

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Postavení a pravomoci starosty v návaznosti na možnost
přímé volby**

Bc. Václav Vokáč

© 2021 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Václav Vokáč

Veřejná správa a regionální rozvoj – k. s. Sez. Ústí – Tábor

Název práce

Postavení a pravomoci starosty v návaznosti na možnost přímé volby

Název anglicky

The position and powers of the mayor following the direct election

Cíle práce

Cílem diplomové práce je na základě rozboru platné právní úpravy provést vyhodnocení daného tématu se zaměřením na problematiku územní samosprávy, především pak na postavení a pravomoci českých starostů v porovnání se slovenskými kolegy a na hodnocení přínosu přímé volby starostů z jejich pohledu. Jinými slovy, cílem práce je seznámit čtenáře s právním postavením starosty obce v ČR, s jeho pravomocemi, které se jeví po podrobnější analýze dané problematiky jako poměrně slabé s porovnáním postavení přímo voleného starosty na Slovensku, který má v rámci tamní organizační struktury nebývale silné postavení.

V návaznosti na výše uvedené, je cílem práce zjistit, jak starostové českých obcí vnímají možnost přímé volby a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v návaznosti na zkušenosti slovenských kolegů.

Metodika

Teoretická část práce bude zpracována jako literární rešerše. Pro empirickou část bude zvolena kvantitativní výzkumná strategie. Získaná data budou následně zpracována a vyhodnocena. Jako techniky sběru dat budou využity polostrukturované rozhovory a dotazníkové šetření, komparace, kompilace, systémy.

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

veřejná správa, územní samosprávný celek, zákon o obcích, starosta, přímá volba, nepřímá volba

Doporučené zdroje informací

- BALÍK, S. Komunální politika – obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BERNARD, J. Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-069-8.
- BRIESTENSKÝ, L. Sprievodca miestnou samosprávou. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-897-3.
- ČMEJREK, J., ČOPÍK, J. Veřejná správa. České Budějovice: Jihočeská univerzita, 2016. ISBN 978-80-7394-578-7.
- GROSPÍČ, J., SVOBODA, K. Místní právní předpisy a jejich tvorba. Praha: Oeconomica, 2005. ISBN 80-245-0892-3.
- KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
- LUKL, F. Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2018. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2018. ISBN 978-80-906843-2-4.
- MAN, V., SCHELLE, K. Základy ústavního práva. 3. doplnění a aktualizované vydání. Ostrava: Key Publishing, 2010. ISBN 978-80-7418-068-2.
- PRŮCHA, P. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5590-2.
- SVOBODA, I., SCHELLE, K. Základy organizace veřejné správy. Vyd. 2. Ostrava: Key Publishing, 2007. ISBN 978-80-87071-22-9.

Předběžný termín obhajoby

2020/21 LS – PEF

Vedoucí práce

Mgr. Michal Reichert, DiS.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 22. 9. 2020

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 21. 10. 2020

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 29. 12. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Postavení a pravomoci starosty v návaznosti na možnost přímé volby" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Drahonicích dne 25.3. 2021

Bc. Václav Vokáč

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval Mgr. Michalu Reichertovi, Dis., vedoucímu této diplomové práce, za odborné vedení, užitečné rady a za pomoc při zpracování této diplomové práce, jakož i za všechnen čas a péči, kterou mi věnoval.

Postavení a pravomoci starosty v návaznosti na možnost přímé volby

Abstrakt:

Diplomová práce je zaměřena na problematiku územní samosprávy, především pak na postavení a pravomoci českých starostů v porovnání se slovenskými kolegy a na hodnocení možného přínosu přímé volby starostů z jejich pohledu.

Cílem předkládané práce je zjištění, jak starostové českých obcí nahlíží na možnost zavedení přímé volby starosty v českých podmínkách a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v porovnání se zkušenostmi slovenských kolegů.

S ohledem na stanovený cíl je formulována hlavní výzkumná otázka, která zní:

„Jaký přínos z hlediska postavení a pravomocí starostů v podmínkách české územní samosprávy představuje přímá volba starosty?“

Práce samotná je rozdělena na dvě samostatné části, část teoretickou a část empirickou. Teoretická část je zpracována jako literární rešerše zaměřena na výklad základních pojmů, které souvisí s fungováním veřejné správy a obecní samosprávy v České republice, ale okrajově i na Slovensku. Tato část práce slouží jako podklad pro část empirickou, pro niž je zvolena kombinace kvantitativní a kvalitativní výzkumné strategie.

Provedenou analýzou je odhaleno mnoho slabých stránek, ze kterých lze odvodit, že starostové českých obcí neprojevují přílišný zájem a nekládají přehnané naděje v to, že by zavedení přímé volby starostů představovalo přínos pro veřejnou správu, respektive územní samosprávu.

Klíčová slova:

veřejná správa, územní samosprávný celek, zákon o obcích, starosta, přímá volba, nepřímá volba

The position and powers of the mayor following the direct election

Abstract:

The diploma thesis is focused on the issue of territorial self-government, especially on the position and powers of Czech municipal mayors in comparison with Slovak colleagues and on the evaluation of possible benefits of direct elections of mayors from their point of view.

The aim of the presented work is to discover how mayors of Czech municipalities perceive the possibility of implementation of the direct mayoral elections in Czech conditions and the associated extension of their powers in comparison with the experience of Slovak colleagues.

With regard to the stated target, the main research question is established:

“What benefits represent the direct mayoral elections with respect to the position and powers of mayors in the Czech territorial self-government conditions?”

The thesis itself is divided into two individual parts, theoretical and empirical. The theoretical section is composed as literary research focusing on interpretation of basic terms, which are related to the running of public administration and municipal self-government in the Czech Republic and partly in Slovakia. This part of the thesis serves as a source for the empirical section, for which the combination of quantitative and qualitative research strategy is chosen.

By the accomplished analysis, a large number of weak points are revealed, from which can be deduced that mayors of Czech municipalities do not show an excessive interest and they do not hope very much that introducing the direct elections of the mayors would present benefits for public administration or territorial self-government.

Keywords:

public administration, territorial self-governing unit, municipalities act, mayor, direct election, indirect election

Obsah

1 Úvod.....	10
2 Metodika práce.....	12
2.1 Cíl práce	12
2.2 Formulace hlavní výzkumné otázky	13
2.3 Výzkumná strategie.....	13
2.4 Techniky sběru dat	14
2.4.1 Dotazníkové šetření	14
2.4.2 Polostrukturované rozhovory.....	15
2.5 Volba jednotky zjišťování a popis postupu výzkumného šetření	16
3 Veřejná správa a související pojmy	18
3.1 Geneze územní veřejné správy.....	19
3.2 Systém organizace veřejné správy	23
3.3 Veřejná správa, její funkce a principy.....	24
3.4 Státní správa	25
3.5 Charakteristika místní veřejné správy	26
3.5.1 Ústavní zakotvení samosprávy obcí	27
3.5.2 Právní úprava samosprávy obcí	30
4 Obec.....	31
4.1 Působnost obce.....	32
4.1.1 Samostatná působnost obce	34
4.1.2 Přenesená působnost obce	36
5 Orgány obce.....	39
5.1 Zastupitelstvo obce.....	39
5.2 Rada obce	41
5.3 Obecní úřad	43
6 Starosta	46
6.1 Způsoby volby starosty	46
6.2 Starosta, jeho práva a povinnosti	48
6.3 Pracovněprávní vztah mezi starostou a obcí	51
6.4 Trestněprávní odpovědnost a střet zájmů a neslučitelnost funkcí.....	53
6.5 Zánik mandátu starosty	56
7 Uspořádání veřejné správy a samosprávy na Slovensku	58
7.1 Přímá volba a postavení starosty na Slovensku	59
7.1.1 Postavení a pravomoci starosty.....	60
8 Interpretace dat z výzkumného šetření a jejich vyhodnocení.....	64

8.1	Vyhodnocení otázek z polostrukturovaných rozhovorů	64
8.1.1	Obce do 1000 obyvatel	64
8.1.2	Obce nad 1000 obyvatel	67
8.2	Vyhodnocení otázek z dotazníku	69
8.3	Shrnutí výsledků dotazníkového šetření	80
8.4	Silné a slabé stránky související s přímou volbou starostů	80
8.4.1	Silné stránky	81
8.4.2	Slabé stránky	84
9	Závěr.....	86
10	Seznam použitých zdrojů	90
11	Přílohy	95

1 Úvod

Po roce 1989 nastal čas, kdy se naše země ocitla v časech radikálních přeměn fungování celé společnosti. Převratné budování demokracie a tržní ekonomiky bylo doprovázeno změnami ve všech oblastech společenského života. Nesmírně hlubokou transformaci prodělala i oblast veřejné správy. Cílem širokých reformních snah bylo směřování k proměně autoritářské a totalitní diktatury v moderní demokratický právní stát. Změna v pojetí správy společnosti, správy státu jako celku i jeho územních složek, tedy změna správy věcí veřejných, byla jedním z předpokladů naplnění těchto idejí. Důležitost této reformy potvrzuje i fakt, že byla její koncepce předmětem vášnivých debat právníků, politických stran, široké odborné i laické veřejnosti. Změny v uspořádání veřejné správy byly založeny na všeobecných principech veřejné správy tak, aby prováděné změny co nejvíce reflektovaly požadavky právního státu, zaváděly demokratické prvky do veřejné správy a zlepšovaly kulturu a etiku veřejné správy. Kromě již zmíněných všeobecných principů byl rovněž kladen důraz na uplatňování dalších specifických kritérií, důležitých z hlediska veřejné správy, ke kterým dozajista také patří respektování práva na samosprávu celků na nižších úrovních.

S ohledem na výše uvedené je práce zaměřena na problematiku územní samosprávy, především pak na postavení a pravomoci českých starostů v porovnání se slovenskými kolegy a na hodnocení přínosu přímé volby starostů z jejich pohledu. Obec, označována za základní územní samosprávný celek, je v podstatě právnickou osobou veřejného práva. Starosta obce je v souladu s platnou právní úpravou definován jako reprezentativní orgán obce a jeho hlavním úkolem je zastupování obce navenek. Z uvedené definice, kterou lze odvodit ze znění zákona o obcích, je možné nabýt přesvědčení, že starosta je v postavení statutárního orgánu veřejnoprávní korporace a může disponovat obsáhlým souborem oprávnění a také pravomocí, která mu dávají možnost konstituovat vlastní rozhodnutí, kterými je pak obec zavázána ve vnějších právních vztazích. Podrobnější analýzou dané problematiky, podloženou mimo jiné soudním výkladem, však lze dospět k závěru zcela opačnému a lze konstatovat, že bez zmocnění ostatních obecních orgánů nemůže starosta za obec vůbec jednat a nemůže ji nikterak v uvedeném směru právně zavazovat. Poměrně slabé postavení starosty vůči ostatním obecním orgánům

a minimální zákonné kompetence jsou přičítány mimo jiného také na vrub volebního mechanismu, na jehož základě je starosta do funkce ustavován a v podmínkách české právní úpravy je pozice starosty obsazována nepřímou volbou. Odlišná právní úprava, kterou jsou starostovi propůjčeny významnější pravomoci, a tím je mu poskytováno i pevnější postavení v organizační struktuře, se vyskytuje v některých zahraničních právních úpravách, kdy jako příklad je možné uvést právní úpravu obecního zřízení v sousední Slovenské republice. Slovenský starosta, který je přímo voleným obecním orgánem, má v rámci organizační struktury obce nebývale silné postavení. Slovenskou právní úpravou jsou veškeré důležité pravomoci související s řízením chodu obce rovnoměrně rozděleny mezi starostu a zastupitelstvo. Vztah mezi uvedenými slovenskými obecními orgány je vztahem souvztažným. Ve slovenské právní úpravě je na rozdíl od té české institut starosty dokonce zakotven v ústavněprávní rovině. V návaznosti na výše uvedené je cílem práce zjistit, jak starostové českých obcí vnímají možnost přímé volby a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v návaznosti na zkušenosti slovenských kolegů.

2 Metodika práce

Práce samotná bude rozdělena na dvě samostatné části, část teoretickou část empirickou. Teoretická část práce bude zpracována jako literární rešerše odborné literatury, historické i současné legislativy dle právního stavu ke dni odevzdání této práce, a bude zaměřena na výklad základních pojmů, které souvisí s fungováním veřejné správy, obecní samosprávy a jejími jednotlivými orgány, přičemž větší míra pozornosti bude zaměřena na osobu starosty. Samostatná kapitola bude věnována upřádání veřejné správy na Slovensku a na přímou volbu a postavení starosty v podmínkách slovenského státu. Teoretická část bude sloužit jako podklad pro část empirickou, pro niž bude zvolena kombinace kvantitativní a kvalitativní výzkumné strategie. Jako techniky sběru dat budou využity polostrukturované rozhovory a dotazníkové šetření.

Pro zpracovávání práce budou využity metody deskripce a kompilace. Při zpracování diplomové práce bude vycházeno zejména z platných zákonů vztahujících se k obecním jednotkám, odborné literatury týkající se dané problematiky, internetových informací a informací od osob zainteresovaných do dané problematiky. Empirická část práce bude navazovat na část teoretickou. Předmětem empirické části práce bude realizace výzkumného šetření a interpretace jeho výsledků, zakončená závěrem. Pro empirickou část budou zvoleny obce spadající do správního obvodu dvou obcí s rozšířenou působností, a to Vodňany a Týn nad Vltavou. V České republice tak bude celkem osloveno 31 obcí různých velikostí s žádostí o vyplnění dotazníku. Pro Slovenskou republiku budou vybrány 2 větší obce (města) a 2 malé obce, s jejichž starosty bude realizován polostrukturovaný rozhovor.

2.1 Cíl práce

Diplomová práce je zaměřena na problematiku územní samosprávy, především pak na postavení a pravomoci českých starostů v porovnání se slovenskými kolegy a na hodnocení přínosu přímé volby starostů z jejich pohledu. Jinými slovy seznámit čtenáře s právním postavením starosty obce v ČR, s jeho pravomocemi, které se jeví po podrobnější analýze dané problematiky jako poměrně slabé s porovnáním

postavení přímo voleného starosty na Slovensku, který má v rámci tamní organizační struktury nebývale silné postavení.

V návaznosti na výše uvedené je cílem práce zjistit, jak starostové českých obcí vnímají možnost přímé volby a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v návaznosti na zkušenosti slovenských kolegů.

2.2 Formulace hlavní výzkumné otázky

S ohledem na výše uvedený cíl práce došlo k formulaci hlavní výzkumné otázky, která zní:

„Jaký přínos z hlediska postavení a pravomocí starostů v podmínkách české územní samosprávy představuje přímá volba starosty?“

2.3 Výzkumná strategie

K naplnění cíle bude zvolena kombinace kvantitativní a kvalitativní výzkumné strategie. Zvolení uvedeného přístupu nabízí možnost proniknout do hloubky problému na základě sestavení uceleného rámce a kromě toho současně také dává možnost proniknout k jádru problému se všemi možnými souvislostmi.¹ Hendl uvádí, že v rámci kvalitativního výzkumu je snahou badatele zformovat ucelený náhled na zkoumaný soubor jevů, na racionální souvislosti a na pravidla, objevující se v prozkoumávané problematice, která však nejsou vždy úplně jednoznačná.² Jedním z dalších důvodů vedoucích k volbě kvalitativního přístupu k výzkumnému šetření samotné jeho poslání a tím podle Dismana je snaha o porozumění toho, jak lidé jednají při sociálních situacích.³ Reichel dodává, že kvalitativní výzkum nabízí možnost vytvořit podrobný popis a porozumět událostem, jevům, skupinám či jednotlivcům. Dává možnost nahlížet na ně v prostředí, které je pro ně přirozené, objevovat vazby a mechanismy fungování, tvořit a vyslovovat teorie. V rámci

¹ DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. dotisk. Praha: Karolinum, 2002. s. 286

² HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 4. přepracované a rozšířené vyd. Praha: Portál, 2016. s. 52

³ DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. dotisk. Praha: Karolinum, 2002. s. 289

kvalitativního výzkumu se však projevují i určité nevýhody, pramenící především ze skutečnosti, že výstupy a závěry realizovaných výzkumů není možné v každém z jednotlivých případů vždy jednoznačně aplikovat na rozsáhlejší vzorek populace, popřípadě na jiné prostředí. K dalším nevýhodám patří skutečnost, že samotné výsledky šetření mohou být celkem snadno ovlivňovány samotným výzkumníkem.⁴ Naproti tomu kvantitativní výzkum předpokládá, že lidské chování je do jisté míry měřitelné a předpověditelné. Důležité je, aby měření bylo validní, to znamená, aby bylo měřeno to, co skutečně měřeno být má, a aby bylo také spolehlivé, to znamená, že pokud bude stejná věc měřena znovu a za stejných podmínek, výsledky se nezmění. Kvantitativní výzkum bývá dáván do spojitosti s hypoteticko-deduktivním modelem vědy, který sestává z jednotlivých dílčích částí.⁵

2.4 Techniky sběru dat

S ohledem na téma práce se jevila jako vhodná volba dvou technik sběru dat, které mohou pomoci náběru nezbytných dat. Jednou z technik je dotazníkové šetření a druhou technikou jsou polostrukturované rozhovory.

2.4.1 Dotazníkové šetření

K samotnému sestavení dotazníku například Chrástka uvádí, že je nezbytné, aby každá z položek v dotazníku byla formulována takovým způsobem, aby jednotlivé otázky byly pro respondenta jasné a naprosto srozumitelné. Jedná se tedy o nutnost zohledňovat skutečnost, ke komu je dotazník směřován, to tedy znamená, že je zapotřebí brát na zřetel zejména věk a vzdělání, případně také motivaci respondenta. Proto musí být jednotlivé položky v dotazníku formulovány naprosto jednoznačně a není možné připustit, aby mohly být chápány v několika významech. Smyslem otázek v dotazníku je zjišťovat pouze ta data, která nelze získat jiným způsobem. Otázky by se také neměly jevit jako podmanivé. Nutným předpokladem k realizaci dotazníkového šetření je ochota dotazovaných spolupracovat a podílet se na

⁴ REICHEL, J. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 40-41

⁵ HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 4. přepracované a rozšířené vyd. Praha: Portál, 2016. s. 46

průzkumném šetření. V dotazníku nesmí rovněž chybět jasně dané pokyny pro jeho vyplnění. Rovněž je třeba při sestavování dotazníku pamatovat na to, aby bylo, pokud možno, co nejsnadněji získaná data uspořádat a zpracovávat.⁶

Dotazník patří k poměrně často využívaným nástrojům určeným ke sběru dat na základě sdělení respondentů. Podstata dotazníku tkví ve skutečnosti, že respondent odpovídá sám na otázky pokládané v dotazníku. Dotazníkové šetření má řadu výhod, ale i nevýhody. Za výhody lze pokládat například nízké náklady spojené s dotazníkovým šetřením, neovlivňování respondenta tazatelem a také tu skutečnost, že respondent má možnost rozhodnout se, která doba je pro něho k vyplnění dotazníku nejvhodnější. Za jednu z hlavních nevýhod lze v některých případech pokládat sníženou míru návratnosti oproti osobnímu dotazování. Další nevýhodou pak je dostatečný časový prostor, ve kterém má respondent možnost zamýšlet se nad odpovědí, a to zpravidla potom neposkytne možnost pro zachycení spontánnosti odpovědi. Za další nevýhodu pak lze považovat skutečnost, že tazatel nemá kontrolu nad tím, zda dotazník skutečně vyplnil dotazovaný, jemuž byl určen nebo zda ho za něj vyplnila jiná osoba. Rovněž nelze v případě písemného dotazování provádět kontrolu podmínek, zejména rušivých vlivů, které na respondenta působí, když odpovídá na otázky, a to může mít vliv na momentální respondentovo rozhodování.⁷

2.4.2 Polostrukturované rozhovory

Polostrukturovaný rozhovor neboli rozhovor pomocí návodu považuje Hendl za jakousi střední možnost volby, při níž je definován účel, rámcová osnova a následný proces získávání informací se pak vyznačuje značnou pružností. V rámci polostrukturovaného rozhovoru dochází k utváření vztahu mezi výzkumníkem a respondentem, kdy dochází k překrývání se teoretického rámce výzkumníka s respondentovými možnostmi. Což v podstatě znamená, že se výzkumník respondentovi přizpůsobuje.⁸ Disman pak k technice polostrukturovaného rozhovoru uvádí, že respondent se v rámci této techniky stává spoluvůrcem otázek a podílí se

⁶ CHRÁSKA, M. *Metody pedagogického výzkumu*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. s. 164

⁷ SURYNEK, A., KOMÁRKOVÁ, R., KAŠPAROVÁ, E. *Základy sociologického výzkumu*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2001. s. 115

⁸ HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 4. přepracované a rozšířené vyd. Praha: Portál, 2016. s. 164-168

tak na výzkumu. To poskytuje výzkumníkovi příležitost k tomu, aby lépe porozuměl zkoumané problematice a myšlení respondenta.⁹

2.5 Volba jednotky zjišťování a popis postupu výzkumného šetření

Jednotky zjišťování byly pro realizaci průzkumného šetření vybírány dvěma způsoby. Pro realizaci první části výzkumného šetření, které se uskutečnilo mezi starosty slovenských obcí formou polostrukturovaných rozhovorů byly, jednotky zjišťování voleny metodou záměrného kvótního výběru. Podstata kvótního výběru spočívá ve zvolení konkrétních kontrolních znaků, které pak slouží k orientaci výzkumníka při samotném výběru.¹⁰ Těmito znaky byla jednak podmínka, že oslovený respondent musí mít za sebou alespoň jedno volební období ve funkci starosty a druhým znakem byla podmínka, že oslovený starosta musí spravovat v případě malé obce, obec s počtem obyvatel do 1000 a v případě větší obce se musí jednat o obec s počtem nad 1000 obyvatel. Přičemž v případě druhého znaku jako podklad sloužila data Slovenské republiky – sumárne statistiky.¹¹

Druhý způsob volby jednotky zjišťování byl určen pro realizaci výzkumného šetření realizovaného prostřednictvím dotazníkového šetření, uskutečněného mezi českými starosty obcí nacházejících se ve dvou správních obvodech obce s rozšířenou působností a byl proveden na základě metody kontrolovaného neboli proporcionálního stratifikovaného výběru. Uvedený typ výběru bývá také označován jako reprezentativní. Výběr lze kontrolovat podle několika významných vlastností současně. Kontrolované výběry poskytují možnost získat i při malém počtu poměrně hodnověrné výsledky.¹² Původní záměr byl, že začátkem měsíce května bude podniknuta cesta na Slovensko, kdy budou realizovány rozhovory se starosty vybraných obcí. V souvislosti s mimořádnými opatřeními vlády ČR

⁹ DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. dotisk. Praha: Karolinum, 2002. s. 308

¹⁰ CHRÁSKA, M., KOČVAROVÁ, I. *Kvantitativní design v pedagogických výzkumech začínajících akademických pracovníků*. 1. vyd. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta humanitních studií, 2014. s. 17

¹¹ SLOVENSKÁ REPUBLIKA. *Zoznam obcí SR*. [online]. 2020 [cit. 2020-07-07]. Dostupné z: http://www.sodbtn.sk/obce/statistika_obce.php

¹² CHRÁSKA, M., KOČVAROVÁ, I. *Kvantitativní design v pedagogických výzkumech začínajících akademických pracovníků*. 1. vyd. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta humanitních studií, 2014. s. 16

souvisejícími se zamezením rozšíření onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem SARS-CoV-2 však od tohoto původního záměru muselo být upuštěno a byla zvolena náhradní alternativa, kdy plánované rozhovory se uskutečnily prostřednictvím aplikace Skype. V průběhu měsíce srpna byly na obce v ČR prostřednictvím e-mailových kontaktů rozeslány dotazníky.

