

Přímá volba starostů v ČR. Analýza situace v malých obcích

Veronika Blechová

Abstrakt: *Přímá volba starosty je v České republice často diskutované téma. Jistě souvisí s konsolidací demokratického systému a touhou občanů více participovat na politickém dění a rozhodování. Zavádění prvků přímé demokracie je ale často nástrojem populistů, kteří se snaží prosadit je, aniž by vedly ke zlepšení daného systému. Jedním z kroků, které byly zdůvodňovány rozšířením participačních práv, bylo zavedení přímé volby prezidenta republiky, která se poprvé konala v roce 2013. Stejně jako přímá volba hlavy státu, i přímá volba starosty obce je doprovázena diskuzí o vhodnosti či nevhodnosti tohoto prvku v českém systému. Ačkoliv je hlava státu významnější funkcí než starosta obce, může se zavedení přímé volby prezidenta jevit v mnoha ohledech jednodušší. Volba prezidenta se týká pouze jednoho postu, zatímco přímá volba starosty by se mohla dotknout více než šesti tisíc pozic. Navíc nelze přistupovat stejně k funkci starosty v malé obci a primátora města Prahy. Jde o zcela odlišná prostředí, která vyžadují odlišné přístupy k reformám. Proto by diskuze o zavedení přímé volby hlavy obce měla být doprovázená důkladnou politologickou, ale i právní analýzou.*

Tento článek se zabývá otázkou, zda je vhodné zavádět přímou volbu starostů v ČR. Součástí textu je analýza volby starostů v českých obcích po podzimních volbách v roce 2014. Vzhledem k tomu, že mezi návrhy zavádějícími přímou volbu starostů byly takové, které tuto změnu doporučovaly pouze pro obce s méně jak 1 500 obyvateli, zaměří se analýza zvláště na obce, spadající do této velikostní kategorie. Cílem analýzy je potvrdit, nebo vyvrátit předpoklad, který se používá při obhajobě zavedení přímé volby starostů v ČR. Jedná se o tvrzení, že po volbách je mnohdy ignorováno právo vítěze

na obsazení postu starosty. Hovořit o právu je ale značně nepřesné, jelikož v legislativě není nic takového, jako právo vítězné strany získat post starosty, premiéra či hejtmana, ukotveno. Jedná se spíše o zvyk, vypovídající o politické kultuře a vyspělosti demokracie. V analýze bude sledováno, zda se starostou stal kandidát z listiny, která v obci získala nejvíce hlasů, či kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů. Dá se předpokládat, že pokud kandidát získal největší počet preferenčních hlasů, jde o oblíbeného člověka, kterého by občané zvolili starostou v případě, pokud by takovou možnost měl. Ačkoliv jde o zjednodušený pohled na problematiku, lze na něm znázornit, do jaké míry je při povolebních vyjednáváních zohledňováno přání voličů.

Klíčová slova: *Přímá volba starostů, komunální volby 2014, Česká republika*

Současná podoba volby starosty v ČR a jeho postavení

V současné době je starosta české obce volen nepřímo. Volí ho zastupitelstvo na ustavující schůzi ze svých řad, přičemž po zvolení zůstává jeho členem a je zastupitelstvu odpovědný. (Zákon 491/2001 Sb.) Zákon přesně neříká, jak by měla volba probíhat. Je na zastupitelstvu, zda se bude volit tajně, nebo veřejně. Starostou se stává ten kandidát, který od zastupitelstva obdržel nadpoloviční většinu hlasů. To ale vytváří prostor rovněž k tomu, aby nebyl zvolen žádný starosta. Pokud by zastupitelstvo nebylo schopno konsenzu, nebylo by možné nikoho zvolit do funkce starosty, jelikož zákon o obcích na tuto možnost nepamatuje. Ve Španělsku byl v tomto případě jmenován starostou první kandidát na vítězné kandidátní listině. (Council of Europe: 35) Podobná situace může nastat, pokud by zvolený starosta odmítl výkon funkce a nebylo by jiného náhradníka.

Na funkce českého starosty lze nahlížet ze dvou pohledů. Prvním z nich je skrze legislativní ukotvení. Z tohoto pohledu je český starosta poměrně slabý. Ve většině rozhodnutí musí mít zároveň podporu zastupitelstva nebo rady obce. Většinu právně závazných kroků může vykonat až po souhlasu zastupitelstva. Ze zákona o obcích vyplývají pro starostu spíše reprezentativní pravomoci. Druhým pohledem na postavení starosty je skrze jeho schopnosti využívat veškeré možnosti k prosazení se. Vzhledem k postavení starosty a jeho každodenní práci pro obec má teoreticky více možností, jak ovlivnit chod obce a prosadit své požadavky. Jednak se jako zástupce obce setkává s představiteli firem, ostatních obcí, státu a dalších aktérů, což mu poskytuje větší přehled a informace, než ostatním členům zastupitelstva. Významně se podílí i na rozvoji obce. V praxi tedy může starosta mít větší vliv, než by se mohlo zdát po přečtení zákona o obcích. Tento vliv starosty může být ještě větší, pokud je zastupitelstvo neaktivní. K významnému posílení starosty může vést využití §105, který zní: „Starosta pozastaví výkon usnesení rady obce, má-li za to,

že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.“ (Zákon 128/2000 Sb.: §105) S touto pravomocí může starosta znemožnit radě obce rozhodovat o určité otázce, na níž má jiné stanovisko než rada, a ve které zastupitelstvo stojí na straně starosty.

