo nezákonného řízení úřadu je destruktivní pro celé řízení samosprávy (v případě odvolání) nebo destruktivní pro legitimitu a důvěryhodnost volených zástupců (v případě pozastavení výkonu funkce kontrolním výborem a jmenování dočasného komisaře). [Sancino & Castellani 2016: 155–156; Magnier 2020]

¹⁴⁶ Například typologie Hesse & Sharpe (1991), Page & Goldsmith (1987) Mouritzen & Svava (2002), Heinelt & Hlepas (2006).

15. Zdroje

Legislativa

Zákon o územních samosprávných celcích č. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali).

Nářízení vlády č. 197/1996 (Decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197)

Akademické zdroje

Bussu, Sonia. What Space for Councillors? The Role of Councillors in Italy and the Quality of Local Democracy After the Reforms. London: PSA Annual Conference, 2011.

De Paola, Maria & Scoppa Vincenzo. „The impact of closeness on electoral participation: Exploiting the Italian double ballot system.“ *Public Choice* 160. 2014: 467–479.

Dodeigne et al., „The mayors‘ political career: Between local and national ambition,“ in *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.) London: Palgrave Macmillan. 2018: 109–147.

Dvořáková, Vladimíra & Kunc, Jiří. „Italská republika.“ in *Komparace politických systémů II*. Vladimíra Dvořáková, Jiří Kunc, Blanka Říchová (eds.) Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze. 1995: 54-78.

Fabbrini, Sergio. „Features and implications of semi-parliamentarism: The direct election of Italian mayors.“ *South European Society & Politics* 6 (2). 2011: 47–70.

Fusaro, Carlo. „Yet another failed attempt to reform the Italian constitution,“ in *Italian Politics: The Great Reform That Never Was*. Alessandro Chiaramonte and Alex Wilson (eds.). Oxford: Berghahn Books. 2017: 111–130.

Heinelt et al. „Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors,“ in *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.) London: Palgrave Macmillan. 2018: 19-78.

Pennisi, Aline & Ricca, Federica. „Persistent bugs and misinterpretations in Italy’s regional election laws,“ Raporrto Tecnico – Dipartimento Scienze Statistiche. ISSN: 2279-798X. 2012: 1–19.

Proeller, Isabella et al. „Do they fail? A comparative analysis of performance-related pay systems in local governments,“ in *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*. Sabine Kuhlmann and Gaert Bouckaert (eds.). London: Palgrave Macmillan. 2016: 139–152.

Sancino, Alessandro & Castellani, Lorenzo. „New development: Directly elected mayors in Italy—creating a strong leader doesn't always mean creating strong leadership.“ *Public Money & Management* 36 (2). 2016: 153–156.

Steyvers, Kristof & Medir, Lluís „From the few are still chosen the few? Continuity and change in the social background of European Mayors,“ in *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria and Herwig Reynaert (eds.) London: Palgrave Macmillan. 2018: 79–108.

Teles, Filipe. *Local Governance and Inter-Municipal Cooperation*. London: Palgrave Macmillan. 2016.

Uleri, PierVincenzo. „The institutionalization of the referendum in the Italian political system,“ in *Local Direct Democracy in Europe*. Theo Schiller (ed.). Heidelberg: VS Verlag. 2011: 75–112.

Vandelli, Luciano. *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*. Bologna: Il Mulino. 1997. Překlad z italského jazyka dle rozhovorů a autorky.

Internetové zdroje

Novaga, Michele. „Italy’s center-left coalition claims victory in municipal elections,“ 5. 10. 2021. Dostupné na: <https://www.aa.com.tr/en/europe/italy-s-center-left-coalition-claims-victory-in-municipal-elections/2382967>, [online]. [citováno 18. 2. 2021].

Variazioni amministrative Comuni, Province e Regioni. Dostupné na: <https://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/>, [online]. [citováno 1. 4. 2021].

Rozhovory

Prof. Annick Magnier, University of Florence, Department of Political and Social Sciences, v rozhovoru s autorkou, leden 2020.

Prof. Alessandro Chiaramonte, University of Florence, Department of Political and Social Sciences, v rozhovoru s autorkou, leden 2020.

Prof. Elio Borgonovi, Università Bocconi, Department of Economics and Management of Public Administration, v rozhovoru s autorkou, září 2019.

Prof. Andrea Garlatti, University of Udine, Department of Politics, Administration and Government, v rozhovoru s autorkou, září 2019.

Michele Del Do, PhD., politický poradce, Udine, v rozhovoru s autorkou, září 2019.

Prof. Luca Brusati, University of Udine, Department of Economics and Statistics, v rozhovoru s autorkou, září 2019.

