

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

**Politické aspekty územní samosprávy:
Případová studie obce Mořina**

Klára Sodomková

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra humanitních věd
Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Sodomková Klára

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Politické aspekty územní samosprávy. Případová studie obce Mořina

Anglický název

Political Aspects of Local Government. Case Study in Municipality of Mořina

Cíle práce

Formální báze a oproti tomu výkon územní veřejné správy se stává diskutovaným tématem, zejména pokud se týče oblasti samosprávy malých obcí v ČR. Rozdělení moci je na komunální úrovni vymezeno příslušnou legislativou (především Zákon o obcích). Není ovšem zcela jasné, jak je skutečně moc rozdělena, a to především mezi starosty a zastupitelstvy obcí. Cílem práce je v této souvislosti zjistit, jak velký podíl má na rozhodování o vnitřních procesech samosprávy starosta municipality Mořina ve srovnání se zastupitelstvem obce. V práci bude sledováno, zda koresponduje formální rozdělení pravomocí dle zákona mezi starostou a zastupitelstvem s tím, jak jsou dané pravomoci rozděleny v praxi.

Metodika

Práce bude pojata jako případová studie. Při zpracování práce bude použita analýza sekundárních a primárních dat. Technikou sběru dat využitou v rámci analýzy sekundárních dat bude převážně studium dokumentů. Jedná se o zápisy z porad zastupitelstva obce, účetní dokumenty obce a platné legislativní předpisy. V rámci analýzy primárních dat bude využita technika polostandardizovaného rozhovoru, který bude proveden s představiteli obce Mořina.

Harmonogram zpracování

červen 2013 – studium dokumentů

říjen 2013 – teoretická část práce

listopad 2013 – charakteristika vybrané obce

leden 2014 – dokončení praktické části

15.3.2014 – odevzdání diplomové práce

Rozsah textové části

60 - 80 stran

Klíčová slova

územní samospráva, zastupitelstvo obce, starosta, rozdělení kompetencí, obec, Zákon o obcích, volby

Doporučené zdroje informací

BALÍK, S.: Komunální politika. Grada Publishing, s.r.o., Praha, 2009.

BERNARD, J. a kol.: Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Sociologické nakladatelství (Slon), Praha, 2011.

ČMEJREK, J. a kol.: Demokracie v lokálním politickém prostoru. Grada Publishing, a.s., Praha, 2010.

ČMEJREK, J.: Obce a regiony jako politický prostor. Ala Nakladatelství, s.r.o., Praha, 2008.

Vedoucí práce

Kopřiva Radek, Ing., Ph.D.

Termín odevzdání

březen 2014



prof. Ing. PhDr. Věra Majerová, CSc.

Vedoucí katedry



prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr. h. c.

Děkan fakulty

V Praze dne 5.12.2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Politické aspekty územní samosprávy: Případová studie obce Mořina" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 24. března 2014

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala panu Ing. Radku Kopřivovi, Ph.D. za odborné vedení, ochotu, rady a připomínky, které mi poskytl při zpracování diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala paní Ing. Zdeně Francové, paní Magdě Hnátkové, panu Karlu Fousovi a panu Vojtěchu Štičkovi za cenné informace a za ochotu, se kterou mi je poskytovali.

Politické aspekty územní samosprávy: Případová studie obce Mořina

Political aspects of local government: The case study of the municipality Mořina

Souhrn

Diplomová práce je rozdělena na dvě části - teoretická východiska a vlastní práci. V teoretické části je charakterizována obec, obecní samospráva a orgány samosprávy. Dále je v práci popsána problematika přímé volby starostů v obcích v ČR. Praktická část práce je pojata jako případová studie, která se zabývá obcí Mořina. Obsahuje stručnou charakteristiku základních demografických a socioekonomických ukazatelů obce a popis agendy zastupitelstva obce. Práce je dále orientována na vztahy, které existují mezi zastupiteli a starostou obce a na rozdělení moci mezi nimi. Jedním z cílů práce je zjistit, zda to, jak je moc v praxi rozdělena mezi zastupitele a starostu obce, koresponduje s tím, jak je moc rozdělena zákonem. Součástí praktické části práce je také diskuze aktérů samosprávy obce Mořina k problematice přímé volby starostů v obcích ČR.

Klíčová slova: územní samospráva, zastupitelstvo obce, starosta obce, rozdělení kompetencí, obec, zákon o obcích, volby

Summary

The diploma thesis is divided into two main parts - a literature overview and a practical part. The first part includes characteristic of municipality, local government and local authorities. Issue of mayors' direct election in Czech municipalities is also described there. The second part of the diploma thesis is conceived as a case study. It deals with municipality Mořina. This part contains a brief characteristic of basic demographic and social-economic indicators of the municipality and the government agenda is described there, too. The practical part is focused on the relationships between the local authority and the mayor of municipality. Dividing of the power between the local authority and the mayor and it's correspond with law is one of the tasks of this thesis. The practical part also includes the local actors' discussion about issue of direct election of mayors in Czech municipalities.

Keywords: local government, local authority, mayor of the municipality, division of competences, municipality, the municipalities act, elections

Obsah

1	Úvod	10
2	Cíl práce a metodika	11
3	TEORETICKÁ VÝCHODISKA.....	12
3.1	SAMOSPRÁVA	12
3.1.1	Dělení správy.....	12
3.1.2	Územní samospráva	13
3.1.3	Obec.....	16
3.1.4	Působnost a funkce obcí	20
3.1.5	Orgány obce	22
3.2	LOKÁLNÍ DEMOKRACIE	25
3.2.1	Tři demokratické transformace	25
3.2.2	Formy demokracie.....	26
3.2.3	Přístupy k lokální demokracii.....	28
3.3	KOMPETENCE STAROSTY A DISKUZE O PŘÍMÉ VOLBĚ.....	31
3.3.1	Starosta a jeho pravomoci	31
3.3.2	Volba zastupitelstva obce.....	32
3.3.3	Orgány spravující obec ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nových obecních orgánů.....	33
3.3.4	Ustavující zasedání zastupitelstva obce	35
3.3.5	Přímo volený starosta v zemích EU	37
3.3.6	Přímá volba starostů v České republice	38
4	VLASTNÍ PRÁCE	44
4.1	CHARAKTERISTIKA OBCE MOŘINA	44
4.1.1	Historie obce.....	44
4.1.2	Demografická charakteristika obce	45
4.1.3	Socioekonomická charakteristika obce	48
4.1.4	Volby do zastupitelstva v obci Mořina.....	50
4.2	SAMOSPRÁVA V OBCI MOŘINA.....	54
4.2.1	Samostatná působnost obce.....	55
4.2.2	Přenesená působnost obce	57
4.2.3	Výkon samosprávy v obci	58

