

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Právní úprava postavení starosty obce

Kristýna Procházková

© 2016 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Kristýna Procházková

Hospodářská a kulturní studia

Název práce

Právní úprava postavení starosty obce

Název anglicky

Legal regulation of position of a mayor of a municipality

Cíle práce

Cílem této práce je zpracovat téma postavení starosty obce se zaměřením na právní aspekty a aplikaci problematiky v praxi se zaměřením zejména na práva a povinnosti starosty obce, které z dané funkce vyplývají. Cílem praktické části je aplikace teoretických poznatků v praxi.

Metodika

- shromáždění podkladů pro zpracování zadané práce
- analýza prostudovaných pokladů teoretické části práce
- získání podkladů pro praktickou práci
- vyhodnocování získaných dat pro zpracování praktické části práce
- sumarizace výsledků a jejich vyhodnocení

Doporučený rozsah práce

30 – 40 stran

Klíčová slova

starosta, obec, zastupitelstvo, volby, zákon, povinnosti, práva, odpovědnost

Doporučené zdroje informací

- BALÍK, S. *Komunální politika : obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.
- HORIZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOUDELKA, Z. – ONDRUŠKA, R.–PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář.4. doplněné vydání*. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-760-7
- KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
- Zákon č. 128/2000 Sb., Zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Předběžný termín obhajoby

2015/16 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Jana Borská

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 26. 10. 2015

JUDr. Jana Borská

vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 10. 11. 2015

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 08. 03. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Právní úprava postavení starosty obce" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 14. března 20 16

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Janě Borské za všechny odborné rady a připomínky při vedení bakalářské práce.

Právní úprava postavení starosty obce

Legal regulation of position of a mayor of a municipality

Souhrn

Tato práce se zabývá právním postavením starosty obce. Práce má dvě části: teoretickou a praktickou. Teoretická část se zabývá historií postavení starosty, pravomocemi, povinnostmi, odpovědností, vztahem starosty s ostatními orgány obce a volbou starosty. Praktická část má dvě části: přímou volbou a současné právní postavení starosty. Vlastní výzkum je založený na dotazníkovém šetření a rozhovorech. Kapitola přímá volba starosty obce obsahuje nahrávané znění zákona a názory starostů na tuto problematiku. Kapitola současné postavení se zabývá názorem starostů na jejich současné pravomoci a odpovědnost, kterou starostové ve funkci mají. Nakonec se výsledky obou částí shrnou do závěru.

Summary

This thesis deals with the legal of position of a mayor of a municipality. The thesis has two parts: a theoretical part and a practical part. The theoretical part deals with the history of position of the mayor, the powers, the duties, the responsibility of the mayor, the relation of the mayor with other authority of a municipality and the elaction of the mayor. The practical part has two parts: the direct election and the actual legal position of the mayor. The own resarch is based by the questionnaire and the interviews. The chapter of the election contains the proposition model of the election and the opinions of the mayors on this problems. The chapter of the actual legal position deals with the opinions of the mayors on their authority and responsibility, they have in their position. After, the results of the theoretical and practical part sum up the upshot.

Klíčová slova: starosta, zastupitelstvo, práva, povinnost, volba, odpovědnost, obec, zákon, obecní úřad, postavení

Keywords: mayor, municipality council, rights, duty, election, responsibility, municipality, law, local authority, position

Obsah

1 Úvod.....	9
2 Cíl práce a metodika	11
2.1 Cíl práce	11
2.2 Metodika	11
2.2.1 Teoretická část	11
2.2.2 Praktická část	12
3 Teoretická část.....	15
3.1 Historie územní samosprávy	15
3.1.1 Územní samospráva po roce 1848	15
3.1.2 Územní samospráva po roce 1918	16
3.1.3 Územní samospráva ve 30. letech.....	16
3.1.4 Územní samospráva během nacistické okupace.....	17
3.1.5 Územní samospráva v době socialismu	17
3.1.6 Územní samospráva po roce 1989	17
3.2 Starosta obce	18
3.3 Pravomoci starosty obce	19
3.3.1 Pravomoci starosty vůči ostatním orgánům obce	19
3.3.2 Starosta obce jako zaměstnavatel	20
3.3.3 Náprava nesprávných opatření.....	21
3.3.4 Pravomoci starosty obce při skončení funkčního období	21
3.3.5 Pravomoci starosty v krizových situacích	22
3.4 Odměňování starosty za funkci	23
3.5 Odpovědnost starosty za funkci	23
3.5.1 Občanskoprávní odpovědnost.....	24
3.5.2 Trestněprávní odpovědnost.....	24
3.6 Volba starosty obce	26
3.7 Zastupování starosty obce	27
3.7.1 Vztahy mezi místostarostou a starostou.....	27
3.8 Starosta obce a ostatní orgány obce	28
3.8.1 Zastupitelstvo obce	28
3.8.2 Rada obce.....	29
3.8.3 Obecní úřad.....	30
4 Praktická část	32
4.1 Obecná identifikace respondentů	32
4.1.1 Dotazníkové šetření	32

4.1.2	Rozhovory se starosty	34
4.2	Názory starostů na současnou legislativu	34
4.2.1	Výsledky dotazníkové šetření	35
4.2.2	Vyhodnocení rozhovorů	38
4.3	Přímá volba starostů obcí	39
4.3.1	Navržený model přímé volby	40
4.3.2	Výsledky dotazníkového šetření	42
4.3.3	Výsledky rozhovorů se starosty na přímou volbu starosty obce	44
4.3.4	Přímá volba starosty obce z více pohledů	45
4.4	Vyhodnocení prováděných výzkumů	47
5	Závěr	50
6	Literární prameny	53
6.1	Zákony	53
6.2	Literatura	53
6.3	Internetové odkazy	54
7	Seznam tabulek	55
8	Seznam grafů	55
9	Seznam zkratk	56
10	Přílohy	57
10.1	Průvodní dopis k dotazníkovému šetření	57
10.2	Vzorový dotazník	57
10.3	Otázky pro starosty	60
10.3.1	Přepis rozhovoru respondenta č. 1 (Starosta Rakovníka)	60
10.3.2	Přepis rozhovoru respondenta č. 2 (Starosta Panošího Újezdu)	61

1 Úvod

Každý člověk žijící na území České republiky je občanem určité obce, ve které je hlášený k trvalému pobytu a v níž má svá práva. Každá tato obec má svoje orgány, které ji řídí a které se starají o blaho nás občanů. Nejvíce viditelným orgánem obce je starosta, který reprezentuje svoji obec navenek.

Stát se starostou chtělo v minulosti i současnosti mnoho lidí, ale nepřiliš mnoho z nás si uvědomuje, jak je tato práce náročná a být starostou obce není nic jednoduchého. I v současné době je tato funkce spojena s jistou prestiží, ale také řadou mylných domněnek ohledně velikosti a rozsahu právního postavení starosty obce. Starosta často bývá nesprávně nazýván jako nejdůležitější orgán a orgán, který má největší pravomoci při vedení obce, avšak není tomu tak.

„*První mezi rovnými*“, tak těmito slovy je také možné charakterizovat post starosty obce (Kopecký 2010, str. 235). Starosta obce má totiž práva a povinnosti jako každý jiný člen zastupitelstva, protože z jeho řad je zvolený a i po zvolení do funkce starosty zůstává jeho členem. Je také členem rady obce, kde má svá práva a povinnosti, stojí v čele obecního úřadu a v neposlední řadě má své pravomoci ve funkci starostovské.

Je to tedy velmi mnoho povinností, které je důležité nezanedbat, protože v opačném případě se může starosta vystavit hrozbě trestního stíhání nebo po něm může být vymáhána škoda jím způsobená. Zde je litera zákona jasná, neznalost neomlouvá. Starostovský post je tedy velmi náročný a odpovědný úřad, který je nutný vykonávat pouze z příslušných znalostí a po důkladném zvážení.

V postavení starosty obce možná v budoucnu dojde k výraznějším změnám a jeho současné pravomoci se výrazně pozmění. Tato změna by se netýkala pouze starosty obce, ale také ostatních orgánů a dotkla by se i nejvýznamnějšího právního pramene v České republice Ústavy. Jednalo by se o revoluční změnu, která by přispěla ke změně celé samosprávy a byla by největší od samotného vzniku územní samosprávy. Řeč je o zavedení přímé volby starosty obce, která by byla po přímé volbě prezidenta republiky dalším kusem ураžené cesty za demokracií.

Pro pochopení současného postavení starosty obce je také nutné znát historický vývoj této funkce a i samotného vývoje územní samosprávy, protože tento vývoj má podstatný vliv na současnou podobu, která se časem vyvíjela. Od počátku vzniku územní samosprávy až do dnešních dnů je starosta obce volen z řad zastupitelů, ale v budoucnu se

možná tato skutečnost změní a Česká republika se připojí k dalším evropským zemím a každý občan obce bude moci zasáhnout do volby starosty obce. V současné době se totiž uvažuje, že po zavedení přímé volby prezidenta republiky, bude možné si přímo zvolit i starostu dané obce.

Postavení starosty obce se od počátku existence územní samosprávy měnilo. Zatímco po roce 1848, kdy došlo k zavedení územní samosprávy, měl starosta velmi významné postavení, které znamenalo určitou prestiž a velké množství zodpovědnosti. Postupem času se pravomoci začaly snižovat, až v některých etapách lidských dějin došlo k úplnému omezení nebo dokonce zrušení pozice starosty obce. Prvním těžkým obdobím pro výkon funkce byla 2. světová válka, kdy byla funkce starosty pouze určitou iluzí o zachování určité svobody. Druhým těžkým obdobím byla doba po roce 1948, kdy došlo k úplnému zrušení samosprávy a nahrazení národními výbory. Za starostu v tomto období byl považován předseda národního výboru. K obnovení samosprávy a tím i funkce starosty obce došlo po 17. listopadu 1989, kdy se tehdy ještě Československá republika stala demokratickou zemí. V této době se utvořila podstata funkce starosty obce v míře, kterou známe v dnešní době.

Autorka bakalářské práce je studentkou ekonomického oboru, který se kromě ekonomické sféry zabývá také sférou humanitní, ve které je veškerý důraz kladen na společnost a její náhled. Hlavním důvodem autorky pro zpracování tématu Právní úprava postavení starosty obce byla skutečnost, že i fungování územní samosprávy lze považovat za řízení určité společnosti na nejnižším možném stupni z hlediska veřejné správy.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem teoretické části bakalářské práce je zpracovat ucelený a podrobný přehled o právním postavení starosty obce v České republice, ale také formulovat odpovědnost, kterou tato funkce přináší.

Cílem praktické části bakalářské práce je na základně poznatků, které přinese teoretická část, zjistit, jak se teoretické poznatky aplikují v praxi. Získávání poznatků a provádění výzkumu, se bude zaměřovat na obce a starosty obcí ve Středočeském kraji. Praktická část bude rozdělená na dvě hlavní oblasti a v rámci těchto oblastí budou určeny další podoblasti, kterými jsou:

- Názory starostů na současné postavení starosty obce
 - o Znalost právní legislativy starostou obce
 - o Dostatečnost současné legislativy pro výkon funkce
 - o Odpovědnost starosty obce v kontrastu s pravomocemi
 - o Představy starostů obce před vstupem do funkce
- Přímá volba starosty obce.

2.2 Metodika

2.2.1 Teoretická část

Po stanovení tématu bakalářské práce bude provedena prvotní studie a bude vybrána základní literatura, která se k tomuto tématu váže. Bude se jednat o zákony, odborné příručky a internetové články z ministerstev a internetových portálů zabývajících se veřejnou správou. Pro prvotní prostudování bude použit Zákon o obecním zřízení č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů a jeho komentovaná verze. Na studium zákona o obcích bude navazovat studium dalších publikací, které budou prohlubovat autorčinu orientovanost v dané problematice.

Ze všech těchto materiálů budou vyhotovovány poznámky, které budou následně prostudovány a budou hledána klíčová slova, která by pomohla k sestavení hrubé osnovy

teoretické části. Stanovení slov bude následující: historie postavení starosty obce, pravomoci starosty obce, odměňování, odpovědnost, zastupování a ostatní orgány. Již v průběhu sepisování teoretické části bude promyšlen způsob zpracování praktické části, která na teoretickou část přímo odkazuje.

2.2.2 Praktická část

Cílem praktické části bude objektivně zhodnotit stanovená hlavní témata v cíli práce. K dosažení těchto cílů bude použito při výzkumu kvalitativních i kvantitativních metod. Z kvantitativních metod bude použito techniky dotazníkové šetření, které autorce pomůže získat větší množství informací. Z kvalitativních metod bude použita technika rozhovoru.

2.2.2.1 Dotazníkové šetření

Využití dotazníkového šetření bude pro autorku stěžejní, protože tímto stylem získá největší množství informací od širokého spektra respondentů. Již na samém začátku bylo rozhodnuto, že pro zpracování dotazníku bude použit online dotazník ze stránky www.survio.cz.

Důvod výběru online dotazníku bude snazší dostupnost pro potenciální respondenty. Respondenti budou vybráni ze starostů Středočeského kraje. Starostové budou vybíráni náhodně podle internetového portálu ePUSA, což je internetový portál zaměřující se na veřejnou správu. Z abecedního seznamu obcí budou náhodně vybíráni respondenti, kteří budou osloveni pomocí emailu, který jim bude odeslán na emailovou adresu, která je uvedena na stránkách obce. Seznam obeslaných respondentů bude zapsán ještě v papírové formě pro pozdější kontrolu a také pro případ návratnosti odpovědí, aby respondenti nebyli obesíláni znovu. Autorka si vytýčila obeslat v první fázi 300 respondentů.

Dotazník bude obsahovat 15 otázek, které by se daly pomyslně rozdělit do tří kategorií, které odpovídají oblastem, které jsou stěžejní pro výzkum prováděný v praktické části.

První kategorii tvoří otázky identifikační. Tyto otázky se týkají samotných respondentů a obce, ve které funkci vykonávají. V dotazníkovém šetření se bude jednat o otázky č. 1 – 5. Většina otázek v dotazníkovém šetření bude uzavřená a výběr z možností, kromě otázek týkající se věku, která bude otevřená, aby se zde mohla zapsat číslovka.

Zjištěné informace se budou týkat funkčního volebního období, pohlaví, velikosti obce a věku.

Druhá část dotazníkového šetření se bude týkat současného postavení starosty obce a v dotazníku se jedná o odpovědi na otázky č. 6 – 11. Tato část už bude více rozmanitá na otázky a nalezneme tedy zde otázky uzavřené s výběrem možností, ale také otevřené otázky, kde bude respondentovi poskytnut prostor na širší rozvedení dané tematiky. Tyto otevřené otázky nebudou pro všechny respondenty povinné, ale pouze dobrovolné. Tato část se bude více zaměřovat na znalost starostů jejich pravomocí, na názor ohledně odpovědnosti za svou funkci, ale dotkne se i očekávání, které starostové měli před vstupem do své funkce.

Třetí závěrečná část dotazníkového šetření se bude týkat zkoumaného tématu v praktické části, kterým bude přímá volba starosty obce a její případné zavedení do českého právního systému. V dotazníkovém šetření se bude jednat o otázky č. 12 – 15. Dvě otázky budou uzavřené s výběrem z možných odpovědí a dvě otázky budou otevřené pro poskytnutí vysvětlení odpovědi starosty obce.

U veškerých uzavřených otázek bude starostům poskytnuto širší spektrum odpovědí, aby se výsledky neomezovaly pouze na odpovědi ano a ne, ale respondentům bude poskytnuta i možnost odpovědět, že o daném tématu nemají téměř žádnou informaci nebo na dané téma nemají názor.

