

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

MAGISTERSKÉ KOMBINOVANÉ STUDIUM

2014 – 2016

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Zdeněk Tesařík

PŘÍMÁ VOLBA STAROSTY OBCE

Praha 2016

Vedoucí diplomové práce: PhDr. Jiří Noha, Ph.D.

JAN AMOS KOMENSKY UNIVERSITY PRAGUE

MASTER COMBINED (PART TIME) STUDIES

2014 – 2016

DIPLOMA THESIS

Zdeněk Tesařík

Direct election of the mayor of the municipality

Prague 2016

The Diploma Thesis Work Supervisor: PhDr. Jiří Noha, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená diplomová práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použitých zdrojů.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Tvrdonicích dne 9. března 2016

Zdeněk Tesařík

Poděkování

Děkuji PhDr. Jířimu Nohovi, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a jeho cenné rady a připomínky.

Anotace

Diplomová práce se zabývá zavedením přímé volby starosty obce do právního systému České republiky. Dále je popsána charakteristika vymezující právní postavení starosty obce, včetně jeho vztahu k ostatním orgánům obce. Je zde také uveden systém volby starostů obcí ve vybraných zemích, postoje jednotlivých subjektů a Ústavy ČR k zavedení přímé volby starosty obce. V závěrečné části je popsána adekvátnost zavedení přímé volby starosty obce a zhodnocení.

Klíčová slova

Pravomoc, přímá volba, rada obce, starosta obce, územní samospráva, volební systém, zastupitelstvo.

Annotation

The diploma thesis deals with the introduction of direct election for the mayor of the municipality in the legal system of the Czech Republic. Further defining the characteristics described the legal position of the Mayor of the municipality, including his position in relation to other authorities in the community. There is also a system of election of mayors of municipalities in selected countries, the position of each of the entities and of the Constitution of the Czech Republic for the introduction of direct election of the Mayor of the municipality. In the final section the appropriateness of the introduction of direct election of the mayor of the municipality, and evaluation.

Keywords

Council of the municipality, electoral system, direct election, mayor of the municipality, municipal council, power, territorial government.

OBSAH

ÚVOD.....	8
1 POČÁTKY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	10
1.1 Ústavní základ územní samosprávy	13
1.2 Institut starosty	16
1.3 Zákonná úprava samosprávy obcí.....	20
2 STAROSTA OBCE A DALŠÍ ORGÁNY OBCE.....	23
2.1 Starosta a zastupitelstvo, rada obce	23
2.2 Obecní úřad, zvláštní orgány obce.....	28
2.3 Místostarosta	30
3 PRÁVNÍ POSTAVENÍ STAROSTY JAKO ORGÁNU SAMOSPRÁVY A SPRÁVY	31
3.1 Volba starosty v Evropě.....	32
3.2 Volba starosty ve Slovenské republice.....	34
3.3 Volba starosty v Rakouské republice	36
3.4 Starosta ve Francouzské republice.....	38
3.5 Volba starosty v Kyperské republice	39
3.6 Volba starosty ve Spolkové republice Německo	41
4 VOLBA STAROSTY ZASTUPITELSTVEM OBCE V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ	44
4.1 Zákonné požadavky pro volitelnost do funkce starosty.....	45
4.2 Profesní a osobní předpoklady starosty.....	46
5 MOŽNOST ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY OBCE V ČR	50
5.1 Volební systém pro přímou volbu starosty	51
5.2 Postoj zúčastněných subjektů k možnosti zavedení přímé volby starosty obce	54
5.3 Ústava České republiky ve vztahu k přímé volbě starosty obce	55
5.4 Anketa starostů obcí Mikroregionu Lednicko-valtický areál k přímé volbě starosty obce ...	57
6 POSOUZENÍ VHODNOSTI ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY OBCE.....	60
ZÁVĚR.....	62
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	65
SEZNAM TABULEK	69

ÚVOD

Patrně každý z občanů naší republiky se během svého života setká s potřebou využít služeb samosprávy, což mu umožní poznat fungování demokracie na lokální úrovni. I lidé, kteří nemají o politiku zájem, si minimálně uvědomí, kdo je v té době starostou obce. Zvláště v obcích a menších městech je starosta občany vnímán jako ten, který má řadu pravomocí a právě hlavně na něm záleží jakým způsobem je obec řízena. To se často také odráží i u voleb, kdy občané preferenčními hlasy vyjadřují svůj názor, kdo má být v obci příštím starostou. Ovšem často jsou pak po volbách rozčarováni a proto před každými komunálními volbami zesilují hlasy, které volají po přímé volbě starostů.

Bohužel realita postavení starosty v našem obecním zřízení je jiná. Většina lidí si myslí, že starosta přijímá zásadní rozhodnutí a jeho slovo je nejdůležitější. Ovšem starosta disponuje velmi omezenými pravomocemi, protože veškerá důležitá usnesení v obci přijímají jiné orgány a starosta tato rozhodnutí pouze prezentuje navenek, ač s nimi nemusí vždy souhlasit.

Cílem této diplomové práce je analýza možnosti zavedení přímé volby starostů v České republice. Případná změna obecního zřízení je velmi diskutovaným tématem už několik let. Velmi aktuální se stala opět v roce 2012, kdy vstoupil v platnost zákon umožňující přímou volbu prezidenta. Krok, který z části naboural zažitě politické stereotypy a konvence naší historie, přináší celou řadu otázek. Ty cílí především na pravomoci a mandát takto zvoleného představitele obce. Sílí taktéž společenská objednávka po větší angažovanosti a zodpovědnosti občanů na řízení obcí a měst, ve kterých žijí. V práci se budu snažit zohlednit většinu aspektů s přímou volbou spojených, zároveň nabídnu, jak popis současného stavu tak i možná východiska.

Téma jsem si zvolil především s ohledem na mé současné zaměstnání, už čtvrté volební období vykonávám funkci starosty obce. Jsem proto již několik let v každodenním kontaktu s občany i problematikou obecní samosprávy. Nabízím jiný úhel pohledu na legislativní změny volebního systému. Vnímám taktéž požadavky občanů na posílení jejich účasti na rozhodovacích procesech obce. Přímá volba klade

důraz na exekutivní roli, posiluje autoritu i postavení starosty. Nevýhodou je slabá vnitřní kontrola činností starosty a jistá závislost na zájmu občanů při účasti ve volbách.

První část diplomové práce je věnována současné zákonné úpravě samosprávy obce. Ta poslouží jako východisko možných změn. Konkretizací aktuálních problémů jasně vymezíme možnosti právní úpravy, které by byly navázány na přímou volbu starosty obce. Třetí kapitola nabízí příklady evropských zemí, kde přímá volba zcela nebo jako součást volebního celku už funguje. Konkrétně práce bude zaměřena na komparaci slovenského, rakouského, německého, francouzského a kyperského modelu. Závěr práce nastíní nutné ústavní změny spojené s přímou volbou starosty, zohlední postoje starostů vytipovaného územního celku u slovenských hranic a posoudí účelnost zavedení přímé volby starostů v České republice.

Údaje obsažené v práci, jsou čerpány z právních předpisů, odborné literatury, internetových odkazů a vlastní ankety. Úvod práce je zaměřen na vznik a vývoj veřejné správy, komunální politiky a samosprávy obcí, která byla čerpána z knižních publikací např. Komunální politika - Stanislav Balík, Obecná samospráva - Roman Kočí, Vývoj české veřejné správy – Karel Schelle, aj. Souvztažně se práce opírá o judikaturu zákona o obcích, volbách do zastupitelstva, Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod. Při srovnání přímé volby starosty obce v Evropských zemích byly použity zahraniční internetové odkazy. Závěr práce je zpracován podle odkazů na Ministerstvo vnitra, Svazu měst a obcí, Sdružení místních samospráv, kdy se s jejich postojem a vyjádření k přímé volbě starosty obce můžeme setkat v diskuzích či právních návrzích nejčastěji. Doufám, že pro čtenáře bude práce zajímavá a poslouží jako příspěvek k dané problematice a inspirací k dalšímu poznání.

1 POČÁTKY ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Samosprávu jakožto institut lze najít již v dávné historii, její kořeny lze zmapovat už ve starověkém Řecku. Dále je možné prvky samosprávy vysledovat ve středověku, kdy je možné vidět její předchůdce u organizování cechů či vedení měst. Celý tento historický vývoj ovlivnil současnou podobu územní samosprávy, tak jak je známa v současnosti. Na podobu samosprávy má také z hlediska historie vliv způsobu dělby moci v daném státě a v současnosti největší dopad na její podobu má průběh decentralizace.

Vývoj do roku 1918

Pokud jde o vývoj samosprávy na území dnešní České republiky je potřeba vrátit se do historie. Základy moderní správy byly položeny v době osvícenství. Během vlády Marie Terezie a následně jejího syna Josefa II. došlo k rozpadu feudálního absolutismu, kdy bylo na čas zrušeno i poddanství¹ a s ním tak ztratil opodstatnění starý správní systém. Dále se také státní správa profesionalizovala a od stále většího okruhu úředníků bylo vyžadováno získání právnického vzdělání. Oba výše zmínění panovníci omezovali moc stavů a správu centralizovali. Josef II. razil tezi, že úřadovat se má rychle, účelně a s co možná nejmenším počtem lidí. Jeho odkazem bylo sloučení politické a finanční správy do Spojené česko-rakouské dvorské kanceláře a reformní kroky k zemské správě, kdy byly zrušeny stavovské výbory a místo nich vznikla gubernia.²

Po smrti Josefa II. došlo k ústupu z jeho snad až příliš radikálních reforem a ústřední správa byla vrácena do podoby z konce vlády Marie Terezie. Byl zrušen spojený dvorský úřad a byla obnovena česko-rakouská dvorská kancelář a v oblasti zemské správy byly obnoveny stavovské zemské výbory, purkmistři a obecní reprezentanti zůstávali ve svém úřadě doživotně a definitivně se vytvořila podoba gubernií.³

¹ Roboty byla převedena na peněžní platbu.

² SCHELLE, K., a I. SCHELLEOVÁ. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 11-14. ISBN 80-868-6166-X.

³ HLEDÍKOVÁ, Z., J. JANÁK a J. DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007, s. 225. ISBN 978-80-7106-906-5.

Nástup absolutismu na konci 18. století znamenal opět změny ve státní správě. Znovu se spojila politická a finanční správa a došlo k provázání politické správy a soudnictví. Zrušena byla česko-rakouská dvorská kancelář a bylo vytvořeno direktorium, které ovšem nemělo dlouhého trvání a kancelář byla obnovena a spojena se soudnictvím a posléze byl zřízen dvorský úřad s kompetencí v politické správě, v soudnictví a ve všech finančních resortech. Poslední reforma ústřední správy na počátku 19. století definitivně oddělila politickou správu, finanční správu a soudnictví. Ještě také došlo ke změnám v organizaci krajské správy. Tato organizace státní správy položila základ modernímu uspořádání státu, který vznikl po roce 1848.⁴

Rok 1848 byl pro celou Evropu a tedy i pro Rakouské císařství, jehož součástí byla i dnešní Česká republika, rokem významným. Celou Evropou se přelila vlna revolucí, které předznamenaly emancipační snahy obyvatel jednotlivých států, kteří se chtěli také podílet na politické moci, kterou si do té doby pro sebe vyhrzovala pouze aristokracie a bohatá buržoazie. Absolutní monarchie tak měla být nahrazena monarchií konstituční. Národy, které byly součástí větších státních celků, pak také kladly důraz na větší míru autonomie.⁵

V Rakouském císařství znamenal rok 1848 prakticky vznik nové moderní samosprávy. Revoluce definitivně odstranila poddanství, v jejímž důsledku byla zrušena vrchnostenská správa. Císař pod dojmem revolučních událostí slíbil uskutečnění základních liberálních reforem, hlavně vyhlášení ústavy a dvorské úřady se měly změnit na ministerstva moderního typu.⁶

Císař Ferdinand I. Dobrotivý vyhlásil dne 25. dubna 1848 novou tzv. oktrojovanou Pillersdorfovou ústavu, tedy bez projednání v parlamentu a velmi silně centralistickou, která platila pouze pro rakouské země, země Koruny české a Halič. Základní moc měl spolu s panovníkem i říšský sněm, ovšem tyto pravomoci byly velmi omezené a zásadní záležitosti řešily orgány moci výkonné, jejíž hlavou byl císař a ponechával si

⁴ SCHELLE, K., a I. SCHELLEOVÁ. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. 2. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 14-16. ISBN 80-868-6166-X.

⁵ Tamtéž, s. 17.

⁶ BĚLINA, P. a J. POKORNÝ. *Dějiny země Koruny české II*. 6. vyd. Praha: Paseka, 1999, s. 87. ISBN 80-718-5258-9.

v ní značné pravomoci. Vznikl systém nezávislých soudů, které rozhodovaly jeho jménem. Ovšem tato ústava nebyla veřejností přijata a nikdy nevstoupila v platnost.

Po volbách v roce 1848 byl tedy úkol vypracovat ústavu novou. Do návrhu tzv. Kroměřížské ústavy se nedostal federalistický návrh Františka Palackého, dokument obsahoval rozdělení zákonodárné moci mezi dvoukomorový říšský sněm a sněmy zemské a císaři byla přisouzena výhradně moc výkonná.⁷ „Návrh vycházel z přirozenoprávního pojetí. Jeho tvůrci chápali základní občanská a politická práva jako přirozená, vrozená a nezcizitelná.“⁸ Také z hlediska obcí se v ústavě mluvilo o základních právech obce, zejména o „samosprávě svých záležitostí a vedení místního dozoru (policie).“⁹ Ovšem ani tato ústava nebyla přijata. Akceptována byla až ústava následující opět oktrojovaná, tzv. Stadionova ústava.

Prvním obecním zřízením a základem právní úpravy obcí byl prozatímní obecní zákon ze dne 17. března 1849, č. 170/1849 ř. z., který ve svém uvozovacím patentu stanovil zásadu: „Základem svobodného státu je svobodná obec.“¹⁰ V tomto zákoně byly již rozlišeny obce místní, okresní a krajské. V platnost ovšem vešla pouze ustanovení týkající se jen místních obcí. Jistě není bez zajímavosti, že tento zákon rozlišoval působnost obcí přirozenou i přenesenou, což lze považovat za základ budoucího dělení působnosti obcí.¹¹

Působnost přirozená znamená, že obec obstarává především své vlastní věci a „v této působnosti nemůže obec býti omezována mimo případy v zákoně předvídané.“¹² Přenesená působnost byla založena pouze zákonem a patřila k ní i soudní pravomoc obcí, tedy jejich starostů. Vztahovala se na přestupky proti zákonům a nařízením

⁷ SCHELLE, K. a J. TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 19. ISBN 978-80-7201-927-4.

⁸ Tamtéž, s. 20.

⁹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI WOLTERS KLUWER, 2009, s. 303. ISBN 987-80-7357-382-9.

¹⁰ Tamtéž, s. 303.

¹¹ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 136. ISBN 978-80-7400-049-2.

¹² HÁCHA, E. ed. et al. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV, S až T. Brno: Polygrafia, 1938. s. 2.

o místní policii a starosta mohl udílet tresty vězení. Dozor nad činnostmi obcí, jakožto územních samospráv, pak vykonávala státní správa.¹³

Po přijetí Ústavy z r. 1861 se stal ještě významnou právní úpravou rámcový říšský Zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862, č. 18/1862 ř. z., který vytvořil základy pro přijetí zemských obecních zákonů pro jednotlivé země císařství. Nejdříve byl přijat pro Slezsko, pak pro Moravu a až poté pro Čechy.¹⁴

Tedy až v 19. století lze začít hovořit o moderní samosprávě. Hlavně v souvislosti s tím, že právo na samosprávu bylo prezentováno jako přirozenoprávní nárok rovnocenný s jinými základními právy.

