

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Monika Dudová

Volba starosty obce

Bakalářské práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Volba Starosty obce vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. 3. 2019

.....
Monika Dudová

Děkuji Mgr. Petře Melotíkové, Ph. D. za poskytnuté rady, připomínky, a především za ochotu při konzultacích ohledně bakalářské práce.

Za poskytnutou pomoc při zpracování češtinářské stránky této práce děkuji Mgr. Aleně Tiché. Za trpělivost a další cenné rady bych taktéž chtěla taktéž poděkovat své sestře Mgr. Lucii Dudové.

Obsah

Seznam zkratk	5
Úvod	6
1. Postavení starosty obce a jeho propojení s ostatními orgány obce	8
1.1 Zastupitelstvo obce	10
1.2 Rada obce	13
1.3 Obecní úřad	14
1.4 Obecní policie	16
2. Volba starosty obce a možnosti ukončení jeho funkce v současné právní úpravě	17
2.1 Předpoklady pro zvolení starosty a výkon jeho funkce	18
3. Postavení starosty obce a jeho volba ve vybraných státech Evropy	20
3.1 Slovensko	20
3.2 Polsko	22
3.3 Francie	24
4. Možnosti zavedení přímé volby v České republice	26
4.1 Možné výhody a nevýhody přímé volby, odvolatelnost starosty	27
Závěr	29
Použité zdroje	31
Literatura	31
Internetové články	31
Právní předpisy a judikatura	33
Další internetové zdroje	34
Anotace	35
Klíčová slova	35
Abstrakt	35
Key Words	35

Seznam zkratk

Ústava	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
SPD	Svoboda a Přímá demokracie Tomio Okamura
EU	Evropská unie
OÚ	Obecní úřad
ÚSC	územně samosprávný celek

Úvod

Celkové fungování obecní správy by mělo patřit mezi základních znalosti studentů práva ve veřejné správě. Samotné téma „Volba starosty obce“ jsem si zvolila z důvodu neustálého řešení otázky, zda v České republice zavést přímou volbu starosty či nikoli. Toto téma se zde neustále otevírá a často lze zaznamenat snahu některé z politických stran, aby tato otázka byla znovu projednána. Volby jsou součástí každého demokratického státu a přímá volba je brána jako vrchol demokracie. Proto mi přijde velmi důležité, aby tato problematika byla více řešena. Před samotným zavedením přímé volby je přínosné mít celkové povědomí o tom, co s sebou přímá volba přináší.

Práce je rozdělena do čtyř hlavních kapitol. V první kapitole jsem vymezila postavení starosty vůči místostarostovi, zastupitelstvu či dalším orgánům a osobám, které jsou v obci zastoupeny. Ve spojitosti s tím bych ráda zodpověděla otázku, jak silné má starosta obce postavení v České republice. V druhé kapitole se věnuji samotné volbě starosty, současnému fungování volby starosty a s tím souvisejícím osobním a zákonným předpokladům pro jeho zvolení. Obsahem třetí kapitoly je popis fungování voleb starosty v zahraničí. V poslední kapitola se zabývám možností zavedení přímé volby u nás a následnými dopady při jejím zavedení. Společně s těmito dopady se budu zabývat i výhodami a nevýhodami, které by mohly nastat po jejím uvedení do praxe.

Hlavní výzkumnou otázkou této práce je: Je v nynější době vhodné zavést přímou volbu starosty obce v České republice? S touto otázkou jsou spojeny i mnohé další podotázky: Jak slabé či silné má postavení má starosta obce? A jak by se musela změnit odvolatelnost starosty v případě zavedení přímé volby?

Tato práce je psána na začátku roku 2019 a vychází z informací, které byly do této doby zpracovány. Pracuji s právní úpravou účinnou k 28. únoru 2019. Pro její sepsání jsem využívala převážně popisnou metodu, avšak částečně propojenou i s metodou srovnávací, které využívám především ve třetí kapitole. Ta se věnuje místní politice v zahraničí a tamnímu postavení starosty.

Pro tuto práci jsem využila publikace, které se zabývají samosprávou obcí a fungováním jejich orgánů. Pro první část práce byl nejdůležitější Komentář zákona o obcích¹. Samotnou přímou volbou se však většina knižních autorů zabývá pouze okrajově, a proto jsem čerpala i z mnoha článků v odborných časopisech, jako je např. *Moderní obec*. Tyto články obsahovaly mnoho cenných informací týkajících se této problematiky. Ohledně názorů na zavádění přímé

¹ KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 353 s.

volby jsem čerpala i přímo ze stanovisek samotných starostů a rozhovorů s nimi, protože právě oni mají k této problematice nejbližší. Dalšími výraznými zdroji pro mou práci byly analýzy od Ministerstva vnitra, které je nechalo již dříve zpracovat. Neopomenutelnými zdroji mé práce jsou i zákony a judikatura.

1. Postavení starosty obce a jeho propojení s ostatními orgány obce

V úvodu kapitoly bych ráda vymezila některé základní pojmy, které budou v mé práci často využívány, a to pojem obec a orgány obce. Obec je zakotvena na ústavní úrovni jako základní samosprávná jednotka.² Je to veřejnoprávní korporace, která může vlastnit majetek.³ Obec můžeme charakterizovat jako „základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“⁴ Obec jedná prostřednictvím svých orgánů, kterými jsou zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce, obecní úřad, obecní policie a zvláštní orgány obce⁵.

Postavení starosty jako jednoho z orgánů obce je zakotveno v §103 zákona o obcích.⁶ V tomto zákoně je upraveno jeho monokratické postavení a reprezentace obce navenek. Starosta obce však nemůže sám vytvářet vůli obce, má možnost tuto vůli pouze navenek sdělovat nebo projevovat.⁷ Zákonné oprávnění rozhodovat o právních jednáních obce je totiž jasně rozděleno mezi radu a zastupitelstvo obce.⁸ Z tohoto jasně vyplývá, že postavení

² ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 99

³ Tamtéž, čl. 101 odst. 3

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 329.s.

⁵ Jako zvláštní orgány obce mohou být zřízeny komise. Tyto komise jsou však rozdílné oproti komisím, které jsou zřizovány radou. U komisí, jako orgánů obce, obecně platí, že jsou zřízeny starostou, který taktéž jmenuje a odolává její členy. Tyto komise jsou zřízeny pro výkon přenesené působnosti.

Příkladem takovéto komise je komise přestupková, která podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů může být v obci zřízena. Tato komise má vždy lichý počet členů a jejím předsedou je osoba s právnickým vzděláním nebo osoba, která složila zkoušku odborných znalostí u Ministerstva vnitra. Zabývá se především řešením přestupků proti pořádku v územní samosprávě a přestupky proti veřejnému pořádku či občanskému soužití.

Dalším příkladem je komise pro sociálně – právní ochranu dětí, která musí být zřízena v obcích s rozšířenou působností, a to podle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. Úkolem této komise je například navrhování a posuzování předložených sociálně preventivních programů na ochranu týraných, zneužívaných a zanedbávaných dětí, nebo zajišťování projednání takovýchto případů v rámci komise. Komise je usnášeníschopná jen za přítomnosti jejího předsedy nebo jeho zástupce, a ještě minimálně dvou dalších členů. V případě, že starosta nesplní svou povinnost a tuto komisi nezřídí, pak její povinnosti bude plnit obecní úřad.

V některých případech se předsedou komise může stát starosta obce osobně. Tato situace nastává například u povodňových komisí, které jsou zakotveny v zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tuto komisi může zřídit rada obce v obcích prvního a druhého stupně a přenáší tím na ni výkon svých pravomocí. Jejimi povinnostmi je např. provádění povodňové prohlídky či zajišťování pracovní síly. Avšak zřízení této komise může být i povinné, a to v případě obcí s rozšířenou působností, kde ji zřizuje starosta a zároveň se stává i jejím předsedou.

⁶ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁷ náleží Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, III.ÚS 721/2000.

⁸ Viz. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10.11.2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009, který rozhodl, že starosta obce nesmí činit takové právní úkony, které by ohrožovali obecní majetek bez souhlasu zastupitelstva či rady obce a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. Cdo 3130/2005, který potvrzuje, že veškeré jednání starosty, která měla být schválena zastupitelstvem obce a nestalo se tak, jsou od počátku neplatná.

starosty v České republice není příliš silné.⁹ Starosta je poměrně velkým způsobem omezován jak zastupitelstvem, tak i radou.

Starosta obce může být tzv. „uvolněný“ či „neuvolněný“. V případě neuvolněného starosty vykonává při své funkci i další pracovní činnost. Pokud je však uvolněný, funkci starosty vykonává tzv. „na plný úvazek“. O tom, zda bude starosta uvolněný či nikoli, rozhoduje zastupitelstvo. Pokud o tom nerozhodne, má se za to, že starosta svoji funkci vykonává neuvolněně. Zastupitelstvo toto rozhodnutí může během volebního období i měnit.¹⁰

Starosta ve své funkci může být finančně ohodnocen. U uvolněných starostů je výše jejich odměny stanovena nařízením vlády¹¹ bez možnosti odchýlení se od ní¹², druhém případě ji určuje zastupitelstvo obce.¹³

Starosta má ve své funkci veřejného činitele i poměrně velkou odpovědnost, ať již osobní, nebo trestněprávní. Jako člen zastupitelstva je podle trestního zákoníku „úřední osobou“.¹⁴ Může se dopustit trestného činu zneužití pravomoci, což je označováno jako tzv. „poruchový trestný čin“.¹⁵ Taktéž se z pozice veřejného činitele může dopustit trestného činu maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti, to však není tak časté.¹⁶

Starosta není zaměstnancem obce ani státu,¹⁷ a proto se na něj přímo nevztahuje zákon o úřednících.¹⁸ Výjimka je pouze v případě obcí, kde není zřízena funkce tajemníka obce a jeho funkci zastává starosta. V tomto případě se tedy starosta stává vedoucím úředníkem, kterého už se tento zákon týká. Jeho postavení je však nejvíce ovlivněno zákonem o obcích¹⁹ a podpůrně se na něj může vztahovat i zákoník práce^{20, 21}.

