

# ACTA POLITOLOGICA

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz)

INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2009 | Vol. 1 | No. 3 | ISSN 1803-8220



JÜPTNER, Petr. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

*Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.*

Internetový recenzovaný časopis vydává Univerzita Karlova v Praze,  
**Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd.**

---

Acta Politologica | Katedra politologie | Institut politologických studií | Fakulta sociálních věd |

Univerzita Karlova v Praze | U Kříže 8 | 158 00 Praha 5 – Jinonice

[www.acpo.cz](http://www.acpo.cz) | [acpo@fsv.cuni.cz](mailto:acpo@fsv.cuni.cz) | +420 251 080 214

## Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?<sup>1</sup>

*Petr Jüptner<sup>2</sup>*

### **Abstract:**

*Author of this article presents and analyses (through content analysis) a content of document „Analysis of a possibility to implement the direct mayor vote” which was elaborated by the Ministry of Interior of the Czech Republic. Author formulates two hypotheses – relevant political actors have in fact no interest to implement a direct mayor vote in the Czech Republic, and a revision and amending of legislation on local government system has low priority in the Czech Republic – and he tries to find out relevant points in the mentioned document in order to prove or disprove those hypotheses. The most important finding is a fact that there are several methodical shortages that had influenced analyzed document in terms of its quality.*

**Keywords:** *local politics, direct mayor vote*

### **Úvod**

Předmětem předloženého textu je analýza kontextu a obsahová analýza dokumentu Ministerstva vnitra České republiky *Analýza možností zavedení přímé volby starostů*<sup>3</sup>. Vzhledem k zahrnutí kontextu diskuse i vypracování návrhů změn metodologie zpracování dotyčné problematiky by článek neměl být pouhým posudkem, ale příspěvkem k problematice možného zavedení přímé volby starostů v České republice.

První hypotéza vychází z předpokladu nízké priority věnované podkladům pro vývoj komunální legislativy. Česká komunální politika je ve srovnání s evropskými trendy v některých svých aspektech deviantní, což nemusí vycházet pouze ze specifik politiky českých obcí, ale také z nízké míry důslednosti při genezi, implementaci a aktualizaci legislativních norem upravujících mantinely lokální politiky. Dílčím příkladem určitého

---

<sup>1</sup> Text vznikl jako součást výzkumu v rámci Výzkumného záměru KP IPS FSV UK: projektu FSV UK MSM 0021620841 – Rozvoj české společnosti v EU: výzvy a rizika.

<sup>2</sup> PhDr. Petr Jüptner, PhD. je odborným asistentem katedry politologie IPS FSV UK v Praze. Kontakt: [juptner@fsv.cuni.cz](mailto:juptner@fsv.cuni.cz).

<sup>3</sup> Dokument Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

vybočení z evropského rámce mohou být velmi přísné a bezpochyby nefunkční podmínky pro kandidaturu nezávislých sdružení [Balík, Krutílek, Rojčík, Vilímek 2003: 19; Hudák, Jüptner, Svoboda 2003: 11; Outlý 2004: 19-21; Jüptner 2004: 39-44; Jüptner 2008: 26-27; Balík 2009: 91-92]<sup>4</sup>, které udělaly z České republiky evropskou velmoc v počtu i relevanci registrovaných komunálních a regionálních politických stran, kterým se úspěšně podařilo proniknout i do zastupitelstev krajů či horní komory parlamentu [Jüptner 2008: 27]. Druhou významnou deviací je deformace volebního systému platná od roku 1994, která spočívá ve zcela nesrozumitelném a nefunkčním způsobu propojení panašování a proporčního volebního systému [Jüptner 2004: 41, 166-167; Balík, Krutílek, Rojčík, Vilímek 2003: 20; Outlý 2004: 38-39; Balík 2009: 104-106]<sup>5</sup>. Voliči ani samotní političtí aktéři tak nemají zcela jasno v tom, zda volí při výběru obecních zastupitelů listiny nebo jednotlivé kandidáty a princip obsazení postů v zastupitelstvu některými kandidátními listinami může být výsledkem matematické nahodilosti. Třetí výraznou odlišností je kombinace jedné z nejrozdrobenějších municipálních struktur vycházejí z nárůstu počtu obcí po roce 1989 o více než 50 % na straně jedné [např. Klimovský 2009a: 184 – 187] a absence relevantní politické diskuse o možnostech užší institucionální meziobecní spolupráce než je zakládání svazků obcí na straně druhé<sup>6</sup> [Ryšavý 2006: 129-130]. Pokusme se ale nyní vrátit na začátek a zformulovat hypotézu přesně: vzhledem k nízké prioritě a nízké preferenci reformy vykazuje materiál MV ČR *Analýza možností zavedení přímé volby starostů* obsahové a zejména metodické nedostatky.

Druhá hypotéza souvisí s obecným úskalím přímé volby, která podvazuje autonomii politických stran efektivně nominovat kandidáty na starosty, a tudíž přirozeně koliduje se zájmy relevantních subjektů stranického systému. Předpokládá tedy, že materiál MV ČR *Analýza možností zavedení přímé volby starostů* nebude mít vzhledem k zájmům relevantních politických stran doporučující charakter směrem k samotnému zavedení přímé volby. Východiska pro formulaci této hypotézy jsou patrné v postojích politických aktérů. Vzhledem k obecné popularitě přímých voleb se žádná z doposud relevantních stran s výjimkou

---

<sup>4</sup> Sdružení nezávislých kandidátů musí ke své kandidátní listině podle volebního zákona připojit petici minimálně 7 % obyvatel dané obce podporujících jejich nominaci. Ve velkých městech tak potřebné počty podpisů mohou mnohonásobně překročit počet podpisů vyžadovaný pro založení registrované politické strany [Jüptner 2008: 26-27].

<sup>5</sup> Volební systém umožňuje tzv. panašování, které spočívá v možnosti udělení preferenčního hlasu kandidátům různých kandidátních listin. Ačkoli samotné panašování evokuje volbu jednotlivých kandidátů, od roku 1994 z těchto preferenčních hlasů často těží spíše celé listiny než jednotliví kandidáti – pro posun na kandidátní listině je nutné dosáhnout více než 110 % hlasů z průměru hlasů v rámci kandidátní listiny [Hudák, Jüptner, Svoboda 2003: 12-13].

<sup>6</sup> Byť o diskusi odborné v souvislosti s návrhy na zřízení tzv. společenství obcí a tzv. statutárních obcí mluvit můžeme.

některých svých lídrů proti přímé volbě zřetelně nevymezila, na druhou stranu však aktivně neučinila ani nepodpořila žádné významné kroky směřující k jejímu zavedení. Do této skupiny stran můžeme zařadit etablované strany s nejsilnější pozicí na lokální úrovni: ODS, ČSSD, KDU-ČSL i KSČM<sup>7</sup>. Naopak podpora zavedení přímé volby se objevuje zejména u malých stran pravého středu. Do této skupiny můžeme zahrnout Stranu zelených, Věci veřejné, SNK ED nebo STAN. Tyto strany a hnutí lze ještě dále rozdělit do dvou kategorií. Zatímco u Strany zelených a Věcí veřejných jde o programovou či marketingovou záležitost a oba subjekty nemají silné zakotvení na komunální úrovni, SNK ED a STAN lze minimálně z hlediska některých zastoupených frakcí označit za (do určité míry) starostovské iniciativy. Právě nastíněný kontrast distribuce moci a zájmů na zavedení přímé volby nás dovedl k formulaci druhé hypotézy: političtí aktéři své kompetence bez ohledu na deklarovaný program zpravidla neomezují. Druhá hypotéza zároveň odpovídá zkušenostem se zaváděním přímé volby starostů v severoněmeckých spolkových zemích [Jüptner 2007: 69-70].

### **Finále diskuse: ministerstvo vnitra a zájmová sdružení obcí**

O předpokladech diskuse o případném zavedení přímé volby vypovídají příspěvky konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“, která se konala pod záštitou Ministerstva vnitra České republiky 24. června 2008 v Praze. Jedním ze čtyř hlavních témat konference byla i otázka možnosti zavedení přímé volby starostů, které byly věnovány příspěvky zástupců Sdružení místních samospráv ČR, Svazu měst a obcí ČR i Ministerstva vnitra.