3 Veřejná správa a související pojmy

Na veřejnou správu je možné nahlížet jako na správu většiny, čili společnosti, správu celku – tedy státu, ale i jeho samostatných územních jednotek, které je možné vnímat jako jednotlivé složky územní organizace státu. Jedná se tedy o správu veškerých veřejných záležitostí uvnitř společnosti, která je organizovaná do formy státu, je to ta správa, která je výrazem toho, jakým způsobem dochází k realizaci moci výkonné v daném státě, a zahrnuje rovněž osobité postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci.¹³

Hendrych uvádí, že v současné době je možné se setkat s celou řadou pokusů o vymezení veřejné správy, avšak žádný z nich nenabízí zcela uspokojivý výsledek. Poslední dobou jsou stále častěji prosazovány snahy nahradit pojem správa ve smyslu organizace a vykonávání veřejných úkolů termínem ze soukromého sektoru, management. Uvedený přístup ke správě veřejných záležitostí je však spíše vhodný pro vnitřní organizační strukturu a její efektivní řízení z hlediska věcné a personální stránky, než pro vnější „...působení veřejné správy jako služby občanům a institucím v rámci objektivně daného společenství lidí spjatých s určitým územím, zájmem nebo majetkem.“¹⁴ Zásadám managementu aplikovaným v řízení veřejné správy lze však na straně druhé přiřknout i jistý pozitivní přínos a to zejména v tom smyslu, že může výrazným způsobem napomoci ke zvyšování její efektivnosti a výkonnosti, což odůvodňuje zájem o management, především s ohledem na potřebu modernizace veřejné správy.¹⁵

Pokud jde o veřejnou správu, máme na mysli správu veřejných záležitostí, vykonávanou ve veřejném zájmu a její vykonavatelé ji realizují jako povinnost uloženou právem, to znamená, že se jedná o uskutečňování výkonné moci ve státě. Pod pojmem veřejná správa si můžeme představit ty zájmy, které by mohly být nazývány jako zájmy společnosti. Pod pojmem veřejná správa je zahrnuta jak státní správa, tak i samospráva.¹⁶

Samotný pojem veřejná správa může být vykládán ve dvou odlišných významech. Jednak v organizačním neboli formálním pojetí, v tomto případě je pojem spojován

¹³ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 48

¹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 4

¹⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 4

¹⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 48

s organizacemi veřejné správy, které jsou reprezentovány orgány veřejné správy neboli správními orgány. A jednak také ve funkčním neboli materiálním pojetí, v němž je veřejná správa vnímána jako ta činnost státu a jiných od státu odlišných veřejnoprávních subjektů, která tkví ve správě veřejných záležitostí. Svým obsahem je pak zaměřena na organizování fungování systému správy veřejných záležitostí a mocenskou ochranu veřejných zájmů.¹⁷

K uvedenému výkladu Hendrych uvádí, že není zcela přesný, neboť vymezení veřejné správy v materiálním a formálním smyslu se ne zcela překrývají. Je tomu tak z toho důvodu, že v případě materiálního pojetí je kladen důraz na kritérium týkající se druhu činnosti, tedy spravování, ne však povahu instituce, která správu vykonává, naproti tomu v případě formálního pojetí je kladen důraz na kritérium povahy instituce a plnění veřejných úkolů, které jsou jí v rámci institucionalizované dělby moci uloženy a které jsou jí jako působnost svěřeny.¹⁸

3.1 Geneze územní veřejné správy

Počátky zrodu územní samosprávy jsou na našem území spojovány s úpadkem feudálního absolutismu a nastoupením konstituční monarchie. S přelomem 18. a 19. století došlo vydáním císařského patentu ke zrušení nevolnictví. Stalo se tak v roce 1781 a poté došlo v roce 1848 ke zrušení roboty. Zmíněné momenty byly významnou dispozicí pro počátky zrodu územní samosprávy. Do uvedené doby byla veškerá veřejná moc spojována s vlastnictvím půdy, které dávalo držiteli pozemku postavení správního úřadu a rovněž i soudce. Zvláštní postavení přináleželo tzv. královským městům, v nichž bylo možné nalézat základní elementy samosprávy. Odlišnost spočívala ve skutečnosti, že královská města podléhala přímo králi a náležely jim pravomoci, právo na samosprávu a soudnictví. Města měla možnost vyhlášovat zákony a ukládat daně. Čelním představitelem královských měst byli nejvyšší podkomoří a základ městské správy tvořila městská rada, složená z radních neboli kmetů či konšelů, přičemž rada byla jmenována králem.¹⁹

¹⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 50

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 7

¹⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 17-18

Druhá polovina 19. století, po revoluci v roce 1848, představovala pro veřejnou správu českých zemí velké změny. V první řadě došlo ke zrušení patrimoniální správy a na obecní úrovni byla zformována samospráva. Vznikla centralizovaná státní správa, která byla z hlediska územně administrativního členění rozdělena na zemskou, krajskou a okresní úroveň. Za dané situace tak okresy představovaly zcela novou úroveň státní správy, přičemž na samém počátku existovaly okresy ve dvou podobách, jednak politické a jednak soudní. K další významné změně došlo v roce 1867 přijetím prosincové ústavy, na jejímž základě byla zrušena krajská správní úroveň, což znamenalo, že z hlediska hierarchického uspořádání zůstaly na místní úrovni zachovány pouze okresy a země. V čele obcí a měst působil jednak starosta, dále pak obecní výbor a jako výkonný orgán působil obecní představenstvo. Již v tehdejší době byla působnost rozdělena na přenesenou a samostatnou. Samostatná působnost zahrnovala správu majetku obce, bezpečnost, péči o komunikace, chudinskou péči a také mravnostní policii. Přenesená působnost zastřešovala soudní, finanční a vojenskou agendu.²⁰

Vznik samostatné československé republiky v roce 1918 nepředstavoval pro veřejnou, tedy i územní samosprávu, žádné výrazné změny. Došlo k prozatímnímu akceptování práva i správy dosavadní monarchie, čímž bylo umožněno nově vzniklému státu převzetí stávajících zemských i říšských zákonů. Na základě zákona č. 37/1918 Sb., o prozatímní ústavě, došlo k novelizaci obecního zřízení. Obecními orgány se staly obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a komise. Následně došlo v roce 1920 k nahrazení ústavního provizoria Ústavní listinou Československé republiky, na jejímž základě se projevil i pokus o reformování územní správy. V souladu se zákonem č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé, mělo dojít k rozdělení republiky na župy, které měly být spravovány župními úřady. Župy měly být složeny z okresů, které měly spravovat okresní úřady. V čele župních úřadů měl stát župan a župní úřady měly převzít od zemských místodržitelství agendy hospodářskou správní a finanční, společně s právním soudnictvím, vůči okresním úřadům měly mít postavení kontrolního orgánu. Na okresní úřady měla být převedena agenda okresních hejtmanství, společně s výkonem dozoru vykonávaného vůči obcím.

²⁰ ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 19

K realizaci župního zřízení, až na výjimku slovenských území však nikdy nešlo. Jako provizorium i dál fungovala zemská místodržitelství a okresní hejtmanství, přičemž došlo pouze k jejich přejmenování na zemskou, respektive okresní politickou správu. Skutečná reforma územní veřejné správy nastal až od roku 1928 v souladu se zákonem č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy. Uvedeným zákonem došlo k rozdělení republiky na země a okresy, vznikly tak země Česká, Moravsko-slezská, Slovenská a Podkarpatoruská, jejichž správa byla svěřena zemským úřadům, v čele kterých stáli zemští prezidenti, jmenovaní prezidentem republiky. Zemští prezidenti předsedali zemským zastupitelstvům, ta byla volena na šestileté funkční období. Působnost zemského zastupitelstva zahrnovala hospodářskou a právní agendu, včetně správního soudnictví. Na úrovni okresů byla rovněž zřizována zastupitelstva a také jejich funkční období bylo šestileté. Předsedajícím okresního zastupitelstva byl okresní hejtman a okresní zastupitelstvo ze svého středu volilo okresní výbor.²¹

K velkým změnám v systému veřejné správy došlo v období nacistické okupace v letech 1939-1945. Německé okupační orgány převzaly kontrolu nad zemskou politickou správou a okresními úřady. K počátkům likvidace samosprávy obcí došlo již v době před nastolením protektorátního zřízení. Došlo k rozpuštění zastupitelstev, převzetí funkcí starostů vládními komisaři, jmenovanými okresními úřady. V době protektorátu byly jejich funkce vykonávány tzv. vedoucími úředníky. Na sklonku války pak docházelo na osvobozených územích k postupnému vytváření územní veřejné správy. V roce 1945, po úplném osvobození Československa, bylo zachováno administrativní členění státu, v porovnání s předmnichovskou republikou se však podoba orgánů lišila. Hierarchicky uspořádaná územní správa se dělila na zemskou, okresní a obecní úroveň, přičemž na každé z nich byly ustaveny národní výbory. Jako výkonné orgány národních výborů působily zemské, okresní a místní úřady. K zásadním změnám došlo až v roce 1948 na základě ústavy, kdy byla zrušena zemská správní úroveň, kterou nahradilo krajské zřízení a došlo ke vzniku 19 krajů. Kraje byly složeny z okresů, kterých bylo v rámci Československa 270. Územní veřejná správa na krajské, okresní a obecní úrovni byla vykonávána národními výbory, které byly sestavovány jako volené orgány lidové správy, ve

²¹ ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 19-20

skutečnosti však vládly značně omezenými pravomocemi. V roce 1958 došlo k výraznému posílení kontroly národních výborů na všech stupních orgány komunistické strany, které si svoji nadřazenost udržela až do roku 1989. V mezidobí došlo v roce 1960 na základě zákona č. 38/1960 Sb., k novému územně správnímu členění státu. Došlo k podstatnému zvětšení krajů a okresů, což znamenalo jejich výrazný pokles. Z celkových 19 zůstalo v rámci celého Československa zachováno pouze 10 krajů a počet okresů klesl z původních 270 na pouhých 108.²² Změnu představovalo i zřízení tzv. střediskových obcí, jejichž národní výbory měly rozšířené kompetence. Sídlem národních výborů střediskových obcí se stávaly zpravidla větší obce a tyto národní výbory prováděly výkon některých úkolů státní správy také pro okolní obce.²³ V roce 1967 byly provedeny některé změny v působnosti národních výborů, které souvisely s bydlením, životním prostředím, službami občanům, správou majetku aj. Zmíněné oblasti působení byly včleněny do samostatné působnosti svěřené národním výborům.²⁴

Skutečné obnovení územní samosprávy nastalo teprve po roce 1989, kdy v roce 1990 došlo na základě doplnění ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, k deklaraci základu územní samosprávy. Uvedená deklarace je obsažena v čl. 86 odst. 1, kde je uvedeno, že „*Základem místní samosprávy je obec.*“²⁵

V roce 1990 následně také došlo na zrušení celého systému národních výborů a v souladu se zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), bylo na obecní úrovni znovu ustaveno obecní zřízení. Místní a městské národní výbory nahradila obecní zastupitelstva a obecní či městské úřady. Problematickou a spornou se stala otázka zřízení vyšších územních celků (dále jen “VÚSC“), jejichž zřízení na straně jedné předpokládala Ústava ČR, avšak nebylo zřejmé, na jaké úrovni by měly být vytvořeny. Zmíněné spory o VÚSC vedly v roce 1990 dočasně na okresní úrovni k vytvoření okresních úřadů, které měly fungovat pouze dva roky do vytvoření

²² ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 20-21

²³ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 46

²⁴ ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 21

²⁵ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 47

VÚSC. Jejich činnost však přetrvávala více než deset let, a nakonec byla ukončena na sklonku roku 2002.²⁶ Nově vzniklé okresní úřady působily jako orgány státní správy s okresní územní působností, v jejich čele stál přednosta. Okresní úřady měly postavení kontrolního a odvolacího orgánu vůči obcím.²⁷

Zánik československé federace a vznik samostatné České republiky v roce 1993 vyvolal potřebu Ústavy České republiky, která kromě jiného již zřetelně vymezila vyšší územní samosprávné celky, kterými jsou v souladu s čl. 99 ustanoveny kraje. V souladu s uvedeným článkem „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky.*“²⁸

V roce 1997 došlo k přijetí zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, který nabyl účinnosti ke dni 01.01.2000. Tímto zákonem bylo ustanoveno zřízení 13 samosprávných krajů (mimo hlavní město Prahu).²⁹

Institucionální organizování veřejné správy bylo upraveno až přijetím zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Přijaty byly rovněž zákony č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a také zákon upravující činnost okresních úřadů, tedy zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech. K podstatné novelizaci uvedených zákonů došlo až v roce 2002, v souvislosti se zánikem okresních úřadů a vznikem obcí s rozšířenou působností.³⁰

3.2 Systém organizace veřejné správy

Chceme-li pochopit, jak je organizována státní správa, musíme si umět odpovědět na otázky typu kdo a v jakém rozsahu je subjektem, či nositelem veřejné správy a komu je tato správa adresována? Takto chápaný systém organizace veřejné správy značí ucelený soubor subjektů, které danou správu aplikují v praxi. Tyto subjekty

²⁶ ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 24

²⁷ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 49

²⁸ Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

²⁹ ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. s. 24-25

³⁰ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 50

dále dělíme na tzv. nositele pravomocí a dále na ty, kteří veřejnou správu vykonávají, tedy vykonavatele.³¹

Správu dělíme na přímou a nepřímou, a to v závislosti na tom, kdo je jejím nositelem. Pokud se jedná o správu přímou, bývá tato vykonávána státem a je nazývána správou státní. Samotný výkon takovéto správy však bývá prováděn prostřednictvím sdílených mocí a to zákonodárné, výkonné a soudní, a to zejména proto, že stát jako takový je pouze imaginární pojem, který nemůže přímo fyzicky vykonávat žádnou z činností.³²

Hendrych uvádí, že stát je vykonavatelem veřejné správy jako správy státní, přičemž tuto správu vykonává buď přímo, respektive ji vykonávají orgány státu a správní úřady, nebo je vykonávána nepřímou a v tom případě ji vykonávají jiné subjekty veřejné správy, na které stát výkon státní správy přenesl. Státní správa může být vykonávána v zákonem stanoveném rozsahu také subjekty soukromého práva.³³

Druhou, tedy tu nepřímou veřejnou správu pak vykonávají jiné, od státu odlišné subjekty, a to na základě zákonných zmocnění. Za tyto vykonavatele nepřímé veřejné správy považujeme veřejnoprávní korporace.³⁴

Veřejná správa je tu pak především pro ty, které zavazuje, tedy pro adresáty správního práva. Za tyto adresáty bývají považovány právnické a fyzické osoby, vůči nimž je veřejná správa vykonávána.³⁵

3.3 Veřejná správa, její funkce a principy

Za nejdůležitější funkci **státní správy** je považována tvorba a aplikace práva a dále také uskutečňování státní politiky. **Samospráva** pak řeší záležitosti konkrétního společenství, prezentuje jeho zájmy a vystupuje jako ochránce těchto zájmů. K tomu, aby mohla samospráva hájit toto společenství na lokální úrovni má jen malé pravomoci k tvorbě a aplikaci vlastního práva.³⁶

³¹ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část 8.* doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 122

³² KOUDELKA, Z. *Samospráva.* 1. vydání. Praha: Linde, 2007. s. 16-17

³³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část 8.* vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 100-101

³⁴ KOUDELKA, Z. *Samospráva.* 1. vydání. Praha: Linde, 2007. s. 16-18

³⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část 8.* doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 123

³⁶ SVOBODA, I., SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy.* 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 46

Samotná veřejná správa je založena na dvou oblastech neboli okruzích principů. Tím prvním je ten okruh, který klade samotné základy organizace veřejné správy. Tento okruh zahrnuje principy koncentrace a dekoncentrace, centralizace a decentralizace, dále pak principy územní a resortní, monokratický a kolegiální a v neposlední řadě také princip volební a jmenovací. Druhým okruhem je pak ten, který se zabývá samotnou činností veřejné správy. Zde je nezbytné připomenout princip legality, který zaručuje, že správa je vykovávána v souladu s právem, a tudíž všichni aktéři mohou konat pouze to, co je jim zákonem výslovně dovoleno. Dále je zde princip rovnosti, který zaručuje, že má-li být rozhodováno o různých osobách, nacházejících se v totožných podmínkách, musí mít konečné rozhodnutí stejnou podobu. Princip kontinuity skýtá záruku, že nedojde k přerušení výkonu správy pro vnitřní problémy státu. K dalším principům patří princip výkonu práva v souladu s tzv. veřejným zájmem, princip ochrany právní jistoty, který zaručuje, že jednotlivé akty správy nebudou mít zpětnou účinnost a také princip proporcionality.³⁷

3.4 Státní správa

Za státní správu je považována správa veřejných záležitostí, která je prováděna státem. Státní správa je středem, hlavní základnou veřejné správy jako celku. Její postavení logicky souvisí s vlastní podstatou, posláním a významem státu, tedy od samotného významu a vlastního způsobu, jakým je státní moc uskutečňována. Stát, který vykonává státní správu, je zastupován svými příslušnými orgány, které státní správu vykonávají jednak jménem státu, ale samozřejmě také v zájmu státu. Uplatněním státní správy dochází k realizaci politiky státu, která je vyjádřením státních zájmů a také projevem jeho vůle, přičemž tyto státní aktivity jsou směřovány vůči objektům – právnickým či fyzickým osobám, které se musí tomuto konání státu podvolit, a to i přes tu skutečnost, že spolu se státem netvoří organizační strukturu a nejsou státu nijak organizačně podřízeny, tudíž mají naprosto samostatné postavení, které je nečiní nijak na státní správě závislými.³⁸

³⁷ SVOBODA, I., SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. s. 47-50

³⁸ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část 8*. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 60-65

Výkon státní správy je prováděn přímo i nepřímo. Pokud máme na mysli přímý výkon státní správy, pak je tato vykonávána prostřednictvím orgánů nebo správních úřadů státu, které tvoří jeho organizační složky a nemají vlastní právní subjektivitu. Pokud jde o nepřímý výkon státní správy, pak je tato vykonávána na podkladě zákonného zmocnění subjektů odlišných od státu a tato státní správa je pak vykonávána jako přenesená působnost. Takto vykonávanou působnost tyto nestátní subjekty pak vykonávají souběžně se svou samostatnou působností mimo rozsah svých vlastních činností.³⁹

3.5 Charakteristika místní veřejné správy

Pro podrobnější charakteristiku pojmu územní samospráva lze použít Balíkovo vymezení, podle něhož lze pod pojmem územní samospráva spatřovat „(...) oprávnění obce obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně a relativně nezávisle na širším společenském mechanismu (státu), jehož je ovšem obec nedílnou součástí.“⁴⁰

Obecní zřízení v naší republice řadíme do systémů místní veřejné správy, které byly od roku 1990 nastolovány v evropských postkomunistických zemích. Za charakteristické rysy současného obecního zřízení v České republice je pokládána především skutečnost, že obce vykonávají dva druhy působností, jednak působnost samostatnou, která spočívá v provádění samosprávy, a na straně druhé obce vykonávají působnost přenesenou, to znamená, že vykonávají tu část státní správy, která jim byla svěřena státem. Dalším charakteristickým rysem, který se projevuje zejména v rámci výkonu samostatné působnosti, je nahlížení na postavení zastupitelstev a obecních rad, jako na kolektivní orgány. Jedním z dalších rysů, který je typický pro Českou republiku, je na rozdíl od sousední Slovenské republiky, Maďarska či Polska nepřímá volba starosty, k níž dochází na ustavujícím zasedání obecního zastupitelstva. Starosta je tak volen občany, avšak nepřímo. Jako další rys je nutné uvést poměrně nízkou míru pravomocí starostů na rozdíl od obecních rad, a to především v oblasti samostatné působnosti. Nutné je však

³⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 118-124

⁴⁰ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 12

podotknout, že omezené pravomoci starosty neplatí v případě malých obcí, v nichž nebývá obecní rada volena a funkce rady přechází na starostu. Dalším charakteristickým rysem je víceúrovňové rozlišování obcí v návaznosti na kvantum výkonu státní správy a současně také ve vazbě na velikost správního obvodu, v němž je státní správa vykonávána. Proto v roce 2002 byly vedle obcí základního typu, jež vykonávají přenesenou působnost pouze v malém rozsahu, stanoveny ještě dva další typy obcí, kterými jsou jednak obce s pověřeným obecním úřadem a dále pak obce s rozšířenou působností. K charakteristickým rysům obecního zřízení také patří výrazná legislativní podpora pro různé formy spojování obcí pro jejich spolupráci a sdružování. Poslední rysem typickým pro obecní zřízení u nás je neexistence vztahů na vertikální úrovni mezi samosprávou obcí a samosprávou krajů.⁴¹

V současnosti, v našich poměrech tvoří samospráva významnou součást systému veřejné správy. Existence samosprávy je možná pouze v demokratickém systému, který vychází z rozmanitosti společenských a politických zájmů a je založena na partnerství mezi státem a veřejnoprávními korporacemi jako subjekty samosprávy. *„Pojmem samosprávy rozumíme provádění vymezených úkolů správy státu samostatnými, státem aprobovanými veřejnoprávními subjekty. Samospráva zahrnuje takovou oblast veřejné správy, která je zákony svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká. V tomto smyslu tvoří samospráva část správy státu decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru.“*⁴²

K výkonu veřejné správy na nejnižší úrovni dochází prostřednictvím obcí, které jsou základními územně samosprávnými celky.⁴³

3.5.1 Ústavní zakotvení samosprávy obcí

Postavení územní samosprávy je zakotveno v Ústavě České republiky, kde je zaručena její existence: *„Zaručuje se samospráva územních samosprávných*

⁴¹ BERNARD, J. KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M. VOBECKÁ, J. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON, 2011. s. 51–52.

⁴² PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část 8*. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 66

⁴³ PRŮCHA, P. *Místní správa*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s. 10

celků.⁴⁴, která je spjata s demokratickým právním státem, založeným na úctě k právům a svobodám občanů,⁴⁵ přičemž v hlavě první je v článku 2 Ústavy uvedeno, že „*Lid je zdrojem veškeré státní moci (...)*“.⁴⁶ Navíc dle článku 100 Ústavy je územním samosprávným celkům zaručeno právo na samosprávu a v souladu s ustanovením článku 9 odst. 2 Ústavy je územní samospráva chráněna. Ve věcech samosprávy rozhoduje obecní zastupitelstvo⁴⁷, pokud není zákonem rozhodování svěřeno zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.⁴⁸

Ústava dále obsahuje zmínku o samosprávě v článku 79, který říká, že „*(...) orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“.⁴⁹

Územní samosprávě jsou rovněž věnovány některé články hlavy sedmé Ústavy. V článku 99 je zakotvena skutečnost členění České republiky na obce, na které pohlíží jako na základní územní samosprávné celky, jako vyšší územní samosprávné celky jsou v témže článku Ústavy jmenovány kraje.⁵⁰

V souladu s čl. 100 Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, s právem na samosprávu. V obcích patří rozhodující postavení v otázkách samosprávy obecnímu zastupitelstvu, pokud není stanoveno zákonem, že je příslušná pravomoc přenesena na zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

Dle čl. 100 odst. 2 Ústavy „*Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.*“ Tento lze dle stejného článku odst. 3 Ústavy vytvořit nebo zrušit pouze ústavním zákonem.⁵¹

Jediným orgánem obce zakotveným v Ústavě (čl. 101 odst. 1) je zastupitelstvo obce. V souladu s Ústavou je charakterizována povaha obce jako veřejnoprávní korporace (právnícká osoba), která má vlastní majetek. Přitom „*Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně*

⁴⁴ Čl. 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

⁴⁵ Čl. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁴⁶ Čl. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁴⁷ Čl. 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁴⁸ Čl. 104 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁴⁹ Čl. 79 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁵⁰ Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

⁵¹ Čl. 100 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, tamtéž

plnit veřejné úkoly.“⁵² Dle Koudelky se právní subjektivita vždy pojí s územní samosprávou jako takovou, nikoliv s jednotlivými jejími orgány.⁵³

Jak již bylo uvedeno, v souladu s čl. 101 odst. 3 Ústavy jsou obce pokládány za veřejnoprávní korporace, které mají právo vlastnit majetek a hospodařit na základě vlastního rozpočtu. Majetkoprávní činnost je však pod dohledem veřejné kontroly, jak se ve své judikatuře vyjadřoval Nejvyšší soud: „*Obec, ani jakožto účastníka soukromoprávního vztahu nelze vyjmout z požadavků kladených na správu věci veřejných. Obec jakožto veřejnoprávní korporace má při nakládání se svým majetkem určité zvláštní postavení vyplývající právě z jejího postavení jakožto subjektu veřejného práva. Proto i zde platí, že hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné.*“⁵⁴

K ústavním zákonům patří také Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (dále jen “Listina”), která je součástí ústavního pořádku České republiky. Územní samosprávě je věnována i část tohoto ústavního zákona, konkrétně druhý oddíl, týkající se politických práv. Jmenovitě v čl. 17 odst. 5 Listiny je mimo jiné uvedeno, že orgány územní samosprávy mají za povinnost poskytovat adekvátním způsobem informace o své činnosti.⁵⁵ V článku 18 Listiny je zaručeno, že „*(...) ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.*“⁵⁶

V hlavě páté Listiny nazvané „Právo na soudní a jinou právní ochranu“ stojí za povšimnutí čl. 36 Listiny, neboť ten se činnosti veřejné správy rovněž dotýká.⁵⁷

⁵² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 101

⁵³ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 93

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 [online]. [cit. 20-01-2020]
Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/28Cdo3297/2008>

⁵⁵ Čl. 17 odst. 5 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>

⁵⁶ Čl. 18 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, tamtéž

⁵⁷ Čl. 36 odst. 2 a 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, tamtéž

3.5.2 Právní úprava samosprávy obcí

V předešlé podkapitole bylo charakterizováno základní ústavněprávní vymezení, které je na zákonné úrovni prováděno celou řadou předpisů s nižší právní silou.

Nejdůležitějším z těchto předpisů je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. V souladu s ustanovením § 1 daného zákona je územní samospráva charakterizována jako „(...) územní samosprávné společenství občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“⁵⁸

Uvedený zákon prošel od doby, kdy vstoupil v platnost, celou řadou změn (více jak 40 novel), na základě kterých postupně docházelo k pozměňování zákona o obecním zřízení. Bylo tomu tak především z toho důvodu, aby byly do zákona zapracovány veškeré poznatky z praxe, se kterými obce v rámci své činnosti musely leckdy vypořádat.

Z dalších zákonů, které se obcí dotýkají, lze považovat za nejdůležitější např. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodného přístupu k informacím a další. Zákony jsou dále doplněny prováděcími předpisy.