Andrea Pozzo, starosta obce Fagagna (Udine provincie), v rozhovoru s autorkou, září 2019.

Paolo Fedele, PhD., University of Udine, Department of Economics and Statistics, v rozhovoru s autorkou, září 2019.

I) Tabulkové přehledy

1. Srovnání starostů ve zkoumaných zemích

Tabulka 1: Volba starosty								
<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO (AT)</u>	<u>SALCBURSKO (AT)</u>	<u>BW (DE)</u>	<u>BRANIBORSKO (DE)</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- pasivní právo: 18 let, chorvatské občanství</p> <p>- nominace: politické strany, voliči (minimální počet podpisů v obou případech)</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém)</p>	<p>- pasivní právo: 25 let, polské občanství</p> <p>- max. 2 funkční období</p> <p>- nominace: volební výbory politických stran, koalic, společenských organizací a volební výbory voličů, které zaregistrovaly kandidáty na posty zastupitelů alespoň v polovině volebních obvodů obce</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém)</p>	<p>- pasivní právo: 25 let, slovenské občanství či jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany, jejich koalice a nezávislí kandidáti (musí předložit petici s minimálním počtem podpisů voličů)</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu relativní většiny (FPTP)</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, litevské občanství;</p> <p>- nominace: samostatný kandidát, politická strana či sdružení nezávislých kandidátů (zapotřebí předložit určitý počet podpisů, který se určuje výpočtem pro jednotlivé obce);</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém),</p> <p>- funkční období 4 roky, stejné jako u zastupitelstva</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, aktivní volební právo 16 let;</p> <p>- nominace: nominaci podává kandidátka, která zároveň kandiduje do zastupitelstva, kandidát musí být na prvním místě kan. listiny a musí s ním souhlasit polovina kandidátů na listině;</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém);</p> <p>- funkční období 6 let, stejné jako u zastupitelstva</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, aktivní volební právo 16 let;</p> <p>- nominace: kandidátní listiny do voleb zastupitelstva (podávají jednotlivé strany/sdružení, nikoliv jednotlivci. Nominace musí podepsat stávající člen zastupitelstva nebo aspoň 1 % občanů obce (minimálně pak 10 voličů).</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu absolutní většiny (dvoukolový volební systém), v případě jednoho kandidáta lze hlasovat proti;</p> <p>- funkční období 5 let, stejné jako u zastupitelstva</p>	<p>- pasivní právo: 25-68 let, německé občanství či jiného státu EU;</p> <p>- nominace: jednotlivci (minimální počet podpisů od 20 000 obyvatel)</p> <p>- volební systém: jednokolový volební systém (absolutní většina), případně nové volby (relativní většina)</p> <p>- funkční období 8 let, počet funkčních období neomezen</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, německé občanství nebo jiného státu EU;</p> <p>- nominace: politické strany, sdružení, skupiny voličů nebo jednotlivci s minimálním počtem podpisů)</p> <p>- volební systém: dvoukolový volební systém (15% klausule, absolutní většina v prvním kole, relativní většina v druhém kole)</p> <p>- funkční období 8 let (uvolněný starosta), 5 let (neuvolněný starosta)</p> <p>- počet funkčních období neomezen</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, italské občanství nebo jiného státu EU;</p> <p>- nominace: politické strany a sdružení</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu relativní většiny (FPTP) ve volbách starosty v obcích do 15 000 obyvatel, dvoukolový volební systém (absolutní většina v prvním kole, relativní většina v druhém kole) v obcích nad 15 000 obyvatel</p> <p>- funkční období 5 let, max. 2 po sobě jdoucí funkční období</p>