⁹ BAGÁROVÁ, Monika. *Otazníky kolem postavení starosty* [online]. moderniopec.cz., 25. února. 2000 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniopec.cz/otazniky-kolem-postaveni-starosty/>>

¹⁰ Tamtéž

¹¹ Nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků

¹² Přesné informace k výpočtu této odměny jsou obsaženy v metodickém doporučení pro ÚSC, které vydalo ministerstvo vnitra.

¹³ Č. 12 - Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu [online]. mvcr.cz, 1. července 2016 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.

¹⁴ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, §127

¹⁵ FRYŠTÁK, Marek a kol. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 86.

¹⁶ FRYŠTÁK. *Postavení úřední osoby v trestním právu...*, s. 97.

¹⁷ *Starosta není státním zaměstnancem* [online]. smocr.cz, 8. října 2010 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/starosta-neni-statnim-zamestnancem.aspx>>.

¹⁸ zákon č. 212/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů

¹⁹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

²¹ VAŠENDOVÁ, Dominika. *Výkon veřejné funkce člena zastupitelstva obce-překážka v práci na straně zaměstnance* [online]. epravo.cz, 27. dubna 2015 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vykon-verejne-funkce-clena-zastupitelstva-obce-prekazka-v-praci-na-strane-zamestnance-97645.html>>.

S funkcí starosty obce je úzce spojena i funkce místostarosty. Místostarostu volí, stejně jako starostu, zastupitelstvo obce, kterému je následně i odpovědný. Zastupitelstvo má taktéž pravomoc rozhodnout o počtu místostarostů.²² V případě více místostarostů je také vybráno pořadí, ve kterém by měli starostu zastupovat.²³ Zde vzniká funkce tzv. prvního místostarosty,²⁴ který je v pořadí při zastupování starosty na prvním místě.

Místostarosta má za úkol zastupovat starostu v případě, že starosta není schopen vykonávat své povinnosti. Tato situace může nastat např. při odstoupení starosty či jeho odvolání, v takovém případě jej místostarosta zastupuje až do zvolení starosty nového.²⁵ Místostarosta však může být pověřen i plněním některých úkolů za běžné činnosti starosty, protože ne vždy je možné, aby starosta mohl plnit všechny své povinnosti osobně. Jednou z funkcí místostarosty tak je například svolávání zastupitelstva, pokud tak neučiní starosta osobně,²⁶ či spolupodepisování právních předpisů obce společně se starostou obce. Místostarostou může být pouze občan České republiky, společně se zvolením do této funkce se stává taktéž členem zastupitelstva obce.

1.1 Zastupitelstvo obce

Postavení zastupitelstva obce je zakotveno již na ústavní úrovni, a to konkrétně v čl. 101. odst. 1. Ústavy: „*Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.*“²⁷ Z Ústavy²⁸ dále vyplývá, že působnost zastupitelstva může být stanovena pouze zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samostatné působnosti, tedy pokud není svěřena zastupitelstvu kraje.²⁹ Díky tomuto článku je zastupitelstvo obce jediným orgánem obce, který je zakotven přímo v Ústavě. Další orgány obce jsou od něho pouze odvozeny.³⁰

Zastupitelstvo obce je přímo voleno občany obce na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, které je realizováno tajným hlasováním. Volební období zastupitele je podle zákona³¹ čtyřleté. Je to kolektivní orgán, který se skládá se z 5 - 55 členů.³²

²² zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §104

²³ Toto pořadí určuje zastupitelstvo obvykle na jeho ustavující schůzi.

²⁴ KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 251. (§104 odst. 1 zákona o obcích).

²⁵ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §103

²⁶ Tato situace nastává v situaci, kdy starosta obce nedostojí svých zákonných povinností a zastupitelstvo nesvolá i přes žádosti zastupitelů. viz §92 odst. 1 a odst. 2, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101 odst. 1

²⁸ ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ Tamtéž, čl. 104

³⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní samospráva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 63.

³¹ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, §1 odst. 2

³² Počet členů zastupitelstva je přesně stanoven v zákoně O obcích č.128/2000Sb, ve znění pozdějších předpisů - §68, počet členů zastupitelstva je odvozen od velikosti obce konkrétněji od počtu jejich obyvatel.

Tento počet musí být stanoven nejpozději do osmdesáti pěti dnů před dnem konání voleb do zastupitelstev v obcích.³³ Zastupitelstvo obce se musí scházet nejméně jedenkrát za tři měsíce, jinak podle potřeby. Zasedání jsou veřejná a občané obce mají možnost se jich osobně účastnit.

Občan, který je nově zvoleným do funkce zastupitele, musí na první schůzi³⁴ zastupitelstva složit slib. V případě odmítnutí složení slibu nebo složením slibu s výhradami mandát zaniká. V případě, že zastupitel z jakéhokoli důvodu nemůže vykonávat svoji funkci a jeho místo se uvolní, je nahrazen náhradníkem z kandidátní listiny téže volební strany. Pořadí těchto náhradníků je upraveno v zákoně o volbách do zastupitelstev obcí.³⁵

Zastupitel má jak práva, tak i povinnosti vyplývající z jeho funkce. Jeho právo předkládat návrhy zastupitelstvu či jiným orgánům obce je označováno jako tzv. iniciativní funkce. Další funkcí zastupitele je funkce interpelativní, díky ní může vznášet dotazy, připomínky či podávat podněty k ostatním orgánům obce a obecním zaměstnancům. Odpověď na ně by měla být poskytnuta vždy bezodkladně, nejpozději však do třiceti dnů. Stejná lhůta platí i pro poskytování jakýchkoli informací, které zastupitel může požadovat od zaměstnanců obecního úřadu, což je označováno tzv. informační funkce³⁶.

Hlavní a nejzákladnější povinností zastupitele je účast na zasedáních zastupitelstva. Na těchto zasedáních musí vynakládat aktivitu ve prospěch občanů a obce, nestačí zde pouze jeho fyzická účast.³⁷ Zastupitelstvo obce má mnoho pravomocí, které jsou převážně vyjmenovány v zákoně o obcích v §84 a §85.³⁸ Nejdůležitějšími z nich je vydávání obecně závazných vyhlášek či vyhlášení místního referenda. Další povinnosti jsou však stanoveny i v jiných právních předpisech, jako např. ve stavebním zákoně,³⁹ který zakotvuje schvalování územního a regulačního plánu zastupitelstvem v rámci samostatné působnosti.

Nyní už se dostávám k nejdůležitější části této podkapitoly, která se týká usnášeníschopnosti zastupitelstva a nutnosti splnění určitých podmínek při rozhodování, které jsou důležité pro volbu starosty obce. Usnášeníschopnost je podmíněna účastí nadpoloviční

³³ KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 152. (§67 zákona o obcích).

³⁴ Za tuto první schůzi se považuje schůze, které se zastupitel prvně účastní. Tato konkretizace je důležitá v případě, že se zastupitel neúčastnil ustavující schůze a účastnil se až některé ze schůzí následujících. – viz. *metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků* [online]. mvcr.cz 1. květnu 2018 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/>>.

³⁵ Konkrétně v §45 odst. 5 zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní samospráva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 65.

³⁷ KOPECKÝ. *Komentář zákona o obcích*..., s. 198. (§83 zákona o obcích)

³⁸ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §84 a §85

³⁹ zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, §84 odst. 2

většiny všech jeho členů, tzv. kvóra. Tato účast musí být splněna i pro platnost usnesení zastupitelstva obce.⁴⁰ Pokud se zastupitelstvo nesejde v tomto počtu po dobu delší šesti měsíců, Ministerstvo vnitra jej rozpustí. Tato situace může nastat i v případě, že soud rozhodne o povinnosti vyhlášení místního referenda, a zastupitelstvo tak ani do dvou měsíců neučiní.⁴¹ Ještě před volbami je pevně stanoven počet členů zastupitelstva, avšak může nastat případ, že některý z předem stanovených mandátů není obsazen. Z toho důvodu označení „všichni členové zastupitelstva“ je brán pro účely usnesení jako počet všech reálně obsazených mandátů v zastupitelstvu, nikoli jen počet mandátů, který byl předem stanoven. Toto je velmi důležité pro usnášení schopnost zastupitelstva v praxi, kdy nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva vychází z aktuálního stavu obsazených mandátů, který může být nižší než předem stanovený počet⁴². Usnesení vzniká okamžikem ukončení hlasování a stává se platným jen tehdy, pokud bylo přijato nadpoloviční většinou všech členů.

Pro tuto bakalářskou práci je zcela zásadní, že zastupitelstvo volí starostu obce. „*Zastupitelstvu obce je vyhrazeno volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce*“⁴³. Dosavadní starosta obce má povinnost svolat první tzv. ustavující schůzi zastupitelstva obce, které sám předsedá a na které je volen nový starosta a místostarosta. Tato ustavující schůze by měla být svolána do patnácti dnů od uplynutí lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování u soudu. Pokud bylo zahájeno soudní řízení v některé z těchto věcí, ustavující schůze je konána až po vydání pravomocného soudního rozhodnutí, opět však nejpozději do patnácti dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí⁴⁴. Starosta má povinnost svolat zasedání obce, pokud jej o to požádá alespoň 1/3 zastupitelů či hejtman kraje. Další z povinností starosty je řízení následujících zasedání zastupitelstva a spolupodepisování zápisů o těchto jednáních.⁴⁵ Díky těmto pravomocím, které jsou mu přiděleny ohledně řízení a svolávání schůzí, je starosta označován jako tzv. „první mezi rovnými“⁴⁶.