Nově ustavené Sdružení místních samospráv ČR (SMS ČR) zastupuje především zájmy malých obcí a jeho klíčovým tématem je především změna rozpočtového určení daní ve prospěch právě nejmenších municipalit. Stanovisko sdružení přednesl právní zástupce SMS ČR Stanislav Polčák, který zájmy obcí dlouhodobě prosazuje prostřednictvím politických stran a hnutí (Evropští demokraté, Nezávislí starostové pro kraj<sup>8</sup>, „STAROSTOVÉ A

---

<sup>7</sup> KSČM sem řadíme přesto, že při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev obcí (č. 491/2001 Sb.), předložila komunistická poslankyně Rujbrová pozměňovací návrh, podle kterého by jednotlivé strany na listině vyznačily své kandidáty na starostu a kandidát s největším počtem hlasů by byl zvolen starostou [Jüptner 2004: 59-60].

<sup>8</sup> Předchůdce politického hnutí „STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ“.

NEZÁVISLÍ<sup>9</sup>) i prostřednictvím zájmových sdružení (iniciativa Smlouva obcí a měst proti daňové diskriminaci<sup>10</sup>, v současnosti Sdružení místních samospráv ČR). Stanovisko sdružení neobsahovalo hlubší analýzu, ale bylo racionálně strukturované.<sup>11</sup> Klíčovým argumentem sdružení je fakt, že starosta je občany na jedné straně vnímán jako „faktická hlava obce“, na druhé straně je závislý na volbě zastupitelů a díky nízkým kompetencím nemůže garantovat splnění svého volebního programu. V rámci reflexe současného stavu mluví Polčák o případech nominace starostů s nízkými počty preferenčních hlasů v předneseném stanovisku jako o „excesech“, čímž implicitně odmítá volební systém založený na listinách volebních stran. V otázce právního kontextu se Polčák přiklonil k interpretaci, že ústavu je v případě implementace přímé volby nutné měnit pouze v případě, pokud by došlo k rozšíření kompetencí starosty. Sdružení se však k rozšíření kompetencí starosty jednoznačně přiklání, Polčák explicitně zmiňuje slovenský model. V jeho rámci by starosta získal hlavní exekutivní kompetence, zatímco zastupitelstvo by nadále určovalo „zásadní záležitosti normativního charakteru“<sup>12</sup>. Rada jako dosavadní exekutivní orgán by pak mohla být buď zrušena, nebo by opět dle slovenského modelu mohla sloužit jako výkonný výbor zastupitelstva a zároveň jako poradní orgán starosty. Polčák neponechává stranou ani stanovisko k systému přímé volby. Pro obce a menší města navrhuje vzhledem k nízkým nákladům a obecné známosti kandidátů relativně většinový systém s nízkými finančními náklady na jediné volební kolo, pro soutěživější politické systémy měst nad 10 tisíc obyvatel navrhuje v zájmu eliminace rizik vyhraněných kandidátů systém absolutní většiny. Stanovisko SMS ČR bylo zároveň předloženo i v bodech k diskusi:

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

<sup>9</sup> Toto hnutí nominuje své zástupce na kandidátky TOP 09 pro parlamentní volby 2010.

<sup>10</sup> K této iniciativě se v souvislosti s obavami z negativního finančního dopadu v důsledku možného konání olympijských her v Praze připojilo na 1 350 starostů menších obcí.

<sup>11</sup> Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

<sup>12</sup> Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

3. ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgány obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit;
4. volit zastupitelstvo na principu poměrné volby;
5. rozdělit kompetence tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi (primátorovi) by byla svěřena exekutivní funkce; inspirativní je úprava slovenská;
6. odvolávání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.<sup>13</sup>

Stanovisko Svazu měst a obcí ČR přednesl na konferenci Jakub Pôbiš.<sup>14</sup> Stanovisko SMO ČR bylo pojato především jako rekapitulace dosavadní diskuse k tomuto tématu na půdě nejvýznamnější zájmové organizace českých municipalit. V rámci této rekapitulace zmínil Pôbiš především závěrečnou diskusi VIII. Sněmu Svazu měst a obcí ČR (2003), 12. Kongres starostů a primátorů (2005) a hlasování o nutnosti posílení kompetencí a odpovědnosti starostů na IX. Sněmu Svazu měst a obcí ČR (2005). Podle prezentovaného stanoviska není diskuse na půdě SMO ČR ani tak o způsobu volby starostů, jako spíše o jejich kompetencích. Na základě usnesení Sněmu SMO ČR Pôbiš dovozuje, že většina členů SMO ČR nepovažuje absenci přímé volby za problém a spíše prosazuje posílení většinových prvků ve volebním systému pro volby zastupitelstev obcí. SMO ČR ve svém stanovisku explicitně zmiňuje obtíže s případným zavedením přímé volby a implicitně se hlásí k materiálu Ministerstva vnitra *Analýza možností zavedení přímé volby starostů*. Pôbiš na závěr zmiňuje řadu problémů, které mají pro členské obce SMO ČR vyšší prioritu než diskusi o případném zavedení přímé volby, nutné je zejména „ustálit financování obcí prostřednictvím systému RUD, odstranit rezervy ve

---

<sup>13</sup> Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

<sup>14</sup> Příspěvek Jakub Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

*výkonu samostatné i přenesené působnosti, vyjasnit pravidla zákona o střetu zájmů či spustit a dokončit elektronizaci veřejné správy (v rámci projektu zavádění e-Governmentu)*<sup>15</sup>.

Třetím příspěvkem k danému tématu byla prezentace Lukáše Rothanzla z Ministerstva vnitra. Jeho příspěvek se v úvodu zabývá především kontextem diskuse o přímé volbě – programovým cílem Topolánkovy vlády č. 07.33, který předpokládá „*otevřít diskusi o přímé volbě starostů a o reformě samosprávy*“ a přibližuje metodické vymezení úkolu vlády ministerstvu jako zadání „*srovnávací studie se zahraničními právními úpravami a politickým uspořádáním samospráv v rámci Evropské unie, jakož i rozbor platné právní úpravy obecního zřízení z hlediska možností jeho změn ve vztahu k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů do právního řádu ČR, včetně analýzy finančních dopadů*“.<sup>16</sup> Podle předloženého stanoviska věnovalo Ministerstvo vnitra v rámci zadání vlády největší pozornost vztahu případné přímé volby k platné právní úpravě a koncepci obecní samosprávy, otázka finančních nákladů byla označena jako „otázka následná“, podobně jako otázka volebního systému, kterým se Ministerstvo vnitra dle Rothanzlova vyjádření zabývalo nad rámec zadání vlády. Zpracování zahraniční komparace bylo v rámci postupu prací zmíněno nakonec a objevuje se zde otázka, zda právě „doplňkový charakter“ zahraniční komparace nebyl klíčovou metodickou chybou ministerského týmu, která mohla znehodnotit širší zakotvení a komplexní reflexi otázky přímé volby. Úvahy ministerského týmu se snažily analytický materiál konfrontovat s argumenty zastánců přímé volby a očekáváními i riziky spojenými s jejím případným zavedením. V této rovině Rothanzl definuje základní předpoklad diskuse, kterým je posílení kompetencí starostů společně se zavedením přímé volby. Tento předpoklad Rothanzl odůvodňuje argumenty zastánců přímé volby a zejména tím, že by přímo volený starosta se současnými kompetencemi nemohl realizovat svůj program a zavedení přímé volby by ve vztahu k voličům „*nedoznalo změn k lepšímu*“<sup>17</sup>, spíše naopak.<sup>18</sup> Od tohoto poměrně odvážně postulovaného nutného předpokladu pak ministerské stanovisko odvozuje

<sup>15</sup> Příspěvek Jakub Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

<sup>16</sup> Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

<sup>17</sup> Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5.10.2009].