Tabulka 2: Exekutivní kompetence starostů

<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- je jediným výkonným orgánem obce a hlavním představitelem obce</p> <p>- připravuje návrhy obecních vyhlášek (hr. opcí akt)</p> <p>- vykonává a zajišťuje provedení rozhodnutí zastupitelstva</p> <p>- zajišťuje správu a hospodaření s obecním majetkem a rozhoduje o nakládání s ním</p> <p>- jmenuje a odvolává zástupce obce v orgánech veřejných institucí a právnických osob zřízených obecním zastupitelstvem</p> <p>- jmenuje a odvolává ředitele obecního úřadu</p> <p>- plní další činnosti stanovené zákonem a statutem</p>	<p>- je jediným výkonným orgánem obce</p> <p>- řídí správu obce a zastupuje jí navenek</p> <p>- připravuje návrhy usnesení</p> <p>- vykonává usnesení zastupitelstva obce</p> <p>- zastupuje obec a určuje způsob jejich provádění</p> <p>- připravuje rozvojové programy</p> <p>- spravuje komunální majetek</p> <p>- plní obecní rozpočet</p> <p>- najímá a odvolává vedoucí organizačních jednotek obce</p> <p>- řídí finance obce</p> <p>- řídí obecní úřad nebo jeho řízením může pověřit místostarostu či tajemníka obce</p>	<p>- je jediným výkonným orgánem obce</p> <p>- zastupuje obec ve vztahu ke státním orgánům a právníkům či fyzickým osobám</p> <p>- svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady (pokud je zřízena)</p> <p>- podepisuje či pozastavuje usnesení zastupitelstva</p> <p>- rozhoduje ve všech záležitostech správy obce (pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu</p> <p>- zákonem či statutem obce) a vykonává jí</p> <p>- řídí práci obecního úřadu</p> <p>- jmenuje a odvolává přednostu obecního úřadu</p> <p>- vydává pracovní a organizační řád obecního úřadu a řád odměňování zaměstnanců obce</p> <p>- může rozhodovat o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy</p>	<p>- výkonné pravomoci v obci náleží tajemníkovi obecního úřadu,</p> <p>- naopak samosprávné kompetence jsou svěřeny zastupitelstvu obce, kterému starosta předsedá;</p> <p>- starosta má ale v některých oblastech přímý a nepřímý vliv na tajemníka;</p> <p>- starosta reálně nemá exekutivní funkce, má spíše správní funkce a hraje významnou roli v rámci zastupitelstva</p>	<p>- starosta sdílí pravomoci se zastupitelstvem a radou;</p> <p>- starosta pracuje s radou, jako exekutivním orgánem (ta se sestavuje proporčně z výsledku voleb do zastupitelstva, nemá tedy vliv na její sestavení);</p> <p>- starosta je odpovědný za veškerou přenosou působnost obce, ale může úkoly přenášet na další obecní orgány;</p> <p>- starosta předsedá jednání rady</p>	<p>- starosta je členem rady, které předsedá;</p> <p>- rada může pověřit starostu vykonáváním svých kompetencí, naopak starosta v obcích nad 5 000 může své úkoly delegovat na radní</p> <p>- starosta je zodpovědný za veškerou přenesenou působnost + zákonem stanovené úkoly ve vlastní působnosti obce;</p> <p>- starosta je zodpovědný za reprezentaci obce navenek, provoz obecního úřadu či zaměstnávání obecních zaměstnanců;</p> <p>- starosta je povinen provádět zákonně přijatá usnesení zastupitelstva, výborů nebo rady;</p> <p>- starosta nemá vliv na nominaci exekutivních pozic, to stanovují jednotlivé politické strany, a to formou hlasování</p>	<p>- je jediným výkonným orgánem obce</p> <p>- zastupuje obec</p> <p>- svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady (pokud je zřízena)</p> <p>- připravuje zasedání zastupitelstva a vykonává usnesení</p> <p>- vede obecní správu, řídí organizaci obecního úřadu a po dohodě se zastupitelstvem vymezuje působnost radních</p> <p>- je představený, služební představený a nejvyšší služební úřad zaměstnanců obce</p> <p>Obce s neuvolněným starostou</p> <p>- starosta nemá exekutivní kompetence</p>	<p>Obce s uvolněným starostou</p> <p>- starosta je jediným výkonným orgánem obce</p> <p>- zastupuje obec</p> <p>- svolává a vede zasedání obecní rady</p> <p>- připravuje a vykonává usnesení zastupitelstva</p> <p>- vede obecní správu, řídí organizaci obecního úřadu a vymezuje působnost místostarostů</p> <p>- je představený, služební představený a nejvyšší služební úřad zaměstnanců obce</p> <p>Obce s neuvolněným starostou</p> <p>- starosta nemá exekutivní kompetence</p>	<p>- je jediným výkonným orgánem obce</p> <p>- zastupuje obec</p> <p>- svolává a vede zasedání obecní rady</p> <p>- připravuje zasedání zastupitelstva a vykonává usnesení</p> <p>- vede obecní správu, řídí organizaci obecního úřadu, jmenuje osoby odpovídající za vedení úřadů a služeb</p> <p>- sám přijímá neodkladná a naléhavá nařízení</p> <p>- na základě pokynů vydaných zastupitelstvem starosta jmenuje a odvolává zástupce obce v organizacích, společnostech a institucích</p>