⁴⁰ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §87

⁴¹ Tamtéž, §89

⁴² KOPECKÝ. *Komentář zákona o obcích*...s. 211. (§87 zákona o obcích).

⁴³ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §84

⁴⁴ *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů* [online]. mvcz.cz, 1. květnu 2018 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcz.cz/odk2/>>.

⁴⁵ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §103 odst. 5

⁴⁶ NETOLÍCKÝ, Martin. *Je starosta skutečně neomezený vládce?* [online]. moderniobec.cz, 4. října 2007 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/je-starosta-skutecne-neomezeny-vladce/>>

Nejspíše nejdůležitější informací ohledně vztahu starosty obce a zastupitelstva je, že v případě rozpuštění zastupitelstva v obci, kde není ustanovena rada obce, výkon pravomocí zastupitelstva přechází na starostu obce.⁴⁷

1.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti. V oblasti přenesené působnosti může rozhodovat pouze v případech, které jsou stanoveny zákonem.⁴⁸ Rada obce se skládá ze starosty, místostarosty a dalších členů, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce a z jeho řad.⁴⁹ Počet členů rady obce musí být vždy lichý v rozmezí od 5 do 11 členů. Její počet však nikdy nesmí být vyšší než jedna třetina počtu členů zastupitelstva.⁵⁰ Jestliže počet členů rady klesne pod 5 a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na tento minimální počet, pak pravomoc rady obce získává obecní zastupitelstvo, to však může část těchto úkolů svěřit starostovi obce.⁵¹

Rada obce se ke svým jednáním schází neveřejně a podle potřeby. Pro její usnášeníschopnost je potřeba nadpoloviční většina všech členů, která je taktéž potřeba pro platnost jejího usnesení. I přesto, že jsou jednání neveřejná, může k jednání být přizván zastupitel nebo i jiná osoba, jako např. člen výboru či komise⁵². Ze zasedání se vždy pořizuje zápis, který je po jeho sepsání, nejpozději však do sedmi dnů, uložen na obecním úřadu obce. Tento zápis je podepsán vždy starostou a místostarostou nebo jiným radním⁵³. Veřejnost nemá možnost do těchto zápisů nahlížet, ta má zpřístupněné pouze usnesení rady.

Jednou z pravomocí rady obce je možnost vydávat tzv. nařízení obce. Dalšími jejími pravomocemi je příprava návrhů pro jednání zastupitelstva a následně zabezpečování jejich plnění, stanovování rozdělení pravomocí v rámci obecního úřadu či zabezpečování hospodaření obce.⁵⁴ Rada obce musí vykonávat své povinnosti až do doby, než je nahrazena novou radou či novým starostou. Toto období by však mělo sloužit hlavně k dořešení již rozjednaných věcí, nikoli k rozjednávání věcí nových.⁵⁵

⁴⁷ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §89

⁴⁸ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §99 odst. 1

⁴⁹ Tato volba obvykle probíhá na prvním zasedání zastupitelstva.

⁵⁰ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §99 odst. 3

⁵¹ Podle §102 odst. 2 a 3 zákona o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jsou mu některé z těchto pravomocí svěřeny buď zcela, nebo alespoň z části.

⁵² zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §101

⁵³ Tamtéž, §101 odst. 3

⁵⁴ Další pravomoci rady jsou podrobněji vyjmenovány v §102 zákona o obcích

⁵⁵ KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 245. (§102a zákona o obcích)

Starosta obce je tedy s radou spojen jak svým členstvím v ní, tak i povinností podpisu zápisů ze zasedání. To však není vše. Pokud se starosta obce vzdá svého mandátu či je z něj odvolán, automaticky pozbývá i funkci člena rady.⁵⁶ Může však nastat i situace, kdy je zvolen nový starosta a místostarosta, avšak není zvolena nová rada. V tom případě nový starosta svolává původní radu obce, podepisuje zápisy z jejích schůzí, avšak schůze neřídí, protože není členem rady.⁵⁷ Výjimka může nastat pouze tehdy, pokud jejím členem byl již před svým zvolením do funkce starosty.

V případě obcí, kde není zvolena rada obce,⁵⁸ je výkon jejích povinností rozdělen mezi starostu a zastupitelstvo obce. V tomto případě je starostovi obce do jeho povinností přidána např. příprava návrhů, které budou projednány zastupitelstvem. Starosta má taktéž pravomoc pozastavit výkon usnesení rady, pokud usoudil, že toto usnesení je jakýmkoli způsobem nesprávné. Pozastavené usnesení následně musí předložit zastupitelstvu obce, a to na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva.⁵⁹ Tato možnost je spojena s kontrolní činností starosty a zároveň s odpovědností rady zastupitelstvu obce.

1.3 Obecní úřad

Obecní úřad se skládá ze starosty, místostarosty, zaměstnanců a tajemníka obce, pokud je v dané obci tato funkce zřízena. Větší obecní úřady mohou být radou obce rozčleněny na odbory, které se mohou ještě dále dělit na oddělení.⁶⁰ OÚ vykonávají převážně přenesenou působnost. Samostatnou působnost vykonávají pouze v případech, kdy jsou k ní pověřeny, ať již zastupitelstvem či radou.⁶¹

Obecní úřady můžeme dělit do tří kategorií: 1. obecní úřad v takzvaných „běžných“ obcích, 2. pověřený obecní úřad a 3. obecní úřad s rozšířenou působností.⁶² Výčet obcí s těmito úřady je stanoven v zákoně o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.⁶³

V případě, že OÚ není schopen vykonávat některou ze svých povinností v přenesené působnosti, má možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s pověřeným obecním úřadem nebo s

⁵⁶ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §99

⁵⁷ *Dosavadní rada a nový starosta [online]*. mvcr.cz, 9. listopadu 2018 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/>>.

⁵⁸ Rada obce není volena v obcích, kde je počet členů zastupitelstva nižší než 15 členů.

⁵⁹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §105

⁶⁰ Tamtéž, §109 odst. 2

⁶¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 330.

⁶² PRŮCHA, Petr. *Místní samospráva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 65.

⁶³ Zákon č. 314/2002 Sb. o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

úřadem s rozšířenou působností, který danou povinnost nebo její část vykoná místo něj. Tato smlouva musí být schválena krajským úřadem. K uzavírání tohoto typu smluv nemusí docházet pouze mezi „běžnými“ a pověřenými obecními úřady, ale mohou jej uzavřít i obce s rozšířenou působností mezi sebou.⁶⁴ Důležitou povinností OÚ je zřízení úřední desky, která bývá většinou umístěna na budově, kde obecní úřad sídlí. Úřední deska je v obci zřízena vždy pouze jedna a je společná pro všechny orgány obce.

V rámci této kapitoly bych ráda zmínila i funkci tajemníka obce, jehož funkce je velmi úzce propojena jak s obecním úřadem, tak i se samotným starostou obce. Tato funkce se zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. Ostatní obce jej mohou zřídit, avšak tuto povinnost ze zákona nemají. Na obecním úřadě tajemník získává funkci tzv. vedoucího pracovníka a vykonává úkoly jak v samostatné, tak i přenesené působnosti. V přenesené působnosti má svěřeny všechny úkoly s výjimkou těch, které jsou svěřeny radě či jiným orgánům obce. Může vydávat pracovní řád obecního úřadu či vnitřní směrnice, pokud nejsou vydány radou obce.⁶⁵ Do jeho povinností taktéž spadá řízení a kontrola činnosti zaměstnanců obecního úřadu. Další povinností spojenou s funkcí tajemníka obce je jeho účast na zasedání zastupitelstev a schůzí rady obce, při těchto jednáních má však pouze poradní hlas. Ze zákona o obcích⁶⁶ vyplývají i určitá omezení tajemníka obce, např. nesmí být členem žádné politické strany ani hnutí.

Starosta je velmi úzce spjat s obecním úřadem, protože stojí přímo v jeho čele. Díky tomuto postavení má však starosta možnost přímo zadávat úkoly zaměstnancům obecního úřadu. Většinu povinností spojené s OÚ sice vykonávají jiné orgány, avšak za plnění úkolů, ať již v přenesené, či samostatné působnosti, je v situaci, kdy není zřízena funkce tajemníka obce, odpovědný sám starosta. V případě, že by starosta obce neplnil některou ze svých povinností, nebo v důsledkem jeho jednání vznikla škoda, je možné ji po něm následně vymáhat.⁶⁷

Co se týče propojení funkce starosty a tajemníka obce-starosta jej jmenuje a odvolává z funkce se souhlasem ředitele krajského úřadu. V případě, že by byl jeden z těchto úkonů vykonán bez souhlasu ředitele krajského úřadu, je toto jednání neplatné. Tajemník je odpovědný starostovi při plnění svých úkolů. Starosta má taktéž možnost mu zadávat pokyny

⁶⁴ KOPECKÝ, *Komentář zákona o obcích...*, s. 258 (§109 odst. 3 zákona o obcích)

⁶⁵ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §110

⁶⁶ Tamtéž, §110 odst. 6

⁶⁷ ŠTROSOVÁ, Ilona. *Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu* [online]. moderniobec.cz., 13. května. 2014 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>>.

k těmto úkolům i plnění úkolů samotných.⁶⁸ V obcích, kde není funkce tajemníka obce zřízena, vykonává úkoly tajemníka obce sám starosta.⁶⁹

1.4 Obecní policie

Obecní policie je dalším orgánem obce. Podle zákona o obecní policii⁷⁰ se obecní policie zřizuje pomocí obecně závazné vyhlášky. Obec však nemá povinnost k jejímu zřízení. Z toho důvodu je v zákoně o obecní policii⁷¹ upravena i možnost, že v případě jejího nezřízení je možné zajistit fungování obecní policie pomocí veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí.