1.1 Ústavní základ územní samosprávy

Jak již bylo naznačeno výše vrchol právního řádu České republiky v oblasti samosprávy tedy tvoří Ústava ČR a samozřejmě také Listina základních práv a svobod, tedy ústavní zákon č. 2/1993 Sb., konkrétně pak čl. 9 odst. 1 a čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR. Ústava ČR garantuje právo na samosprávu v jednom ze svých úvodních ustanovení, tedy v čl. 8 a dále ho rozvíjí zejména ve své hlavě VII., což je čl. 99 a následující. Podstatou článku 8 je zaručení samosprávy územně správních celků, když je v něm jednoznačně uvedeno slovo „se zaručuje“.¹⁵

Ústava ovšem garantuje jen právo na samosprávu územní a nezmiňuje se o samosprávě profesní či věcné. To znamená, že prostřednictvím těchto ustanovení byla založena nerovnost mezi jednotlivými typy samospráv.¹⁶ Ústavní úprava územní samosprávy v ČR vychází ze tří východisek:

- první je spjat s úpravou základních práv a svobod jednotlivce zejména v Listině

¹³ PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, Vysokoškolské právnícké učebnice. 1998, s. 332. ISBN 80-7201-141-3.

¹⁴ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd.* Praha: ASPI WOLTERS KLUWER, 2009, s. 304. ISBN 987-80-7357-382-9.

¹⁵ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14. ISBN 978-80-210-5470-7.

¹⁶ Tamtéž, s.14.

základních práv a svobod,

- druhý souvisí se samotnou povahou obce a kraje jako určité definované pospolitosti, což lze demonstrovat prostřednictvím hlavy sedm Ústavy ČR,
- třetí pak představuje politický princip organizace veřejné moci a zakotvuje jej čl. 8 Ústavy ČR.¹⁷

Obecně je právo na samosprávu zakotveno v čl. 8 Ústavy ČR, kterým je zaručena samospráva územních samosprávných celků, obcí, ale i krajů. Česká republika má dvousložkový systém územních samosprávných celků. Obce tvoří jednu část a podle čl. 99 Ústavy ČR jsou základními územními samosprávnými celky. Druhou částí jsou kraje, které jsou stejným článkem Ústavy ČR vymezeny jako vyšší územně samosprávné celky. Součástí práva je také existence území obce a možnost rozhodování o jeho změnách.¹⁸ Konkrétně čl. 99 uvádí: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“¹⁹

Územní samosprávné celky jsou územním společenstvím občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon pak stanoví, kdy jsou správními obvody. Prostřednictvím čl. 100 odst. 1 je nepřímě počítáno s existencí územně správního členění, jehož úpravu svěřuje zákonu pro případ, že by se současně jeho jednotky kryly s územně samosprávným členěním. „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku. Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.*“²⁰

Dosud je v platnosti také zákon č. 36/1960 Sb. o územním členění státu ve znění pozdějších předpisů. Podle něj se území ČR dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy (§1).²¹ Od 1. 1. 2003 byly zrušeny okresní

¹⁷ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky* 1. 4. oprav. a doplň. vyd. Brno : Doplněk, 2003, s. 470. ISBN 1081-262-2003.

¹⁸ Tamtéž, s.248.

¹⁹ Čl. 99 zákona č.1/1993 Sb., *Ústava ČR* [online] zákony od centrum.cz, 2016[cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

²⁰ Čl. 100 zákona č.1/1993 Sb., *Ústava ČR* [online] zákony od centrum.cz, 2016[cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

²¹ Tamtéž, s. 246.

úřady, zmizel tak správní okresní celek, okresy jako územní (geografická) jednotka zůstaly zachovány.

Další články se pak věnují samotnému způsobu samosprávy. Článek 101 hovoří o tom, že občané nespravují obec přímo, ale prostřednictvím zastupitelského sboru. Výjimkou je v tomto případě pouze referendum. Stát pak má pravomoc zasáhnout do činnosti obce pouze v případě ochrany zákona. *„Obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*²² To znamená, že územní samosprávné celky jsou právnickou osobou veřejného práva, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy (státní správy a samosprávy). Jde o uměle vytvořený subjekt práva, jehož podstatu tvoří lidé, tedy občané obce. Občanství člověku vzniká narozením rodičům, s trvalým pobytem na území obce, nebo jeho přihlášením k trvalému pobytu v obci. Je to tedy svazek nucený, s nuceným členstvím.

Obec jako veřejnoprávní korporace má postavení jak veřejnoprávní, tak i soukromoprávní. V prvním případě je obec nadána veřejnou mocí a rozhoduje o právech a povinnostech adresátů veřejné správy a povinnosti vymáhá. Ve druhém případě může být obec nositelem stejných práv a povinností jako právnické osoby soukromého práva a prostřednictvím nichž vstupuje do soukromoprávních vztahů. Příkladem mohou být smluvní vztahy nájemní, či kupní.

Článek 102 upravuje dobu trvání mandátu a způsob volby zastupitelstva. Dále, že zastupitelstvo může působit pouze v mezích příslušného zákona a v rámci své působnosti může zastupitelstvo vydávat také obecně závazné vyhlášky (čl. 104).

²² Čl. 101 zákona č.1/1993 Sb., *Ústava ČR* [online] zákony od centrum.cz, 2016[cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

Článek 105 pak výslovně udává, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“²³

1.2 Institut starosty

Funkce starosty obce, který se stal reprezentantem obecního zřízení, vzniknul v českých zemích v souvislosti se zrušením poddanství a vrchnostenské správy, tedy také díky revoluci v roce 1848. Jak Pillersdorfova ústava, tak návrh Kroměřížské ústavy již obsahovaly nezadatelná práva obce, mezi která náležela svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění, činnost místní policie a další instituty.²⁴ Takto formulovaná práva se stala součástí i přijaté Stadionovy ústavy, která také rozlišuje územní samosprávné útvary na tři typy obcí - krajské, okresní a obce místní. Zároveň také stanovuje, jaké jsou jejich orgány, když správu místní obce obstarává obecní výbor a obecní představenstvo, které tvořil purkmistr a alespoň dva obecní radní.²⁵

Jak purkmistr obce, tak i ostatní orgány obce byly voleny na dobu tří let a pravomoci purkmistra spočívaly například ve svolávání řádných a mimořádných schůzí obecního výboru a provádění jeho usnesení, dále do jeho pravomoci patřila místní policie nebo částečně i pravomoc trestní. Schmerlingova ústava z roku 1861 nepřinesla žádné zásadní změny, jen již místo purkmistra hovořila o institutu starosty, který vystupuje v pozici reprezentanta obce voleného obecním výborem. Samotný starostenský úřad i ostatní funkce byly zpravidla čestné, ve velkých městech ovšem mohlo být vykonávání této funkce odměňováno, či jim mohl být přiznán stálý plat a stejně tak i jejich náměstkům.²⁶

²³ Čl. 105 zákona č.1/1993 Sb., *Ústava ČR* [online]. zákony od centrum.cz, 2016 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

²⁴ SCHELLE, K., a I. SCHELLEOVÁ. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 48. ISBN:80-86861-66-X.

²⁵ Tamtéž, s. 49.

²⁶ Tamtéž, s. 53-55.

Vývoj po roce 1918

Se vznikem samostatné republiky doznalo změny také obecní zřízení a samozřejmě i postavení starosty. Byla vydána novela k obecnímu zřízení č. 76/1919 Sb., ve které byla upravena organizace obecních orgánů. Bylo rozhodnuto, jakou podobu bude mít obecní zastupitelstvo, obecní rada, dále, že bude zachován institut starosty (popř. náměstků) a komisí. Obecní zastupitelstvo si ze svého středu mělo volit starostu a jeho náměstka, dále obecní radu, ve které byl starosta, jeho náměstek (či náměstci) a členové rady. Obecní rada, která fungovala pouze jako poradní orgán, byla přetvořena na usnášející se sbor, který se mohl usnášet o všech záležitostech jak vlastní, tak i přenesené působnosti, které nebyly vyhrazeny přímo obecnímu zastupitelstvu.²⁷

Další novinku v obecním zřízení přinesla změna volebního řádu obcí, tedy zákon č. 122/1933 Sb., kdy se jednalo o prodloužení volebního období obecních zastupitelstev na dobu 6 let a dále o podřízení územních korporací státní kontrole, protože volba starosty obecním zastupitelstvem musela být ještě potvrzena zemským úřadem. Nebyla-li volba potvrzena, jak starosta ani jeho náměstci nemohli nastoupit do úřadu a také nesměli v následujících třech letech být do této funkce zvoleni.²⁸ Pokud by zastupitelstvo nepotvrzeného starostu zvolilo znovu, tedy trvalo na své volbě proti vůli potvrzovacího orgánu, mělo být pak rozpuštěno a vyhlášeny nové volby. Funkce starosty se tedy stále více stávala součástí státního aparátu. Přenesená působnost obcí tedy náležela především starostům, kteří vystupovali jako výkonné orgány státní správy.²⁹

Po předválečných událostech se ve státní správě projevil proces fašizace i u nás. Období tzv. Druhé republiky bylo z hlediska obecní správy časem, kdy funkce starostů byli zbavováni zástupci levicových politických stran a jejich místa zaplňovali především členové Národní jednoty. Ovšem nebylo to jen nahrazování lidí, ale bylo také zasahováno přímo do obecní samosprávy. Byla zřízena funkce obecních tajemníků prostřednictvím Vládního nařízení č. 17/1939 Sb. a jejich hlavním úkolem byl výkon přenesené působnosti obcí, kdy ovšem ministerstvo vnitra mohlo rozhodnout, že

²⁷ SCHELLE, K. a I. SCHELLEOVÁ. *Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 170-171. ISBN:80-86861-66-X.

²⁸ Tamtéž, s. 333.

²⁹ Tamtéž, s. 308.

tajemník může zčásti nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce.³⁰ Obecní tajemník měl právo zúčastnit se s hlasem poradním schůzí obecního zastupitelstva, obecní rady i obecních komisí ve věcech, které patřily do působnosti těchto sborů nebo do působnosti starosty obce při výkonu jeho úřadu. Také mohl navrhnout, aby opatření nebo usnesení těchto orgánů bylo zrušeno, pokud by porušovalo zákon, překračovalo působnost, ohrožovalo blaho obce nebo jiný důležitý zájem státu.³¹

V období Protektorátu se pak projevovala v místní správě snaha postupně odstranit české starosty, rozpouštět celá zastupitelstva a nahrazovat je vládními komisaři německé národnosti, kteří měli jediný úkol a to zrychlit germanizaci místní správy.

Proces likvidace samosprávy a ničení autonomie obcí také přineslo uplatňování tzv. vůdcovského principu, což znamenalo, že všichni úředníci místní samosprávy byli jmenováni a završením pak bylo vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí. Toto nařízení dávalo pravomoc obecních orgánů tzv. úřednickým vedoucím, kteří v obcích s více než 3000 obyvateli měli veškerá oprávnění starostů a úřadovali pomocí technických úřednických náměstků.³²

Období po 2. světové válce

V poválečných letech začaly vykonávat působnost místních orgánů státní správy národní výbory, které nahradily orgány územní samosprávy.³³ Změna v samosprávě pak byla následně zakotvena v zákoně, když v Ústavě z 9. května 1948 jsou výslovně zmíněny právě národní výbory v čl. X, kde je uvedeno, že „*nositelem a vykonavatelem státní moci v obcích, okresích a krajích a strážcem práv a svobod lidu jsou národní výbory.*“³⁴

Pro stát to znamenalo, že výkon státní správy a samosprávy splynul. Systém národních výborů na všech stupních správy měl stejné organizační a funkční zásady

³⁰ SCHELLE, K. a I. SCHELLEOVÁ. Vývoj veřejné správy v letech 1848 - 1990. 2. vyd. Praha: Nakladatelství Eurolex Bohemia s.r.o., 2005, s. 163. ISBN:80-86861-66-X.

³¹ Tamtéž, s. 152.

³² Tamtéž, s. 341.

³³ Vládní nařízení č. 4/1945 o volbě a pravomoci národních výborů, § 2 odst. 3, § 3 odst. 3, § 4 odst. 3

³⁴ Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.I., Ústava ČSR, čl. X

a v rámci jejich organizace se uplatňovalo centrální řízení. Samotné národní výbory podléhaly vládě, dále vyššímu stupni národního výboru a jeho radě. Jejich orgány měly zajišťovat co nejširší zastoupení občanů. Ovšem tato proklamace byla pouze formální, protože skutečností bylo, že podléhaly politice vládnoucí komunistické strany a jejich členové byli odvolatelní. Územní samosprávné celky sice ještě nějakou dobu existovaly jako samosprávné veřejnoprávní korporace, ale později již působily pouze jako správní obvody. Statutární města z této úpravy zcela vypadla, ale správa velkých měst měla svoji specifickou organizaci národních výborů. Tento systém s určitými modifikacemi v průběhu doby vydržel více než čtyřicet let, tedy do roku 1990, kdy se započala obnova územní samosprávy.³⁵

Vývoj po roce 1989

Po roce 1989 došlo k systémové přeměně veřejné správy díky společensko-politickým změnám, které se v České republice (Československu) udály. Veřejná správa se začala koncipovat v moderním evropském pojetí jak organizačně, tak i funkčně. Reforma směřovala k tomu dosáhnout standardních parametrů veřejné správy ve smyslu, jak jsou obvyklé v okolních demokratických a právních státech Evropy. Což samozřejmě bylo také jednou z podmínek organizačního začlenění České republiky do Evropské unie.³⁶

Reforma místní správy začala položením ústavněprávního základu prostřednictvím ústavního zákona č. 249/1990 Sb., který měnil Ústavu z roku 1960. Byla v něm zakotvena místní samospráva na úrovni obcí. V čl. 86 odst. 1 Ústavy z roku 1990 pak bylo stanoveno, že „základem místní samosprávy je obec“.³⁷

V návaznosti pak byly přijaty další zákony, především zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, zákon

³⁶ PRŮCHA, P. *Správní právo: Obecná část. 7.* doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007, s. 184. ISBN 1081-207-2007.

³⁷ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. [cit.2016-02-28]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidí.cz/cs/1990-294/info>

č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze a zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, a ještě další související zákony.³⁸

Zrušeny bez náhrady byly krajské národní výbory, okresní národní výbory byly transformovány na státní okresní úřady a na úrovni obcí a měst byly obnoveny tradiční samosprávné orgány, jako bylo zastupitelstvo, rada a z dřívějšího předsedy se opět stal starosta.³⁹ Základní jednotkou územní samosprávy se tedy stala obec a územně vyšší úroveň tvořily okresní úřady jako orgány státní správy s všeobecnou působností. Tyto změny územní správy jsou dnes označovány jako první fáze územní reformy veřejné správy.⁴⁰

Samospráva na území České republiky je v současnosti vymezena prostřednictvím několika velmi důležitých dokumentů. Nejzásadnějším, či prvním zákonem právního řádu České republiky, je Ústava, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., a tu doplňují další zákony, z nichž lze za základní považovat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Jako důležitou lze také uvést Evropskou chartu místní samosprávy, což je dokument Rady Evropy a Česká republika jej přijala v květnu 1998. Evropa tímto dokumentem nastavila pravidla sjednocování místní samosprávy na určitých základních principech. Charta svou podstatou upravuje základní otázky postavení a poslání místní samosprávy a její ustanovení jsou již v případě České republiky promítnuty ve vnitrostátní zákonné úpravě.⁴¹

1.3 Zákonná úprava samosprávy obcí

Ústava České republiky účinná od 1. 1. 1993 zaručuje v článku 8 samosprávu územních samosprávních celků a stanovuje i rozčlenění České republiky na obce a kraje.