Tabulka 3: Odvolávání starostů

<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>Referendum: - iniciace: 20 % voličů nebo 2/3 členů zastupitelstva - platnost: pokud většina hlasující pro odvolání tvoří alespoň 1/3 všech registrovaných voličů</p> <p>K odvolání starosty může taktéž dojít během procesu schvalování rozpočtu – pokud starosta nepředloží návrh rozpočtu nebo ho stáhne před hlasováním a nenavrhne nový ve stanovené lhůtě</p>	<p>Referendum: - iniciace: 10 % voličů nebo 3/5 členů zastupitelstva (14 dní po návrhu 1/4 členů zastupitelstva) - platnost: volební účast ve výši alespoň 3/5 volební účasti při volbě starosty - pokud referendum navrhlo zastupitelstvo a většina voličů hlasovala proti, zastupitelstvo je rozpuštěno</p> <p>K vyvolání referenda o odvolání starosty může dojít po neudělení absolutoria starostovi, případně, pokud starostovi nebyla dva roky po sobě udělena důvěra, a pro návrh hlasovala nadpoloviční většina členů zastupitelstva; v daném případě zastupitelstvo neriskuje rozpuštění, pokud by starosta nebyl v referendu odvolán</p>	<p>Referendum: - iniciace: 30 % voličů nebo zastupitelstvem v případě, že nepřítomnost nebo nezpůsobilost starosty k výkonu své funkce trvá déle než 6 měsíců - platnost: pokud se referenda účastní alespoň 50 % všech registrovaných voličů</p>	<p>– proces odvolání iniciuje 1/3 zastupitelstva; – důvody prověřuje komise tvořená zastupiteli a následně Nejvyšší soud, pokud soud souhlasí musí starostu ještě odvolat 3/5 členů zastupitelstva; – zmíněný proces znamená složité odvolání starostů, stejným způsobem mohou být odvoláni i zastupitelé</p>	<p>– starosta nemůže být odvolán ani zastupitelstvem ani občany; – ale existuje možnost rozpustit celé zastupitelstvo a tím pádem odstoupje i starosta; – v případě porušení zákonů může být starosta zbaven funkce zemskou vládou</p>	<p>– starosta může být odvolán vyjádřením nedůvěry v zastupitelstvu; – v případě úspěšného vyhlášení nedůvěry zastupitelstvem musí ještě odvolat starostu občané v přímém hlasování, pokud starosta není odvolán rozpouští se zastupitelstvo</p>	<p>– k odvolání starosty může dojít pouze ze závažných trestně-právních důvodů na základě rozhodnutí správního soudu.</p>	<p>Referendum: - iniciace: žádost podepsána 25 % voličů v obcích do 20 000 obyvatel, 20 % voličů v obcích s více než 20 000 až 60 000 obyvateli, 15 % voličů v obcích nad 60 000 obyvatel, nebo žádost podepsaná nejméně 1/2 členů zastupitelstva a rozhodnutí přijaté 2/3 členů zastupitelstva - platnost: pokud většina hlasující pro odvolání tvoří alespoň 1/4 všech registrovaných voličů</p>	<p>– k odvolání starosty dojde schválením návrhu na vyslovení nedůvěry přijatým absolutní většinou členů zastupitelstva. Návrh musí být podepsán alespoň 2/5 členů zastupitelstva. Pokud je návrh přijat, je zastupitelstvo rozpuštěno a konají se nové volby. Odvolat starostu může také ministerstvo vnitra, pokud starosta vykonává akty v rozporu s ústavou, porušuje zákon nebo narušuje veřejný pořádek</p>