⁵⁸ § 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

4 Obec

Jedním z důsledků sametové revoluce byly snahy o osamostatňování obcí. Základem místní samosprávy a místní státní správy se tak stala obec.⁵⁹ Pojem „obec“ vyjadřuje jednak územní samosprávné společenství občanů, přičemž za základní znaky, jejichž spojení tvoří podstatu obce, lze označovat územní základ obce, osobní základ obce a právo na výkon obecní samosprávy.⁶⁰

Jak bylo již několikrát zmíněno, tradičním základem územní samosprávy se stala obec. „Známa je zásada, že svobodná obec je základem svobodného státu.“⁶¹ Charakteristickým jevem souvisejícím s obnovou místní samosprávy po roce 1990 v ČR bylo úsilí o osamostatnění řady obcí. Na toto téma například Ryšavý a Bernard uvádějí: „*Touha po autonomii zvýšila míru roztržiténosti obcí a řádově tak přiřadila ČR společně s několika dalšími středoevropskými zeměmi (Slovenskem, Maďarskem) k evropskému extrému – Francii.*“⁶² Počet obcí je odrazem územního členění a stále dochází k jeho změnám, což vyplývá ze zákonné možnosti obcí slučovat se nebo oddělovat. Zákonem o obcích je upraveno právní postavení veškerých obcí České republiky, jediná specifická úprava platí pouze pro hlavní město Prahu. Za obec je ve smyslu zákona pokládána nejen obec samotná, ale obcí je rovněž městys, město či statutární město.⁶³

Je známo, že čtvrtina samosprávných obcí v ČR nemá ani 200 obyvatel a další třetina nepřesahuje hranici 500 obyvatel.⁶⁴

Z veřejně dostupných zdrojů Českého statistického úřadu za rok 2019 lze zjistit konkrétní údaje o obcích jako samosprávných celcích. Dle níže uvedené tabulky je možné se přesvědčit, že ČR měla k 1. lednu 2019 celkem 6 257 obcí (kromě obce Hlavní město Praha). Ke změnám v počtu obcí v průběhu posledních let téměř nedochází.

⁵⁹ BALÍK, S. *Komunální politika – obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 58

⁶⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 133

⁶¹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 93

⁶² RYŠAVÝ, D., BERNARD, J. Velikost obcí – klíčová kontextuální proměnná. In RYŠAVÝ, D., ŠARADÍN, P. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: SLON, 2011. s. 22

⁶³ LUKL, F. a kol. Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2018*. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2018, s. 11

⁶⁴ RYŠAVÝ, D., BERNARD, J. Velikost obcí – klíčová kontextuální proměnná. In RYŠAVÝ, D., ŠARADÍN, P. *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: SLON, 2011. s. 23

Tabulka č. 1 – Přehled počtu obcí v jednotlivých krajích (bez Hl. města Praha)

Kraj	Počet obcí
Středočeský	1 144
Jihočeský	624
Plzeňský	501
Karlovarský	134
Ústecký	354
Liberecký	215
Královehradecký	448
Pardubický	451
Vysočina	704
Jihomoravský	673
Olomoucký	402
Zlínský	307
Moravskoslezský	300
Celkem ČR (bez Hl. města Praha)	6 257

Zdroj: ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí k 1. lednu 2019 [online]. [cit. 27-06-2020] Dostupné z:

<https://www.czso.cz/documents/10180/92010910/32019919003.pdf/3013631d-7727-4f05-b271-fcfd0bb0251a?version=1.1>

(vlastní zpracování)

4.1 Působnost obce

K tomu, aby bylo možné osvětlit, jaké kompetence spadají do působnosti starosty, a jaký to má dopad ve vztahu k jeho postavení, je zapotřebí alespoň zkráceně popsat, jaké působnosti jsou obcím, respektive jejich orgánům svěřeny k vykonávání.

Charakteristickým znakem obce, jakožto veřejnoprávní korporace, je oprávnění vykonávat aktivity spadající do kompetence obce. Působnost obce lze členit na územní, věcnou, samostatnou (přirozenou, samosprávnou) a přenesenou (cizí, delegovanou).⁶⁵

Vymezení územní působnosti je v podstatě uskutečněno vymezením hranic území územních samosprávných celků. V rozsahu takto vymezeného území náleží obcím, ale i krajům, respektive jejich orgánům, oprávnění naplňovat vlastní úkoly. V souladu se zákonem, respektive na jeho podkladě je možné, aby obec vykonávala působnost i mimo území svého samosprávného celku. Jako příklad lze uvést výkon

⁶⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 147

úkolů státní správy, které jsou obcím s pověřeným úřadem, popřípadě obcím s rozšířenou působností svěřeny zákonem, a které zmíněné obce vykonávají ve stanovených správních obvodech, do kterých spadají i území jiných obcí. Co se však týká vztahů, do kterých vstupuje obec jako soukromoprávní subjekt, není obec s ohledem na hranice svého území nikterak omezena.⁶⁶ Z uvedeného tedy vyplývá, že v otázkách soukromého práva požívají obce stejného postavení, jaké mají jiní účastníci v rámci vztahů soukromoprávní povahy, avšak nepřísluší jim v těchto případech postavení vykonavatele veřejné moci.⁶⁷

Záležitosti, k jejichž uskutečňování dochází ve veřejném zájmu, a které jsou různého charakteru, představují jádro věcné působnosti, ta je zpravidla členěna na samostatnou a přenesenou. Jedná se o tzv. dualismus, což znamená, že veřejná správa se dělí na správu státní a samosprávnou. Článek 105 Ústavy ČR vymezuje některé záležitosti vykonávané jako státní správa, avšak zákonem přenášena na územní samosprávné celky, což znamená, že obce coby územní samosprávné celky jsou vykonavateli určité oblasti státní správy. Takovéto vykonávání státní správy je projevem její dekoncentrace. Naproti tomu výkon územní samosprávy, kterou vykonávají obce, je ve veřejné správě projevem decentralizace, kdy nositelem správy je jiný subjekt než stát.⁶⁸

V rámci výkonu samostatné působnosti obcím přísluší možnost stanovovat a ukládat povinnosti důležité pro správu místních záležitostí a zajištění veřejného pořádku, děje se tak v podobě obecně závazných vyhlášek. V rámci přenesené působnosti mohou obce v souladu se zákonným zmocněním a v intencích zákona vydávat nařízení obce. Jak samostatná, tak i přenesená působnost jsou stanoveny zákonem. Odlišnost jednotlivých působností je založena na skutečnosti, že zatímco v případě samostatné působnosti je zákonem o obcích proveden jen příkladný nikoli taxativní výčet, který může být rozšiřován o celou řadu dalších činností, tak v případě přenesené působnosti takovouto volnost nalézt nelze, protože v rámci přenesené působnosti mohou obce, respektive jejich orgány, vykonávat pouze ty činnosti, které jsou jim výslovně vyhrazeny zákonem. Přesto však existuje něco, co mají obě

⁶⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 147

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2006, č.j. Ans 9/2005-114. [online]. [cit. 29-02-2020] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0009_3Ans_0500114A_prevedeno.pdf

⁶⁸ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 147

působnosti, které jsou obcemi vykonávány, společné. Tímto společným znakem pro obě působnosti je požadavek na jejich výkon s ohledem na ochranu veřejného zájmu.⁶⁹

4.1.1 Samostatná působnost obce

Obsahem práva na samosprávu, což lze dovodit z Ústavy, je právo samosprávných celků na samostatnou správu svých záležitosti, v souladu s platnými zákony, bez možnosti státu zasahovat územním samosprávným celkům do jejich činnosti. Stát může do samosprávné činnosti obcí zasahovat jen v případě, kdy dojde k naplnění základních ústavních podmínek, to znamená pouze v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona a způsobem, který stanoví zákon.⁷⁰

Úprava samostatné působnosti obcí je provedena zákonem o obcích, v němž je uvedeno, že „*obec spravuje své záležitosti samostatně (...)*“. Rovněž v zákoně o obcích je uvedeno, že zasahovat do samostatné působnosti obcí mohou státní orgány a krajské orgány, avšak i tomto případě se tak může stát pouze v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona. K omezení rozsahu samostatné působnosti může dojít výlučně jen zákonem.⁷¹ Zákonem o obcích je rovněž stanoveno, že upravuje-li zvláštní zákon působnost obce, a přitom nestanoví výslovně, že se jedná o působnost přenesenou, „*(...) platí, že jde vždy o samostatnou působnost*“.⁷²

Jak uvádí zákon o obcích, samostatná působnost zahrnuje především záležitosti vykonávané v zájmu obce a jejich občanů, uvedené v § 84, §85 a §102, výjimku tvoří pouze vydávání nařízení obce.⁷³ „*Při výkonu samosprávy neexistuje podřízenost obce jinému orgánu.*“⁷⁴ Při výkonu veřejné správy je obec ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám v postavení vykonavatele, to znamená, že může jednostranně ukládat povinnosti, příkazovat, zakazovat a plnění uložených restrikcí

⁶⁹ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 62

⁷⁰ Čl. 100 a 101 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

⁷¹ § 7 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁷² § 8 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

⁷³ § 35 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

⁷⁴ Sdružení místních samospráv Č. *Rukověť starosty – Práva a povinnosti obcí*. Moravská Ostrava: Nakladatelství ACCENDO, 2015. s. 17

může vynucovat ukládáním sankcí.⁷⁵ Do samostatné působnosti obcí je zahrnuta možnost obce vydávat obecně závazné vyhlášky, podmínkou však je, že se obec při jejich vydávání musí pohybovat v intencích zákona.⁷⁶ K dodržování zákonů při vydávání obecně závazných vyhlášek se například ve svém rozhodnutí vyjádřil i Ústavní soud, která ve svém rozhodnutí konstatoval, že „(...) *pod samostatnou působnost obce nelze zahrnout i pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky, která by obsahovala zákaz činnosti, jenž ve své podstatě není ničím jiným než parafrází skutkových podstat trestných činů (...)*“.⁷⁷

Samostatná působnost obce zahrnuje řešení otázek týkajících se správy záležitostí souvisejících zejména s rozhodováním o schvalování programů rozvoje obce, rozpočtu a závěrečného účtu obce a účetní závěrky obce sestavené k rozvahovému dni, zřizování trvalých, popřípadě i dočasných peněžních fondů obce, zřizování a rušení příspěvkových organizací, nebo také organizačních složek obce včetně jejich zřizovacích listin, založení i zrušení právnické osoby, včetně schvalování zakladatelských listin, společenských smluv, zakládacích smluv a stanov těchto právnických osob společně s rozhodováním o účasti v právnických osobách, které byly již založeny. V samostatné působnosti je obci dále vyhrazeno rozhodovat o delegování zástupců obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, navrhopvat a odvolávat zástupce obce v dalších orgánech obchodních společností, ve kterých má obec majetkovou účast, rozhodovat o vydávání obecně závazných vyhlášek obce, o vyhlásování místního referenda, o navrhování změn týkajících se katastrálního území uvnitř obce, o schvalování dohod týkajících se změn hranic obce a o eventuálním slučováním obcí. V rámci samostatné působnosti je obci kromě výše uvedeného vyhrazeno rozhodovat o počtu členů rady obce, z řad zastupitelů volit starostu a místostarosty, a zbývající členy rady, současně také rozhodovat o jejich případném odvolání z funkce člena rady, stanovovat funkce, k jejichž výkonu budou zastupitelé uvolněni (starosta, místostarostové), rozhodovat o zřizování a rušení výborů, včetně volby předsedů a

⁷⁵ Sdružení místních samospráv Č. *Rukověť starosty – Práva a povinnosti obcí*. Moravská Ostrava: Nakladatelství ACCENDO, 2015. s. 17

⁷⁶ § 35 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 06.06.2006, sp. zn. Pl. ÚS 68/04. [online]. [cit. 29-03-2020]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=PI-68-04>

zbývajících členů těchto výborů, nevyjímaje rozhodování o jejich odvolání z funkce. Dále je obcím vyhrazeno v rámci samostatné působnosti stanovovat neuvolněným členům zastupitelstva výši odměn, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi, společně s rozhodováním o formě spolupráce. Obcím je rovněž vyhrazeno rozhodovat o členění na části (místní, městské), stanovovat jejich názvy, názvy ulic a veřejných prostranství, rozhodovat o udělení či odnětí čestného občanství a cen obce. Obcím, respektive jejich zastupitelstvům jsou vyhrazeny ještě další pravomoci uplatňované v rámci samostatné působnosti, přičemž jejich výčet je uveden v zákoně o obcích.⁷⁸ Prvořadou snahou obce je tvorba vhodných podmínek k rozvoji sociální péče, ale také podmínek vhodných pro naplňování mnohých dalších potřeb občanů, ať již se jedná o uspokojování potřeb z oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravní infrastruktury, zajišťování zdravých životních podmínek, informací, výchovy a vzdělávání, povšechného kulturní rozvoje, včetně podmínek pro zajišťování ochrany veřejného pořádku.⁷⁹

4.1.2 Přenesená působnost obce

Obce vedle samostatné působnosti vykonávají i tzv. působnost přenesenou, jejíž podstatou je výkon nepřímé státní správy, stanovený zákonem. Do samostatné působnosti obce spadají záležitosti, které jsou jí vlastní, naproti tomu přenesená působnost zahrnuje záležitosti subjektu od obce odlišného, kterým je stát.⁸⁰

Koudelka upozorňuje na skutečnost, že užívání pojmu přenesená působnost není zcela vhodné, protože v tomto případě není jednoznačně vymezeno, co je přenášeno a nabízí možnost vhodnějšího vyjádření „výkon veřejné správy v přenesené působnosti“. Za přenesenou působnost je možné pokládat výkon veřejné správy v rámci státu, která však není státem samotným, prostřednictvím jeho orgánů vykonávána a stát svěřil její výkon v určeném rozsahu obcím. Obce pak provádí

⁷⁸ § 84 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁷⁹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. s. 124

⁸⁰ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 189

výkon této části veřejné správy v přenesené působnosti jako veřejnoprávní korporace.⁸¹

Pro výkon přenesené působnosti jsou obce rozděleny do tří základních úrovní. Je tomu tak především z toho důvodu, že jednotlivé obce vykonávají rozdílný rozsah přenesené působnosti. Některé z obcí tak vykonávají několik druhů správních rolí. Všechny obce vykonávají základní rozsah působnosti.⁸²

Základním typem neboli obcemi prvního stupně (I) jsou především menší obce, které vykonávají jen základní rozsah přenesené působnosti. Uvedená působnost není příliš rozsáhlá, protože malé obce obvykle nemají k dispozici dostatečné personální vybavení. Druhým typem, neboli obcemi s pověřeným obecním úřadem (II), jsou obce, které vykonávají přenesenou působnost v širším rozsahu. To znamená, že vykonávají přenesenou působnost jednak na území vlastní obce, ale také pro občany jiných obcí, zařazených do správního obvodu v souladu s danou správní rolí, jako příklad lze uvést působnost stavebního či matričního úřadu. Třetím typem, neboli obcemi s rozšířenou působností (III), jsou obce s rozšířenou působností, které vykonávají přenesenou působnost v poměrně širokém rozsahu.⁸³

Výkon přenesené působnosti může být v souladu s § 63 zákona o obcích v některých případech převeden i na jinou obec a to prostřednictvím tzv. veřejnoprávní smlouvy, popřípadě také na základě autoritativního rozhodnutí krajského úřadu nebo ministerstva vnitra.⁸⁴

V souladu s § 62 zákona o obcích, je obcím k výkonu přenesené působnosti ze státního rozpočtu poskytován finanční příspěvek. Uvedený příspěvek pokrývá náklady na výkon státní správy jen částečně a je určen především na pokrytí mzdových a provozních souvisejících s výkonem státní správy, respektive přenesené působnosti. Dalším finančním tokem, mířícím do obecních rozpočtů, jsou finanční prostředky, které obce získávají za výkon činností v přenesené působnosti, přičemž

⁸¹ KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 4. vyd. Praha: Linde, 2009. s. 226

⁸² Ministerstvo vnitra ČR. Příspěvek na výkon státní správy na rok 2020. Příručka pro obce. [online]. [cit. 20-01-2020] Dostupné z:

https://www.prispevekobce.cz/media/0/Prispevek_prirucka_pro_obce.pdf#page=4&zoom=100,90,66 s. 3

⁸³ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 73-74

⁸⁴ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část* 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 212

v tomto případě se jedná o příjmy spojené s úhradou správních poplatků a pokut.⁸⁵ Kontrola a dozor výkonu přenesené působnosti je vykonáván krajskými úřady v rámci přenesené působnosti.⁸⁶

⁸⁵ Ministerstvo vnitra ČR. Příspěvek na výkon státní správy na rok 2020. Příručka pro obce. [online]. [cit. 20-01-2020] Dostupné z:

https://www.prispevekobce.cz/media/0/Prispevek_prirucka_pro_obce.pdf#page=4&zoom=100,90,66 s. 2

⁸⁶ MAN, V., SCHELLE, K. *Základy ústavního práva. 3. doplnění a aktualizované vydání*. Ostrava: KEY Publishing, 2010. s. 120

5 Orgány obce

Samostatná, ale i přenesená působnost je vyjma otázek spadajících do samostatné působnosti, které jsou řešeny místním referendem, realizována orgány obce. V rámci samosprávy má nejvyšší postavení obecní zastupitelstvo, jako zastupitelský sbor obce. Dalšími orgány, jejichž postavení je od zastupitelského sboru odvozeno, jsou rada obce, starosta a obecní úřad. K orgánům obce patří rovněž i zvláštní orgány, které jsou zřizovány na základě zvláštních zákonů.⁸⁷

5.1 Zastupitelstvo obce

Postavení zastupitelstva obce je zakotveno v Ústavě, konkrétně v hlavě sedmé. Kromě postavení zastupitelstva stanovila Ústava také délku funkčního období zastupitelstev, které je čtyřleté a současně také určila, že zastupitelstva jsou volena na základě tajného, všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Kromě uvedeného Ústava vložila do rukou zastupitelstev možnost vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.⁸⁸ Koudelka k významu zastupitelstva uvádí, že „(...) má přímou demokratickou legitimitu danou volbami občanů. Zastupitelstvo tak může být vnímáno v oblasti samosprávy obce jako hlavní orgán, který je nadřazen všem ostatním orgánům.“⁸⁹

V souladu se zákonem o obcích je zastupitelstvu obce svěřeno rozhodování týkající se nejdůležitějších záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce. Jedná se tedy o tytéž záležitosti, které byly již výše popsány v rámci kapitoly 4.1.1 (samostatná působnost obce) a dále záležitosti uvedené v § 85 potažmo i v § 102.⁹⁰ Pokud se jedná o záležitosti spadající do přenesené působnosti, v případech, kdy tak stanoví zákon, je v obcích, kde není volena rada obce, svěřena zastupitelstvu také pravomoc vydávat nařízení obce. V jiných případech zastupitelstvu obce nepřísluší rozhodovat v přenesené působnosti.⁹¹

⁸⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část* 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. s. 215

⁸⁸ Čl. 101, 102 a 104 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁸⁹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. s. 169

⁹⁰ § 84, 85 a 102 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁹¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 156

Zákon o obcích stanoví, že zastupitelstvo se má scházet dle potřeby, nejméně však s odstupem jedenkrát za tři měsíce.⁹² V případě, že by nastala situace, kdy by se po dobu více jak šest měsíců nesešlo zastupitelstvo, které by bylo usnášeníschopné, je v pravomoci Ministerstva vnitra takovéto zastupitelstvo rozpustit.⁹³ Svolávání zastupitelstva patří do kompetencí starosty, který zastupitelstvo zpravidla také řídí. O konání zastupitelstva, respektive o místě a době konání, o navrhovaném programu, má obecní úřad za povinnost informovat občany alespoň sedm dnů před plánovaným termínem, a to prostřednictvím úřední desky a mimo toho i jiným způsobem, v místě obvyklém. K usnášeníschopnosti zastupitelstva je zapotřebí, aby byla přítomna nadpoloviční většina všech zastupitelů, stejného pravidla je použito i pro platnost usnesení, to znamená, že i k tomu, aby bylo usnesení platně přijato, je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů. O průběhu zastupitelstva je do deseti dnů ode dne konání pořizován písemný záznam, který je podepisován starostou, popřípadě místostarostou a určenými ověřovateli. Obecní úřad má za povinnost zápis uložit k nahlédnutí. Zasedání zastupitelstva je přístupné veřejnosti.⁹⁴

Jak bylo již výše uvedeno, představuje zastupitelstvo obce nejvyšší orgán samosprávy obce a jako jediný orgán obce existuje na základě ustanovení zakotveného přímo v Ústavě. Obecní zastupitelstvo je kolektivním orgánem, složeným z voleného sboru zastupitelů na principu poměrného zastoupení, který je volen na čtyřleté funkční období. Stanovení počtu členů zastupitelstva je určeno před novými komunálními volbami úřadujícím zastupitelstvem. Rozpětí počtu členů zastupitelstva je stanoveno v závislosti na počtu obyvatel velikosti územního obvodu obce.⁹⁵

⁹² § 92 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁹³ § 89 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

⁹⁴ § 87, 92, 93, 95 a 103 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

⁹⁵ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 79

5.2 Rada obce

Rada obce je kolegiálním výkonným orgánem obce, rozhodujícím v otázkách týkajících se samostatné působnosti. Rada je tvořena starostou, místostarostou a ostatními členy, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce z řad jeho členů. Rada se za výkon činností prováděných v rámci samostatné působnosti zodpovídá obecnímu zastupitelstvu. V otázkách spadajících do přenesené působnosti může rada rozhodovat jen v případech stanovených zákonem. Charakteristickým příkladem vykonávání přenesené působnosti radou obce je vydávání nařízení obce.⁹⁶

Pravomoci vyhrazené radě obce jsou stanoveny zákonem o obcích. V souladu se zákonem o obcích má rada obce kromě jiného výhradní postavení při přípravě podkladů a návrhů pro jednání zastupitelstva. Současně rada také dohlíží na plnění usnesení, která byla přijata zastupitelstvem obce. Radě obce dále přísluší dohlížet na zabezpečování hospodaření obce v souladu se schváleným rozpočtem. Ve vztahu k právnickým osobám a organizačním složkám, které byly zřízeny zastupitelstvem (vyjma obecní policie), plní rada úkoly zakladatele či zřizovatele v souladu se zvláštními předpisy, ale to jen v případech, v nichž nejsou zmiňované úkoly vyhrazeny zastupitelstvu obce. Ke kompetencím rady také patří projednávání úkolů, návrhů, připomínek a podnětů předložených členy zastupitelstva nebo členy komisí jmenovaných radou obce. V kompetenci rady je také na základě návrhu tajemníka jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu a to v souladu se zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků. Rada dále rozhoduje o celkovém počtu zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu a organizačních složek obce. Obecní radě je vyhrazeno kontrolovat plnění úkolů v oblasti samostatné působnosti vykonávaných obecním úřadem a komisemi a dále zřizovat a zrušovat komise, které plní úkoly uložené radou, včetně jmenování a odvolávání jejich členů.⁹⁷ Jedná se v podstatě o konzultační a poradní orgány, které mohou sloužit ke kvalitnějšímu rozhodování rady. Svá stanoviska a náměty předkládají komise právě radě. Ze své činnosti se zodpovídají radě. Zákon o obcích nestanoví, že předsedou musí být člen zastupitelstva. Existují situace, kdy komise plní také funkci výkonného orgánu (orgán obce), je tomu tak v případech, kdy starosta

⁹⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 157

⁹⁷ § 102 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

v určitých věcech, v souladu s ustanovením § 103 odst. 4 písm. c) a ve spojení s ustanovením § 122 odst. 2 zákona o obcích, komisi pověří výkonem přenesené působnosti).⁹⁸ V těch obcích, kde k volbě rady nedochází, je výkon pravomocí rady obce přenesen na starostu, s výjimkou záležitostí, které jsou zákonem přeneseny na zastupitelstvo obce.⁹⁹

Dojde-li k situaci, za které je odvolána rada obce jako celek a nedojde-li k současnému zvolení nové rady, jsou veškeré pravomoci rady vykonávány dosavadní radou, a to až do okamžiku zvolení rady nové. Rada obce je tvořena starostou, místostarostou (popřípadě místostarosty) a dalšími členy rady, kteří jsou do funkce radních voleni z řad zastupitelů. Počet členů obecní rady musí být lichý, a to od pěti až do jedenácti členů, není přípustné, aby počet členů rady přesahoval jednu třetinu z celkového počtu členů zastupitelstva. Obecní rada není volena v těch obcích, ve kterých je počet členů zastupitelstva stanoven na méně než 15 členů. Ke svému jednání se rada obce schází dle potřeby a její schůze bývají v podstatě neveřejné. Rada obce je usnášení se schopna v případě, že schůze rady je přítomna nadpoloviční většina všech platných členů. K platnému rozhodnutí je zapotřebí kladného vyjádření nadpoloviční většiny všech radních.¹⁰⁰ Rada obce nemůže jednat a přijímat usnesení per rollam, neboť ze zákona o obcích vyplývá, že usnesení rady obce je možné přijímat výhradně na schůzi rady obce, a že rada obce je usnášení schopná, pouze v případech, kdy se její schůze účastní nadpoloviční většina všech členů. Z ustanovení § 101 odst. 3 zákona o obcích dále vyplývá, že rada pořizuje ze své schůze zápis, ve kterém mimo jiné má být vždy uveden průběh a výsledek hlasování. To samo o sobě předpokládá diskusi a hlasování členů rady v reálném čase na schůzi rady, tak aby měli členové rady možnost bezprostředně reagovat na průběh schůze, utvořit si názor na projednávanou věc a případně jej po vyslechnutí příspěvků ostatních členů změnit. Přijímání usnesení rady obce jinak než na schůzi rady obce, odporuje zákonu o obcích.