Obecní policie je řízena přímo starostou obce, případně některým členem zastupitelstva, který je tímto úkolem pověřen.⁷² Úkolem obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce.⁷³ To spočívá např. v dohlížení na dodržování pravidel občanského soužití či dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce.⁷⁴ Do obecní policie jsou řazeny zaměstnanci obce, kterými obvykle jsou strážníci nebo čekatelé. Obec se ve spojitosti s obecní policií může dopustit přestupku, a to v případě, že některý ze strážníků nemá pro výkon své funkce osvědčení, a i přesto je pověřen výkonem úkolů obecní policie.⁷⁵

Podle zákona o obecní policii⁷⁶ patří mezi strážnickovy pravomoci např. možnost požadovat vysvětlení od osob, které mohou nějakým způsobem přispět k objasnění skutečností důležitých pro odhalení přestupku nebo jeho pachatele. Na jednání obecní policie jako na orgán obce je možné podat stížnost u starosty nebo u zastupitele, který ji řídí.⁷⁷

Na základě předchozích poznatků můžeme vydedukovat, že starosta obce má v České republice relativně slabé postavení, a to z důvodu závislosti na zastupitelstvu a omezenými rozhodovacími pravomocemi.

⁶⁸ *č. 12 - Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. mvcr.cz., 1.července 2016 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.

⁶⁹ PRŮCHA. *Místní samospráva...* s. 71

⁷⁰ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, §1 odst. 1

⁷¹ Tamtéž

⁷² Tamtéž, §3

⁷³ *Úvod do problematiky obecní (městské) policie* [online]. mvcr.cz., [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/uvod-do-problematiky-obecni-mestske-policie.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

⁷⁴ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, §2

⁷⁵ Tamtéž, §27a

⁷⁶ Tamtéž, §11-15

⁷⁷ *Úvod do problematiky obecní (městské) policie* [online]. mvcr.cz., [cit. 25. února 2019]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/clanek/uvod-do-problematiky-obecni-mestske-policie.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>>.

2. Volba starosty obce a možnosti ukončení jeho funkce v současné právní úpravě

V této kapitole se zaměřím na to, jak v současné době funguje volba starosty. Jak již bylo zmíněno v přechozí kapitole, starosta obce je volen z řad zastupitelstva samotným zastupitelstvem. Volební období starosty je čtyřleté. V současné právní úpravě není žádná limitace toho, kolikrát za sebou může být starosta zvolen. Volba může probíhat buď tajně pomocí hlasovacích lístku, či aklamačně např. zdvihnutím ruky, avšak přestože je hlasování tajné, probíhá na zasedání zastupitelstva, které je ze zákona veřejné. O výsledku volby starosty je vydáno usnesení zastupitelstva.⁷⁸ Může být navrženo i více kandidátů, o kterých se může hlasovat najednou, nebo postupně o každém z nich. Pro zvolení do funkce starosty musí kandidát získat nadpoloviční většinu všech hlasů zastupitelů.

Starostou obce může být zvolen pouze občan České republiky starší osmnácti let. I přesto, že jsme součástí Evropské Unie (dále jen „EU“), starostou se stále může stát pouze český občan.⁷⁹ Návrh na kandidáta na starostu může podat kterýkoli ze zastupitelů s možností návrhu i sebe samotného. Jelikož je ale zasedání zastupitelstva veřejné a občané zde mají možnost vyjadřovat se k projednávaným bodům, je možné, aby tedy i oni zasáhli svými návrhy do volby kandidátů na starostu. Jejich návrhy sice nejsou pro zastupitelstvo závazné, avšak je možné, aby takovýto návrh podpořil některý ze zastupitelů a následně tohoto kandidáta navrhl on osobně.⁸⁰

Odvolat starostu z jeho funkce může pouze zastupitelstvo. Pro toto odvolání musí hlasovat nadpoloviční většina všech jeho členů. Starosta může být odvolán např. z důvodů nespokojenosti zastupitelstva s jeho prací.⁸¹ Jeho odvolání je však možné i bez udání důvodu. Další možností zániku mandátu je v případě pravomocného odsouzení starosty za trestný čin.⁸²

Starosta se taktéž může svého mandátu vzdát dobrovolně, a to kdykoli během svého funkčního období. Rezignaci může podat písemně nebo ústním prohlášením na zasedání zastupitelstva. Je možné, aby ukončil svůj mandát ihned, a poté se jeho funkce ujímá buď

⁷⁸ *č. 12 - Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. mvcr.cz, 1. července 2016 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.

⁷⁹ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §103 odst. 2

⁸⁰ Tamtéž

⁸¹ BAGÁROVÁ, Martina. *"První mezi rovnými"* [online]. moderniobec.cz, 15. srpna 2001 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>>

⁸² zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, §55 odst. 3

místostarosta, nebo určený člen zastupitelstva.⁸³ Ti vykonávají jeho funkci až do zvolení starosty nového. V případě, že se starosta vzdá pouze své starostovské funkce, zůstává řadovým členem zastupitelstva. Může však nastat i situace, kdy se vzdá postu zastupitele, a poté automaticky ztrácí i mandát starosty.⁸⁴

Podle zákona o místním referendu⁸⁵ není možné v České republice konat místní referendum o volbě či odvolání starosty či místostarosty obce, jako je tomu v jiných státech.

2.1 Předpoklady pro zvolení starosty a výkon jeho funkce

Starosta jako reprezentant obce a vůdčí osoba obecního úřadu musí mít určité předpoklady pro výkon své funkce. Ze zákona⁸⁶ jsou však dány pouze dvě podmínky pro možnost zvolení do funkce starosty: české občanství a členství v zastupitelstvu, ze kterého je následně volen.

Jedním z velmi důležitých bodů pro výkon funkce starosty je jeho vzdělávání, které získává pomocí samostudia či absolvováním různých kurzů. Tato povinnost je taktéž spojena i s povinností seznamovat se s jednacími řády orgánu obcí, a to především zastupitelstva. Musí si zajistit i dostatečné informace ohledně projednávaných věcí v obci, především proto, aby mohl vykonávat svoji funkci člena zastupitelstva. V případě, že se starosta ujme funkce bez předešlého důkladného zvážení, zda má pro funkci dostatečné znalosti a schopnosti, mohlo by se jednat o nedbalé jednání, za které je odpovědný⁸⁷.

Důležitá je i schopnost starosty vést ostatní, bez ní by se totiž mnohá jednání zastupitelstva, kterým má ze zákona starosta povinnost předsedat, mohla stát neefektivními a chaotickými. V mnoha případech se stává, že starosta obce řeší se zastupitelstvem neustále nějaké konflikty, a poté dochází k disharmonii mezi těmito dvěma orgány, což může narušovat celý chod obce. Z tohoto důvodu je pro starostu velmi důležité, aby měl v zastupitelstvu oporu⁸⁸ a aby byl v jistém slova smyslu i diplomatem, který bude schopen tyto konflikty efektivně řešit. K výkonu jeho činnosti je vhodné, aby se již dříve v obci angažoval, a to nejlépe ve funkci zastupitele. Pokud je totiž na pozici starosty zvolen občan, který má zkušenosti např. pouze ze soukromého sektoru, bude si muset nejprve osvojit

⁸³ KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 247. (§103 odst.6)

⁸⁴ č. 12 - *Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. mvcr.cz, 1.července 2016 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.

⁸⁵ zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, § 7 písm. c

⁸⁶ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁷ ŠTROSOVÁ, Ilona. *Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu* [online]. moderniobec.cz., 13. května. 2014 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>>.

⁸⁸ *Jak to vidí zkušené starostové, starostky a jeden primátor* [online]. dvs.cz, 21. října. 2014 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6672683>>.

potřebné právní předpisy spojené s fungováním veřejné, ale především obecné správy, což může vést ke zpomalení výkonu jeho povinností starosty.

Starosta, jakožto zástupce obce, musí být schopný dostatečně reprezentovat obec. Tato dovednost je velmi důležitá při komunikaci nejen s občany obce, ale i mnoha dalšími osobami, se kterými se ve výkonu své funkce bude potýkat. Pokud je starosta schopen dobře komunikovat s občany, může jejich prostřednictvím získat informace, které později může použít při přípravě návrhů pro radu či zastupitelstvo.⁸⁹ V opačném případě, kdy nebude schopen s nikým dalším komunikovat, by mohl poškozovat svých jednáním reputaci obce, kterou zastupuje.

Jak vyplývá z rozhovoru s několika starosty,⁹⁰ pro starostu je velmi důležité, aby měl dobré rodinné zázemí a vedl spořádaný život. S výkonem této funkce je spojeno mnoho stresu a nikdy není možné se zavděčit všem, proto alespoň u své rodiny musí nalézt pochopení. Spořádaný rodinný život starosty může mít vliv i na jeho podporu obyvateli obce. To platí zejména u obcí s menším počtem obyvatel, kde se navzájem všichni znají, a spořádaný rodinný život by měl být pro osobu s jeho postavením samozřejmostí.

Důležité jsou i další charakterové vlastnosti, které jsou spojeny např. s jednáním především ve prospěch obce a nikoli pro upřednostňování prospěchu osobního.⁹¹

Z této kapitoly jasně vyplývá, že jsou nedostatečně vymezené podmínky pro zvolení. Zákonnými podmínkami je pouze dosažení věku osmnácti let a české občanství, to je dle mého názoru málo. Měla by zde být zahrnuta například i podmínka určitého stupně vzdělání.