<sup>18</sup> Zde se zároveň objevuje i střet různých přístupů k diskusi o přímé volbě. Některé pasáže výkladu se pohybují v obsahových intencích „změn k lepšímu“, „riziko“ či „nedostatky současného stavu“, zatímco v závěrečném shrnutí je rozhodnutí o zavedení přímé volby označeno za především politické.

kolizi zavedení přímé volby s ústavou a celkovou tradiční koncepcí „*kolektivního samosprávného uspořádání*“, která může být sama o sobě i s ohledem na možnosti jejího překonání problematická. Stanovisko dále obsahuje výhrady a návrhy zastánců přímé volby, se kterými se Rothanzl následně snaží vyrovnat:

*„1) Neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů, potřeba širšího zapojení veřejnosti do rozhodovacích procesů v obci, zajištění jasné kontroly veřejnosti nad rozhodovací činností výkonných orgánů obce, resp. starosty.“<sup>19</sup>*

V reakci na takto zformulovaný argument Rothanzl zpochybňuje možnost naplnění uvedených očekávání a jako stěžejní protiargument představuje otázku kontroly, která je podle jeho názoru snadněji upravitelná v systému s kolektivním rozhodováním. Letmo je zde zmíněno i riziko kohabitace a přímá volba je ztotožněna s manažerským řízením obce. Tento předpoklad se přitom zdá být velmi problematickým, jelikož starosta má být v případě zavedení přímé volby patrně jak „manažer“, tak i „politik“, což je samo o sobě nerealistické. Přes obsahovou zamlženost pojmu „manažerské řízení“ v konferenčním příspěvku si zde můžeme položit otázku, zda tento předpoklad zároveň není v rozporu s evropskými zkušenostmi, v jejichž rámci se s manažerským řízením můžeme setkat zejména v modelech s tzv. duální špicí, případně v rámci implementace prvků New Public Management ale i systémech s kolektivní exekutivou [např. Jüptner, Polinec, Švec 2007]. Nemůže být již nyní tajemníkem městských úřadů jmenován manažer?

*„2) V menších obcích stejně už rozhoduje starosta, kandidátky sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění, voleny jsou konkrétní osoby.“*

V této souvislosti Rothanzl správně zmiňuje posílenou roli starosty v malých obcích, kde není zřizována rada. Dále ale už poměrně problematicky navrhuje vést diskusi směrem „*co by mělo být*“ a „*nikoliv přizpůsobovat změnu tomu, co už je*“.<sup>20</sup> Představuje zároveň další předpoklad,

---

<sup>19</sup> Kurzívou označené argumenty jsou citacemi z příspěvku Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

<sup>20</sup> Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].



když zmiňuje, že smyslem zavedení přímé volby je v očích jejích zastánců větší zapojení občanů.

„3) *Možnost účelového odvolávání starosty prostým rozhodnutím zastupitelstva.*“

Text k tomuto argumentu ve stanovisku ministerstva není autorovi předloženého textu srozumitelný. Výše uvedený argument podle Rothanzla není na místě, ačkoli podle něho není nepravdivý. Jádrem argumentace ve stanovisku ministerstva je patrně obava z případného účelového odvolání starosty, ke kterému by mohlo dojít rozhodnutím zastupitelstva (soudě dle formulace výše uvedeného argumentu), nebo rozhodnutím lidového hlasování. Ve druhém případě se Rothanzl obává „*možnosti dezinformací a zkreslování skutečnosti v kampani za odvolání starosty*“<sup>21</sup>. V rámci této pasáže je ministerstvem zformulované stanovisko opět velmi problematické. V rámci evropských zkušeností se nesetkáváme s častými případy, kdy by zastupitelský orgán mohl odvolat přímo zvoleného starostu z jiných důvodů, než je trestný čin nebo dlouhodobá nezpůsobilost k výkonu funkce<sup>22</sup>. Obava z dezinformací a zkreslování skutečností se pak jeví zastaralý a triviální argument<sup>23</sup>, obzvláště v situaci, kdy iniciátoři odvolání přímo voleného starosty musí pro svůj návrh sehnat podpisy velmi vysokého podílu voličů. I u této argumentace je zřejmé, že ministerskému týmu při jeho práci zcela chybělo zakotvení ve zkušenostech evropských zemí s přímou volbou starostů.

„4) *Učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci – často se navrhuje v takto široké podobě, zahrnující jak samostatnou, tak přenesenou působnost (a tak je to např. v SR), popř. v méně radikální podobě lze uvažovat o tomto řešení v mezích samosprávy.*“

Zde Rothanzl jako typový příklad představil situaci inspirovanou slovenským obecním pořádkem, kdy by spolu se zavedením přímé volby získal starosta veškeré exekutivní kompetence i formální zodpovědnost za výkon státní správy v přenesené působnosti. Riziko zde ministerstvo spatřuje v otázce zajištění odbornosti, která však není srozumitelně vysvětlena. Rothanzl zde správně otevírá problematiku malých obcí, které mohou mít

---

<sup>21</sup> Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

<sup>22</sup> Rothanzl zde pravděpodobně vychází z dřívější slovenské úpravy.

<sup>23</sup> Dezinformace a zkreslování skutečností provázejí většinu volebních kampaní.

neuvolněné starosty a zároveň velmi omezený administrativní aparát. Klíčové riziko má být podle stanoviska ministerstva v implementaci takto modifikované instituce starostů do obecního pořádku i systému veřejné správy jako celku.

V závěru příspěvku Rothanzl deklaruje, že jím předložený příspěvek má upozornit na rizika spojená se zavedením přímé volby. Zároveň potvrzuje, že Ministerstvo vnitra zavedení přímé volby nedoporučuje.

Zápis z konference odkazuje na jednotlivé diskusní příspěvky jako na zahájení diskuse a obsahuje záměr Ministerstva vnitra zpracovat materiál, jenž bude předložen na jednání vlády, která rozhodne o dalším postupu. Zápis ověřený vrchní ředitelkou sekce veřejné správy MV zároveň obsahuje zmínku, že „většina diskutujících se přiklonila k zachování současného stavu“.<sup>24</sup> Z hlediska diskuse je nejvíce závažný příspěvek Ministerstva vnitra, který v řadě ohledů koresponduje s materiálem *Analýza možností zavedení přímé volby starostů*<sup>25</sup>. Rothanzlův příspěvek zjevně akcentuje možná rizika přímé volby a správně upozorňuje na problematickou otázku implementace nově definované instituce starosty do systému veřejné správy i případnou změnu ústavy. Zároveň je v jeho příspěvku patrný metodický nedostatek, který spočívá zejména v upozadění či podcenění zahraniční komparace. Závěry ministerského stanoviska zjevně vycházejí ze zkušeností evropských zemí pouze minimálně<sup>26</sup>, v důsledku čehož některé argumenty klesají do roviny intelektuálních úvah či právního cvičení. Problematické přitom v kontextu evropských zkušeností zejména následující předpoklady:

#### 1) Zavedení přímé volby by mělo doprovázet souběžné posílení kompetencí starostů.

Zde se jedná o vhodné východisko, nikoli však nutný předpoklad. Přímá volba starostů byla v některých zemích bez negativních zkušeností zavedena i tam, kde je exekutiva v rukou kolektivního orgánu (např. Hesensko v SRN). V důsledku předpokladu nutnosti posílení kompetencí starostů se Ministerstvo vnitra ubírá pouze jedním směrem a přímou volbu téměř ztotožňuje s nutností zavedení slovenského modelu, který se vyznačuje velmi silnou pozicí

---

<sup>24</sup> Zápis z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/z-pis-konference-final-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

<sup>25</sup> Dokument Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

<sup>26</sup> V příspěvku je opakovaně odkazováno na slovenský model přímo voleného starosty.

starosty.<sup>27</sup> [Klimovský 2004: 70-74, Klimovský 2005: 58-76] Hesenský příklad [Schenzer 2000: 26-31; Dressler 2003: 136-144] však ukazuje, že přímá volba by v České republice mohla být zavedena bez výrazné úpravy jeho pravomocí a odpovědnosti, což by šlo odůvodnit snahou o odstranění deficitu mezi jeho nízkými kompetencemi a velmi silnou pozicí v rámci komunálních politických systémů. Zde je zřejmé, že Rothanzl výrazně preferuje právní přístup před politologickým.

