

Variantní "stavebnicové" řešení případného zavedení přímé volby starostů v ČR

Kontext: Výsledek projektu TAČR „Přímá volba starostů“ (TL02000540). Předložený výsledek („Hleg“) je připravený tak, aby jej mohl aplikační garant využít při legislativním řešení přímé volby, zejména při formulování variant řešení v rámci důvodové zprávy ke změnovým zákonům a v rámci přípravy změnových zákonů (týká se zejména zákona o obcích, o hl. městě Praze, zákon o volbách do zastupitelstev obcí a zákon o místním referendu, správního řádu soudního a s největší pravděpodobností i Ústavy České republiky). V okamžiku, kdy bude otázka přímé volby v ČR aktuální, bude aplikační garant v případě potřeby v souvislosti s využitím výsledků projektu při legislativních pracích konzultovat řešitele.

Popis výsledku: Řešitelský tým ani projekt neslouží a priori k podpoře přímé volby starostů, ale měly by připravit návrh jejího nastavení pro případ, že se pro zavedení přímé volby starostů rozhodne některá z budoucích vlád České republiky. Hlavním cílem je nabídnout funkční nastavení přímé volby a nalézt řešení, které nebude mít negativní dopady na veřejnou správu a místní samosprávu. Hlavní výhodou výsledku by mělo být to, že vychází z důkladné analýzy zahraničních modelů přímé volby starostů (zde odkazujeme na další výsledek projektu, „Podkladovou analýzu možností zavedení přímé volby, zahraničních modelů a zahraničních zkušeností s přímou volbou“, výsledek typu „Vsouhrn“). V souladu s nastavením projektu, a vzhledem k tomu, že političtí aktéři se často neřídí odbornými doporučeními, je předložené řešení variantní a stavebnicové – je připraveno na různé priority cíle politických aktérů.

Struktura výsledku a vstupní předpoklady: V rámci „stavebnicového řešení“ mohou být některé parametry přímé volby vzájemně nekompatibilní. Pro přehlednost je tak předložený výsledek postavený na dvou základních platformách (variantách), v rámci kterých lze uplatnit dílčí volitelná (stavebnicová) řešení. Přímou volbu starostů často provází posílení pravomocí starostů, které tak odráží způsob jejich volby. Na druhou stranu evropské zkušenosti ukazují, že v některých zemích je přímá volba starostů zaváděna v očekávání oslabení politických stran nebo zvýšení politické participace a posílení starostů tak není automatické. Z tohoto důvodu předkládáme jako první variantu tzv. „tradiční model“, který nepředpokládá relevantní posílení pravomocí starostů a zároveň maximálně respektuje tradice českého systému místní samosprávy. Druhou variantu, která se změnou způsobu volby přiměřeně posiluje i jejich pravomoci, budeme nazývat „Posílený starosta“.

Zkratky:

PVS – přímá volba starostů, resp. přímo volení starostové

TM – Tradiční model

PS – Posílený starosta

1. Varianta „Tradiční model“ (TM)

Pokud by se zavedením přímé volby nedošlo k posílení pravomocí starostů, otevírá se možnost maximálně zachovat tradiční model místní samosprávy. Pokud se podíváme na jeho kořeny, vidíme jasnou kontinuitu s tzv. Předlitavskem v rámci Rakouska-Uherska. Pokud se podíváme na instituce místní samosprávy v Rakousku, jsou téměř totožné s těmi v České republice. Zároveň v některých rakouských spolkových zemích došlo v 90. letech k zavedení přímé volby starostů a shodou okolností právě bez posílení pravomocí starostů. Přirozeně tak varianta „Tradiční model“ vychází z rakouské předlohy. Jelikož by byl starosta členem zastupitelstva, musel by být spojen s úspěšnou kandidátní listinou a exekutivní pravomoci by zůstaly radě, byla by tím eliminována rizika spojená se soužitím starosty a opačně politicky orientované většiny v zastupitelstvu. Pravidla pro uvolňování starostů by mohla zůstat nezměněna, z evropských zkušeností je patrné, že uvolnění starostů se odvíjí primárně od velikosti obce, nikoliv od způsobu volby starostů.

Rozsah implementace TM

„Tradiční model“ lze zavést

- a) plošně pro všechny municipality
- b) pro vybranou velikostní skupinu obcí

Vzhledem k tomu, že v TM starosta nepřebírá kompetence rady, nedává smysl implementovat PVS např. v obcích bez rady. Zároveň v České republice nejsou obvyklé experimenty implementované na malém vzorku obcí, proto tuto možnost nenabízíme.

Pozice starosty v TM

Pozice a pravomoci PVS by v systému zůstaly prakticky nezměněny, starosta by byl nadále členem zastupitelstva a rady a nadále by předsedal jednání těchto kolektivních orgánů. Zastupitelstvo by nadále mohlo mít možnost vyhradit si další pravomoci v oblasti samostatné působnosti.