4.3	VZTAHY AKTÉRŮ SAMOSPRÁVY	60
4.3.1	Samospráva obce Mořina a její agenda	61
4.3.2	Cíle samosprávy a jejich stanovování	62
4.3.3	Přijímání rozhodnutí	65
4.4	DISKUZE O PŘÍMÉ VOLBĚ STAROSTY	67
5	ZÁVĚR	71
6	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	74
7	PŘÍLOHY	I

Seznam tabulek

Tabulka 1	Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 1994	50
Tabulka 2	Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 1998	51
Tabulka 3	Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2002	52
Tabulka 4	Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2006	52
Tabulka 5	Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2010	53

Seznam grafů

Graf 1	Vývoj počtu obyvatel v obci Mořina v letech 1971-2013 (stavy vždy k 1.1.).....	45
Graf 2	Věková struktura obyvatel (2001)	47
Graf 3	Věková struktura obyvatel (2011)	47
Graf 4	Obyvatelstvo dle nejvyššího dosaženého vzdělání (2011).....	47
Graf 5	Příjmy a výdaje obce v letech 2006 - 2012	50

Seznam použitých zkratk

ČSSD - Česká strana sociálně demokratická

ČOV - čistírna odpadních vod

CHKO - chráněná krajinná oblast

MAS - místní akční skupina

MŠ - mateřská škola

ODS - Občanská demokratická strana

SNK - Sdružení nezávislých kandidátů

ZŠ - základní škola

1 Úvod

Téma územní samosprávy začalo být mezi odbornou veřejností diskutováno až v roce 1990. Do té doby nemělo větší smysl o územní samosprávě vůbec hovořit, protože vše bylo řízeno z centra a územní samospráva jako taková prakticky neexistovala. Po revoluci přišla změna, obce získaly zpět svou samostatnost a územní samospráva se tak stala možným předmětem zkoumání. V České republice existuje poměrně velký počet samostatných obcí, jejichž samosprávy jsou různorodé. Není tedy možné provést výzkum samosprávy jedné obce a jeho výsledky zobecnit pro všechny obce podobné velikosti. Proto jsou pro výzkum samospráv často používány metody kvalitativního výzkumu, a to případové studie.

Při diskuzích na téma územních samospráv v ČR je poukazováno na nesoulad mezi normativním vymezením moci jednotlivých aktérů samospráv a rozdělením moci mezi ně v praxi. Na jedné straně existují zákonem dané normy (převážně zákonem 128/2000 Sb., o obcích) a na druhé straně stojí samosprávy obcí, které se musí danými normami řídit. Z výzkumů ale vyplývá, že ne ve všech obcích je moc rozdělena tak, jak to ukládá zákon, a ne všechny obce tedy zákon striktně dodržují. To, jak je moc rozdělena, zejména mezi zastupitelstvo obce a starostu obce, není ovlivňováno pouze zákonem. Na rozdělení moci má například vliv také charakter vztahů, které mezi sebou jednotlivé mocenské subjekty mají. Naopak to, jak je mezi nimi v praxi moc rozdělena, ovlivňuje podobu agendy samosprávy, dále to, jak a hlavně kým jsou určovány krátkodobé i dlouhodobé cíle obce a kdo z aktérů má největší možnost ovlivňovat směr, kterým se obec bude rozvíjet.

Diplomová práce se bude formou případové studie věnovat obci Mořina. Tato obec leží ve Středočeském kraji a žije v ní téměř 790 obyvatel. V systému obcí z hlediska rozsahu výkonu přenesené státní správy patří mezi nejnižší postavené, tedy mezi obce I. stupně se základním rozsahem přenesené působnosti. Tento typ obcí zaujímá největší procento z celkového počtu obcí nacházejících se na území ČR. Nelze ale tvrdit, že všechny obce v této kategorii jsou stejné, se stejně fungujícími samosprávami. To, jak funguje a jaká specifika má samospráva obce Mořina, popíše předkládaná diplomová práce.

2 Cíl práce a metodika

Téma územní samosprávy obcí se stává stále diskutovanější, a to především v souvislosti s možnými dysfunkcemi legislativně zakotvené lokální moci v porovnání s praxí českých municipalit. Jednou z možností, jak odpovědět na řadu otázek, které z tohoto problému vyplývají, je analyzovat agendu orgánů samosprávných obcí ve vazbě na závazné legislativní normy. Ze stejného přístupu pramení cíl předkládané práce. Cílem práce je v této souvislosti zjistit, jaká je agenda zastupitelstva municipality Mořina a starosty obce, jaké vztahy mezi nimi existují a zda podíly na rozhodování o vnitřních procesech samosprávy mezi starostou a zastupitelstvem korespondují s legislativním rozdělením moci mezi oběma orgány. V souvislosti s diskuzí o legislativním zakotvení územní samosprávy v ČR bývá zmiňována možnost zavedení přímé volby starostů. Dílčím cílem práce je v této souvislosti zmapovat diskuzi o přímé volbě starosty jako možném východisku pro řešení problematického stavu.

Práce je pojata jako případová studie obce Mořina. V rámci práce byly využity především dvě techniky sběru dat, a to studium dokumentů a dotazování. Zdrojem dat pro studium dokumentů byl mimo jiné Český statistický úřad. Všechna použitá data se vztahovala k obci Mořina a na jejich základě byly v práci charakterizovány hlavní demografické a socioekonomické ukazatele obce a výsledky voleb do zastupitelstva obce od roku 1994 do roku 2010. Dalším zdrojem dat byla usnesení zastupitelstva obce z veřejných zasedání z let 2012 a 2013 a zákon 128/2000 Sb., o obcích. Pro naplnění cílů práce byly použity výsledky rozhovorů. Jednalo se o polostandardizované rozhovory, které byly vedeny se starostou obce a s dalšími zastupiteli obce. Celkem byly provedeny čtyři rozhovory v období leden - únor 2014. Respondenti byli dotazováni na agendu samosprávy obce, na kolektivní cíle zastupitelstva obce a na způsob jejich přijímání a na názor týkající se problematiky přímé volby starostů obcí v ČR. Z důvodů zachování anonymity jsou jednotliví respondenti v práci označováni pouze jako zastupitelé, dotazovaní či respondenti (platí to i v případě, kdy byly dotazovány ženy). Konstrukce záznamového archu rozhovoru byla částečně inspirována prací Sociologického ústavu AV ČR, v.v.i. (Bernard, Illner, Kostecký, 2011, s. 64-82). Záznamový arch rozhovoru je součástí přílohy práce.

