

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády  
ze dne 26. června 2013 č. 495

## Stanovisko

**vlády k návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (sněmovní tisk č. 1065)**

Vláda na své schůzi dne 26. června 2013 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 491/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (sněmovní tisk č. 1065), a vyslovuje s ním z následujících důvodů **nesouhlas**:

1. Důvodová zpráva neuvádí (stejně jako důvodová zpráva k souběžně předloženému návrhu novely Ústavy České republiky, sněmovní tisk č. 1064) žádné přesvědčivé důvody pro to, aby mělo a muselo dojít k tak zásadnímu zásahu do stávajícího modelu obecního zřízení, který se na našem území uplatňuje již od roku 1849 a proti kterému nejsou vznášeny žádné zásadní výhrady, a nespĺňuje tím jeden ze základních požadavků pro přijetí nové právní úpravy, tedy prokázání její nezbytnosti (§ 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny).

2. Důvodová zpráva se sice odvolává na řadu usnesení vlády, která se opakovaně otázkou přijetí právní úpravy přímé volby starostů v uplynulých letech zabývala, nezmiňuje se ovšem její poslední usnesení k této věci, kterým bylo usnesení vlády ze dne 27. března 2013 č. 221 a kterým vláda úkol připravit právní úpravu přímé volby starostů zrušila. Důvodem byla právě skutečnost, že ani po několikaletých diskusích, které na toto téma na úrovni vlády probíhaly a kterých se účastnili i představitelé obecních samospráv, se nepodařilo najít přesvědčivé argumenty, které by takovou zásadní změnu odůvodnily jako nezbytnou. Stejně tak se nepodařilo najít důvody pro to, že by se taková změna modelu obecního zřízení měla případně týkat jen tzv. malých obcí, nemluvě o obtížích při hledání kritéria pro určení „malých obcí“.

3. Návrh předpokládá, že by se starostové měli volit přímo jednak v obcích s méně než 1500 obyvateli, a to vždy, a jednak v obcích s více než 1500 obyvateli, pokud zastupitelstvo rozhodne, že se v takové obci rada nevolí. Takové řešení by vedlo k neodůvodněným rozdílům mezi obcemi a jejich občany, kdy ve stejně velkých obcích (z hlediska počtu obyvatel) by se starosta volil různým způsobem jen podle toho, jak o tom rozhodlo zastupitelstvo obce. To by znamenalo objektivně nijak neodůvodněnou nerovnost z hlediska aktivního i pasivního volebního práva.

4. Kritérium pro přímou volbu starosty založené na rozhodnutí zastupitelstva obce navíc umožňuje končícímu zastupitelstvu „zbavit se“ oblíbeného starosty tím, že pro příští volební období už nerozhodne o tom, že se obecní rada nevolí, čímž se obec dostane zpět do kategorie obcí, kde se starosta nevolí přímo. Zastupitelstvu obce se tak vlastně ponechává možnost (byť ne tak jednoduchá jako dnes) „odvolat“ bez jakýchkoliv závažných důvodů starostu, ačkoliv právě snaha tomu zabránit může být jedním z možných důvodů pro přímou volbu.

5. Návrh předpokládá, že přímo volený starosta by byl členem zastupitelstva obce, ačkoliv by on sám jako samostatný orgán obce měl zákonem vyhrazenou oblast samostatné působnosti, do které by zastupitelstvo nemohlo zasahovat, což je řešení přinejmenším neobvyklé a v důvodové zprávě se pro ně neuvádějí žádné přesvědčivé argumenty.

6. Novela zákona o volbách do zastupitelstev obcí přitom předpokládá, že jedna osoba by mohla současně kandidovat na funkci přímo voleného starosty i na funkci člena zastupitelstva obce. Přímo volený starosta by ale musel být členem zastupitelstva obce rovnou z titulu své funkce přímo voleného starosty, bez ohledu na to, zda by kandidoval rovněž na funkci člena zastupitelstva, protože na ni kandidovat může, ale nemusí. Volební strana ovšem může na své kandidátní listině uvést nejvýše tolik kandidátů, kolik činí počet členů volených do příslušného zastupitelstva obce, což nezahrnuje přímo voleného starostu, který bude členem zastupitelstva ze zákona. V tomto kontextu tedy není jasné, jak by se v těchto počtech kandidátů mělo nakládat s osobou kandidující na obě funkce současně, která by se nakonec mohla (ale také nemusela) stát členem zastupitelstva z obou těchto titulů. Problematické by to bylo i tehdy, pokud by volby do zastupitelstva probíhaly v době, kdy už je přímo volený starosta ve funkci, neboť začátek funkčního období zastupitelstva a přímo voleného starosty se nebude muset shodovat.