2. Srovnání místostarostů ve zkoumaných zemích

Tabulka 4: Volba/jmenování místostarosty								
<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- místostarosta je volen přímo společně se starostou (podobně jako prezident a viceprezident v USA)</p> <p>- počet: v obcích do 10 tis. obyvatel se místostarosta nevolí, mezi 10-100 tis. obyvateli se volí jeden, nad 100 tis. dva</p> <p>- v obcích s významným podílem národnostní menšiny se navíc volí místostarosta z řad členů příslušné národnostní menšiny, který je volen stejným způsobem jako starosta ve druhém kole (tj. volebním systémem postaveným na principu relativní většiny), nicméně odděleně voliči dané národnostní menšiny</p>	<p>- místostarosta jmenuje starosta</p> <p>- místostarosta nesmí být členem zastupitelstva</p> <p>- do 20 tis. obyvatel může mít starosta 1 místostarostu, do 100 tis. až dva, do 200 tis. až tři a nad 200 tis. až čtyři</p>	<p>- místostarostu jmenuje starosta (pokud ho nejmenuje ve stanovené lhůtě, vybírá ho zastupitelstvo)</p> <p>- místostarosta musí být členem zastupitelstva</p> <p>- do 20 tis. obyvatel má starosta jednoho místostarostu, ve větších obcích dva</p>	<p>- místostarostu volí v tajném hlasování nadpoloviční většina zastupitelstva, a to na návrh starosty;</p> <p>- místostarostou se může stát pouze osoba s litevským občanstvím;</p> <p>- počet místostarostů se odvíjí dle počtu zastupitelů, nejvyšší mohou být v obci 3 místostarostové</p>	<p>- kandidáty na místostarostu (nebo místostarosty) navrhuje strany zastoupené v obecní radě;</p> <p>- starosta nemá právo volbu vetovat;</p> <p>- strana, ke které patří starosta, má právo navrhnout místostarostu pouze v případě, že má nárok na aspoň dvě místa v radě;</p> <p>- samotné hlasování probíhá tak, že se hlasuje o navržených kandidátech a kdo získá prostou většinu, je zvolen.</p> <p>- nestane-li se tak, nastane druhé kolo, kde vítězí kandidát s nejvyšším počtem hlasů.</p>	<p>- zvláštní volba místo místostarostů se nekoná;</p> <p>- místostarostou se stává "první" zvolený člen rady obce, tedy ten, kterého nominovala poměrně nejpočetnější frakce v zastupitelstvu;</p> <p>- v obcích nad 5 000 obyvatel se stává místostarostou i druhý jmenovaný radní, v ostatních menších obcích hovoříme již jen o radních obce</p>	<p>- místostarosta je navržen, volen i jmenován zastupitelstvem</p> <p>- místostarosta je úředníkem na plný úvazek na dobu určitou (věková hranice 68 let, funkční období 8 let)</p> <p>- místostarosta má v zastupitelstvu poradní hlas, ale nemůže být jeho členem</p> <p>- místostarostové musí být voleni v obcích s více než 10 000 obyvateli, jejich počet je určen statutem obce, v obcích s méně než 10 000 obyvateli jsou voleni pouze zástupci starosty</p>	<p>- místostarosta je navržen starostou, schválen hlasováním zastupitelstva, jmenován starostou</p> <p>- místostarosta je úředníkem na plný úvazek na dobu určitou (funkční období 8 let)</p> <p>- místostarosta má v zastupitelstvu volební hlas, ale nemůže být jeho členem</p> <p>- místostarostové musí být jmenováni v obcích s více než 15 000 obyvateli, jejich počet je určen statutem obce (max. 4), v obcích s méně než 15 000 obyvateli s uvolněným starostou je místostarosta vedoucím zaměstnancem administrativy, v obcích s neuvolněným starostou jsou jmenováni pouze zástupci starosty</p>	<p>- místostarosta je vybírán a jmenován starostou</p> <p>- do 10 tis. obyvatel může mít starosta 4 místostarosty, do 100 tis. až 6, do 250 tis. a v hlavních městech provincií do 100 tis. až 10, do 500 tis. až 12, do 1 mil. až 14, nad 1 mil. až 16</p> <p>- místostarostovi v obci nad 15 000 obyvatel zaniká mandát v zastupitelstvu, místostarosta v obci do 15 000 obyvatel zůstává členem zastupitelstva</p> <p>- funkční období 5 let</p>