Rada a místostarostové v TM

Způsob volby i odvolávání radních a místostarostů by zůstal nezměněn.

Volební období a volební systém v TM

Volební období by bylo nadále čtyřleté a volby starostů by se konaly ve stejném termínu jako volby do zastupitelstva.

Navrhujeme dvě varianty volebního systému:

- a) plošný dvoukolový většinový systém s požadavkem absolutní většiny odevzdaných hlasů
- b) plošný dvoukolový většinový systém s požadavkem absolutní většiny odevzdaných hlasů s výjimkou obcí do 1000 či 1500 obyvatel, kde by se aplikoval jednokolový většinový systém

V obou variantách by existovala možnost volit proti jedinému nominovanému kandidátovi.

Jednokolový systém aplikovaný na Slovensku považujeme za riskantní, nicméně v obcích do 1000 nebo 1500 obyvatel není vzhledem k očekávanému nízkému počtu kandidátů vysoké riziko zvolení kandidáty bez relevantní podpory v obci. Náklady na realizaci druhého kola by nemusely být příliš vysoké, neboť by se druhé kolo mohlo konat pouze v cca 15-20% českých municipalit, přičemž ve významné části tohoto segmentu by kandidát stejně mohl být zvolen již v prvním kole. V příslušné (aktuální) třetině senátních obvodů by navíc mohlo být druhé kolo voleb starostů spojeno s druhým kolem voleb do Senátu. Reálně by tak speciální druhé kolo voleb mohlo probíhat hrubým odhadem cca v desetině českých obcí.

Pokud by nebyl nominován žádný kandidát na starostu nebo jediný kandidát před volbou odstoupil či zemřel, starosta by byl volen zastupitelstvem.

Nominaci na starostu je potřeba podat společně s nominací kandidátní listiny pro volby zastupitelstva. Starostou může být pouze zvolený člen zastupitelstva, tj. k volebnímu výsledku kandidátů, jejichž listina nezískala ani jeden mandát v zastupitelstvu, se nepřihlíží. Pokud získá listina kandidáta na starostu jediný mandát, pak tento připadá v případě jeho zvolení starostou automaticky jemu samotnému.

Odvolání starostů v TM

K odvolání starostů či zániku jejich mandátu může dojít na základě jedné z následujících variant, případně na základě jejich kombinace:

- a) na základě soudního rozhodnutí, které konstatuje porušení zákona ze strany starosty
- b) na základě lidového hlasování iniciovaného 2/3 zastupitelů, v rámci kterého se pro odvolání starosty musí vyslovit nadpoloviční většina všech voličů
- c) na základě lidového hlasování iniciovaného 25% (obce do 50 tis. obyvatel), 20% (obce nad 50 tis. do 100 tis. obyvatel) nebo 15% voličů (obce nad 100 tis. obyvatel), v rámci kterého se pro odvolání starosty musí vyslovit nadpoloviční většina všech voličů

Pokud starostovi zanikne jeho mandát zastupitele, uprázdní se tím i mandát starosty.

Uvolněnost a odměňování starostů v TM

Pravidla pro uvolnění starostů by zůstala v rámci TM beze změny. Bylo by pouze nutné zajistit, aby zastupitelstvo v dostatečné lhůtě před volbami rozhodlo, zda bude starosta zvolený v nadcházejících volbách uvolněný či neuvolněný. Tato lhůta může být odvozena od lhůty pro případné vytvoření volebních obvodů, případně může být prodloužena. Rovněž by mohla být zachována stávající pravidla pro odměňování starostů – soustava institucí samosprávy i jejich vztahů by zůstala stejná jako doposud.

2. Posílený starosta (PS)

Pokud by se zavedením PVS došlo k posílení pravomocí starostů, dojde k výraznějšímu zásahu do exekutivního modelu a je nutné citlivě nastavit všechny parametry PVS a vytvořit předpoklady pro systém „brzd a rovnováh“, který by eliminoval rizika spojená se soužitím starosty a opačně politicky orientované většiny v zastupitelstvu. Přítomnost takových

podmínek pro nás byla první podmínkou při hledání zahraniční předlohy pro model PS. Starosta je v ČR na základě řady faktorů¹ velmi silný i bez formálních exekutivních kompetencí a proto jsme si jako druhou podmínku výběru vytkli to, aby model PS neimplikoval „supersilného starostu“ (s nežádoucími dopady tohoto modelu se setkáváme v některých východoevropských zemích) a zachovával alespoň částečně omezené prvky kolektivního rozhodování. Třetí podmínkou pro náš výběr bylo to, aby model PS neobsahoval tzv. dvě špice, tj. starosta by nadále předsedal zastupitelstvu a nebyla by tak ustavena funkce „předsedy zastupitelstva“. Důvodem pro toto kritérium je obava, že systém se „dvěma špicemi“ by byl příliš složitý v situaci, kdy v české municipální struktuře převažují malé obce². Na základě popsaných kritérií jsme se při tvorbě modelu PS orientovali zejména na Bádensko-Württembersko, které je v Německu považováno za referenční model, který sloužil jako základ pro implementaci v řadě dalších německých spolkových zemích. Zároveň se v rámci německých spolkových zemí jedná o model s nejsilnějším starostou. Doposud hojně diskutovaný slovenský model z našeho pohledu neodpovídá druhému a částečně ani prvnímu kritériu.