Ze zákona není českému starostovi svěřeno příliš rozhodujících pravomocí a lze ho považovat za slabého představitele obce. Ovšem při využití jeho postavení a pravomocí, které plynou z postu zastupitele, může se stát velice vlivným a prosadit své návrhy, stejně tak může systaci znemožnit určitá rozhodnutí. Jeho vliv významně ovlivňuje charakter zastupitelstva. Pokud je zastupitelstvo aktivní, může omezovat starostu a ten se pravděpodobně nestane tolik impozantní osobou v obci, naopak slabé, neaktivní zastupitelstvo může umožnit růst vlivu starosty.

Podle průzkumu MAELG, který se uskutečnil v roce 2010 v 16 evropských zemích, vnímají starostové svůj vliv jako slabší, než jak ho vnímají zastupitelé. Zastupitelé starostu hodnotí jako silného exekutivce. Ještě většího vlivu ovšem podle průzkumu dosahuje rada obce. „V průměru si řadoví zastupitelé na činnost místní správy a samosprávy připisují ‚malý vliv‘, jednotliví exekutivci ‚určitý vliv‘, kdežto rada jako celek má většinou v očích lokálních politiků ‚silný vliv‘.“ (Ryšavý 2011a: 102–106) Pokud se v obci rada nezřizuje, získává tento „silný vliv“ starosta.

Výhody a nevýhody přímé volby starostů v ČR

Debata o přímé volbě starostů si během svého průběhu vytvořila mnoho zastánců, ale i odpůrců. Jednotlivé názorové strany svá stanoviska odůvodňují různými argumenty, často inspirovanými zkušenostmi ze zahraničí. Samotná diskuze se ubírá k otázce, zda je vůbec reforma nutná.

Pozitiva spojená s přímou volbou starosty

Diskuze o zavedení přímé volby starosty v obci se opírá o argument, podle kterého by došlo ke zvýšení participace občanů. Z výzkumů veřejného mínění je zjevné, že mnoho voličů by šlo k volbám v případě, že by si starostu volilo přímo. Podle průzkumu STAN z roku 2014 by se voleb zúčastnilo o 10 % více voličů než v současné době. (STAN 2014) V ČR se ale s nejvyšší volební účastí do zastupitelstva obce setkáváme právě v obcích, kterých by se zavedení přímé volby starostů dotkla. Naopak ve větších městech, kde je volební účast poměrně nízká, by starosta zůstal volen nepřímou. Navíc zkušenosti ze zahraničí tento argument vyvracejí. Ačkoliv v mnoha zemích došlo k zavedení přímé volby starosty z důvodu zvýšit zájem o lokální politiku, nikde nedošlo k významnému růstu volební účasti.

Druhý argument pro přímou volbu je větší důvěra voliče v přímo voleného starostu. Již dnes se ale starosta těší největší důvěře obyvatel. Důvěřuje mu 64 % respondentů. Obecnímu zastupitelstvu důvěřuje 62 % dotázaných. V porovnání s důvěrou v Poslaneckou sněmovnu, která je na hodnotě 28 %, je vidět obliba starosty. (Sociologický ústav AV ČR 2016a)

Dalším zmiňovaným důvodem pro zavedení přímé volby je možné nerespektování přání voličů při volení starosty zastupitelstvem. Jako důvod ke změně tuto skutečnost vidí SMS či Petr Gazdík. Při dosavadní volbě může docházet k různým nekalostem, například výměně hlasu pro konkrétního kandidáta za funkci či zakázku od obce. Může vzniknout i situace, kdy se starostou stane někdo, kdo nebyl zvolen do zastupitelstva. K tomu by došlo, pokud by zvolený zastupitel odstoupil a na jeho místo byl dosazen někdo nezvolený, kdo by se následně mohl stát starostou. Těmto excesům by pravděpodobně přímá volba starosty zabránila. Nelze opomenout argument, že přímá volba starosty je voliči pozitivně vnímaná změna. Uvítalo by ji 86 % voličů. Na druhou stranu 32 % respondentů neví, že starosta v současné době není volen přímo. (STAN 2014) Lze si tedy klást otázku, zda volání po přímé volbě není pouze populistický tah, na nějž voliči slyší, ale neznají jeho hlubší dopady a význam, a to kvůli celkově špatné orientaci v lokální politice.