⁸⁹ BAGÁROVÁ, Martina. "První mezi rovnými" [online]. moderniobec.cz, 15. srpna 2001 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>>

⁹⁰ Jak to vidí zkušené starostové, starostky a jeden primátor [online]. dvs.cz, 21. října. 2014 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6672683>>.

⁹¹ ŠTROSOVÁ, Ilona. Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu [online]. moderniobec.cz., 13. května. 2014 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>>.

3. Postavení starosty obce a jeho volba ve vybraných státech Evropy

Třetí kapitolou, které se budu v této práci věnovat, je přímá volba starosty na Slovensku a v Polsku, kde již byla tato volba dříve zavedena a kde již řadu let funguje. Ráda bych zde podrobněji rozebrala jak pravomoci starosty obce, tak i jeho zvolení do funkce a možnosti ukončení mandátu. Třetí částí této kapitoly je postavení starosty obce ve Francii, kde sice není zavedena přímá volba, ale starosta zde má poměrně silné postavení, které by pro Českou republiku mohlo být taktéž inspirací. Hlavním cílem této kapitoly tedy je nejen seznámení se s fungováním funkce starosty obce v zahraničí, ale také zkoumání možností, kterými bychom se alespoň z části mohli v budoucnu v České republice inspirovat.

3. 1 Slovensko

Starosta a jeho postavení jako orgánu obce je ve Slovenské republice zakotveno již na ústavní úrovni. Podle článku 69 Ústavy Slovenské republiky jsou orgány obce obecní zastupitelstvo a starosta obce.⁹² Za starostu obce může být zvolený obyvatel obce, který má trvalý pobyt v obci a který má nejpozději v den konání voleb 25 let.⁹³ Starosta je výkonným orgánem obce. Do jeho kompetencí spadají všechny otázky správy obce. Výjimkou z těchto kompetencí jsou pouze ty, které jsou svěřeny zastupitelstvu obce. Jednou z hlavních funkcí je reprezentace obce navenek a taktéž řízení a svolávání jednání zastupitelstva a rady obce. V ojedinělých případech má pravomoc pozastavit rozhodnutí zastupitelstva, což je označováno tzv. sistační pravomoc. Tuto možnost může využít, jestliže rozhodnutí odporuje zákonu, nebo je pro obec zjevně nevýhodné. Dalšími zákonnými povinnostmi starosty je např. vydávání pracovního řádu či organizačního řádu obecního úřadu a povinnost si neustále zjišťovat informace, které jsou potřebné pro výkon jeho funkce.⁹⁴ Funkce starosty i zastupitelstva jsou jasně vymezeny v zákoně o obecném zřízení⁹⁵. V některých případech je nutná spolupráce těchto dvou orgánů, jako např. u rozpočtových a příspěvkových organizací. Ty jsou sice zřizovány zastupitelstvem, ale jejich vedoucí pracovníci jsou odvoláváni a měněni na návrh starosty.⁹⁶

⁹² Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 69

⁹³ zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov, §165

⁹⁴ zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, v znění pozdějších předpisů, §13 odst. 10

⁹⁵ Tamtéž

⁹⁶ Tamtéž, §11 odst. 4

Starosta má možnost zvolit si svého zástupce, kterého musí jmenovat do 60 dnů ode dne složení slibu. Pokud tak neučiní, zastupitelstvo jej zvolí místo něj. Tak jako si starosta zvolí svého zástupce, tak jej může kdykoli, bez jakéhokoli schvalování jiným orgánem, i odvolat.⁹⁷

Slovensko má přímou volbu starosty zavedenou již od svého vzniku.⁹⁸ Postavení starosty vůči ostatním obecním orgánům je proto podstatně silnější a více autonomní,⁹⁹ avšak i zde může dojít k významným politickým problémům, a to hlavně v případě, že je zvolen starosta z jedné politické strany a většina zastupitelů ze strany jiné. I přes poměrně velkou autonomii těchto dvou orgánů, totiž stále mají některé povinnosti společné.¹⁰⁰

Starosta obce je zde tedy volen přímo obyvateli obce, kteří mají v obci trvalý pobyt. Volby se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním.¹⁰¹ V těchto volbách je používán relativně většinový jednokolový volební systém.¹⁰² Starosta je volen na čtyři roky a každá obec je brána jako jednomandátový volební obvod.¹⁰³ Ještě před volbami jsou sestaveny kandidátní listiny, ve kterých každá z politických stran zvolí jednoho svého kandidáta na starostu obce. Je možné, aby více stran zvolilo i kandidáta společného. V případě, že kandidát nepatří k žádné z politických stran, je nutno předložit petici, která bude podepsána stanoveným počtem voličů, což podpoří jeho kandidaturu na funkci starosty.¹⁰⁴

Oproti českému právnímu systému je mnoho věcí odlišných. Starosta není podřízen zastupitelstvu, jako je tomu u nás, ale jsou to orgány rovnocenné. Zasedání zastupitelstva sice starosta vede, avšak není jeho členem, a ani nemá hlasovací právo. Při zániku funkce je možné, aby byl starosta odvolán na základě výsledku místního referenda o odvolání starosty. Toto referendum vyhláší zastupitelstvo obce, pokud jej vyžaduje alespoň 30 % oprávněných voličů. Referendum může být vyhlášeno i v případě, že je starosta nepřítomný nebo nezpůsobilý vykonávat svou funkci po dobu delší šesti měsíců.¹⁰⁵ Další možnosti pro

⁹⁷ zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, ve znění pozdějších předpisů, §13 b

⁹⁸ *Přímá volba starostů vyžaduje rozumné politiky a kvalifikované občany* [online]. denik.cz, 15. března 2018 [cit. 31. ledna 2019]. Dostupné na <<https://www.denik.cz/regiony/politolog-prima-volba-starostu-vyzaduje-rozumne-politiky-a-kvalifikovane-obcany-20180315.html>>.

⁹⁹ NETOLÍČKÝ, Martin. *Je starosta skutečně neomezený vládce?* [online]. moderniobec.cz, 4. října 2007 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/je-starosta-skutecne-neomezeny-vladce/>>.

¹⁰⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 115.

¹⁰¹ zákon č. 180/2014 Zb, o podmínkách výkonu volebního práva a o změně a doplnění některých zákonů, v znění neskorších předpisů, §2

¹⁰² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 61.

¹⁰³ zákon č. 180/2014 Zb., o podmínkách výkonu volebního práva a o změně a doplnění některých zákonů, v znění neskorších předpisů, §166 odst. 4

¹⁰⁴ *Přímá volba starostů na Slovensku* [online]. dvs.cz, 12. července 2011 [cit. 31. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773>>.

¹⁰⁵ zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, ve znění pozdějších předpisů, §13a odst. 3

předčasný zánik mandátu jsou například vzdání se mandátu či úmrtí starosta, ostatní možné důvody jsou vyjmenovány v zákoně o obecném zřízení.¹⁰⁶

3.2 Polsko

Za orgány obce v Polské republice je považováno zastupitelstvo obce (tzv. „rada gminy“) a starosta obce.

Hlavním úkolem starosta je zastupování obce navenek a realizování obecní politiky. Starosta stanovuje podmínky územního plánování, rozhoduje o sociální pomoci, vydává občanské průkazy či jmenuje ředitele škol. Taktéž může rozhodovat o právech a povinnostech v individuálních případech, jako je tomu u správních řízení. Tento úkol však může delegovat i na jinou osobu. Starosta je předsedou výboru, který má ve svých pravomocích rozhodování o obecním majetku nebo naplňování úkolů v oblasti přenesené působnosti. Do dalších starostovských pravomocí spadá například koordinace práce výboru či návrhy na jmenování a odvolání jednotlivých členů výboru¹⁰⁷. Starosta si jmenuje jednoho, případně více svých zástupců¹⁰⁸. Zástupce ani starosta nesmějí být členy zastupitelstva.¹⁰⁹

V některých záležitostech však zákon stanovuje povinnou spolupráci starosta se zastupitelstvem. V Polsku má zastupitelstvo obce svěřenou větší pravomoc než starosta, díky čemuž právě zastupitelstvo rozhoduje o významných záležitostech¹¹⁰ a taktéž může, stejně jako je tomu v České republice, vydávat podzákoně právní předpisy.¹¹¹

Přímá volba starosta obce byla v Polsku zavedena v roce 2002. Před tímto rokem byl starosta volen radou a z jejich řad.¹¹² Postavení starosta obce jako orgánu obce není zakotveno přímo v polské Ústavě, jako je tomu na Slovensku, proto při zavádění přímé volby nebylo nutné provádět zásahy na ústavní úrovni, ale postačily pouze úpravy v zákonech. Kandidáti jsou navrhováni tzv. volebními výbory.¹¹³ Tyto výbory nemusí být nutně provázány s nějakou politickou stranou, ale je zde povinnost získu určitého počtu podpisů pro kandidáty, který se odvíjí od velikosti obce.

¹⁰⁶ zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zřízení, ve znění pozdějších předpisů, §13a

¹⁰⁷ JÜPTER, Petr a kol. *Evropská lokální politika 2*. 1. vydání. Praha: Institut politologických studií FSV UK, 2009. s. 243

¹⁰⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 54.

¹⁰⁹ Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawy o samorządzie gminnym, ve znění pozdějších předpisů, Art. 27

¹¹⁰ Těmito úkoly jsou např. schvalování rozpočtu či jiných majetkových záležitostí obce, jmenování a odvolávání tajemníka obce, atd.

¹¹¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2001, s. 32.