### 2) Zavedení přímé volby starostů znamená příklon k manažerskému řízení.

Tento předpoklad se jeví jako velmi problematický, jelikož jedné osobě přisuzuje neslučitelné funkce politika i manažera. Zkušenosti evropských zemí dokládají, že manažerské řízení nelze dávat do souvislosti s přímo volenými starosty, ale v případě zavádění prvků konceptu New Public Management se objevuje i v obcích s kolektivní exekutivou. I pokud budeme preferovat institucionální přístup, lze manažerské řízení očekávat spíše v modelech s tzv. duální špicí, kde vedle sebe operuje politický starosta a „manažerský“ ředitel obce (bývalé tzv. severoněmecké radní uspořádání). [Jüptner 2007: 63-64] Ministerstvo tak ve svém stanovisku smíchalo otázky související s přímou volbou s otázkami efektivity a řízení, které nemusí mít se způsobem volby starosty ani distribucí exekutivních kompetencí v obci nutnou souvislost. Rovněž otázka odbornosti nemusí být nutně vztažena k přímo voleným a „posíleným“ starostům.

### 3) Zavedení přímé volby je spojeno s rizikem účelového odvolávání starosty.

Tato obava nemá žádnou oporu ve zkušenostech evropských zemí a při standardní úpravě způsobu odvolání starosty se tohoto rizika lze snadno vyvarovat.

### 4) Smyslem zavedení přímé volby je větší zapojení veřejnosti do obecních záležitostí.

S tímto předpokladem se ve stanovisku Ministerstva vnitra pracuje, není však zřejmé, zda má jít pouze o ministerstvem zformulovaný argument zastánců přímé volby, či zda s tímto předpokladem ministerstvo vnitra vážně pracuje. V obou případech není tento předpoklad dle evropských zkušeností příliš relevantní. Lze zformulovat řadu jiných a nezmiňovaných argumentů pro zavedení přímé volby, samotné zavedení přímé volby zpravidla v evropských

---

<sup>27</sup> Nutno podotknout, že reflexe Slovenska může vycházet z návrhu Svazu místních samospráv ČR, jehož zástupce Stanislav Polčák slovenský model zmiňuje i ve výše uvedeném konferenčním příspěvku.

zemích nemělo výrazný a dlouhodobý vliv na zapojení veřejnosti do komunálních politických záležitostí a nelze ho tedy patrně očekávat ani v České republice.

### **Analýza možností zavedení přímé volby starostů – podklad k diskusi?**

Materiál Ministerstva vnitra byl v červnu 2008 reflektován již některými účastníky konference, termín jeho zpracování byl původně určen na 31. 12. 2007 s tím, že projekt bude případně pokračovat formou veřejné diskuze na téma přímé volby. Možnost zaslání připomínek k dokumentu veřejností tak byla nakonec prodloužena až do 31.10.2009.

Analýza<sup>28</sup> v mnoha ohledech koresponduje s konferenčním příspěvkem Lukáše Rothanzla. Zatímco Rothanzlův příspěvek se více zaměřuje na kontext vzniku analýzy, v dokumentu Ministerstva vnitra je zároveň podrobněji vysvětlen postup prací a autorství dokumentu:

*„Za účelem realizace popsaného cíle vlády byl Ministerstvem vnitra založen pracovní tým, jehož prvním úkolem bylo opatření podkladů potřebných pro provedení požadované analýzy, tzn. zejména odborných studií, publikací, článků apod. Seznam takto získaných materiálů, z nichž zpracovatel vycházel při zpracování tohoto materiálu, je uveden na konci tohoto materiálu. Důležitou součástí podkladových materiálů potřebných pro zpracování požadované analýzy představují dostupné informace o zahraničních právních úpravách, uplatňujících přímou volbu starostů, resp. obdobně postavených funkcionářů veřejné správy. Za tímto účelem oslovilo Ministerstvo vnitra Ministerstvo zahraničních věcí s žádostí o součinnost při získávání relevantních informací s využitím informačních zdrojů a kontaktů tohoto ministerstva, a to např. i zprostředkovaně od zastupitelských úřadů ČR v příslušných státech. K této žádosti obdrželo Ministerstvo vnitra informaci k vybraným aspektům komunální samosprávy ve svobodném státě Bavorsko, zpracovanou Velvyslanectvím ČR v Berlíně.“<sup>29</sup>*

---

<sup>28</sup> Dokument Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

<sup>29</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

Analýza zároveň blíže osvětluje tvorbu zpracování zahraniční komparace, která se zřejmě nakonec podrobněji soustředila pouze na Slovensko:

*„Vedle výše uvedeného bylo Ministerstvo vnitra v rámci plnění předmětného projektu vedeno požadavkem seznámit se – v mezích možností daných časovým horizontem pro zpracování požadované analýzy – alespoň s jednou relevantní zahraniční právní úpravou podrobně a pokud možno přímo formou osobních konzultací se zahraničními odborníky. Jako nejvhodnější byla v této souvislosti s ohledem na blízkost právního prostředí (ovlivňující rovněž potenciální využitelnost získaných poznatků v organizaci místní samosprávy v ČR), jakož i vzhledem k organizačním aspektům a operativnosti získávání potřebných informací, vyhodnocena právní úprava obecního zřízení ve Slovenské republice. Za účelem získání podrobných informací o zkušenostech s aplikací slovenské právní úpravy bylo osloveno Ministerstvo vnitra Slovenské republiky s žádostí o přijetí pracovní návštěvy zástupců Ministerstva vnitra ČR. Tato žádost byla slovenským Ministerstvem vnitra akceptována a navrhovaná služební cesta se uskutečnila ve dnech 11. – 12. září 2007.“<sup>30</sup>*

I zde se stejně jako v reflexi Rothanzlova příspěvku nabízí otázka, zda nedošlo k podcenění zahraniční komparace jako závažné metodické chybě s dopadem na závěry analýzy. Výrazná pozornost byla nakonec soustředěna pouze na model silného slovenského starosty dominujícího municipální exekutivě a zejména s tímto modelem potom ministerský tým své výhrady konfrontoval. Zároveň výše uvedený postup vyvolává pochybnosti, zda bylo splněno zadání vlády, které explicitně vyžaduje mj. zahraniční komparaci. Otázka naplnění usnesení vlády může být vznesena i při pohledu na formulaci v analýze, podle níž se materiál zaměřuje v souladu s vládním zadáním zejména „na právní rovinu problematiky“, ačkoli formulace vlády obsahuje zadání „srovnávací studie se zahraničními právními úpravami a politickým uspořádáním samospráv v rámci Evropské unie“<sup>31</sup>. Analýza má v konečném důsledku širší než právní záběr, ale nízká priorita politologických aspektů problematiky se na dokumentu i jeho závěrech opět nevyhnutelně projevuje.

---

<sup>30</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

<sup>31</sup> Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

Analýza uvádí do tématu přímé volby reflexí odborné i laické diskuse, jejíž průběh ani výstupy blíže nevysvětluje. Sporadické citace u jednotlivých argumentů odkazují na články J. Vedrala, R. Perlína, J. Kasla nebo Z. Dostála publikované především na webu politického hnutí „STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ“ (dříve „Nezávislí starostové pro kraj“, pod již nedostupnou doménou [www.nezavislistarostove.cz](http://www.nezavislistarostove.cz)).