Po ukončení dotazníkového šetření budou výsledky z internetového šetření přepsány do Microsoft Excel 2010, kde bude autorka následně zkoumat různé vztahy a tvořit grafy pomocí logických funkcí a kontingenčních tabulek.

První část dotazníkového šetření bude zpracována pomocí sloupcového grafu a několika tabulek, které budou přehledně zachycovat identifikační údaje v dotazníkovém šetření. Tyto identifikační údaje budou následně autorkou podle jejího pohledu komparovány s údaji z druhé a třetí části dotazníkového šetření.

Druhá a třetí část dotazníkového šetření budou zpracovány pomocí koláčových grafů, které určí procento odpovědí v přehledných formách. Pod těmito grafy bude zhodnocení grafů a budou zde také výsledky z otevřených otázek, pokud se daného téma otevřená otázka týkala.

2.2.2.2 Rozhovory

Rozhovory budou prováděny až po skončení dotazníkového šetření a jeho zběžném zhodnocení. Důvodem tohoto postupu je fakt, že rozhovorové otázky budou použity jako doplňkové k dotazníkovému šetření, protože však rozhovory budou vytvářeny se starosty, kteří nebyli osloveni dotazníkovým šetřením, budou se v rozhovorech vyskytovat také základní otázky, které souvisí s dotazníkovým šetřením.

Autorka počítá se zvolením polostrukturovaného rozhovoru při osobním setkání, kdy by měla připravený určitý koncept a na tento koncept by reagovala v průběhu rozhovoru. Rozhodující faktor při stylu rozhovoru bude však přání respondentů.

Autorka počítá s oslovením dvou starostů ve svém okolí. Prvním z oslovených starostů bude starosta obce, respektive města, které má cca 16 000 obyvatel. Druhým z oslovených bude starosta z obce, která má cca 300 obyvatel. Tito dva respondenti budou dáni do kontrastu, jak danou situaci vidí starostové velké obce a starostové obce malé. Výsledky rozhovoru budou zpracovány do samostatné podkapitoly pod příslušné body.

3 Teoretická část

3.1 Historie územní samosprávy

3.1.1 Územní samospráva po roce 1848

Moderní územní samospráva se začala formovat po revolučním roce 1848, kdy padla vrchnost a s ní i absolutistická monarchie. Model moderní územní samosprávy se začal vytvářet se začátkem konstituční monarchie. V roce 1849 byl vydán zákon prozatímní obecní zřízení č. 170/1849, jenž se řídil myšlenkou, která se pro svobodné obce stala revoluční. „*Základem svobodného státu je svobodná obec*“ (Kadečka 2003, str. 95).

Voleným orgánem se stal obecní výbor, který potom volil ze svých členů představenstvo obce, které lze brát jako užší orgán. Orgány územní samosprávy se volily na 3 léta, ale ve funkci zůstávaly do zvolení nových orgánů. Představenstvo se skládalo ze starosty, jehož je možné v této době označovat jako purkmistra, obecného představeného nebo měšťanostu, a dvou nebo více radních. V tomto období byl starosta nejvýznamnějším představitelem obce a prováděl usnesení výboru. Zbytek představenstva mělo pouze pomocnou a zástupnou funkci. V této době měl purkmistr také **právo sistance**, což bylo odložení výkonu obecního výboru, pokud bylo v rozporu se zákony (Hledíková 2007, str. 299)

V roce 1852 však došlo ke zhoršení situace a byly vydány **Zásady o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařství**. Tyto změny zasáhly i územní samosprávu, která se ještě vyvíjela. Situace se začala měnit až po roce 1859. V roce 1862 byl vydán **říšský obecní zákoník**, kde se některé věci změnily oproti předchozím létům (Hledíková 2003, str. 301). Obecní výbor byl opět volen na tři roky a ze svého středu bylo voleno představenstvo, ale funkce radních nebo starosty se stala spíše čestnou funkcí, i přesto však bylo možné pro starostu stanovit plat. Starostova funkce se změnila a hlavní slovo převzal výbor (Schelle 2005, str. 52 – 60).

Rozdílné pravomoci ve funkci starosty měla statutární města, která byla známa již v 60. letech 19. století. Ke zvolení starosty statutárního města byl třeba souhlas panovníka (Schelle 2005, str. 60).

3.1.2 Územní samospráva po roce 1918

Po vzniku Československa byl v roce 1919 vydán **Zákon o obecním zřízení**, jednalo se o Zákon o obecním zřízení č. 79/1919 Sb., protože forma řízení, která byla stanovena doposud, již nesloužila k účelům, které byly aktuální za vlády habsburské monarchie. Volební období bylo změněno ze tříletého na čtyřleté a orgány obecní samosprávy změnilly své názvy. Obecní výbory nahradilo zastupitelstvo obce, obecní představenstvo se stalo obecní radou. Tento orgán také získal na větší pravomoci a stal se primárním orgánem v obci, kde to byl až doposud starosta obce. Rada byla opět volena z členů zastupitelstva a skládala se ze starosty, náměstka nebo náměstků a radních. Musela být nejméně tříčlenná, což bylo z důvodu, že starosta a dva jeho náměstkové tvořili tzv. trestní senát, ale zároveň nemohla mít víc jak 1/3 počtu zastupitelstva (Hledíková 2007, str. 376 – 377).

Starostovi, který doposud plnil běžnou agendu a byl nejvýše postaveným orgánem v obci, byly odebrány některé pravomoci a stal se tedy orgánem, který zastupoval obec navenek (Schelle 2005, str. 171). Po vzniku Československa padla povinnost, aby byl starosta schválen vyššími orgány státu (Hledíková 2007, str. 376 – 377).

3.1.3 Územní samospráva ve 30. letech

K dalším výrazným změnám v územní samosprávě došlo ve třicátých letech, respektive v roce 1933, kdy byl vydán nový zákon o obecním zřízení č. 122/1933 Sb., kde bylo prodlouženo volební období na šest let a byly upraveny některé podmínky zvolení pro starosty (Hledíková 2007, str. 376 – 377).

Podmínka, že starosta nemusí být schválen vyššími orgány státu, padla a starosta tak opět musel být schvalován. Hlavním důvodem k tomuto kroku byl fakt, že bylo naprosto nepřípustné, aby se v tak důležité funkci vyskytoval člověk, který je pro vládu naprosto nepřípustný. Jednou z pravomocí, které v té době měl, byla možnost pozastavit výkony zastupitelstva (Schelle 2005, str. 341). V obcích s okresním úřadem musel starostu potvrdit ministr vnitra a u ostatních obcí stačilo pouze potvrzení od zemského úřadu. V případě nepotvrzení starosty do jeho funkce musela proběhnout nová volba. Osoba, která byla na tento post zamítnuta, se nemohla stát po dobu 3 let starostou ani jeho náměstkem. Pokud i druhý zvolený kandidát nebyl potvrzen příslušným úřadem, došlo k odvolání celého zastupitelstva a konaly se nové volby (Hledíková 2007, str. 376 – 377).

3.1.4 Územní samospráva během nacistické okupace

Po celou dobu okupace územní samospráva velmi ustoupila do pozadí, až byla téměř zrušena. Během této doby neprobíhaly žádné volby a vyměnění byli pouze levicově smýšlející zastupitelé. Zbytek zastupitelstva ve svých funkcích zůstal nebo v některých obcích byla zastupitelstva úplně rozpuštěna. Zastupitelstva byla rozpuštěna v místech, kde byl větší počet německých obyvatel, tedy v příhraničních oblastech, a byla nahrazena německými vládními komisaři. V ostatních obcích bylo zastupitelstvo ponecháno, ale nemělo žádné pravomoci. Starostům bylo nařízeno, aby zasedání zastupitelstva nebo rady svolávali pouze v opravdu nutných případech, ale ve skutečnosti to znamenalo, že tato zasedání nemají svolávat vůbec (Hledíková 2007, str. 414).

3.1.5 Územní samospráva v době socialismu

Po 2. světové válce byla obnovena formálně demokracie, ale pouze do roku 1948, kdy došlo ke změně režimu, a k moci se dostali komunisté (Kadečka 2003, str. 107). Ke změně obecní samosprávy avšak docházelo už během roku 1945, kdy byly zavedeny národní výbory na úrovni zemské, okresní i místní (Koudelka 2008, str. 43). Potvrzení a zpřísnění těchto nařízení nastalo vydáním **Ústavy 9. května 1948**, kdy byla zrušena parlamentní demokracie a veškerá územní samospráva. Pravomoci jednotlivých orgánů převzal jeden jediný orgán, který fungoval na všech úrovních veřejné správy, a jednalo se o **národní výbory**. Národní výbory měly v jednotlivých letech socialismu různé podoby, ale vždy se jednalo o velice důležitou součást správy socialistického Československa (Kadečka 2003, str. 107).

3.1.6 Územní samospráva po roce 1989

Obdobně jako v letech strávených pod nadvládou nacistů, tak i během let spojených se Sovětským svazem byla územní samospráva velmi výrazně potlačována. Po listopadovém dění roku 1989, kdy došlo k odtržení od Sovětského svazu, byla pomalu obecní samospráva obnovována. V roce 1990 byly přijaty 2 zákony: Zákon o obecním zřízení č. 367/1990 Sb. a Zákon o volbách do zastupitelstva č. 368/1990 Sb. Obecní orgány začaly dostávat dnešní podobu. Byly voleny na 4 roky a starosta se stal zástupcem obce navenek, který podepisuje obecní listiny, a jeho pravomoci byly výrazně sníženy oproti stavu, který panoval před rokem 1939. Nejdůležitějším orgánem v obci se stalo

zastupitelstvo, jež tuto funkci přebralo po obecní radě. Zastupitelstvo se také stalo jediným orgánem zakotveným v Ústavě (Hledíková 2007, str. 484 – 489).

3.2 Starosta obce

Vymezení funkce starosty obce nalezneme v Zákoně o obcích 128/2000 Sb. zákonů v § 103 až § 108 (Zákon o obcích 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Starosta obce¹ je nejviditelnějším orgánem místní územní samosprávy. Pro funkci starosty je charakteristické **zastupování obce navenek**. Jedná se o orgán, který je nejvíce viditelný a nejvíce známý mezi obyvateli. Jedná se o orgán s nepříliš rozsáhlými pravomocemi, což je častý omyl, který mezi lidmi panuje. Lidé považují úřad starosty za nejdůležitější orgán v obci, který má podstatný vliv na dění v obci (Balík 2009, str. 74).

Starosta obce může plnit některé úkoly bez předchozího schválení z podstaty své funkce. Některé úkony však vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady obce. Pokud by tyto úkony nebyly schváleny předem, jednalo by se o neplatné právní jednání již od samého začátku. Není tedy možné dodatečně tento úkol schválit (Novotný 2007, str. 35). Starosta může zasahovat do dění v obci v případě, že ze své vlastní vůle starosta podá žalobu ve prospěch obce. Jedná se o žaloby určovací, které řeší neplatnost smluv (Horzinková 2013, str. 177 – 179).

Pokud nepočítáme rozhodnutí starosty o záležitostech samostatné působnosti, které mu byly svěřeny radou, je určeno, že starosta obce nesmí vytvářet vůli obce sám za sebe, ale pouze slouží jako prostředek pro sdělování a projevování vůle obce navenek (www.dvs.cz).

Starosta je určený jako orgán, který zastupuje obec navenek, ale zákon o obcích umožňuje zastupitelstvu obce stanovit ještě další osobu, která může zastupovat obec v určitém právním úkonu. Zastupování obce navenek je tedy možné nejen u starosty a jeho místostarosty, ale v některých případech také zákonně a věcně zmocněný člen zastupitelstva. Nelze tedy říci, že by nebylo možné v určité záležitosti si vybrat jiné zastoupení (Horzinková 2013, str. 177 – 179).

¹ **Obec** je základní samosprávná územní jednotkou, která je charakterizována určitými znaky. Každá obec musí mít vlastní území, musí mít své obyvatelstvo, v právních vztazích vystupuje pod svým jménem a musí mít nějaký svůj majetek (Horzinková 2013, str. 132).

3.3 Právomoci starosty obce

Právomoci starosty obce, které platí pro všechny starosty ve všech typech obcí, jsou zakotveny v Zákoně o obcích 128/2000 Sb., v znění pozdějších předpisů. V některých typech obce mohou být plněny povinnosti podle zvláštních předpisů a zvláštními zákony. Jedná se o obce s rozšířenou působností, které spravují určité úkony za území překračující hranice jedné obce (moderniobce.cz).

Starosta má stejné pravomoci jako jakýkoliv jiný člen zastupitelstva a obecní rady. Členem rady je starosta ze zákona ode dne svého zvolení do funkce. Kromě těchto pravomocí má však ještě další, které jsou mu uděleny z titulu starostovského úřadu (Horzinková 2013, str. 175).

Starosta jako zástupce obce svou obec reprezentuje. A při této příležitosti je starostovi uděleno právo **používat závěsný znak** při slavnostních příležitostech. Toto právo však není uděleno pouze starostovi, ale zastupitelstvo obce může rozhodnout, že znak použije tajemník obce nebo i jiný člen zastupitelstva. (Koudelka 2007, str. 204).

Starosta obce zodpovídá také za **včasné objednání přezkoumání hospodaření obce** za uplynutý kalendářní rok. Objednat si toto přezkoumání může u příslušného krajského úřadu, u auditora nebo u auditorské firmy. Pokud by se starosta nerozhodl ani pro jednu z těchto možností, je přezkoumání provedeno krajským úřadem (Kočí 2012, str. 111).

3.3.1 Právomoci starosty vůči ostatním orgánům obce

I když je starosta obce podřízený radě a zastupitelstvu, má vůči těmto, ale i dalším orgánům své jisté pravomoci, které ze zákona uplatňuje.

Mezi hlavní pravomoc patří **svolávání a řízení zasedání obecní rady a zastupitelstva**. Ke svolání musí dojít také, když o to požádá 1/3 zastupitelů. Z těchto zasedání jsou vypracovány zápisy, u kterých je nutný starostův podpis. Nezbytně nutný je také **podpis starosty obce na právních předpisech obce**, které jsou radou a zastupitelstvem vydávány. Na těchto dokumentech také nesmí chybět podpis místostarosty (Kopecký 2010, str. 236). Zastupitelstvo obce vydává obecně závazné vyhlášky a rada obce vydává nařízení (Koudelka 2009, str. 55 a 65)

V malých obcích se může stát, že **rada obce není zřízena**, proto jsou její **povinnosti převedeny na starostu obce** (Kočí 2012, str. 112). Rada se nezřizuje v obcích,

kteří mají pouze 15 zastupitelů, protože rada musí mít mezi 5 – 11 členy, avšak nesmí být počet jejich členů vyšší než jedna třetina zastupitelstva (Balík 2009, str. 72). Mezi jeho povinnosti může spadat například jmenování, odvolávání a stanovení platu vedoucích odborů obecního úřadu (Kočí 2012, str. 112).

Starosta má právo také pozastavit rozhodnutí rady, pokud podle jeho subjektivního názoru není toto usnesení správné. V takovémto případě musí rozhodnutí rady předložit na nejbližším jednání zastupitelstva obce, kde se o správnosti tohoto rozhodnutí bude dále jednat. Zastupitelstvo může toto usnesení zrušit. Jedná se hlavně o rozhodnutí, která by se dala považovat za nezákonné (Kočí 2012, str. 113 – 114).