¹¹² BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 119.

¹¹³ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2007, s. 54.

Pro volbu je používán systém absolutní většiny ve dvoukolové variantě. Pokud tedy kandidát získá absolutní většinu platných hlasů již v prvním kole, vyhrává a druhé kolo se nekoná. Pokud však nikdo nezíská dostatečný počet hlasů, po čtrnácti dnech se koná kolo druhé, kterého se účastní pouze dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů získaných v prvním kole. Na vítězství ve druhém kole stačí prostá většina hlasů.¹¹⁴ Může však nastat i situace, kdy je v obci pouze jeden kandidát na starostu. V takovém případě, je zvolen, pokud v prvním kole získá nadpoloviční většinu hlasů. Avšak pokud se tak nestane, je následně volen zastupitelstvem.¹¹⁵

Díky zavedení přímé volby v Polsku došlo k větší participaci občanů na obecní samosprávě. Také se do kandidatury na starostu dostalo více politicky nezávislých kandidátů, kteří se ve svojí kampani zabývali více problémy lokální situace a nikoli celonárodními tématy.¹¹⁶ Avšak se změnou volby nedošlo k žádné úpravě pravomocí starosty¹¹⁷, které nesou příliš velké, starosta je tak odkázán na politickou podporu rady. Ta však není vždy samozřejmostí.

Předčasné ukončení mandátu starosty může nastat v případě, kdy o tom rozhodnou občané v obecním referendu, které vyhláší zastupitelstvo obce. Toto referendum může být vyhlášeno jak na návrh zastupitelstva obce¹¹⁸, tak i obecní organizace (s výjimkou politických stran). Referendum může vyvolat i iniciátor, který předloží listinu s podpisy alespoň 10% všech občanů obce s aktivním volebním právem, či 5% obyvatel daného vojvodství.¹¹⁹ Výsledek tohoto referenda je závazný pouze v případě, že účast občanů obce je minimálně 30% a více jak polovina z nich se vysloví pro příslušnou otázku.¹²⁰ Dalším příkladem předčasného ukončení funkce je úmrtí starosty nebo jeho pravomocné odsouzení. V těchto případech musí rozhodnout předseda vlády, kdo bude následně plnit funkci starosty. Odvolat lze starostu, který opakovaně porušoval zákon či Ústavu a neuposlechl výzvy vojvody

¹¹⁴ KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku*. 1. vydání. Praha: SLON, 2005, s. 120.

¹¹⁵ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 135.

¹¹⁶ JÜPTER, Petr a kol. *Evropská lokální politika 2*. 1. vydání. Praha: Institut politologických studií FSV UK, 2009, s. 245.

¹¹⁷ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 135.

¹¹⁸ Tento návrh musí být podán alespoň jednou čtvrtinou zákonného počtu zastupitelů. Zastupitelstvo o tomto návrhu hlasuje na zasedání, které se může konat nejdříve čtrnáct dní ode dne podání návrhu. K jeho přijetí je třeba alespoň tři pětin hlasů všech členů zastupitelstva.

¹¹⁹ Dz.U. 2016.0.400 t.j, Ustawa o referendum lokalnym, ve znění pozdějších přepisů, Art. 4

¹²⁰ KUBÁT. *Demokracie v Polsku...*, s. 140.

k zanechání protiprávního jednání. V případě takového odvolání musí předseda určit i osobu, která starostu nahradí.¹²¹

3.3 Francie

Jak jsem zmiňovala již úvodu této kapitoly, ve Francii sice není zavedená přímá volba starosty, ale starosta zde má podstatně větší pravomoci, než na jaké jsme v České republice zvyklí. S případným zavedením přímé volby starosty v ČR by se jistě zasahovalo i do pravomocí starosty, proto je dle mého názoru přínosné v této práci analyzovat i francouzskou právní úpravu postavení starosty.

Starosta ve Francii zastává funkci reprezentanta státu, kdy musí dohlížet a zajišťovat výkon zákonů a nařízení či organizaci voleb. Dále je pověřen vedením matriky, ověřováním podpisů či vydáváním stavebního povolení a jiných povolení týkajících se územního plánu. Odpovídá za sběr určitých statistických údajů, jako například při sčítání lidu. Tyto informace následně poskytuje dalším úřadům.¹²² Stejně jako u nás má za povinnost reprezentovat obec navenek, chránit obecní zájmy a zajišťovat místní veřejný pořádek. Ten zajišťuje prostřednictvím zřizování obecní policie a následným zadáváním úkolů. Rada může taktéž převést na starostu určité pravomoci, které jsou běžně svěřeny jí, je to např. určování cen parkovného či jiných poplatků, ze kterých má obec užitek. Starosta obce má na starost i zaměstnance obecního úřadu a jejich přesné umístění na pozice, avšak počet zaměstnanců schvaluje rada. Z těchto informací jasně vyplývá provázanost rady se starostou.¹²³

Starosta musí být starší osmnácti let a být občanem Francouzské republiky. Je volen obecní radou¹²⁴ (tzv. „le Conseil municipal“) a z jejích řad, avšak nemůže být radou odvolán.¹²⁵ Společně s ním je volen i jeho zástupce. Zástupců může být i více, avšak jejich počet nesmí být větší než je 30 % zákonného počtu rady obce. Ke zvolení musí starosta získat absolutní většinu hlasů, pokud se tak ale nestane ani ve druhém kole, koná se kolo třetí, ve kterém stačí pouhá relativní většina hlasů.¹²⁶ Volební období starosty i jeho zástupce je šestileté. Kontrolu starosty vykonává rada obce a prefekt.

¹²¹ Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawy o samorządzie gminnym, ve znění pozdějších předpisů, Art. 96

¹²² CHANDLER, Julian Alvin. *Místní správa v liberálních zemích*. 1. vydání. Brno: Doplněk, 1998, s. 87.

¹²³ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹²⁴ Obecní rada ve Francii má prakticky stejné postavení jako u nás zastupitelstvo.

¹²⁵ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 134.

¹²⁶ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

Z důvodu zavedení takovéto volby proti starostovi obvykle nestojí příliš silná opozice a jeho postavení se opírá o většinovou podporu.¹²⁷ Starostovo postavení je tedy ve Francii poměrně silné a ve většině větších měst poměrně stabilní.

Volba starosty obce může být napadena u správního soudu a ten může rozhodnout o zrušení této volby. V případě vydání rozsudku o zrušení volby starosty to neznamená, že jeho dosavadní jednání by byla z tohoto důvodu neplatná.¹²⁸ Prefekt má možnost, kromě využití správního soudnictví, se obrátit na Ministerstvo vnitra, které může pozastavit výkon funkce starosty. Na návrh ministra vnitra může vláda starostu odvolat. K těmto odvoláním dochází hlavně z důvodů neplnění si zákonných povinností nebo vykonávání činnosti, která je neslučitelná s funkcí starosty. Prefekt dále může starostu sám odvolat, a to v případě, že byl starosta pravomocně odsouzen za trestný čin.¹²⁹

Další možností je dobrovolné vzdání se funkce formou podání demise, kterou starosta podává písemně a je adresovaná prefektovi. Účinky této demise nastávají až po jejím přijetí ze strany prefekta.¹³⁰ V případě podání demise starostou je zároveň s ním odvolán i jeho zástupce.

¹²⁷ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009, s. 135.

¹²⁸ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹²⁹ Tamtéž

¹³⁰ Tamtéž

4. Možnosti zavedení přímé volby v České republice

Tato kapitola je věnována zavedení přímé volby v České republice, která má však více možností realizace řešení. Pro svoji práci jsem si vybrala především podklady z Ministerstva vnitra, které byly ohledně této problematiky zpracovány.

V České republice bylo již mnohokrát řešeno, zda přímou volbu starosty zavést či nikoliv. Názory ohledně tohoto tématu se dost liší, a to je hlavním důvodem, proč je tato otázka neustále obnovována. Na konci roku 2017 přišla s návrhem na přímou volbou starostů strana Svoboda a Přímá demokracie Tomio Okamura¹³¹ (dále jen „SPD“). Tento návrh na změnu Ústavy došel až do druhého čtení v Poslanecké sněmovně.¹³² Byl však často kritizován za přílišnou obecnost a nedostatečnou propracovanost.¹³³ Tento návrh přináší nejenom zavedení přímé volby starosty, ale i prodloužení aktuálního čtyřletého volebního období na období pětileté. V návrhu byla zatím pouze změna Ústavy a i z toho důvodu bylo projednávání návrhu přerušeno a odročeno do doby, než bude předložen prováděcí zákon.

Z analýzy ministerstva vnitra, a i expertního stanoviska Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze vyplývá, že: *„Zavedení přímé volby starostů změnu Ústavy zřejmě nutně nevyžadovalo, leč taková změna by se jevila jako vhodná.“*¹³⁴ Z toho vyplývá, že kdyby u nás nedošlo i ke změně Ústavy, ale došlo by k výraznějšímu rozšíření starostových pravomocí, pak by pravděpodobně došlo i k rozporu s Ústavním ustanovením, že vrcholným orgánem obce je zastupitelstvo. Kdyby totiž zastupitelstvo ztratilo část svých pravomocí na úkor starosty, pravděpodobně by ztratilo i své výsadní postavení. Ve spojitosti s touto informací je často udáván příklad slovenské zákonné úpravy, kde je základní postavení starosty zakotveno přímo v jejich Ústavě, a tím postaveno na roveň zastupitelstvu.¹³⁵

V České republice je přímá volba starosty na obecní úrovni poměrně podporována, jak vyplývá ze sněmovního tisku z roku 2017. *„Podle studie Proměny městských zastupitelstev v evropské perspektivě podporuje zavedení přímé volby starostů (ale i hejtmanů) přibližně*

¹³¹ *Politické usnesení SPD* [online]. spd.cz, 16. října. 2018 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.spd.cz/novinky/3427-politicke-usneseni-spd>>.