Dalším důvodem pro zavedení přímé volby je přiblížit se evropskému trendu. Ve většině států Evropy je starosta volen přímo. Jmenovitě v Albánii, Bulharsku, Itálii, na Kypru, v Makedonii, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Řecku, na Slovensku, Slovinsku a Ukrajině. Kromě toho v Maďarsku je přímo volený starosta pouze v obcích do 10 tisíc obyvatel, v Rakousku se způsob volby liší v jednotlivých spolkových zemích, ve Velké Británii o přímé volbě rozhodují občané v referendu. Stejně tak v Rusku se můžeme setkat jak s přímou, tak s nepřímou volbou starosty. (Jüptner, Polinec, Švec 2007, Jüptner, Polinec 2009) Se zavedením přímé volby starosty by došlo k zpřehlednění volebního systému. Voliči se mnohdy mylně domnívají, že zakroužkovaním kandidáta mu dávají svůj hlas. Tak to ovšem není. Hlas připadne v prvé řadě straně, kandidát ho získá pouze tehdy, překročí-li počet jeho preferenčních hlasů průměr na jednoho kandidáta na kandidátní listině o deset procent. (Lebeda 2009) Může docházet i k mylné představě, že preferenční hlasy skutečně rozhodují o tom, kdo se stane starostou. I se zavedením přímé volby by ale zůstal složitý systém voleb do zastupitelstva. Proto by bylo lepší reformovat současnou podobu volby, aby byla přehlednější a pro voliče srozumitelnější.

Přímá volba starosty by měla vést ke zlepšení demokratických principů v zemi. Jak řekl Petr Gazdík na konferenci věnující se tomuto tématu v roce 2013: „Pro mě osobně je důvodem pro zavedení přímé volby starostů krize politických stran, která u nás panuje. A právě obchody a kšefty, které se dějí při volbě starostů, tuto krizi prohlubují... Pokud už i na komunální úrovni se dělají jakési obchody a do stranic-

kých buněk se do čela dostávají lidé ne kvůli svým schopnostem, ale kvůli těmto praktikám, narušuje to zásadním způsobem celý demokratický systém země. To je pro mě důvod pro přímou volbu starostů.“ (Gazdík 2013a)

Negativa spojená s přímou volbou starosty

Stejně jako snad každá změna, i přímá volba starosty v sobě kromě pozitiv skrývá mnoho rizik. Jedním z nich může být zvolení nekompetentní osoby, která nebude funkci vykonávat ve prospěch obce. Za stávající situace je starosta kontrolován zastupitelstvem či radou, v případě přímé volby by se starosta mohl stát téměř nekontrolovatelným. Tomu se lze vyvarovat svěřením minimálních pravomocí do rukou přímo voleného starosty, ovšem v tom případě samotná přímá volba pozbývá smyslu. Přímou volený starosta by měl silný mandát od voličů, ale neměl by možnost uplatnit ho při rozhodování o zásadních věcech. S tím souvisí i populistické kroky starosty s cílem zajistit si znovuzvolení. Pro zajištění si podpory u voličů by mohl vykonávat pouze to, co je jasně viditelné a u voličů pozitivně vnímané. Ačkoliv by například obec potřebovala novou kanalizaci, starosta ji v zájmu svého znovuzvolení nebude mít snahu prosadit, jelikož by to přineslo negativa ve formě zdražení vody a dočasného omezení pro obyvatele kvůli pozemním pracím.

Druhým možným rizikem je zablokování chodu obce. V současné době se starostou stává osoba, která vzejde z konsenzu v zastupitelstvu, nebo alespoň získá podporu nadpoloviční většiny zastupitelstva. V případě ztráty podpory může být starosta zastupitelstvem odvolán. Pokud by ale starosta a zastupitelstvo byli voleni v oddělených volbách, nemusel by tento konsenzus vzniknout. Pokud by se starostou stal člověk bez podpory zastupitelstva, například člověk z jiného politického tábora, těžko by prosazoval jím žádanou politiku, ke které by potřeboval souhlas zastupitelstva. Došlo by tedy k určité formě kohabitace, kterou známe z poloprezidentských systémů, kdy je starosta a premiér z jiné strany a prezident tedy nemá potřebnou podporu pro prosazování své politiky. (Trávníček 2012)

Často zmiňovaným negativem je zvýšení finančních výdajů na volby. Dalším problémem je byrokratická zátěž pro obce. Se změnou způsobu volby starosty by pravděpodobně bylo nutné změnit ústavu, jelikož současná úprava počítá se starostou, který vzejde ze zastupitelstva. (Ústava ČR) Negativní dopad by mohla mít i podoba volebního systému. V případě zavedení jednokolové většinové volby, se kterou počítá například návrh hnutí STAN, by zvolený starosta nemusel získat nadpoloviční většinu hlasů. V extrémním případě by mu postačil jeden hlas. Tato situace by mohla nastat, pokud by volba probíhala relativní většinou a voleb se zúčastnil jediný volič. Je otázkou, do jaké míry je takto zvolený starosta schopen získat větší důvěru voličů, což je jeden z argumentů pro změnu volby.