Rozsah implementace PS

Model „Posíleného starosty“ lze zavést

- a) plošně pro všechny municipality
- b) pro vybranou velikostní skupinu obcí

Vzhledem k tomu, že rada v modelu PS fakticky zaniká, resp. se transformuje, nelze implementaci PS navrhnout např. pro okruh obcí bez rady apod. Obecně je model PS elastický a lze ho aplikovat ve všech municipalitách, přičemž velká města by se od malých obcí lišily zejména prostřednictvím funkce „radních“, kteří by však byli vymezeni jinak než doposud (viz níže).

Pozice starosty v PS

Starosta by předsedal jednáním zastupitelstva i všech jeho výborů, na druhou stranu by starosta nebyl členem zastupitelstva³. V zahraničních modelech je běžné, že starosta může být členem zastupitelstva, pokud nemá relevantní podíl vlastních exekutivních pravomocí. Pokud zkoumáme modely se silným starostou, zpravidla nebývá členem zastupitelstva. V těchto modelech je potřeba zabezpečit styk a spolupráci starosty a zastupitelstva, ale obě moci (institute) jsou oddělené a silné zastupitelstvo vyvažuje silného starostu. Zastupitelstvo zároveň z významné části zabezpečuje kontrolní funkce starosty. Pokud by se od přímo voleného starosty odvozovaly exekutivní pravomoci, bylo by jeho členství v zastupitelstvu (které ho vyvažuje a kontroluje) politologicky i právně problematickým „kočkopsem“.

Jak již bylo naznačeno, starosta by exekutivní kompetence buď přímo vykonával, nebo by je sdílel s transformovanými „radními“ (viz níže). Z tohoto důvodu by si zastupitelstvo nemohlo

¹ Např. předsedá zastupitelstvu, politické strany jsou často slabé a nedisciplinované, často je jediný uvolněný zastupitel.

² Hypoteticky by mohl být systém se dvěma špicemi aplikován na velké municipality, například statutární města. Nevidíme zde ale takovou přidanou hodnotu, abychom tuto variantu rozpracovali.

³ Ani jeho výborů.

vyhradit pravomoci, které by měly exekutivní povahu, a mělo by dojít k jasnému oddělení působnosti starosty na straně jedné a zastupitelstva na straně druhé. Zároveň by však mohlo být umožněno zastupitelstvu částečně delegovat jeho pravomoci na starostu.

Rada a místostarostové v PS

Instituce rady zaniká, protože legitimita exekutivních kompetencí se odvíjí od starosty.

V malých obcích by starostu zastupoval zástupce volený zastupitelstvem, který nemá vlastní agendu a starostu zastupuje pouze v případě jeho indispozice nebo nepřítomnosti. Vymezení malých obcí není pevně stanoveno, mělo by se však jednat o municipality, které nepotřebují vedle starosty dalšího uvolněného „radního“, tj. horní hranice velikosti těchto municipalit by se měla pohybovat v rozmezí 5000-10000 obyvatel.

Ve větších obcích by starostu zastupovali v pořadí určeném zastupitelstvem tzv. radní, přičemž první zástupce starosty by nesl označení „první radní“. Jejich počet by mohl být stanoven na základě rozmezí počtu obyvatel nebo rozhodnutí zastupitelstva. Radní by byli vždy uvolnění, byli by voleni zastupitelstvem a vykonávali by určitou agendu v rámci exekutivního portfolia, kterou by jim ale přiděloval starosta. K vytvoření funkce radního nebo radních by tak prakticky docházelo dle potřeby a možností obce a počet radních by mohl být například analogický k současným uvolněným místostarostům. Funkce radních by nebyla slučitelná s funkcí zastupitele a radní by se zasedání zastupitelstva účastnili s hlasem poradním. Radním by tak případně rovnou mohl být zvolen i kandidát mimo zastupitelstvo. Neslučitelnost s členstvím v zastupitelstvu je dána mj. homogenitou exekutivy, radní sice jsou voleni zastupitelstvem, ale primárně pomáhají starostovi se správou obce.