Starosta obce může také po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi² určité úkoly v přenesené působnosti³. Zřizuje také **zvláštní orgány obce**, které plní úkoly zásadně v **přenesené působnosti**. Může se jednat o orgán, který je zřízen v obcích s rozšířenou působností, a vztahuje se na celý správní celek. Jedná se například o Radu pro udržitelný rozvoj území (Kopecký 2010, str. 237 a 245).

Starosta obce **jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obce**⁴. V obcích, kde tajemník není jmenovaný, spadají veškeré jeho úkoly právě na starostu obce. Starosta obce tedy rozhoduje o vyloučení jednotlivých členů komise nebo zvláštních orgánů obce, ale také o vyloučení zaměstnanců obce z projednávání a rozhodování ve věcech správního řízení z důvodů podjatosti. Plní také úkoly přenesené působnosti, které jinak vykonává tajemník (Koudelka 2007, str. 201 - 202).

3.3.2 Starosta obce jako zaměstnavatel

Starosta obce vstupuje do pracovněprávních vztahů. Starosta vždy jako zaměstnavatel vystupuje vůči zaměstnancům obce, kteří nejsou zařazeni do správy obecního úřadu jako obecní policie nebo jiné zvláštní orgány. V případě dalších zaměstnanců obce záleží na skutečnosti, zda je v obci funkce tajemníka či nikoliv (Koudelka 2007, str. 201).

² **Komise** je orgán, který je zřízený radou obce. Rada obce tyto orgány zřizuje jako svoje iniciační a poradní orgány (§122 zákona č. 128/2000 Sb., v znění pozdějších předpisů).

³ **Přenesená působnost** je plnění úkolů, které má plnit stát. Stát to ovšem neprovádí přímo a nechává iniciativu na jednotlivých obcích a jejich orgánech (Svoboda 2006, str. 31).

⁴ **Tajemník obce** je zaměstnancem obecního úřadu, který je přímo podřízený starostovi. Tento post je ze zákona o obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností (Balík 2009, str. 77).

U obcí I. stupně, což jsou obce, kde ze zákona nemusí být zřízena funkce tajemníka a tajemník může v těchto obcích chybět. Starosta vystupuje ze zákona jako zaměstnavatel nejen vůči osobám nezařazeným do obecního úřadu, ale také vůči osobám spadajícím do obecního úřadu (Koudelka 2007, str. 201).

V případě zřízení funkce tajemníka jsou lidé spadající do správy obecního úřadu vedeni jako zaměstnanci tajemníka obce. Tajemník obce je potom sám veden jako zaměstnanec spadající pod starostu obce. Starosta mu stanovuje plat na základě zákona o platebních výměrech a dohlíží na čerpání jeho dovolené a schvalování případných služebních cest. Tato poslední pravomoc se vztahuje i k uvolněným zastupitelům obce, vůči kterým má starosta obce stejné pravomoci jako vůči tajemníkovi (Kočí 2012, str. 111 a 113).

3.3.3 Náprava nesprávných opatření

Podle zákona č. 128/ 2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je nutné provádět kontroly působnosti obce. Kontroly v samostatné působnosti provádí Ministerstvo vnitra a kontroly přenesené působnosti obstarává magistrát statutárních měst, pod který příslušné město spadá (§ 129, zákona č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

O výsledku kontroly v samostatné působnosti spraví starosta obce nebo i jiná pověřená osoba zastupitelstvo na nejbližším zasedání. V případě, že byla některá opatření shledána jako nezákonná, musí starosta předložit kromě zprávy o výsledcích předložit také návrh na opatření k nápravě nebo sdělení, jakým způsobem bude náprava provedena. O výsledcích kontroly a i nápravy vyvěsí po dobu 15 dnů na úřední desku obecního úřadu a spraví o nápravě Ministerstvo vnitra nebo příslušný magistrát statutárního města (§ 129 a, zákona č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

Za zajištění nápravných opatření v případě zjištění nedostatků v přenesené působnosti obce, zodpovídá osoba, které byl tento krok svěřený. Jedná se většinou právě o starostu obce, nebo jím pověřenou osobu, nebo o tajemníka, v obcích, kde je tato funkce zřízena (§ 129 b, zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

3.3.4 Pravomoci starosty obce při skončení funkčního období

Ještě před samotnými volbami je povinností starosty obce **zajistit a zorganizovat následné volby**. Mezi jeho povinnosti patří ustanovení volebních komisí a rozesílání volebních lístků (Koudelka 2007, str. 202).

Po nových volbách, čímž končí zastupitelstvu mandát ke dni voleb, zůstává starosta ve funkci až do zasedání nového zastupitelstva, které si zvolí nového starostu. V rámci tohoto období zajišťuje pouze nejdůležitější pravomoci. Končící starosta dohlíží, aby i nadále obec hospodařila podle stanového obecního rozpočtu a plnila další důležité úkoly nezbytné pro chod celé obce. Plní přenesenou působnost, což platí pouze pro obce, kde není jmenovaný tajemník. (Koudelka 2009, str. 368)

3.3.5 Pravomoci starosty v krizových situacích

Svou nezastupitelnou pravomoc má starosta obce, pokud se obec nachází v krizovém stavu⁵. Pravomoci spojené s krizovým stavem jsou hlavně výkonného charakteru a nutí starostu něco vykonat. Kromě níže vyjmenovaných pravomocí, může také požádat fyzické a právnické osoby o poskytnutí pomoci, při krizovém stavu. Může se jednat o pomoc osobní či materiální (Černohorský ed. 2010, str. 86).

Starosta musí zabezpečit **dostatečnou informovanost všem osobám**, které se v danou chvíli nacházejí na území obce (Horzinková 2013, str. 176). Toto neplatí pouze pro stav nouze, ale starosta by měl o činnosti obce podávat informace i běžně během funkčního období (Kočí 2012, str. 112). Pokud do té doby nebyly ještě **vyrozuměny vyšší orgány** o hrozícím nebezpečí, musí tak učinit starosta obce. Musí se postarat o to, aby se **všichni obyvatelé dostali včas do bezpečí a zajistit případnou evakuaci celého území obce**. Může požadovat pomoc Armády České republiky podle zákona o armádě ČR č. 219/1999 Sb. (Horzinková 2013, str. 176). Starosta obce může také **požádat o pomoc Policii České republiky při zajištění bezpečnosti** obce při určitých příležitostech (Kočí 2012, str. 112). Starosta však nemusí pouze žádat o pomoc Policii České republiky, ale pokud je zřízená v obci **obecní policie, je v jejím čele** (Kopecký 2010, str. 237).

Zřízení obecní policie není upraveno zákonem o obcích, ale zvláštním zákonem. Obecní policie se svou povahou řadí mezi obecní orgány. Vztah mezi starostou a obecní policií může a nemusí být. Obecně stojí v jejím čele, ale není to povinnost. Zastupitelstvo může zvolit někoho jiného, kdo bude stát v čele obecní policie (Černohorský ed. 2010, str. 81).

⁵ **Krizovým stavem** může být rozuměn stav určitého území, neboli stav nouze, který je vyhlášen vládou, hejtmánem, předsedou vlády nebo primátorem hl. města Prahy, podle závažnosti dané situace (Vymětal 2009, str. 17-18)

3.4 Odměňování starosty za funkci

Starostovi obce za výkon jeho funkce náleží peněžitá odměna. Výše této odměny se odvíjí od skutečnosti, zda se starosta kvůli úřadu musel vzdát civilního zaměstnání na dobu výkonu funkce, či nikoliv. Pokud se starosta musel vzdát zaměstnání, jedná se o **uvolněného starostu**. Starosta může úřad vykonávat při původním zaměstnání a úřadu se věnuje ve svém volném čase, mluví se o tzv. **neuvolněném starostovi**. Ovšem i neuvolněnému starostovi náleží určitá odměna za svoji funkci (§71 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Za výkon funkce je starostovi udělena měsíční odměna, kterou pobírá po celou dobu ve funkci, a odměna při funkci. Měsíční odměna se skládá z pevné složky, která se odvíjí od druhu práce, která je vykonávána, protože měsíční odměnu nemusí pobírat pouze starosta, ale například i uvolněný zastupitel, a pohyblivé složky, která se pro každého starostu liší a závisí na počtu obyvatel. Tato pohyblivá složka závisící na počtu obyvatel se počítá podle osob hlášených k trvalému bydlišti v obci k 1. lednu daného roku. Odměna při skončení funkce je starostovi vyplácena v měsíčních intervalech ve výši měsíční odměny. Počet měsíců, po které je mu odměna vyplácena, se počítá podle let, které ve funkci strávil. Nanejvýše je mu odměna vyplácena za 5 let ve funkci. Což znamená, že starostovi je vyplácena po dobu pěti měsíců po skončení funkčního období (§73 a §75 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Pokud se stane, že starosta je zastupitelstvem odvolán nebo sám se svého úřadu vzdá, také mu náleží měsíční odměna po skončení ve funkci, a to po dobu 3 měsíců ode dne zániku mandátu (§75 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Výše pevné částky je upravena právními předpisy v podobě nařízení vlády v současné době od 1.1. 2014 došlo ke změně nařízení vlády č. 37/2003 Sb. a neuvolněnému starostovi obce může náležet až 60 % z odměny, kterou by obdržel, pokud by byl na svou funkci uvolněn. O výši, která bude starostovi vyplácena, rozhodne zastupitelstvo dané obce (nařízení vlády č. 459/2013 Sb.).

3.5 Odpovědnost starosty za funkci

Starosta obce je za výkon funkce odpovědný zastupitelstvu, které ho zvolilo. Mnoho věcí může starosta udělat pouze se souhlasem zastupitelstva nebo obecní rady. Pokud by starosta nejednal podle pravidel a práv, která jsou pro něj určená, mohlo by se

stát, že dojde k porušení práva, což vede k jeho odpovědnosti, která může být občanskoprávní i trestněprávní (Koudelka 2007, str. 199)

3.5.1 Občanskoprávní odpovědnost

Starosta obce odpovídá za škody, které spáchá při výkonu své funkce podle § 2900 nového občanského zákoníku č.89/2012 Sb. *„Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného“* (§ 2900 NOZ č. 89/2012 Sb.). Starosta a ostatní členové zastupitelstva jsou tedy na rozdíl od členů Poslanecké sněmovny nebo Senátu plně odpovědní za svou funkci. Nemají žádnou imunitu. Starosta by se měl již od začátku působení ve funkci snažit plnit své úkoly podle pravidel a mít pečlivě nastudována práva a povinnosti. Pokud by však došlo ke škodě, je na starostovi, aby prokázal, že škoda byla zaviněna neúmyslně. Dokázat, že daný prohřešek nespáchal je téměř nemožné, protože listiny stvrzuje svým podpisem, což slouží jako důkazní prostředek proti němu (www.moderniobec.cz).

V současné době se však v České republice začalo objevovat i pojištění pro veřejné činitele jako je například starosta obce, kde lze jeho odpovědnost za škody způsobené při výkonu funkce pojistit. Toto pojištění si nesjednává každý zastupitel sám, ale sjednává ho obec pro všechny své činitele. Obec je také plátcem takového pojištění (www.moderniobce.cz).

Z následujících řádků však vyplývá, že starosta obce nemá pouze občanskoprávní odpovědnost, ale může být jako fyzická osoba i trestně odpovědný za činy spáchané ve funkci.

3.5.2 Trestněprávní odpovědnost

Trestněprávní odpovědnost starosty obce ve funkci, je v současnosti jedna z nejsledovanějších kauz s ohledem na post starosty obce. Množstvím spáchaných trestných skutků, které byly způsobeny při výkonu funkce starosty obce, vedlo autorku práce k rozsáhlejšímu přiblížení této problematiky.

Trestným činům, které může starosta ve své funkci spáchat, se věnuje trestní zákoník č 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a to přesněji v paragrafu § 329 a § 330. Jedná se o činy zneužívání pravomoci úřední osobou, maření úkolů úřední osoby z nedbalosti. Může však dojít i k dalším trestným činům podle paragrafu § 331, což je

přijetí úplatku, nebo podle paragrafu § 220 a § 221, které určují trestní sazbu pro činy porušování povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 - § 221, § 329 - § 331 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Mezi nejčastější trestné činy patří zneužití pravomocí veřejného činitele a porušování pravomocí při správě cizího majetku (www.nsz.cz).

3.5.2.1 Zneužití pravomocí veřejné činitele

Zneužití pravomocí veřejného činitele je trestáno podle § 329 trestního zákona č. 40/2009 Sb, ve znění pozdějších předpisů. Za zneužití pravomocí veřejného činitele se bere, pokud by byly pravomoci starosty plněny způsobem, který je v rozporu s dalším právním předpisem, nebo pokud překročí svou pravomoc a v neposledním případě také pokud neplní úkoly mu zákonem uložené. Za tento trestný čin hrozí starostovi odnětí svobody v rozmezí jednoho až pěti let nebo zákazem činnosti (§ 329 trestního zákona č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Pokud své jednání koná starosta za účelem svého prospěchu nebo prospěchu někoho jiného, hrozí mu trest daleko vyšší, který se pohybuje v rozmezí odnětí svobody na dobu tří až deseti let. Výši tohoto trestu může dostat také v případě, že využije tísně jiné osoby, způsobí značnou škodu nebo pokud způsobí vážnou poruchu v práci, kterou vykonává právnická nebo fyzická osoba (§ 329 trestního zákona č. 40/2009 Sb, ve znění pozdějších předpisů).

Odnětím svobody na dobu pěti až dvanácti let nebo propadnutím veškerého majetku může být potrestán starosta, pokud způsobí škodu velkého rozsahu nebo pokud tak koná ve svůj velký prospěch (§ 329 trestního zákona č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

3.5.2.2 Porušování pravomocí při správě cizího majetku

Porušování pravomocí při správě cizího majetku je trestáno podle § 220 nebo § 221 trestního zákona č. 40/2009 Sb, ve znění pozdějších předpisů. § 220 se používá při úmyslném porušování pravomocí a § 221 při porušení pravomocí z nedbalosti. V současné době je však velmi těžké dokázat, že tyto trestné činy byly způsobeny jako úmyslné, proto většina je souzena pouze jako nedbalostní trestný čin, kde jsou sazby mnohem nižší (www.epravo.cz).

Podle § 221, který se zabývá porušením povinností při správě cizího majetku z nedbalosti, je trestem odnětí svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti, potrestán ten, který poruší zákonem danou povinnost správy majetku jiného subjektu. Pokud by při tomto trestném činu byl dokázán úmysl, může být pachatel odsouzen k trestu odnětí svobody až na dva roky nebo zákazem činnosti (§ 220 - § 221 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Pokud trestný čin, který je uvedený v předchozím odstavci spáchá starosta vůči osobě, jejíž zájmy má hájit, bude pachatel podle § 221 odsouzen k odnětí svobody až na tři roky. Stejnou sazbou může být odsouzen také, pokud spáchá trestný čin, jímž způsobí škodu značného rozsahu. V případě prokázání úmyslu, pak hrozí pachateli trest odnětí svobody v rozmezí 6 měsíců až pěti let nebo zákaz činnosti. Pokud je způsobena škoda velkého rozsahu, pak v případě úmyslu se tresty pohybují od odnětí svobody na dva až osm let (§ 220 - § 221 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., v znění pozdějších předpisů).

3.6 Volba starosty obce

Starosta obce je volen z řad zastupitelů. Jelikož se jedná o závažné rozhodnutí, o zasedání zastupitelů, na kterém se bude rozhodovat o funkci budoucího starosty, by měli být informováni i občané dané obce na vývěsní desce (Koudelka 2009, str. 360).