Analýza volby starostů v obcích

Předmětem analýzy bylo zjistit, kdo se stává českým starostou z pohledu volebního výsledku. Pozornost je kladena na to, kolik procent starostů bylo kandidáty, kteří získali nejvíce preferenčních hlasů, nebo kolik jich je z vítězné kandidátní listiny. Zvláštní pozornost je věnována obcím do 1 500 obyvatel z důvodu návrhu na změnu zákona o volbách do zastupitelstva obcí, který předložilo hnutí STAN v roce 2014. Podle tohoto návrhu by přímá volba starostů byla v těchto obcích povinná.

Předpoklad, že by se starostou měl stát kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů, nebo kandidát z vítězné kandidátní listiny, není opřen o žádný legislativní rámec. Ale obzvláště v malých municipalitách nabírá na významu. Právě v malých obcích je politika silně personalizovaná. Tyto obce se vyznačují tím, že obyvatelé k sobě mají blíž a znají se důvěrněji, což ovlivňuje volební chování. Při zkoumání preferenčních hlasů je ale nutné mít na paměti princip volebního systému v komunálních volbách. I hlas udělený konkrétnímu kandidátovi je ve svém důsledku hlasem pro stranu.

Cílem analýzy je zjistit, jak časté je ignorování přání voličů po volbách, tedy jak často je zvolen starosta, který vzejde z koaličního vyjednávání a není v souladu s volebním výsledkem, přáním voliče. Kromě analýzy Stanislava Balíka se jiný autor nevěnoval této problematice podobným způsobem. Ačkoliv od zastánců přímé volby starostů zaznívají názory, že dochází k povolebním vyjednáváním, která nectí výsledek voleb (Gazdík 2013b), často se opírají pouze o jednotlivé případy. (Petržela 27. 5. 2005)

Analyzováno bylo 4 818 obcí, což je 77 % z celkového počtu obcí v ČR. Pro zbylé obce nebyla dostupná data potřebná pro analýzu. Z celkového počtu analyzovaných obcí spadá 80 % do kategorie do 1 500 obyvatel. V analýze je sledováno, kolik kandidátních listin bylo v obcích registrováno. Pokud je registrována pouze jedna kandidátní listina, zvolený starosta logicky bude kandidát této listiny. Obcí, v nichž tato situace nastala a není vytvořeno soutěživé prostředí, je 18 %. V těchto obcích je zajímavější sledovat, v kolika případech se starostou stal kandidát, který obdržel největší počet preferenčních hlasů. Stalo se tak v 57 % případů. Ve volbách, kde kandidovalo více než jedna kandidátní listina, se starostou stal kandidát s nejvíce preferenčními hlasy v 2 383 případech, což je 60 %. Další jev, kterému byla věnována pozornost, je to, kolik zvolených starostů kandidovalo na kandidátní listině, která v obci zvítězila. Jak je již výše zmíněno, nemá smysl do této analýzy zahrnovat obce, v nichž byla registrována pouze jedna kandidátní listina. V obcích, kde bylo registrováno dvě a více listin, se v 80 % starostou stal kandidát z vítězné listiny. Případů, kde se starostou nestal ani kandidát z vítězné kandidátní listiny, ani ten který získal největší počet preferenčních hlasů, bylo v analyzovaném vzorku obcí 635, to je 13 %.

Tato situace nenastává pouze v malých obcích, kde by se dala vysvětlit nezájmem o post starosty, ale i ve velkých městech. Například v Plzni, Olomouci, nebo v Liberci se stal primátorem kandidát, který nebyl z vítězné strany ve městě, ani nezískal největší počet preferenčních hlasů. V těchto případech je zvolený primátor výsledkem koaličního vyjednávání bez respektování přání většiny voličů. Opačná situace, tedy případy, kde se starostou stal kandidát mající nejvíce preferenčních hlasů a zároveň vzešel z vítězné kandidátní listiny, nastala v 56 %.

Tabulka 1: Přehled zvolených starostů v ČR

	1 kandidátní listina	Více kandidátních listin	Všechny obce
Počet obcí	846 17 %	3972 82 %	4818
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	473 56 %	2383 60 %	2856 59 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	3173 80 %	4006 83 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Pokud se zaměříme pouze na obce do 1 500 obyvatel, zjistíme, že výsledky jsou téměř totožné s analýzou obcí všech velikostí. Případů, kdy se starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny, je 84 %. V 58 % se starostou stal kandidát s největším počtem hlasů. Podrobnější přehled viz tabulka 2. Počet obcí do 1 500 obyvatel, ve kterých se starostou nestal ani kandidát z vítězné kandidátní listiny, ani kandidát, který od voličů získal největší počet preferenčních hlasů je také shodný s celorepublikovým trendem, tedy 13 %.