Tabulka 5: Exekutivní kompetence místostarostů

<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- starosta může pověřit místostarostu plněním určitých úkolů v rámci svých kompetencí</p> <p>- místostarosta zastupuje starostu během jeho dlouhodobé nepřítomnosti či po skončení mandátu starosty po dvou letech funkčního období</p>	<p>- starosta může pověřit místostarostu správou určitých konkrétních záležitostí obce</p> <p>- místostarosta také zastupuje starostu v případě jeho dlouhodobé nepřítomnosti (pracovní neschopnost trvající déle než měsíc, vazba, výkon trestu za neúmyslný trestný čin atp.)</p>	<p>- zastupuje starostu v rozsahu, který stanoví starosta</p> <p>- starosta zastupuje také např. při zasedání zastupitelstva, pokud starosta není přítomen či byl zbaven práva předsedat</p> <p>- v plném rozsahu nahradí starostu, když zanikne starostův mandát před uplynutím jeho funkčního období, a to do složení slibu nově zvoleným starostou</p>	<p>- kompetence místostarostů stanovuje starosta;</p> <p>- v případě nepřítomnosti starosty místostarosta svolává a předsedá jednání zastupitelstva;</p> <p>- zastupuje-li místostarosta starostu, přebírá jeho pravomoci s výjimkami stanovenými zákonem (tzn. na rozdíl od starosty například nemůže zasahovat do řízení kanceláře, sídelních jednotek atp.)</p>	<p>- místostarostové zastupují starostovi kompetence před zastupitelstvem v případě neúčasti starosty (pokud je nepřítomen i místostarosta, vykonává jiný člen rady)</p> <p>- v běžném procesu jsou vnímáni především jako členové rady</p>	<p>- místostarosta je svým postavením jedním z rady;</p> <p>- na členy rady je možné delegovat vybrané kompetence starosty</p>	<p>- zastupuje starostu neustále ve svém okruhu činnosti, kterou vymezi starosta po dohodě se zastupitelstvem</p> <p>- starosta může dát místostarostovi pokyny obecně nebo v jednotlivých případech</p> <p>- první místostarosta je stálý generální zástupce starosty, další jsou jejich obecnými zástupci (pořadí zastoupení určuje zastupitelstvo)</p>	<p>- zastupuje starostu neustále ve svém okruhu činnosti, kterou vymezi starosta (vyjma členství v zastupitelstvu)</p> <p>- starosta může dát místostarostovi pokyny obecně nebo v jednotlivých případech</p> <p>- první místostarosta je stálý generální zástupce starosty, další jsou jejich obecnými zástupci (pořadí zastoupení určuje zastupitelstvo)</p>	<p>- zastupuje starostu neustále ve svém okruhu činnosti, kterou vymezi starosta</p> <p>- zastupuje starostu během nepřítomnosti - předsedá soutěžním a výběrovým komisím</p> <p>- je odpovědný za postup při výběrových řízeních a zadávání veřejných zakázek, sjednávání smluv</p> <p>- přijímá finanční závazky</p> <p>- vykonává správní úkony a úkony personálního řízení</p> <p>- starosta může dát místostarostovi pokyny obecně nebo v jednotlivých případech</p>

Tabulka 6: Odvolávání místostarostů

<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- místostarosta / místostarostové mohou být odvoláni společně se starosty v referendu - vyvolat referendum pro odvolání pouze místostarosty nelze</p>	<p>- místostarostu odvolává starosta - pokud mandát starosty zanikne před koncem volebního období, zanikne i post místostarosty</p>	<p>- místostarostu odvolává starosta</p>	<p>- o odvolání místostarosty se hlasuje v zastupitelstvu, vyjádří-li mu nedůvěru aspoň třetina všech zastupitelů, - následuje hlasování o odvolání, k samotnému odvolání je potřeba nadpoloviční většina; - návrh na odvolání může podat i starosta, ale i poté je ale nutná nadpoloviční většina zastupitelstva k odvolání</p>	<p>- zánikem zastupitelstva obce zanikají i mandáty místostarostům, tak jako v případě starostů - jiným způsobem není upraveno v zákoně</p>	<p>- místostarosta přichází o mandát v případě, že ztrácí mandát zastupitele z nějakého důvodu určeného ze zákona (§ 84 GWO 1998); - jiným způsobem není upraveno v zákoně</p>	<p>- není upraveno zákonem, je-li nová volba nezbytná, provede ji zastupitelstvo</p>	<p>- písemný návrh na odvolání místostarosty může podat starosta nebo zastupitelstvo, pokud návrh podepíše většina jeho členů; - místostarosta musí být odvolán, pokud návrh schválí 2/3 zastupitelů</p>	<p>- místostarostu odvolává starosta</p>