Cíle zavedení přímé volby formulované jejími zastánci lze podle analýzy MVČR uchopit takto:

- *posílení mandátu a pozice starosty při naplňování jeho volebního programu,*
- *posílení autority starosty,*
- *zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon funkce a s tím související větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci.<sup>32</sup>*

Nedostatky současného stavu formulované jejími zastánci jsou podle analýzy MV ČR následující:

- *neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů,*
- *ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty,*
- *v menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta,*
- *starosta je často zvolen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách, radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fakticky soustředěna v rukou vedoucích úředníků,*
- *v malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již v současnosti charakter bližící se fakticky přímé volbě, neboť kandidátky (často jen jedna) jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění.<sup>33</sup>*

---

<sup>32</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

<sup>33</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

Návrhy změn směřující k odstranění výše uvedených nedostatků reflexe MV ČR:

- *zakotvit přímou volbu starosty (primátora, hejtmána), který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti,*
- *učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci a za chod úřadu,*
- *změnit postavení rady obce (kraje), která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by byla jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků,*
- *změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi.<sup>34</sup>*

Ve výše uvedeném přehledu se velmi často střetávají laické argumenty s odbornými. Je přitom zřejmé, že převažují argumenty laické a politické, které se zároveň vztahují k velmi úzkému okruhu zdrojů. Vedle řady problematických a v odborné diskusi již překonaných argumentů se objevují i argumenty zcela nesmyslné, mezi které patří údajný návrh na jmenování rady starostou z významných nepolitických odborníků. Tento model by při odhlédnutí od „nepolitických odborníků“ typologicky odpovídal tzv. prezidencialismu [Ringlerová 2009: 42-43], který se však v evropských zemích na komunální úrovni v žádné významné či porovnatelné zemi nevyskytuje. I zde se tak opět projevuje absence relevantní zahraniční komparace. Uvedený přehled návrhů je navíc opět omezen na zavedení případného slovenského modelu a zcela opomíjí modely se slabším postavením přímo volených starostů, resp. složenou exekutivou. [porovnej např. Heinelt, Hlepas 2009: 30-41; Klimovský 2009b: 182-198]

Ministerská analýza nejdříve zpochybňuje argument, dle kterého se starostou stává často kandidát s malým počtem preferenčních hlasů. Zpochybněna je především otázka, zda jsou dané preferenční hlasy uděleny pouze jednotlivým kandidátům a nikoli rovněž jejich kandidátním listinám. Nepřímo je tak konstatováno, že volební systém je primárně postaven na nominaci a volbě kandidátních listin, byť tak vzhledem k deformované úpravě panašování není na první pohled zřejmé. Dále se dokument soustředí na konfrontaci dalších výše uvedených argumentů. Tento rozklad do určité míry koresponduje s Rothanzlovým

---

<sup>34</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

konferenčním příspěvkem, který se zaměřuje na rizika implementace přímé volby do obecního pořádku. Zpochybněno je zde mj. „jasnější vyjádření vůle voličů“ očekávané od přímé volby. Ministerstvo zde argumentuje především tím, že při relativním většinovém systému i při případné nízké účasti v druhém kole v rámci systému absolutní většiny bude na zvolení daného kandidáta participovat malý podíl voličů. Zde se ministerský tým uchyluje k velmi spekulativním argumentům, neboť výrazně nízkou účast v druhém kole voleb nelze vzhledem k voličskému chování v komunálních volbách automaticky předpokládat. Dokument zde odkazuje na zkušenosti ze Slovenské republiky. Slovenská zkušenost přitom vůbec nesouvisí s relativně většinovým systémem obecně, ale se specificky slovenskou a snadno modifikovatelnou úpravou, podle které ke zvolení kandidáta teoreticky stačí i jediný hlas [Jüptner, Ezechiášová 2009: 221]. Úpravy v řadě jiných zemí předpokládají, že lze v případě nominace jediného kandidáta hlasovat i proti jeho zvolení [Jüptner 2007: 70]. V této části analýzy se nelze vyhnout otázce, zda domnělé argumenty ve prospěch přímé volby nelze formulovat přijatelněji. Místo „jasnějšího vyjádření vůle voličů“ by mohla být argumentem v její prospěch spíše „větší transparentnost komunálního politického systému“, zmínka o „nepolitických odbornících“ přizvaných ke správě obce zase nemůže nevystrašit některé právní a politologické odborníky nebo politické aktéry.

Významnou část dokumentu tvoří analýza právních aspektů zavedení přímé volby starostů, která je dále rozčleněna na otázku ústavní úpravy, volebního systému a otázku implementace posílení postavení starosty do obecního pořádku. Otázka ústavní úpravy opět koresponduje s konferenčním příspěvkem Lukáše Rothanzla. Případné posílení kompetencí přímo voleného starosty by si podle analýzy vyžádalo revizi ústavního vymezení místní samosprávy, naopak je explicitně zmíněno, že při zachování stávajících kompetencí by změna ústavy nutná nebyla. Dokument však s případnou přímou volbou starostů bez výrazného posílení jejich kompetencí vůbec nepočítá.

Otázce volebního systému je přikládána nízká priorita, ačkoli volební systém zejména s ohledem na souběh voleb starostů a zastupitelstev i aplikaci samotného volebního systému může mít výrazný dopad na postavení potenciálně přímo volených starostů vůči ostatním politickým institucím obcí. Jako první varianta je představen relativně většinový systém, jehož nedostatek vidí ministerstvo v možnosti participace nízkého podílu voličů na zvolení konkrétního starosty. Stejnou nevýhodu vidí analýza i v případě nízké účasti ve druhém kole volby v rámci absolutně většinového systému, který je představen jako druhá alternativa a



jehož variantou by případně mohl být systém alternativního hlasování. U této varianty vidí ministerský tým výhodu v ekonomických úsporách za jediné kolo voleb, nevýhodou má být naopak jeho „složitost i obtížnější pochopitelnost“ pro občany. Zde se vzhledem k okrajovému zaměření na volební systémy ministerský tým opět dostává k velmi problematické argumentaci. Otázku reprezentativnosti spojuje u relativně většinového volebního systému s negativními důsledky v případě kohabitace, ačkoli řešení soužití starosty s odlišně orientovanou většinou v zastupitelstvu je spíše otázkou kompetenční závislosti obou složek místní samosprávy. V případě absolutně většinového (dvoukolového) systému není na místě ani argumentace reprezentativností samotnou, protože obava z příliš nízké účasti ve druhém kole voleb se na základě voličského chování v komunálních volbách zdá být neodůvodněná. Systém alternativního hlasování sice skutečně není jednoduchý, z hlediska „pochopitelnosti“ i srozumitelnosti bezpochyby ale nemá tolik úskalí jako současný volební systém pro volbu zastupitelstev. Zvláštní pozornost věnuje analýza volebnímu systému pro volby starostů aplikovanému na Slovensku. Problémy slovenského systému spatřuje ministerstvo s odkazem na slovenské kolegy obecně ve výše uvedeném problému relativně většinového systému, ačkoli hlavní nedostatek patrně tkví ve specificky slovenské a snadno upravitelné modifikaci, podle které nelze v případě nominace jediného kandidáta hlasovat proti jeho zvolení a ke zvolení starosty slovenské obce stačí teoreticky jediný hlas. I zde se tak projevuje absence širší zahraniční komparace, neboť slovenskou úpravu v tomto ohledu nelze považovat za běžnou či standardní. V analýze slovenského systému je vyjádřena s ohledem na klesající volební účast obava z případného zavedení absolutně většinového systému, ačkoli volební účast poklesla v období 2002 až 2006 přibližně pouze o 2 % a odevzdaných lístků pro volby starostů je na Slovensku dokonce více než lístků pro volby zastupitelů.<sup>35</sup>

Jednu z klíčových částí dokumentu tvoří analýza postavení starosty v rámci systému místní samosprávy a jeho možná změna spojená se zavedením přímé volby. Její obsah je rozčleněn na současné a potenciálně upravené postavení starosty, jeho současný a případně pozměněný vztah k ostatním orgánům obce a rovněž na otázku odpovědnosti a odvolatelnosti. Tato část se opět částečně překrývá s konferenčním příspěvkem Lukáše Rothanzla. Obsahuje právní výklad starostových kompetencí a jednotlivých aspektů institucionálního systému lokální samosprávy, které by bylo nutné se zavedením přímé volby upravit. Analýza se zde ale opět

---

<sup>35</sup> Web Slovenského statistického úřadu [www.statistics.sk; ověřeno ke dni 10. 10. 2009].

zaměřuje pouze na variantu s přesunem exekutivních kompetencí do rukou starosty a výklad slovenského modelu, jehož parametry promítá do všech podkapitol této části. Otázka implementace nově definovaného starosty do obecního pořádku je patrně klíčovým rizikem přímé volby a z tohoto úhlu pohledu je pozornost věnovaná tématu této části na místě. Ministerský tým se zde správně snaží ukázat, že změna podle „slovenského modelu“ by byla velmi výrazným zásahem do systému komunální samosprávy a upozorňuje, že současný model má na našem území tradici již od 19. století. Na druhou stranu tato část přes omezený rozsah celé analýzy obsahuje i aspekty, které nemusí mít se samotným zavedením přímé volby nutnou souvislost. Jedná se například o otázku kontroly, jejíž vymezení lze s přímou volbou nově definovat. V souvislosti s touto otázkou dokument upozorňuje na výhodu soustředění kompetencí v rukou veřejně jednajícího zastupitelstva, jehož kolektivní složení představuje i prvek kontroly. Ačkoli analýza nakonec správně definuje případný rozdíl oproti současnému stavu pouze v přesunu kompetencí od rady ke starostovi, kontrolní funkci zastupitelstva je věnován velký prostor, ačkoli je zřejmé, že k omezení kompetencí zastupitelstva by nedošlo ani se zavedením slovenského modelu přímé volby. Druhým problematicky akcentovaným tématem je otázka odvolatelnosti. I zpracování této části vychází ze slovenských zkušeností a podle analýzy může i po zavedení přímé volby přetrvávat obava z odvolávání starostů z politických důvodů, ačkoli předpokladem procedury odvolání je na zmiňovaném Slovensku petice 30 % oprávněných voličů a změna na postu starosty na základě lidového hlasování tak není častým jevem.