Tabulka 2: Přehled zvolených starostů v obcích do 1 500 obyvatel

	1 kandidátní listina	Více kandidátních listin	Všechny obce
Počet obcí	842 22 %	2 993 78 %	3 835
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	464 56 %	1 736 58 %	2 205 58 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	2 385 80 %	3 214 84 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Analýza volby starostů v obcích na Orlickoústecku

Municipální struktura v tomto okrese odpovídá celorepublikovému trendu. Nejpočetnější skupinou obcí jsou ty, jež mají mezi 200–499 obyvateli. Naopak města s více jak 10 000 obyvateli jsou na Orlickoústecku pouze 4. Podrobný přehled viz tabulka 3.

Tabulka 3: Sídlní struktura v okrese Ústí nad Orlicí

Počet obyvatel	Do 199	200–499	500–999	1000–1499	1500–1999	2000–4999	5000–10000	10000–15000	Celkem obcí
Počet obcí	22	40	35	5	2	4	3	4	115
	19,1 %	34,8 %	30,4 %	4,4 %	1,7 %	3,5 %	2,6 %	3,5 %	100 %

Zdroj: ČSÚ, zhotoveno autorkou

Celkem bylo analyzováno 115 obcí v okrese Ústí nad Orlicí, což jsou všechny obce vyskytující se na tomto území. Tyto obce byly rozděleny do tří kategorií podle toho, kolik kandidátních listin zde bylo registrováno. Obcí, v nichž byla sestavena pouze jedna kandidátka, je v souboru 19. Nejpočetnější kategorií jsou obce, kde se registrovalo mezi 2–13 listinami, těch je 73. Poslední kategorií jsou obce, kde bylo registrováno více listin, ale na všech kandidoval pouze jeden nezávislý kandidát. Takovýchto případů bylo na Orlickoústecku 23. Pozornost byla věnována tomu, zda se starostou stal kandidát s nejvíce hlasy a zda byl z vítězné kandidátní listiny.

V první kategorii, v obcích s jednou kandidátní listinou, se ve 30 % případů stal starostou kandidát, který obdržel nejvíce preferenčních hlasů. V druhé kategorii, která zahrnuje obce s více kandidátními listinami, se v 79 % obcí stal starostou kandidát z vítězného kandidátní listiny v obci. V těchto obcích získalo 53 % starostů nejvíce preferenčních hlasů. V obcích, kde voliči mohli vybírat z více kandidátních listin, ale všechny čítaly pouze jediného kandidáta, se starostou v 35 % stal vítěz. Opět je v těchto případech zbytečné rozlišovat mezi vítězem v počtu preferenčních hlasů, nebo kandidátem z vítězného subjektu.

Pokud zhodnotíme všech 115 obcí, bez ohledu na to, kolik kandidátních listin v nich bylo registrováno, dojdeme k závěru, že v tomto okrese bylo méně případů, kdy zvolený starosta odpovídal sledovaným kritériím, buď byl z vítězné strany, nebo měl nejvíce preferenčních hlasů. V 74 % obcí na Orlickoústecku byl zvolený starosta z vítězného kandidátní listiny, v analýze obcí z celé ČR byla tato hodnota o 9 % vyšší. Ve 47 % šlo o vítěze v počtu preferenčních hlasů, avšak v celorepublikovém porovnání dosahovala hodnota 59 %. Ačkoliv se téměř v polovině obcí stal starostou kandidát, který se podle preferenčních hlasů těšil největší oblibě voličů, stále zůstá-

vá 22 % obcí, v nichž se starostou nestal ani kandidát z vítězné strany, ani kandidát s největším počtem preferenčních hlasů. V analýze obcí v ČR bylo těchto případů o 9 % méně.

Tabulka 4: Přehled volby starostů ve 115 obcích na Orlickoústecku

	1 kandidátní listina	2–13 kandidátních listin	Více kandidátních listin s jedním kandidátem	Všechny obce
Počet obcí	19 17 %	73 63 %	23 20 %	115
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	7 30 %	39 53 %	8 35 %	54 47 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	59 79 %	8 35 %	85 74 %

Zdroj: Zhotoveno autorkou

Obcí, které nepřesahují počet 1 500 obyvatel, se na Orlickoústecku vyskytuje 102, což je 89 % z celkového počtu obcí v okrese. Do této velikostní kategorie spadají všechny obce ze vzorku, kde byla registrována pouze jedna kandidátní listina i 100 % těch, kde vznikly pouze kandidátní listiny o jednom kandidátovi, tedy kandidovali pouze samostatní kandidáti. Jedná se o obce, které by v přijetí návrhu STAN musely přejít k přímé volbě starosty. Jak je vidět z tabulky 5, v 75 % těchto obcí se starostou stává kandidát z vítězného kandidátní listiny. Ve 47 % je starostou zvolen kandidát, který získal nejvíce preferenčních hlasů.