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

3.1 SAMOSPRÁVA

3.1.1 Dělení správy

Správa obecně je v České republice dělena na soukromou a veřejnou. Do soukromé správy stát nezasahuje, je ale nositelem celé správy veřejné. Stát však nevykonává veškerou veřejnou správu, část jí prostřednictvím vlastního rozhodnutí přenechává nestátním subjektům (Balík, 2009, s. 11). Veřejná správa je systém skládající se ze dvou rozsáhlých subsystémů. Nejrozsáhlejší je subsystém státní správy, která je vykonávána státem a její výkon je omezen zákonem. Státní správa je neodvozený subjekt veřejné správy, ale nemá v kompetenci řídit druhý subsystém, kterým je samospráva. Může však ovlivnit její šíři (Wokoun, Mates, Kadeřábková, 2011, s. 322). Státní správa je většinou považována za původní formu veřejné správy, protože právě státní správa sleduje celospolečenské zájmy a vždy upřednostňuje zájmy státu jako celku. Samospráva se soustředí jen na zájmy svého společenství. Jednání státní správy se řídí třemi základními specifickými principy. Jedná se o monokratický princip, podle kterého jsou státní orgány, jako například ministerstva, řízeny zpravidla jednou konkrétní osobou. Tato osoba přijímá rozhodnutí nutná pro chod instituce. Rozhodnutí nejsou přijímána ve sboru, tedy kolektivně. Druhým principem je jmenovací princip, podle kterého jsou vedoucí osoby do svých funkcí jmenovány, nikoli voleny. Posledním principem je princip hierarchické podřízenosti a nadřízenosti. Podle tohoto principu nemají orgány státní správy a jejich představitelé volný prostor pro rozhodování. Jsou omezeni instrukcemi nadřízeného orgánu, který má zároveň právo přezkoumávat rozhodnutí jemu podřízených orgánů. Státní správa tedy není omezena jen zákonem, ale i nadřízenými orgány. Státní správa je více omezena než samospráva, ale často je efektivnější ve výkonu správy, zejména při řešení krizových situací (Valeš, 2006, s. 30).

Druhým subsystémem veřejné správy je samospráva, která je vykonávána nestátními veřejnoprávními korporacemi. Ty jsou obvykle členěny podle tří kritérií, a to kritéria zájmového, územního a profesního. Územními veřejnoprávními korporacemi jsou na území České republiky obce a kraje. Obce jsou základními územně samostatnými celky (ZÚSC), kraje jsou vyššími územně samosprávnými celky (VÚSC). Zájmovými veřejnoprávními korporacemi jsou především profesní komory, ale také grémia či různé

svazky. Nestátní veřejnoprávní korporace jsou samosprávnými jednotkami a mají oprávnění samostatného obhospodařování a rozhodování v okruhu svých záležitostí, v rámci, který je určován zákony a jinými právními předpisy. Jejich moc je ovšem svým způsobem odvozena od moci veřejné, je její součástí a nemůže s ní být tedy v rozporu (Balík, 2008, s. 15).

Státní správa i samospráva mají pro svůj výkon na území státu zřízeno několik úřadů. Podle poměru úřadů státní správy k úřadům samosprávy v území jsou rozlišovány tři základní typy obecních řízení. Prvním typem je plná samospráva, ve které je veškerá veřejná správa na území vykonávána pouze jako samospráva. Státní správa v tomto typu samostatně vykonávána není. Neznamená to ale, že by samospráva rozhodovala bez jakéhokoli omezení a neměla určené mantinely pro svůj výkon - podléhá kontrole parlamentu. Typ plné samosprávy je uskutečňován hlavně v anglosaských zemích, proto je také znám pod názvem anglický typ obecního zřízení. Druhým typem je oddělená státní správa a samospráva. V tomto případě se na jednom území vyskytují dva zvláštní orgány: orgán státní a orgán samosprávný. Typ oddělené státní správy a samosprávy byl použit ve Francii, a proto je nazýván typem francouzským. Třetím typem je smíšená veřejná správa, kde je uplatňován princip přenesené působnosti. Státní správa přenáší některé své úkoly na samosprávné orgány, přičemž v rámci těchto úkolů samosprávné orgány nejednají jako samosprávné, nýbrž pouze jako orgány, které jsou podřízené státním orgánům. Model smíšené veřejné správy je možné nazvat modelem německým, protože v německém prostoru má své počátky (Koudelka, 2007, s. 26).

3.1.2 Územní samospráva

Pojem územní samospráva znamená, že obce mají právo na samostatné obstarávání právem vymezeného okruhu svých záležitostí. Samospráva je vykonávána vlastními prostředky a vlastním jménem. Při výkonu svých záležitostí je samospráva nezávislá na státní správě, která nemá právo bezprostředně zasahovat do samosprávných činností. Nezávislost samosprávy na státu ovšem není absolutní. Jednak je samospráva součástí státu a jednak je její šíře závislá na zákonech, které vydává stát. Stát také dohlíží, zda samosprávné jednotky dodržují právní předpisy. Územní samospráva je jedním ze základních znaků demokratického vládnutí v zemi. Existenci samosprávy je omezována státní byrokracie a dochází k pluralitě mocí. Dalším důvodem pro existenci územní samosprávy je plnění principu subsidiarity. Podle tohoto principu mají být rozhodnutí

a opatření přijímána co nejbližší k občanům. Rozhodnutí jsou přijímána na úrovni obcí, tedy na nejnižším stupni správy, a princip subsidiarity je tak naplněn. (Balík, 2009, s. 14; Wokoun, Mates, Kadeřábková, 2011, s. 323).