3. Srovnání zastupitelstev ve zkoumaných zemích

Tabulka 7: Volba zastupitelstva								
CHORVATSKO	POLSKO	SLOVENSKO	LITVA	TYROLSKO	SALCBURSKO	BW	BRANIBORSKO	ITÁLIE
<p>- pasivní právo: 18 let, chorvatské občanství nebo jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany, voliči (minimální počet podpisů pouze u voličských kandidátů)</p> <p>- volební systém: poměrný volební systém, 5% volební klausule, d'Hondtova volební formule, jeden hlas, kterým se volí strany (bez preferenčních hlasů)</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, polské občanství nebo jiného státu EU</p> <p>- nominace: volební výbory politických stran, koalice, společenských organizací a volební výbory voličů</p> <p>- volební systém: obce do 20 tis. obyvatel: většinový systém na principu relativní většiny (FPTP)</p> <p>- obce nad 20 tis. obyvatel: poměrný volební systém - 5 až 8 mandátové volební obvody, 5% volební klausule, d'Hondtova volební formule, vázané kandidátní listiny, jeden preferenční hlas</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, slovenské občanství či jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany, jejich koalice a nezávislí kandidáti (NK musí předložit petici s minimálním počtem podpisů voličů)</p> <p>- volební systém: většinový volební systém na principu relativní většiny ve vícemandátových volebních obvodech (BV = blokové hlasování) - volič má tolik hlasů, kolik se volí zastupitelů v příslušném volebním obvodu (obvody mezi 1 až 12 mandáty); mandáty se rozdělují v pořadí dle nejvyššího počtu získaných hlasů</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, litevské občanství či jiného státu EU;</p> <p>- nominace: samostatný kandidát, politická strana či sdružení nezávislých kandidátů (zapotřebí předložit určitý počet podpisů, který se určuje výpočtem);</p> <p>- volební systém: poměrný volební systém, funkční období 4 roky (souběžně se starostou)</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, rakouské občanství či jiného státu EU; aktivní právo: 16 let;</p> <p>- nominace: nominace se odevzdávají nejpozději 30 dní před volbami; listiny podávají jednotlivé strany/sdružení kandidátů</p> <p>- volební systém: poměrný volební systém s využitím d'Hondtovy metody; funkční období 6 let (souběžně se starostou)</p>	<p>- pasivní právo: 18 let rakouští občané + EU občané; aktivní právo: 16 let;</p> <p>- nominace: listiny podávají jednotlivé strany/sdružení kandidátů, nikoliv samostatní kandidáti; nominace musí podepsat stávající člen zastupitelstva či alespoň 1 % občanů obce (minimálně 10);</p> <p>- volební systém: mandáty zastupitelstva se alokují poměrně s využitím d'Hondtovy metody; funkční období 5 let (souběžně se starostou)</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, německé občanství nebo jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany, volební sdružení, skupiny voličů (musí předložit petici s minimálním počtem podpisů voličů), nevztahuje se na subjekty, které byly doposud zastoupeny v zastupitelstvu</p> <p>- volební systém: poměrný volební systém s možností panašování a kumulování, volič má tolik hlasů, kolik se volí zastupitelů, volební formule Sainte-Laguë; funkční období 5 let</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, německé občanství nebo jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany, volební sdružení, skupiny voličů, jednotlivci (musí předložit petici s minimálním počtem podpisů voličů) nevztahuje se na subjekty, které byly doposud zastoupeny v zastupitelstvu</p> <p>- volební systém: poměrný volební systém s možností panašování a kumulování, volič má 3 hlasy, volební formule Hare/Niemeyer; funkční období 5 let</p>	<p>- pasivní právo: 18 let, italské občanství nebo jiného státu EU</p> <p>- nominace: politické strany a sdružení</p> <p>- volební systém: v obcích do 15 000 obyvatel – většinový volební systém, kandidátní listina spojená se starostou obdrží 2/3 mandátů, ostatní mandáty jsou rozděleny poměrně, volební formule D'Hondt, 1-2 preferenční hlasy v obcích nad 15 000 obyvatel – většinový volební systém, kandidátní listina spojená se starostou obdrží 60% mandátů, 40% mandátů je rozděleno poměrně, 3% klausule, volební formule D'Hondt, 1-2 preferenční hlasy funkční období 5 let</p>