Občan, který se chce stát starostou obce, musí splnit určité náležitosti. V prvé řadě musí být **členem zastupitelstva**. Členem zastupitelstva se může stát každý občan starší 18-ti let. Pro funkci starosty obce musí však splnit ještě podmínku **českého státního občanství**. V praxi se totiž může stát, že do zastupitelstva bude zvolena osoba, která je cizí státní příslušnosti. Čímž z předchozí podmínky vyplývá fakt, že tato osoba by nemohla být zvolena do funkce starosty, ba ani místostarosty. Pokud by se tedy zcela nepravděpodobně stalo, že by všichni členové zastupitelstva byli cizí národnosti, nebylo by možné zvolit starostu ani jeho zástupce (Koudelka 2009, str. 360).

Ze zákona není dáno, zda musí být volba veřejná nebo tajná. Způsob volby si určí zastupitelstvo v obecně závazné vyhlášce. Podmínkou však zůstává, že starosta musí být zvolen nadpoloviční většinou (Kočí 2012, str. 109).

3.7 Zastupování starosty obce

V nepřítomnosti starosty je vedením obce pověřen místostarosta. Místostarosta je stejně jako starosta volen z členů zastupitelstva a musí splnit stejné podmínky jako starosta. Musí být starší 18-ti let a musí mít české občanství (Koudelka 2007, str. 205). K zastupování starosty obce může dojít z důvodu dočasné neschopnosti vykonávat svojí funkci, karantény, péči o dítě do 3 let věku nebo těhotenství. K zastoupení starosty místostarostou může dojít také ve chvíli, kdy starosta odchází ze své funkce a není ještě zvolen nový starosta. Pak tedy místostarosta přebírá jeho povinnosti do zvolení nového starosty obce (Kopecký 2010, str. 235 a 239). Místostarosta však může plnit úkoly náležející starostovi i v jeho přítomnosti, pokud je starosta odmítne plnit a jeho jednání je v rozporu se zákonem nebo rozhodnutím zastupitelstva či rady (Koudelka 2007, str. 205). Místostarosta má však i své pravomoci. Asi nejvýznamnější pravomocí místostarosty je spolu se starostou podpis právních předpisů obce, mezi které patří obecně závazné vyhlášky a nařízení. Svým zvolením do funkce se místostarosta stává členem obecní rady. Tato pravomoc mu vzniká ze zákona (Kočí 2012, str. 110).

Počet místostarostů není upraven zákonem, proto je možné, že obec může mít více místostarostů. V případě více místostarostů musí být určeno pořadí, ve kterém mohou starostu zastupovat. Při zastupování starosty obce nemusí svá rozhodnutí, která jsou v jeho kompetenci a v kompetenci zastupujícího starosty, s nepřítomným starostou konzultovat. Konzultace je pouze svobodné rozhodnutí místostarosty (Koudelka 2009, str. 363 – 364).

3.7.1 Vztahy mezi místostarostou a starostou

Vztah mezi místostarostou a starostou bývá většinou bezproblémový a situace v obci bývá klidná. Místostarosta a starosta bývají voleni z nejsilnějších koaličních politických stran, které vyhrály v komunálních volbách. Dojde-li k rozkolu mezi těmito dvěma stranami, může se stát, že starosta bude omezovat pravomoci místostarosty v době nepřítomnosti. Tento postup však není ze zákona možný, protože starosta nemůže zasahovat do pravomocí místostarosty obce. Určování pravomocí místostarosty nespadá do jeho kompetence. Místostarosta je především odpovědný zastupitelstvu (Koudelka 2007, str. 206).

V otázce podřízenosti a nadřízenosti mezi starostou a místostarostou je velmi důležité, z jakého hlediska je na danou problematiku pohlíženo. Z jednoho hlediska jsou si

oba dva rovni, protože oba jsou členy zastupitelstva a oba byli do své funkce zvoleni nezávisle na sobě. Starosta také není z pohledu práva osobou, která by rozhodovala o dění v obci. Hlavním orgánem v obci je zastupitelstvo a rada, takže mohou místostarostovi určit úkoly v samostatné působnosti, bez ohledu na starostu obce. Z tohoto hlediska nelze říci, že by byl místostarosta podřízeným starosty (Koudelka 2009, str. 364).

Pokud se však na tento problém podíváme z pohledu obecního úřadu, kde se nacházejí oba dva, je nadřízenost starosty poměrně dobře viditelná, protože starosta má vůči místostarostovi a ostatním zaměstnancům obecního úřadu nadřízené postavení jako osoba stojící v čele obecního úřadu (Koudelka 2009, str. 364).

3.8 Starosta obce a ostatní orgány obce

Jak zde bylo již několikrát napsáno, starosta obce nemá pouze funkci starosty, ale zároveň působí i jako člen zastupitelstva, obecní rady, pokud je v obci zřízená, a stojí v čele obecního úřadu. Jednotlivé orgány mají na plnění funkce starosty obce velký vliv, ať už se jedná o nadřízenost vůči starostovi nebo jeho vůdčí postavení vůči některým z těchto orgánů.

3.8.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je jediný obecní orgán, který je známý také v Ústavě jako orgán, který je zvolený v přímé demokratické volbě. Členem zastupitelstva se může stát osoba starší 18-ti let. Členové zastupitelstva jsou voleni v komunálních volbách každé 4 roky. Od zvolení členů zastupitelstva se posléze odvíjí další složení orgánů v obci. Zastupitelstvo obce je nejvýznamnější orgán, který se stará o vykonávání úkolů svěřených v samostatné působnosti obce⁶ (Koudelka 2009, str. 289).

S funkcí zastupitele obce jsou spojena práva a povinnosti, která by si měl každý zastupitel osvojit. Mezi práva každého člena zastupitele patří: **právo na iniciativu, interpretaci a na informace**. Mezi jeho hlavní povinnosti patří **aktivní účast** na jednotlivých zasedáních a **plnit uložené úkoly** (Koudelka 2003, str. 52 – 53).

⁶ **Samostatná působnost** znamená, že obec funguje samostatně jako samostatná jednotka a rozhoduje o věcech, které se týkají přímo daného místa. Jedná o rozhodování o věcech, o kterých by nemohl rozhodovat žádný jiný orgán veřejné správy (Svoboda 2006, str. 31).

Mezi hlavní pravomoci, které nelze převést na jiný subjekt územní samosprávy, patří: **schvalování základních dokumentů rozvoje obce, může se především jednat o program na rozvoj obce, schvalování rozpočtu obce a jeho závěrečného účtu.** Mezi jeho další povinnosti pak patří: rozhodování o založení či zrušení právnických osob, vyhlášení místních referend, rozhodování o převodu nemovitostí, o dotacích nebo o prominutí určitých závazků vůči obci. Zastupitelstvo také jako jediné může vydávat obecně závazné vyhlášky obcí. Pomocí těchto vyhlášek se například od roku 2003 zřizuje nebo naopak může rušit i obecní policie, popřípadě městská policie (Koudelka 2009, str. 308 – 323).

Hodnocení vztahu mezi starostou a zastupitelstvem je neoddiskutovatelné. Starosta je ve své funkci z přání zastupitelstva obce, které ho ze svých řad do tohoto úřadu zvolilo. Některé z úkolů, které vykonává starosta obce, je možné splnit pouze po předchozím schválení zastupitelstva. V případě, že starosta se zastupitelstvu znelíbí a ztratí jeho přízeň, je ho možné i odvolat. Zde je jasně vidět, že zastupitelstvo obce je orgán, který je nad starostou a je tím nejdůležitějším orgánem v obci (www.cervo.cz).

3.8.2 Rada obce

Rada obce je považována za výkonný orgán, který vykonává svoji činnost mezi jednotlivými zasedáními zastupitelstva, protože rada uvádí do realizace projekty schválené zastupitelstvem. Za svoji činnost je zastupitelstvu odpovědná. Rada obce se skládá ze starosty, místostarosty a členů rady, kteří se nazývají radními. Jedná se o zvolené členy zastupitelstva. Počet členů rady obce musí být vždy lichý a pohybuje se mezi 5 – 11 členy. Celkově nesmí počet radních překročit jednu třetinu počtu zastupitelů v obci. Na rozdíl od zasedání zastupitelstva obce, které je veřejné, je zasedání rady neveřejné a nikdo se ho nemůže zúčastnit (Horzinková 2013, str. 174 – 175).

Mezi hlavní úkoly rady patří **příprava návrhů na jednání zastupitelstva obce a plní jeho usnesení.** Dále také **zabezpečuje hospodaření obce,** podle předem určeného obecního rozpočtu (Balík 2009, str. 74). Dále také zabezpečuje věci v samostatné působnosti obce, které nepatří do působnosti zastupitelstva obce. Jedná se o poskytování darů nebo dotací do určité výše. Vydává **nařízení obce,** což jsou právní předpisy, kterými je možné blíže upravit předpisy dané v přenesené působnosti obce (Kočí 2012, str. 104).

Stanovuje pravomoci, které jsou v rámci **obecního úřadu**. Rada obce může zřizovat nebo také rušit jednotlivé odbory. Stanovuje také dále organizační řád obecního úřadu. V rámci obecního úřadu také rada dohlíží na počet zaměstnanců (Balík 2009, str. 74).

Rada je tedy výkonným orgánem, jejíž pravomoci mohou přejít i na starostu, pokud rada není zřízená. Není tedy zcela jasné vymezit vztah mezi těmito orgány. Pokud však rada zřízená v obci je a starosta je odvolán z funkce, ztrácí i postavení v radě, protože starosta není do této funkce volený, ale je mu dána ze zákona (Zákon o obcích 128/200 Sb, ve znění pozdějších předpisů).

3.8.3 Obecní úřad

Obecní úřad je velmi nezbytným orgánem, který je v obci zřízený. Jeho správná organizace je nezbytná pro správné fungování celé obce, protože se jedná o orgán, který většinou v návaznosti na ostatní orgány realizuje jejich rozhodnutí. Plní však také přenesenou působnost obce. Obecní úřad se skládá ze **starosty, místostarosty, tajemníka** (pokud je však v obci tato funkce zřízena) a **zaměstnanců obecního úřadu**. Na celý chod obecního úřadu **dohlíží starosta obce**, který je tedy **nadřazeným** všech **pracovníků** spadajících do obecního úřadu. Obecní úřad je za svojí činnost ale **odpovědný radě obce** (Kočí 2012, str. 114 – 115).

Mezi hlavní pravomoci obecního úřadu patří **plnění úkolů**, které mu **svěří zastupitelstvo nebo rada obce**. Jedná se většinou o uzavírání různých smluv, o kterých zastupitelstvo rozhodlo. Obecní úřad také může dohlížet na úkol veřejných prostor obce. Dále také obecní úřad **pomáhá výborům⁷ a komisím s jejich činností**, protože většina členů těchto výborů a komisí jsou neuvolnění členové zastupitelstva a obecní úřad jim pomáhá s administrativní stránkou celé problematiky, kterou se zabývají (Kočí 2012, str. 115 – 116).

Obecní úřad plní přenesenou působnost, jejíž rozsah je však určený stupněm, který daná obec vlastní:

- **Obec I. stupně** je tedy nejnižší stupeň, který se dá řadit jako základní a obec se stará pouze o své vlastní potřeby (Kočí 2012, str. 116)

⁷ **Výbory** jako své iniciativní a kontrolní orgány zřizuje zastupitelstvo obce. Výbory zastupitelstvu obce předkládají své návrhy (§117 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

- **Obec II. stupně je obec s pověřeným obecním úřadem**, který vykonává vedle svojí působnosti ještě úkoly svěřené jí zvláštními zákony pro určité území (Kadečka 2003, str. 136)
- **Obec III. stupně je obec s obecním úřadem s rozšířenou působností**, která vykonává svojí přenesenou působnost, ale také přenesenou působnost na stanoveném území a další svěřené úkoly dané zákonem pro určité území. Tyto obce převzaly část povinností po zaniklém okresním úřadu (Horzinková 2013, str. 181 – 182).

4 Praktická část

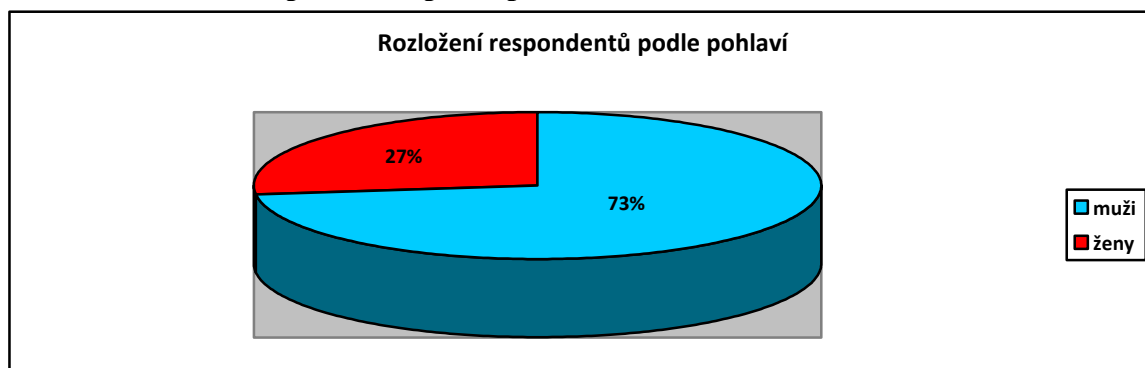
V praktické části autorka provedla analýzu informací dvěma technikami, a to dotazníkovým šetřením a rozhovory se starosty obcí. Hlavním cílem je poskytnout náhled na problematiku postavení starosty obce z pohledu současné legislativy a názoru na přímou volbu starosty obce.

4.1 Obecná identifikace respondentů

4.1.1 Dotazníkové šetření

V počátcích si autorka vytyčila za cíl obeslat v dotazníkovém šetření okolo 350 potencionálních respondentů. Z tohoto počtu se autorce vrátilo 126 odpovědí, které byly následně zpracovány do přehledných grafů. I přes malé procento návratnosti, které bylo okolo 36% je zkoumaný vzorek vypovídající. V průběhu dotazníkového šetření došla autorka ke zjištění, že vzorek, který zatím obeslala, není dostatečný a i přes oslovení větších obcí nebylo jejich zastoupení příliš významné, takže došlo k dodatečnému obeslání těchto obcí, kde bylo zajištěno ještě určité procento odpovědí těchto obcí.

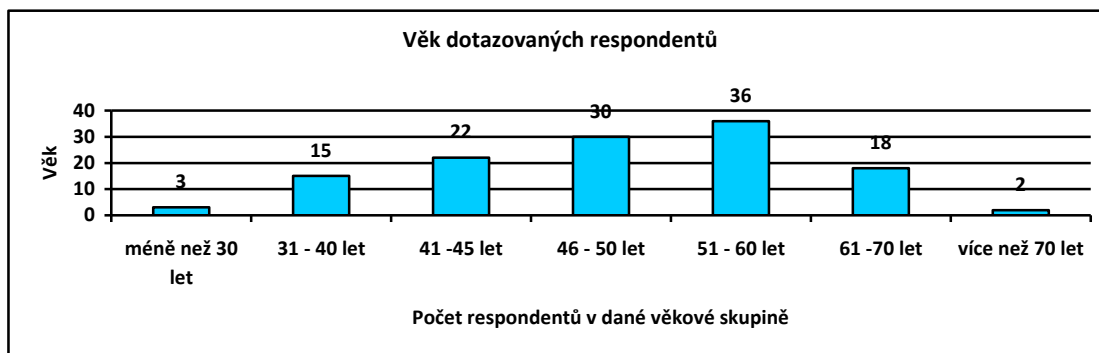
Graf 1. Rozložení respondentů podle pohlaví



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

Mezi respondenty převládali muži, kterých na autorčin dotazník reagovalo 92, což bylo 73 % z veškerých dotázaných. Žen tedy odpovědělo pouze 34. Zdánlivý nepoměr může být způsobený i tím, že ženy se většinou v politice příliš neprosazují a v těchto funkcích se neobjevují.