Samotná komparace se zahraničními úpravami se objevuje téměř až v závěru dokumentu, byť by se dalo předpokládat, že by jako zdroj různých typologií a modelů měla problematiku uvádět. Nízká priorita se přitom promítla do kvality této části, která se omezuje prakticky pouze na Slovensko a Bavorsko. „Komparace“ je uvozena přehledem zemí rozdělených podle způsobu volby starostů.

**Tabulka č. 1: Způsob volby starostů v evropských zemích podle analýzy MVČR**

| <b>Přímá volba</b> | <b>Nepřímá volba</b> | <b>Přímá i nepřímá volba</b> |
|--------------------|----------------------|------------------------------|
| Itálie             | Belgie               | Velká Británie               |
| Portugalsko        | Finsko               | Německo                      |
| Řecko              | Nizozemsko           | Rakousko                     |
| Kypr               | Francie              | Norsko                       |
| Slovinsko          | Dánsko               | Maďarsko                     |
| Slovensko          | Irsko                | Rusko                        |
| Rumunsko           | Lucembursko          |                              |
| Bulharsko          | Švédsko              |                              |
| Ukrajina           | Španělsko            |                              |
| Makedonie          | Malta                |                              |
| Albánie            | Polsko               |                              |
|                    | Chorvatsko           |                              |
|                    | Estonsko             |                              |
|                    | Litva                |                              |
|                    | Lotyšsko             |                              |

Zdroj: Analýza MV ČR.<sup>36</sup>

V uvedeném přehledu se ministerský tým dopustil řady faktických chyb, které byly patrně způsobeny deklarovanou nižší prioritou širší zahraniční komparace a dále využitím zcela zastaralých zdrojů – v přehledu literatury je k tomuto tématu uveden jediný zdroj s rokem vydání 1997, což vzhledem k dynamice změn v lokální politice není využitelné. Dokument tak zcela opomenul plošné rozšíření přímé volby starostů na všechny německé spolkové země s výjimkou městských států, rozšíření přímé volby starostů do větších obcí v Maďarsku i zavedení přímé volby starostů v Polsku a Chorvatsku. Ministerský tým tak vytvořil přehled, který vedle zahrnutí zemí nepoužitelných ke komparaci (Malta, Lucembursko) vůbec nereflektuje základní typy či typologie postavení starostů v evropských zemích a způsobu jeho volby, ale nereflektuje ani aktuální vývojové trendy.

<sup>36</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

**Tabulka č. 2: Způsob volby starostů v evropských zemích – aktualizace přehledu MVČR**

| Přímá volba | Nepřímá volba | Přímá i nepřímá volba |
|-------------|---------------|-----------------------|
| Itálie      | Belgie        | Velká Británie        |
| Portugalsko | Finsko        | Rakousko              |
| Řecko       | Nizozemsko    | Norsko                |
| Kypr        | Francie       | Rusko                 |
| Slovinsko   | Dánsko        |                       |
| Slovensko   | Irsko         |                       |
| Rumunsko    | Lucembursko   |                       |
| Bulharsko   | Švédsko       |                       |
| Ukrajina    | Španělsko     |                       |
| Makedonie   | Malta         |                       |
| Albánie     | Estonsko      |                       |
| Německo     | Litva         |                       |
| Maďarsko    | Lotyšsko      |                       |
| Chorvatsko  |               |                       |
| Polsko      |               |                       |

Zcela neaktuální je bohužel i zpracování typů obecních pořádků a postavení starostů v jednotlivých německých spolkových zemích. Ministerstvo registruje především následující typy:

**Tabulka č. 3 – typy obecních pořádků v SRN podle analýzy MV ČR**

|  |
|--|
| severoněmecké radní zřízení                                    |
| jihoněmecké radní zřízení (Bavorsko, Bádensko-Würtembersko)    |
| magistrátní zřízení („nepravé“ magistrátní zřízení v Hesensku) |
| starostovské zřízení   |

Zdroj: Analýza MVČR<sup>37</sup>

I zde pracuje analýza s omezenými a zcela zastaralými zdroji a opomenula fakt, že i jí uvedený zastaralý přehled byl v době svého vydání prezentován spíše jako historický, což se týká zejména archaického starostovského uspořádání. Nejdůležitějším nedostatkem je ignorování reform v 90. letech, které vedly k plošnému zavedení přímé volby starostů v SRN

<sup>37</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

s výjimkou městských států a s ním souvisejícímu zániku severoněmeckého radního uspořádání [Jüptner 2007: 64].

**Tabulka č. 4: Typy obecních pořádků v SRN – aktualizace přehledu  
MV ČR**

|   |
|---|
| duální starostovsko-radní uspořádání s jednou špicí   |
| duální starostovsko-radní uspořádání se dvěma špicemi |
| nepravé magistrátní zřízení v Hesensku)               |

Zdroj: [Knemeyer 1999: 111-118].

Úrovně zpracování přímé volby starostů a jejich postavení na Slovensku a v Bavorsku, na které se analýza zaměřila podrobněji, nejsou porovnatelné. Autorský tým se podrobně zaměřil zejména na Slovensko, na které odkazuje v mnoha částech celého dokumentu a u jehož modelu se snaží na základě konzultací se slovenským Ministerstvem vnitra sestavit přehled jeho výhod a nevýhod. Oproti tomu Bavorsko s méně problematickým způsobem volby bylo zpracováno velmi stručně a spíše přehledově. Lze rovněž namítnout, že se ministerský tým měl zaměřit spíše na jinou německou spolkovou zemi se slabším postavením starosty a aktuálněji zavedenou přímou volbou, bavorský model je etablován již od 50. let 20. století a vyznačuje se poměrně silným postavením starosty [MÄRZ 2001: 21-22, MÄRZ 2003: 52], čímž se blíží slovenskému modelu.

Samostatnou kapitolu v analýze tvoří nástin možného zavedení přímé volby hejtmanů. Obecní a krajský pořádek je podle autorů analýzy postaven na stejné koncepci a v případě zavedení přímé volby starostů je podle ministerského týmu vhodné otevřít i otázku zavedení přímé volby hejtmanů. I zde se dokument zaštiťuje analogií přímo volených starostů i předsedů vyšších územních celků v rámci slovenského modelu. Úskalí přímé volby hejtmanů spatřuje ministerský tým především v odpovědnosti posíleného hejtmana za přenesenou státní správu. Oba uvedené ministerské argumenty nelze přijmout bezvýhradně. Analogie mezi postavením starosty a hejtmana vychází především z právního pojetí, ačkoli politický kontext vede k dílčím odlišnostem obou jmenovaných institucí. Starosta je vzhledem ke slabé pozici organizací politických stran na komunální úrovni a nižší mírou soutěživosti politiky v obcích reálně výrazně silnější než by se z jeho kompetencí dalo usuzovat, naopak hejtman musí čelit v soutěživějším prostředí doplněném o uvolněné náměstky a radní lépe strukturovaným a zformovaným stranám i zájmovým skupinám. Jakkoli je tak koncepce postavení starosty a

hejtmana stejná, v politické praxi a realitě je jejich reálné postavení vůči radě i zastupitelstvu často odlišné. Otázkou je rovněž to, zda zavádění přímých voleb problematizuje odpovědnost starostů a hejtmanů za výkon státní správy v přenesené působnosti. I při nepřímé volbě se například ve Francii můžeme setkat s duální odpovědností starostů za výkon samostatné a přenesené působnosti [Novák 2007: 16], odpovědnost za státní správu nesou v ojedinělých případech ostatně i nepřímo volení starostové českých obcí.