¹³² *USNESENÍ Poslanecké sněmovny z 20. schůze ze dne 14. listopadu 2018* [online]. psp.cz, 14. listopadu. 2018 [cit. 20. března 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=394>>.

¹³³ PIKAL, Vojtěch. *Komentář místopředsedy Sněmovny a pirátského poslance Vojtěcha Pikala k návrhu přímé volby starostů a hejtmanů* [online]. pirati.cz, 6. března. 2018 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-hejtmanu.html>>.

¹³⁴ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹³⁵ Ústavní zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů

75 % dotazovaných zastupitelů v ČR. V anketě pořádané ministerstvem vnitra mezi starosty jednotlivých obcí se pro přímou volbu vyslovilo 65 % starostů, kteří odpověděli.¹³⁶

Ministerstvo pro volbu doporučilo jednokolové volby se systémem relativní většiny, a to hlavně pro jeho jednoduchost a případný menší dopad na státní rozpočet. V případě, že by byl totiž zavedený dvoukolový volební systém, jak jej známe ze senátních voleb, byly by výdaje na organizaci voleb vyšší.¹³⁷

Při zavedení přímé volby by pravděpodobně došlo k tomu, že by si starosta měl možnost zvolit svého zástupce z řad zastupitelstva. Dalším bodem pravděpodobných změn byla otázka, zda by starosta nadále zůstal členem zastupitelstva, či nikoli. V závěru analýzy však ministerstvo podpořilo spíše variantu, aby členem nebyl.¹³⁸

4.1 Možné výhody a nevýhody přímé volby, odvolatelnost starosty

Hlavní výhodou při zavedení přímé volby by byla větší participace obyvatel na místní politice. V rámci této skutečnosti by se pravděpodobně i zvýšila volební účast.

V případě zavedení přímé volby starosty by bylo vhodné jeho pravomoci posílit. Tyto změny však musejí být velmi dobře promyšleny, aby nedocházelo k situacím, kde nebude jasné, kdo má danou věc rozhodovat, k čemuž ojediněle dochází na Slovensku.¹³⁹ Posílení pravomocí může starostovi pomoci k prosazování politiky, kterou svým voličům před volbami slíbil. V dnešní době nemůže stát starosta proti zastupitelstvu, protože na to nemá dostatečné pravomoci. Navíc v případě, že již před volbami bude prosazovat jiné názory, než jsou názory většiny zastupitelů, nebude nejspíše ani za starostu zvolen.

V přímé volbě by se taktéž mohli více prosadit nezávislí kandidáti, jako je tomu v Polsku, kde se jejich počet po zavedení přímé volby zvětšil. Zavedení této volby by taktéž mělo podpořit transparentnost a odpovědnost volených zástupců v obcích.¹⁴⁰ Díky přímé volbě by starosta mohl podléhat větší kontrole ze strany obyvatel, kteří by jej případně i mohli odvolat v místním referendu, jak je to tomu v zahraničí. Odpovědnost starosty by tedy nebyla pouze politická, ale i osobní. Starosta by byl ve výkonu své funkce nezávislý na zastupitelstvu, a právě díky tomu, by jej už zastupitelstvo v budoucnu nemohlo odvolat. Starosta by mohl být odvolán pouze na základě výsledků referenda, proti kterému by se mohl

¹³⁶ *Sněmovní tisk 40/0, část č. ¼ Novela ústav. z. - Ústava ČR* [online]. psp.cz. 22. prosince. 2017 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=40&CT1=0>>.

¹³⁷ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹³⁸ Tamtéž

¹³⁹ *Přímá volba starostů na Slovensku* [online]. dvs.cz, 12. července 2011 [cit. 31. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773>>.

¹⁴⁰ JÚPTNER, Petr. *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou* [online]. dvs.cz., 28. ledna. 2013 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6577259>>.

odvolat u soudu.¹⁴¹ V tomto případě by však musel být změněn i zákon o místním referendu, který nyní výslovně zakazuje vést referendum o odvolání starosty.¹⁴² Další možnosti skončení funkce starosty (rezignace či odvolání ředitelem krajského úřadu pro neslučitelnost funkcí) by byly pravděpodobně ponechány.¹⁴³ Pokud by došlo k uvolnění starostovské funkce, musely by být konány nové volby a v mezidobí by výkon funkce vykonával místostarosta.

Díky přímé volbě obou těchto orgánů však může docházet k politickým konfliktům. Tím se dostáváme i k nevýhodám tohoto volebního systému. V případě, že bude většina zastupitelů reprezentovat jednu politickou stranu a starosta bude zástupce strany odlišné, mohlo by dojít ke ztížení výkonu obou těchto funkcí a následně ke zpomalení rozvoje obce.¹⁴⁴

Dalším problémem může být, že lidé volí osoby, které jsou známé. Hodně jsou ovlivněni svými osobními sympatiemi či antipatiemi k nim, a ne vždy přemýšlí nad tím, zda jsou tyto osoby pro výkon funkce starosty vhodné. S tím by podle některých starostů mohlo být spojené i kupování si hlasů od ostatních obyvatel obce.¹⁴⁵

Navíc by v případě rozšiřování pravomocí starosty docházelo k jeho vyšší vytiženosti a k častějšímu uvolnění starosty z jeho dosavadní pracovní pozice. Tato skutečnost by měla za následek zvýšení výdajů obce, protože by mu jako uvolněnému starostovi musely být vypláceny odměny. Navíc i místní referenda jsou financována z rozpočtu obce, a proto by se s nimi mělo zacházet obezřetně. Společně se zvýšením výdajů obecních souvisí i možné zvýšení výdajů státních. V případě odvolání starosty během jeho mandátu by musely být zorganizovány nové volby, které jsou již financovány státem.¹⁴⁶

Plně souhlasím s usnesením Poslanecké sněmovny, protože si nemyslím, že by v současné situaci bylo vhodné tento ústavní návrh schválit, když k němu není vypracován prováděcí zákon. Celkově se zavedením přímé volby příliš nesouhlasím a hlavně z důvodu posilování starostových pravomocí, ke kterým by pravděpodobně došlo, ve spojitosti s nimi by mohlo docházet i ke konfliktům mezi jednotlivými orgány obce a zbytečně by to narušovalo již poměrně dobře zaběhlý systém.

¹⁴¹ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹⁴² zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, §7

¹⁴³ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

¹⁴⁴ RYŠAVÝ, Ivan. *Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí* [online]. moderniobec.cz., 2. března. 2011 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na: <<https://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci/>>

¹⁴⁵ Tamtéž

¹⁴⁶ *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.

Závěr

V závěru celé této práce bych ráda shrnula stanoviska, ke kterým jsem dospěla, a zodpověděla otázky, které jsem v úvodu této práce položila. V České republice nemáme příliš silné postavení starosty obce vůči ostatním orgánům. To je nejvíce znatelné hlavně ve vztahu starosty vůči zastupitelstvu, které má postavení nejsilnější. Tato skutečnost vyplývá z Ústavy, kde je právně zakotveno pouze zastupitelstvo, žádný další orgán obce tam zmíněn není. Navíc starosta je pouhým reprezentantem obce navenek a jako takový nemá možnost vytvářet vůli obce. Ve svých pravomocech je velmi omezován právě zastupitelstvem. V případě, že starosta provede úkon, který měl být schválen zastupitelstvem či jiným orgánem obce, a schválen nebyl, je jeho jednání od počátku neplatné. Tato situace nastane i v případě, že starosta své jednání nějakým způsobem odchýlí od schváleného záměru. Tato skutečnost vyplývá jak ze zákonného rozdělení rozhodování o právním jednání pouze mezi radu a zastupitelstvo obce, tak i z judikatury, která to potvrzuje. Starosta je tzv. pouze „první mezi rovnými“, to znamená, že má mezi ostatními zastupiteli o něco významnější postavení, které spočívá v jeho předsedání zastupitelstvu, avšak není mu nadřazen, naopak, právě zastupitelstvem je volen a zastupitelstvem může být odvolán.

Avšak toto výsadní postavení zastupitelstva se mělo měnit návrhem na změnu Ústavy, který v roce 2017 předložila strana SPD a který skončil druhém čtení v Poslanecké sněmovně. V tomto druhém čtení bylo projednávání návrhu přerušeno a odročeno do doby než bude předložen prováděcí zákon. Tento návrh obsahoval zavedení přímé volby starosty a zakomponování funkce starosty přímo do Ústavy. V případě budoucího schválení tohoto návrhu by došlo k mnohým změnám, které však ještě nemají přesné rozměry. Návrh prováděcího zákona bude pravděpodobně významným způsobem zasahovat do pravomocí starosty. Starosta by již nebyl závislý na zastupitelstvu obce, jako tomu je nyní. Stal by se nezávislým a pravděpodobně i zastupitelstvem neodvolatelným. Odvolatelnost by byla možná především pomocí místního referenda, které v současné době otázku odvolání starosty řešit nesmí. Tento koncept už dlouhodobě funguje jak v Polsku, tak na Slovensku. Referendum by mělo nastat hlavně v situacích, kdy jsou občané nespokojeni s prací starosty, s jeho reprezentací obce či s plněním jeho povinností. Další možnosti předčasného ukončení starostova funkčního období (např. rezignace či smrt starosty) by nejspíše zůstaly stejné.