³⁸ HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 140. ISBN 978-80-7400-049-2.

³⁹ KOUDELKA, Z. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007, s. 80-81. ISBN 978-80-7201-665-5.

⁴⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo : Obecná část*. 7. doplň. a aktualiz. vyd. Brno : Doplněk, 2007, s. 184-185. ISBN 1081-207-2007.

⁴¹ Tamtéž, s. 199.

Obce tvoří základní územní samosprávné celky. Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Ty je možno měnit pouze se souhlasem zastupitelstva obce. Podmínky, kdy je možné obce slučovat, či rozdělovat jsou upraveny legislativou, nutností však je, že vzniklé obce musí mít minimálně 300 trvale žijících obyvatel, vlastní katastrální území a musí tvořit jeden celek. Kraje jsou vyššími územními společenstvími.⁴²

Základní principy obecní samosprávy jsou primárně zakotveny v Ústavě České republiky, dále jsou konkretizovány a podrobněji popsány v dalších zákonech, které pojednávají o obecních zřízeních, voleb do obecních orgánů, hospodaření obcí. Základním zákonem týkající se této problematiky je zákon č. 313/2002 Sb. o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 313/2002 Sb. o obcích, pojednává mimo jiné o soustavě obecních orgánů, kdy je stanoveno, že obec je samostatně řízena zastupitelstvem obce, dalšími orgány obce jsou potom rada obce, starosta, obecní úřad a další zvláštní orgány obce.

V historii došlo z hlediska samosprávy k velkému vývoji legislativy dotýkající se této problematiky. V roce 1990 byl přijat ústavní zákon č. 294/1990 Sb., který změnil a doplnil zákon č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR a upravil ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci. Vytvořením těchto zákonů došlo zároveň i k úpravě hlavy VII. Ústavy České republiky, čímž vznikl název „Místní samospráva“ a také došlo ke zkrácení délky volebního období národních výborů tak, aby bylo možné svolat řádné a demokratické volby do obecních zastupitelstev.

Zákony, které byly následně schváleny a přijaty, jedná se o zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, zákon ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, obnovily obecní zřízení, byla stanovena pravidla pro konání demokratických voleb do obecních zastupitelstev a vytvořena základní pravidla hospodaření obcí.

⁴² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky* (dále jen *Ústava*).

Po rozpadu Československé republiky a vzniku samostatné České republiky bylo v nové Ústavě a v článku 99 pojednáno o zřízení vyšších územních samosprávních celků- zemí, krajů. V roce 1996 došlo k faktickému zřízení krajů.

V roce 2000 došlo k novelizacím a vzniku nových zákonných limitů pro obce i kraje, změně zákonů týkajících se voleb do zastupitelstva- jedná se úpravy v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích, č. 129/2000 Sb., o krajích, č. 130/200 Sb., o volbách do zastupitelstev a krajů, atd. Díky novele zákona č. 128/2000 Sb., která nahradila a změnila zákon č. 313/2002 Sb., o obcích, došlo ke stanovení dozoru nad samostatnou působností obce.

2 STAROSTA OBCE A DALŠÍ ORGÁNY OBCE

Angažovanost a informovanost občanů v oblastech veřejné správy v posledních letech výrazně klesá. Ve společnosti vládne skepse a rozčarování z toho, že námitky obyčejných lidí politici a potažmo tedy i reprezentace veřejné správy neslyší. Přesto musí s jejími činiteli komunikovat. Jejich služby potřebují jako nutnou součást života občana. Mluvíme tady zejména o správní a finanční agendě obecních, městských a krajských úřadů.

Samostatnou kapitolou je pak osoba starosty, popř. starostky obce. Vnímání tohoto institutu se liší s ohledem na velikost dané obce či města. Zvláště pak na malých obcích a menších městech je tento post nesprávně spojován s neomezenými možnostmi a pravomocemi. Starosta je podle mnohých ten, který určuje směr rozvoje obce. Svůj názor o tom, jak by vedení obce mělo vypadat, mohou občané vyjádřit u voleb. Preferenčními hlasy pak dávají kandidátům své sympatie. Vysoký počet preferenčních hlasů však automaticky nezaručuje post starosty. Povolební koaliční vyjednávání mohou dopadnout úplně jinak. I proto v posledních letech sílí hlasy, které volají po přímé volbě starostů.

Většina lidí si myslí, že starosta přijímá zásadní rozhodnutí a jeho slovo je nejdůležitější. Opak je ale pravdou, tento reprezentant obce disponuje velmi omezenými pravomocemi, protože veškerá zásadní rozhodnutí v obci přijímají jiné orgány a starosta tato usnesení pouze prezentuje navenek, ač s nimi nemusí vždy souhlasit.

2.1 Starosta a zastupitelstvo, rada obce

Starosta a zastupitelstvo mají mezi sebou, co se fungování na obci týče, zcela zásadní vztah. Zastupitelstvo jedná jako společenství a starosta jako jednotný orgán, i když ve spoustě svých rozhodnutí potřebuje kontrasignaci místostarosty, zastupitelstva či rady, protože bez jejich schválení je řada dokumentů neplatných.

„Zastupitelstva územních samosprávných společenství jsou vrcholnými samosprávnými orgány.“ Postavení, vznik a funkce zastupitelstev upravuje Ústava, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle čl. 102 Ústavy jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.⁴³

Počet členů zastupitelstva se odvíjí od velikosti obce. Volební období je čtyřleté. Člen zastupitelstva může být každý občan, který splňuje následující podmínky:

- v den voleb je plnoletý
- je způsobilý k právním úkonům v plném rozsahu
- není ve výkonu trestu odnětí svobody
- nevykonává žádnou funkci neslučitelnou s funkcí zastupitele.⁴⁴

Zastupitelstvo je jediný orgán obce, který je zakotven v ústavě. Zastupitelstvo je voleno jako celek a nekonají se žádné doplňující volby jednotlivého člena. Obecní zastupitelstva volí starostu obce (popř. obecní radu). Zastupitelé se schází na veřejných jednáních minimálně čtyřikrát do roka, k odsouhlasení jakéhokoliv usnesení je potřeba souhlasu od více než 50% všech členů. Počet členů zastupitelstva je určen počtem obyvatel s trvalým pobytem v obci.

„Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samostatné působnosti a jsou mu vyhrazeny následující kompetence:

schvalování:

- *rozpočtu a závěrečného účtu obce, program rozvoje obce, účetní závěrku*

zřizování:

- *trvalých, dočasných peněžních fondů obce, příspěvkových organizací*
- *výborů, obecní policii*

⁴³ PAVLÍČEK, V. a kolektiv: *Ústavní právo a státověda, II. Díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s. 981. ISBN 978-80-87212-90-5.

⁴⁴ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

rozhodování mimo jiné:

- *založení nebo rušení právnických osob, vyhlášení místního referenda*
- *zřízení o názvech částí obce, názvů ulic a dalších veřejných prostranství*
- *nabytí a převodu nemovitých věcí, převod bytů a nebytových prostorů*

z majetku obce

- *poskytování věcných a peněžitých darů v hodnotě nad 20.000,-Kč a poskytování dotací nad 50.000,-Kč*
- *peněžitých a nepeněžitých vkladech do právnických osob*
- *zastavení nemovitých věcí a vydání komunálních dluhopisů.*⁴⁵

Mezi další důležité pravomoci zastupitelstva patří:

- *„vydávání obecně závazných vyhlášek,*
- *delegování zástupce obce na valnou hromadu a navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodní společnosti, ve které má obec majetkový podíl,*
- *volit a odvolávat z řad členů zastupitelstva starostu a místostarostu, další členy rady obce,*
- *určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni a výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva,*
- *udělovat a odnímat čestné občanství a ceny obce,*
- *navrhovat změny katastrálního území uvnitř obce,*
- *schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí.*⁴⁶

Starosta svolává zasedání zastupitelstva a zpravidla jej řídí. Zasedání je veřejné, což znamená, že přítomna může být každá fyzická osoba, neboť veřejnost se neomezuje pouze na občany obce.⁴⁷ O svolání zasedání zastupitelstva musí být dána informace nejméně 7 dní před zasedáním na úřední desce, pozvánka musí obsahovat místo, datum, čas a program zasedání. Předkládat návrhy k zařazení do bodu programu připravovaného zastupitelstva mají členové, rada obce a výbory.⁴⁸ Ze všech jednání zastupitelstva musí být pořizeny a archivovány zápisy, do kterých je možno

⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 84.

⁴⁷ HORZINKOVÁ, E., a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3.vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 166. ISBN 978-80-7390-459-6.

⁴⁸ Tamtéž, s. 167.

nahlédnout. Zastupitelstvo obce je povinno vydat jednací řád, který stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva.⁴⁹

Funkce člena zastupitelstva obce končí zánikem mandátu, který je upraven v §55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Podle tohoto zákonného ustanovení mandát zaniká z důvodu⁵⁰:

- odmítnutím slibu člena zastupitelstva obce nebo složením slibu s výhradou,
- dnem, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva na jeho mandát; rezignaci nelze vzít zpět,
- dnem, kdy starosta podá rezignaci na zasedání zastupitelstva obce; rezignaci nelze vzít zpět,
- úmrtím člena zastupitelstva,
- dnem voleb do zastupitelstva,
- dnem sloučení obcí nebo připojení obce k jiné obci;
- z důvodu pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, vysloví-li zánik mandátu zastupitelstvo obce,
- pokud člen zastupitelstva obce přestal být volitelný nebo u něj nastala neslučitelnost funkcí, vysloví-li zánik mandátu zastupitelstvo obce.⁵¹

Rada obce

„Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.“⁵² Rada obce je tvořena starostou, místostarostou a dalšími členy rady, kteří jsou voleni z řad zastupitelstva obce. Počet členů musí být lichý a jeho počet je nejméně 5 a nejvýše 11 členů. Je-li rada odvolána jako celek, zůstává starosta a místostarosta i nadále ve funkci, je-li však odvolán starosta a místostarosta jsou odvoláni i ostatní členové rady. Pokud počet členů

⁴⁹ HORZINKOVÁ, E. A V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3.vyd. Plezň: Aleš Čeněk, 2013, s. 168. ISBN 978-80-7390-459-6.

⁵⁰ KOČÍ, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges. 2012. s. 93. ISBN 978-80-87576-28-1.

⁵¹ Tamtéž, s.93.

⁵² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů §99.

v zastupitelstvu je nižší než 15, tak se rada obce nevolí. Ke schůzím se rada obce schází podle potřeby a na základě svolání starosty obce, schůze jsou neveřejné.

Radě obce je vyhrazeno zejména:

- *„připravování návrhů pro jednání zastupitelstva a zabezpečení plnění jeho usnesení*
- *zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem*
- *plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založených nebo zřízených zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele s výjimkou obecní policie, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce*
- *vydávat nařízení obce*
- *projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva nebo komisemi rady*
- *stanovovat pravomoci obecnímu úřadu, zřizovat a rušit odbory a oddělení obecního úřadu*
- *zřizovat a rušit podle potřeby komise rady obce, současně jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy*
- *stanovovat celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a organizačních složkách obce*
- *v samostatné působnosti ukládat pokuty, tuto působnost může rada obce zcela nebo zčásti svěřit příslušnému odboru obecního úřadu*
- *rozhodovat o uzavírání nájemních smluv nebo smluv o výpůjčce.*⁵³

*„Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce.*⁵⁴

⁵³ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, §102.

⁵⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 122, odst. 1.

2.2 Obecní úřad, zvláštní orgány obce

Obecní úřady zabezpečují v přenesené působnosti výkon státní správy obcí, a podporují administrativní a odbornou činnost volených obecních orgánů. Zákon o obcích stanovuje, že:

- obecní úřad je tvořen starostou, který je v čele úřadu, místostarostou (místostarostové), tajemníkem, je-li funkce zřízena a zaměstnanci obce zařazených do obecního úřadu
- v obcích mohou být zřízeny pro jednotlivé úseky činností odbory a oddělení, které zřizuje obecní rada, když není rada v obci, poté je zřizuje zastupitelstvo
- v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností se zřizuje funkce tajemníka obecního úřadu, tajemník vykonává funkci statutárního orgánu zaměstnavatele⁵⁵, jiné obce si tuto funkci mohou zřídit na základě svého uvážení.

Obecní úřad plní úkoly v samostatné a přenesené působnosti. V samostatné působnosti jsou to úkoly:

- a) *„které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce*
- b) *pomáhat výborům a komisím v jejich činnosti*
- c) *rozhoduje v případech stanovených obecním zřízením nebo zvláštním zákonem.*⁵⁶

„V přenesené působnosti obecní úřad zajišťuje výkon státní správy, která na něj byla zákonem delegována. Obce vykonávají státní správu v přenesené působnosti podle jejího rozsahu ve třech úrovních:

- a) *v základním rozsahu svěřeném obci a vykonávaném orgány obce určenými obecním zřízením nebo jiným zákonem (jedná se o obce tzv. I. stupně),*
- b) *v rozsahu pověřeného obecního úřadu (obce tzv. II. stupně),*
- c) *v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností (obce III. stupně).*⁵⁷

Obecní úřad musí mít zřízenou úřední desku. Je to veřejně přístupná plocha určená ke zveřejňování právních předpisů, rozhodnutí a jiných dokumentů správních orgánů

⁵⁵ Zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ KOČÍ, R. Obecní samospráva. Praha: Leges. 2012. s. 115. ISBN 978-80-87576-28-1.

⁵⁷ Tamtéž, s. 116.

a soudů. K dispozici musí být nepřetržitě a je vedena zásadně ve dvojí podobě zároveň, fyzické i elektronické.

Zvláštní orgány obce

Zvláštní orgány obce a jejich úprava je dána legislativou. Dle ustanovení platných zákonů, např. zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů, může starosta obce zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce. Jmenování i odvolání členů zvláštních orgánů obce je právem starosty. Zvláštní orgány obce nejsou přímou součástí obecních úřadů, avšak jejich činnost je financována z obecního rozpočtu⁵⁸.

Zvláštní orgány mohou být zřizovány jako orgány jednočlenné, či kolektivní. V čele zvláštního orgánu může být pouze osoba, která prokáže zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, v případě, že zákon nestanoví jinak. Pouze v případě, že je na základě ustanovení zvláštního zákona v čele zvláštního orgánu obce starosta, nemusí odbornou způsobilost splňovat.

Mezi zvláštní orgány obce patří např. komise pro projednávání přestupků, kterou je možno zřídit na základě zákona o přestupcích. Komise pro projednávání přestupků má tři členy, k usnesení této komise je zapotřebí většiny hlasů.

Zákon o vodách, č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů, umožňuje vznik povodňové komise, dle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně - právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů je možno ustanovit komisi pro sociálně - právní ochranu dětí, atd.