⁹⁸ MAN, V., SCHELLE, K. *Základy ústavního práva. 3. doplnění a aktualizované vydání*. Ostrava: KEY Publishing, 2010. s. 124

⁹⁹ § 102 odst. 4 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰⁰ KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. s. 100-103

Jak bylo již uvedeno výše, ze své schůze musí rada pořizovat zápis, který je společně podepisován starostou a místostarostou, popřípadě jiným radním. Do zápisu má být vždy uváděn počet členů přítomných na schůzi rady obce, program schválený pro schůzi rady obce, záznam o výsledcích a průběhu hlasování, včetně znění usnesení, která byla přijata. Lhůta pro vyhotovení zápisu ze schůze rady obce je stanovena na 7 dnů ode dne jejího konání. Zápis musí být uložen u obecního úřadu a musí být k dispozici pro nahlédnutí členům zastupitelstva obce.^{101 102}

5.3 Obecní úřad

Obecní úřad představuje kromě zastupitelstva, starosty a rady obce (pokud je volena) další z povinně existujících orgánů obce, avšak s tím rozdílem, že zatímco zastupitelstvo, rada a starosta jsou orgány mající politický charakter, obecní úřad je orgánem obce majícím „úřednického“ rázu. Obecní úřad vykonává zejména činnosti spadající do oblasti přenesené působnosti, to znamená státní správu, která je na obec delegována zákonem nebo na jeho základě. V rámci samostatné působnosti má obecní úřad povahu výkonného orgánu, který plní především úkoly, které mu udělují obecní zastupitelstvo či rada, to znamená, že věcně plní rozhodnutí těchto orgánů a poskytuje voleným orgánům obecní samosprávy servis.¹⁰³ Obecní úřad sestává ze starosty, místostarosty, případně místostarostů, tajemníka obecního úřadu, to v případech, kde je funkce tajemníka zřízena a zaměstnanců (úředníků) obce zařazených do obecního úřadu, nejvyšší postavení v obecním úřadu má starosta, respektive stojí v jeho čele. Na základě rozhodnutí rady obce se může obecní úřad členit na odbory a oddělení.¹⁰⁴ Obecní úřad, stejně jako ostatní orgány obce, je povinen řídit se, v souladu se zákonem, při výkonu přenesené působnosti zejména zákony, ale i jinými právními předpisy a také usneseními vlády a směrnicemi vydanými ústředními správními úřady, publikovanými ve Věstníku

¹⁰¹ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 12. 2016. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. s. 13-14

¹⁰² § 101 odst. 3 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰³ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 13. 2018. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018. s. 6

¹⁰⁴ § 109 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

vlády, dále pak opatřeními kompetentních orgánů veřejné správy, přijatých v rámci dozoru nad výkonem přenesené působnosti ve shodě se zákonem o obcích. Při výkonu přenesené působnosti je orgánům obce poskytována metodická a odborná pomoc krajskými úřady.¹⁰⁵ Zabezpečení výkonu přenesené působnosti není pouze právem, ale je především povinností obce, to je dáno zejména tou skutečností, že občané podléhající územní samosprávě, mají právo na odpovídajícím způsobem fungující veřejnou správu.¹⁰⁶

Každá z obcí vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu, kam patří například výkon působnosti týkající se shromažďovacího práva v souladu s § 2a písm. a) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, řízení o přestupcích proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a majetku v souladu s § 60 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, udělování povolení k umístování herního prostoru v souladu s § 97 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, řízení o poplatcích v souladu s § 15 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, státní správy na úseku evidence obyvatel v souladu s § 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů.¹⁰⁷ U obcí s pověřeným obecním úřadem a u obcí s rozšířenou působností je obligatorně zřizována funkce tajemníka obecního úřadu. U ostatních obcí je zřízení funkce tajemníka na zvážení obce. Tajemník je odpovědný za plnění úkolů spadajících do samostatné i přenesené působnosti starostovi.¹⁰⁸

V oblasti samostatné působnosti plní obecní úřad úkoly uložené zastupitelstvem, popřípadě radou obce, poskytuje pomoc výborům a komisím při jejich činnosti a činí rozhodnutí v případech daných zákonem o obcích, případně zvláštním zákonem, kterým může být například zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který uvádí například povinnost územních samosprávných

¹⁰⁵ § 61 odst. 2 a 3 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰⁶ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. s. 149

¹⁰⁷ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 13. 2018. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2018. s. 18

¹⁰⁸ § 110 odst. 1 a 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

celků, řídit se ročním rozpočtem a střednědobým výhledem rozpočtu.¹⁰⁹ V rámci přenesené působnosti obecní úřad vykonává záležitosti stanovené zvláštními právními předpisy, vyjma záležitostí, které spadají do působnosti jiného obecního orgánu.¹¹⁰

¹⁰⁹ § 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [online]. [cit. 29-12-2020]
Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>

¹¹⁰ § 61 a 109 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z:
<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

6 Starosta

Poměrně značné množství české populace má nezdědka mylně za to, že starosta disponuje řadou neomezených, případě velice rozsáhlých pravomocí, opak je však pravdou. Starosta je v postavení jednočlenného, monokratického orgánu obce, který ve vazbě minimum pravomocí, které jsou mu svěřeny, a které patří k výkonu samosprávy, bývá označován jako první mezi rovnými neboli primus inter pares¹¹¹. V souladu se zněním ustanovení zákona „*starosta zastupuje obec navenek*“¹¹², nevystupuje však v pravém smyslu slova jako statutární orgán, je tomu tak především proto, že veškerá rozhodnutí, která učiní, podléhají předchozímu schválení zastupitelstvem nebo radou obce. Fakticky jsou tak pravomoci starosty do značné míry omezené, a pokud by starosta uskutečnil jakýkoliv úkon bez předchozího souhlasu zastupitelstva či rady obce, byl by takovýto úkon neplatný již od samého počátku.¹¹³ To znamená, že v případě starosty, je zatupováním navenek pravděpodobně myšleno pouhé uskutečňování vůle projevené kolektivními orgány obce. Uvedenou skutečnost výstižně komentuje Balík, který uvádí, že „*Nejviditelnějším orgánem obecního zřízení je starosta. Jde o paradox – ačkoli starosta zastupuje obec navenek, sám o sobě je spíše orgánem bez pravomocí.*“¹¹⁴

6.1 Způsoby volby starosty

Starostou může být zvolen kterýkoli z členů obecního zastupitelstva za splnění zákonné podmínky, že je státním občanem České republiky. V praxi to znamená, že člen zastupitelstva obce, který nemá státní občanství ČR, nemůže být do funkce starosty zvolen. Volba starosty patří k vyhrazeným pravomocím zastupitelstva obce a není možné ji svěřit jinému orgánu obce. Zastupitelstvo volí starostu z řad svých členů.¹¹⁵ K volbě starosty dochází v podobě přijatého usnesení, přičemž k přijetí

¹¹¹ NETOLICKÝ, M. Je starosta skutečně neomezený vládce? *Moderní obec.*, 2007 [online]. [cit. 26-06-2020]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/je-starosta-skutecne-neomezeny-vladce/>

¹¹² § 103 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹¹³ Sdružení místních samospráv ČR. Rukověť starosty – Práva a povinnosti obcí. Moravská Ostrava: Nakladatelství ACCENDO, 2015. s. 29

¹¹⁴ BALÍK, S. *Komunální politika – obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, 2009. s. 74

¹¹⁵ § 84 odst. 2 písm. m) a § 103 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

platného usnesení, volbě či rozhodnutí je zapotřebí vyjádření souhlasu nadpoloviční většiny všech zastupitelů obce.¹¹⁶ Technické podmínky pro volbu starosty nejsou zákonem o obcích stanoveny, a je tedy na zastupitelstvu, jakou formu zvolí. Zastupitelstvo tak má možnost rozhodnout, jestli bude hlasování probíhat v podobě aklamace (zdvižení ruky), výslovným vyjádřením „pro-proti-zdržuji se“, pomocí hlasovacího zařízení apod. nebo zda zvolí tajnou formu hlasování za využití hlasovacích lístků. Jako vhodné se však jeví, aby postup pro uskutečnění volby starosty byl upraven jednacím řádem zastupitelstva obce. Postup pro případ, že na funkci starosty je navrženo více kandidátů, není v zákoně o obcích stanoven. Praxe je obvykle taková, že dochází k postupnému hlasování o jednotlivých kandidátech v pořadí, jak byli navrženi. Pokud není postup pro uvedenou situaci součástí jednacního řádu zastupitelstva obce, v němž by měla být pravidla pro volbu starosty upravena, pak je vhodné, aby zastupitelstvo ještě před zahájením samotné volby, respektive před vyslovováním návrhů kandidátů, postup schválilo. Rozhodne-li se zastupitelstvo pro volbu starosty tajným hlasováním, je o všech navržených kandidátech hlasováno najednou. Je tomu tak z toho důvodu, že pro zvolení starosty je zapotřebí nadpoloviční většiny hlasů všech členů obecního zastupitelstva a není tak možné, aby nastala situace, že by některý z kandidátů získal stejný počet hlasů, který by současně tvořil nadpoloviční většinu všech hlasů. V případě, že zastupitelstvo zvolí postup, že bude hlasováno o kandidátech postupně, starosta je zvolen v okamžiku, kdy získá nadpoloviční většinu všech hlasů a o dalších kandidátech již není zapotřebí hlasovat.¹¹⁷ Pokud jde o navrhování kandidátů na funkci starosty, má každý z členů zastupitelstva obce právo tohoto kandidáta navrhnout, neboť právo na předkládání návrhů k zařazení do pořadu zasedání zastupitelstva přináleží mimo jiných (rada obce, výbory) i členům zastupitelstva.¹¹⁸ S ohledem na ustanovení zákona o obcích lze připustit, aby byl kandidát na funkci starosty navržen i ze strany občanů. Uvedená skutečnost vychází z ustanovení zákona o obcích, na jehož základě mají občané právo vyjadřovat se na zasedání

¹¹⁶ § 87 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹¹⁷ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 12. 2016. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. s. 37-38

¹¹⁸ § 94 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

zastupitelstva ke všem bodům jednání, které jsou projednávány, přičemž možnost vyjádřit se musí být občanům umožněna ještě před hlasováním o konkrétním bodu jednání, který je projednáván, a to bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o volbu starosty či jakékoli jiné usnesení. Pravdou však zůstává, že návrhy občanů nejsou pro zastupitelstvo závazné. Neexistuje však zákonná překážka, která by bránila tomu, aby některý ze zastupitelů přijal za svůj předkládaný návrh občanů a předložil jej k projednání. Naproti tomu existuje však možnost, že právo k předkládání návrhů na kandidáta na funkci starosty, je občanům přímo svěřena jednacím řádem zastupitelstva obce. V takovém případě musí zastupitelstvo o tomto návrhu hlasovat stejně jako o jiných návrzích, automaticky. V případě, že by součástí jednacím řádu bylo ustanovení, které by občanům dávalo právo předkládat návrhy na kandidáta na starostu, a zastupitelstvo by v souladu s tímto ustanovením jednacím řádu nepostupovalo a o návrzích občanů nehlasovalo, nedocházelo by k porušení zákona. Navrhovaní kandidáti na funkci starosty by se před zahájením samotné volby měli vyjádřit, zda přijímají či nepřijímají kandidaturu. Každý z členů zastupitelstva může na funkci starosty navrhnout sám sebe a může i sám pro sebe hlasovat.¹¹⁹ Stejně jako volba starosty patří k vyhrazeným pravomocím zastupitelstva, je touto pravomocí zastupitelstva i odvolání starosty. Podmínky pro odvolání starosty jsou stejné jako v případě volby, to znamená, že se tak může dít usnesením, pro které se vyslovila alespoň nadpoloviční většina všech zastupitelů.¹²⁰

6.2 Starosta, jeho práva a povinnosti

Starosta plní především ty úkoly, které jsou mu ukládány zákonem o obcích, a za výkon své funkce odpovídá obecnímu zastupitelstvu.¹²¹ Jak bylo již uvedeno v úvodu kapitoly 6, starosta nedisponuje příliš rozsáhlými pravomocemi, což je patrné také z rozsudku Nejvyššího soudu ČR, kde je mimo jiného uvedeno: *„(...) právní úkon starosty obce vyžadující schválení zastupitelstvem obce (případně obecní radou) učiněný bez takového předchozího schválení je od počátku neplatný.*

¹¹⁹ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 12. 2016. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2016. s. 38-39

¹²⁰ § 84 odst. 2 písm. m) a § 87 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²¹ § 103 a následující zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek; toto oprávnění přísluší výlučně starostovi.“¹²² Naproti tomu však, jak je uvedeno v jiném rozsudku Nejvyššího soudu ČR „Samotné rozhodnutí zastupitelstva obce nebo rady ještě nepředstavuje právní úkon, jakožto projev vůle obce směřující ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právními předpisy s takovým projevem vůle spojují. Usnesení příslušného orgánu obce totiž představuje materiálně právní podmínku pro vyjádření projevu vůle obce, který se stává perfektním (formálně navenek vyjádřeným) teprve v případě podpisu příslušné smlouvy, starostou, případně místostarostou.“¹²³

Ve vztahu k zastupitelstvu obce tedy starosta nemá nikterak výrazné postavení, jak by bylo možné se domnívat. Zákonné pravomoci starosty jsou spíše malé. Jak již bylo uvedeno, zastupuje obec navenek, vystupuje v čele obecního úřadu, jmenuje tajemníka obecního úřadu, avšak jen po předchozím vyslovení souhlasu ředitele krajského úřadu, zpravidla řídí schůze rady a zasedání zastupitelstva obce, je zodpovědný za informování veřejnosti o činnosti obce a je také zodpovědný za přezkoumání hospodaření obce, společně s ověřovateli podepisuje zápis ze schůze rady a zasedání zastupitelstva obce, je oprávněn užívat závěsný odznak při slavnostních příležitostech a občanských obřadech.¹²⁴ Rozhodování o důležitých záležitostech obce patří do pravomoci kolektivního orgánu obce-zastupitelstva.

Starosta vykonává v obcích, kde není volena rada její pravomoci, není-li zákonem o obcích stanoveno jinak.¹²⁵ V souladu se zněním zákona lze tedy říci, že starosta z pozice rady obce samostatně plní připravuje podklady pro zasedání zastupitelstva obce a zajišťuje plnění usnesení přijatých zastupitelstvem, zabezpečuje hospodaření obce, dbá na to, aby výdaje a příjmy obce byly naplňovány v souladu se schváleným rozpočtem, ve vztahu k právníckým osobám a organizačním složkám, které jsou založeny či zřízeny zastupitelstvem, plní úkoly zakladatele nebo zřizovatele, plní funkci valné hromady, jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu, uzavírá

¹²² Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005[online]. [cit. 23-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/30Cdo3130/2005>

¹²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 [online]. [cit. 23-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/30Cdo3049/2007>

¹²⁴ § 103 a 108 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²⁵ § 99 a 102 odst. 4 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

nájemní smlouvy, určuje pravidla k přijímání a vyřizování stížností a petic, schvaluje organizační řád obecního úřadu.¹²⁶ V případě, že není v obci ustanoven tajemník, musí starosta plnit funkci statutárního orgánu zaměstnavatele, tedy povinnosti dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Stejně tak, pokud v obci není tajemník úřadu, zabezpečuje starosta výkon přenesené působnosti. Hlavní naplní je zde kontrola a řízení činnosti zaměstnanců v přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou ze zákona svěřeny radě či zvláštnímu orgánu obce.¹²⁷

Důležité je zde upozornit na skutečnost, že v obcích, kde je volena rada, je starostovi zákonem svěřena jedna důležitá pravomoc. Starosta je oprávněn pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné.¹²⁸ Následně má starosta za povinnost usnesení, které shledal nesprávným, předložit nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce, které rozhodne o tom, zda je či není usnesení platné, respektive rozhodne o jeho zrušení.¹²⁹ Z uvedeného je možné se domnívat, že usnesení musí být vždy vydáno v samostatné působnosti, protože v opačném případě by rozhodovalo zastupitelstvo v přenesené působnosti, a to zákonodárce původně zcela jistě nezamýšlel.¹³⁰ Přičemž zákonem není pojem nesprávné usnesení blíže specifikován či vymezen. V tomto případě lze dovodit, že nesprávnost nemusí pokaždé spočívat jen nezákonnosti, ale může se jednat i o věcnou nesprávnost, kterou může starosta spatřovat například v tom, že usnesení přijaté radou je z ekonomického hlediska pro obec nevýhodné. Zákonem o obcích není nikterak blíže specifikován postup pro provedení usnesení rady obce. Avšak s ohledem na ustanovení § 101 odst. 3, kde se uvádí, že rada ze své schůze pořizuje zápis, jehož součástí musí být také kromě jiného přijatá usnesení, lze tedy předpokládat, že mají-li přijatá usnesení písemnou podobu, je nezbytné, aby také pozastavení platnosti usnesení starostou vyhotovil v písemné formě.¹³¹ Provedení

¹²⁶ § 102 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²⁷ § 103 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

¹²⁸ § 105 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

¹²⁹ § 84 odst. 5 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), tamtéž

¹³⁰ KOUDELKA, Z. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 303

¹³¹ § 101 odst. 3 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

sistace písemnou formou je vhodné také proto, že za dané situace by mohl starosta pozastavit pouze určitou část usnesení.¹³²

Pro výkon přenesené působnosti starosta v zákonem stanovených případech zřizuje zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává členy těchto orgánů.¹³³ Charakteristickým příkladem zvláštního orgánu je komise pro projednávání přestupků, zřizovaná v souladu se zákonem o přestupcích.¹³⁴ Jako případný další zvláštní orgán lze jmenovat povodňovou komisi, která bývá zřizována v souladu se zákonem o vodách.¹³⁵ U obecních úřadů obcí s rozšířenou působností je v souladu se zákonem o sociálně právní ochraně dětí¹³⁶ a zákonem o obcích¹³⁷ obligatorně zřizován pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgán obce, kterým je komise pro sociálně-právní ochranu dětí. Vymezení rozsahu přenesené působnosti vykonávané tímto orgánem je provedeno právním předpisem, na základě kterého tento orgán vznikl.

6.3 Pracovněprávní vztah mezi starostou a obcí

Při snaze o posouzení výkonu funkce starosty z pohledu vzniku a existence pracovněprávního vztahu lze konstatovat, že v souladu se zákonem o obcích je funkce člena zastupitelstva, a tudíž i výkon funkce starosty, považována za výkon veřejné funkce.¹³⁸ Kopecký uvádí, že starosta není zaměstnancem obce, ale, a to především, starosta je orgánem obce. Pracovněprávní vztah mezi starostou a obcí není primárně upraven zákoníkem práce, ale jeho práva a povinnosti jsou stanoveny

¹³² BŘEŇ, J. Pravomoci starosty obce. *Moderní obec*. 2011 [online]. [cit. 26-06-2020]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/pravomoci-starosty-obce/>

¹³³ § 106 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹³⁴ § 61 zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-250>

¹³⁵ § 77 odst. 3 a § 78 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-254>

¹³⁶ § 38 odst. 1 zák. č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-359>

¹³⁷ § 106 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹³⁸ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.4. 2017. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2017. s. 12

v zákoně o obecním zřízení a v případě, že tak zákon o obcích stanoví pak i jinými právními předpisy.¹³⁹

Postavení starosty obce v rámci pracovněprávního vztahu je nesmírně důležité zejména se zřetelem k odpovědnosti starosty, přičemž odpovědnost starosty je upravena občanským zákoníkem. To znamená, že starosta jako osoba, která vykonává veřejnou funkci, je zodpovědný nejen za své jednání, ale také opomenutí, v důsledku kterých by mohlo dojít ke vzniku škody a poruší-li starosta své povinnosti a obci tím způsobí škodu, je jeho povinností obci tuto škodu nahradit. Obec musí takto vzniklou škodu po starostovi důsledně vymáhat, pokud by se tak nestalo, způsobovala by tato nečinnost opětovné poškozování obce a osoby (například ostatní členové zastupitelstva obce), které by se na tomto poškozování podílely, by se v případě, že by dluh nebyl vymožen, staly za nevymozžený dluh odpovědné. V návaznosti na výše uvedené je třeba mít na paměti, že starosta si musí být vědom toho, že je v otázkách chodu obce pokládán za odborníka, a že toto postavení s sebou nese značnou dávkou odpovědnosti. Starosta má možnost v rámci řešení složitých situací požádat o pomoc odborníka na danou problematiku, přičemž na základě odborné konzultace dochází ke snížení jeho rizika zodpovědnosti. Je tomu tak zejména z toho důvodu, že odborník, který starostovi poskytne poradenství, je zodpovědný za škodu, kterou svým nesprávným postupem způsobil. Naopak starosta snadněji prokáže, že jednal s péčí řádného hospodáře, když si na řešení otázek, kterým ne zcela rozumí, přizval odborníka. Jako vhodné řešení pro případ pojištění odpovědnosti za případnou škodu, kterou starosta způsobí svým nesprávným rozhodnutím či postupem se nabízí pojištění odpovědnosti, které je využíváno například jednateli společností již po mnoho let.¹⁴⁰

¹³⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. s. 234-238

¹⁴⁰ ŠTROSOVÁ, I. Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu. 2014. *Moderní obec*. [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: [Dostupné z: https://www.moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/](https://www.moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/)

6.4 Trestněprávní odpovědnost a střet zájmů a neslučitelnost funkcí

Starosta, jako člen zastupitelstva obce, nemá pouze pravomoc rozhodovat o dění v obci, ale má také povinnost plnit úkoly uloženy orgány obce a za své jednání nebo opomenutí nese plnou odpovědnost, jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího soudu ČR: „*Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani politická odpovědnost osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací).*“¹⁴¹

Odpovědnost zastupitelů, radních a popřípadě i starostů by měla spočívat především v politické rovině, o odpovědnost trestní by mělo jít až v případech, kdy dojde k selhání správních mechanismů či občanskoprávní nebo politické odpovědnosti. Primárně vyplývají zastupitelům povinnosti ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.¹⁴² Za hlavní povinnosti zastupitelů, a tedy i starosty, vyplývající ze zákona o obcích, lze v souladu s ustanovením § 83 tohoto zákona označit účast zastupitelů na zasedáních zastupitelstva obce, plnění úkolů, které byly uloženy orgány obce a oznámení střetu zájmů. Další povinnosti vymezené zákonem o obcích jsou zastupitelům stanoveny v souladu s ustanovením § 69 odst. 2, kdy ze slibu, složeného zastupiteli vyplývá, že k jejich povinnostem patří svědomitý výkon funkce, v zájmu obce a jejích občanů a stejně tak i povinnost řídit se při vykonávání funkce právními předpisy. V souladu s ustanovením § 38 zákona o obcích jsou zastupitelé povinni nakládat s majetkem obce účelně a hospodárně v souladu se zájmy obce a v rámci působnosti vymezené zákonem, s důrazem na povinnost

¹⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. 2. 2005 [online]. [cit. 22-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo1319/2004>

¹⁴² VICHEREK, R. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 1, s. 121-134. [online]. [cit. 02-05-2020]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6660/6042>

pečovat o zachování a rozvoj obecního majetku a jeho ochranu před zničením, poškozením, zneužitím, zcizením či neoprávněnými zásahy a včasné uplatňování práva na náhradu škody a práva na vydání bezdůvodného obohacení.¹⁴³

Starosta, stejně jako i někteří další členové zastupitelstva, jsou v souladu se zákonem o střetu zájmů pokládáni za veřejné funkcionáře, kterým jsou zákonem o střetu zájmů stanovena omezení a uloženy povinnosti.¹⁴⁴ Veřejní funkcionáři jsou povinni jednat tak, aby se v žádném případě nedopustili takového jednání, kterým by svými osobními zájmy ovlivnili výkon veřejné funkce. Přičemž osobním zájmem se ve smyslu zákona o střetu zájmu rozumí zájmy, které by veřejnému funkcionáři, osobě jemu blízké, právnické osobě, která je ovládána funkcionářem nebo osobou jemu blízkou, přinesly jakékoli zvýšení majetku, obohacení, výhodu či prospěch.¹⁴⁵ Střetem zájmu, jak již bylo výše uvedeno, se rovněž zabývá i zákon o obcích, kde je stanoveno, že pokud u člena zastupitelstva obce nastanou skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že v případě, že by se tento zastupitel podílel na rozhodování o určité záležitosti, mohlo by to přinést výhodu, popřípadě škodu jemu nebo osobě jemu blízké, fyzické či právnické osobě, která je jím v souladu se zákonem či plnou mocí zastupována a proto má za povinnost upozornit na tuto skutečnost, před započítím jednání orgánu obce a dané záležitosti.¹⁴⁶