Lze říci, že místní samospráva je protipólem státní správy, a to především v oblasti hierarchického uspořádání orgánů a monokratického vedení a rozhodování. Samospráva má svou legitimitu odvozenou od občanů a občané mají poměrně širokou škálu možností, jak samosprávu ovlivnit. Tyto skutečnosti dokládá existence několika principů, jimiž se samospráva řídí. Jedná se o demokratičnost, která se projevuje volbou zastupitelstva přímo občany, a následnou odpovědností zastupitelstva občanům. Dalším principem je odpovědnost ostatních samosprávných orgánů základnímu volenému orgánu. Všechny orgány obce jsou odpovědné a podřízené zastupitelstvu obce. Princip demokratického způsobu rozhodování je opakem monokratického principu státní správy. Samosprávné orgány rozhodují kolektivně, ve sboru. Rozhodnutí tak není závislé na vůli jednotlivce, ale na rozhodnutí většiny. Samospráva se řídí mimo jiné principem autonomnosti rozhodování orgánů samosprávy. Zastupitelstvo má díky demokratickému způsobu zvolení poměrně velkou autonomii ve svých rozhodnutích a žádný orgán, který stojí mimo orgány obce, nemá právo je rušit. Výjimkou jsou pouze případy, kdy došlo k porušení zákona. Volební princip je dalším příkladem protipólnosti státní správy a samosprávy. V samosprávě je při uvádění členů do funkcí zpravidla používán volební princip, na rozdíl od jmenovacího principu ve státní správě. V samosprávném zřízení neexistují zásady hierarchické podřízenosti a nadřízenosti jako je tomu v případě státní správy. Samosprávným orgánům nejsou nadřizeny či podřízeny orgány státní správy ani orgány jiné samosprávné jednotky. V tomto principu se státní správa a samospráva rozcházejí v největší míře. Každá samospráva má právo na vlastní majetek a může svobodně nakládat se svými financemi (Valeš, 2006, s. 30-33).

V době panování Josefa II. vznikaly katastrální obce, které je možno označit za předchůdce obcí samosprávných. Tyto obce nebyly podřízeny vrchnosti, ale krajským hejtmanům. Jakožto katastrální obce měly právo volit rychtáře, obecní výbor, konšele a mohly spravovat obecní záležitosti. Důležitým právem pro tyto obce byla možnost udržovat nemovitosti obce a městské cesty a vydržovat učitele, pastevece, ponocného a faráře. Katastrálními obcemi však byla jen některá města, na venkově katastrální obce

prakticky vůbec neexistovaly. Všechny katastrální obce zanikly až po smrti Josefa II. (Horzinková, Novotný, 2013, s. 111).

Samosprávné obce vznikly v nové podobě až v roce 1848. V tomto revolučním roce se začala měnit struktura a činnost veřejné správy. Bylo zrušeno poddanství a vrchnostenské zřízení. V rámci revoluce žádali liberálně naladěni měšťané o právo účasti na politické moci. Jejich požadavkům bylo možné vyhovět pouze zavedením samosprávy. Roku 1849 byl vyhlášen prozatímní obecní zákon, ve kterém byla zmíněna zásada, že: „Základem svobodného státu je svobodná obec“. Všechny obce měly dvojí působnost, a to přirozenou (samostatnou), která se týkala vnitřních zájmů obce, a přenesenou, podle které byly delegovány úkoly od státu na obce. V čele obce stál obecní výbor, který byl volen občany na základě veřejného, přímého a nerovného volebního práva. Váha hlasu se zvyšovala, čím víc se volič podílel na financování veřejných záležitostí. Jelikož volit měly umožněno pouze svéprávné osoby mužského pohlaví, jednalo se o volební právo nevšeobecné. Obecní výbor volil ze svých členů obecní představenstvo, jehož členy byli starší obce a v jejich čele stál představený (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 19-25; Koudelka, 2007, s. 66-68).

V meziválečném období fungovala samospráva v Československu s různými úpravami a občasnými přestávkami. K významné změně došlo ve volebním zákoně, který od roku 1919 zajišťoval všeobecné, rovné, přímé a tajné volební právo. Právoplatnými voliči se stali všichni občané Československa, kteří dosáhli 21 let. Volební právo tedy získaly i ženy. Podle volebního zákona platila volební povinnost. Všichni voliči byli zapsáni ve stálých volebních seznamech a v případě neúčasti ve volbách museli předložit řádnou omluvu. Mezi uznávané omluvné důvody patřilo například stáří nad sedmdesát let, neodkladné pracovní či úřední povinnosti nebo nemoc. Pokud se voliči řádně neomluvili a k volbám se nedostavili, okresní úřad jim mohl uložit pokutu až ve výši 500 Kč.¹ V případě jejího neuhrazení je mohl okresní úřad poslat do vězení až na jeden měsíc. K dalším změnám došlo v terminologii obecních orgánů. Z původního obecního výboru se stalo obecní zastupitelstvo, z představenstva se staršími obce se stala rada s radními

¹ Ve 20. letech 20. století byl průměrný měsíční plat úředníků v soukromé službě 1367 Kč. Do průměru jsou započítány průměrné platy žen i mužů dohromady. Průměrný měsíční plat mužů se pohyboval kolem 1550 Kč, u žen to bylo 842 Kč. Průměrná mzda horníků dosahovala 235 Kč za týden. V průmyslových oborech zaměstnanci dostávali průměrně 210 Kč za týden. V oblastech zemědělství byli nádeníci placeni ke stravě a denně pobírali 17,52 Kč, ženy v průměru o sedm korun méně (Průcha a kol., 2004, s. 185).

a představený byl nově nazván starostou. Za změnu lze také označit slučování křesťanských a židovských obcí do jednoho sídelního celku. Do té doby byly křesťanské a židovské obce právně odděleny. V roce 1919 ale židovské obce s konečnou platností ztratily právo na samosprávu a přestaly být veřejnoprávními korporacemi. Slučování bylo prováděno vládou a nebylo k němu třeba souhlasu dotčených obcí (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 28-32; Koudelka, 2007, s. 72-75).

V období 2. světové války přestala na území Československa samospráva existovat. Československo bylo okupováno Německem, vznikl protektorát Čechy a Morava, demokratické uspořádání státu bylo zničeno a s ním zanikla i samospráva na všech úrovních. Po skončení války byla obecní zřízení nahrazena národními výbory, které vykonávaly samosprávu i státní správu ve své územní působnosti. Místo odděleně fungující samosprávy a státní správy, tedy dvoukolejného systému, začala být vykonávána jednotná veřejná správa, tedy systém jednokolejný. Podle právní úpravy byly samospráva a státní správa rozlišovány, ale prakticky tomu tak nebylo. Národní výbory podléhaly vládě a navíc si byly navzájem hierarchicky podřízeny a nadřízeny, což neodpovídá obecným zásadám samosprávy. Veškerý obecní majetek byl obcím v roce 1949 znárodněn a veškeré obecní činnosti byly řízeny z centra, obce ztratily možnost samostatného rozvoje (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 33-35).