⁵⁸ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů.

2.3 Místostarosta

Do zastupitelstev územních samosprávných celků je zvolen kandidát na základě poměrného systému zastoupení a následně se utváří povolební koalice. Místostarosta je členem zastupitelstva, a to ho volí ze svých členů a také jej odvolává a je jím ze své funkce zodpovědný. Také je členem rady, pokud je v obci volena. Podle zákona o obcích zastupuje starostu buď v době jeho nepřítomnosti, nebo v době kdy starosta nevykonává funkci. Obec může mít i více místostarostů, ale musí se určit pořadí a v jakém plnění úkolů budou starostu zastupovat.

Dobrá správa obce záleží na vzájemných osobních i pracovních vztazích, jak starosty, tak místostarosty. *„V zájmu obce je, aby vztah starosty a místostarosty byl korektní a zejména vztahem vyznačujícím se dobrou spoluprací. Nemělo by nikdy dojít k tomu, aby místostarosta při zastupování starosty přijímal rozhodnutí, u kterých již dopředu ví, že s nimi starosta nebude souhlasit. Zákon mu sice v době nepřítomnosti starosty přiznává všechna jeho oprávnění, a může tedy přijímat rozhodnutí dle svého uvážení, avšak rozhodování v otázkách sporných by měl se starostou alespoň konzultovat, nebo pokud lze rozhodnutí odsunout na dobu pozdější, měl by toto rozhodnutí raději ponechat starostovi. Takový postup si ale starosta nemůže vynucovat. Je i na zodpovědnosti zastupitelstva obce, aby zvolilo do funkce starosty a místostarosty takové osoby, které spolu budou umět komunikovat a problémy obce řešit ve vzájemné součinnosti.“*⁵⁹

⁵⁹ KOUDELKA, Z., R. ONDRUŠ a P. PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. 4. doplň. vyd. Praha: Linde Praha, 2009, s. 363-365. ISBN 80-7201-525-7

3 PRÁVNÍ POSTAVENÍ STAROSTY JAKO ORGÁNU SAMOSPRÁVY A SPRÁVY

Starosta zastupuje obec navenek. Není však statutárním orgánem obce, protože její vůli netvoří, ale plní roli prostředníka vůle obce, která je tvořena jinými orgány. Nahlédnutí na funkci starosty jako statutárního orgánu by bylo podle Ústavního soudu v rozporu s čl. 101 Ústavy.⁶⁰ Starosta může za obec jednat sám pouze v případech, které mu zákon výslovně stanoví, především je to § 103 odst. 4 zákona o obcích, nebo když vykonává pravomoci rady obce tam, kde nebyla vytvořena. Ovšem navenek projevuje vůli obce, vytvářenou především zastupitelstvem a radou. Toto je zajištěno ustanovením § 41 zákona o obcích, podle kterého jsou neplatné právní úkony, které byly provedeny bez schválení zastupitelstvem nebo radou, pokud se toto schválení vyžaduje.⁶¹ Právní úkony se opatřují doložkou, která potvrzuje tento souhlas a stejně se postupuje i v případě, kdy je vyžadováno zveřejnění (například podle § 39 zákona o obcích).

Starosta je volen zastupitelstvem z jeho členů, přičemž zůstává jeho členem a pokud se volí je zároveň i členem rady. To znamená, že mu náleží nejen zvláštní pravomoci starosty, ale i všechna práva člena zastupitelstva a rady. Ovšem jako představitel obecního úřadu v menších obcích fakticky vykonává část úřední agendy obce a její přenesené působnosti. Starostou může být pouze občan České republiky. Starosta se z výkonu své funkce odpovídá, stejně jako rada, zastupitelstvu, které ho může kdykoliv odvolat nejen pro porušení povinností, ale i z politických důvodů. Pokud je starosta odvolán, nebo sám odstoupí, přestává být současně členem rady obce.⁶² Starostovi funkce zaniká i tehdy, jsou-li splněny podmínky pro zánik funkce člena zastupitelstva obce, jak je upraveno v § 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, neboť musí být splněna podmínka členství starosty v zastupitelstvu.

Starosta svolává a zpravidla i řídí zasedání zastupitelstva a rady a je jednou z osob, které se pod zápis z jednání podepisují. Spolu s místostarostou podepisují nařízení

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

⁶¹ HAMPLOVÁ, J. *Starosta jako zástupce obce - zásadní novinky*. Bulletin advokacie. roč. 2001, č.10, s. 32.

⁶² Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů, § 99 odst. 4.

a obecně závazné vyhlášky obce.⁶³ Ve vztahu k radě obce má starosta sistační právo vůči jejím usnesením. Pokud má za to, že je usnesení rady obce nesprávné, pozastaví jeho výkon a věc předloží k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva. Pojem nesprávnosti je přitom širší, než jen nezákonnost, a v konečném důsledku závisí na posouzení starosty a rady.⁶⁴

Starosta také odpovídá za zadání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. To je prováděno podle zvláštního zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Není přitom zcela jasné, jaký smysl má dané ustanovení, neboť v případě nezadání přezkumu podle § 42 odst. 2 zákona o obcích kontrolu provede příslušný krajský úřad, na jehož území se obec nachází, a to i v případě, že obec o přezkum nepožádá a také sankce pro starostu za nesplnění této povinnosti nejsou stanoveny.

Dále starosta plní úkoly zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce, pokud není v obci jmenován tajemník obecního úřadu. V případě, že není v obci zvolena rada, jmenuje také vedoucí odborů na obecním úřadě. Starosta plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči členům zastupitelstva uvolněným k výkonu funkce a vůči tajemníkovi obecního úřadu. Tajemník však podle § 110 odst. 4 zákona o obcích plní funkce statutárního orgánu vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu. Vůči ostatním zaměstnancům tak starosta plní funkci zaměstnavatele i v případě, že v obci tajemník obecního úřadu je.⁶⁵

3.1 Volba starosty v Evropě

V evropských zemích je uplatňován model přímé volby starostů nebo obdobně postavených funkcionářů a stejně tak i model nepřímé volby, který odpovídá víceméně

⁶³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 103 odst. 5.

⁶⁴ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 392. ISBN 978-80-7357-561-8.

⁶⁵ VEDRAL, J., L. VÁŇA, J. BŘEŇ a S. PŠENIČKA. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 543. ISBN 978-80-7179-597-1.

stávající české právní úpravě. Legislativa některých států také umožňuje aplikaci obou systémů.

Přímou volbu používá Itálie, Portugalsko, Řecko, Kypr, Slovinsko, Slovensko, Polsko, Rumunsko, Bulharsko, Ukrajina, Makedonie, Albánie. Nepřímá volba se uskutečňuje v Belgii, Finsku, Nizozemsku, Francii, Dánsku, Irsku, Lucembursku, Švédsku, Španělsku, Maltě, Chorvatsku, Estonsku, Litvě, Lotyšsku. Obě varianty volby připouští Velká Británie (o způsobu volby rozhodují občané v referendu), Německo, Rakousko (dle spolkové země), Norsko, Maďarsko (přímo obce do 10 000 obyvatel) a Rusko.⁶⁶

Je tedy zřejmé, že i v Evropě je v posledních letech trendem spíše přímá volba starostů. Dokonce v našem okolí jsme s nepřímou volbou již výjimkou, protože okolní postkomunistické země přímou volbu starostů v nějaké podobě přijaly. Dá se tedy vysledovat určitý rostoucí zájem o nový způsob této volby.

Jak ve svém článku uvádí Jùptner⁶⁷ není jistě bez zajímavosti, že k zavedení přímé volby přistoupila řada států s demokratickou tradicí a ve státech postkomunistických, kde byla provedena v souvislosti se změnou politického systému i změna obecního zřízení, většinou nikoliv. Další zajímavou souvislost lze vidět mezi způsobem volby nejvyššího představitele státu a starosty obce.

V zemích, kde je prezident volen přímou volbou, se nejčastěji lze setkat také s přímou volbou starosty. Tento jev je možné vysledovat především v postkomunistických zemích střední a východní Evropy, které mají rozšířený poloprezidentský systém. Naopak v evropských konstitučních monarchiích, kde neprobíhá volba hlavy státu, hlavou státu je dědičný monarcha, se s přímou volbou lze setkat velmi zřídka. V Dánsku a ve Švédsku není přímá volba starosty možná vůbec a v případě Velké Británie a Norska se možnost zavedení přímé volby objevila, a to v podobě selektivního, popřípadě fakultativního modelu.

⁶⁶ *Volby starostů v evropských zemích*. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9.6. 2011. [cit.2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6492140>.

⁶⁷ JÜPTNER, P. *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

3.2 Volba starosty ve Slovenské republice

Postavení a volba starosty obce jsou na Slovensku zakotveny v Ústavě Slovenské republiky, zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov. Článek 69 Ústavy Slovenské republiky ustanovuje orgány a volby orgánů obce, kdy post starosty je nejvyšším orgánem obce.

Funkce starosty ve Slovenské republice zahrnuje vykonávání následujících činností: správa obce, zastupování obce, svolávání zasedání zastupitelstva a zároveň je tento představitel i statutárním orgánem ve věcech majetkoprávních a v pracovněprávních vztazích.

Starostovi obce jeho pozice zakazuje, aby zastával zároveň i funkci zastupitele či zaměstnance obce, či funkci v příspěvkové či rozpočtové organizaci na pozici statutárního orgánu. Nemůže být také současně v pozici předsedy samosprávního kraje či vedoucího zaměstnance orgánu státní správy.

Volba starosty na Slovensku je, dle ustanovení zákona č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním. Kandidovat na pozici starosty mohou občané, kteří splňují následující podmínky:

- ve dne voleb dosáhli věku 25 let,
- jsou občany Slovenské republiky,
- mají trvalý pobyt v obci, ve které kandidují,
- nejsou ve výkonu trestu odnětí svobody,
- jsou způsobilí k právním úkonům v celém rozsahu.⁶⁸

Volební právo má občan Slovenské republiky, který:

- dosáhl 18 let věku v den voleb,

⁶⁸ Zákon č. 346/1990 Zb., *O volbách do orgánov samosprávy obcí*, v znení neskorších predpisov, na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním, §4.

- má trvalý pobyt v obci, ve které chce volit,
- není zbavený způsobilosti pro provádění právních úkonů, nebo není jeho způsobilost omezena,
- není ve výkonu trestu odnětí svobody.⁶⁹

Volby starostů obce na Slovensku se konají ve všech obcích ve stejný den na celém území republiky. Pouze předsednictví Slovenské národní rady může určit, že volby se budou konat ve dvou dnech. Volby do orgánů samosprávy obce jsou vyhlášeny nejméně 70 dní předem, místní výbor informuje voliče o místě a času konání voleb nejméně 15 dní před volbami tak, jak je v obci obvyklé.

Pro volbu na pozici starosty obce se zhotovují hlasovací lístky, na kterých jsou uvedeni v abecedním pořadí zaregistrovaní kandidáti všech politických stran (či koalicí politických stran) i nezávislí kandidáti. U každého kandidáta jsou k dispozici základní iniciály (jméno, věk, povolání, příslušnost k politické straně) a pořadové číslo. Při volbě starosty obce volič na hlasovacím lístku označí zakroužkováním kandidáta, pro kterého hlasuje.

Starostou obce je zvolený ten kandidát, který získal nejvyšší počet platných hlasů. V případě, že více kandidátů získalo shodný počet hlasů, konají se dle § 48 zákona č. 346/1990 Zb. nové volby.

Mandát starosty obce je čtyřletý. Mandát zaniká v případě:

- uplynutí volebního období,
- nesložení slibu (nebo jeho složení s výhradou),
- vzdáním se mandátu,
- pravomocným odsouzením za spáchaný trestný čin,
- ztrátou způsobilosti k právním úkonům v plném rozsahu,

⁶⁹ Zákon č. 346/1990 Zb., *O volbách do orgánov samosprávy obcí*, v znení neskorších predpisov, na základe všeobecného, rovného a přímého volebního práva, tajným hlasováním, §2.

- odvoláním starosty na základě místního referenda (musí o tuto možnost požádat nejméně 30% voličů),
- změnou trvalého bydliště mimo obec, kde je funkce vykonávána,
- úmrtím, zrušením obce.

3.3 Volba starosty v Rakouské republice

Volba starosty podle čl. 117 odst. 2 spolkové ústavy stanovuje, že občané volí přímo obecní zastupitelstvo, které poté vybere starostu. Možnost přímé volby starosty určují jednotlivé zemské ústavy (dle č. 117 odst. 6).

Starosta v Rakouské republice je výkonným orgánem obce, mezi jeho činnosti patří zejména reprezentace obce, zastupuje obec, ve které působí, je zodpovědný za provádění rozhodnutí rady a stojí v čele obecního úřadu.

Do roku 1994 byl ve všech zemích Rakouska starosta volen obecními radami. Po roce 1994 došlo k reformám a v současné době je starosta volen nepřímou přes obecní zastupitelstvo pouze ve třech zemích- Dolním Rakousku, Štýrsku a ve Vídni. V ostatních zemích Rakouské republiky je v současné době starosta volen přímou volbou. Samotná přímá volba starosty probíhá nejčastěji na principu přímé dvoukolové volby, kdy do druhého kola postupují dva kandidáti, kteří získali nejvíce hlasů.

Princip volby starosty se však v jednotlivých zemích Rakouské republiky liší.

Ve Vorarlbersku jsou kandidáti na starosty součástí kandidátní listiny pro volby do obecního zastupitelstva, kandidát na starostu je umístěn do čela kandidátní listiny. Starostou se stane zástupce té strany, která ve volbách získala minimálně jeden mandát a zároveň získala nejméně polovinu hlasů nutných pro zvolení starosty. V případě že starosta ve volbách není dle těchto podmínek zvolen, proběhne druhé

kolo voleb, kde je rozhodující nejvyšší počet hlasů odevzdaných pro danou stranu. V Tyrolsku probíhá volba starosty obdobně.⁷⁰

V Korutanech jsou kandidáti na starostu opět součástí kandidátních listin jednotlivých stran. Voliči mají u kandidáta na starostu na jednotlivých kandidátkách možnost poznačit volbu PRO - PROTI. Starostou se stane ten kandidát, který je zvolen do zastupitelstva a získal více jak 50% hlasů. V případě, že je jen jeden kandidát na starostu, je zvolen pouze v případě, že při volbách získal od voličů více hlasů PRO než PROTI. V případě, že starosta není zvolen ani jedním způsobem, proběhne druhé kolo voleb, do kterého postupují kandidáti, kteří získali nejvyšší počet hlasů a ve volbách se stali členy zastupitelstva. Ve druhém kole je rozhodující absolutní většina hlasů.⁷¹

Volba starosty v Salcbursku probíhá volbou kandidátní listiny strany. Mandáty jsou jednotlivým kandidátkám přiděleny dle zisku hlasů podle průměru na jeden mandát (tzv. d'Hondtova metoda volebního dělitele). Kandidát, který získal mandát a více jak 50% všech hlasů se stává starostou. Druhé kolo volby proběhne (v případě, že starosta nebyl zvolen) do 8 dnů, ve druhém kole je rozhodující nejvyšší počet hlasů, v případě shodného počtu nejvyšších hlasů vybere starostu zastupitelstvo⁷².