V 53 % obcí s méně jak 1 500 obyvateli se starostou nestal kandidát, který získal nejvíce hlasů, tedy ten, který má teoreticky největší podporu voličů. Z tohoto hlediska by bylo logické, pokud by se stal starostou. Ovšem často se kandidát s nejvíce preferenčními hlasy sám vzdá kandidatury na starostu, vzhledem k nezájmu vykonávat tuto funkci. Příkladem může být obec Bošín s pouhými 94 obyvateli. Starostou zde byl zastupitelstvem zvolen v pořadí až šestý kandidát, jelikož nikdo s lepším výsledkem nechtěl funkci vykonávat. Nutno podotknout, že v Bošíně byla registrována pouze jediná kandidátní listina Nový dech Bošína.

Tabulka 5: Přehled volby starosty v obcích do 1500 obyvatel na Orlickoústecku

	1 kandidátní listina	2–13 kandidátních listin	Více kandidátních listin s jedním kandidátem	Všechny obce do 1500 obyvatel
Počet obcí	19	60	23	102
	19 %	59 %	13 %	
Starostou se stal kandidát s nejvíce hlasy	7	33	7	47
	37 %	55 %	30 %	47 %
Starostou se stal kandidát z vítězné strany	–	50	7	76
		83 %	30 %	75 %

Zdroj: Zhotoveno autorkou

Na Orlickoústecku v porovnání s celou ČR dochází častěji k nerespektování práva vítěze na post starosty. Je otázkou, z jakého důvodu se tak děje. Jednou z možných příčin může být větší výskyt malých obcí. V nich je často obtížné obsadit post starosty. To by ovšem znamenalo, že větším problémem než povolební machinace, je ochota kandidátů přijmout funkci. Hovořit o nerespektování práva vítěze by v těchto obcích mohlo být značně nepřesné, často může jít o jediný způsob, jak zajistit vedení obce. K ověření tohoto tvrzení by bylo potřeba dalšího výzkumu.

Z výsledků analýzy situace v obcích je patrné, že netolerování přání voličů není tak časté. Navíc je nezbytné brát v úvahu, že v mnoha obcích vítězný kandidát nemá zájem vykonávat post starosty, jak se stalo například ve zmíněné obci Bošín nebo v Hnánici. Výše zmíněná obec Bošín je příkladem toho, že starostou se stane až například šestý kandidát v pořadí, jelikož je jediným, kdo je ochoten funkci starosty přijmout. Tyto případy ale nelze vnímat jako obce, kde došlo k ignorování přání voličů. Bohužel, není možné zjistit pravdivé informace o tom, v kolika obcích proběhlo nekalé povolební vyjednávání a kde bylo kvůli nezájmu obtížné obsadit křeslo starosty. V případě uvolněného starosty by kandidát musel opustit dosavadní zaměstnání, v případě neuvolněného obětovat svůj volný čas ve prospěch obce, z tohoto důvodu je výkon funkce starosty často chápán negativně, z čehož vyplývají potíže s jeho obsazením.

Právo vítěze na post je ale nutné brát s rezervou. Žádným zákonem totiž není garantováno, že by měl vítěz voleb obsadit post starosty. Spíše se jedná o předpoklad, který pramení z principů demokracie a politické kultury. K prosazení nepsaného práva vítěze obsadit starostenský post je snadnější dosáhnout v případě, že vítězná strana obsadí více jak polovinu křesel v zastupitelstvu a má pak možnost přehlasovat zbytek zastupitelstva při volbě starosty. Ale i v těchto případech může dojít k nekalostem. Například zastupitelé ze strany mající většinu v zastupitelstvu může být soupeřem

nabídnuť například funkce ve správě obce, či jiná výhoda, výměnou za hlasování proti kandidátovi z vlastní strany. Pro tyto případy by byla obranou přímá volba starosty, která by tyto machinace neumožňovala.

Tyto případy, jak vyplývá z analýzy, ale nejsou natolik časté. K situaci, kdy se starostou stane někdo jiný, než jak si podle výsledku voleb přejí voliči, nastává ve 13 % případech, na Orlickoústecku ve 22 %. Ve třech čtvrtinách obcí je přání voličů v nějaké formě respektováno. Buď je zvolen starostou kandidát s nejvíce hlasy, nebo jde o kandidáta z vítězné kandidátní listiny. Změna volby starosty s cílem vyhnout se povolebnímu vyjednávání a machinacím proto může být diskutabilní. Změna by pravděpodobně vyřešila nekalosti, s největší pravděpodobností by vznikl jiný způsob, jak ovlivnit členy ve vedení obce. Tudíž spoléhat na přímou volbu starosty jako na spásné řešení koaličních machinací v lokální politice je iluzorní.