Národní výbory existovaly až do roku 1990, kdy byly zrušeny novým zákonem o obcích. Národní výbory na krajské úrovni byly zrušeny bez náhrady, okresní národní výbory byly přeměněny na okresní úřady, které spadaly pod státní správu. Kompetence zrušených krajských národních výborů byly převedeny na ústřední státní orgány a na nově vzniklé okresní úřady. Tím došlo k posílení centrální moci státních orgánů. Bylo obnoveno obecní zřízení a tradiční samosprávné orgány, jako starosta, zastupitelstvo a rada. Dvoukolejný systém veřejné správy byl obnoven zákonem 367/1990 Sb., o obcích (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 36; Koudelka, 2007, s. 80).

3.1.3 Obec

Zákonem o obcích číslo 128/2000 Sb. je obec definována takto: „Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“

Obec je tradiční jednotkou samosprávy již od počátků územní samosprávy. V současnosti je obec chápána dle dvou základních koncepcí *Gemeinschaft* a *Gesellschaft*.

Koncepce byla zformulována Ferdinandem Tönniesem v 19. století. Pojem *Gemeinschaft* je obec chápána jako celek založený na sousedské pospolitosti. V obci jsou důležitými prvky sousedské vztahy, vzájemná spřízněnost a blízkost lidí. Důraz je kladen na obecní tradice a zachovávání zvyků, které se postupně vyvinuly v rámci společenství. Je udržováno a rozvíjeno povědomí lidí o vzájemné sounáležitosti. Pojem lze vystihnout výrazem *emocionalita* a jde o spíše kolektivistickou koncepci. Naopak druhý pojem *Gesellschaft* je vystihnutelný pojmem *racionalita* a jde spíše o individualistickou koncepci. Prakticky jde o opak prvního pojmu. Na pospolitost společenství důraz kladen není, naopak je podporováno egoistické chování lidí, kdy si každý hledí pouze sebe, vlastního prospěchu a zisku. Pojem *Gesellschaft* vystihuje ekonomicky racionální myšlení, výkonnost, zisk a klade důraz na efektivitu (Balík, 2008, s. 14).

Všechna sídla na území České republiky, která mají svou vlastní samosprávu, jsou obcemi (Balík, 2009, s. 61). Prakticky celé území státu je součástí obcí, jedinou výjimku tvoří území vojenských újezdů. Obce jsou právními osobami veřejného práva s vlastní právní subjektivitou, přičemž ta se vždy pojí s územní samosprávou jako celkem. Právní subjektivita není nikdy spojena s jednotlivými orgány územní samosprávy (Koudelka, 2007, s. 93).

Každou obec lze charakterizovat pěti základními znaky. Prvním znakem je vlastní území, které je vymezeno hranicí obce. Obec je složena z jednoho nebo více katastrálních území. Je možné, aby obec byla členěna na místní části. Tyto části jsou jiné celky než městské části a nemusí mít vlastní katastrální území. Jedná se pouze o evidenční jednotky. Změna území obce je možná tehdy, když dojde k dohodě zastupitelstev obcí, kterých se změna týká. Změnu musí obce nahlásit Ministerstvu financí, příslušnému katastrálnímu úřadu a finančnímu úřadu. Takto lze postupovat jen při změně hranic obce, kdy nedochází ke sloučení či připojení obce nebo k oddělení části obce (Koudelka, 2007, s. 112; § 18-26 zákona č. 128/2000 Sb.).

Celé území České republiky je rozděleno na území obcí nebo vojenských újezdů. Nová obec tedy může vzniknout pouze rozdělením stávající obce či změnou nebo zrušením vojenského újezdu. Rozdělit se může jen ta obec, která má minimálně dvě katastrální území, protože každá nově vzniklá obec musí mít své vlastní katastrální území. Odděleny mohou být jen ty části obce, které sousedí minimálně se dvěma obcemi nebo s jednou obcí a jiným státem. Tímto pravidlem stát zabraňuje vzniku vnitroobecních enkláv. Oddělující

se část musí tvořit územně souvislý celek a nově vzniklé obce musí mít minimálně 1000 obyvatel. Pro vznik nové obce musejí občané žijící na území oddělující se obce vyslovit souhlas v referendu. Vznik nové obce je možný vždy jen k 1. lednu následujícímu po dni voleb do zastupitelstva obcí (§ 18-26 zákona č. 128/2000 Sb.).

Druhým znakem je znak personální, tedy obyvatelstvo obce. Občanem obce je každá osoba, která je státním občanem České republiky a v dané obci je hlášena k trvalému pobytu. Osoba, která je občanem obce a dosáhla 18 let, má právo volit a být volena do zastupitelstva obce, hlasovat v místním referendu, vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva obce, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti obce, vyjadřovat se a nahlížet do návrhu rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce a podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty. Osoba, která vlastní na území obce nemovitost, má stejná práva jako občan obce, kromě možnosti volit, být volen a účastnit se místních referend. Všechna práva má i osoba s cizí státní příslušností, která je v obci hlášena k trvalému pobytu, pokud tak stanoví mezinárodní smlouva (§ 16 zákona č. 128/2000 Sb.).

Třetím znakem je existence soustavy orgánů, kterými obec jedná a uskutečňuje svou vůli.

Čtvrtým znakem je právní subjektivita a právotvorba. Obec vystupuje v právních vztazích vždy svým jménem a má právo vydávat právní předpisy. Jméno obce může být změněno pouze Ministerstvem vnitra po podání návrhu obcí. O názvech částí obce, ulic a jiných veřejných prostranství rozhoduje obec sama. Nelze pojmenovávat podle jmen žijících osobností a názvy musí být uvedeny v českém jazyce (Koudelka, 2007, s. 94; § 27-29 zákona č. 128/2000 Sb.).

Posledním znakem je vlastnictví majetku a hospodaření obce podle předem daného vlastního rozpočtu (Koudelka, 2007, s. 94).

K 1. 1. 2013 existovalo na území České republiky 6253 obcí (Žižka, 2013, s. 64). Obce jsou rozděleny do skupin, kterými jsou města, statutární města, městyse a hlavní město Praha. Pokud obec nespadá ani do jedné z těchto skupin, je v hovorové mluvě označována jako vesnice. Zákon pojem vesnice nezná a všechna sídla nespádající do jmenovaných skupin jsou označována širším pojmem obec (Balík, 2009, s. 20).