Graf 2. Věkové rozložení respondentů



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

Průměrný věk dotázaných respondentů byl 50 let. Nejmladšímu ze starostů bylo 28 let a nejstaršímu respondentovi bylo 73 let. Nejvíce oslovených respondentů bylo tedy ve věkové skupině 51 – 60 let.

Tabulka 1. Velikost obce a uvolněnost starostů pro výkon funkce

Velikost obce	Neuvolněný/neuvolněná	Uvolněný/uvolněná	Celkem
Do 499 obyvatel	24	15	39
500 – 1999 obyvatel	14	48	62
2000 -10 000 obyvatel	1	14	15
Nad 10 000 obyvatel	2	8	10
Celkem	41	85	

Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

Nejvíce respondentů je, co se do velikosti obce týče, ve skupině od 500 do 1999 obyvatel, zde bylo získáno 63 respondentů a spolu s obcemi do 499 tvoří nejvíce zastoupenou složku. Větší obce nad 2000 obyvatel jsou zastoupeny zhruba 20 % v dotazníkovém šetření. Co se týče uvolněnosti starosty či starostky pro funkci, převažuje zde s více než dvojnásobným zastoupením uvolněnost pro funkci. Co se týče neuvolněnosti, tak ta je největší u velmi malých obcí. Zde je více než 60 % starostů či starostek ve funkci jako neuvolnění. Toto je v mnoha obcích způsobeno nemožností obce zaplatit starostův plat. Plat starosty obce, je totiž vyplácený z obecního rozpočtu a většina těchto obcí si nemůže dovolit mít uvolněného starostu.

Tabulka 2. Doba setrvání ve funkci starosty obce s ohledem na pohlaví

	Muž	Žena	Celkem
První funkční období	29	9	36
Druhé funkční období	28	8	38
Třetí funkční období a více	35	17	52

Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

S ohledem na danou tabulku je zřejmé, že více jak 70 % respondentů je ve své funkci déle jak 4 roky, což prohlubuje znalost v dané problematice a může přispět většímu zkvalitnění získaných informací, které budou podloženy dlouholetou praxí. Tato praxe se projevila i na názorech, které jsou v dalších částech dotazníku. Je tedy vidět, že ve funkci starosty velmi často setrvávají lidé, kteří se o politiku zajímají a často ani nejsou lidé, kteří by je nahradili ve funkci. Lidem, kteří jsou ve funkci tři a více období, je okolo 60 let a průměrný věk je v této skupině až okolo 55 let.

4.1.2 Rozhovory se starosty

Podle metodiky měly být rozhovory se současnými starosty prováděny při osobním setkání ale kvůli značné časové vytíženosti oslovených starostů, byly prováděny pouze strukturované rozhovory pomocí emailu. Dotazováni byli dva starostové v okolí, kteří byli ochotni alespoň takto odpovědět na některé dotazy.

Prvním respondentem je starosta obce Rakovník, která má zhruba 16 000 obyvatel. Ve své funkci působí první funkční období a působí jako uvolněný starosta.

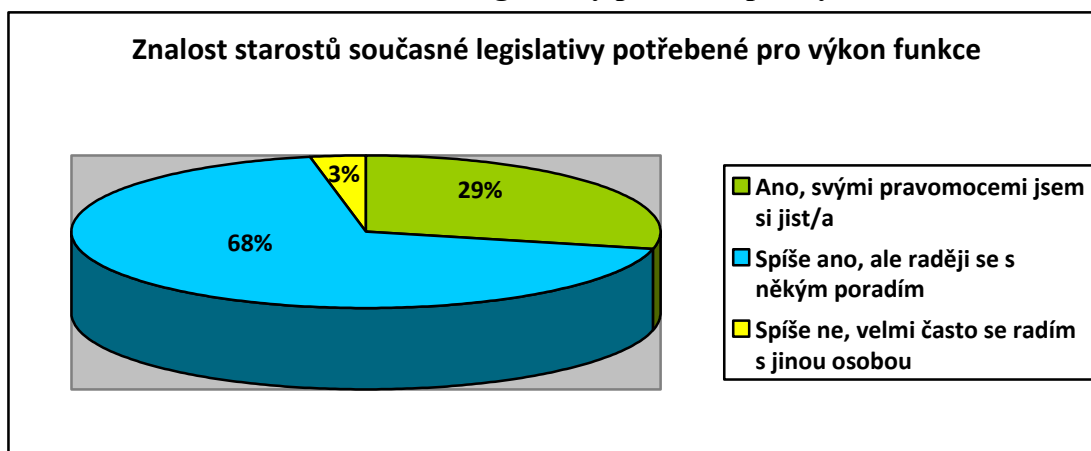
Druhým respondentem je starosta obce Panoší Újezd, která má pouhých 300 obyvatel. Působí jako neuvolněný starosta a ve své funkci je již čtvrté volební období.

4.2 Názory starostů na současnou legislativu

Další část dotazníkového šetření i otázek z rozhovorů se týkala současných pravomocí a odpovědnosti, kterou za svůj úřad nesou, ale také se zde autorka zabývá otázkou, jak se představy před započítím funkce starostů liší se současným pohledem na tuto funkci.

4.2.1 Výsledky dotazníkové šetření

Graf 3. Znalosti starostů současné legislativy potřebné pro výkon funkce



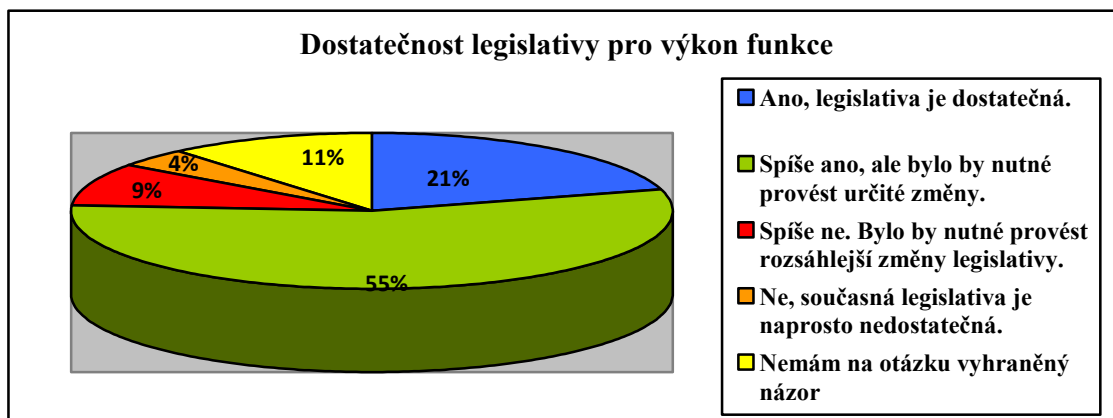
Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

V této části dotazníkového šetření bylo zjišťováno, jak starostové znají svá práva a povinnosti, které jsou důležité pro výkon jejich funkce a bez nichž by se neobešli.

Z grafu potom vyplývá, že více jak polovina starostů, přesně 68 %, se o svých povinnostech poradí s někým, kdo se v dané oblasti vyzná lépe než oni. Jedná se hlavně o osoby, které jsou ve funkci první období a ve svých povinnostech si ještě nejsou úplně jisti. Poradit si však nechají i starostové a starostky, které jsou ve své funkci déle než pouze jedno období. Naprosto jisto o svých povinnostech si je 36 dotázaných respondentů, z nichž celé dvě třetiny jsou starostové, kteří jsou ve funkci již nejméně 8 let. 10 respondentů si je potom svými pravomocemi jisto po 4 letech ve funkci a v prvním funkčním období jsou si svými povinnostmi jisti pouze 4 respondenti.

Naopak ve svých povinnostech si nebyli jisti pouze 4 dotázaní, kteří se sice z části vyznají, ale stále mají velký zmatek ve svých právech. Polovina těchto dotázaných byli starostové či starostky, kteří jsou ve svých funkcích krátce, tedy teprve první funkční období.

Graf 4. Dostatečnost legislativy pro výkon funkce



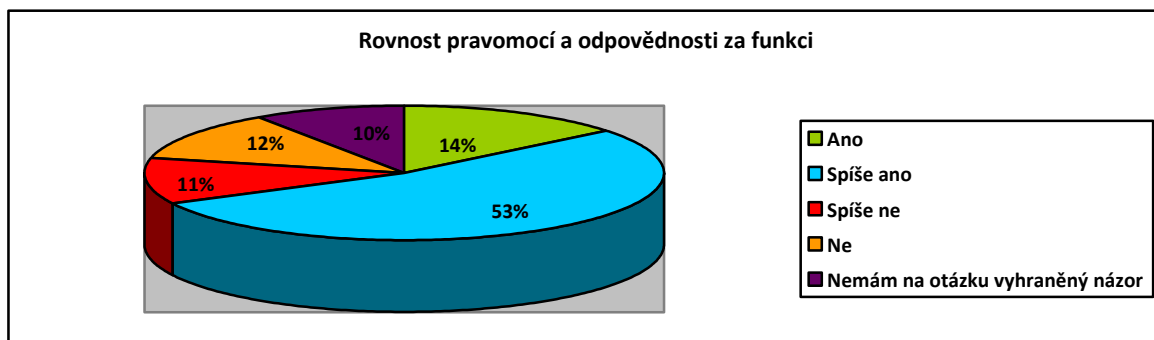
Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

96 respondentů, což je 76 % dotázaných, se domnívá, že současná legislativa je dostatečná a byly by nutné pouze nepatrné zásahy, které by doladily některé detaily. Tohoto počtu dotázaných bylo dosaženo sečtením odpovědí spíše ano a ano. 14 respondentů na danou otázku nemělo vyhraněný názor.

16 respondentů by udělalo větší změny v legislativě, či 5-ti z nich přijde absolutně nedostatečná pro výkon jejich funkce. Nedostatečná legislativa připadá hlavně starostům, které jsou ve funkci již více než 4 roky a mají tak poměrně dlouhou praxi v dané problematice. Mohli nahlédnout do mnoha zákoutí a řešili již mnoho různorodých problémů.

Mezi nejčastější nedostatky legislativy považují přílišnou byrokracii, která prodlužuje některé procesy, které se stávají zdlouhavějšími nejen pro jednotlivé starosty a ostatní úředníky, ale také pro občany. Starostové si dále stěžují na větší přesnost povinností ze strany ministerstva a krajů, ke kterým jim však chybí dostatečná informovanost. Někteří ze starostů se také vyjádřili, že současné právní normy jsou zmatečné a nejednoznačné, načež se také velmi často mění a je tedy velmi obtížné se v těchto právních normách vyznat. V neposlední řadě s tímto také souvisí okrajově názor, že je prováděno stále více kontrol, které kontrolují úkony v samostatné působnosti obcí a tím se protahují některá tato rozhodnutí k realizaci.

Graf 5. Rovnost pravomocí a odpovědnosti za funkci



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

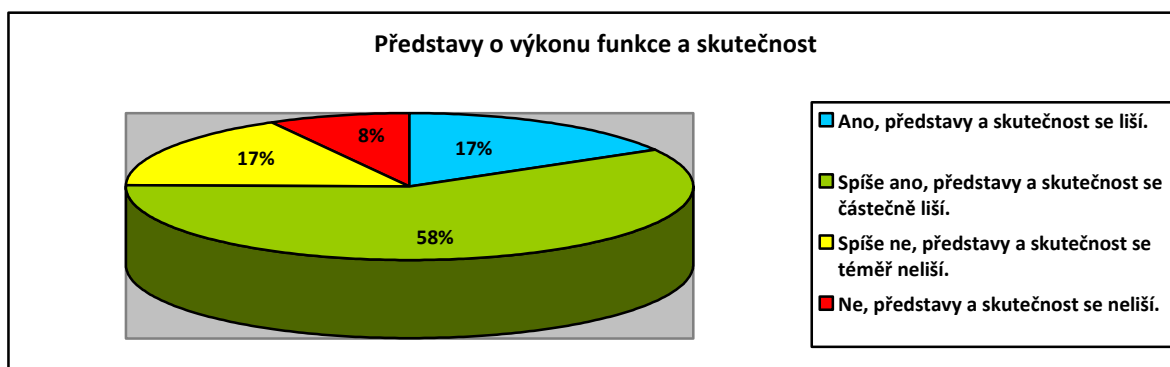
Tato otázka se zabývala především odpovědností, kterou za funkci podstupují a jak ji starostové vidí vzhledem k rozsahu pravomocí, které mají.

Zde se na rozdíl od názorů na legislativu neliší odpovědi v závislosti na funkčním období, a nesouhlasné názory se objevují ve všech třech kategoriích ve stejné míře. 85 respondentů, což je 67 % respondentů, se domnívá, že pravomoci a odpovědnost se více méně rovnají a existují pouze minimální niance mezi těmito dvěma souvislostmi.

29 respondentů, což je 23 % respondentů, se však domnívá, že pravomoci nejsou srovnatelné s jejich odpovědností, kterou za funkci nesou. Většinou se pozastavují nad tím, že mají velmi svázané ruce, ale odpovědnost je maximální. Některým z nich se nezdá, že by za funkci starosty měli ručit svým majetkem, pokud by k něčemu došlo. V častých případech poukazují na fakt, že rozhodnutí, za která se stávají odpovědnými, jsou vlastně rozhodnutí kolektivních orgánů, ale oni svým stvrzujícím podpisem přebírají velkou část pravomocí na sebe.

Někteří starostové se také domnívají, že odpovědnost roste s velikostí obce. Čím je obec menší, tím více má starosta odpovědnosti. Toto může být způsobeno počtem osob spravující úřad. V malých obcích není ani rada ani tajemník a tím většina úkolů přechází na starostu. Pokud si však vezmeme naopak velké obce, kde je ze zákona zřízena rada a obec má i tajemníka obce. Starosta je zproštěn výkonu úkonů, které převezme rada nebo tajemník obce.

Graf 6. Představy o výkonu funkce



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

Na závěr této části bylo zjišťováno zda se představy starostů, kteří měli před započítáním své funkce, lišily či nikoliv se současným stavem věcí. Převážná část dotázaných odpověděla, že se představy příliš neliší od skutečnosti, což bylo 75 % respondentů, a měli tedy před započítáním funkce poměrně dobré představy.

Pouze jedna čtvrtina respondentů uvedla, že se jejich představy výrazněji lišily od skutečnosti.

4.2.2 Vyhodnocení rozhovorů

4.2.2.1 První respondent (starosta obce s cca 16 000 obyvateli)

První respondent uvádí, že jako právník se ve svých pravomocech vyzná velmi dobře a je si jimi zcela jist. Pokud nastane chvíle, kdy je nutné se s někým poradit, žádá o radu právníčku města nebo se obrací na příslušný odbor městského úřadu (rozhovor se starostou Rakovníka).

Co se týče stavu současné legislativy, tento respondent se domnívá, že je ve velmi špatném stavu a bylo by ji nutné upravit. Stejně jako v dotazníkovém šetření se domnívá, že stát příliš zasahuje do fungování obecní samosprávy a jeho účast na těchto procesech by snížil (rozhovor se starostou Rakovníka).

U odpovědnosti nad funkcí se pozastavuje starosta také nad funkcí, kterou má jako zastupitel a pokazuje na fakt, že tato odpovědnost není objektivně přijímána ani v případě trestního řízení a mnoho schopných lidí, kteří by politice měli co dát, od kandidatury odrazuje (rozhovor se starostou Rakovníka).