V Burgenlandu probíhá volba starosty současně s volbou do obecního zastupitelstva. Voliči mohou jednotlivým kandidátům na kandidátních listinách dát hlas. Kandidát, který získá mandát a současně i nadpoloviční většinu těchto hlasů se stane starostou. V případě nutnosti druhého kola voleb (tzn. že žádný kandidát nezískal nadpoloviční většinu hlasů) do tohoto kola postupují kandidáti, jež získali nejvyšší počet hlasů. Ten uchazeč, který ve druhém kole získá většinu hlasů, se stane starostou⁷³.

Volby starosty na polopřímém principu probíhají v Horních Rakousech. Na kandidátní listině jednotlivých stran jsou první kandidáti na post starosty. Pokud některý z nich neobdrží většinu hlasů, proběhne druhé kolo voleb. V druhém kole je voleno členy zastupitelstva mezi dvěma kandidáty, jež v prvním kole získali nejvyšší počet hlasů.

⁷⁰ Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz – B – VG, BGBl. Nr. 1/1930.

⁷¹ Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz – B – VG, BGBl. Nr. 1/1930.

⁷² Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz – B – VG, BGBl. Nr. 1/1930.

⁷³ Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz – B – VG, BGBl. Nr. 1/1930.

3.4 Starosta ve Francouzské republice

„*Současná struktura francouzské územní správy má počátky v éře Napoleonovy vlády na přelomu 18. a 19. století.*“⁷⁴ Obce vznikly ze skupin měst a farních obvodů bývalého Francouzského království. V roce 1884 obdržely zákonem o volbách do obecní rady rozsáhlou nezávislost. Samospráva obcí je nezávislá na vyšších územních celcích, tedy regionech a *departementech*⁷⁵, a na administrativním členění departementů na *arrondissementy*⁷⁶ a *kantony*⁷⁷. Hlavní město Paříž, je zároveň obcí i departementem, má tak zvláštní postavení.

Starosta je volen z řad členů zastupitelstva. Počet členů zastupitelstva je stanoven přesně, nikoliv s určitým rozpětím. Starosta je volen přímo občany většinovým systémem na šestileté volební období a může se jím stát občan francouzské národnosti po dosažení 18 let věku. Pokud však starosta není zvolen ve dvou kolech hlasování, třetí kolo je už podle systému relativní většiny. V případě shody hlasů kandidátů, získává mandát nejstarší věkem. Hlasování je tajné.

„*Volební systém má dvě podoby pro obce s méně než 3 500 obyvateli a pro větší. V první kategorii menších obcí se volí dvoukolovým většinovým systémem. Voliči si vybírají kandidáty z vícečlenných kandidátních listin, jež musí mít v obcích s 2 500 – 3 500 obyvateli přesně tolik kandidátů, kolik je obsazovaných míst. V prvním kole jsou zvoleni kandidáti s největším počtem hlasů, pokud ovšem tyto hlasy představují alespoň 25% všech voličů. Ve druhém kole získají mandát kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. Ve větších obcích se volí poměrným systémem s většinovým prvkem pro vítěze.*“⁷⁸

Starosta obce má silné postavení, zastupuje obec navenek a zastupitelstvem obce je formou rozhodnutí pověřen ke správě obecních záležitostí. Vykonává své pravomoci pod kontrolou obecního zastupitelstva a pod kontrolou představitele státu v okrese

⁷⁴ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Granada Publishing, a.s., 2009, s. 132. ISBN 978-80-247-2908-4.

⁷⁵ Department - jednotka administrativního a samosprávného členění území.

⁷⁶ Arrondissementy - je jednotka administrativního členění Francouzské republiky a odpovídá zhruba okresům v ČR.

⁷⁷ Kantony - je částí okresu (arrondissement) a zahrnuje několik obcí.

⁷⁸ Tamtéž, s. 133.

(prefekta). Obecní zastupitelstvo, ačkoliv samo starostu volí, nemůže jej odvolat. Mezi pravomoci starosty patří vedení matriky, organizace voleb, stavebních opatření, základních škol a další.

Výkon funkce starosty může být ukončen uplynutím doby, na kterou byl zvolen, může se také své funkce vzdát, nebo být odvolán. Zákon neuvádí konkrétní důvody, pro které dochází k odvolání, jde o situace, kdy je prokázáno, že se starosta dopustil nějakého jednání, které je neslučitelné s jeho výkonem funkce či neprovádí úkony, neplní povinnosti. Starosta může být také odvolán perfektem z moci úřední, pokud byl odsouzen za trestný čin.

„Nepřímá volba starostů není v podmínkách Francouzské republiky většinou ani v rozporu s vůlí občanů obce ohledně funkčního ustavení osoby, reprezentující obec navenek. Starostou je totiž ve většině případů zvolena zastupitelstvem osoba, uvedená na prvním místě kandidátní listiny vítězné politické strany. Občané přitom tuto obvyklou praxi znají a ve volbách se tak de facto vyjadřují rovněž k potenciálním kandidátům na pozici starosty.“⁷⁹

3.5 Volba starosty v Kyperké republice

V Kyperké republice se volí jak prezident přímou volbou, tak i starosta obce. Prezident je volen na dobu 5 let. Mají jednokomorový parlament, který tvoří Poslanecká sněmovna. Dvě třetiny jejích členů jsou voleni komunitou řeckých a jedna třetina tureckých Kyperčanů. Ústava z roku 1960 stanovuje, že prezident je rovněž předsedou vlády. Znění této ústavy nebylo aplikováno od počátku sporů mezi výše uvedenými komunitami v roce 1963. Stanovuje funkci prezidenta pro řecké Kyperčany a náplň viceprezidenta pro Turecké Kyperčany (tento post je v současné době neobsazený).⁸⁰

⁷⁹ <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140&ht=francie>

⁸⁰ http://www.ucm.org.cy/Document-The_Municipalities_Law_in_English,966,35,English

Místní volby se na Kypru konají každých 5 let. Poslední volby proběhly 18. prosince 2011, následující volby se budou konat v letošním roce (2016). Jedná se o proporcionální volební systém a volby jsou povinné.⁸¹

Každou obec spravuje rada, která vykonává veškeré pravomoci svěřené podle ustanovení kyperského věstníku republiky č. 2082 ze dne 18. října 1985, zákona o obcích č. 111 z roku 1985. Každá rada se skládá ze starosty a radních, počet radních nesmí být menší než 8 a větší než 26. Počet radních se stanovuje počtem obyvatelstva.⁸²

Větší města jsou spravována městskou radou a správní komisí. Městskou radu tvoří členové, kteří jsou přímou volbou voleni na 5 let. Členové správní komise jsou jmenováni radou. Větší města mají zodpovědnost v oblastech veřejného zdraví, sociálních služeb, odpadového hospodářství, vodohospodářství, výstavby a údržby veřejných komunikací, pouličního osvětlení, obchodních a ekonomických aktivit.

Menší města jsou řízena radou a nesou odpovědnost v oblastech veřejného zdraví, výstavbu a údržbu veřejných komunikací, řízení odpadového hospodářství, úklid veřejných komunikací a veřejného osvětlení.

Starosta každé obce je volen přímou volbou tak, že pokud má jeden kandidát více jak 50% hlasů, je zvolen starostou, pokud nedosáhne 50%, pak se koná druhé kolo voleb, kdy jsou vybráni dva kandidáti s největším počtem hlasů. Vítěz s největším počtem hlasů se stává starostou.⁸³

Pokud by se volby prohlásily za neplatné (podle ustanovení zákona), funkční období stávající rady bude prodlouženo na jeden týden, dokud neproběhnou nové volby, které musí být ve lhůtě 45 dnů.

Každý občan kyperské republiky má právo volit, pokud dosáhl věku 18 let, je bezúhonný, je zapsán do volebního seznamu. Právo volit nemá občan, který bezprostředně 6 měsíců před konáním voleb byl zbaven svobody v důsledku

⁸¹ OFFICIAL GAZETTE OF THE CYPRUS REPUBLIC No:2082 of 18th October 1985, Annexi-Legislation, The Municipalities Law No: 111 of 1985.

⁸² OFFICIAL GAZETTE OF THE CYPRUS REPUBLIC No:2082 of 18th October 1985, Annexi-Legislation, The Municipalities Law No: 111 of 1985.

⁸³ http://www.ucm.org.cy/Document-The_Municipalities_Law_in_English,966,35,English

zákonného odnětí svobody, byl prohlášen za osobu duševně nemocnou, či byla omezena svéprávnost.⁸⁴

Starostou obce nesmí být zvolen státní zaměstnanec, jako je např. učitel, policista či ministr. Tak jako u nás, platy starostů se určují podle počtu obyvatel. Volební právo mají i občané Evropské unie s trvalým pobytem na území Kyperské republiky, nemohou však být voleni starostou.

Přímá volba starosty ze strany občanů je považována za prostředek pro posílení politické legitimacy starosty, který je tak v lepší pozici pro překonání překážek politických menšin jednotlivců.

3.6 Volba starosty ve Spolkové republice Německo

Není tomu tak dávno, kdy Spolková republika Německo měla několik modelů obecního zřízení a ustavování starosty. Postupně došlo k zavedení přímé volby starosty na celém území Německa, ale s odlišností v každé jednotlivé spolkové zemi. Tento komunální systém, měla každá spolková země až do poloviny devadesátých let dvacátého století. Tyto modely se dělí do čtyř základních územních států - jihoněmecké a severoněmecké radní uspořádání, magistrátní a starostovské zřízení. Největším protikladem proti sobě bylo jihoněmecké a severoněmecké uspořádání, v současné době platí přímá volba starosty a obecní zřízení se přizpůsobilo jihoněmeckému modelu, až na výjimky Hesenska a Šlesvicka-Holštýnska, kde je uplatňován model magistrátní.⁸⁵

Jihoněmecké radní uspořádání

Vyznačuje se především silným postavením starosty, který je zvolený v přímých volbách na období šest až osm let a předsedá obecní radě.⁸⁶ Obecní rada stojí proti

⁸⁴ http://www.ucm.org.cy/Document-The_Municipalities_Law_in_English,966,35,English

⁸⁵ BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Granada Publishing, a.s., 2009, s. 127. ISBN 978-80-247-2908-4.

⁸⁶ Tamtéž, s. 127.

starostovi a je základním orgánem obce, do jejíž pravomocí spadá rozhodování o všech záležitostech obce s výjimkou záležitostí spadajících do pravomoci starosty.⁸⁷ Silnou pravomocí starosty je, že může výkonu usnesení rady odporovat v případě jejich nezákonnosti a postoupit je k přezkumu dozorčímu orgánu.

„S jihoněmeckým radním uspořádáním se můžeme setkat v Bavorsku, Bádensko-Virtembersku, Sasku, v Dolním Sasku, v Severní Porýní-Vesftálsku.“⁸⁸ V Bavorsku je funkce starosty a rady vymezena zákonem tzv. obecním řádem. Rada nemá pravomoc starostu odvolat a starosta nemá pravomoc navrhnout rozpuštění zastupitelstva.

Severoněmecké radní uspořádání

Do roku 1996 bylo toto severoněmecké uspořádání typické pro spolkovou zemi Severní Porýní-Vesftálsko. Toto členění, vycházející z britského modelu, již v dnešní době fakticky neexistuje. Důležitou roli v tomto uspořádání měla obecní rada, která si volila starostu, který reprezentoval obec navenek a obecního ředitele, který byl hlavním šéfem správy a byl volen na 5 až 8 let. Z jejich funkcí je rada mohla odvolat. Rada obce plnila úkoly politické, zatímco správa plnila funkci nepolitickou. Starosta vedl zasedání rady, řešil organizační úkoly. Z důvodu převahy rady a soupeření dvou orgánů, vedla spolkové země k přechodu k jihoněmeckému radnímu uspořádání obcí.⁸⁹

Magistrátní zřízení

Hlavním představitelem magistrátního zřízení je Hesensko. Toto zřízení je nejrozšířenější model uspořádání samosprávy, kdy jde o složení rady a magistrátu města, v obcích obecní představenstvo složené ze starosty jako předsedajícího a dalších tzv. přivolaných osob. Starosta a rada obce jsou voleni občany přímou volbou, dříve starostu volila obecní rada. „Mezi radou a magistrátem je provedena

⁸⁷ Tamtéž, s. 127.

⁸⁸ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Granada Publishing, a.s., 2009, s. 127. ISBN 978-80-247-2908-4.

⁸⁹ Tamtéž, s. 128.

dělba moci na usnášecí a výkonnou.⁹⁰ Pravomoc obecní rady vůči obecnímu představenstvu je dozorová, kdy může navrhnout vůči členům představenstva trestní řízení v případě porušení služebních povinností. Pokud jsou v rozporu s právními předpisy usnesení rady, pak může obecní představenstvo odporovat těmto usnesením. Starosta reprezentuje obec navenek a vykonává funkci vedoucího obecní správy. Ze své funkce může být starosta odvolán, a to např. v Hesensku odvolává starostu rada obce, na základě rozhodnutí poloviny hlasů – 30% oprávněných voličů. Na základě přání občanů, kteří jsou se starostou nespokojeni, mohou starostu přímo odvolat občané. Příkladem je země Šlesvicko-Holštýnsko, pokud se v petici pro odvolání vyjádří 20% všech oprávněných voličů.⁹¹

Starostovské zřízení

Vychází z francouzského modelu, dnes již nepoužívaného. Poskytuje starostovi také silnou pozici a předsedá v Porýní-Falci s hlasem rozhodujícím a volený byl přímo občany na desetileté období a v Sársku při zasedání rady rozhodující hlas neměl a byl volen radou. Sársko volí rada obce jak starostu, tak ředitele, s tím, že nejvyšší postavení má starosta.⁹²

Volební období se téměř ustálilo na pěti letech, pouze Bavorsko má šest let a Šlesvicko-Holštýnsko čtyři roky. Aktivní volební právo je omezeno 18. rokem věku, v několika zemích např. Severní Porýní-Vestfálsko na 16 let. Výjimku tvoří pasivní volební právo, kdy se věk pohybuje mezi 21 – 25 lety. U uvolněných starostů se navíc nežadá podmínka trvalého pobytu v obci. Volební systém je většinový s formulí absolutní většiny, a pokud není starosta zvolen v prvním kole, koná se za 14 dnů druhé kolo, ve kterém postupují dva nejúspěšnější kandidáti z kola prvního.⁹³

⁹⁰ Tamtéž, s. 128.

⁹¹ Podrobněji FUCHS, D. *Odvolání starostů ve Spolkové republice Německo – srovnání* [online]. 2007[cit. 2013-3-6]. Dostupné z: http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1632/pdf/kwi_ah_14.pdf. s. 27-29.

⁹² KOČÍ, R. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012, s. 128. ISBN 978-80-87576-28-1.

⁹³ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Granada Publishing, a.s., 2009, s. 130. ISBN 978-80-247-2908-4.

4 VOLBA STAROSTY ZASTUPITELSTVEM OBCE V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

Starostu v České republice volí podle § 84 odst. 2 písm. m) zákona č. 128/2000 Sb. zastupitelstvo obce. Děje se tak na ustavujícím jednání nově zvoleného zastupitelstva, popřípadě na zasedání, které následuje po odvolání nebo rezignaci dosavadního starosty. Přesný harmonogram této volby není ukotven v platné legislativě, vesměs ho upravuje aktuální jednací řád zastupitelstva.