Statut města mají ta sídla, která byla městy v den účinnosti zákona 128/2000 Sb. Pro získání statutu města musí obec splnit zákonnou podmínku, dle které musí mít obec

minimálně tři tisíce obyvatel. Statut města musí potvrdit předseda Poslanecké sněmovny. Kromě zákonné podmínky existují další kritéria pro získání statutu města, ta ovšem nejsou pro předsedu Poslanecké sněmovny závazná. Patří mezi ně například, že obec musí být vybavena školou a zdravotnickým střediskem, musí mít rozvinutou síť veřejných služeb, musí mít chodníky, zpevněné náměstí, všechny ulice musí být pojmenovány atd. Neexistuje právní nárok na stanovení obce městem a záleží tak výhradně na vůli předsedy Poslanecké sněmovny. Existují výjimky, ve kterých nemusí obec splnit limit tří tisíc obyvatel pro získání statutu města. Jedná se o obce, které byly městem před rokem 1954 a po tomto roce o statut přišly. V těchto případech stačí, aby obec o povýšení na město požádala předsedu Poslanecké sněmovny. Prakticky se tedy městem může stát i malá obec s několika sty obyvatel, protože v minulosti statut města měla (Balík, 2009, s. 21; Koudelka, 2007, s. 96).

Městys se může stát obec, která jím byla již v minulosti před rokem 1954 a o obnovení tohoto statutu si zažádá. Historická tradice ovšem není závaznou podmínkou a o statut může zažádat prakticky jakákoliv obec. O udělení statutu rozhoduje předseda Poslanecké sněmovny. Městys je typ obce, který se velikostně nachází mezi vesnicí a městem. Městys s historickou tradicí byla v minulosti sídla, která měla povolení pro konání týdenních a dobytčích trhů. V tomto ohledu se podobala městům a odlišovala se od vesnic, které týdenní trhy pořádat nesměly. Na rozdíl od měst však měly městyse výrazný zemědělský charakter, čímž se více přibližovaly k vesnicím (Balík, 2009, s. 21).

Zvláštní skupinou měst jsou města statutární. Hlavní rozdíl mezi městem a statutárním městem je v možnosti statutárního města zřídit si nižší úroveň samosprávy v podobě městských částí. V případě, že jsou městem zřízeny městské části, je město povinno vydat statut v podobě obecně závazné vyhlášky, která upravuje vnitřní poměry členěného města (Balík, 2009, s. 21). V současné době je v České republice zřízeno 25 statutárních měst (plus Praha) a nové statutární město může být stanoveno pouze Zákonem o obcích. Mezi statutární města v současnosti patří Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Jablonec nad Nisou, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná, Mladá Boleslav a Prostějov. Jen necelá třetina statutárních měst má v současnosti zřízenou nižší úroveň samosprávy. Je otázkou, proč některá města usilují o povýšení na statutární město, když pak nevyužívají svého

práva zřídit městské části. Patrně proto, aby se dostala do prestižnější kategorie měst (Balík, 2009, s. 23).

3.1.4 Působnost a funkce obcí

Zdeněk Koudelka definuje působnost následovně: „Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (prostorová, místní či též územní působnost), vůči určitému okruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost)“ (2007, s. 94).

Působnost obcí je dělena na samostatnou (neboli přirozenou) a na přenesenou. V rámci samostatné působnosti obec vykonává všechny činnosti, které je oprávněna vykonávat samostatně. Jsou tam zahrnovány činnosti, které jsou v zájmu občanů a obce, a které nejsou svěřeny státu či krajům a nepatří mezi působnost přenesenou. O činnostech vykonávaných v rámci samostatné působnosti si obec rozhoduje sama a je povinna se řídit pouze právním řádem. Není vázána interními akty státu ani kraje. Postavení obce, kraje a státu je rovnocenné. Obec má v rámci samostatné působnosti možnost vydávat obecně závazné vyhlášky, při jejichž tvorbě se musí řídit Ústavou a zákony, ale nemusí přihlížet k podzákonným právním aktům. Zálžitosti, které obec může vykonávat v rámci samostatné působnosti, jsou uvedeny v zákoně č. 128/2000 Sb. V souhrnu jde především o zálžitosti jako hospodaření obce, péče o území obce, vytváření podmínek pro uspokojování potřeb občanů, uspokojování potřeb bydlení, ochrana a rozvoj zdraví, doprava a spoje, výchova a vzdělávání, celkový kulturní rozvoj, ochrana veřejného pořádku (§ 35-37 zákona č. 128/2000 Sb.). Pravomoci z oblasti samostatné působnosti lze dle Stanislava Balíka rozdělit do sedmi základních oblastí. Jsou to funkce politické, sociální, ekonomické, ekologické, bezpečnostní, infrastrukturní a prognostické. Poměrně hodně pravomocí je zařazeno mezi funkce politické, mezi které patří například vyhlásování referenda, volba a ustavování orgánů obcí, vytváření partnerství s dalšími obcemi a rozhodování o členství v dobrovolných svazcích obcí, zřizování obecní policie, pojmenovávání ulic a dalších veřejných prostranství. Mezi funkce sociální jsou zařazeny pravomoci z oblasti vzdělávání, zdravotnické péče, sportu a kulturní oblasti. K ekonomickým funkcím náleží pravomoci týkající se hospodaření obce (sestavování rozpočtu a schvalování závěrečného účtu obce, hospodaření s majetkem, poskytování a přijímání darů atd.). Ekologické funkce zahrnují například zajišťování čistoty v obci, čištění odpadních vod nebo svoz odpadu, funkce bezpečnostní obsahuje pravomoc zřídit

obecní policii. Údržba komunikací, vodovodů a kanalizace patří mezi funkce infrastrukturní, prognostické funkce slouží k přípravě plnění ostatních funkcí (Balík, 2009, s. 31).

Přenesená působnost je na obce přenesena státem. V rámci přenesené působnosti vykonává obec státní správu. Obce při výkonu přenesené působnosti nejednají jako samostatné a musí se řídit nejen právním řádem, ale také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Na výkon přenesené působnosti má obec právo, ale výkon přenesené působnosti je také její povinností. Obec musí zajistit, aby státní správa na ní přenesená byla vykonávána řádně. Za její výkon je odpovědná státu (Koudelka, 2007, s. 148). Na plnění úkolů v přenesené působnosti obce dostávají příspěvky ze státního rozpočtu. Obec má v rámci přenesené působnosti možnost vydávat nařízení obce, a to pro správní obvod, který pod ní spadá (§ 61-62 zákona č. 128/2000 Sb.). Podobu správních úkonů v přenesené působnosti představitelé obce často nemohou nijak ovlivnit, a přesto za ně nesou před voliči politickou odpovědnost. Nejen to je příčinou napětí, které se mezi samostatnou a přenesenou působností často vyskytuje (Balík, 2008, s. 17).