Tabulka 8: Vztah zastupitelstva a starosty

<u>CHORVATSKO</u>	<u>POLSKO</u>	<u>SLOVENSKO</u>	<u>LITVA</u>	<u>TYROLSKO</u>	<u>SALCBURSKO</u>	<u>BW</u>	<u>BRANIBORSKO</u>	<u>ITÁLIE</u>
<p>- starosta a místostarosta nesmí být členy zastupitelstva</p> <p>- starosta nepředsedá zastupitelstvu (zastupitelstvo volí předsedu)</p> <p>- starosta se zasedání účastní a předkládá zastupitelstvu každého půl roku zprávu o své činnosti</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat</p> <p>- starosta disponuje sistační pravomocí, tj. má právo pozastavit výkon obecní vyhlášky, pokud usoudí, že vyhláška porušuje zákon či jiné nařízení</p> <p>- starosta je každý rok povinen předložit zastupitelstvu návrh rozpočtu; pokud tak neučiní, vláda starostu i místostarostu odvolá; naopak, pokud zastupitelstvo nepřijme návrh rozpočtu a nerozhodne o dočasném financování samosprávy, vláda rozpustí zastupitelstvo</p>	<p>- starosta a jeho místostarostové nemohou být členy zastupitelstva</p> <p>- starosta nepředsedá zastupitelstvu (zasedání svolává, organizuje a vede předseda, kterého volí zastupitelstvo), nicméně má povinnost se zasedání zastupitelstva účastnit</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat</p> <p>- starosta každý rok převládá zastupitelstvu zprávu o stavu obce, na základě které proběhne debata a následně hlasování o důvěře starostovi, jejíž nezískání může vést až k vyhlášení referenda o odvolání starosty, podobně jako v případě udělení tzv. absolutoria za plnění rozpočtu obce</p> <p>- starosta nemá vůči usnesení zastupitelstva právo veta (či sistační pravomoc)</p>	<p>- starosta nesmí být členem zastupitelstva, místostarosta musí svolávat zasedání zastupitelstva, předsedá mu a podepisuje usnesení zastupitelstva</p> <p>- za výkon své funkce nicméně zastupitelstvu obce neodpovídá</p> <p>- zastupitelstvo může nastavit zásady pro hospodaření a nakládání s majetkem obce a kontrolovat, jak je s ním hospodařeno</p> <p>- zastupitelstvo schvaluje rozpočet, kontroluje jeho čerpání a stanovuje, do jaké míry v něm může starosta vykonávat změny</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat</p> <p>- starosta disponuje sistační pravomocí, nicméně zastupitelstvo má možnost starostovo veto přehlasovat (potvrdit platnost daného usnesení) klasifikovanou většinou 60 % hlasů</p>	<p>- starosta a místostarosta jsou členové zastupitelstva;</p> <p>- starosta předsedá jednání zastupitelstvu, rovněž ho svolává;</p>	<p>- starosta a místostarosta jsou zastupitelstva;</p> <p>starosta předsedá zastupitelstvu; má pravomoci v oblasti určování pořadí bodů k jednání, odebrání bodů; má možnost přerušovat výstupy zastupitelů, pokud nemluví k věci nebo se chovají nevhodně; starosta nemůže rozhodnutí zastupitelstva vetovat ani jeho hlas nemá větší váhu než hlas jiného člena; zastupitelé mají právo vznášet na starostu (a další členy rady) dotazy, na které je starosta povinen odpovědět.</p>	<p>- starosta musí být zvoleným členem zastupitelstva; Starosta předsedá zastupitelstvu, část jeho pravomocí/úkolů je spojena právě s předsednictvím zastupitelstvu – tvorbou programu, řízením jednání, umravňováním se chovajících atd.; Starosta je v Salcburku povinen zařadit na jednání zastupitelstva bod, pokud o to požádá aspoň čtvrtina zastupitelů.</p>	<p>- starosta není člen zastupitelstva, ale má volební hlas v zastupitelstvu</p> <p>- starosta svolává, předsedá a vede zastupitelstvo</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat a požadovat informace</p> <p>- starosta má sistační pravomoc, tj. může pozastavit výkon usnesení zastupitelstva nebo výboru, pokud se domnívá, že je nezákonné</p> <p>- starosta může v naléhavých záležitostech rozhodnout místo zastupitelstva nebo výboru</p> <p>- zastupitelstvo dohlíží na plnění svých usnesení a je pro starostu kontrolním orgánem</p> <p>- zastupitelstvo rozhoduje po dohodě se starostou o jmenování, zaměstnávání a propouštění zaměstnanců obce</p> <p>- zastupitelstvo volí starostu (dočasného správce), pokud není zvolen v přímé volbě</p>	<p>- obce s uvolněným starostou: starosta je člen zastupitelstva, má volební hlas v zastupitelstvu, ale nesmí být součástí politické frakce;</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat</p> <p>- zastupitelstvo je odpovědné za záležitosti obce a je pro starostu kontrolní a nadřízený orgán;</p> <p>- zastupitelstvo volí starostu, pokud není zvolen v přímé volbě svého předsedu, který připravuje program jednání ve spolupráci se starostou</p> <p>- starosta má sistační pravomoc, tj. má právo pozastavit výkon usnesení zastupitelstva, pokud usoudí, že je v rozporu se zákonem</p> <p>- starosta má právo učinit nouzové rozhodnutí v naléhavých záležitostech, které je zpětně schváleno nebo zrušeno na nejbližším zasedání zastupitelstva;</p> <p>Obce s neuvolněným starostou:</p> <p>- starosta je řadovým členem zastupitelstva a zároveň předsedá zastupitelstvu;</p>	<p>- starosta je člen zastupitelstva, má volební hlas v zastupitelstvu</p> <p>- v obcích do 15 000 obyvatel: starosta svolává, předsedá a vede zastupitelstvo (pokud statut nezřídí pozici předsedy)</p> <p>- v obcích nad 15 000 obyvatel: zastupitelstvo volí svého předsedu</p> <p>- zastupitelé mají právo starostu interpelovat, požadovat informace, a iniciovat projednání</p> <p>- zastupitelstvo je pro starostu kontrolním politicko-správním orgánem</p> <p>- zastupitelstvo ověřuje starostovu realizaci programových linií</p> <p>- zastupitelstvo schvaluje administrativní rozhodnutí a exekutivní akty</p>