Svolat ustavující zastupitelstvo musí do 15 dnů od potvrzení výsledků voleb stávající starosta obce. Zasedání vede a řídí dosavadní starosta do zvolení toho nového, předsedajícím může být i nejstarší člen zastupitelstva. Na začátku nově zvolení členové složí slib zastupitele „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“⁹⁴

Kandidáty do funkce starosty na čtyřleté volební období navrhnou sami zastupitelé, ti, kteří se o křeslo hlavy obce chtějí ucházet, musí svou kandidaturu stvrdit souhlasem. Samotné hlasování je pak tajné nebo veřejné, opět záleží na vůli zastupitelstva. V prvním případě zastupitelé hlasují pomocí hlasovacích lístků. Po ukončení volby návrhová volební komise sčítá hlasy a také oznamuje výsledek hlasování.

Starostou se stane ten, kdo získá nejvíce hlasů, potřeba je však nadpoloviční většina všech členů. Každá obec může mít v jeden moment pouze jednoho starostu. Funkce se ujímá okamžikem zvolení, stejně jako řízením schůze. Stejným systémem se volí i místostarosta, popř. místostarostové.

Osoba zvolená do funkce starosty musí splňovat předem stanovené podmínky dané zákonem. Nutností je být zastupitelem obce a také občanem České republiky. Totéž se týká i místostarosty. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce. To je také může odvolat a to i bez udání důvodu.

⁹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 66 odst. 2.

4.1 Zákonné požadavky pro volitelnost do funkce starosty

Osoba, která je volená do funkce starosty, musí splňovat zákonem stanovené podmínky. Zákon o obcích stanovuje dva zákonné požadavky, které jsou upraveny v § 103 odst. 2 zákona o obcích. První podmínkou je, že starosta musí být členem zastupitelstva obce, které jej volí z řad svých členů. V tomto případě je tedy ještě nutné vyhovět § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, protože ten udává, kdo může být zvolen členem zastupitelstva. Zvolen může být v podstatě každý volič, který dosáhl věku 18 let, má v obci trvalý pobyt, je státním občanem ČR a je způsobilý k právním úkonům. Zastupitelem obce tedy nemůže být osoba, která v obci nemá trvalý pobyt. Dále nesmí v době voleb mít omezenou osobní svobodu z důvodu výkonu trestu odnětí svobody a omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.⁹⁵

Další omezení se týkají možného střetu zájmů. Zákon nepřipouští slučitelnost funkce člena zastupitelstva s funkcí vykonávanou zaměstnancem obecního úřadu a zákon také nepřipouští, aby se členem zastupitelstva obce stal zaměstnanec, který vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce.

Druhou podmínkou je státní občanství České republiky. Tuto problematiku upravuje zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Státní občanství se nabývá narozením, osvojením, určením otcovství, nalezením na území České republiky, prohlášením nebo udělením.⁹⁶

Co se věku týče, stálo by na zvážení, zda-li pro funkci starosty věkovou hranici nezvýšit na 21 let, jak je tomu u Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Ze zahraniční praxe víme, že volitelnost se podmiňuje občanstvím Evropské unie, kdy kandidát musí bezpochyby mít trvalý pobyt v obci, kde kandiduje do zastupitelstva, otázkou zůstává, zda-li do budoucna tuto podmínku nepřehodnotit.

⁹⁵ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákon. [online]. 2016. [cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>, § 4 odst. 2, písm. a, b.

⁹⁶ Zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky. [online]. 2016. [cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://www.uplnezni.cz/zakon/40-1993-sb-o-nabyvani-a-pozbyvani-statniho-obcanstvi-ceske-republiky/>, § 2.

O bezúhonnosti vypovídá ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) zákona o volbách do zastupitelstev obcí „zákonem omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody.“ Právo volit a být volen pozbývá občan pravomocně odsouzený k výkonu trestu odnětí svobody. Určitě není vhodné, aby starostou obce byla osoba s kriminální minulostí. Bezúhonnost by zastupitelstvu starosta či místostarosta doložil výpisem rejstříku trestů.

Zastupitelstvo obce volí starostu nejčastěji na ustavujícím zasedání po skončení voleb, nebo na zasedání zastupitelstva obce tehdy, co byl ze své funkce starosta zastupitelstvem odvolán, či se funkce vzdal. V zákonu o obcích není průběh této volby přesně upraven, nejčastěji je upraven jednacím řádem zastupitelstva obce, kdy musí být splněna podmínka stanovená v § 87 zákona o obcích, tj. že k platnému usnesení zastupitelstva obce, tedy i v případě volby starosty obce, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Podle stávající právní úpravy z toho vyplývá, že občané a voliči dané obce mohou pouze v omezené míře ovlivnit, kdo se po volbách stane starostou, protože záleží nejen na výsledcích voleb, ale také na koaličních vyjednávání, ze kterých vznikají vládnoucí koalice a opozice.

4.2 Profesní a osobní předpoklady starosty

Podle zákona o obcích musí starosta splňovat pouze to, že je zastupitelem obce a zároveň občanem ČR, další předpoklady pro tuto funkci nejsou právní úpravou stanoveny a posouzení vhodnosti jednotlivých zastupitelů k výkonu této funkce je tedy výhradně na zastupitelstvu obce a jeho demokratické volbě. Občané si volí své zástupce podle oblíbenosti, vyznání, jak vystupuje na veřejnosti a zapojuje se do chodu společnosti obce. Zpočátku stačilo v menších obcích, aby starosta byl manuálně zručný, ale dnes, kdy technika a vývoj společnosti zaznamenal jistý pokrok, by se měli kandidáti zamýšlet nad skutečností, zdali jsou schopni tuto funkci vykonávat.

Ovšem k tomu, aby se zastupitel stal starostou, musí mít určité předpoklady a charakterové vlastnosti. Také je zřejmé, že například není u starosty požadavek

minimálního vzdělání. Přesto by asi bylo vhodné tento institut zavést, například po vzoru Slovenska, které přistoupilo k stanovení minimálního vzdělání pro starosty. Volební zákon stanovuje pro starosty minimálně ukončené středoškolské vzdělání. Přesto lze namítnout, že by tato úprava mohla být v kolizi s Listinou základních práv a svobod, kde je jasně zakotveno v článku 21 odst. 4, že mají občané za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím. Také maturitu nelze brát jako patent na rozum a člověk se základním vzděláním může mít často daleko větší rozhled a zkušenosti.

Přesto je asi žádoucí, aby do funkce starosty byli vybíráni lidé, kteří by například dokázali splnit kvalifikační předpoklady kladené ve výběrovém řízení na úředníky státní správy, protože smyslem volby je vybrat ze svých řad zastupitele, který dokáže nejlépe pečovat o všestranný rozvoj území obce a potřeby občanů a při plnění svých úkolů chránit veřejný zájem. Například právní řád požaduje výběrové řízení pro výběr žadatele na pozici úředníka územně samosprávného celku a jeho pravidelné proškolení. *„Úředník je povinen prohlubovat si kvalifikaci účastí na vstupním vzdělávání, průběžném vzdělávání a přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti, nestanoví-li tento zákon jinak.“*⁹⁷ Starosta je pak vlastně těmto úředníkům nadřazen, proto by z logiky věci mělo být jasné, že i starosta by se měl orientovat v záležitostech, které jsou požadovány i po jeho podřízených.

Dalším předpokladem pro kvalitní výkon funkce jsou zkušenosti a praxe. Určitě bude vhodnějším kandidátem člověk, který má jisté zkušenosti například z práce ve veřejné správě či se pohyboval v soukromé sféře na řídicích pozicích, protože takový člověk se pravděpodobně rychleji vpraví do svých povinností a jistě k tomu využije svoje předchozí zkušenosti. Je pravděpodobné, že takový člověk lépe zvládne požadavek být vůdčí silou obce, což je zvláště vidět na menších obcích.

Z hlediska morálních a osobních vlastností by měl starosta být vůdcem v moderním slova smyslu. Důraz by měl být kladen na integritu myšlení, slov a činů. Prioritou by pro

⁹⁷ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků. [online] 2016. [cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://vzdelanyzastupitel.cz/elearning/plne-texty-zakonu/zakon-c-312-2002-sb-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku.aspx>, §8.

člověka, který chce kandidovat na tyto funkce, měl být společný zájem. Důraz by měl klást na city a péči o druhé.

Mezi charakterové vlastnosti by měla patřit zejména schopnost zvládat své ego, vážit si názorů druhých a dokázat ocenit jiný názor, mít vizi a umět stanovit koncepci. Důležitá je také schopnost komunikace s ostatními spolupracovníky a motivace ostatních. Výkon funkce starosty se často také pojí s osobní odvahou, protože starosta by měl umět zdravě riskovat.

Podle zásad New Public Service musí starosta dodržovat tyto následující principy:

- *„sloužit, spíš než řídit,*
- *veřejný zájem je cílem, nikoliv produktem činnosti,*
- *myslet strategicky, chovat se demokraticky,*
- *sloužit občanům, ne zákazníkům,*
- *zodpovědnost není jednoduchá,*
- *vážit si lidí, nejen výkonnosti,*
- *vážit si občanství a státní služby víc než podnikání.“⁹⁸*

Vzdělání a vědomosti v dnešní veřejné správě jsou důležitým prvkem, aby starosta dosáhl kvalifikace, která je potřebná pro jeho fungování v samosprávě. Obzory si jistě rozšíří i účastí na vzdělávacích kurzech či seminářích. Za nejvhodnější formu možné kvalifikace bývá považována předešlá pracovní zkušenost na pozicích v orgánech obce, či ve veřejné správě.

Funkční období starosty je čtyřleté, ač se to může jevit jako dlouhé volební období, co se výkonu funkce týče, se seznámení se s činností, to až tak dlouho není. Starosta musí vykonávat funkci ihned, přijímat rozhodnutí, atd. Takže na chyby a pomalý start není čas. Starosta obce musí mít schopnost správně objasnit vzniklé problémy, najít způsob řešení a přijímat odpovídající rozhodnutí, případně o návrzích přesvědčit většinu členů orgánu obce.

⁹⁸ KERLINOVÁ, A. a E. TOMÁŠKOVÁ. *Management veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 24. Učebnice Právnické fakulty MU; sv. č. 511. ISBN 978-80-210-6918-3.

Starosta určuje směr a vývoj rozvoje obce, pobízí pracovníky k lepší a vyšší pracovní morálce, klade na ně určité nároky. Důležitá je správná komunikace s občany obce či lidmi, se kterými se každodenně při své funkci starosta setkává, zejména v menších obcích, kdy se občané obracejí se svými dotazy a problémy ke starostovi nejčastěji.

Být starostou a zastávat tuto významnou funkci pod dohledem veřejnosti není jednoduché. Proto by si měl každý kandidát ujasnit své priority a možnosti pro vykonání této funkce.

5 MOŽNOST ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY OBCE V ČR

Přímá volba starosty se u nás diskutuje již roky, ta má podle některých významně posílit statut starosty obce a vytvořit tak novou komunikační platformu mezi občany a veřejnou správou. Kýžený efekt by však nový model mohl přinést pravděpodobně jen malým obcím. Tyto diskuze se opět rozproudily poté, co byla zavedena přímá volba prezidenta v ČR.

Jak uvádí Balík:⁹⁹ „Zásadním problémem této debaty je skutečnost, že začíná od konce. Namísto, aby se nejprve řešilo, jaké postavení má starosta mít, jaké pravomoci mu mají být svěřeny, jak má být kontrolován apod., řeší se to, jak má být volen. Přitom stará politologická zásada říká, že charakteru volby musí odpovídat charakter pravomocí. Přímou volbu si lze představit např. v situaci, kdy starosta převezme pravomoci rady a kdy bude jasně oddělen od zastupitelstva. Je ale skutečností, že v tu chvíli se ze starosty stane silný muž místní politiky, který bude ve svém volebním království téměř nesnesitelný, jako to dosvědčuje německá skutečnost.“

Dále se tato debata opírá o to, že i v okolních zemích je přímá volba starostů zavedena. Ovšem je také nutné vzít v potaz politickou tradici. Přímá volba by byla narušením historických politických konvencí našich zemí, to ovšem platí i pro volbu prezidenta. Zastánci přímé volby argumentují posílením přímé demokracie a silnějším mandátem, který ostatně dnes používá i prezident, který také vzešel z přímé volby.

Již v roce 2007 vláda Mirka Topolánka schválila usnesením 596/2007 Programové cíle vlády ČR do roku 2010. Jedním z bodů bylo zavedení diskuze o reformě samosprávy a její součástí měla být i přímá volba starostů obcí. Vláda proto zadala Ministerstvu vnitra vypracovat studii k možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR. V této studii jsou podrobně rozepsány nedostatky současného stavu právní úpravy obecního zřízení a fungování organizace místní samosprávy.

⁹⁹ BALÍK, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2009, s. 76. Politologie. ISBN 978-80-247-2908-4.

Mezi tyto nedostatky podle analýzy patří:¹⁰⁰

- „nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů,
- ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva s osobou starosty ze strany občanů,
- poměrně formální vykonávání činnosti zastupitelstva zejména v menších obcích, kdy vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta. Zejména v obcích, kde není ustanovena rada,
- starosta je často zvolen na základě dohody koaličních stran,
- v malých obcích, kde se nevolí rada jsou kandidátky sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění,
- v zastupitelstvu jsou komunální politici, kteří nejsou odborně připraveni vykonávat takovou funkci a rozhodovací činnost je pak soustředěna v rukou úředníků.“

Pokud se najde shoda na tom, že se starostové budou volit přímo, bude nutné nejprve stanovit, ve kterých obcích bude starosta volen přímo, tedy jestli tento způsob volby bude použit na celém území České republiky a ve všech obcích bez rozdílu jejich velikosti. Nebo bude tato volba zaváděna postupně, tedy nejprve bude uplatněna u malých obcí a pak budou následovat velká města.

5.1 Volební systém pro přímou volbu starosty

V současné době na základě aktuálně platné legislativy je v České republice starosta obce volen členy zastupitelstva, jehož členem je. Volby do zastupitelstva upravuje zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstva obcí.

V zahraničí je možno sledovat několik modelů přímé volby starosty. Jedná se o následující modely voleb:

- absolutní většinový systém,
- relativní většinový systém.

¹⁰⁰ Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. SMO ČR, publikováno 22.11. 2010. [cit.2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/analyza-prime-volby-starostu.aspx>

Absolutní většinový systém

V tomto volebním systému se vítězem voleb stává kandidát, který ve volbách získá většinu hlasů. Tento volební systém je dvoukolový, a může být otevřený, nebo uzavřený.

Uzavřený absolutní většinový volební systém probíhá tak, že je zvolen ten kandidát, který získá více jak 50% odevzdaných platných hlasů. V případě, že nikdo z kandidátů potřebný počet hlasů nezíská, koná se druhé kolo, do kterého jsou zařazeni dva kandidáti, kteří v kole prvním získali nejvyšší počet hlasů. Vítězem druhého kola je pak ten kandidát, který v druhém kole získal větší počet platných hlasů.¹⁰¹

U otevřeného systému do druhého kola voleb postupují ti kandidáti, kteří získají takový počet (procento) hlasů, které je stanoveno zákonem. Vítězem druhého kola je ten kandidát, který získá většinu platných hlasů.

Absolutní většinový systém je organizačně i ekonomicky ve srovnání s relativním většinovým systémem náročnější, přesto je pro volbu starosty obce využíván častěji. Jelikož absolutní většina hlasů dává zvolenému kandidátovi silný mandát, vystupuje starosta jako zástupce zájmů většiny obyvatel v obci, tzn., že by měl mít méně přímých odpůrců.