V souladu s občanským zákoníkem je starosta, ale i ostatní zastupitelé povinen starat se o majetek obce s péčí řádného hospodáře.¹⁴⁷ Zákon nepředpokládá, ani neukládá povinnost, aby byl každý zastupitel odborníkem na vše, ale dochází zde k uplatňování zásady, že pokud zastupitelé něčemu nerozumí, mohou se obrátit o radu na odborníka a požádat o vypracování odborného posudku, který bude sloužit jako podklad pro rozhodnutí.¹⁴⁸

¹⁴³ TOMAN, P. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů*. [online]. 03.06.2016, s.147-151. [cit. 22.06.2020]. Dostupné z: <https://iustitia.cz/admin/uploads/file/2016-06-13-11-14-17-cl-judr-toman-spravni-pravo-3-2016.pdf>

¹⁴⁴ §2 zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>

¹⁴⁵ § 3 a následující zák. č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, tamtéž

¹⁴⁶ § 83 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁴⁷ § 159 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

¹⁴⁸ VICHEREK, R. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. [online]. 2017, č. 1, s. 121-134. [cit. 02-05-2020]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6660/6042>

Zastupitelé, starostu nevyjímaje, mohou páchat trestné činy jednak jako kterákoli jiná fyzická či právnická osoba, ale i jako osoby působící ve volených orgánech územních samosprávných celků, přičemž s ohledem na ustanovení § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku (dále jen “TZ“) jsou pokládáni za úřední osoby. V souladu s ustanovením § 127 odst. 2 trestního zákoníku je předpokladem trestní odpovědnosti úřední osoby, že ke spáchání trestného činu došlo v souvislosti s pravomocí a odpovědností této osoby.¹⁴⁹

V souladu s trestním zákoníkem se může úřední osoba dopustit trestného činu, pokud poruší povinnost, ať již uloženou v souladu se zákonem nebo na základě smluvního ujednání, opatrovat či spravovat cizí majetek, čímž někomu způsobí nemalou škodu. Trestného činu se rovněž dopustí osoba, která zmíněnou povinnost poruší z hrubé nedbalosti. V obou případech bude takováto osoba potrestána odnětím svobody nebo zákazem činnosti v souladu s příslušným ustanovením trestního zákoníku.¹⁵⁰

Z pohledu starosty, jako úřední osoby je z hlediska trestní odpovědnosti důležité ustanovení § 329 trestního zákoníku, které stanoví, že trestního jednání se dopustí: „*Úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, b) překročí svou pravomoc, nebo c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci (...).*“ Za takové jednání může být starosta jako úřední osoba potrestán na 1 rok až pět let, případně zákazem činnosti.¹⁵¹

Starosta se jako úřední osoba může rovněž dopustit trestného činu, jestliže při výkonu své pravomoci zmaří nebo ztíží splnění významného úkolu z nedbalosti a způsobí-li takovým činem újmu, poruchy či zajistí-li jinému prospěch. I v tomto případě mu hrozí odnětí svobody nebo zákaz činnosti v souladu s příslušným ustanovením trestního zákoníku.¹⁵² Kromě uvedených trestných činů se mohou starostové dopouštět korupčního jednání, posuzovaného v souladu s trestním

¹⁴⁹ § 127 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z:

<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

¹⁵⁰ § 220 a 221 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tamtéž

¹⁵¹ § 329 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tamtéž

¹⁵² § 330 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, tamtéž

zákoníkem jako trestné činy, kterými jsou přijetí úplatku, podplácení či nepřímé úplatkářství.¹⁵³

6.5 Zánik mandátu starosty

Zánik mandátu starosty nastává na základě několika důvodů. Prvotním důvodem pro zánik mandátu starosty je konání řádných voleb do zastupitelstev obcí. To znamená, že v souladu se zákonem o volbách do zastupitelstev obcí zaniká mandát všem členům zastupitelstva obce.¹⁵⁴ Přičemž za den voleb je v souladu se zmíněným zákonem považován první den těchto voleb.¹⁵⁵ V souladu se zákonem o obcích pak „dosavadní starosta“ setrvává ve funkci a vykonává své pravomoci do dne konání ustavujícího zastupitelstva, kde probíhá volba nového starosty.¹⁵⁶

K zániku mandátu starosty může dále dojít v důsledku jeho rezignace na funkci starosty, kterou starosta podává na zasedání zastupitelstva, přičemž podanou rezignaci nelze vzít zpět.¹⁵⁷ „*To se však samozřejmě netýká „dosavadního starosty“, který nemůže na výkon svých pravomocí rezignovat, neboť se jedná o výkon zákonem uložené povinnosti. Pokud by dosavadní starosta obce byl zvolen členem nového zastupitelstva obce, pak by na svůj mandát mohl rezignovat písemnou rezignací, nemusel by předkládat na zasedání zastupitelstva obce, neboť v daném období není starostou obce (pouze ze zákona vykonává jeho pravomoci). I kdyby však na svůj mandát rezignoval, přesto bude dále povinen vykonávat pravomoci dosavadního starosty obce.*“¹⁵⁸ Rezignací na funkci starosty nezaniká mandát člena zastupitelstva obce.

¹⁵³ § 331, 332 a 333 zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

¹⁵⁴ § 55 odst. 2 písm. d) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

¹⁵⁵ § 3, odst. 3 zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, tamtéž

¹⁵⁶ § 103 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁵⁷ § 55 odst. 2 písm. b) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

¹⁵⁸ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 6.2. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy kontroly a dozoru, 2018. s. 66

K zániku mandátu starosty může dojít, jak již bylo uvedeno v kapitole 6.1 také v souladu se zákonem o obcích, v důsledku jeho odvolání zastupitelstvem.¹⁵⁹

Rovněž i v tomto případě nedochází k zániku mandátu člena zastupitelstva obce.

Dalším důvodem k zániku mandátu starosty je pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl odsouzen k nepodmíněnému odnětí svobody v souvislosti se spácháním trestného činu. V tomto případě dochází i k zániku mandátu člena zastupitelstva obce.¹⁶⁰

K zániku mandátu starosty, ale i k zániku mandátu zastupitele obce dochází rovněž v případě, že přestal být volitelný,¹⁶¹ nebo také z důvodu neslučitelnosti funkcí.¹⁶²

K zániku mandátu starosty taktéž dochází v důsledku jeho úmrtí.¹⁶³

¹⁵⁹ § 84 odst. 2 písm. m) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) [online]. [cit. 01-05-2020]

Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁶⁰ § 55 odst. 3 písm. a) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí [online]. [cit. 02-05-2020]

Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

¹⁶¹ § 55 odst. 3 písm. b) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, tamtéž

¹⁶² § 55 odst. 3 písm. c) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, tamtéž

¹⁶³ § 55 odst. 2 písm. c) zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, tamtéž

7 Uspořádání veřejné správy a samosprávy na Slovensku

Trellová slovy Jesenka poukazuje na skutečnost, že samosprávu je zapotřebí vnímat jako součást veřejné správy, respektive jako její subsystém. Ve Slovenských podmínkách jsou tak územní samospráva, stejně jako veřejná správa pokládány za specifickou společenskou činnost, která má řídicí a organizační charakter a jsou zaměřeny na veřejné záležitosti a předurčeny veřejným zájmem. Územní samospráva představuje organizační formu společnosti, která slouží k zabezpečování některých úkolů pro společenství občanů, k jejichž vzniku dochází na územním základě. Organizační a regulační prvky v podmínkách územní samosprávy však vykazují jistá specifika, která se projevují zejména tím, že se nejedná o tradiční formy řízení, ale jedná se především o usměrňování společenských procesů s využitím metod samoregulace a samořízení.¹⁶⁴

Pro Slovenskou republiku jsou základní principy fungování samosprávy prvotně vymezeny ústavním zákonem č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, (dále také Ústava SR). Historický vývoj slovenské samosprávy procházel po roce 1989 určitou revitalizací, k níž docházelo zejména s ohledem na zásadní společenské změny, ke kterým došlo v roce 1989 v důsledku Sametové revoluce. Nezbytné zákonné předpoklady pro fungování územní samosprávy byly položeny přijetím zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Uvedená zákonná úprava sice předcházela vzniku samostatné Slovenské republiky a Ústavě SR, přijaté v roce 1992, nicméně Ústavou SR byl koncept fungování územní samosprávy na Slovensku přijat za vlastní a v souladu s touto skutečností je za základní jednotku územní samosprávy považována obec. Obec jako základní jednotka územní samosprávy vykonává vedle samosprávné činnosti také přenesenou působnost, tedy delegovanou místní státní správu. V podmínkách platného slovenského právního řádu je ve struktuře obecní samosprávy uplatňován dualistický systém uspořádání orgánů obce.¹⁶⁵ Co se týká systému regionální samosprávy, ta není výsledkem dlouhodobého historického vývoje, jak je tomu v případě obecní samosprávy, ale k jejímu dotvoření došlo v důsledku přijetí zákona č. 302/2001 Z.z., o samosprávě

¹⁶⁴ JESENKO, 2017, s. 7-8. In: TRELLOVÁ, L. Ústanovoprávne aspekty územnej samosprávy. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 58

¹⁶⁵ TRELLOVÁ, L. Ústanovoprávne aspekty územnej samosprávy. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 65

vyšších územních celkov (zákon o samosprávných krajoch). V souladu s touto zákonnou úpravou byl na Slovensku přijat model, v němž kraje, jako územní samosprávné celky provádí výkon úkolů samosprávy na regionální úrovni a podobným způsobem jako obce vykonávají také některé úkoly z oblasti přenesené státní správy.¹⁶⁶

Vymezení postavení územní samosprávy Slovenské republiky lze nalézt v Ústavě SR, v hlavě čtvrté, která nese název Územní samospráva. V souladu s Ústavou SR tvoří obec základ územní samosprávy, kterou společně s obcemi tvoří také vyšší územní celky (kraje). Obce a vyšší územní celky jsou samostatnými územními samosprávnými a správními celky Slovenské republiky, které sdružují osoby, které mají na jejich území trvalý pobyt. Obec a vyšší územní celek jsou právními osobami, které za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a se svými finančními prostředky.¹⁶⁷

7.1 Přímá volba a postavení starosty na Slovensku

Volba starosty obce je mimo jiné zakotvena přímo v Ústavě SR, konkrétně v čl. 69, odst. 3. V souladu s uvedeným článkem je starosta volen obyvateli obce, kteří mají na daném území trvalý pobyt. Starosta je volen v souladu s všeobecným rovným a přímým volebním právem tajným hlasováním.¹⁶⁸ Přímá volba starosty občany mu tak zaručuje mnohem silnější mandát. Starosta disponuje daleko širšími pravomocemi a s nimi související odpovědností. Primární východiska pro volbu starosty jsou tedy dána Ústavou SR, detailnější úprava je pak obsažena ve speciálním zákoně, kterým je zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, některé podmínky pro volbu starosty jsou také obsahem zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení.

¹⁶⁶ TRELLOVÁ, L. Ústanovprávné aspekty územnej samosprávy. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 65-66

¹⁶⁷ Čl. 64 a 65 ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-460>

¹⁶⁸ Čl. 69 odst. 3 ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, tamtéž

7.1.1 Postavení a pravomoci starosty

Starosta v souladu s čl. 69, odst. 1 Ústavy SR, je spolu se zastupitelstvem výkonným orgánem obce a zastupuje obce navenek. Ústavní vymezení postavení starosty je pak podrobněji rozvedeno v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení. Postavení starosty, coby výkonného orgánu, mu zaručuje, že mimo jemu svěřených výhradních pravomocí, na jejichž základě vykonává zejména správu obce, naplňuje také rozhodnutí učiněná obecním zastupitelstvem v rámci kompetencí, které zastupitelstvu přináležejí a také realizuje úkoly v dílčích oblastech správy obce a současně vstupuje do soukromoprávních vztahů, v nichž je obec účastníkem. Starosta není v podřízeném vztahu k obecnímu zastupitelstvu, které mu tak nemůže ukládat povinnosti. Ve vztahu k zastupitelstvu je tak starosta v rovnocenném postavení.¹⁶⁹

Starostovi přináležejí pravomoc svolávat a předsedat zasedání obecního zastupitelstva, popřípadě obecní rady, je-li zřízena, a to i tehdy není-li členem zastupitelstva. Pokud není zákonem stanoveno jinak, podepisuje i usnesení. Starosta nedisponuje hlasovacím právem, sehrává organizační úlohu.¹⁷⁰ K pravomocím starosty patří také možnost vydávat některé vnitřní předpisy obce, jako například organizační řád obecního úřadu (starosta stojí v jeho čele), pracovní řád a řád, kterým se řídí odměňování zaměstnanců obce. Starosta tak rozhoduje o podobě a struktuře obecního úřadu, v jehož čele, jak již bylo uvedeno, stojí.¹⁷¹

Kromě uvedeného patří k pravomocím starosty rozhodovat ve věcech souvisejících se správou obce, které zákon nebo statut obce nevyhradil obecnímu zastupitelstvu. Jedná se o pravidlo, které je základním mechanismem pro stanovení, komu přísluší daná pravomoc, zda je to starosta nebo obecní zastupitelstvo. Statutem vymezené oblasti, vyhrazené k rozhodování o nich zastupitelstvu, by měly být v souladu s obecně vymezenými pravomocemi zastupitelstva, zejména pak s pravomocí rozhodovat o základních otázkách souvisejících se životem obce.¹⁷²

¹⁶⁹ TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 170 – 171.

¹⁷⁰ TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 188 – 189

¹⁷¹ TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 191 – 194

¹⁷² § 11 odst. 4 zák. č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

Obecní zastupitelstvo jsou dle ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, vyhrazené zejména tyto pravomoci:

- a) „*Určovat zásady hospodaření a nakládání s majetkem obce a s majetkem státu, který užívá, schvalovat nejdůležitější úkony týkající se tohoto majetku a kontrolovat hospodaření s ním,*
- b) *schvalovat rozpočet obce, změny rozpočtu, kontrolovat jeho čerpání, schvalovat závěrečný účet, vyhlášovat dobrovolní sbírky a stanovit její podmínky,*
- c) *schvalovat územní plán obce nebo jeho části a koncepce rozvoje jednotlivých oblastí života,*
- d) *rozhodovat o zavedení a zrušení místní daně a ukládat místní poplatky,*
- e) *určovat náležitosti místní daně nebo místního poplatku,*
- f) *vyhlášovat místní referendum o nejdůležitějších otázkách života a rozvoje obce a svolávat shromáždění obyvatel obce,*
- g) *usnášet se o nařízeních,*
- h) *schvalovat dohody o mezinárodní spolupráci a členství obce v mezinárodním sdružení,*
- i) *určit plat starosty (...).*“¹⁷³

Statutem by tak neměly být svěřeny zastupitelstvu otázky související s běžnou správou obce, a to i navzdory tomu, že rozlišit obě kategorie bývá v praxi nesnadné.¹⁷⁴

V souladu se zákonem je starosta statutárním orgánem obce a projevuje vůli obce navenek, přičemž v určitých situacích sám vůli vytváří (prodeje movitých věcí, uzavření a podpis pracovní smlouvy s účetní obce). Jiná situace nastává v případech, kdy rozhodovat o určitém úkonu je vyhrazeno zastupitelstvu, to pak vytváří vůli obce a úkolem starosty je ji jen navenek projevovat (převod nemovitostí

¹⁷³ § 11 odst. 4 zák. č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

¹⁷⁴ TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 194 – 195.

z majetku obce). Pokud by absentovalo rozhodnutí zastupitelstva, byl by právní úkon učiněný starostou zcela neplatný, bez možnosti následného zhojení.¹⁷⁵

V souladu se zákonem o obecním zřízení může být jako fakultativní orgán obecního zastupitelstva zřízena obecní rada, o jejímž zřízení rozhoduje zastupitelstvo. Členem obecní rady může být výlučně člen zastupitelstva obce a počet jejích členů se musí rovnat maximálně 1/3 počtu členů zastupitelstva. Obecní rada rozhoduje ve sboru jako kolektivní orgán. Obecní rada vystupuje ve dvojí roli. V prvním případě působí jako výkonný, iniciativní a kontrolní orgán obecního zastupitelstva a ve druhém případě působí jako poradní orgán starosty obce. Předseda obecní radě přísluší starostovi, popřípadě jeho zástupci.¹⁷⁶

Z hlediska zkoumání vzájemných vztahů mezi starostou a zastupitelstvem obce sehrávají významnou funkci některá ustanovení zákona o obecním zřízení. Těmi je upraveno tzv. sistační právo, které dává starostovi možnost pozastavit výkon usnesení obecního zastupitelstva, má-li za to, že zastupitelstvem přijaté usnesení odporuje zákonu, popřípadě je pro obec evidentně nevýhodné. Starosta pozastaví usnesení jednoduše takovým způsobem, že ho ve lhůtě stanovené k podpisu (10 dní ode dne, kdy bylo schváleno zastupitelstvem) nepodepíše.¹⁷⁷

Dále, dle ustanovení § 13 odst. 4 zákona č. 369/1990 Zb., O obecním zřízení, starosta:

- a) *„Svolává a vede zasedání obecního zastupitelstva a obecní rady, pokud tento zákon neustanovuje jinak, a podepisuje jejich usnesení,*
- b) *vykonává obecní správu,*
- c) *zastupuje obec ve vztahu ke státním orgánům, ale i ve vztahu k právníckým a fyzickým osobám,*
- d) *vydává pracovní a organizační řád obecního úřadu a řád odměňování zaměstnanců obce, informuje obecní zastupitelstvo o vydání a změnách organizačního řádu obecního úřadu,*

¹⁷⁵ TEKELI, J., HOFFMANN, M. *Zákon o obecním zřízení – Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. s. 522–524.

¹⁷⁶ SOTOLÁŘ, J. *Samospráva obce – Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, 2011. s. 218 – 219

¹⁷⁷ § 13, odst. 6, 7 a 8 zák. č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

e) *Rozhoduje ve všech věcech správy obce, které nejsou ze zákona nebo statutem obce vyhrazeny zastupitelstvu obce.* ¹⁷⁸

Vzájemná kontrola mezi zastupitelstvem a starostou funguje obousměrně. Možností a v některých případech dokonce povinností zastupitelstva je vyhlášení referenda o odvolání starosty. Povinnost vyhlásit místní referendum má obecní zastupitelstvo tehdy, požádá-li o to formou petice nejméně 30 % oprávněných voličů. Kromě toho jsou v zákoně o obecním zriadení uvedeny důvody, kdy může referendum za odvolání starosty iniciovat samotné obecní zastupitelstvo. Těmito důvody jsou hrubé nebo opakované zanedbávání povinností ze strany starosty, popřípadě porušování Ústavy SR, zákonů a jiných obecně závazných předpisů. Dalším důvodem k vyhlášení referenda zastupitelstvem je nepřítomnost či nezpůsobilost vykonávat funkci po dobu delší než šest měsíců, že starostova nepřítomnost nebo nezpůsobilost výkonu funkce trvá déle než šest měsíců. Mezi uvedenými důvody je však třeba spatřovat rozdíl. Zatímco v případě zanedbávání povinností nebo porušování Ústavy SR a ostatních právních předpisů, dojde-li k jejich naplňování v předpokládané intenzitě, je povinností zastupitelstva vyhlásit referendum o odvolání starosty. Na straně druhé, starostova nepřítomnost či nezpůsobilost dávají zastupitelstvu pouze možnost vyhlásit referendum za odvolání starosty. ¹⁷⁹

¹⁷⁸ § 13, odst. 4 zák. č. 369/1990 Zb., o obecním zriadení [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

¹⁷⁹ TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. s. 218 – 222

8 Interpretace dat z výzkumného šetření a jejich vyhodnocení

Cílem předkládané práce bylo zjistit, jak starostové českých obcí nahlíží na možnost zavedení přímé volby starosty v českých podmínkách a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v porovnání se zkušenostmi slovenských kolegů.

Za účelem dosažení výše uvedeného cíle byla formulována hlavní výzkumná otázka:

„Jaký přínos z hlediska postavení a pravomocí starostů v podmínkách české územní samosprávy představuje přímá volba starosty?“, od níž se následně odvíjely otázky pro dotazník a polostrukturované rozhovory.

Z dotazníku a polostrukturovaných rozhovorů byla získána data, která byla zaznamenána do tabulek, v nichž byla vyjádřena absolutní četnost, a pro přehlednost byla také prezentována pomocí grafického znázornění. Každá z otázek byla zpracována samostatně, včetně doplňujícího slovního komentáře

8.1 Vyhodnocení otázek z polostrukturovaných rozhovorů

8.1.1 Obce do 1000 obyvatel

Obec Kameničany

1. Název obce:

St.: Kameničany

2. Velikost obce:

St.: 554 obyvatel

3. Počet volebních období starosty:

St.: třetí

4. Jaký zastáváte názor v otázce „přímé volby starostů?“

St.: „V rámci demokracie je přímá volba nejpříjemnějším řešením. Občané volí osobu, kterou znají. Je to objektivní způsob volby. Přímá volba starosty zaručuje vyšší účast a zájem o volby ze strany občanů, protože občané pozitivně vnímají, že si mohou svého starostu zvolit sami. V České republice je v komunálních volbách, pokud je mi známo, poměrně nízká účast v komunálních volbách. Starosta, který je volem občany přímo, má také větší podporu občanů. Tento fakt nepochybně ovlivňuje potom celkové dění v obci. Pokud je starosta volen nepřímo, určitě nemá podporu od občanů, kteří ho

nevolili. Pokud si starostu volí zastupitelstvo ze svého středu, což občané neovlivní, nemusí být s jeho osobou spokojeni. Nezřídka se stává, že nepřímo volený starosta získává post na základě koaličních jednání, a to bývá mnohdy, z pohledu občanů kritizováno, neboť starostou se pak stává kandidát, který nezískal nejvyšší počet hlasů.“

5. V čem spatřujete pozitiva a v čem negativa přímé volby starosty? Co podle Vašeho názoru převažuje?

St.: „V obci kde se lidé znají a zastupitelé (poslanci) se starostou spolupracují, tak je to dobré. Ve větších městech může být problém, když poslanci bojují proti starostovi. Pozitivní je též, když občan volí přímo svého kandidáta. Negativum, že musí starosta přesvědčit většinu voličů, a ne většinu poslanců. U malých obcí je nízký počet poslanců (3 až 5 poslanců). Další pozitiva a negativa vyplývají již z předchozí odpovědi. Zvýšení účasti občanů a větší podpora přímo voleného starosty jako pozitiva. Negativem pak jak jsem již uvedl, může být neochota zastupitelů, respektive poslanců spolupracovat s přímo voleným starostou.“

6. Ztotožňoval jste se před zavedením přímé volby s tímto způsobem volby starosty? Proč ano či proč ne?

St.: „Není možnost srovnání – od roku 1990 zde existuje přímá volba. Těžko se porovnává! Možné je jen srovnávat s nám nejbližšími, tedy především Českou republikou, ale to bych se opakoval.“

7. Řešil byste dnes něco jinak nebo se Váš názor nezměnil?

St.: „Neměnil bych a jsem pro přímou volbu. Jsem za sebe rád, že Slovenská republika se vydala cestou přímé volby starosty.“

Obec Sedmerovec

1. Název obce:

St.: *Sedmerovec*

2. Velikost obce:

St.: *423 obyvatel*

3. Počet volebních období starosty:

St.: *druhé*

4. Jaký zastáváte názor v otázce „přímé volby starostů?“

St.: *„Jsem pro přímou volbu starosty. Na nejnižší samosprávné úrovni je to nejpraktičtější řešení. Volby jsou ohodnocením práce starosty. Občané tak získávají přímý vliv na dění v obci a s tím souvisí jejich větší zájem o politiku na komunální úrovni. Více si svého starostu tak nějak hlídají, sledují ho a více mu důvěřují při řešení různých problémů. Pokud nastane situace, že občané nejsou se starostou spokojeni, existuje zde institut odvolání starosty na základě rozhodnutí občanů v podobě referenda.“*

5. V čem spatřujete pozitiva a v čem negativa přímé volby starosty? Co podle Vašeho názoru převažuje?

St.: *„V přímé volbě je širší okruh podporovatelů a zároveň i oponentů. Z pohledu voliče může být jiný pohled na post starosty, než když se ponechá rozhodování o osobě starosty na zvážení zastupitelům. Pozitivní je též, když občan volí přímo svého kandidáta, tedy tu osobu, kterou chce vidět na místě starosty. Přímou volbou starosta má větší pravomoci, což jistě přispívá k pružnosti fungování obce. Starosta může činit určitá rozhodnutí bez toho, aby musel svolávat například zastupitelstvo nebo čekat dlouhou dobu na konání zastupitelstva řádného, na straně druhé za svá rozhodnutí nese osobní zodpovědnost.“*

6. Ztotožňoval jste se před zavedením přímé volby s tímto způsobem volby starosty? Proč ano či proč ne?

St.: *„Za sebe musím říct, že znám pouze přímou volbu a myslím si, že je to tak dobře. A s tímto systémem volby starosty se 100% ztotožňuji, abych řekl pravdu, jinak si to už ani nedovedu představit. I Česká republika by to měla zkusit, takhle je to možná pro někoho nepředstavitelné a nepochopitelné.“*

7. Řešil byste dnes něco jinak nebo se Váš názor nezměnil?