Otázka odpovědnosti starostů za přenesenou působnost se objevuje i ve zhodnocení finančních dopadů zavedení přímé volby starostů. Ministerstvo financí předjímá, že by při rozšíření odpovědnosti starostů zmizel prostor pro neuvolněné starosty a mohlo tak dojít k dalšímu zatížení rozpočtů obcí. Z politologického hlediska se však můžeme ptát, zda je pro starostu náročnější nést širší zodpovědnost za agendu, kterou stejně v malých obcích připravuje, nebo připravovat stejnou agendu pro radu a přesvědčovat ji o prioritě navržených exekutivních úkonů. Maďarsko můžeme zmínit jako příklad země s přímou volbou starostů se širokou odpovědností, kteří přitom v nejmenších obcích nemusí být pro výkon své funkce uvolněni [Marková 2009: 182-183]. Vedle zátěže rozpočtů obcí zmiňuje analýza i připomínku Ministerstva financí ve věci možného prodražení nákladů na volby. Nutno podotknout, že k nastíněné finanční zátěži veřejných rozpočtů by došlo pouze při souběhu několika podmínek – zavedení dvoukolové volby a nízkého kvóra pro vyvolání lidového hlasování o odvolání starosty (státní rozpočet) a zavedení slovenského modelu se silným starostou, který by navíc byl pro výkon své funkce povinně uvolňován ze zaměstnání (rozpočty obcí).

V rámci shrnutí analýzy je důraz kladen především na fakt, že případné zavedení přímé volby by znamenalo výrazný zásah do stávajícího tradičního a prověřeného systému, přičemž nedostatky spojované se současným stavem by zavedení přímé volby buď neodstranilo, nebo by je na druhé straně bylo možné odstranit i v rámci stávajícího systému. Na základě tohoto závěru se ministerský tým přiklání k zachování stávajícího modelu.

### **Závěr – nechceme pouze přímou volbu nebo nestojíme ani o diskusi?**

Shrnutí je nutné vztáhnout zejména k samotné analýze, která je oficiálním dokumentem určeným vládě i veřejné diskusi. Zpracovaný konferenční příspěvek Lukáše Rothanzla z Ministerstva vnitra s analýzou i jejími závěry částečně koresponduje, částečně rozšiřuje kontext vzniku dokumentu i přístupu autorského týmu.

Jakkoli není dost dobře možné zpracovat hodnotově neutrální a věcnou analýzu na téma tak živé jako je zavedení přímé volby starostů, hejtmanů či prezidenta, nedostatky posuzovaného dokumentu překonávají i skeptická očekávání. V rámci shrnutí je nutné zrekapitulovat zejména ty její nedostatky, které mohly výrazně ovlivnit její závěry. Na základě výše zpracované reflexe lze v analýze vidět zejména následující problémy:

- 1) Přes spolupráci s Ministerstvem zahraničí a zastupitelskými úřady v příslušných zemích nebylo naplněno zadání zpracování zahraniční komparace. Přehled evropských zemí je neaktuální a věcně nesprávný, zachycení obecních pořádků v německých spolkových zemích je neaktuální. Analýza bavorského modelu neobsahuje bližší pohled na kompetence starosty v systému místní samosprávy, ačkoli je otázka nové definice přímo voleného starosty pro pracovní tým MV ČR nejvíce závažná. Jedinou lépe zpracovanou částí je zachycení slovenského modelu, který se neomezuje pouze na kapitolu o zahraniční komparaci, ale prolíná celou analýzu. Uvedený nedostatek patrně výrazně podvázal možnost porozumění širšímu spektru aspektů přímé volby.
- 2) Analýza obsahuje řadu velmi sporných předpokladů, které však formuluje jako nezbytně nutné. Sem patří zejména předpoklad přesunu prakticky všech exekutivních kompetencí do rukou starosty podle slovenského vzoru. Slovensko přitom patří k zemím se silnou pozicí starosty, naopak existuje řada zemí, kde starosta exekutivní kompetence pouze sdílí. Německé Hesensko, kde se zavedením přímé volby starostů nedošlo k výraznému posílení jeho kompetencí [Schenzer 2000: 26-31; Dressler 2003: 136-144], by bylo pro „zahraniční komparaci“ bezpochyby vhodnější než Bavorsko se silnou pozicí starostů. Analýza případného zavedení přímé volby starostů se tak v podstatě omezuje na analýzu zavedení slovenského modelu vymezení starostů i způsobu jejich volby. Takto pojatá analýza je z hlediska obecné otázky přímé volby nevyužitelná.
- 3) Ministerstvem shromážděné argumenty ve prospěch přímé volby jsou nepřilíš strukturovanou směsí laických a politických argumentů. Shromážděné argumenty se opět omezují na slovenský model, přičemž řadu z nich by šlo přeformulovat tak, aby byly lépe využitelné. Prakticky vůbec se nevyužívají argumenty jako „zvýšení transparentnosti politického systému“ nebo „odstranění deficitu mezi legislativním vymezením funkce starostů a jejich reálnou silou v rámci politických systémů“, naopak strach nahánějí empiricky nezakotvené argumenty o „jmenování rady

starostou z nepolitických odborníků“. Shromážděné argumenty zároveň vesměs korespondují se „slovenským modelem“, což na jednu stranu může obhajovat zaměření ministerské analýzy, na druhou stranu vyvolává pochybnosti o způsobu shromažďování argumentů pro přímou volbu pracovním týmem.

- 4) Ačkoli analýza zmiňuje metodiku pracovního týmu a výslovně obsahuje spolupráci s dalšími ministerstvy, zastupitelskými úřady a shromáždění „*odborných studií, publikací, článků apod.*“<sup>38</sup>, rozsah zpracovaných podkladů je katastrofální a bezpochyby se podepsal na závěrech analýzy. Diskusi v České republice monitoroval pracovní tým vedle jedné monografie Stanislava Kadečky na základě šesti zčásti politických a pouze zčásti odborných článků publikovaných převážně na webu politického hnutí pod doménou [www.nezavislistarostove.cz](http://www.nezavislistarostove.cz). Ještě horší je situace u zdrojů „zahraniční komparace“. Při zpracování slovenského modelu sice pracovní tým komunikoval a absolvoval pracovní setkání se svými slovenskými protějšky z Ministerstva vnitra SR, ale nakonec vycházel vedle legislativních norem pouze z jediného odborného článku. Zcela stranou pozornosti nechal pracovní tým rozsáhlé penzum publikací mj. bývalého zmocněnce slovenské vlády pro reformu veřejné správy Viktora Nižňanského. Produktem spolupráce pracovního týmu se zastupitelským úřadem v Berlíně byla „analýza“ na základě obstarání jediné a zastaralé publikace<sup>39</sup>, ačkoli produkce na téma výzkumu lokální politiky a veřejné správy je velmi široká, aktuální i snadno dostupná. Zcela stranou zároveň zůstaly zahraniční komparativní analýzy komunálních systémů, reformních procesů i postavení starostů, které by pracovnímu týmu jako téměř hotové či předzpracované „zahraniční komparace“ [např. Bäck, Heinelt, Magnier 2006] výrazně ulehčily práci.
- 5) Ačkoli řada aspektů problematiky přímé volby jako jsou zahraniční komparace, volební systémy nebo kohabitace nebyla zpracována příliš hluboce, analýza obsahuje na druhou stranu řadu fragmentů, které s problematikou přímé volby starostů nemusí mít přímou souvislost. Zde můžeme zmínit úvahy o zavedení přímé volby hejtmanů, která působí v analýze jako „strašák“ - významným způsobem by omezila moc

---

<sup>38</sup> Analýza Ministerstva vnitra České republiky [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30.5.2009].