7. S těmito důsledky pro složení kandidátních listin pro volby do zastupitelstva obce se návrh nevyrovnává, stejně jako se nevyrovnává například s důsledky takového modelu pro nastupování náhradníků na uprázdněné mandáty. Jde například o to, zda v případě, kdy zanikne funkce přímo voleného starosty a skončí mu tím i jeho členství v zastupitelstvu, má na uprázdněné místo v zastupitelstvu nastoupit náhradník z kandidátní listiny téže volební strany. To by přitom nebylo možné tehdy, pokud by přímo volený starosta současně nekandidoval i na funkci člena zastupitelstva obce, což nemusí, takže by zřejmě náhradník nastupovat neměl a došlo by k faktickému poklesu počtu členů zastupitelstva, aniž je však jasné, zda s takovými a dalšími možnými důsledky členství přímo voleného starosty v zastupitelstvu navrhovatelé počítají.

8. Způsobem nesystémovým je řešeno odvolání přímo voleného starosty z funkce. Zatímco volba takového starosty má být podle návrhu upravena v zákoně o volbách do zastupitelstev, a probíhat tedy v zásadě stejným způsobem a podle stejných pravidel, podle jakých probíhají volby do zastupitelstev obcí, odvolání přímo voleného starosty by bylo upraveno v novelizovaném zákoně o místním referendu. Podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí je přitom činnost volebních orgánů výkonem státní správy, kdežto činnost orgánů obce podle zákona o místním referendu je podle zákona o místním referendu výkonem samostatné působnosti. Zvolení do funkce a odvolání z ní však od sebe nelze dost dobře oddělovat, neboť jde o dvě strany téže mince, a buď je tedy volba a odvolání přímo voleného starosty a vše co s tím souvisí výkonem samostatné působnosti, nebo přenesené působnosti.

9. Podmínky pro odvolání přímo voleného starosty z funkce jsou ve srovnání s podmínkami pro jeho zvolení stanoveny neúměrně přísně. Pro volbu starosty se předpokládá jednokolový systém relativní většiny, na jehož základě bude zvolen kandidát sice s nejvyšším počtem hlasů, které však v celkovém počtu odevzdaných hlasů mohou představovat jen menšinu. V našich poměrech jde o volební systém neobvyklý, neboť ve srovnatelných případech, tzn. u volby senátorů i u volby prezidenta republiky, se uplatňuje dvoukolový systém. Pro odvolání z funkce přitom požaduje návrh účast nadpoloviční většiny osob oprávněných hlasovat a pro přijetí rozhodnutí souhlas nadpoloviční většiny oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily. Navíc pokud by se takové referendum vyhlášovalo na návrh přípravného výboru, vyžaduje se, aby byl podepsán alespoň 40 % osob oprávněných v místním referendu hlasovat. Ve prospěch takové úpravy se argumentuje tím, že místní referendum o odvolání starosty obce je natolik závažnou otázkou, dotýkající se všech občanů obce, ale i obce samotné, o které by mělo být rozhodováno dostatečným počtem oprávněných osob, aby se vyloučilo, že výsledek hlasování v místním referendu o odvolání přímo voleného starosty obce bude projevem vůle jen menšiny osob v obci oprávněných se v předmětném místním referendu vyjádřit. Úplně stejné argumenty ale platí i pro volbu do této funkce, nejen odvolání z ní, a koneckonců zřejmě pro všechna místní referenda, takže takto přísná úprava dělá přímo voleného starostu prakticky neodvolatelným. K tomu navíc přistupuje skutečnost, že místní referendum nelze konat, pokud od platného rozhodnutí do podání návrhu na konání místního referenda v téže věci neuplynulo 24 měsíců. Navržená úprava odvolání starosty nedává smysl ani v porovnání s podmínkami pro odvolání členů rady, vyjdeme-li z toho, že přímo volený starosta má vykonávat stejné vyhrazené pravomoci, jaké vykonává rada obce. Pro odvolání členů rady z funkce se však žádná kvalifikovaná většina nevyžaduje a ani z tohoto pohledu proto není opodstatněné, aby starosta, který bude vykonávat stejný rozsah pravomocí, byl odvolatelný jen za přísnějších podmínek, než za jakých byl zvolen.