V případě představ, které měl před započítím do funkce, jsou naprosto odlišné od současnosti, protože v komunální politice dochází k hrám na „vysokou politiku“, čímž jsou znesnadňována některá rozhodnutí, která by byla obecně prospěšná (rozhovor se starostou Rakovníka)

4.2.2.2 Druhý respondent (starosta s cca 300 obyvateli)

Druhý z respondentů si je také ve své funkci jistý. Před samotným započítím funkce se však radil se starosty, kteří byli ve funkci déle, a se starostou, kterého ve funkci nahrazoval. Jedním dechem však dodává, že v této funkci někdy není čas na radu s někým jiným a je nutné jednat sám a velmi rychle (rozhovor se starostou Panošého Újezdu).

U současné legislativy by starosta navrhoval změny v přerozdělování peněz, protože právě malé obce jsou na investičních dotacích závislé, ale při většině těchto dotací je nutná spoluúčast jednotlivých obcí (rozhovor se starostou Panošého Újezdu).

V otázce odpovědnosti se dotázaný starosta domnívá, že je daleko vyšší než pravomoci a starosta fakticky nese odpovědnost za všechno, co se v obci stane (rozhovor se starostou Panošého Újezdu).

Představy, které měl před započítím funkce, se také výrazně liší od skutečnosti, protože neočekával, tak velkou neochotu a neúčast občanů provést něco dobrovolně pro obec (rozhovor se starostou Panošého Újezdu).

4.2.2.3 Shrnutí rozhovorů

O otázkách současné legislativy se oba dotázaní starostové vesměs shodují na všech dotázaných bodech. Většinou jsou rozdílné pouze důvody, ve kterých se liší. Jediným bodem, ve kterém se rozchází, je stav současné legislativy, který starosta větší obce považuje za nedostatečnou a starosta malé obce ji považuje za poměrně dostačující pro výkon jeho funkce a jeho jediná změna byla ohledně přerozdělování dotací a peněz obecně.

4.3 Přímá volba starostů obcí

O přímé volbě starosty obce se mluví již řadu let. Od roku 2006 se o tomto záměru mluví poměrně rozsáhle a dokonce začaly vznikat i studie, které měly ukázat některé z možných modelů přímé volby. Tyto modely byly většinou založeny na fungování přímé

volby starosty v jiných evropských zemích. Ministerstvo vnitra v roce 2011 sepsalo analýzu k zavedení přímé volby starosty obce, která byla přijata vládou, a na základě této analýzy došlo k návrhu legislativních změn, které se poprvé v praxi měly objevit v roce 2014. V komunálních volbách 2014 měli být již voleni starostové přímou volbou. Jednalo by se o tzv. malé obce. Tento návrh však neprošel vládou a schválený není. V současné době nepatří přímá volba starosty obce mezi nejvážnější témata, o kterých se diskutuje a není tedy jasné, kdy dojde k nějakému dalšímu posunu v této problematice (www.smocr.cz).

4.3.1 Navržený model přímé volby

Zatímní modely počítají se zavedením přímé volby pouze u tzv. malých obcí. Tento pojem není úplně dořešen, protože zákonodárci se nemohou přímo shodnout na velikosti „malé obce“, ale tento návrh počítal s obcemi, které mají k 1. 1. roku, kdy probíhají volby, méně než 1 500 obyvatel. Hovořilo se také o variantě, kdy by se přímá volba zavedla ve všech obcích, které nevolí radu. Tato druhá varianta byla ve většině návrhů označována jako lepší z variant. Zastupitelům obcí do 10 000 by bylo umožněno se dohodnout, zda chtějí přímou volbu či nikoliv (denik.obce.cz). Toto se předpokládalo hlavně kvůli pravomocem starosty, který by se příliš nezměnil, protože v obcích, kde není volena rada, má starosta většinu těchto pravomocí přenesených na sebe, a nevystaly by tak příliš zásadní zásady do legislativy (www.mvcr.cz).

V případě zavedení přímé volby se spíše než ponechání současných pravomocí starosty nebo dokonce snížením pravomocí starosty počítá se zvětšením pravomocí starosty a jeho postavení vůči zastupitelstvu obce by se výrazně změnilo. Starosta obce by nebyl odpovědný zastupitelstvu obce, ale byl by přímo odpovědný lidem, kteří ho volili (www.moderniobec.cz). Zastupitelstvo a starosta by měli být bráni jako neslučitelné funkce. Starosta by si však svého místostarostu volil sám z řad zvoleného zastupitelstva. Odpovědnost místostarosty by se také změnila a místostarosta by byl odpovědný starostovi. Obec by opět mohla mít více než jednoho místostarostu. O počtu místostarostů by rozhodovalo zastupitelstvo obce (denik.obce.cz).

Odvolání starosty by v tomto modelu mohlo nastat pouze v situaci, že na základě místního referenda, které bylo svoláno, by se rozhodlo o skončení mandátu dosavadního

starosty. Zákonné podmínky by pro zánik mandátu zůstaly stejné, tedy smrtí, rezignací nebo skončením volebního období. (www.smocr.cz).

Volební systém při přímé volbě použití by měl být **jednokolový model s relativní většinou**. Mluví se také o **dvoukolovém systému**, který by probíhal naprosto stejně jako u voleb do Senátu. Počítá se s ním pouze jako alternativa k větším obcím (denik.obce.cz).

Zavedení přímé volby starosty obce má své, jako každý projekt, jisté výhody či nevýhody, které se objevují za každých situací. Mezi **nevýhody** přímé volby starosty, které většinou namítají kritici, patří:

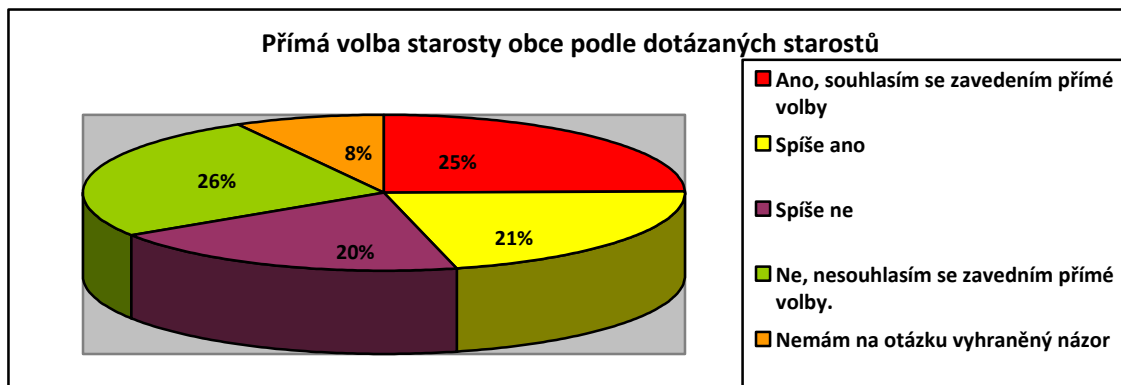
- velký zásah do veřejné správy a hlavně samosprávy, kdyby muselo dojít ke změně celého modelu.
- starosta by musel převzít větší odpovědnost za chod celé obce a bude na něj vyvíjen větší tlak v oblasti jeho politické odpovědnosti (www.mvcr.cz).

Pro zavedení přímé volby starosty obce hovoří některé skutečnosti, které jsou brány jako nedostatky a tato volba by je měla vyřešit. Mezi **výhody** by se dalo zařadit zejména:

- větší zapojení obyvatel obce do dění v politice a hlavně zvýšení počtu obyvatel, kteří přijdou k volbám podpořit svého kandidáta
- lepší informovanost o jednotlivých pravomocích všech orgánů v obci
- odstranění téměř pouze formálního postavení zastupitelstva v malých obcích, protože v těchto obcích má mnoho věcí na starosti malý počet lidí, většinou pouze starosta a jeho nejbližší spolupracovník
- fakt, že přímá volba by odstranila možnost, aby se starostou obce stala osoba, kterou obyvatelé označili jako nejméně vhodnou, pomocí preferenčních hlasů (www.mvcr.cz).

4.3.2 Výsledky dotazníkového šetření

Graf 7. Přímá volba starosty obce z pohledu starostů



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

Z předchozích odstavců vyplývá, že se spekuluje i o zavedení přímé volby, která by byla zavedena pouze u malých obcí. Pokud se tedy podíváme na výsledky z těch relativně malých obcí, což jsou obce do 1 999 obyvatel, kterých by se případně mohla týkat, tak zde jsou spíše pro zavedení přímé volby, 50 % respondentů s volbou souhlasí. Zbývajících 50 % je rozděleno mezi lidi, kteří nesouhlasí, což je asi 40 % a zbývajících 10 % nemá na přímou volbu vyhraněný názor.

U větších obcí je situace zcela opačná, zde většina téměř 65 % dotázaných se zavedením nesouhlasí. Pouze jeden respondent si na otázku nevyhranil dostatečný názor.

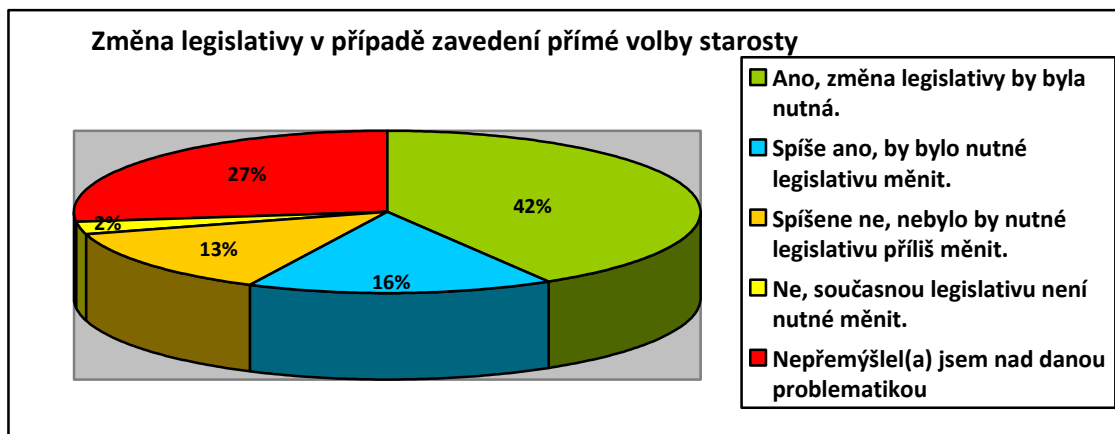
Názory, které starostové zmiňují jako podstatné, proč se zavedením přímé volby nesouhlasí, se většinou týkají vztahu zastupitelstva a starosty a někteří vidí problémové zavedení přímé volby v malých obcích.

Mezi nejčastější obavy starostů patřil obtížný vztah mezi starostou a zastupitelstvem, protože v současné době je starosta tedy volený z řad zastupitelů a má jejich podporu, navíc většinou mají stejný nebo téměř shodný zájem. V případě přímé volby by se však mohlo stát, že starosta zastává úplně opačný názor než zvolené zastupitelstvo a docházelo by k neustálému přetahování mezi těmito orgány. Někteří se také bojí, že starosta by se mohl stát loutkou v rukou zastupitelů, protože by v případě neshody nemusel najít dostatečné množství stejně smýšlejících jedinců a raději by se podřídil většině.

Mezi další faktory se řadí populismus a možnost korupce ve veřejné správě. Obávají se toho, že se o funkci starosty budou ucházet lidé, kteří nemají příliš velký zájem na této funkci, ale jde jim pouze o zviditelnění, což by oslabilo důvěryhodnost volby.

V neposlední řadě se také bojí hlavně starostové malých obcí vytváření klanových rodů v obci, kdy nejvýznamnější rodina si stáhne post starosty pro sebe a zároveň jí bude patřit velká část zastupitelstva. Někde se naopak bojí negativních reakcí na starostu, pokud se mu nepodaří prosadit věci, které sliboval nebo nebude po vůli místních občanů. Tito starostové odkazují na fakt, že velká část obyvatel má názor, že starosta je faktických vládcem dané obce a téměř o všem rozhoduje. Někde se obávají opačných reakcí, tedy se bojí situace, kdy by se mohlo stát, že o post starosty nebude stát vůbec nikdo a bude těžké ho vůbec nějakým způsobem zvolit.

Graf 8. Změna legislativy v případě zavedení přímé volby



Zdroj: vlastní zpracování z provedeného výzkumu, 2016

58 % respondentů se domnívá, že jsou změny nutné. 15 % respondentů se domnívá, že změny nejsou nutné a 27 % respondentů se nad problematikou nezamýšlelo. Z tohoto grafu vyplývá, že starostové mají povětšinou vyhraněný názor na přímou volbu, ale již nepřemýšleli nad právním řešením celé problematiky.

Respondenti hlavně požadují po případné legislativě změnu vymezení vztahu mezi zastupitelstvem a starostou, kde by mělo dojít k jasnému vymezení pravomocí na obou těchto stranách. Někteří starostové se domnívají, že by mělo mít zastupitelstvo pouze poradní hlas pro starostu, který by se stal hlavním orgánem obce. V případě toho návrhu by

ale muselo dojít k úplnému upravení i Ústavy ČR, kde je psáno, že základní orgán územní samosprávy je zastupitelstvo.

Většina respondentů ve svých odpovědích zmiňovala hlavně pravomoci samotného starosty, které by se měli rozšířit, aby mohl lépe jednat ve jménu obce. Objevují se zde také názory, že na funkci starosty by měli kandidovat pouze lidé, kteří mají ve veřejné správě určité zkušenosti a lidé, kteří by složili zkoušky ze znalosti zákonů potřebných pro výkon dané funkce. Při dotazníkovém šetření se také vyskytl názor, že starosta by měl být ve své funkci déle, aby mohl lépe řídit svoji obec a měl více času na prosazení některých návrhů.

4.3.3 Výsledky rozhovorů se starosty na přímou volbu starosty obce

4.3.3.1 První respondent (starosta obce Rakovník)

Starosta se domnívá, že zavedení přímé volby by bylo účinné pouze pro obce s cca 1 000 obyvateli. Jako hlavní důvod uvádí osobní znalost všech možných kandidátů na starostu. Avšak z rozhovoru primárně nevyplývá, že by se zavedením souhlasil (rozhovor se starostou obce Rakovník).

V případě změny legislativy se starosta zamýšlí nad zavedením přímé volby ve větších obcích, kde by doporučil prodloužení funkčního období starostů. Volební období pro zastupitelstvo by ponechal (rozhovor se starostou obce Rakovník).

4.3.3.2 Druhý respondent (starosta obce Panoší Újezd)

Starosta malé obce se zavedením přímé volby vůbec nesouhlasí a nepovažuje ji za prospěšnou pro společnost. Své obavy vztahuje k velikosti obce, ve které v současné době působí a bojí se nezájmu potencionálních kandidátů na starostu v těchto malých obcích. A tento krok by podle něj vedl ke slučování s obcemi většími, a to by bylo pro obyvatele původních malých obcí velmi nevýhodné (rozhovor se starostou obce Panoší Újezd).

Nad legislativními změnami se z důvodu nesouhlasu se samotným zavedením vůbec starosta nezamýšlel (rozhovor se starostou obce Panoší Újezd).

4.3.3.3 Shrnutí výsledků rozhovoru

V případě zavedení přímé volby nemají starostové úplně stejný názor, ale i první respondent se zavedením přímo nesouhlasí, pouze uvádí, že by v případě zavedení byla

vhodná pouze pro malé obce. Druhý respondent s volbou naprosto nesouhlasí a je proti zavedení z důvodů, které již byly zmíněny v dotazníkovém šetření.