Někteří politici s tímto návrhem nesouhlasili už od počátku a to hlavně z důvodu absence prováděcího zákona, který měl být podán zároveň s tímto návrhem. Tento návrh na zavedení přímé volby s sebou přinášel výhody, ale i nevýhody. Mezi jednu z nevýhod řadíme

možnou větší zátěž státního rozpočtu, která by se projevila při organizaci voleb, ať již pravidelných, nebo mimořádných. Dále by to mohlo přinést i možnou větší zátěž pro rozpočty obcí a to hlavně při organizaci místních referend. Díky větším pravomocem a většímu vytížení starosty by se jeho post pravděpodobně více vykonával jako uvolněný. Z toho důvodu by mu musely být vypláceny odměny, které jsou financovány právě z obecního rozpočtu. Dalším problémem by byly možné konflikty mezi přímo voleným starostou a přímo voleným zastupitelstvem. V případě, že by reprezentovali odlišné politické strany, které by spolu nebyly schopny vycházet, by tak následně mohli zpomalit fungování běžných záležitostí v obci.

Naopak výhodou přímé volby starosty by byla větší participace občanů na místní politice a teoretická větší důvěra vůči volenému starostovi. Za výhodu považuji i možnost odvolávání starosty pomocí místního referenda, díky kterému by občané získali větší možnost kontroly starosty. Zákonné podmínky by však musely být dobře nastaveny, aby se toho nemohlo zneužít a starostové nebyli odvolávání zbytečně často.

Podle informací, které jsem zde využila, by přímou volbu uvítali především starostové. Proti však stojí mnoho odborníků, kteří považují tuto změnu za nevhodnou. Nechtějí měnit již zaběhlý systém, který podle nich funguje bez větších problémů.

Přímá volba však není jedinou možnou cestou změny postavení starosty. Jak můžeme vidět ve Francii, bylo by možné pouze posílit postavení starosty, aniž by zde byla nutnost zavedení přímé volby.

Jak jsem již zmiňovala v předchozí kapitole, souhlasím s usnesením Poslanecké sněmovny. Přímá volba by být zavedena ještě neměla, protože pouze změna Ústavy bez prováděcího zákonů a dalších promyšlených jednání, které by musely následovat, by dle mého názoru, vnesly to do místní politiky spíše chaos a konflikty než nějaké zlepšení. Navíc považuji současný systém za vhodný a myslím, že občané mají již dostatečné možnosti ohledně ovlivňování místní politiky.

POUŽITÉ ZDROJE

Literatura

1. BALÍK, Stanislav. *Komunální politika obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vydání. Praha: Grada Publishing a.s., 2009. 250 s.
Doplněk, 1998. 264 s.
2. FRYŠTÁK, Marek a kol. *Postavení úřední osoby v trestním právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 332 s.
3. CHANDLER, Julian Alvin. *Místní správa v liberálních zemích*. 1. vydání. Brno:
4. JIRÁSEK, Jiří a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013. 368 s.
5. JÜPTER, Petr a kol. *Evropská lokální politika 2*. 1. vydání. Praha: Institut politologických studií FSV UK, 2009. 413 s.
6. KOPECKÝ, Martin a kol. *Komentář zákona o obcích*. 3.vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 353 s.
7. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. doplněné vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2001. 297 s.
8. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2007. 399 s.
9. KUBÁT, Michal. *Demokracie v Polsku*. 1.vydání. Praha: SLON, 2005. 181 s.
10. PRŮCHA, Petr. *Místní samospráva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2018. 277 s.
11. PRŮCHA, Petr. *Správní právo obecná část*. 8.vydání. Brno: Doplněk, 2012. 427 s.
12. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 497 s.

Internetové články

1. BAGÁROVÁ, Martina. *"První mezi rovnými"* [online]. moderniobec.cz, 15. srpna 2001 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>>.
2. BAGÁROVÁ, Monika. *Otazníky kolem postavení starosty* [online]. moderniobec.cz., 25. února. 2000 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/otazniky-kolem-postaveni-starosty/>>.
3. BŘEŇ, Jan. *Zvláštní orgány obce I/* [online]. moderniobec.cz., 6. prosince. 2012 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/zvlastni-organy-obce-1/>>.
4. *Jak to vidí zkušené starostové, starostky a jeden primátor* [online]. dvs.cz, 21. října. 2014 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6672683>>.

5. JÜPTNER, Petr. *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou* [online]. dvs.cz., 28. ledna. 2013 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6577259>>.
6. NETOLÍCKÝ, Martin. *Je starosta skutečně neomezený vládce?* [online]. moderniobec.cz, 4. října 2007 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/je-starosta-skutecne-neomezeny-vladce/>>.
7. PIKAL, Vojtěch. *Komentář místopředsedy Sněmovny a pirátského poslance Vojtěcha Pikala k návrhu přímé volby starostů a hejtmanů* [online]. pirati.cz. 6. března. 2018 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-hejtmanu.html>>.
8. *Přímá volba starostů na Slovensku* [online]. dvs.cz, 12. července 2011 [cit. 31. ledna 2019]. Dostupné na <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6495773>>.
9. *Přímá volba starostů vyžaduje rozumné politiky a kvalifikované občany* [online]. denik.cz, 15. března 2018 [cit. 31. ledna 2019]. Dostupné na <<https://www.denik.cz/regiony/politolog-prima-volba-starostu-vyzaduje-rozumne-politiky-a-kvalifikovane-obcany-20180315.html>>.
10. RYŠAVÝ, Ivan. *Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí* [online]. moderniobec.cz., 2. března. 2011 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci/>>.
11. SEDLÁČEK, Jan. *Zvláštní orgány obce* [online]. rokvboci.cz., 29. listopadu. 2015 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<http://www.rokvboci.cz/zpravy-redaktoru/detail/791-zvlastni-organy-obce/>>.
12. *Starosta není státním zaměstnancem* [online]. smocr.cz, 8. října 2010 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/financovani-obci/starosta-neni-statnim-zamestnancem.aspx>>.
13. ŠTENCLOVÁ, Šárka. *I pro operativní rozhodování starostů je nezbytný široký odborný přehled.* [online]. moderniobec.cz, 8. července 2005 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/i-pro-operativni-rozhodovani-starostu-je-nezbytny-siroky-odborny-prehled/>>.
14. ŠTROSOVÁ, Ilona. *Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu* [online]. moderniobec.cz., 13. května. 2014 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>>.

15. VAŠENDOVÁ, Dominika. *Výkon veřejné funkce člena zastupitelstva obce-překážka v práci na straně zaměstnance* [online]. epravo.cz, 27. dubna 2015 [cit. 25. února 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/vykon-verejne-funkce-clena-zastupitelstva-obce-prekazka-v-praci-na-strane-zamestnance-97645.html>>.

Právní předpisy a judikatura

1. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
2. ústavní zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů
3. zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
4. zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
5. zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
6. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 180/2014 Zb., o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů
8. zákon č. 369/1990 Zb., o obecném zriadení, ve znění pozdějších předpisů
9. Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawy o samorządzie gminnym, ve znění pozdějších předpisů
10. zákon č. 212/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů
11. zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů
12. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
13. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
14. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
15. nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků
16. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
17. náleží Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001, III. ÚS 721/2000.
18. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. Cdo 3130/2005
19. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10.11.2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009

Další internetové zdroje

1. *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR* [online]. tajemnici.cz, 16. června. 2009 [cit. 13. února 2019]. Dostupné na <<http://m.tajemnici.cz/zapis-z-porady-odboru-doзору-a-kontroly-ministerstva-vnitra-cr-ze-dne-2-6-2009/d-2205/p1=51>>.
2. *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. mvcr.cz, [cit. 28. prosince 2018]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>>.
3. *č. 12 - Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. mvcr.cz, 1. července 2016 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx>>.
4. *Dosavadní rada a nový starosta* [online]. mvcr.cz, 9. listopadu 2018 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz/odk2/>>.
5. *Politické usnesení SPD* [online]. spd.cz, 16. října. 2018 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<https://www.spd.cz/novinky/3427-politicke-usneseni-spd>>.
6. *Sněmovní tisk 40/0, část č. ¼ Novela ústav. z. - Ústava ČR* [online]. psp.cz, 22. prosince. 2017 [cit. 11. února 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=40&CT1=0>>.
7. *Správa obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů* [online]. mvcr.cz 1. květnu 2018 [cit. 5. února 2019]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/odk2/>>.
8. *USNESENÍ Poslanecké sněmovny z 20. schůze ze dne 14. listopadu 2018* [online]. psp.cz. 14. listopadu. 2018 [cit. 20. března 2019]. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=8&v=US&ct=394>>.

ANOTACE

Bakalářská práce „Volba starosty obce“ se zabývá postavením starosty obce vůči ostatním orgánům obce a řeší otázku zavedení přímé volby starostů v České republice. Tato problematika je řešena jak z pohledu změn, které by musely nastat, tak i porovnáním možných výhod a nevýhod, které by z toho mohly vyplynout. Důležité je zde i fungování současné volby u nás a následné srovnání s jinými státy, u nichž je řešeno jak tamní fungování volby starosty, tak i jeho postavení.

KLÍČOVÁ SLOVA

Místostarosta, obec, obecní úřad, přímá volba starosty, rada obce, starosta, územní samospráva, volba starosty obce, zastupitelstvo.

ABSTRAKT

My final work „The election of the Mayor“ deals with the position of the mayor towards to other authorities of the municipality and solves the question of direct election of mayors in the Czech Republic. This issue is solved from the view of changes, that would have to come as well as the comparison of possible advantages and disadvantages that might arise from it. The function of current election in our country and following comparison with other countries, where the function of election and the position of the mayor is solved, is very important.

KEY WORDS

Deputy mayor, municipality, municipal office, direct election of mayor, municipal council, territorial self-government, the election of the mayor, assembly.