Přenesená působnost není na všechny obce přenesena ve stejné míře. Některé obce vykonávají přenesenou působnost v podstatně větším rozsahu než obce jiné. Celkem jsou rozlišovány tři stupně přenesené působnosti. Na všechny obce je v určité míře státní správa přenesena, všechny obce tedy mají základní rozsah přenesené působnosti. Všechny obce jsou tedy obcemi I. stupně (typu). Obcemi II. stupně (typu) jsou takzvané obce s pověřeným obecním úřadem, v ČR jich je 389. Obcemi III. stupně (typu) jsou obce s rozšířenou působností (Žižka, 2013, s. 64).

Obce mají své funkce. Prakticky nelze určit přesný výčet funkcí, které by každá obec měla plnit. V současnosti jsou v této otázce považovány za nejdůležitější dva přístupy. Je to koncepce dvojího státu a teorie veřejné volby. Podle prvního přístupu by každá obec měla zajistit dostatečné množství zdatné a vzdělané pracovní síly a také její reprodukci. Proto musí podporovat instituce, které zajišťují vzdělání, sociální služby, bydlení a rekreaci. Druhý přístup tvrdí, že lidé upřednostňují služby, které jsou nabízeny ze soukromých zdrojů, před službami z veřejných zdrojů. Obce by měly nabízet ty služby, které jsou pro průměrné či chudší občany v soukromé sféře nedostupné, protože nemají dostatečné množství finančních prostředků, aby si je mohli zaplatit. Obce nabízejí veřejné

služby, ale menšímu okruhu uživatelů. Obce ovšem nemusí všechny tyto služby nabízet samy, mohou si pro ně najímat firmy ze soukromého sektoru (Chandler, 1998, s. 247).

3.1.5 Orgány obce

Každá obec má své orgány, prostřednictvím kterých jedná navenek a bez kterých by nemohla existovat. V Ústavě české republiky je jako obecní orgán uvedeno pouze zastupitelstvo. Další orgány jako rada obce, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce a komise jsou uvedeny v zákoně o obcích. Orgány obce jsou složeny z fyzických osob (Balík, 2009, s. 67).

Základním orgánem obce je zastupitelstvo. Jako jediný orgán je volen přímou volbou, o jeho složení tedy rozhodují občané obce ve volbách do zastupitelstva. Počet členů, který může být voliči zvolen, závisí na počtu obyvatel obce. Nejmenší obce do 500 obyvatel mohou mít 5-15 členů zastupitelstva, největší obce, které mají nad 150 tisíc obyvatel, mohou mít v zastupitelstvu 35-55 členů. Každý člen zastupitelstva vykonává svůj mandát osobně a v souladu se svým svědomím. Při jeho výkonu není vázán žádnými příkazy a není odpovědný subjektu, za nějž kandidoval. Člen zastupitelstva má právo předkládat orgánům obce návrhy na projednání, vznášet dotazy a připomínky na členy rady, předsedy výborů, statutární orgány právnických osob, které obec založila, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek. Dále má právo požadovat informace, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Člen zastupitelstva má také základní povinnosti: povinnost účastnit se zasedání zastupitelstva, plnit úkoly, které mu orgány obce uloží, hájit zájmy občanů a ve všech případech vystupovat tak, aby neohrozil vážnost své funkce (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 39).

Zastupitelstvo obce rozhoduje v záležitostech, které spadají do samostatné působnosti obce. Aby bylo rozhodnutí či volba zastupitelstva platná, je třeba, aby souhlas vyslovila nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Zastupitelstvo se stává neschopným usnášení, když počet členů zastupitelstva klesne pod polovinu či pod pět členů a nelze je nahradit náhradníky. V takovém případě zastupitelstvo nemůže rozhodovat o záležitostech, které spadají do samostatné působnosti obce a o majetkoprávních úkonech. Zasedání zastupitelstva je veřejné a musí se konat nejméně jednou za tři měsíce. Je zpravidla svoláváno a řízeno starostou a o každém zasedání musí být proveden zápis. Zasedání musí být předsedajícím ukončeno, pokud není přítomna nadpoloviční většina

členů zastupitelstva. V takovém případě se musí náhradní zasedání zastupitelstva konat 15 dnů od ukončení původního zasedání (Čmejrek, 2008, s. 37).

Zastupitelstvo obce je voleno občany, má jejich přímý mandát. Volí ze svých řad starostu obce a přenáší na něj svou legitimitu získanou od voličů. Kromě starosty zastupitelstvo volí také místostarosty a další členy rady obce a má právo je odvolávat z funkce. K právům zastupitelstva patří vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti. V případě, že v obci není volena rada obce, vydává zastupitelstvo obce také nařízení obce (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 42).

Výkonným orgánem obce v samostatné působnosti je rada obce. V rámci přenesené působnosti rada může rozhodovat, ale jen tehdy, dovolí-li jí to zákon. Rada obce je tvořena starostou obce, místostarostou a dalšími členy rady obce, jež jsou voleni z řad zastupitelstva. Rada musí mít minimálně pět členů, maximálně jedenáct. Počet členů musí být vždy lichý a nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. V obci, která má méně než patnáctičlenné zastupitelstvo, není rada obce volena. V tom případě vykonává její pravomoci starosta obce, nestanoví-li zákon jinak. Klesne-li počet členů rady pod minimální hranici, přebírá pravomoci rady zastupitelstvo, které je může zčásti nebo zcela přenést na starostu obce. Ke stejnému stavu dochází v případě, kdy počet členů zastupitelstva klesne pod jedenáct a místa nejsou doplněna náhradníky. Přesáhne-li počet členů rady třetinu počtu členů zastupitelstva, ale počet členů zastupitelstva neklesne pod jedenáct, rada nadále vykonává své pravomoci.

Rada obce je výkonným orgánem a zabezpečuje tedy plnění usnesení, která byla přijata zastupitelstvem obce. Dále připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva, vydává nařízení obce, stanovuje celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce a vykonává další činnosti, které jsou jí vyhrazeny zákonem. Schůze rady jsou neveřejné a jsou konány dle potřeby, časová délka mezi jednotlivými schůzemi není stanovena zákonem (§ 99-102a zákona č. 128/2000 Sb.).