Závěr

Diskuze o přímé volbě starostů probíhá v ČR již od 90. let, v žádném období ale neměla reforma takovou podporu, aby se stala jedním z prioritních témat, ačkoliv se téma dvakrát dostalo do programů vlád. Současná vláda se tématu nevěnuje. Ke změně může přispět rétorika prezidenta republiky, který patří mezi zastánce změny. Otázkou je, zda existuje skutečná vůle změnit systém volby starostů. Podle dosavadní diskuze se zdá, že nikoliv. Pouze zaznávají hlasy jednotlivých zastánců, kteří mají různý vliv, podpora napříč politickým spektrem, která by v tomto případě byla potřebná, ale chybí. Často váhavý postoj politických stran jistě souvisí s obavou ze ztráty vlivu v lokální politice. Navrhovaná podoba volby starostů pouze v malých obcích je jakýmsi kompromisem. Došlo by k uspokojení těch, kteří volají po změně, ať jde o voliče, starosty nebo některá politická hnutí, zároveň se ale etablované strany nepřipraví o možnost ovlivňovat komunální politiku ve velkých městech, kde mají mnohem větší vliv, než na vesnicích.

Analýza obcí v ČR ukázala, že ve 42 % obcí do 1 500 obyvatel se nestal starostou kandidát, který získal největší počet preferenčních hlasů. Téměř stejné hodnoty je dosaženo v analýze zahrnující všechny velikostní kategorie obcí, tam se starostou nestává vítězný kandidát ve 41 %. Na Orlickoústecku situace nastala v 53 % obcí, přičemž výsledky v obcích do 1 500 obyvatel se neliší od výsledků ve všech obcích v okrese. Ačkoliv se hodnoty mohou zdát vysoké, je nutné uvědomit si, že vítězný kandidát nemusí mít zájem vykonávat funkci starosty. Tyto případy byly odhaleny případovou studií v okrese Ústí nad Orlicí. Například v obci Bošín, Hnátnici nebo v Dolních Libchavách se vítězný kandidát sám zřekl kandidatury na funkci starosty. V obci Bošín nakonec byl starostou zvolen kandidát, který se umístil až na šesté pozici, jelikož byl jediný ochotný vykonávat funkci starosty. Důvodů k neochotě

přijmout post starosty je hned několik. Kandidát například odmítá opustit současné zaměstnání v případě, kdy je post starosty vykonáván uvolněně, což je situace, která nastala ve zmíněné obci Hnátnice. V Bošíně je post starosty vykonáván neuvolněně, přesto kandidát s nejvíce preferenčními hlasy odmítl funkci z časových důvodů. Pro zjištění, zda vítěz voleb odmítl kandidaturu, nebo došlo k jeho odsunutí v rámci povolebního vyjednávání, by bylo potřeba dalšího výzkumu. Ačkoliv jsem měla snahu kontaktovat obecní úřady s cílem zjistit tyto informace pro případovou studii, nesešla jsem se s ochotou kontaktovaných osob. K potvrzení došlo pouze u výše zmíněných obcí Hnátnice, Bošín a České Libchavy.

Z důvodu možného odmítnutí starostenského postu vítězným kandidátem bylo vhodné zaměřit se na zohlednění respektování přání voličů z druhého pohledu. Pokud se starostou stane kandidát z vítězné kandidátní listiny, stále se jedná o situaci, kdy je přání voliče vyslyšeno. Proto jsem si pro svou práci stanovila následující výzkumnou otázku: V kolika procentech obcí se starostou stal kandidát z vítězné kandidátní listiny? Analýzou bylo zjištěno, že v 84 % obcí do 1 500 obyvatel je přání voliče takto respektováno. V okrese Ústí nad Orlicí jsou hodnoty opět nižší. 75 % obcí do 1 500 obyvatel mělo po volbách 2014 starostu z vítězné kandidátní listiny.

Situace, kdy se starostou nestane ani kandidát s největším počtem preferenčních hlasů, ani kandidát z vítězné kandidátní listiny nastává ve 13 % obcí. Z jakých důvodů k tomu dochází, není bohužel ověřeno. Umožnil by to výzkum, který by se mohl stát podmětem další studie. Tato hodnota ale podle mě není natolik vysoká, aby docházelo k narušování demokratického systému celé země, jak se vyjádřil předseda hnutí STAN. Otázkou je, zda je možné tento jev vůbec pokládat za narušování demokratických principů.

Analýza tedy ukázala, že machinace a povolební vyjednávání není tak extrémní, jak by se mohlo zdát z hlasů zastánců přímé volby. Pokud se ve třech čtvrtinách obcí stane starostou kandidát z vítězné kandidátní listiny, můžeme situaci pokládat za uspokojivou. Hodnota je navíc zkreslena případy obcí, v nichž kandidovalo několik nezávislých kandidátů, přičemž každý měl svou kandidátní listinu. Pokud vítěz odmítl funkci starosty, byla obec považována za případ, kde se starostou nestal kandidát z vítězné strany.

Na místě je tedy otázka, zda je vhodné měnit fungující systém volby starosty, pokud je ve většině případů respektován výsledek voleb. Česká komunální politika se potýká s mnohem závažnějšími problémy, než je způsob volby starosty. Často zmiňovaným nedostatkem je extrémní rozdrobenost municipální struktury, která vede k její neefektivnosti, financování obcí nebo nepřehledný volební systém, kdy si voliči často mylně domnívají, že kandidát, jemuž dají preferenční hlas, bude mít větší možnost stát se starostou. V tomto ohledu by přímá volba starostů mohla přinést jisté zpřehlednění, ale efektivnějším řešením by byla samotná změna systému voleb do zastupitelstev obcí.