St.: *„Rozhodně musím říct kategorické Ne.“*

8.1.2 Obce nad 1000 obyvatel

Obec Košeca

1. Název obce:

St: *Košeca*

2. Velikost obce:

St.: *2664 obyvatel*

3. Počet volebních období starosty:

St.: *třetí*

4. Jaký zastáváte názor v otázce „přímé volby starostů?“

St.: *„Z mého osobního pohledu se jedná o vhodné řešení. Občané si sami mohou vybrat statutárního zástupce obce, a to přímou volbou.“*

5. V čem spatřujete pozitiva a v čem negativa přímé volby starosty? Co podle Vašeho názoru převažuje?

St.: *„Jednoznačně převažují pozitiva. A to silný a přímý mandát, nezávislost v rozhodování, kompetenční vyváženost, větší podpora občanů, kteří si svého starostu zvolili, byla to jejich volba. Negativa: že starosta a většina zastupitelů ne vždy prosazují společné názory, a ne vždy jsou schopni spolupracovat.“*

6. Ztotožňoval jste se před zavedením přímé volby s tímto způsobem volby starosty? Proč ano či proč ne?

St.: *„Já se s přímou volbou starosty ztotožňuji jednoznačně. Sám jsem si prošel obdobím, kdy poslanci rozhodovali o obci skrze negativní postoj k mé osobě, a obec stagnovala a lidé se v posledních volbách rozhodli, že nechtějí stagnovat a podpořili mě. To mě na straně jedné velmi potěšilo a na straně druhé je to mnohem svazující, ale posílilo to mé vědomí a můj mandát, tak to cítím. Vím, že musím pro své občany dělat vše co je jen trochu v mých silách.“*

7. Řešil byste dnes něco jinak nebo se Váš názor nezměnil?

St.: *„Neměnil bych a jsem pro přímou volbu“.*

Obec Domaníža

1. Název obce:

St: *Domaníža*

2. Velikost obce:

St.: *1582 obyvatel*

3. Počet volebních období starosty:

St.: *druhé*

4. Jaký zastáváte názor v otázce „přímé volby starostů?“

St.: *„Přímá volba starostů obcí a primátorů měst je dle mého názoru naprosto vyhovující. Jedná se o systém, kde se jednoznačně uplatňuje vůle většiny a kde se preferují osobní kvality před politickou příslušností. Občané se podílí svojí volbou na fungování obce a více svého kandidáta, který získal křeslo starosty, sledují. Zvyšuje to také volební účast, každý má možnost vyslovit se přímo pro svého kandidáta. Většina hlasů udělená konkrétnímu kandidátovi mu tak dává jasně najevo, že má podporu většiny těch, kteří se voleb zúčastnili.“*

5. V čem spatřujete pozitiva a v čem negativa přímé volby starosty? Co podle Vašeho názoru převažuje?

St.: *„Převažují pozitiva nejméně v tom, že vítěz voleb v přímé volbě získá mandát na realizaci svého programu, který mu voliči svým hlasem schválili. Lidé volí osobu, kterou znají. Občan si vybírá přímo svého kandidáta. Samozřejmě přímá volby má i své trhliny, to pokud zastupitelé se zvoleným starostou nejsou schopni spolupracovat, to je pak problém.“*

6. Ztotožňoval jste se před zavedením přímé volby s tímto způsobem volby starosty? Proč ano či proč ne?

St.: *„Ano, protože se jedná o demokratický systém, který je nakloněn občanům, protože oni se podílí na rozhodování v obci, oni dali jasně najevo, komu nejvíce důvěřují a čími názory a programem se ponejvíce ztotožňují.“*

7. Řešil byste dnes něco jinak nebo se Váš názor nezměnil?

St.: *„Rozhodně bych nic neměnil a jsem bez jakýchkoli výhrad pro přímou volbu starosty.“*

8.2 Vyhodnocení otázek z dotazníku

Dotazníky byly rozesílány na obce spadající do dvou různých obcí s rozšířenou působností, každý z obvodů ORP bude vyhodnocován samostatně. V rámci ORP Vodňany bylo rozesláno 17 dotazníků s návratností 15 dotazníků (88 %), v rámci ORP Týn nad Vltavou bylo rozesláno 14 dotazníků s návratností 13 dotazníků (93%).

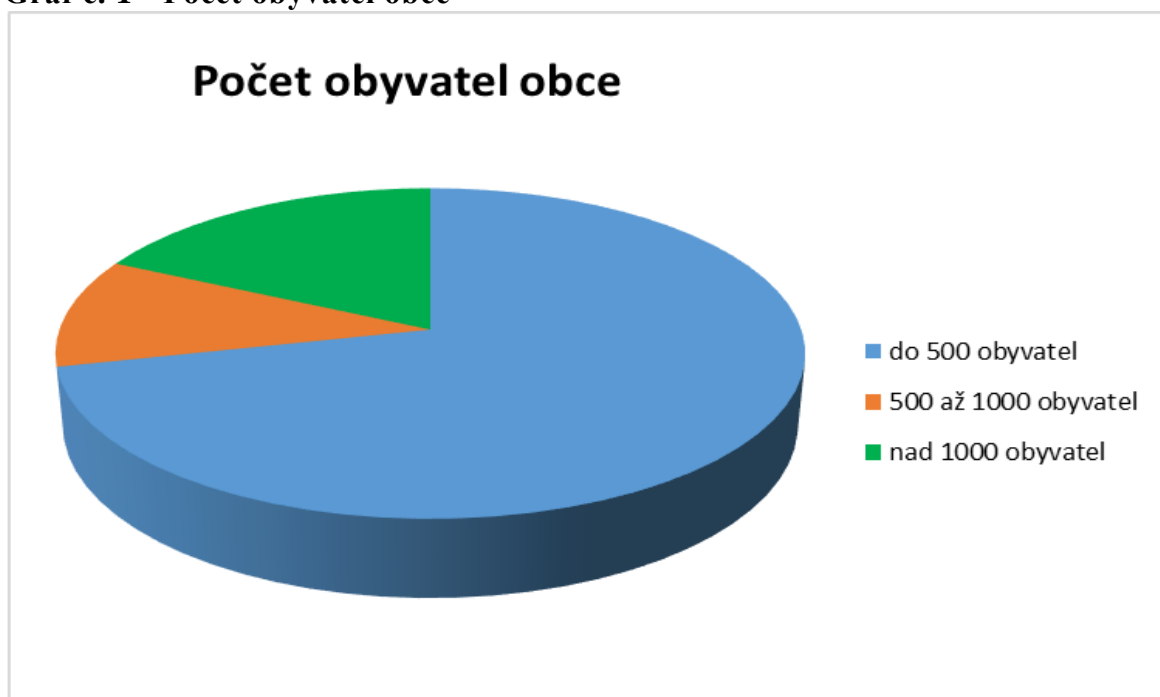
Otázka č. 1 – Velikost obce (počet obyvatel):

Tabulka č. 2 - Počet obyvatel obce

Počet obyvatel	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
do 500 obyvatel	13	7	20
500 až 1000 obyvatel	0	3	3
nad 1000 obyvatel	2	3	5

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 1 - Počet obyvatel obce



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Otázka týkající se velikosti obce byla do dotazníku zařazena především z toho důvodu, že součástí diskuzí o zavedení přímé volby starosty je řešení problematiky velikosti obcí, kterých by se přímá volba měla dotýkat. Otázka souvisí s otázkou

č.9, jejímž cílem bylo zjistit, jak dotazovaní starostové nahlíží na vhodnost aplikace přímé volby starosty pro všechny obce.

Z výsledků dotazníkového šetření vyplynulo, že z 28 obcí, které se účastnily průzkumného šetření, patřilo celých 20 obcí do kategorie malých obcí do 500 obyvatel, 3 obce patřily do kategorie od 500 do 1000 obyvatel a 5 obcí z 28 dotazovaných bylo v kategorii čítající více jak 1000 obyvatel. Z uvedeného lze dovodit, že průzkumného šetření se v převážné míře zúčastnili starostové malých obcí, kteří v mnoha případech (viz otázka č. 3) vykonávají funkci jako neuvolnění.

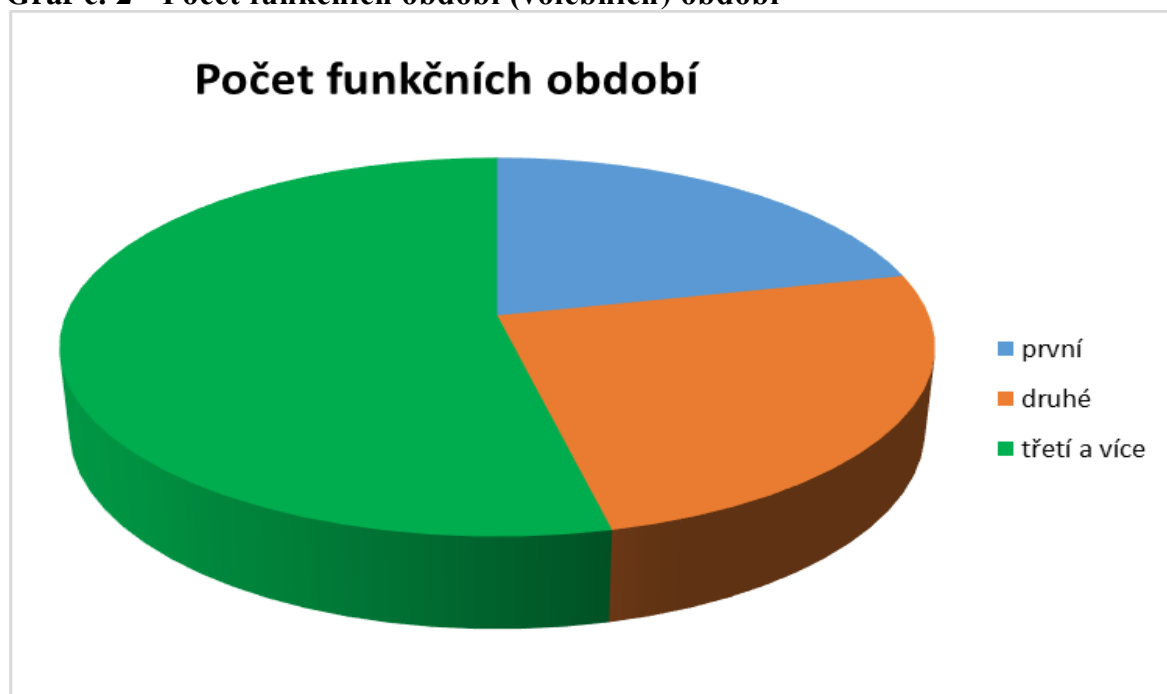
Otázka č. 2 - Počet funkčních (volebních) období:

Tabulka č. 3 - Počet funkčních (volebních) období

Počet funkčních období	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
První	3	3	6
Druhé	2	5	7
Třetí a více	10	5	15

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 2 - Počet funkčních období (volebních) období



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Otázka vztahující se k počtu funkčních období starosty, byla do dotazníku zařazena z toho důvodu, aby bylo zřejmé, jak dlouho dotazovaný působí ve funkci

starosty, a aby bylo možné si vytvořit představu, do jaké míry jsou dotazovaní starostové obeznámeni se základními principy fungování obce a jaké mají s jejím vedením zkušenosti.

Z celkového počtu 28 dotazovaných, uvedlo 15 starostů, že ve funkci starosty působí již tři a více volebních období, 7 starostů uvedlo, že funkci působí druhé volební období a pouze u 6 starostů se jedná o volební období první. Z uvedených výsledků lze usoudit, že většina dotazovaných starostů má dostatečné povědomí o řešené problematice a je jim znám současný princip volby starosty, popřípadě lze předpokládat, že jsou jim známy snahy a úsilí o zavedení přímé volby starosty do právního systému ČR.

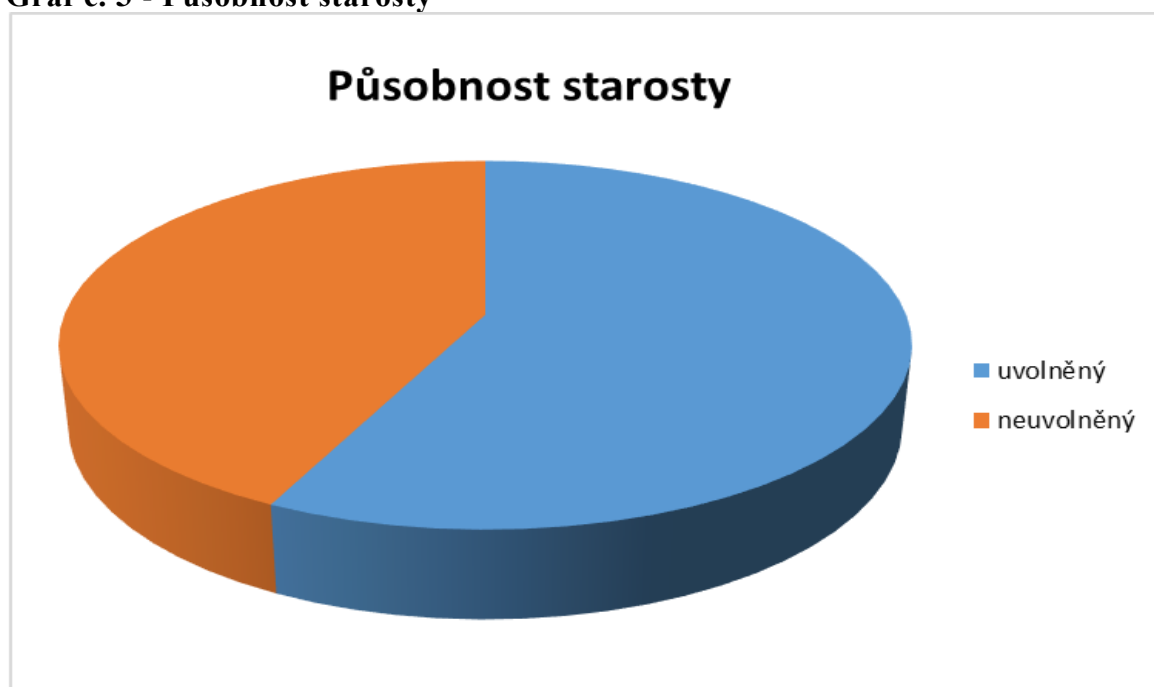
Otázka č. 3 - Působnost starosty:

Tabulka č. 4 - Působnost starosty

Působnost starosty	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Uvolněný	8	8	16
Neuvolněný	7	5	12

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 3 - Působnost starosty



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Otázka č. 3 usilovala o to zjistit, kolik z dotazovaných je uvolněno pro výkon funkce starosty. To znamená, kolik z dotazovaných vykonává funkci na plný úvazek a lze předpokládat, že má hlubší vhled do dané problematiky než starosta, který pro funkci uvolněný není a její výkon je pro něho spíše čestnou záležitostí, kterou vykonává vedle svého občanského povolání.

Z výsledků průzkumu vyplynulo, že nadpoloviční většina dotazovaných (16) je pro výkon funkce starosty uvolněno, zatímco zbývajících 12 dotazovaných pro výkon funkce uvolněno není.

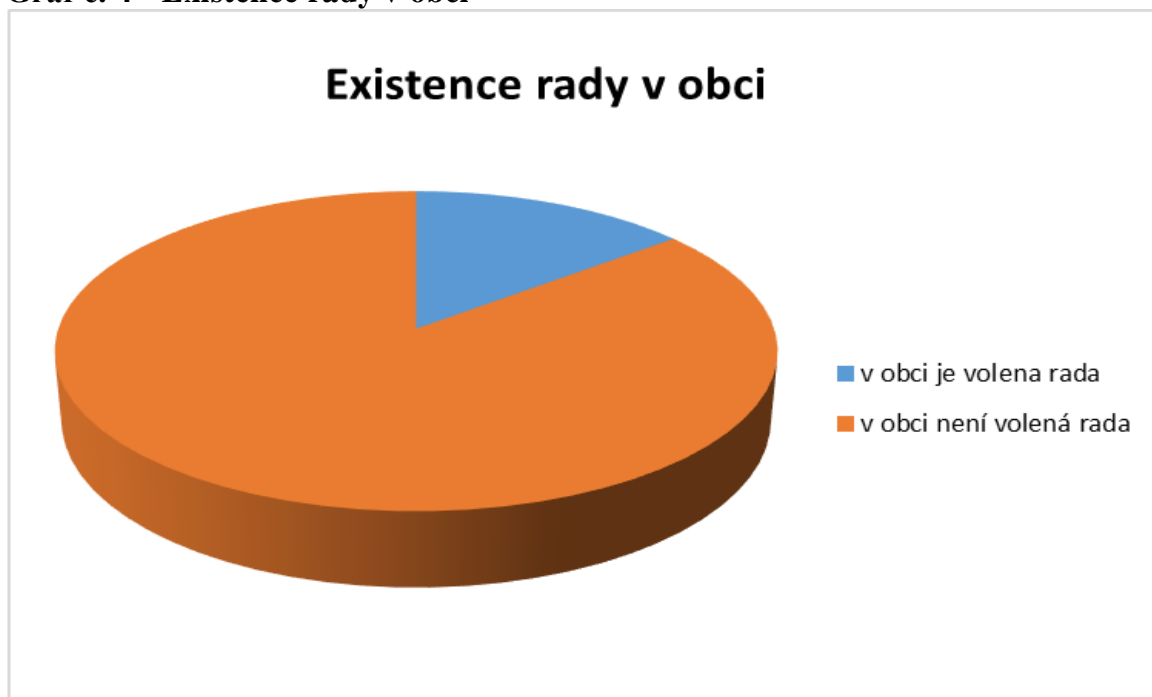
Otázka č. 4 - Je ve Vaší obci volena rada?

Tabulka č. 5 - Existence rady v obci

Existence rady obce	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
V obci je volena rada	2	2	4
V obci není volena rada	13	11	24

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 4 - Existence rady v obci



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Také otázka č. 4 souvisela s množstvím zkušeností s funkcí starosty. Neboť v malých obcích, kde nedochází k volbě rady, přebírá část kompetencí rady,

zejména těch, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu, právě starosta. Na straně druhé tam, kde je rada volena, musí starosta dokázat v první řadě přesvědčit a získat si na svou stranu v první řadě radu.

Z odpovědí na tuto otázku vyplynulo, že pouze ve 4 obcích je rada volena a zbývajících 24 obcí funguje bez obecní rady, to znamená, že převážná většina pravomocí rady je svěřena starostovi.

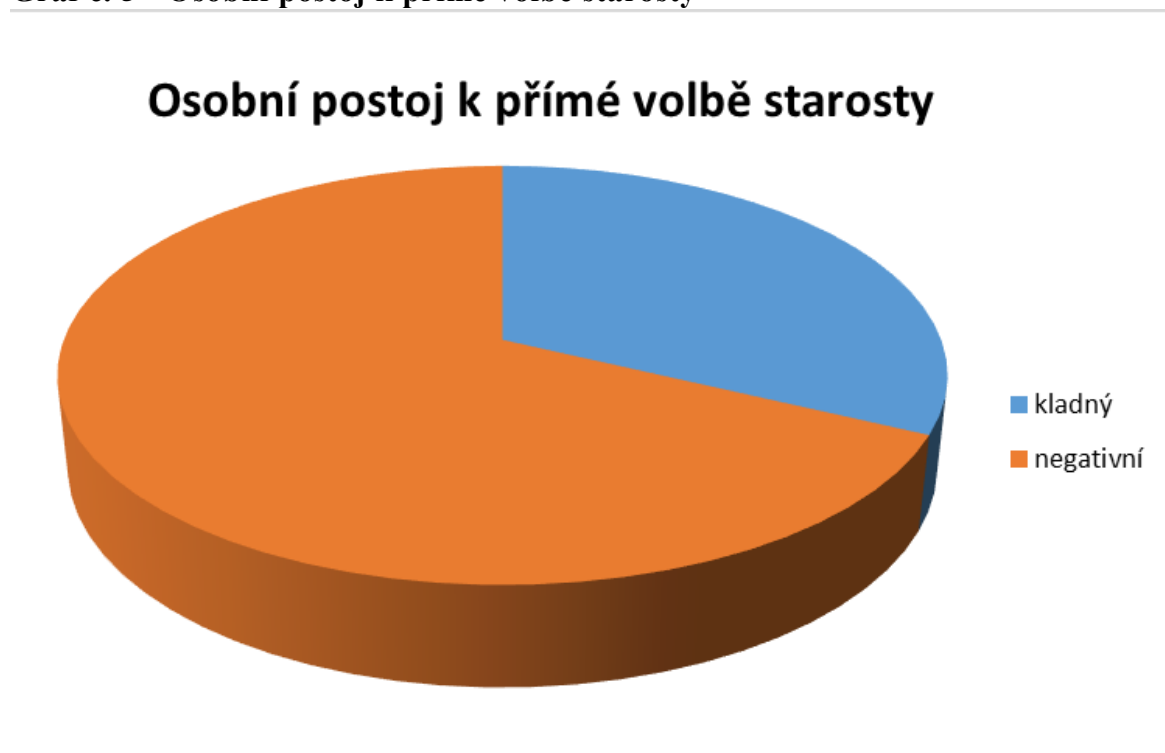
Otázka č. 5 - Váš postoj k přímé volbě starostů je?

Tabulka č. 6 - Osobní postoj k přímé volbě starosty

Osobní postoj k přímé volbě	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Kladný	5	4	9
Negativní	10	9	19

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 5 - Osobní postoj k přímé volbě starosty



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Otázka vztahující se k osobnímu postoji dotazovaného starosty k přímé volbě si kladla za cíl odhalit, jak na možnost zavedení přímé volby nahlíží dotčení starostové. Zjištění jsou zajímavá. Položená otázka souvisí s otázkou č. 6, která

zjišťovala, jaká případná rizika jsou z pohledu dotazovaného spojena s přímou volbou starosty.

Z celkového počtu 28 dotazovaných jich 19 uvedlo, že jejich postoj k zavedení přímé volby starosty je negativní. Pouze u 9 dotazovaných je postoj k přímé volbě kladný. Pokud si uvědomíme, že průzkumného šetření se v převážné míře (20 starostů) zúčastnili starostové malých obcí, a právě pro malé obce by měla být určena přímá volba starosty a naproti tomu 19 dotazovaných starostů uvedlo, že k přímé volbě mají negativní postoj, znamenalo by to, že sami starostové malých obcí o přímou volbu nemají nikterak extrémní zájem.

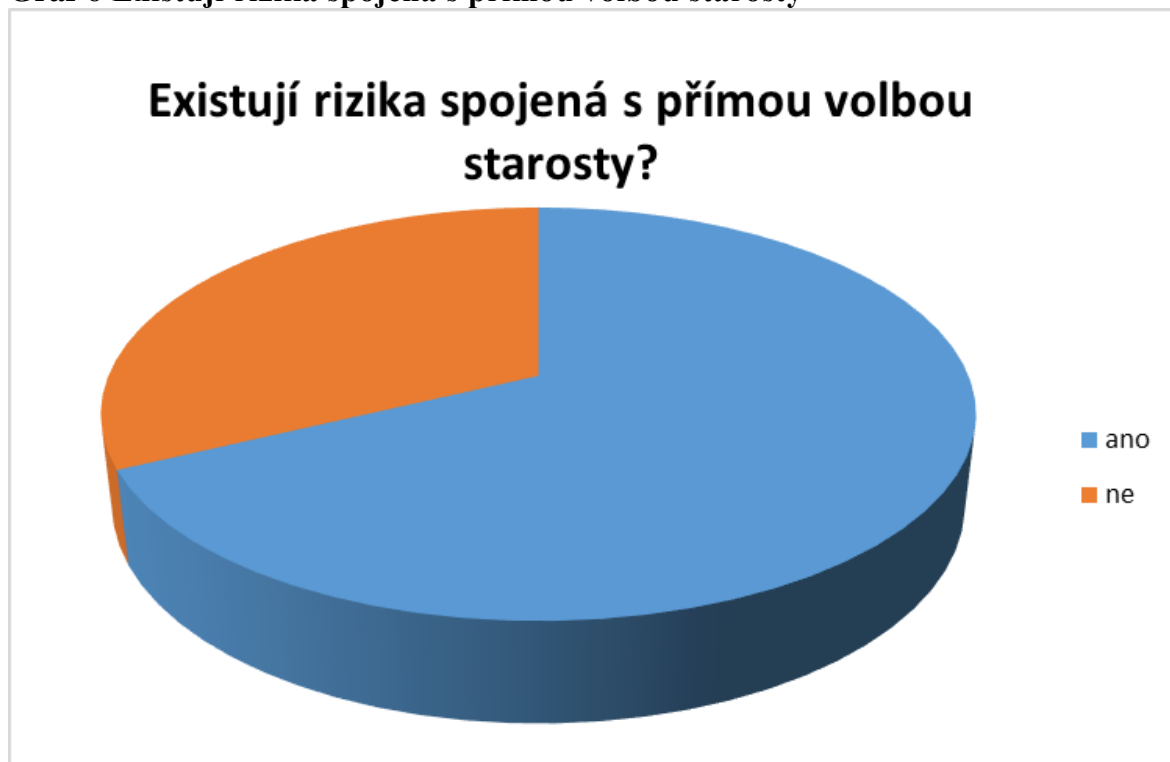
Otázka č. 6 - Jsou s přímou volbou starosty dle Vašeho názoru spojena nějaká rizika?