Co se týče změn legislativy, starostové by navrhli pouze změnu v případě zavedení volby i ve větších obcích.

4.3.4 Přímá volba starosty obce z více pohledů

Na zavedení přímé volby starosty obce by měli mít určitý názor všichni, kterých se tato případná změna bude týkat. V této kapitole jsou pohledy všech tří stran: pohled vlády skrze ministerstvo, pohled starostů a pohled potencionálního voliče skrze autorku práce.

4.3.4.1 Přímá volba starosty obce z pohledu ministerstva vnitra

Přímá volba starosty obce je podle ministerstva vítaným krokem, který napomůže ke zlepšení legislativy. Ministerstvo si od zavedení přímé volby starosty obce slibuje odstranění současných nedostatků. Mezi hlavními výhodami vnímají zvýšení zájmu občanů o komunální politiku a vyšší účast při volbách, který v posledních letech stále více klesá. Považují také za velmi dobré zlepšení legislativy vůči starostům malých obcí, kdy by mělo dojít k odstranění pouze formálního postavení zastupitelstva, protože starosta spolu s několika jedinci řídí celou obec a zastupitelstvo nemá výrazné postavení (www.mvcr.cz).

Ministerstvo se zamýšlí také nad zavedením přímé volby celoplošně i ve velkých obcích a statutárních městech. Kvůli zavedení přímé volby by mohlo dojít k dvojitmu způsobu volby starosty, protože model, který by byl vhodný pro malé obce, pro velké není příliš vhodný a měl by být využit dvoukolový volební systém stejný jako při volbách do Senátu (www.mvcr.cz).

Zavedení přímé volby pokládají za přínosné hlavně z důvodu, že systém úspěšně funguje ve velké části Evropy a ministerstvo si slibuje ještě větší přiblížení České republiky nevyspělejším západním evropským zemím (www.mvcr.cz).

4.3.4.2 Přímá volba starosty obce z pohledu starostů obcí

Souhrn názorů na přímou volbu s pohledu starostů je vytvořen na základě provedených výzkumů. Názory starostů na přímou volbu se pohybují na pomezí mezi přijetím a zamítáním. U malých obcí, kterých by se měla přímá volba primárně týkat, je spíše přijatelná, ale výsledky nejsou příliš přesvědčivé. U velkých obcí je tomu právě

naopak a starostové přímou volbu odmítají. V obavách, které by z přijetí plynuly, se starostové poměrně shodují.

Domnívají se, že zavedení přímé volby je výhodné pro menší obce, kde se lidé navzájem znají a ví, co mají od případného kandidáta očekávat. Starostové malých obcí toto namítají a obávají se tvoření klanových uskupení, která by ovládala obec. Obávají se také určitého populismu, který by mohl být volební kampaní vyvolán. V souvislosti s volebními kampaněmi a následným rozhodováním starostové očekávají vyšší korupci veřejné správy.

Starostové by však vítali rozšíření pravomocí starosty, které by byly jasně vymezené legislativou. Slibují si, že odpovědnost, kterou za funkci nesou, se bude poměrově shodovat s množstvím úkonů a úkolů, které mají vykonávat nebo které by měli vykonávat. Stejně jako ministerstvo se domnívají, že zavedení přímé volby by mělo pozitivní výsledek na zapojení občanů do komunální politiky.

4.3.4.3 Přímá volba starosty obce z pohledu autorky

Podle autorky je zavedení přímé volby důležitý krok v přímé demokracii. Jedná se o volbu, která by se mohla stát atraktivní pro případné voliče. Voliči by mohli více zasahovat do dění v obci a mohlo by se zvýšit povědomí o politice na komunální úrovni. Nepovažuje za nutné zavádět přímou volbu starosty v obcích, které mají zhruba nad 10 000 obyvatel. Je velmi pravděpodobné, že občané budou znát pouze část kandidátů, kteří budou pro obec významní, a dojde tak ke zvolení starosty, který nebude mít pro obec přínos, který by byl žádaný. Může se jednat o osoby, které se funkci nebudou primárně věnovat, ale budou se nadále věnovat hlavně civilnímu zaměstnání. Autorka se domnívá, že funkce starosty po zavedení přímé volby by bylo nutné vykonávat jako starosta uvolněný, aby bylo možné se opravdu velmi soustředit na výkon funkce, protože odpovědnost politická bude podle autorky mnohonásobně větší. Naopak kandidáti, kteří mají v této oblasti značné znalosti, se do toho úřadu nedostanou, protože nejsou příliš známí pro většinu občanů.

Avšak autorka se domnívá, že na zavedení přímé volby by se mělo ještě nějaký čas počkat. Navrhovaná legislativa by měla být podrobena ještě mnoha diskuzím a měl by jí být věnován náležitý prostor, který si toto téma rozhodně zaslouží, protože případná změna by zasáhla veřejnou správu a změnila by jí obrovským způsobem vůči současnosti, ale také

vůči tomu, jak se vyvíjela v minulosti, protože v žádné etapě moderní samosprávy nedošlo převratnému řešení. Autorka se domnívá, že by se čas měl dát i potencionálním voličům, u kterých bude nutné si uvědomit jaké změny a jaká rozhodnutí na ně v případě zavedení přímé volby budou dopadat. Autorka v současné době považuje za nejdůležitější čas, který by se měl dopřát všem stranám, kterých by se volba týkala. Je to velký krok do nových oblastí, které by se měly pořádně promyslet.

4.4 Vyhodnocení prováděných výzkumů

Nejdříve se autorka zaměřila na současnou legislativu a to jak na ni pohlízejí současní starostové. V této kapitole se autorka zabývala znalostí legislativy, kterou současní starostové potřebují pro výkon své funkce, jejich názorem na dostatečnost této legislativy pro svoji funkci, odpovědností za funkci a představami, které měli před započítím funkce.

Prvním zjišťovaným tématem byla znalost současné legislativy starosty. Z dotazníkového šetření vyplývá, že 97 % dotázaných respondentů se v povinnostech orientuje velmi dobře. Zbývající 3 % starostů pokládají současnou legislativu za zmatečnou a špatně se v ní orientují. Z provedených šetření vyplývá, že starostové s rostoucí dobou ve funkci jsou si jistější a právní úpravu zvládají bez jakýchkoliv problémů. I rozhovory potvrdily, že se starostové ve funkcích vyznají. Radí se většinou v situacích, které jsou nové nebo nejsou úplně obvyklé. Radí se například s kolegy, kteří byli ve funkci před nimi, s kolegy, kteří už jsou ve funkci déle nebo požádají o pomoc obecní právníky.

Na samotnou znalost legislativy navazovala otázka, zda je současná legislativní úprava dostatečná pro výkon jejich funkce. V tomto případě si 76 % respondentů myslí, že legislativa je dostatečná, anebo potřebuje pouze nepatrné změny. Za spíše nedostatečnou nebo zcela nedostatečnou považuje současnou legislativu 13 % dotázaných a 11 % respondentů se nad touto otázkou nezamýšlelo. Mezi nejčastější problémy patří přílišná byrokracie ze strany krajských a vládních úřadů, která znesnadňuje některé postupy a prodlužuje jednání. Na tomto bodu se shoduje dotazníkové šetření i samotné rozhovory. Mezi další problémy podle starostů patří nejednoznačné vyložení právních norem, které dotázaní starostové považují za zmatečné, a bylo by třeba podle těchto starostů poupravit některé části zákona o obecním zřízení.

Předposledním bodem v této části byla odpovědnost starostů v porovnání s jejich pravomocemi. V tomto bodě se 67 % dotázaných respondentů shoduje, že pravomoci a odpovědnost se víceméně až na malé niance rovnají. 23 % dotázaných se domnívá, že odpovědnost mnohonásobně převyšuje jejich pravomoci a považují jí tedy za nepřiměřenou. Zbývajících 10 % se nad danou problematikou nezamýšlelo. Dotázaní starostové se domnívají, že mají pravomocemi příliš svázané ruce a nemohou učinit zásadní rozhodnutí bez předchozího schválení zastupitelstvem, ale v konečném důsledku je toto rozhodnutí stvrzeno starostovým podpisem, čímž za něj přebírá odpovědnost. Někteří starostové se nepozastávají pouze nad případnou trestněprávní odpovědností, ale také nad odpovědností, kterou mají ke svým voličům, kteří je skrze stranu volili a domnívají se, že je nutné tyto voliče nezklamat.

Poslední otázka této části se týkala představ, které měli starostové před vstupem do funkce a současností. U 75 % dotázaných se představy, před započítím shodují se současným stavem. Zbýlých 25 % uvádí, že se jejich představy lišily od současnosti a z rozhovorů vyplývá, že nečekali starostové takový nezáměr vykonávat něco pro obec ze strany občanů nebo nepočítali s takovou politickou hrou na komunální úrovni.

Pokud tedy obecně mohou konstatovat starostové, považují současnou právní úpravu převážně za dostatečnou a pro výkon své funkce mají všechny nezbytné podněty. Změny by byly dobré provést, ale stabilitu samosprávy v současnosti neohrožují žádné velké problémy. Druhá část praktické části se zabývala přímou volbou starosty. Z výsledků nelze jednoznačně vyvodit, zda starostové chtějí či nechtějí zavedení přímé volby, protože obě hlavní skupiny mají shodně po 46 %, zbývajících 8 % se nad danou problematikou vůbec nezamýšlelo a na otázku nemá vyhraněný názor. Mezi nejčastější argumenty proti zavedení uváděli starostové fakt, že postavení starosty a zastupitelstva obce by bylo velmi obtížné definovat a někteří starostové se bojí, že by se zvolený starosta stal pouze loutkou v rukou jinak smýšlejícího zastupitelstva, které by mělo většinu hlasů při rozhodování.

S přímou volbou souvisí také značná legislativní změna, která by v případě zavedení volby, byla nutná. Zde se 58 % respondentů shoduje, že by změny byly nutné, 15 % respondentů se domnívá, že změna není nutná a může se ponechat stávající legislativa, a zbývajících 27 % se nad problematikou vůbec nezamýšlelo. Nejednalo by se podle starostů pouze o úpravu nejdůležitějších právních pramenů republiky, ale bylo by také velmi radikálně nutné změnit zákon o obecním zřízení a také zákon o komunálních

volbách. Hlavní změna by podle respondentů byla nutná ve vymezení vztahu mezi starostou a zastupitelstvem. Bylo by podle nich nutné nově vymezit také pravomoci obou těchto orgánů a někteří starostové by považovali za účelné, aby na starostu kandidovali pouze lidé, kteří se v dané oblasti vyznají a mají v ní určité vzdělání.

Zavedení přímé volby je tedy cesta na velmi dlouhou vzdálenost, kterou je nutné ještě nechat projít řadou kol diskuzí.

5 Závěr

Cílem teoretické části bylo zpracovat ucelený přehled o právním postavení starosty obce v České republice, vycházející zejména ze zákona o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Cílem praktické části bylo na základě poznatků, které přinesla teoretická část zjistit, jak jsou poznatky aplikovány v praxi.

Právní úprava postavení starosty obce je definována zejména v zákoně o obcích, respektive o obecním zřízení. Z této právní úpravy vyplývá, že funkce starosty obce, je orgán, který nedisponuje žádným velkým množstvím pravomocí, a spíše reprezentuje obec navenek. Nejdůležitější rozhodnutí v obci může starosta vykonat pouze se souhlasem kolektivních orgánů, zejména se souhlasem zastupitelstva obce.

Starosta může tedy vykonávat pravomoci pouze v rozsahu určeném zákonem, pokud by tyto pravomoci překročil, jeho právní jednání by bylo neplatné. Rozsah pravomocí není tolik rozsáhlý a pravomoci nezasahují do nejzávažnějších otázek v obci, které většinou řeší zastupitelstvo kolektivně jako vrcholový obecní orgán. Výrazně ovlivnit ustanovení v obci může starosta pouze pozastavením usnesení rady, pokud má za to, že toto rozhodnutí je nezákonné. Rozhodnutí je však předloženo na dalším zasedání zastupitelstva k přezkoumání a zastupitelstvo má konečné slovo.

Zastupitelstvo má tedy velmi výrazné slovo v obecní politice, a to i vzhledem ke starostovi. Zastupitelstvem obce je starosta do své funkce volený a zastupitelstvu, které ho zvolilo je také odpovědný. Pokud starosta zastupitelstvu nevyhovuje, může být kdykoliv odvolaný bez určitého důvodu, protože odvolání starosty obce nemusí být podloženo zákonným důvodem. Stačí proto, aby starosta neodpovídal politickým cílům zastupitelstva, a již může být odvolán. Tento postup autorce přijde jako nesprávný a podle jejího názoru by bylo nutné zavést zákonné důvody odvolání starosty z úřady. Tyto důvody by mohly být inspirovány praxí a vycházet z ní.

Starosta má kromě politické odpovědnosti vůči zastupitelstvu také odpovědnost občanskoprávní a trestněprávní. Trestněprávní odpovědnost je v současné době jedna z nejvíce diskutovaných oblastí v působení starosty obce. 23 % starostů se domnívá, že právě odpovědnost, kterou za svoji funkci nesou, není srovnatelná s rozsahem pravomocí, které mohou vykonávat. Podle názoru autorky by bylo nutné se nad touto problematikou pozastavit a připravit určité změny, protože jak někteří starostové uvádějí, že odpovědnost

za funkci starosty je jeden z důvodů nekandidování do úřadu starosty, přestože by byli tito lidé uplatnitelní pro rozvoj obce. Možným řešením této situace, by bylo i zamyšlení se nad zavedením určité imunity v těchto funkcích. Její rozsah by však bylo nutné ještě velmi vážně prodiskutovat a zavést ji pouze na některá určitá opatření.

Z dotazníkového šetření také vyplynulo, že rozsah úkolů, které vykoná starosta v malé obci, jsou diametrálně odlišné od velké obce. Starostové malých obcí bývají často přetěžováni, protože mají na starosti velmi mnoho úkolů. Každý si musí uvědomit, že tito starostové nevykonávají pouze povinnosti vyplývající z jejich funkce. Starostové také mají na starosti povinnosti rady, která v obci není zřízená a i tajemníka, který většinou v těchto obcích nebývá. Naproti tomu starostové větších obcí se soustředí pouze na své vlastní povinnosti, v práci pomáhá rozsáhlý obecní úřad, který je většinou ještě dělený na určitá oddělení a odbory. Proto by bylo nutné v zákoně rozlišovat odděleně pravomoci starostů malých a velkých obcí. Mezi možné řešení patří přenesení některých z mnoha pravomocí na zastupitelstvo obce, které většinou v těchto malých obcích není považováno za důležitý orgán a jeho podoba je spíše symbolická.

Velkou otázkou zůstává problematika přímé volby starosty obce, která je již řadu let v diskusi a případné zavedení by Českou republiku posunulo mezi nejvyspělejší a nejdemokratičtější země v Evropě i ve světě. Příkladem pro zavedení přímé volby v České republice je především Slovenská republika, která přímou volbu již má, a z jejichž právních řešení částečně vychází i analýza Ministerstva vnitra ČR.

Názory na zavedení přímé volby starosty obce nejsou jednoznačné. V dotazníkovém šetření byly výsledky pro zavedení či zamítnutí přímé volby totožné 46 %, zbývajících 8% jsou starostové, kteří na problematiku nemají vyhraněný názor. Zajímavé je i zjištění z pohledu větších obcí, což jsou obce nad 2000 obyvatel, a malých obcí, což jsou obce s počtem obyvatel do 2000. Toto rozdělení je zajímavé z pohledu Ministerstva vnitra ČR, které prvotně plánovalo zavést tuto volbu pouze v malých obcích. Pro zavedení přímé volby v malých obcích je 50 % dotázaných starostů, z těchto obcí. Jednoznačnějšího výsledku dosahují větší obce, které z 65 % se zavedením nesouhlasí.