Mezi argumenty pro přímou volbu patří snaha zvýšit volební účast, zvýšit důvěru ve starostu a jasně vymezit jeho odpovědnost. Je tedy paradoxní, že se uvažuje o přímé volbě pouze v malých obcích, ve kterých jsou tato kritéria naplňována uspokojivěji než ve velkých městech, jak je zmíněno výše. Přímá volba starosty dává prostor k zablokování komunální politiky nebo zvolení populárního, ale nekompetentního starosty, který bude vykonávat populistickou politiku s cílem udržet si pozici i v dalších volbách. Navíc je spojena s finančními náklady a byrokracií. Z výše uvedených poznatků o respektování výsledků voleb a kvůli rizikům spojených s reformou způsobu volby starosty se domnívám, že by ČR neměla měnit dosavadní způsob volby. Pozitiva spojená se změnou by byla větší, pokud by se uvažovalo o zavedení přímé volby i ve velkých městech. Tato podoba má podporu například u SMO ČR. Dá se ale očekávat, že politické strany, které mají na implementaci přímé volby největší vliv, nepodpoří přímou volbu starosty, bude-li navrhováno její zavedení i ve velkých městech.

Samotné téma nabízí několik dalších možností rozšíření. Například by bylo vhodné vytvořit podobnou analýzu situace ve velkých městech. V nich mají etablované politické strany větší vliv než v malých obcích, kde nejčastěji vítězí nezávislí kandidáti. Taková analýza by mohla být důvodem k přehodnocení dosavadní diskuze, která uvažuje o zavedení přímé volby v malých obcích. Dále by bylo přínosné zjistit, v kolika obcích se kandidát s nejvíce preferenčními hlasy sám vzdá kandidatury na starostu. Tím by se ukázalo, v kolika obcích skutečně dochází k povolebnímu vyjednávání, kdy je vítězný kandidát odsunut. Ačkoliv tato práce přichází s hodnotou 13 % obcí, kde není starostou kandidát z vítězné listiny ani kandidát s nejvíce hlasy, bylo by nesprávné tvrdit, že ve všech těchto obcích k situaci došlo vinou povolebního vyjednávání. V mnoha případech bylo zvolení nevítežného kandidáta jedinou možností, jak obsadit post starosty.

Literatura

- Balík, Stanislav. 2012. *Studie ke komunálním volbám 2010*. Brno: Masarykova univerzita.
- Council of Europe. 1998. *Electoral system and Voting Procedures at Local Level: Report*. Council of Europe Publishing.
- Gazdík, Petr. 2013a. Příspěvek přednesený na konferenci *Přímá volba starostů a reforma demokracie na lokální úrovni*. Hranice. 11. 11. 2013.
- Jüptner, Petr. 2009. „Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?“. Pp. 305–331 in *Acta Politologica* 1 (3). Dostupné z: http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-23-version1-005_Ju-ptner_US_merged.pdf (31. 10. 16).

- Lebeda, Tomáš. 2009. „Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva“. *Acta Politologica 1* (3), 332–343. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00056.pdf> (20. 11. 2016).
- Petržela, Jaroslav. 2005. Příspěvek přednesený na IX. Sněmu Svazu měst a obcí. Žďár nad Sázavou. 27. 5. 2005. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/prispevek-pana-jaroslava-petrzely--starosty-obce-hladke-zivotice-k-problematice-prime-volby-starostu--k-niz-svaz-mest-a-obci-zaujal-stanovisko-na-svem-ix-snemu.aspx> (14. 11. 2016).
- Polinec, Martin. 2007. „Norsko“. Pp 153–188 In. Petr Jüptner, Martin Polinec (eds). *Evropská lokální politika 1*. Praha: Institut politologický studií FSV UK.
- Ryšavý, Dan. 2011a. „Exekutivci a zastupitelé – mocenská propast nebo odlišné role?“ Pp 88–107 in Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon.
- Sociologický ústav AV ČR. 2016a. *Důvěra ústavním institucím v únoru 2016*. Praha: Centrum pro výzkum veřejného mínění. Dostupné z: http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7514/f3/pi160301.pdf (1. 11. 2016).
- STAN. 2014. *Tisková zpráva 11. 9. 2014*. Online. Dostupné z: <http://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/aktuality/stan-diky-prime-volbe-starostu-by-prislo-vic-lidi-ke-komunalnim-volbam.html> (14. 11. 2016).
- Trávníček, Matěj. 2012. „Přímá volba starostů. Řešme raději skutečné problémy“. In. CEVRO revue 2/2012. Online. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/241545-cevro-revue-2011-special-2-2012> (10. 11. 2016).
- Ústava ČR. 1993. Praha: Paseka.
- Zákon 491/2001 Sb. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí. In. Sbíрка zákonů.
- Zákon 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení). In: Sbíрка zákonů.