Tabulka č. 7 - Existují rizika spojená s přímou volbou starosty?

Rizika přímé volby	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Ano	9	10	19
Ne	6	3	9

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf 6 Existují rizika spojená s přímou volbou starosty



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Většina dotazovaných starostů ve svých upřesněních k této otázce uváděla následující názory:

Starosta nemusí nic prosadit, když většina zastupitelů bude z opozice. Osoby bez znalosti vedení obce a fungování obce. Nejvyšší počet hlasů neznamená nejlepší kvalifikaci pro řízení obce. Nerovná soutěž v předvolební kampani (movitější kandidát má výhodu). Starosta musí mít pro ideální stav v zastupitelstvu oporu a podporu, a to se v mnoha případech stát nemusí. Odborná nezpůsobilost. Politické tlaky. Nekonzistence starosta versus zastupitelstvo ve směřování obce. Spory při rozhodování o důležitých věcech, když bude starosta z jiného politického uskupení. Pokud budou starosta a zastupitelstvo z opačných táborů a nebudou spolupracovat, promítne se to do zajista do života a dění v obci. Lidé budou zklamaní a otrávení a rozhodně to nepřispěje ke zvýšení jejich zájmu o participaci na komunální politice. Populismus a aktuální pobláznění voličů při volbě. Složení rady obce u větších obcí. Bude důležité zvolit správný systém přímé volby, aby přímá volba hlavně na malých obcích nepřinesla osobní nenávist a zlobu. Tím by se zmrazil rozvoj obce. Pokud by byla většina zastupitelů z řad opozice, zastavilo by to prakticky rozvoj obce. Neznalost kandidátů, zejména ve větších městech. Zvolení osoby, která nemá znalosti potřebné pro vedení a fungování obce. Starosta se může ocitnout v opozici a nemusí mít podporu většiny zastupitelstva obce. Vysoké náklady za zavedení přímé volby starosty, ale i samotnou realizaci komunálních voleb. Jak nastavit kontrolu starosty v případě, že byly rozšířeny jeho pravomoci, aby nemohlo docházet ke zneužívání postavení a pravomocí?

Položení této otázky souviselo s otázkou předchozí, která zjišťovala kladný či negativní postoj dotazovaného starosty k přímé volbě. V případě, že většina starostů (19 z 28) vyslovila negativní postoj k přímé volbě starosty, dalo by se předpokládat, že s tímto negativním postojem budou mít tito starostové spojení celou řadu rizik souvisejících s přímou volbou.

Z odpovědí na tuto otázku je zřejmé, že stejně jako v předchozí otázce i v tomto případě uvedlo 19 dotazovaných starostů, že se zavedením přímé volby starosty jsou spojena mnohá rizika, přičemž nejvýznamnější z nich starostové stručně uvedli v komentáři k této otázce, tak jak jsou uvedena výše. Naproti tomu 9 dotazovaných nedávalo do souvislosti žádná rizika spojená s přímou volbou starosty

Otázka č. 7 - Podkládáte způsob přímé volby starosty za jednu z možností vedoucí ke zvýšení zájmu občanů o veřejné záležitosti?

Tabulka č. 8 - Přímá volba starosty jako jedna z možností vedoucích ke zvýšení zájmu občanů o veřejné dění

Přímá volba=vyšší zájem	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Ano	6	5	11
Ne	9	8	17

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 7 - Přímá volba starosty jako jedna z možností vedoucích ke zvýšení zájmu občanů o veřejné dění



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Otázka týkající se přímé volby, jako možnosti zvýšení zájmu občanů o komunální politiku si kladla za cíl odhalit, zda dotazovaní starostové považují přímou volbu za prostředek, který by dokázal iniciovat zvýšení zájmu voličů o politické dění na komunální úrovni a přeneseně tak i participaci na rozhodování o záležitostech obce. Z celkového počtu 28 dotazovaných starostů jich 17 uvedlo, že zavedení přímé volby nepokládají za prostředek vedoucí ke zvýšení zájmu občanů o dění na místní politické scéně a o veřejné záležitosti jako takové. Naproti tomu 11 starostů uvedlo, že přímá volba by mohla vést ke zvýšení zájmu občanů o veřejné záležitosti.

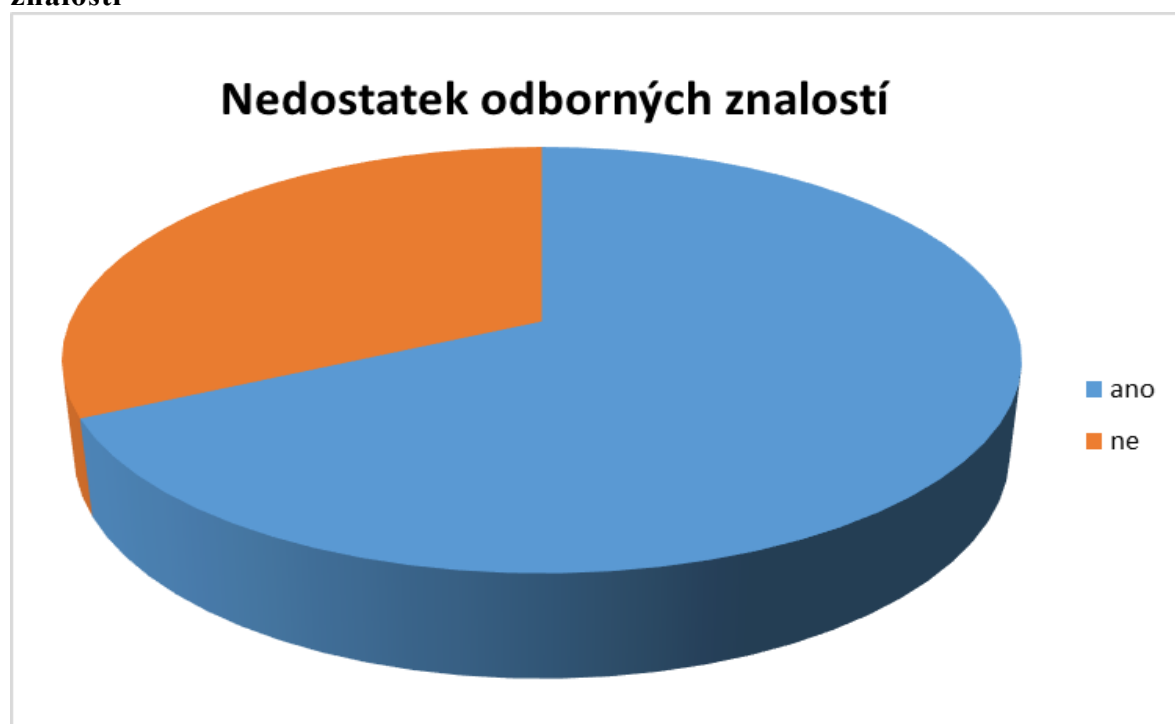
Otázka č. 8 - Myslíte si, že by v důsledku přímé volby starostů mohlo dojít k dosazování osob, u nichž by absentovaly odborné znalosti související s fungováním obce?

Tabulka č. 9 - Souvislost mezi přímou volbou starosty a nedostatkem odborných znalostí

Přímá volba a nekompetentnost	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Ano	10	9	19
Ne	5	4	9

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 8 - Souvislost mezi přímou volbou starosty a nedostatkem odborných znalostí



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Osmá otázka souvisela s odbornými znalostmi přímo volených starostů, které jsou z hlediska bezproblémového chodu obce nezbytné. Otázka tak měla odhalit, zda se dotazovaní starostové domnívají, že by mohlo docházet nezvolení kandidátů na post starosty, u nichž by zčásti či zcela chyběly znalosti, schopnosti a dovednosti nezbytné z hlediska fungování a bezproblémového chodu obce.

Z celkového počtu 28 dotazovaných jich 19 uvedlo, že se domnívá, že takováto situace by mohla nastat a mohlo by se stát, že by na post starosty byl dosazen

jedinec, který by neměl potřebné odborné ani jiné znalosti. Naproti tomu 9 starostů uvedlo, že nikoli.

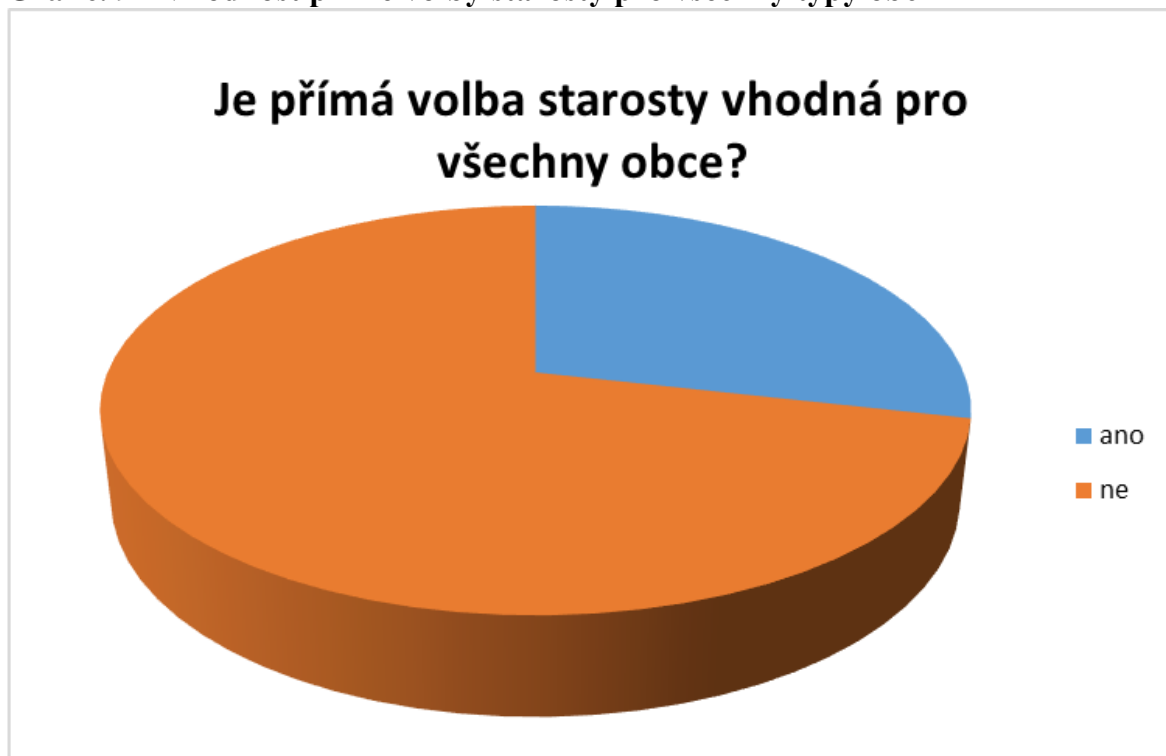
Otázka č. 9 - Myslíte si, že přímá volba by měla být zavedena v obcích všech kategorií (velikostí)

Tabulka č. 10 - Vhodnost přímé volby starosty pro všechny typy obcí

Přímá volba ve všech obcích	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Ano	5	3	8
Ne	10	10	20

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 9 - Vhodnost přímé volby starosty pro všechny typy obcí



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Případně uveďte, kterých obcí by se dle Vašeho názoru měla přímá volba týkat?

Upřesnění odpovědí na tuto otázku někteří starostové uvedli: 1 x odpověď obcí nad 1000 obyvatel, 1x obcí do 100 obyvatel, 1x obcí do 3000 obyvatel, 1x obcí do 5000 obyvatel. Zbytek odpovědí bez specifikace velikosti obce.

Položením této otázky v dotazníku byl sledován cíl zjistit, nakolik se starostové domnívají, zda je přímá volba starosty vhodná pro všechny obce bez rozdílu jejich velikosti, to znamená bez ohledu na počet voličů té či oné obce. U této otázky by bylo možné předpokládat, že odpovědi by mohly v podstatě korespondovat

s otázkami č. 5 a 6, které rovněž souvisely s vyjádřením osobního názoru na zavedení přímé volby, tedy se subjektivním hodnocením z pohledu dotazovaného starosty.

Z odpovědí na tuto otázku vyplynulo, že pouhých 8 starostů se domnívá, že přímá volba by byla vhodná a bylo by ji možné aplikovat ve všech obcích bez rozdílu jejich velikosti. Naproti tomu většina dotazovaných uvedla, že se nedomnívá, že by přímá volba byla vhodná pro obce všech kategorií (velikostí).

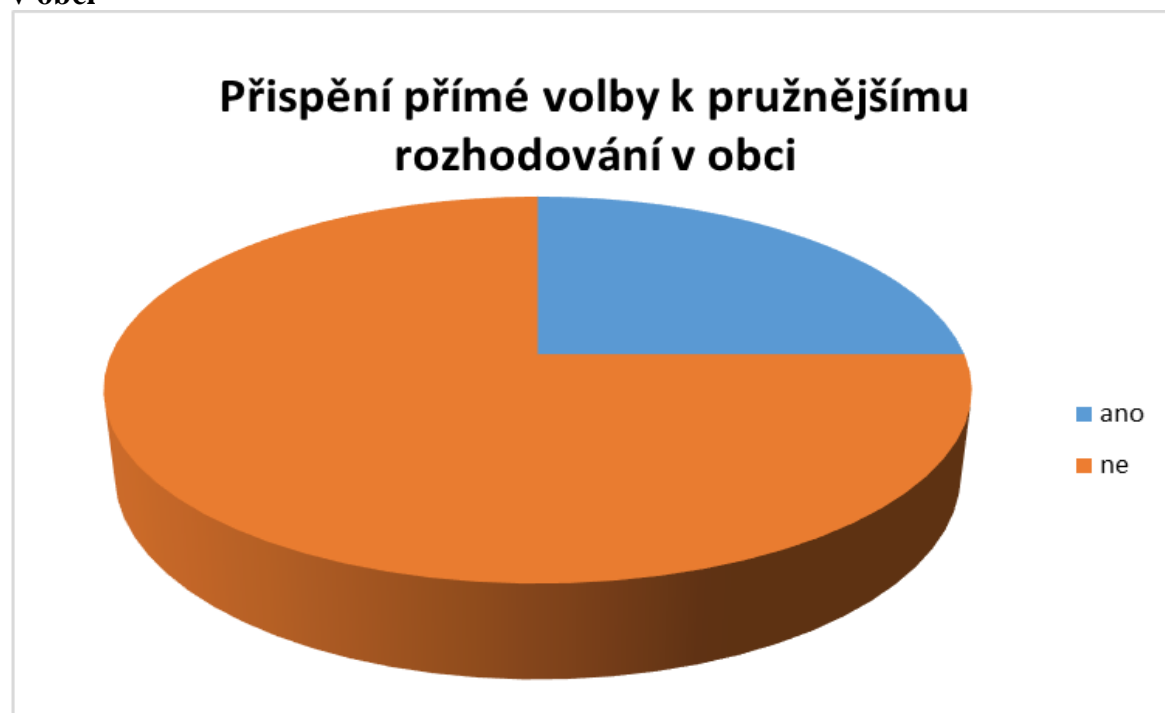
Otázka č. 10 - Domníváte se, že by přímá volba starosty mohla přispět k pružnějšímu rozhodování o otázkách týkajících se například rozvoje obce (k posílení pravomocí)?

Tabulka č. 11 - Možnost přispění přímé volby starosty k pružnějšímu rozhodování v obci

Přímá volba a pružnost rozhodování	ORP Vodňany	ORP Týn nad Vltavou	Celkem
Ano	4	3	7
Ne	11	10	21

Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Graf č. 10 - Možnost přispění přímé volby starosty k pružnějšímu rozhodování v obci



Zdroj: vlastní výzkum, vlastní zpracování

Smyslem této otázky bylo zjistit, jak dotazovaní starostové hodnotí přínos přímé volby pro případné zvýšení pružnosti při rozhodování o otázkách, které například souvisejí s rozvojem obce.

I v tomto případě se většina starostů vyjádřila negativně. Celých 21 z 28 dotazovaných uvedlo, že se nedomnívá, že by přímá volby starosty mohla nějakým způsobem ovlivnit či přispět k pružnějšímu rozhodování, které se týká například otázek souvisejících s rozvojem obce.

8.3 Shrnutí výsledků dotazníkového šetření

Na základě výše uvedených výsledků dotazníkového šetření, které bylo realizováno u celkem 28 obcí různých velikostí, spadajících do správních obvodů dvou obcí s rozšířenou působností a v porovnání s výsledky z rozhovorů se starosty slovenských obcí, kde již institut přímé volby starostů funguje od devadesátých let minulého století lze dovodit níže uvedené silné a slabé stránky, které z pohledu českých starostů institut přímé volby starosty vykazuje.

8.4 Silné a slabé stránky související s přímou volbou starostů

Již poměrně mnoho let se vedou sáhodlouhé diskuze o přímé volbě starosty obce a také o tom, která z možností je lepší, zda přímá či nepřímá volba starosty, a výsledek je, jak se zdá pravděpodobně stále v nedohlednu. Jedno je však jisté, obě varianty mají své klady i zápory, které je staví do protikladu. Stěžejní problém při vymezení silných a slabých stránek přímé volby spočívá zejména v subjektivním nahlížení na tuto problematiku. Co jeden považuje za silnou stránku či klad, může druhý pokládat za slabou stránku či nedostatek. Na tomto místě se jeví jako vhodné shrnout výsledky rozhovorů a dotazníkového šetření a pokusit se objasnit některé podstatné informace, získané při psaní této diplomové práce, a to jak teoretické, tak i praktické části, které by mohly přispět k ozřejnění problematiky přímé volby starostů, tak jak vyplynulo z průzkumného šetření. Výsledky budou shrnuty v podobě silných a slabých stránek.

8.4.1 Silné stránky

Zvýšení volební účasti je jedním z častých důvodů uváděných pro implementaci přímé volby starosty do českého právního systému. Mají-li občané obce možnost sami si zvolit svého čelního představitele, jedná se dozajista o velmi silně pozitivní stránku a v převážné většině obcí tato skutečnost opravdu může vést k nárůstu volební účasti, což však nemusí být vždy nutně pravidlem.

Česká republika se dlouhodobě potýká v rámci komunálních voleb s jednou z nejnižších volebních účastí, přičemž dochází k jejímu neustálému pozvolnému poklesu. V rámci posledních komunálních voleb, konaných v roce 2018, byla vykázána volební účast ve výši pouhých 47,34 %.¹⁸⁰ Nízká volební účast je tak velmi palčivým problémem a zvýšení zájmu voličů, občanů o dění v samosprávě prostřednictvím přímé volby starosty by znamenalo velmi pozitivní přínos pro územní samosprávu. Volební účast je úzce spjata s řadou dalších faktorů spojených s volbou starosty, přičemž na příčině mohou být některé další nevýhody spojené s nepřímou volbou, které budou zmíněny níže.

Přímý vliv občanů související s děním v obci je jedním z dalších faktorů, který je úzce spjat právě především s účastí občanů ve volbách. V situaci, kdy dojde k volbě starosty přímo, lze předpokládat, že se budou mít občané větší zájem o komunální politiku, následkem čehož by mělo dojít právě i ke zvýšení volební účasti v rámci komunálních voleb. I přes tu skutečnost, že v návaznosti na aktuální volební systém nemá nepřímo volený starosta příliš silné portfolio pravomocí, vystupuje stále v pozici osoby, která zastupuje obec navenek a zejména v případě malých obcí je to především on, s nímž občané nejčastěji komunikují a řeší různé situace. V takových případech se potom právě projevuje jejich nespokojenost s tím, že právě starosta stojící v čele obce, s nímž by měli řešit své záležitosti, není jejich favoritem a nemají v jeho osobu důvěru. V případě, že by aplikace institutu přímé volby s sebou nesla také možnost odvolat přímo voleného starostu obce prostřednictvím rozhodnutí učiněného občany, například v podobě referenda, jak je tomu v případě některých států, u nichž je přímá volba starosty již aplikována, bylo by možné

¹⁸⁰ Český statistický úřad. *Volby.cz. Volby do zastupitelstev obcí 05.10. – 06.10 2018*. [online]. [cit. 01-09-2020] Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1211?xjazyk=CZ&xid=1&xv=1&xdz=7&xnumnuts=0&xstat=1&xvyber=1>

předpokládat, že by mohlo dojít ke zvýšení zájmu o komunální politiku. Pokud by však mělo dojít k pouhému zavedení přímé volby bez možnosti uplatnění vlivu občanů na případné odvolání starosty z funkce, s největší pravděpodobností by to ke zvýšení zájmu občanů o komunální politiku nepřispělo. Aby mohlo dojít ke zvýšení zájmu občanů o lokální politiku, musí být občané do dění v obci vtaženi a musí se jim dostat pocitu, že mohou o něčem rozhodovat nebo se na rozhodování nějakým způsobem podílet či ovlivnit ho.

Zvýšení důvěry voličů lze pokládat za další pozitivní faktor přímé volby, neboli silnou stránku. Přímo volenému starostovi se dozajista dostává daleko větší důvěry ze strany voličů, což je bezesporu velkým pozitivním přínosem pro chod obce. V případě, že je starosta volen nepřímou, je logické, že se netěší tak silné důvěře. Je tomu tak především z toho důvodu, že si ho občané sami nevybrali, nezvolili ho do čela obce. Do čela obce byl nepřímou volený starosta zvolen na základě rozhodnutí zastupitelstva čili zprostředkovaně a mnohdy i s použitím různých nepřímých lichotivých praktik a handlování. Může také dojít ke vzniku situace, kdy je na místo starosty zastupitelstvem dosazen starosta, který je pouhou loutkou pro koaliční zastupitele a ti pak mohou poměrně snadno prosazovat svoje zájmy. Nežrádka se potom může stát, že hodnocení nepřímou voleného starosty ze strany občanů je až nepřiměřeně kritické a některá rozhodnutí učiněná starostou jsou pro ně zcela neakceptovatelná, a to dokonce i v případech, že se nejedná o rozhodnutí špatná či nevhodná, přičemž kdyby tato rozhodnutí učinil starosta, kterého by si občané sami přímo zvolili, neměli by s akceptováním stejných rozhodnutí problém. Výše uvedený postoj však není zcela správný, protože ať je již starosta volen prostřednictvím přímé či nepřímé volby, vždycky je osobou, která obec zastupuje navenek a je jeho prioritou činit ve vztahu k obci taková rozhodnutí, která on sám považuje za nejvhodnější. Nicméně takový je obraz české komunální politiky. Pokud si občané nemohou starostu zvolit sami a volí ho pouze občany zvolené zastupitelstvo, pak mají občané, voliči, více tendencí vyjadřovat k osobě a práci starosty svoji nespokojenost až kritičnost, pokud by však občanům byla dána příležitost vybrat si osobu starosty přímo, nespokojenost a kritika by byly o poznání menší.

Za další silnou stránku přímé volby lze považovat fakt, že by nemohla nastat situace, kdy by se starostou obce stala osoba, která by nezískala nejvyšší počet

hlasů. Otázkou k diskusi však zůstává skutečnost, proč by mělo k přímé volbě docházet jen u malých obcí. V malých obcích, kde se komunálních voleb neúčastní tak široké spektrum politických stran, ale kandidují spíše nezávislí kandidáti, a právě i za současného systému dochází nezřídka k naplnění přání voličů, co se týká osoby starosty. Proto by se jevilo jako logičtější zavést přímou volbu starosty bez rozdílu ve všech obcích, což by však některým na lokální úrovni pevně zakotveným stranám ve velkých městech nebylo nejspíš příliš vhod. Neboť v současnosti dochází nezřídka k situacím, kdy zastupitel, který získal mandát, odstoupí, popřípadě se mandátu vzdá a tím uvolní místo náhradníkovi kandidujícímu za tutéž stranu, hnutí či uskupení, zapsanému na téže kandidátní listině. V krajním případě lze takto odstupovat až po kandidáta, který by jinak neměl šanci se do zastupitelstva vůbec dostat. Tento mechanismus nelze v žádném případě považovat za správný, neboť do zastupitelstva se tak mohou paradoxně dostat i kandidáti s nejnižším počtem hlasů a takového kandidáta pak může zastupitelstvo ze svého středu zvolit za starostu a není pak divu, že takto zvolený starosta zcela postrádá podporu a zájem občanů. S tímto faktem logicky souvisí i chuť občanů účastnit se voleb. Účast ve volbách se pak pro občany jeví jako mrhání časem a marná snaha o prosazení změny.

Další silnou stránkou přímé volby je nutnost posílit pravomoci starosty, respektive vybalancovat rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány obce, to znamená mezi zastupitelstvo, radu a starostu. Nepřímo volený starosta má slabé spektrum pravomocí. I když je čelním představitelem obce, zastupuje ji navenek a je všem tak zvaně na očích, jeho pravomoci nejsou příliš rozsáhlé a k realizaci většiny rozhodnutí musí mít předem vyslovený souhlas rady či zastupitelstva obce. V případě, že by došlo ke změně volebního systému při volbě starosty obce z nepřímé na přímou, vyžadovalo by to nastavení změn v pravomocích a postavení jak starosty, tak i dalších orgánů obce. Pakliže by nastala pouhá výměna nepřímé za přímou, bez provedené úpravy v pravomocích orgánů obce, tak aby fungovaly jako systém brzd a protiváh, nebylo by to zcela jistě dobré řešení.