Pro velké obce je tento výsledek logickým krokem, protože současné návrhy jsou k řešení přímé volby v těchto obcích velmi nedostatečné a starostové si tedy nedokáží představit, jakým způsobem by tato volba v jejich obcích měla fungovat.

Zavedení přímé volby do českého právního systému by byl krok, který by změnil vzhled územní samosprávy způsobem, který v její moderní historii nemá obdoby, protože v historii moderní samosprávy se vždy pracovalo s modelem zastupitelstva jako voleného orgánu občany, z něhož se poté volil starosta.

Jedná se zatím pouze o návrh, který by v případě zavedení bylo nutné nechat projít různými diskusemi, které by našly optimální možnost přijetí pro všechny zúčastněné strany. Avšak od roku 2014, kdy byl tento návrh zamítnut pro malé obce, není stěžejním bodem na programu vládnoucích stran, takže alespoň částečné řešení této problematiky je v nedohlednu.

6 Literární prameny

6.1 Zákony

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

Trestní zákoník č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Nový občanský zákoník č.89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Nařízení vlády č. 459/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů

6.2 Literatura

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika – obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. ISBN: 978-80-247-2908-4.

HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN: 978-80-7380-459-6

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN: 80-7179-794-4.

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

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

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. doplněné vydání. Praha: Linde, 2009. ISBN: 978-80-7210-760-7

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

KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*. Praha: Linde, 2003. ISBN: 80-7201-403-X

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2 aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008. ISBN: 978-80-7201-690-7

NOVOTNÝ, Vladimír. *Územní samospráva České republiky*. Praha: CEVRO Institut, 2007. ISBN: 80-86816-22-2

SVOBODA, Ivo. *Základy organizace veřejné správy*. Ostrava: Key publishing, 2006. ISBN: 80-239-8011-4

ČERNOHORSKÝ, Jiří ed. *Průručka pro člena zastupitelstva po volbách v roce 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. ISBN: 978-80-254-8660-3

VYMĚTAL, Štěpán. *Krizová komunikace a komunikace rizika*. Praha: Grada, 2009. ISBN: 978-80-247-2510-9

6.3 Internetové odkazy

RYŠAVÝ, Ivan. *Trestní, nebo politická odpovědnost zastupitelů? Mají se bát hlasovat?*. [online]. [cit. 7. 9. 2015] 2008. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/trestni-nebo-politicka-odpovednost-zastupitelu-maji-se-bat-hlasovat/>

MALÝ, Petr. *Nejvyšší státní zastupitelství vydává analýzu k trestní odpovědnosti zastupitelů a radních*. [online]. [cit. 7. 9. 2015] 2014. Dostupné z: <http://www.nsz.cz/index.php/cs/aktuality/930-nejvyi-statni-zastupitelstvi-vydava-analyzu-k-trestni-odpovednosti-zastupitel-a-radnich>

BREŇ, Jan. *Starosta a jiné orgány obce*. [online]. [cit. 9. 1. 2016] 2007. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6292738>

BREŇ, Jan. *Pravomoc starosty obce*. [online]. [cit. 9. 1. 2016] 2011. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/pravomoci-starosty-obce/>

TRÁVNÍČEK, Matěj. *Přímá volba starostů?* [online]. [cit. 20. 1. 2016] 2012. Dostupné z: <http://www.cevro.cz/cs/239495-prima-volba-starostu>

BAGAROVÁ, Martina. *Přímá volba vyžaduje širší diskusi*. [online]. [cit. 28. 1. 2016] 2005. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-vyzaduje-sirsi-diskusi>

JÜPTNER, Petr. *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou*. [online]. [cit. 28. 1. 2016] 2013. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259>

Analýza zavedení prime volby starostů obce. [online]. [cit. 28. 1. 2016] 2011. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx>

NĚMCOVÁ, Ludmila. *Přímá volba starostů – co možná nevíte*. [online]. [cit. 28. 1. 2016] 2011. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>

7 Seznam tabulek

Tabulka 1. Velikost obce a uvolněnost starostů pro výkon funkce	33
Tabulka 2. Doba setrvání ve funkci starosty obce s ohledem na pohlaví.....	34

8 Seznam grafů

Graf 1. Rozložení respondentů podle pohlaví	32
Graf 2. Věkové rozložení respondentů	33
Graf 3. Znalosti starostů současné legislativy potřebné pro výkon funkce	35
Graf 4. Dostatečnost legislativy pro výkon funkce.....	36
Graf 5. Rovnost pravomocí a odpovědnosti za funkci.....	37
Graf 6. Představy o výkonu funkce	38
Graf 7. Přímá volba starosty obce z pohledu starostů.....	42
Graf 8. Změna legislativy v případě zavedení přímé volby.....	43

9 Seznam zkratek

č.	číslo
Sb.	sbírka zákonů
§	paragraf
tzv.	takzvaný
edt.	editor
NOZ	Nový občanský zákoník
str.	strana
ČR	Česká republika

10 Přílohy

10.1 Průvodní dopis k dotazníkovému šetření

Dobrý den,

jmenuji se Kristýna Procházková. Studuji 3. ročník Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze. Pro svoji bakalářskou práci jsem si vybrala téma „**Právní úprava postavení starosty obce**“. Touto cestou bych Vás ráda, jak starostu či starostku obce chtěla požádat o vyplnění krátkého dotazníku, který se vztahuje k Vaším pravomocem. Dotazník nezabere více, jak 5 minut Vašeho času. Vaše ochota velmi pomůže při vypracování bakalářské práce.

Dotazník naleznete pod tímto odkazem <http://www.surveio.com/survey/d/O1R2W8X0O9L3Y2K5P>. V případě jakýchkoliv nejasností nebo otázek je možné obrátit se na mě na tomto emailu.

Velice si vážím Vašeho času a ochoty

Kristýna Procházková

3. ročník, HKS, PEF

10.2 Vzorový dotazník

Vážení starostové a starostky,

jmenuji se Kristýna Procházková a jsem studentkou 3. ročníku Provozně ekonomické fakulty České zemědělské univerzity v Praze. Obracím se na Vás s prosbou o spolupráci při vypracování své bakalářské práce na téma "**Právní úprava postavení starosty obce**", jejímž pokladem sloužící k vypracování bude právě tento dotazník. Velmi Vás prosím o vyplnění tohoto dotazníku, bez kterého by vypracování mé práce nebylo možné.

Děkuji Vám velmi za Vaši ochotu a Váš čas strávený s tímto dotazníkem.

Pohlaví:

- žena
 muž

Věk:
.....**Funkci zastáváte v obci, jenž má:**

- do 499 obyvatel
 500 – 1999 obyvatel
 2 000 – 10 000 obyvatel
 nad 10 000 obyvatel

Ve funkci jste:

- První funkční období
 Druhé funkční období
 Třetí funkční období a více

Vykonáváte funkci jako starosta/starostka

- Uvolněný/uvolněná
 Neuvolněný/neuvolněná

Jste plně srozuměn/a s pravomocemi a povinnostmi, které máte vykonávat?

- Ano, jsem velice dobře srozuměn/a s pravomocemi
 Spíše ano, ale občas se raději poradím
 Spíše ne, velmi často jsem nucen/a se poradit s někým
 Ne, své pravomoci příliš neznám, jsou pro mě zmatečné

Považujete současnou legislativu za dostatečnou pro výkon Vaší funkce?

- Ano, považuji ji za dostatečnou
 Spíše ano, ale bylo by nutné udělat pár změn
 Spíše ne
 Ne
 Nemám na otázku vyhraněný názor

Pokud jste v předchozí otázce odpověděl/a ne nebo spíše ne, prosím o zdůvodnění odpovědi.
.....**Myslíte si, že současné pravomoci se rovnají odpovědnosti, již za tuto funkci nesete**

- Ano
 Spíše ano
 Spíše ne
 Ne
 Nemám na otázku vyhraněný názor

Pokud jste v předchozí otázce odpověděl/a ne nebo spíše ne, prosím o zdůvodnění odpovědi.

.....

Myslíte si, že současné pravomoci se rovnají odpovědnosti, již za tuto funkci nesete?

- Ano
- Spíše ano
- Spíše ne
- Ne
- Nemám na otázku vyhraněný názor

Pokud jste v předchozí otázce odpověděl/a ne nebo spíše ne, prosím o zdůvodnění odpovědi.

.....

Odpovídají představy, které jste měl/a před započítím výkonu funkce současnosti?

- Ano
- Spíše ano
- Spíše ne
- Ne

Jaký je Váš názor na zavedení přímé volby starosty/starostky obce?

- Ano, souhlasím se zavedením
- Spíše ano, ale nemám na to zcela jasný názor
- Spíše ne
- Ne, nesouhlasím
- Nemám na otázku vyhraněný názor

Pokud jste v předchozí otázce odpověděl/a ne nebo spíše ne, prosím o zdůvodnění odpovědi.

.....

Pokud by došlo k zavedení přímé volby, bylo by nutné podle Vás změnit současnou legislativu?

- Ano, bylo by to nutné
- Spíše ano, ale nemám na to zcela jasný názor
- Spíše ne
- Ne, nesouhlasím
- Nepřemýšlel/a jsem nad touto problematikou

Pokud jste v předchozí otázce odpověděl/a ano nebo spíše ano, prosím o zdůvodnění odpovědi.

.....

10.3 Otázky pro starosty

10.3.1 Přepis rozhovoru respondenta č. 1 (Starosta Rakovníka)

Jak dlouho jste již ve funkci?

První funkční období

Jak velká je obec, ve které jste starostou?

V současnosti je v obci trvale hlášeno 16 283 občanů.

Funkce starosty obce je spojena s právy a povinnostmi. Kde jste čerpal informace pro nastudování současné funkce?

Jako právník jsem čerpal a průběžně čerpám ze zákona o obcích a judikatury, případně komentářů k jednotlivým ustanovením.

Konzultujete v současnosti svoje povinnosti s někým nebo Vám stačí prostudování judikatury?

Svými povinnostmi jsem si samozřejmě jist. Jsou ale situace, které jsou nové, nezvyklé a kdy je potřeba některé věci konzultovat. V tomto případě se buď radím s právníčkou města, nebo se obrátíme na příslušný odbor městského úřadu, který má o těchto věcech rozsáhlé informace.

Navrhl byste nějaké změny v současné legislativě, která se týká Vaší funkce nebo samosprávy?

Legislativa obecně je v bídném stavu a to i ve vztahu k samosprávě. Stát se neustále snaží integrovat do působnosti samosprávy, produkuje předpisy, které snižují hodnotu právní jistoty a podobně. Co se týče přímo zákona o obcích a postavením starosty v něm, pak se myslím, že je to již zaběhnutý obecně právní předpis, který nepotřebuje zásadní změnu.

Navrhl byste nějaké změny v současné legislativě vzhledem k Vaší funkci?

Jak jsem již napsal v předešlé otázce. Chtělo by to méně zásahů ze strany státu.

Za svoji funkci nesete určitou odpovědnost. Považujete tuto odpovědnost za přiměřenou k pravomocem, které máte?

Nejde pouze o odpovědnost starosty, ale také spíše o odpovědnost zastupitel. Ta je dneska v řadě případů posuzována velmi extenzivně i orgány činnými v trestním řízení. Díky tomu se stává neúměrnou a řadu schopných lidí odrazuje od činnosti ve veřejných funkcích.

Dá se srovnat skutečnost s představami, které jste měl před započítím funkce?

Ne, skutečnost je mnohem horší. V některých případech probíhá hra „na opozici a koalici“, což považuji v komunální politice za směšné, a pak jsou napadány i projekty, které jsou

obecně prospěšné. Jejich prosazování je následně těžší a odčerpává čas a energii, jež by bylo potřeba uplatnit jinde.

Jaký je Váš názor na zavedení přímé volby starosty obce?

Přímá volba by snad byla možná v obcích do cca 1000 obyvatel. Zde je totiž skutečně možná osobní znalost všech kandidátů, která je pro zvolení toho správného kandidáta občany důležitá a která může rozhodovat o dalším vývoji obce.

Pokud by došlo k zavedení přímé volby, jaké změny byste navrhoval?

Pakliže by skutečně došlo k zavedení přímé volby starosty obce i ve větších obcích, pak by bylo moudré, aby volební období starosty bylo delší, než volební období zastupitelstva.

10.3.2 Přepis rozhovoru respondenta č. 2 (Starosta Panošího Újezdu)

Kolik funkčních období jste již ve funkci?

Ve své funkci jsem již 4 funkční období.

Kolik má Vaše obce obyvatel?

Okolo 300 obyvatel.

Funkce starosty je spojena s určitými pravomocemi a povinnostmi. Jak rozumíte současné právní úpravě, která je důležitá pro Vaši funkci?

Svoje práva a povinnosti znám velmi dobře, protože ve funkci jsem už nějaký čas. Nastanou však situace, kdy je nutné, abych zákon prostudoval podrobněji nebo se s někým poradil. Některé věci se však musí řešit za pochodu a je třeba se rozhodnout co nejrychleji sám.

Kde jste čerpal informace pro nastudování své současné funkce?

Samozřejmě jsem si přečetl zákon o obcích, ale také jsem se radil s odcházejícím starostou a i s kolegy, kteří byli ve funkci déle.

Někteří starostové se domnívají, že funkce starosty v menší obci je náročnější než v obci větší. Jaký je Váš názor na tuto domněnku?

Je to pravda. V malé obci nejsou odbory a starosta prakticky musí vědět o všem. Od ztracených psů až po zajišťování voleb.

Navrhl byste nějaké změny v současné legislativě, která se týká Vaší funkce nebo samosprávy?

Prerozdělování peněz. Malé obce jsou závislé na dotacích, kde jsou však nutné spoluúčasti. Z vlastních zdrojů se velké investiční projekty dělat nedají. Jinak si myslím, že legislativa

je v poměrně dobrém stavu, ale toto je problém, který netrápí pouze moji obec, ale i ostatní malé obce.

Za svoji pravomoc nesete odpovědnost. Považujete tuto odpovědnost za přiměřenou pravomocem, které máte?

Starosta se bohužel nese odpovědnost za všechno, co se v obci stane, což podle mého názoru není správné. Odpovědnost by měla být rozdělena mezi všechny členy.

Dá se srovnat skutečnost s představami, které jste měl před započítím funkce?

Nečekal jsem, že bude tolik těch, kteří nechtějí dobrovolně nic udělat pro obec a někteří neocení moji práci. Na druhou stranu jsem nečekal, že v o obci s necelými třemi sty obyvateli bude během jednoho roku (2015) vybudována kanalizace a čistírna odpadních vod.

Jaký je Váš názor na zavedení přímé volby starosty obce?

Myslím si, že zavedení přímé volby není dobrým krokem, který by pomohl k určitému zlepšení samosprávy, nebo by vedlo k nějakému výsledku. Například v malých obcích jako je ta naše by se mohlo stát, že by se nenašel žádný zájemce o místo starosty. A v mnoha případech by byla škoda, kdyby zanikly malé obce - staly se součástí větších, protože člověk, který v obci bydlí, ví víc, co je potřeba udělat, má větší možnost komunikovat s občany a více ví, co je trápí. V malé obci občas starosta nedělá jen věci z pozice úřadu, mnohdy může pomoci i jinak hlavně starším občanům.

Pokud by byla zavedena přímá volba starosty, jaké změny byste navrhoval?

Nad legislativou jsem se nepřemýšlel, protože s volbou nesouhlasím.