Relativní většinový systém

Tento systém se nejvíce využívá u jednokolových voleb (popř. i jako kolo druhé, či další). Vítězem u toho typu voleb se stává ten kandidát, který získá většinu platných hlasů.

Systém relativní většiny je ve světě rozšířen zejména pro parlamentní typy voleb, pro volbu starosty se příliš často nevyužívá.

V Evropě je využíván pro volbu starosty v některých obcích Itálie, Ukrajiny či Kypru.¹⁰²

¹⁰¹ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. Dotisk 4. vydání 2003. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, s. 306. ISBN 978-80-904083-8-8.

¹⁰² FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. Dotisk 4. vydání 2003. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011, s. 306. ISBN 978-80-904083-8-8.

Přestože je tento volební systém velmi jednoduchý a ekonomicky méně náročný, tak pro volbu starosty se příliš nevyužívá, jelikož z principu voleb vyplývá, že zvolený kandidát není reprezentantem většiny voličů, mohlo by tedy dojít ke zpochybnění jeho mandátu. To by mohlo mít za důsledek menší důvěru obyvatel v takového starostu, jelikož by mohlo dojít k tomu, že starosta zvolený nejsilnější menšinou by neprosazoval zájmy většiny obyvatel, ale zájmy nejsilnější menšiny, jež ho volila. Taková situace by narušovala možnost nalezení shody při jednání se zastupitelstvem.

Alternativní hlasování

Tento způsob volby je jakousi alternativou modelu absolutního většinového systému. Volba probíhá tak, že volič na hlasovacím lístku může vyjádřit své preference a kromě kandidáta, který je jeho favoritem zaškrtně i další uchazeče. Preference dalším kandidátům uděluje v pořadí, v jakém by je volil v případě dalších voleb.

Při vyhodnocení se postupuje tak, že jsou nejprve sečteny ty hlasy, jež získaly nejvyšší preferenci (obvykle označené číslicí 1), a v případě, že ani jeden z kandidátů neobdrží nadpoloviční většinu hlasů, dojde k součtu ostatních preferenčních hlasů podle jejich označení. Nejslabší kandidát se vyřadí, jeho preferenční hlasy se přerozdělí zbylým kandidátům na základě druhých preferencí. Takto se postupně pokračuje s vyškrtáváním nejslabších kandidátů a přerozdělováním hlasů ostatním tak dlouho, dokud jeden z kandidátů nezíská potřebnou nadpoloviční většinu hlasů.¹⁰³

Jedná se o poměrně složitý, pro většinu voličů pravděpodobně dost nepřehledný, matoucí a nepochopitelný systém, jehož výhoda naopak spočívá v tom, že by vítězný kandidát byl přijatelný pro největší skupinu voličů.

Doplňkové hlasování

Tento systém je využíván pro volbu starosty v Londýně a dalších městech Velké Británie. V takovémto doplňkovém hlasování má volič při volbě možnost v jednom kole voleb přidělit preference dvěma kandidátům (na první a druhé místo). V případě, že v prvním kole voleb nezíská žádný uchazeč nadpoloviční většinu hlasů, proběhne druhé kolo voleb. Do druhého kola postupují dva kandidáti, kteří v prvním kole získali

¹⁰³ BIEBROVÁ, M. *Doplňkové hlasování jako většinová technika*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

nejvíce prvních preferencí. Zároveň jsou jim přiřčeny i druhé preference ostatních uchazečů, kteří do druhého kola nepostoupili a jejichž preference byly určeny pro dva první kandidáty. Vítězem druhého kola je ten, který získá více hlasů¹⁰⁴.

5.2 Postoj zúčastněných subjektů k možnosti zavedení přímé volby starosty obce

Ministerstvo vnitra již v minulosti zmapovalo situaci ohledně kroků, které by musely předcházet zavedení přímé volby starostů u nás. Zpracovalo podrobnou Analýzu zavedení přímé volby starostů, kterou předložilo v roce 2011 vládě. Ta vzala materiál na vědomí, přičemž rezortu dále uložila zpracovat a předložit návrh legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích. Z hlediska volebního by přímá volba měla být následně upravena ve volebním kodexu, který kompletně upraví organizaci všech druhů voleb konaných v ČR. Přímá volba by tedy měla být zavedena pouze v obcích, které nezřizují radu. Zda obec radu zřídí, bude jen na jejím uvážení. Dosavadní zastupitelstvo by přitom mělo mít možnost určit počet členů zastupitelstva, a tím tedy nepřímou rozhodnout i o způsobu volby starosty pro příští funkční období. Volba by pak byla jednokolová s relativní většinou.

Přímo volený starosta by měl být nezávislý na zastupitelstvu obce, proto možnost odvolání přímo voleného starosty bude možné jen na základě výsledku místního referenda, a to ředitelem krajského úřadu. Mandát starosty by zanikal obdobně jako je tomu v současnosti u zániku mandátu člena zastupitelstva, např. smrtí či rezignací starosty, popř. tehdy, když by ředitel krajského úřadu vyslovil ztrátu volitelnosti, resp. neslučitelnost funkcí. Funkce starosty by byla neslučitelná s funkcí člena zastupitelstva. Ve smyslu současného zákona by starosta vykonával pravomoc starosty a současně pravomoc rady jako vyhrazenou, tzn., že zastupitelstvo obce si tuto pravomoc nebude moci vztáhnout na sebe.¹⁰⁵

¹⁰⁴ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. Dotisk 4. vydání 2003. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.

¹⁰⁵ Zavedení přímé volby starostů. Starostů. [online]. SMO ČR, 2016 [cit.2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=652485>

Volit přímo se původně měli starostové podle tohoto návrhu již v roce 2014. Ovšem již o rok dříve byly přípravy na tuto volbu přerušeny a vláda následně rozhodla o zrušení výše uvedeného úkolu.

Pokud jde o Svaz měst a obcí, tak X. Sněm Svazu v roce 2005 k přímé volbě zaujal zamítavý postoj. Na sněmu v roce 2011 pak bylo opět přijato usnesení, že Svaz zastává ve věci přímé volby konsistentní stanovisko: není zastáncem modelu přímé volby starostů a nepovažuje ani za nezbytné příliš posilovat pravomoci starostů.

Naopak Sdružení místních samospráv projevilo k potenciálnímu zavedení přímé volby starostů v ČR vstřícnost, protože v této volbě spatřuje prostředek prosazení vůle občanů, protože jimi je starosta převážně vnímán jako hlava obce. Také si slibují od této volby, že se tím odstraní ty situace, kdy je starostou zvolen kandidát, který obdržel malý počet hlasů či dokonce náhradník po odstoupení zvolených členů zastupitelstva, ale dohodla se na něm rada. Takové situace nejsou pouze výjimkou a představují podle názoru Sdružení místních samospráv takové vybočení, že k jeho odstranění je třeba zavést přímou volbu starostů.¹⁰⁶

5.3 Ústava České republiky ve vztahu k přímé volbě starosty obce

Pokud se zhodnotí možné postavení starosty, jeho kompetence a ostatní okolnosti výkonu jeho funkce v případě zavedení přímé volby, bude nutné prostřednictvím právních předpisů vše toto zavést do legislativního života. Ovšem protože by šlo i o zásadní změny mezi orgány samosprávy, muselo by dojít i na změny na úrovni ústavy.

Pokud by došlo k oddělení pravomocí zastupitelstva a starosty, který by získal pravomoci, které by byly bez odpovědnosti k zastupitelstvu, byly by tyto pravomoci v rozporu se současným zněním čl. 101 odst. 1 Ústavy, ve kterém je zakotveno, že

¹⁰⁶ Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze [online]. DVS, publikováno 29. 3. 2011 [cit.2016-03-02]. Dostupné z WWW: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>

obec je spravována samostatně zastupitelstvem.¹⁰⁷ Samotné zavedení přímé volby by změnu Ústavy nejspíš nevyžadovalo, ale starosta by pak nemohl mít přímo na základě zákona vyhrazeny žádné pravomoci, když by nebyl odpovědný zastupitelstvu. Postavení starosty, které předpokládal i návrh z dílny ministerstva vnitra a vztahy k ostatním orgánům obce, by s tímto ustanovením bylo v rozporu. Bylo by tedy nutné zakotvení starosty jako orgánu obce a jeho postavení, přímo v Ústavě.

V hlavě sedmé Ústavy by byly nutné i další změny. Články 102 a 104 by musely být doplněny, aby pokrývaly funkční období starosty, způsob jeho volby ve všeobecných, tajných a přímých volbách, a doplnění o odkaz na zákonnou úpravu předčasného vyhlášení voleb starosty. Postavení starosty by tak získalo ukotvení v Ústavě, které by bylo vzhledem k významu jeho funkce žádoucí.

Další věcí by byl dopad přímé volby starostů na čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Přístup k voleným funkcím za rovných podmínek by mohl být zpochybněn tím, že by byli někteří občané znevýhodněni tím, že by se v jejich obci volil starosta nepřímo, což je problém ministerského návrhu (přímé volby pouze v malých obcích). Bylo by tedy potřeba vyjasnit, zda je volenou funkcí myšlena v tomto případě abstraktní funkce starosty, nebo přístup občanů k funkci starosty konkrétní obce v konkrétním volebním období.

Dále by také bylo nutné určit přípustnou míru zasahování orgánů krajů nebo státu do procesu odvolávání starosty a případného pozastavování výkonu jeho funkce. Takové zásahy, za účelem ochrany zákona a způsoby stanovenými zákonem předpokládá čl. 101 odst. 4 Ústavy. Ovšem je nutné v tomto případě mít na zřeteli vztah k čl. 8 Ústavy, který garantuje právo na samosprávu.

Zavedení přímé volby starostů by s sebou přineslo nejen změny Ústavy, ale i další legislativní změny, které by bylo třeba učinit. Patrně největší by bylo nutné udělat zejména v zákoně o obcích a volebním zákoně. Tyto legislativní úpravy by se nejvíce

¹⁰⁷ Čl. 101 zákona č.1/1993 Sb., *Ústava ČR* [online] zákony od centrum.cz, 2016[cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

týkaly celkové změny institucionální organizace místní samosprávy, dotkly by se tedy nejen způsobu volby starosty z hlediska technického provedení.

5.4 Anketa starostů obcí Mikroregionu Lednicko-valtický areál k přímé volbě starosty obce

Následující kapitola je věnována výsledkům dotazníkového šetření mezi starosty obcí Mikroregionu Lednicko-valtický areál. Celkem bylo v anketě osloveno deset obcí různé velikosti. Ta byla blíže specifikována hned v první otázce, v další části pak už starostové a starostky volili pouze mezi odpověďmi ano a ne. Svůj osobní pohled pak mohli rozvinout v krátkém komentáři na konci dotazníku. Vše anonymně.

Otázky:

1. Kolik obyvatel má Vaše obec, vyberte jednu z možností.
2. Uvítali byste přímou volbu starostů?
3. Je podle Vás účinným nástrojem zlepšení veřejné správy v obci, pomůže angažovanosti občanů ve veřejném dění?
4. Měl by mít takto zvolený starosta větší pravomoci?
5. Pokud by byl starosta přímo odpovědný občanům, byla by kontrola jeho činností dostatečná?
6. Měl by kandidát na starostu voleného přímo splňovat větší kvalifikační požadavky právě pro tento typ zaměstnání, například vysokoškolské vzdělání nebo praxi ve veřejné správě?
7. Souhlasíte s tvrzením, že by starosta měl právo veta k usnesením zastupitelstva?
8. Váš názor na přímou volbu starostů.

Tabulka: Vyhodnocení otázek na přímou volbu starosty obce:

OTÁZKA	ODPOVĚĎ			
	do 1000	1001- 3000	3001- 10000	nad 10001
1. Kolik obyvatel má Vaše obec, vyberte jednu z možností.	2	5	2	1
	ANO		NE	
2. Uvítali byste přímou volbu starostů?	3		7	
3. Je podle Vás účinným nástrojem zlepšení veřejné správy v obci, pomůže angažovanosti občanů ve veřejném dění?	4		6	
4. Měl by mít takto zvolený starosta větší pravomoci?	7		3	
5. Pokud by byl starosta přímo odpovědný občanům, byla by kontrola jeho činností dostatečná?	2		8	
6. Měl by kandidát na starostu voleného přímo splňovat větší kvalifikační požadavky právě pro tento typ zaměstnání, například vysokoškolské vzdělání nebo praxi ve veřejné správě?	5		5	
7. Souhlasíte s tvrzením, že by starosta měl právo veta k usnesením zastupitelstva?	3		7	

Zdroj: vlastní zpracování.

Komentáře:

„Obávám se, že tento model není realistický. Něco podobného funguje v sousedním Slovensku a nejsem si vědom toho, že by nesl své kýžené výsledky. Navíc by se pravděpodobně musela změnit i Ústava. Přímá volba starosty je silně závislá na aktivitě občanů, v případě, že nebudou mít zájem, hlava radnice nelze de facto odvolat. Jeho kontrola z pohledu zastupitelů je minimální.“

„Přímo volený starosta není špatný nápad. Jeho osoba by mohla ztělesnit jasné požadavky a přání občanů. Odpadly by také povolební vyjednávání a tahanice o křeslo starosty a místa v radě. Nejsem si ale vědom toho, jak velká by byla jeho odpovědnost a také kontrola. Pokud by měl právo veta a dlouhodobě nekomunikoval se zastupitelstvem, byl by to problém. A rozvoj obce by se tak zastavil.“

„Pokud by starosta volen přímo měl podobné pravomoci jako současný prezident Miloš Zeman, který byl taktéž zvolen přímo, nemá taková právní úprava žádný smysl. Byl by jen figurkou a podle mého by spíše suploval osobu tajemníka. Nebyl by starostou v pravém slova smyslu.“

„Starosta by měl být členem zastupitelstva. Nedovedu si představit, jak by taková spolupráce fungovala. Kdo by jeho práci kontroloval? Kdo by ho mohl odvolat? Můj názor je ten, že by starostou měl být ten kandidát, který získal nejvíce preferenčních hlasů. Není potřeba zavádět přímou volbu starostů.“

„Líbí se mně myšlenka, že by si starostu vybrali sami občané. V současnosti je ale zájem lidí o veřejné dění tak malý, že by na tom nic nezměnil ani tento typ voleb. V případě, že by o odvolání rozhodovali lidé v referendu a neměli chuť k němu přijít. Co by bylo pak? Jak by šel špatný starosta vlastně odvolat? Proto jsem proti přímé volbě.“

Z deseti oslovených starostů anketu zodpovědělo všech deset, jen polovina z nich ale dodala i komentář popisující osobní pohled na přímou volbu starostů. Tři starostové byli pro nový model veřejného zřízení, sedm proti. Jasně tak lze zobecnit jejich postoj v zamítavé stanovisko k přímé volbě. Ta by podle starostů mohla napomoci vyšší participaci občanů na veřejném dění. Zároveň by účastníci ankety uvítali větší pravomoci takto zvolené hlavy obce, obávají se ale nízké kontroly činností starosty. Polovina respondentů by požadovala větší kvalifikační požadavky po kandidátovi na starostu, například praxi ve veřejné správě nebo vysokoškolské vzdělání. Z krátkých komentářů na konci ankety lze vytušit obavy, které se týkají především možného odvolání starosty. Zároveň by podle účastníků dotazníkového šetření měl být starosta členem zastupitelstva, v jedné z odpovědí se objevila i narážka na jistou záměnu osoby starosty a tajemníka. Přímo volený starosta by podle anonymního respondenta mohl být pouze figurkou bez větších pravomocí.