<sup>39</sup> I německá ambasáda v Praze poskytuje žadatelům z řad studentů lepší a aktuálnější podklady.



politických stran při konstituci krajských exekutiv a jako taková by patrně narazila na odpor výrazné většiny českých politických stran.

- 6) Analýza je postavena na právních argumentech (právním vymezení), přičemž často opomíjí argumenty politologické (reálný kontext, politická praxe). Možná i z tohoto důvodu artikuluje analýza obavu z odvolávání přímo volených starostů lidovým hlasováním, příliš akcentuje roli pouze formálně suverénního zastupitelstva kontrolujícího radu. Podobný problém nalezneme i u požadavku na potřebu uvolnění přímo volených a posílených starostů a zajištění jejich odbornosti. Kdo je však v současnosti v nejmenších obcích hlavním garantem (nikoli nositelem) odbornosti než neuvolnění starostové?

Závěrem se můžeme vrátit ke dvěma hypotézám formulovaným v úvodu předloženého textu. Ačkoli hypotézy vzhledem k zamlžení politického rozložení sil a skutečného politického zadání nelze verifikovat, jejich formulace zcela odpovídají konstrukci analýzy předložené Ministerstvem vnitra. Vzhledem k poměrně otevřenému negativnímu doporučení analýzy i důsledkům zavedení přímé volby lze předpokládat, že skutečným záměrem politických aktérů bylo pouze otevření diskuse o přímé volbě jako výslednice jednání o programovém prohlášení vlády, nikoli vytvoření skutečných předpokladů pro její případnou implementaci. Případnému politickému mandátu k otevření pouze „omezené diskuse“ odpovídá nízká kvalita zpracování některých částí i náležitostí analýzy. Tyto nedostatky mohou zároveň souviset i s první formulovanou hypotézou – nízkou prioritou pro aktualizaci komunální legislativy. Hlavní závěr předloženého textu s hypotézami částečně souvisí: má smysl otevírat diskusi, jejíž výsledek se dá vzhledem ke stanovené metodice předpokládat?

## **Literatura:**

- BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.) (2006). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. 1. vyd. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN 3-531-14574-6.
- BALÍK, S. (2009). *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing a.s. ISBN 978-80-247-2908-4.

- BALÍK, S.; KRUTÍLEK, O.; ROJČÍK, O.; VILÍMEK, P. (2003). *Komunální volby v České republice v roce 2002*. Brno: Mezinárodní politologický ústav MU. ISBN 80-210-3211-1.
- DRESSLER, U. (2003). Kommunalpolitik in Hessen. In KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.): *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. 1. vyd. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, s. 131-152. ISBN 3-531-13651-8.
- HUDÁK, J.; JÜPTNER, P.; SVOBODA, J. (2003). *Komunální politické systémy*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Filozofická fakulta. ISBN 80-7308-056-7.
- JÜPTNER, P. (2007). Spolková republika Německo. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. *Evropská lokální politika*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, s. 59-76. ISBN 978-80-254-1187-2.
- JÜPTNER, P. (2008). Local lists in the Czech Republic. In REISER, M.; HOLTMANN, E. (ed.). *Farewell to the party model? Independent local lists in East and West European countries*. 1. vyd. Wiesbaden : VS, Verlag für Sozialwissenschaften, s. 21-37. ISBN 978-3-531-15687-3.
- JÜPTNER, P. (2004). *Česká komunální politika a její problémy*. Praha: IPS FSV UK. Disertační práce, 200 s.
- JÜPTNER, P.; EZECHIAŠOVÁ, M. (2009). Slovensko. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M. *Evropská lokální politika 2*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, 197-231. ISBN 978-80-254-3510-6.
- JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. (2007). *Evropská lokální politika*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, 2007. ISBN 978-80-254-1187-2.
- JÜPTNER, P.; POLINEC, M. (2009). *Evropská lokální politika 2*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK. ISBN 978-80-254-3510-6.
- KLIMOVSKÝ, D. (2004). Vplyv spôsobu kreovania starostu na jeho pozíciu v lokálnej samospráve. In: LOVAŠ, L. (ed.): *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, s. 70-74. ISBN 90-7097-595-4.
- KLIMOVSKÝ, D. (2005). Tri štandardné modely kreovania starostov v Európe: Štúdie krajín. *Verejná správa a spoločnosť*, roč. 6, č. 1-2, s. 58-76. ISSN 1335-7182.

- KLIMOVSKÝ, D. (2009a). O možných řešeních fragmentovanéj lokálnej sídelnej štruktúry: Inšpirácia pre Slovensko. *Acta Politologica*, roč. 1, č. 2, s. 182-213. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D. (2009b). Heterogenita inštitucionálneho rámca tvorby verejných politik na lokálnej úrovni v Európe. *Slovenská politologická revue*, roč. 9, č. 4, s. 182-198. ISSN 1335-9096.
- KNEMEYER, F. (1999). Gemeindeverfassungen. In: WOLLMAN, H; ROTH, R. (eds.): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske & Budrich GmbH, s. 104-122. ISBN 3-8100-2210-1.
- KOST, A.; WEHLING, H.G. (eds.) (2003). *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. 1. vyd. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH. ISBN 3-531-13651-8.
- MARKOVÁ, K. (2009). Maďarsko. In JÜPTNER, P; POLINEC, M. *Evropská lokální politika 2*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, s. 167-196. ISBN 978-80-254-3510-6.
- MÄRZ, P. (2003). Kommunalpolitik im Freistaat Bayern. In KOST, A.; WEHLING, H. G. (eds.). *Kommunalpolitik in deutschen Ländern*. 1. vyd. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, s. 41-63. ISBN 3-531-13651-8.
- MÄRZ, P. (eds.) (2001). *Die kommunalen Ebenen in Bayern. Kommunalordnungen und Wahlen*. 5. vyd. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit.
- NOVÁK, O. (2007). Francie. In JÜPTNER, P.; POLINEC, M.; ŠVEC, K. *Evropská lokální politika*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, s. 59-76. ISBN 978-80-254-1187-2.
- OUTLÝ, J. (2004). Volby do zastupitelstev v obcích – vývoj a souvislosti. In ŠARADÍN, P.; OUTLÝ, J. *Studie o volbách do zastupitelstev v obcích*. Olomouc: Univerzita Palackého, s. 11-46. ISBN 80-244-0798-1.
- RINGLEROVÁ, Z. (2009). Typologie komunálních systémů. In JÜPTNER, P; POLINEC, M. *Evropská lokální politika 2*. 1. vyd. Praha: IPS FSV UK, s. 37-53. ISBN 978-80-254-3510-6.
- RYŠAVÝ, D. (2006). Mikroregiony jako dobrovolné svazky obcí vs. Model společenství obcí? In RYŠAVÝ, D. (ed.). *Acta Universitatis Palackianae. Facultas Philosophica. Sociologica-Andragogica*. Olomouc: Univerzita Palackého, s. 129-145. ISBN 80-244-1377-9
- SCHENZER, D. (eds.) (2000). *Handbuch zur Kommunalpolitik in Hessen*. 6. vyd. Lorch am Rhein: Wisperverlag. ISBN 3-928603-21-3. HEINELT, H.; HLEPAS, N. (2006): Typologies of Local Government Systems. In BÄCK, H.; HEINELT, H.; MAGNIER, A. (eds.): *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local*

*Democracy*. 1. vyd. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften. ISBN 3-531-14574-6.

### **Elektronické zdroje:**

Analýza možností zavedení přímé volby starostů [<http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>; ověřeno ke dni 30. 5. 2009].

Příspěvek Jakub Pôbiše „Možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR z pohledu Svazu měst a obcí České republiky“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-5-mgr-pobi%C3%A7-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

Příspěvek Lukáše Rothanzla „Přímá volba starostů“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-3-mgr-rothanzl-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

Příspěvek Stanislava Polčáka „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít?“ na konferenci „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/py-loha-y-4-judr-poly-k-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

Zápis z konference „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“ v Praze 24. července 2008 [<http://www.mvcr.cz/soubor/z-pis-konference-final-pdf.aspx>; ověřeno ke dni 5. 10. 2009].

Web Slovenského statistického úřadu [[www.statistics.sk](http://www.statistics.sk); ověřeno ke dni 10.10.2009].