Volební období a volební systém V PS

Volební období by bylo nadále čtyřleté a volby starostů by se konaly ve stejném termínu jako volby do zastupitelstva. Zahraniční modely ukazují, že v některých případech mají starostové delší funkční období než zastupitelé a volby nekonají ve stejném termínu. Neidentifikovali jsem ale relevantní benefity spojené s touto úpravou, která případně může být otázkou evolučního vývoje po případné implementaci PVS.

Navrhujeme dvě varianty volebního systému:

- a) plošný dvoukolový většinový systém s požadavkem absolutní většiny odevzdaných hlasů
- b) plošný dvoukolový většinový systém s požadavkem absolutní většiny odevzdaných hlasů s výjimkou obcí do 1000 či 1500 obyvatel, kde by se aplikoval jednokolový většinový systém

V obou variantách by existovala variantně možnost

- a) volit proti jedinému nominovanému kandidátovi
- b) v případě jediného kandidáta dopsat na listinu volitelného občana ve formátu „jméno, příjmení, povolání“

Jednokolový systém aplikovaný na Slovensku považujeme za riskantní, nicméně v obcích do 1000 nebo 1500 obyvatel není vzhledem k očekávanému nízkému počtu kandidátů vysoké riziko zvolení kandidáty bez relevantní podpory v obci. Náklady na realizaci druhého kola by nemusely být příliš vysoké, neboť by se druhé kolo konalo pouze v cca 15-20% českých

municipalit, přičemž ve významné části tohoto segmentu by kandidát stejně mohl být zvolen již v prvním kole. V příslušné (aktuální) třetině senátních obvodů by navíc mohlo být druhé kolo voleb starostů spojeno s druhým kolem voleb do Senátu. Reálně by tak speciální druhé kolo voleb mohlo probíhat hrubým odhadem cca v desetině českých obcí.

Pokud by v obci nebyl nominován žádný kandidát na starostu, může volič označit na hlasovacím lístku vyznačit libovolného volitelného kandidáta ve formátu „jméno, příjmení, povolání“. V případě odmítnutí mandátu ze strany takto nominovaného úspěšného občana se konají nové volby. Tato metoda „*blank paper*“ je aplikována například v německém Durynsku a jejím smyslem je eliminace náhradních voleb v případě nedostatku kandidátů.

Model PS nastoluje otázku počtu podpisů potřebných pro kandidaturu nezávislého starosty, zde lze volit z několika variant:

- a) stejné podmínky jako pro kandidaturu NK do zastupitelstva (5% - 0.5%)
- b) 1%, minimálně 5
- c) nové rozmezí: 1,000 v Praze, 500 ve statutárních městech, 200 v municipalitách s 10 tis. ob. a více, 100 v municipalitách s 5 tis. ob. a více, 50 v municipalitách s 2 tis. ob. a více, 10 v municipalitách s 500 ob. a více, 5 v municipalitách pod 500 obyvatel

Vymezení počtu podpisů považujeme za krajně problematický atribut modelu PS, neboť varianta s odvozením počtu podpisů od voleb do zastupitelstva není příliš funkční. Nabízí se tak řešení inspirované Rakouskem (varianta b), případně varianta c), která by sice měla být dle našich výzkumů funkční, ale nemá oporu v zahraničních modelech a ani neodpovídá obdobnému ustanovení u voleb do zastupitelstva.

Obecně doporučujeme odpustit povinnost petice s podpisy voličů v případě stávajících starostů, což je ale opět postavené na principu, který nebyl adoptován pro volby do zastupitelstev.

Odvolání starostů v PS

K odvolání starostů či zániku jejich mandátu může dojít na základě jedné z následujících variant, případně na základě jejich kombinace:

- a) na základě soudního rozhodnutí, které konstatuje porušení zákona ze strany starosty
- b) na základě lidového hlasování iniciovaného 2/3 zastupitelů, v rámci kterého se pro odvolání starosty musí vyslovit nadpoloviční většina všech voličů
- c) na základě lidového hlasování iniciovaného 25% (obce do 50 tis. obyvatel), 20% (obce nad 50 tis. do 100 tis. obyvatel) nebo 15% voličů (obce nad 100 tis. obyvatel), v rámci kterého se pro odvolání starosty musí vyslovit nadpoloviční většina všech voličů

Pokud starostovi zanikne jeho mandát zastupitele, uprázdní se tím i mandát starosty.

Uvolnění a odměňování starostů v PS

Pravidla pro uvolnění starostů by zůstala v rámci PS beze změny. Bylo by pouze nutné zajistit, aby zastupitelstvo v dostatečné lhůtě před volbami rozhodlo, zda bude starosta zvolený v nadcházejících volbách uvolněný či neuvolněný. Tato lhůta může být odvozena od lhůty pro případné vytvoření volebních obvodů, případně může být prodloužena.

Odměňování starostů by se v případě uvolněných i neuvolněných starostů odvíjelo od stanovených tabulkových rozmezí dle počtu obyvatel.