6 POSOUZENÍ VHODNOSTI ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY OBCE

Mezi argumenty svědčící ve prospěch přímé volby starostů je možné řadit zesílení mandátu starosty a zároveň jeho pozice při uskutečňování jeho volebního programu, což by bylo jistě vhodné. Také by došlo k zakotvení přímé odpovědnosti vůči jeho voličům a s tím spojený větší podíl občanů na komunální politice v obci a zesílení jeho autority.¹⁰⁸ Přímá volba by měla odstranit i to, že starostou se stane osoba vzešlá ze zákulisních jednání koaličních politických stran. Přímou volený starosta by byl opravdovým reprezentantem občanů územního samosprávného celku, nesl by odpovědnost vůči svým voličům, od nichž získal potřebný mandát pro výkon veřejné funkce, a na stranu druhou by sami občané mohli legálně starostu z úřadu sesadit v případě, že by starosta nejednal pro „blaho“ obce. Také správa obecních záležitostí by se urychlila a zjednodušila. Také lze předpokládat, že přímá volba by vyvolala větší zájem o místní záležitosti a přilákala tak více občanů k volbám.

Jako nevýhoda by se mohla jevit vyšší finanční nákladnost této volby, také celková změna současného, již zaběhlého systému. Také by se pravděpodobně dostala k úvaze možnost kontroly starosty ze strany ostatních orgánů obce i jeho voličů, což by také nebylo lehce proveditelné, stejně tak možnost jeho odvolání. S vyššími pravomocemi by také měla být stanovena jakási míra předpokladů pro tuto funkci, aby byl alespoň trochu zaručen její výkon profesionálním způsobem. Další slabinou je volba na základě relativní většiny, kdy ti kteří volí jiného kandidáta nemusí souznít s volebním programem vítězného kandidáta. To znamená, že občané, kteří nepodporují politiku zvoleného kandidáta, mohou tvořit majoritu.

Jak shrnul ve svém článku Ryšavý¹⁰⁹ „Výhody přímé volby starostů se obecně spatřují zejména v posílení mandátu, pozice a autority starosty při naplňování jeho volebního programu, zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon funkce a s tím souvisejícího většího zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci. Snaha

¹⁰⁸ *Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze* [online]. DVS, publikováno 29. 3. 2011 [cit.2016-03-02]. Dostupné z WWW: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>

¹⁰⁹ RYŠAVÝ, I. *Jak přímou volbu vidí starostové tří menších obcí*. Moderní obec. roč. 11/2011, č. 3. ISSN 1211-0507, s. 6.

o zavedení přímé volby starostů v ČR se odvíjí od nedostatků současného stavu právní úpravy obecního zřízení a fungování organizace místí samosprávy.“

Možná rizika, která se týkají přímé volby starostů shrnul následovně. „*Rizikem může být například finanční náročnost, vyšší míra možné politizace komunálních problémů, jež by mohla vyústit v účelové a opakované obtěžování voličů referendy o odvolání starosti. Zásadní riziko však představuje kompetenčně slabý přímo volený starosta, protože nesplní očekávání voličů.*“¹¹⁰

Jak je tedy patrné je stále ještě mnoho otázek a odpovědí není dost. Jistě je vhodné podívat se do okolních států a inspirovat se a porovnávat. Díky tomu lze najít odpovědi na nejrůznější základní otázky. Například, jak silnou pozici by měl starosta v našem uspořádání obecního zřízení mít? Vždyť v okolních postkomunistických státech se prvky přímé demokracie zavést neobávali. Například ze států V4¹¹¹ nemáme přímou volbu starostů právě pouze my v České republice.

¹¹⁰ RYŠAVÝ, I. *Jak přímou volbu vidí starostové tří menších obcí*. Moderní obec. roč. 11/2011, č. 3. ISSN 1211-0507, s. 7.

¹¹¹ Visegrádská čtyřka je regionální uskupení čtyř středoevropských států: České republiky, Maďarska, Polska a Slovenska. Vznikla v roce 1991 podepsáním deklarace členských zemí o úzké spolupráci na jejich cestě k evropské integraci.

ZÁVĚR

Starosta coby vrcholný představitel územní správy plní často nevědomě roli vůdce obce. Roli, pro kterou by scénář často chtěli psát sami občané. Jejich požadavky jsou do jisté míry logické, chtějí mít větší kontrolu nad rozvojem své obce a podílet se na důležitých rozhodování místní samosprávy. Jejich volání po zavedení přímé volby starostů je proto na místě. Ukazuje se však, že tento proces nebude tak jednoduchý, jak se na první pohled může zdát.

Veřejná správa v podobě, jakou dnes známe, reprezentuje poměrně složitý mechanismus. Opravit a přeprogramovat tento stroj nebude nic jednoduchého. A to i přesto, jak už zaznělo, sílí společenská objednávka po větší participaci občanů na veřejném dění. Pravdou je, že řada evropských států už v minulosti nabourala zažité politické modely a vydala se na cestu novou, která umožní občanům vybírat své starosty.

Téma přímé volby starosty je u nás stále živé. Debata však zatím nepostoupila z ryze politické roviny do té pragmatické, která by přinesla konkrétní výsledky. Ostatně stále chybí komplexní data, aktuální analýzy a rozbory. Bylo by potřeba více zmapovat možné způsoby volby starostů v zemích, kde již tato volba funguje, zanalyzovat její dopady a i možná vylepšení.

Je pravděpodobné, že se před dalšími komunálními volbami tato debata opět zvedne a to také díky tomu, že mezi občany je větší poptávka po prohlubování prvků přímé demokracie, kdy si lidé chtějí svoje reprezentanty volit přímo a povzbuzením je pro ně již schválená přímá volba prezidenta, která byla realizována po dlouhých diskuzích ústavním zákonem v roce 2012, ovšem i tato přímá volba později ukázala, že postavení z přímé volby je vnímáno jak lidmi, tak samotným politikem jako silnější a tedy by bylo nutné hlavně podrobně prodiskutovat postavení a pravomoci starostů, pokud by tak byli voleni.

V obci, ve které jako starosta působím, fungoval při volbě starosty z řad zastupitelstva „zvyk“, že kandidát, který při volbách do zastupitelstva získal největší počet hlasů, byl automaticky na post starosty navržen, čímž se dá říct, že starostou se stal ten kandidát, který vyhovoval největšímu počtu voličů. Avšak při volbách r. 2012 byl tento zvyk „porušen“, každá strana prosazovala svého kandidáta a tak mohlo nastat, že by se vítězem stal kandidát, jenž neměl větší oporu z řad občanů, ale díky „síle“ strany, která kandidovala do zastupitelstva.

Po zhodnocení modelů přímé volby starosty v ostatních evropských zemích se domnívám, že neoptimálnější volební systém zvolili na Kypru. Situace, kdy by kandidát byl zvolen v prvním kole nadpoloviční většinou hlasů voličů, by zajistila, že vítězný kandidát splňuje požadavky absolutní většiny. To zajistí i případ, že by žádný z kandidátů nadpoloviční většinu nezískal, a dva nejsilnější kandidáti by postoupil do druhého kola, kde by zvítězil ten, jež by obdržel větší počet hlasů. Předpokládám, že při zavedení tohoto volebního systému do České republiky by vítězný kandidát odpovídal představě většiny občanů a hájil by tedy zájmy širší veřejnosti, což by jednokolý systém volby nemusel zaručit. Je možné, že při jednokolových volbách, kdy by pro výhru stačil nejvyšší počet hlasů, by se starostou mohl stát kandidát, jež by před volbami cíleně a populisticky zacílil na jistou skupinu voličů, a po svém vítězství by předaboval a hájil zájmy pouze této skupiny, což by se samozřejmě setkalo s negativními ohlasy u ostatních voličů.

Kandidáti na post starosty by měly mít samostatnou kandidátku, kde by byli kandidáti seřazeni abecedně, byly by zde uvedeny jejich iniciály jako - jméno, věk a povolání. Domnívám se, že není důležité ani žádoucí uvádět i politickou příslušnost, jelikož některé voliče by mohla příslušnost k některé politické straně od volby tohoto kandidáta odradit. Voliči by pak zvoleným a schváleným způsobem přiřadili jeden svůj hlas právě jednomu kandidátovi, který by tedy v případě získání nadpoloviční většiny všech hlasů byl vítězem, v opačném případě by proběhlo ještě kolo druhé.

Je velmi pravděpodobné, že v případě přímých voleb by se dostavilo k volbám i větší procent voličů, kteří by nespolehali na sílu strany, která kandiduje do zastupitelstva, ale přišli by podpořit kandidáta, který je dle jejich mínění nejvhodnější.

Přestože by byli starostové obcí voleni přímo občany, myslím, že by se - zejména v menších obcích, nemělo tak často využívat různých referend. Často pak vítězí hlasjiž několikrát zmíněné - nejsilnější menšiny. Je předpokladem, že starosta hájí zájmů širší společnosti, spolu s podporou zastupitelstva či rady by tak měl dosáhnout cílů a idejí, které jsou nejvíce prospěšné pro většinu obyvatel dané obce.

Stále platí, že informace, které v současnosti máme, vychází primárně z „Analýzy zavedení přímé volby starostů“ z pera rezortu vnitra. Tento materiál však nepopisuje problém komplexně, neodpovídá na všechny důležité otázky. Problémem je i samotný fakt, že se autoři studie inspirovali slovenským modelem, který je ale unikem i v rámci celoevropského prostoru. A učinit tak možnou komparaci téměř nelze.

Pokud by se v budoucnu opravdu našla politická vůle ke zřízení přímé volby starostů, neměla by se tato změna omezit pouze na malé obce. Řešit je potřeba celý systém. Výhodou přímé volby by jistě byla větší angažovanost občanů ve veřejné správě a posílení funkce postu starosty. Panuje však obava, že by se mohl stát autokratem bez zřejmé kontroly a bez spolupráce se zastupitelstvem. Samozřejmostí by mělo být rozšíření jeho pravomocí.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Seznam použitých českých zdrojů

BALÍK, S. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada, 2009. Politologie. ISBN 978-80-247-2908-4.

BĚLINA, P. a J. POKORNÝ. *Dějiny zemí Koruny české II*. 6. vyd. Praha: Paseka, 1999. ISBN 80-718-5258-9.

BIEBROVÁ, M. *Doplňkové hlasování jako většinová technika*. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

FILIP, J. *Ústavní právo České republiky 1*. 4. oprav. a doplň. vyd. Brno: Doplněk, 2003. ISBN 1081-262-2003

HÁCHA, E. ed. et al. *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV, S až T*. Brno: Polygrafia, 1938.

HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, ISBN 978-80-7400-049-2.

HLEDÍKOVÁ, Z., J. JANÁK a J. DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.

HORIZNKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3.vyd.Plezn: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7390-459-6.

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

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 978-80-210-5470-7.

KERLINOVÁ, A. a E. TOMÁŠKOVÁ. *Management veřejné správy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014. Učebnice Právnické fakulty MU; sv. č. 511. ISBN 978-80-210-6918-3.

KOČÍ, R. *Obecní samospráva v České Republice*. Praha: Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Z. *Samospráva*. 1. vyd. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.

KOUDELKA, Z., R. ONDRUŠ a P. PRŮCHA. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. 4. doplň. vyd. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 80-7201-525-7.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl, Obecná státověda*. Praha: Linde, 1998. Vysokoškolské právnické učebnice. ISBN 80-7201-141.

PRŮCHA, P. *Správní právo : Obecná část. 7. doplň. a aktualizované vyd.* Brno: Doplněk, 2007. ISBN 1081-207-2007.

RYŠAVÝ, I. *Jak přímou volbu vidí starostové tří menších obcí moderní obec*. roč. 11/2011, č. 3. ISSN 1211-0507.

SCHELLE, K. a I. SCHELLEOVÁ. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990. 2. vyd.* Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-868-6166-X.

SCHELLE, K. a J. TAUCHEN. *Vývoj konstitucionalismu v českých zemích*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-927-4.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd.* Praha: ASPI WOLTERS KLUWER, 2009. ISBN 987-80-7357-382-9.

VEDRAL, J., L. VÁŇA, J. BŘEŇ a S. PŠENIČKA. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vyd.* Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-597-1.

Seznam použitých zahraničních zdrojů

OFFICIAL GAZETTE OF THE CYPRUS REPUBLIC No:2082 of 18th October 1985, Annexi-Legislation, The Municipalities Law No: 111 of 1985

Rakousko, Bundes-Verfassungsgesetz – B – VG, BGBl. Nr. 1/1930

Seznam použitých internetových zdrojů

Zákon č.1/1993 Sb., Ústava ČR [online] zákony od centrum.cz, 2016 [cit. 2016-03-02] Dostupné z: <http://zakony.centrum.cz/ustava-ceske-republiky>

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů [online] 2016[cit. 2016-03-02] Dostupné z WWW: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

http://www.ucm.org.cy/Document-The_Municipalities_Law_in_English,966,35,English

Zákon č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství České republiky [online] 2016[cit. 2016-03-02] Dostupné z WWW: <http://www.uplnzneni.cz/zakon/40-1993-sb-o-nabyvani-a-pozbyvani-statniho-obcanstvi-ceske-republiky/>

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednicích územních samosprávných celků [online] 2016[cit.2016-03-02] Dostupné z: <http://vzdelanyzastupitel.cz/elearning/plne-texty-zakonu/zakon-c-312-2002-sb-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku.aspx>

Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. SMO ČR, publikováno 22.11. 2010 [cit.2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/analyza-prime-volby-starostu.aspx>

Přímá volba starostů – úvod do problematiky a výsledky dosavadní diskuze [online]. DVS, publikováno 29. 3. 2011 [cit.2016-03-02]. Dostupné z:<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6480215>

Vládní nařízení č. 4/1945 o volbě a pravomoci národních výborů, § 2 odst. 3, § 3 odst. 3, § 4 odst. 3.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.l., ústava ČSR, čl. X.

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů. [cit. 2016-02-28]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-294/info>

Nález Ústavního soudu ze dne 10.7.2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000 , HAMPLOVÁ, J. *Starosta jako zástupce obce - zásadní novinky.* Bulletin advokacie. roč. 2001, č.10, s. 32

Volby starostů v evropských zemích. [online]. Deník veřejné správy, publikováno 9.6. 2011[cit.2016-03-02]. Dostupné z WWW: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6492140>

Podrobněji FUCHS, Daniel. *Odvolání starostů ve Spolkové republice Německo – srovnání* [online]. 2007[cit. 2013-3-6]. Dostupné z: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2008/1632/pdf/kwiah14.pdf.s.27-29>.

Zavedení přímé volby starostů. starostů [online]. SMO ČR, 2016 [cit.2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=652485>

<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6492140&ht=francie>

Seznam právních předpisů

Zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 247/1995 Sb., zákon o volbách do Parlamentu České republiky a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM TABULEK

Seznam tabulek

Tabulka 1: Vyhodnocení otázek na přímou volbu starosty obce 57

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Zdeněk Tesařík

Obor: Evropská hospodářskosprávní studia

Forma studia: kombinované studium

Název práce: Přímá volba starosty obce

Rok: 2016

Počet stran textu bez příloh: 64

Celkový počet stran příloh: 0

Počet titulů českých použitých zdrojů: 22

Počet titulů zahraničních použitých zdrojů: 2

Počet internetových zdrojů: 15

Vedoucí práce: PhDr. Jiří Noha, Ph.D.