

Stanovisko vlády

k návrhu poslanců Tomia Okamury, Radima Fialy, Davida Kádnera, Petra Adama, Augustina Karla Andrlého Sylora, Marka Černocho, Karla Fiedlera, Olgy Havlové, Jany Hnykové, Jaroslava Holíka, Martina Lanka, Milana Šarapatky a Jiřího Štětiny na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 319)

Vláda na své schůzi dne 8. října 2014 projednala a posoudila návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (sněmovní tisk č. 319), a vyslovila **nesouhlas**, a to z těchto důvodů:

1. Vláda se v minulých letech otázkou přímé volby starostů opakovaně zabývala a na toto téma bylo zpracováno několik analýz zmiňovaných ostatně i v důvodové zprávě. Ani po několikaletých diskusích, kterých se účastnili i představitelé obecních samospráv, se ale nepodařilo najít tak zásadní argumenty, které by tak významnou změnu uspořádání správy obce (přímá volba starosty, má-li mít smysl, je nutně spojena s posílením jeho pravomocí) přesvědčivě odůvodnily. Stejně tak se nepodařilo najít přesvědčivé důvody ani pro to, že by se taková změna modelu obecního zřízení, pokud by k ní vůbec mělo dojít, měla týkat jen některých obcí (v minulosti se uvažovalo o tzv. malých obcích), což navržená novela Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) také umožňuje a v důvodové zprávě se to i výslovně uvádí.
2. Podle důvodové zprávy je současný stav nevyhovující, neboť podporuje kolektivní neodpovědnost zastupitelstva, přímo volený starosta by proto měl mít silnější mandát a větší rozsah pravomocí, které by převzal od dnešního zastupitelstva. Současně se v důvodové zprávě uvádí, že rozdělení kompetencí mezi orgány obce je otázkou dalších diskusí. Pokud je podle důvodové zprávy konečným cílem změnit nejen způsob volby ale i postavení starosty a rozsah jeho pravomocí, a to i ve vztahu k zastupitelstvu, nelze od sebe změnu způsobu volby

a změnu rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány obce oddělovat. Vláda zastává názor, že o těchto věcech je třeba diskutovat současně, aby bylo možné si vytvořit úplnou představu o budoucím uspořádání správy obce a teprve na základě toho o tom rozhodnout.

3. Vláda připomíná, že v diskusích o přímé volbě starostů, které probíhaly v minulých letech a které zmiňuje i důvodová zpráva, se předpokládalo, že v těch obcích, kde by byl starosta volen přímo, by neexistovala obecní rada a starosta by převzal její pravomoci do své vyhrazené působnosti. Autoři návrhu novely Ústavy však zřejmě předpokládají, že přímo volený starosta by měl převzít i (asi jen některé) pravomoci zastupitelstva, kterému je dnes vyhrazeno rozhodovat o nejdůležitějších otázkách správy obce jako je schválení rozpočtu či územního plánu. To nutně vyvolává otázky, jaké konkrétní kompetence, které má dnes vyhrazeno zastupitelstvo, by měly přejít na starostu, a jak by byl vyvážen jejich vzájemný vztah, aby to nevedlo k zablokování efektivní správy obce. Na to však návrh ani v důvodové zprávě nedává žádnou odpověď.
4. Vláda současně upozorňuje na to, že koncentrace velkého množství pravomocí v rukou jednotlivce, byť přímo voleného, může mít pro obec možná mnohem horší následky, než ponechání těchto pravomocí kolektivnímu orgánu, ať již je to rada nebo zastupitelstvo, protože takovou osobu bude v důsledku přímé volby mnohem těžší z funkce odvolat. Přesun většího množství pravomocí na přímo voleného starostu nemusí vůbec vést ke „kvalitnější demokracii“, které se optimisticky dovolává důvodová zpráva, jež přitom sama připouští, že pro samosprávu je charakteristickým znakem kolektivní způsob rozhodování. Rozhodování jednotlivce není „demokratičtější“ než rozhodování kolektivního orgánu, právě naopak, protože demokracie předpokládá diskusi o přijímaných rozhodnutích, kterou rozhodování jednotlivce vylučuje. Navíc by přímo volený starosta při předpokládaném většinovém volebním systému nemusel být zvolen ani takovým množstvím občanů obce, které se dnes účastní voleb do zastupitelstva a od kterého se odvozuje legitimita zastupitelstva. Většinový volební systém sám o sobě není „demokratičtější“ než systém poměrného zastoupení.

5. Pokud autoři návrhu předpokládají, jak vyplývá z důvodové zprávy, že by starosta mohl být volen přímo jen v některých obcích a teprve zákon by měl stanovit ve kterých, bylo by třeba, aby i pro toto diferencované řešení byla v Ústavě opora. Jinak by takovou zákonnou úpravou mohla být porušena zásada rovnosti volebního práva a rovnosti v přístupu k veřejným funkcím, pokud by se v jednotlivých obcích mohl starosta volit různým způsobem. Není tedy zcela věcí zákonodárce, v jakých obcích přímou volbu starosty zavede a v jakých ne, pro takové rozdělení by Ústava musela předpokládat nějaké objektivní kritérium.
6. Z důvodové zprávy sice plyne, že cílem návrhu je vytvořit předpoklady pro přímou volbu starostů obcí, tomuto záměru však neodpovídají přinejmenším navrhované změny čl. 102 Ústavy. Ten se vztahuje na obce i kraje, neboť zastupitelstvy, která jsou v něm zmiňována, se v kontextu sedmé hlavy Ústavy rozumějí jak obecní tak krajská zastupitelstva. Doplnovat do takového obecného ustanovení zmínky o přímo volených starostech je tak přinejmenším nepodařené a nedomyšlené. Tím spíše když v ostatních člancích sedmé hlavy, které se mají podle návrhu změnit, se mluví jen obecně o orgánech územních samosprávných celků nebo obecních orgánech, aniž by v kterémkoliv z těchto článků mělo být uvedeno, že funkce starosty se má pojit pouze s obcemi.
7. Vláda dále upozorňuje na skutečnost, že autoři návrhu ne zcela dostatečně a přesně rozlišují mezi obcemi a kraji, což vyplývá i z důvodové zprávy, v níž se uvádí, že zákon o hlavním městě Praze výslovně stanoví, že Praha je obec a pražského primátora tedy lze volit přímo. Přehlíží se však, že hlavní město Praha je na základě ústavního zákona o zřízení vyšších územních samosprávných celků (především) krajem a teprve podle zákona o hlavním městě Praze je (též) obcí, takže má specifické dvojí postavení, kvůli kterému se na ně nevztahuje ani zákon o obcích ani zákon o krajích. Pokud by měl být i primátor hlavního města Prahy volen přímo, muselo by se to v návrhu novely Ústavy předpokládat (už jen proto, že hlavní město Praha nemá starostu, o kterém návrh Ústavy mluví, ale primátora), a to buď výslovně jen pro hlavní město Prahu jako jediný z krajů, což by bylo přinejmenším kontroverzní, nebo pro všechny kraje obecně, pokud ovšem není cílem změny čl. 102 Ústavy přece jen to, aby napříště v krajích působili místo hejtmanů přímo volení starostové.