8.4.2 Slabé stránky

Jednou z nejčastěji diskutovaných slabých stránek a nesporných nevýhod implementace přímé volby je nárůst nákladů vynaložených na přípravu a realizaci komunálních voleb, respektive volbu starosty. Avšak do doby, než bude stanoven princip a mechanismus přímé volby starosty je zbytečné vést jakoukoli polemiku. Rozhodující je v tomto případě výběr volebního systému, pokud by byl zvolen dvoukolový volební systém, byl by tlak na finanční nákladnost markantnější, u jednokolového volebního systému by zvýšení nákladů nebylo pravděpodobně tak dramatické. Zvýšení nákladů by rovněž představovalo odstupování starostů v rámci volebního období, protože by muselo dojít k realizaci voleb starosty nového, což by si vyžadovalo další náklady. V současnosti, pokud zastupitelstvo odvolá starostu nebo starosta skončí ve funkci z jakéhokoli jiného důvodu, provede zastupitelstvo volbu nového starosty ze svého středu na svém zasedání. Otázka zvýšených nákladů by rovněž mohla souviset s rozhodnutím, zda by přímo volený starosta musel ve funkci setrvávat vždy jako uvolněný pro výkon funkce.

Ke slabým stránkám přímé volby starosty rozhodně také patří riziko nespolupráce orgánů obce se starostou. Pokud by byl zaveden institut přímé volby, mohla by nastat situace, že by byl zvolen starosta, který bude členem jiného politického uskupení, strany či hnutí nebo bude prosazovat jiný program rozvoje obce než ten, který bude v zájmu většiny zastupitelů, takovýto stav by pak mohl vyústit ve vzájemné soupeření a blokování některých rozhodnutí, což by bylo k neprospěchu bezproblémového fungování komunální politiky. Najít optimální řešení pro toto úskalí se zdá být velmi složité, protože pravomoci starosty a zastupitelstva by měly být vždy nějakým způsobem provázány, alespoň co se týká rozhodování o nejdůležitějších záležitostech obce, aby nemohlo docházet ke zneužívání pravomoci toho či onoho orgánu obce.

Jestliže k silným stránkám přímé volby starosty patří rozšíření pravomocí starosty, pak s těmito rozšířenými pravomocemi souvisí slabé stránky v podobě hrozícího nebezpečí, že by mohlo docházet ke zneužívání příliš širokých pravomocí. Důležité by bylo nastavit účinnou kontrolu starosty jako monokratického orgánu. V případě, že by měl některý z orgánů obce neomezené pravomoci kontroly rozhodnutí učiněných starostou, mohlo by na straně druhé snadno docházet k záměrnému zneužívání této neomezené pravomoci kontrolovat a tím vlastně blokovat rozhodnutí

učiněná starostou. Nastavení účinné kontroly jednotlivce je poměrně složitou otázkou. Jednak by takovýto mechanismus neměl příliš zbytečně zatěžovat a omezovat jednotlivce, avšak měl by dostatečným způsobem zabezpečit, aby kontrola byla dostatečně účinná, aby nemohlo ze strany jednotlivce docházet ke zneužívání jemu svěřených pravomocí a případnému poškozování zájmů obce.

Další slabou stránku přímé volby je možné spatřovat v nedostatečných kompetencích přímo zvoleného starosty. Přímou volbou může být na post starosty zvolen příjemně vyhlížející kandidát se skvělým vystupováním, avšak jeho odborné předpoklady, znalost zákona o obcích a praktičnost jsou mizivé a tím je pro výkon funkce nepoužitelný. Mohlo by rovněž dojít k situaci, že kandidovat bude pouze jedna osoba a tím by došlo k faktickému popírání možnosti volby, přičemž jediný kandidát by právě nemusel mít dostatečné kompetence a předpoklady pro řádný výkon funkce starosty. Na straně druhé doposud využívanou nepřímou volbu lze považovat za výhodnější. Strany předkládající kandidátní listiny mívají o svém kandidátovi jasno a tento zpravidla stojí jako lídr strany na čele kandidátní listiny a jako takový je považován za kandidáta na starostu. Ve většině případů se jedná o osobu, o jejíchž schopnostech potřebných pro řádný a bezproblémový výkon funkce starosty nelze pochybovat, neboť mu nechybí inteligenční ani vzdělanostní předpoklady.

Za slabou stránku lze rovněž pokládat i do právního řádu zakotvenou možnost odvolat přímo voleného starostu. Možnost odvolání by se mohla stát prostředkem při vyřizování si osobních účtů a antipatií. Osoba chovající zášť vůči přímo zvolenému starostovi by mohla zorganizovat petiční akci pro odvolání starosty, což by se mohlo negativním způsobem promítnout do fungování komunální politiky. Přičemž zavedením přímé volby by mohlo snadno dojít k uplatnění takovýchto nekalých praktik.

9 Závěr

V České republice je již od 90. let minulého století diskutována otázka možnosti zavedení přímé volby starosty. O tom, že se jedná o poměrně složitou záležitost, svědčí nejen mnohaleté diskuze na toto téma, ale také nejednotnost názorů na tento institut a možnost jeho implementace do českého právního řádu. To, co v jiných zemích již po mnoho let funguje, u nás stále na svůj nástup na scénu čeká. Podle Analýzy Ministerstva vnitra ČR¹⁸¹ by Česká republika při zavedení přímé volby starostů měla vycházet především z praxe Slovenské republiky. S ohlednutím ke Slovenskému modelu veřejné správy je možné uvažovat nad tím, že naši východní sousedé do jisté míry uplatňují oddělený model veřejné správy, v rámci, kterého není vyloučen přenos výkonu státní správy na samosprávné orgány, a to zejména v těch situacích, kdy lze tento přenos výkonu považovat za smysluplný a hospodárný. Výkon přenesené působnosti je na Slovensku však považován za do určité míry rizikový, neboť může způsobovat oslabování nezávislosti územní samosprávy, proto slovenské obce vykonávají v převážné míře samosprávnou činnost. Navzdory společné minulosti mezi Českou a Slovenskou republikou existují v tomto smyslu podstatné odlišnosti, které by mohly představovat pro zavedení a fungování přímé volby starostů v České republice zásadní vliv.

Komunální politika se dotýká bezesporu každého občana a to bez rozdílu jestli se o ni zajímá či nikoli nebo jeli ochoten se na její realizaci podílet či nikoli.

Předkládaná práce si proto kladla za cíl zjistit, jak starostové českých obcí nahlíží na možnost zavedení přímé volby starosty v českých podmínkách a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v porovnání se zkušenostmi slovenských kolegů.

Za účelem dosažení uvedeného cíle byla formulována hlavní výzkumná otázka:

„Jaký přínos z hlediska postavení a pravomocí starostů v podmínkách české územní samosprávy představuje přímá volba starosty?“

Z provedeného průzkumného šetření vplynuly níže uvedená zjištění, která pomohou na samý závěr práce odpovědět na hlavní výzkumnou otázku a přispějí k hodnocení naplnění cíle.

Zavedení přímé volby starostů by se u nás mohlo zdát realizovatelnější v případě, že by u obcí došlo k oddělení výkonu samosprávy a státní správy, avšak bylo by zapotřebí provést

¹⁸¹ Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza zavedení přímé volby starostů*. 2011. [online]. [cit. 01-09-2020] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>

další reformu veřejné správy. Zavedení institutu přímé volby starostů by mohlo znamenat další zvýšení tlaku směrem ke státní správě, než tomu bylo doposud. Je tedy třeba si položit otázku, zda přímá volba starostů by stála za reformní kroky veřejné správy. Uvedené skutečnosti lze pokládat za jeden z faktů, který svědčí v neprospěch zavedení přímé volby starostů v českých podmínkách.

Pro případ, že by se možnost instalace přímé volby starostů a primátorů měla v České republice stát realitou, bylo by zapotřebí vypořádat se nejdříve s řadou nevyjasněných otázek, jednou z takovýchto otázek je nevyhnutelná úprava legislativy. V souladu s Ústavou ČR je obec spravována zastupitelstvem, což znamená, že současný systém veřejné správy staví na principu zastupitelské demokracie, pro niž je charakteristickým rysem kolektivní odpovědnost a sdílení pravomocí. Pro případ zavedení přímé volby starostů by tak muselo nutně dojít jednak ke změně Ústavy ČR, ale i další řady zákonů. Rovněž by bylo nezbytné zásadním způsobem upravit kompetence orgánů obce, zejména zastupitelstva, rady a starosty, a to nejen co do stanovení jejich obsahu, ale i co do rozsahu, aby byly eliminovány případné střety v pravomocích uvedených orgánů obce. Nutná by byla také diskuze týkající se případného rozšíření pravomocí a kompetencí starosty a v souvislosti s tím i zvýšení odpovědnosti starosty za učiněná rozhodnutí. Na straně druhé by bylo možné zachovat starostům dosavadní kompetence. V případě, že by byl zaveden institut přímé volby starosty a starostům by byly ponechány dosavadní pravomoci a kompetence, skýtala by se v tomto případě otázka, zda by přímá volba neztrácela význam, a to především z toho důvodu, že podporovatelé přímé volby si od tohoto institutu především slibují to, že přímo volený starosta bude mít snazší pozici při prosazování svých návrhů a volebního programu.

V návaznosti na rozšíření pravomocí je také možné si klást otázku, budou-li starostové vůbec o širší pravomoci a s nimi spojenou daleko větší odpovědnost stát. Může se tak zdát, že přímá volba starosty není tou nejdůležitější otázkou, ale jako důležitější se může jevit míra rozšíření kompetencí přímo voleným starostům. Další otázkou k řešení je problematika mechanismu odvolání starosty, protože pokud by došlo k zavedení přímé volby, odvolání starosty zastupitelstvem, tak jak je tomu u nás doposud, by za nově vzniklé situace zcela postrádalo smysl. Při čerpání ze znalostí slovenské veřejné správy a ze zkušeností, které slovenští starostové s přímou volbou mají, lze konstatovat, že starosta se obtížně odvolává a kontroluje.

Institut přímé volby starostů je předkládán jako lék pro řešení nezájmu voličů, občanů spolupodílet se a účastnit se při samosprávě obce. Pokud by byl starosta přímo kontrolován občany, svými voliči a ti by měli možnost starostu prostřednictvím referenda odvolat, stálo by za uváženou, byla-li by takováto kontrola dostačujícím prostředkem. Analýza zavedení institutu přímé volby starostů v České republice uvádí možnost odvolat starostu obce občany jako jednu z alternativ, s poukázáním na skutečnost, že na Slovensku již tato možnost v praxi funguje, podmínkou je, aby nejméně 30 % oprávněných voličů podalo zastupitelstvu obce petici za odvolání starosty a povinností zastupitelstva je následně vyhlásit příslušné referendum. Spornou by se mohla stát situace, za níž by starosta, který by disponoval rozšířenými pravomocemi, osobně rozhodoval o nejpodstatnějších, například majetkových otázkách a jeho kontrola by nebyla téměř možná. Na straně druhé, v případě, že by starosta nedisponoval širšími pravomocemi, než je tomu doposud, pak by přímá volba do jisté míry opět postrádala smysl. V případě přímo volených starostů by mohlo také častěji docházet k situacím, kdy by starosta a obecní zastupitelstvo nebyli schopni spolupracovat a kooperovat, což by v konečném důsledku mohlo znamenat zbrzdění chodu a rozvoje obce. V současnosti je v České republice starosta volen ustavujícím zastupitelstvem a pro jeho volbu je nezbytná nadpoloviční většina hlasů všech zastupitelů, to znamená, že má také jejich podporu, pokud o jejich podporu přijde, může ho zastupitelstvo odvolat. V případě, že by docházelo k volbě starosty v samostatných volbách, oddělených od volby zastupitelstva, mohla by nastat situace, že starosta potřebnou podporu mít nebude. I pro takovéto případy by bylo zapotřebí nalézt vhodná řešení. Uvedené důvody vedou k myšlence, že by se mohlo zdát jako vhodnější setrvání u modelu kolektivního rozhodování, který by bylo možné dále vhodným způsobem modifikovat a zdokonalovat, a to především z toho důvodu, že princip kolektivního rozhodování lze považovat za poměrně demokratický a přiměřený. Dalším problémem by mohla být otázka nárůstu finanční náročnosti, která by souvisela nejen s realizací samotných voleb, ale i s přímým výkonem funkce starosty obce, a to především s ohledem na tu skutečnost, že pokud by byly rozšířeny pravomoci starostů, mohlo by současně také dojít k situaci, že by vzrostla kategorie starostů, kteří by byli pro výkon této funkce uvolnění.

Další otázkou, která vyvstává v případě zavedení přímé volby starostů, je stanovení velikosti obcí, v nichž by mělo k přímé volbě starostů docházet. To znamená rozhodnout o tom, zda by institut přímé volby měl být zaveden pro všechny obce a města v České republice, bez ohledu na jejich velikost nebo, zda by se přímá volba starosty měla dotýkat

pouze některých obcí, například obcí do 1500 obyvatel, popřípadě i menších. Zastupitelstvu obce by přináleželo rozhodování o klíčových záležitostech, starostovi obce by potom přináleželo rozhodování o ne příliš složitých záležitostech. I v tomto případě je pak opět možné klást si otázku, jak velikých obcí by se měla přímá volba dotýkat, kde by měl být stanoven předěl.

Cílem předkládané práce bylo zjistit, jak starostové českých obcí nahlíží na možnost zavedení přímé volby starosty v českých podmínkách a s tím spojené rozšíření jejich pravomocí v porovnání se zkušenostmi slovenských kolegů a společně s tím nalezení odpovědi na hlavní výzkumnou otázku „Jaký přínos z hlediska postavení a pravomocí starostů v podmínkách české územní samosprávy představuje přímá volba starosty?“

Z výše uvedeného je možné se domnívat, že v současné době se zavedení mechanismu přímé volby starostů nejeví jako příliš vhodné, protože analýza, provedená v rámci předkládané práce odhalila více slabých stránek, které by bylo nutné jednak v souvislosti s mechanismem přímé volby starostů, ale i s jejich následným působením řešit. Přestože představitelé slovenské místní samosprávy spatřovali v tomto institutu mnohem více silných stránek než těch slabších, zástupci české místní samosprávy se s jejich názory příliš neztotožňovali a v přímé volbě starostů převážná většina dotazovaných starostů spíše spatřovala více slabých stránek než těch silných.

Je možné uvažovat o skutečnosti, že pro Českou republiku ještě neuzrál ten správný čas, pro zavedení této změny. Ministerstvem vnitra byly sice vypracovány některé analýzy, které v konečném výsledku doporučovaly převzetí slovenského modelu, avšak tento se ne zcela jednoznačně slučuje s podmínkami veřejné správy v České republice.

Cíl předkládané práce se tak plně podařilo naplnit.

10 Seznam použitých zdrojů

Literatura:

1. BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4
2. BERNARD, J., KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M., VOBECKÁ, J. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON, 2011. 236 s. ISBN 978-80-7419-069-8
3. ČMEJREK, J, ČOPÍK, J. *Veřejná správa*. 1. vyd. České Budějovice: Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, 2016. 127 s. ISBN 978-80-7394-578-7
4. DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost: příručka pro uživatele*. 3. vyd. dotisk. Praha: Karolinum, 2002. 374 s. ISBN 80-246-0139-7
5. HENDL, J.: *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. 4. přepracované a rozšíření vyd. Praha: Portál, 2016. 440 s. ISBN 978-80-262-0982-9
6. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3
7. CHRÁSKA, M. *Metody pedagogického výzkumu*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. 272 s. ISBN 978-80-247-1369-4
8. CHRÁSKA, M., KOČVAROVÁ, I. *Kvantitativní design v pedagogických výzkumech začínajících akademických pracovníků*. 1. vyd. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta humanitních studií, 2014. 110 s. ISBN 978-80-7454-420-0
9. KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1
10. KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
11. KOUDELKA, Z. a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. dopl. vyd. Praha. Linde. 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7
12. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6

13. LUKL, F. Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2018*. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2018. 207 s. ISBN 978-80-906843-2-4
14. MAN, V., SCHELLE, K. Základy ústavního práva. 3. doplnění a aktualizované vydání. Ostrava: KEY Publishing, 2010. 238 s. ISBN 978-80-7418-068-2
15. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 5.4. 2017. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, kontroly a dozoru, 2017. 108 s. ISBN 978-80-87544-62-4
16. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 13. 2018. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, kontroly a dozoru, 2018. 52 s. ISBN 978-80-87544-82-2
17. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 12. 2016. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, kontroly a dozoru, 2016. 68 s. ISBN 978-80-87544-36-5
18. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 6.2. 3. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy kontroly a dozoru, 2018. 132 s. ISBN 978-80-87544-86-0
19. PRŮCHA, P. *Místní správa*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2
20. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vyd. Brno: Doplněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0
21. REICHEL, J. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 192 s. ISBN 978-80-247-3006-6
22. RYŠAVÝ, D., BERNARD, J. Velikost obcí – klíčová kontextuální proměnná. In RYŠAVÝ, D., ŠARADÍN, P. Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě. Praha: SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-042-1
23. Sdružení místních samospráv ČR. *Rukověť starosty – Práva a povinnosti obcí*. Moravská Ostrava: Nakladatelství ACCENDO, 2015. 208 s. ISBN 978-80-87955-01-7.

24. SOTOLÁŘ, J. *Samospráva obce – Obecné zřízení na Slovensku*. Košice: SOTAC, 2011. 317 s. ISBN: 978-80-89-446-23-0
25. SURYNEK, A., KOMÁRKOVÁ, R., KAŠPAROVÁ, E. *Základy sociologického výzkumu*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2001. 160 s. ISBN 80-7261-038-4
26. SVOBODA, I., SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*. 2. vydání. Ostrava: Key Publishing, 2007. 206 s. ISBN 978-80-87071-22-9
27. TEKELI, J., HOFFMANN, M. *Zákon o obecním zřízení – Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 776 s. ISBN: 978-80-8168-034-2
28. TEKELI, J. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve – Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7
29. TRELLOVÁ, L. *Ústanvoprávne aspekty územnej samosprávy*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 228 s. ISBN 978-80-8168-842-3

Právní předpisy:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>
2. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-2>
3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>
4. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2016-250>
5. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [online]. [cit. 29-12-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-250>
6. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-254>

7. Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-359>
8. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159>
9. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>
10. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>
11. Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí [online]. [cit. 02-05-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>
12. Ústavný zákon 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-460>
13. Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení [online]. [cit. 01-07-2020] Dostupné z: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-369>

Judikatura:

1. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008 [online]. [cit. 20-01-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/28Cdo3297/2008>
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.12.2006, č.j. Ans 9/2005-114. [online]. [cit.29-02-2020] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0009_3Ans_0500114A_p_revedeno.pdf
3. Nález Ústavního soudu ze dne 06.06.2006, sp. zn. Pl. ÚS 68/04. [online]. [cit. 29-03-2020]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-68-04>
4. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 [online]. [cit. 23-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/30Cdo3130/2005>
5. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. května 2009, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 [online]. [cit. 23-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/30Cdo3049/2007>
6. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. 2. 2005 [online]. [cit. 22-06-2020]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/25Cdo1319/2004>

Ostatní zdroje:

1. BŘEŇ, J. Pravomoci starosty obce. *Moderní obec*. 2011 [online]. [cit. 26-06-2020]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/pravomoci-starosty-obce/>
2. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů – počet obcí k 1. lednu 2019 [online]. [cit. 27-06-2020] Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/92010910/32019919003.pdf/3013631d-7727-4f05-b271-fcfd0bb0251a?version=1.1>
3. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Volby.cz. Volby do zastupitelstev obcí 05.10. – 06.10 2018. [online]. [cit. 01-09-2020] Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1211?xjazyk=CZ&xid=1&xv=1&xdz=7&xnumnuts=0&xstat=1&xvyber=1>
4. Ministerstvo vnitra ČR. Příspěvek na výkon státní správy na rok 2020. Příručka pro obce. [online]. [cit. 20-01-2020] Dostupné z: https://www.prispevekobce.cz/media/0/Prispevek_prirucka_pro_obce.pdf#page=4&zoom=100,90,66
5. Ministerstvo vnitra ČR. *Analýza zavedení přímé volby starostů*. 2011. [online]. [cit. 01-09-2020] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>
6. NETOLICKÝ, M. Je starosta skutečně neomezený vládce? *Moderní obec*., 2007 [online]. [cit. 26-06-2020]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/je-starosta-skutecne-neomezeny-vladce/>
7. SLOVENSKÁ REPUBLIKA. *Zoznam obcí SR*. 2020. [online]. [cit. 07-07-2020]. Dostupné z: http://www.sodbtn.sk/obce/statistika_obce.php
8. ŠTROSOVÁ, I. Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu. 13.05.2014. *Moderní obec*. [online]. [cit. 01-05-2020] Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>
9. TOMAN, P. *Trestněprávní odpovědnost zastupitelů*. 03.06.2016. [online]. [cit. 22.06.2020]. Dostupné z: <https://iustitia.cz/admin/uploads/file/2016-06-13-11-14-17-cl-judr-toman-spravni-pravo-3-2016.pdf>
10. VICHEREK, R. Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, č. 1, s. 121-134. [online]. [cit. 02-05-2020]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6660/6042>

11 Přílohy

Seznam tabulek:

Tabulka č. 1: Přehled počtu obcí v jednotlivých krajích (bez Hl. města Praha)

Tabulka č. 2: Počet obyvatel obce

Tabulka č. 3: Počet funkčních (volebních) období

Tabulka č. 4: Působnost starosty

Tabulka č. 5: Existence rady v obci

Tabulka č. 6: Osobní postoj k přímé volbě starosty

Tabulka č. 7: Existují rizika spojená s přímou volbou starosty?

Tabulka č. 8: Přímá volba starosty jako jedna z možností vedoucích ke zvýšení zájmu občanů o veřejné dění

Tabulka č. 9: Souvislost mezi přímou volbou starosty a nedostatkem odborných znalostí

Tabulka č. 10: Vhodnost přímé volby starosty pro všechny typy obcí

Tabulka č. 11: Možnost přispění přímé volby starosty k pružnějšímu rozhodování v obci

Seznam grafů:

Graf č. 1: Počet obyvatel obce

Graf č. 2: Počet funkčních (volebních) období

Graf č. 3: Působnost starosty

Graf č. 4: Existence rady v obci

Graf č. 5: Osobní postoj k přímé volbě starosty

Graf č. 6: Existují rizika spojená s přímou volbou starosty?

Graf č. 7: Přímá volba starosty jako jedna z možností vedoucích ke zvýšení zájmu občanů o veřejné dění

Graf č. 8: Souvislost mezi přímou volbou starosty a nedostatkem odborných znalostí

Graf č. 9: Vhodnost přímé volby starosty pro všechny typy obcí

Graf č. 10: Možnost přispění přímé volby starosty k pružnějšímu rozhodování v obci

Dotazník:

Vážená paní starostko, Vážený pane starosto,

chtěl bych Vás touto cestou požádat o vyplnění dotazníku, který slouží výhradně jako podklad pro mou diplomovou práci s názvem: „Postavení a pravomoci starosty v návaznosti na možnost přímé volby.“

Děkuji za ochotu

1. Velikost obce (počet obyvatel):
 - a) do 500 obyvatel
 - b) od 500 do 1000 obyvatel
 - c) nad 1000 obyvatel

2. Počet funkčních (volebních) období:
 - a) první
 - b) druhé
 - c) třetí a více

3. Působnost starosty:
 - a) uvolněný
 - b) neuvolněný

4. Je ve Vaší obci volena rada?

ANO NE

5. Váš postoj k přímé volbě starostů je:
 - a) kladný
 - b) negativní

6. Jsou s přímou volbou starosty dle Vašeho názoru spojena nějaká rizika?

ANO NE

Případně uveďte jaká:

7. Pokládáte způsob přímé volby starosty za jednu z možností vedoucí ke zvýšení zájmu občanů o veřejné záležitosti?

ANO NE

8. Myslíte si, že by v důsledku přímé volby starostů mohlo dojít k dosazování osob, u nichž by absentovaly odborné znalosti související s fungováním obce?

ANO NE

9. Myslíte si, že přímá volba by měla být zavedena v obcích všech kategorií (velikostí)?

ANO NE

Případně uveďte, kterých obcí by se dle Vašeho názoru měla přímá volba týkat:

10. Domníváte se, že by přímá volba starosty mohla přispět k pružnějšímu rozhodování o otázkách týkajících se například rozvoje obce (k posílení pravomocí)?

ANO NE

Otázky pro polostrukturované rozhovory:

1. Název obce
2. Velikost obce
3. Počet volebních období starosty
4. Jaký zastáváte názor v otázce „přímé volby starostů?“
5. V čem spatřujete pozitiva a v čem negativa přímé volby starosty? Co podle Vašeho názoru převažuje?
6. Ztotožňoval jste se před zavedením přímé volby s tímto způsobem volby starosty?
Proč ano či proč ne?
7. Řešil byste dnes něco jinak nebo se Váš názor nezměnil?