Starosta představuje orgán, který zastupuje obec navenek. Je volen zastupitelstvem z řad jeho členů a za výkon své funkce je mu odpovědný. Podmínkou pro představitele postu starosty je, že musí být občanem České republiky. Stejná podmínka se vztahuje i k místostarostům. Starosta může jmenovat i odvolávat tajemníka obecního úřadu, ale pouze se souhlasem ředitele krajského úřadu. Do náplně práce starosty obce patří například odpovědnost za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní

rok, plnění funkce zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce a stanovení jejich platu, informování veřejnosti o činnosti obce atd. Úplný výčet pravomocí starosty obce je uveden v zákoně 128/2000 Sb., o obcích.

Starosta je zastupován místostarostou. Zastupitelstvo má možnost zvolit více než jednoho místostarostu a může jim svěřit některé úkoly. Starosta i místostarosta podepisují právní předpisy obce. Starosta svolává a obvykle i řídí zasedání zastupitelstva a podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady obce (§ 103-108 zákona č. 128/2000 Sb.). Funkcí starosty a problematikou s tím spojenou se podrobněji zabývá kapitola 1.3 této práce.

Obecní úřad tvoří starosta obce, místostarosta a tajemník obecního úřadu, pokud je jeho funkce v obci zřízena. Povinně je funkce tajemníka zřizována v obcích II. a III. stupně, v obcích I. stupně povinnost zřídit funkci tajemníka není. Tajemník je odpovědný starostovi obce za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i v přenesené působnosti obce. Pokud funkce tajemníka zřízena není, plní jeho pravomoci starosta obce. Obecní úřad má povinnost plnit úkoly z oblasti samostatné působnosti, které mu jsou uloženy zastupitelstvem nebo radou, a pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti. V oblasti přenesené působnosti vykonává státní správu. Všechny písemnosti, které obecní úřad vyhotoví v samostatné působnosti, se v záhlaví označují slovem „obec“ („město“, „městys“) a všechny písemnosti, které obecní úřad vyhotoví v přenesené působnosti, se v záhlaví označují slovem „obecní úřad“ (§ 109-111 zákona č. 128/2000 Sb.).

Zastupitelstvo i rada obce mohou zřizovat své vlastní iniciativní a kontrolní orgány. Zastupitelstvo zřizuje výbory, které mu jsou ze své činnosti odpovědné. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva, pokud se nejedná o osadní výbor. V případě osadních výborů určuje všechny členy a předsedu výboru zastupitelstvo obce z řad občanů obce. Počet členů výboru musí být lichý. Výbor má právo vydávat usnesení, které je platné v případě, že vysloví souhlas nadpoloviční většina jeho členů.

Zastupitelstvo musí povinně zřizovat výbor finanční a kontrolní. Členy těchto výborů nemohou být starosta, místostarosta, tajemník a osoby, které pracují s rozpočtem a účetnictvím obce. Zastupitelstvo má povinnost zřídit výbor pro národnostní menšiny, a to v případě, že na území obce žije alespoň 10% občanů jiné národnosti.

Rada obce zřizuje komise, které jí jsou ze své činnosti odpovědné. V případě, že je komisi svěřen výkon přenesené působnosti, je za výkon v této oblasti odpovědná starostovi

obce. Náměty komise předkládá radě. Předseda rady musí prokázat znalosti z oblasti přenesené působnosti, a to v rozsahu, který je komisi svěřen (§ 117-122 zákona č. 128/2000 Sb.).

3.2 LOKÁLNÍ DEMOKRACIE

Výraz demokracie se vyvinul z termínu demokratia, jež má svůj původ ve starověkém Řecku. Slovo demokratia je složeno ze dvou slov – demos (lid) a kratos (vláda). Demokracie tedy ve svém nejzákladnějším významu znamená vládu lidu. Jednoduchá definice ale vyvolává hned několik otázek. Kdo tvoří lid? Jakým způsobem lid vládne či se podílí na vládě? V jakém smyslu je použit pojem vláda? Zasahuje jen do veřejného nebo i do soukromého života občanů? Co je povinností občana? Musí občan poslouchat vládu lidu? Nejen tyto otázky jsou důvodem pro nevysvětlitelnost slova demokracie jedním slovem či jednou větou (Giddens, 1999, s. 339).

Demokracie je způsob vlády a politického rozhodování. Má několik zásadních výhod oproti jiným formám vlády. V demokratických zřízeních mají občané zajištěna základní práva, je jim poskytován široký rozsah osobní svobody a jsou chráněny jejich zájmy. Demokracie zabraňuje vládě krutých autokratů a válečným konfliktům mezi demokratickými zeměmi. Díky demokratickému vládnutí mohou země dosahovat vysokého stupně politické rovnosti. Demokracie není zcela dokonalou formou vlády a má i své vady, ale v současnosti je považována za nejvhodnější a nejrozumnější způsob uspořádání poměrů ve společnosti (Dahl, 2001, s. 58).

3.2.1 Tři demokratické transformace

Vývoj demokracie lze podle významného politologa Roberta Dahla (2001, s. 95-98) rozčlenit na tři nejvýznamnější etapy. První demokratická transformace je spojena se vznikem přímé demokracie. Poprvé se myšlenka demokracie objevila v 5. století př. n. l. ve starověkém Řecku, přesněji v městských státech starověkého Řecka. V té době byla demokracie vázána na poměrně malý politický prostor, ve kterém žily malé komunity lidí. Jedinou známou a uznávanou formou demokracie byla demokracie přímá. V Řecku se zrodila prvotní forma demokracie, která byla založena na shromáždění všech občanů. Druhá demokratická transformace je spojena se vznikem jiné formy demokracie, kterou je demokracie zastupitelská. Myšlenka zastupitelské demokracie se začíná objevovat na počátku novověku a demokratickými reformátory je považována za nový velkolepý

vynález demokracie nového druhu. Principem zastupitelské demokracie je zprostředkování mezi politikou a občany, kteří si volí své zástupce. Vzhledem ke zvětšujícímu se území a zvyšujícímu se počtu lidí v územích již nemohl být princip přímé demokracie uplatňován, a proto došlo k rozvinutí principu demokracie zastupitelské. Třetí demokratická transformace spočívá dle Roberta Dahla v globálním rozšíření zastupitelské demokracie. V současnosti třetí transformace probíhá, počet demokratických států na světě se zvyšuje. V osmdesátých letech na světě existovalo přibližně jen 40 demokratických států, dnes jich je na 120. K růstu počtu států s demokratickým zřízením přispěl v největší míře rozpad Sovětského svazu. Na území bývalého východního bloku začaly vznikat tzv. nové demokracie. Dahlovu koncepci demokratických transformací popisuje Jaroslav Čmejrek a kol. (2010, s. 9-11) a tuto problematiku dále rozebírá.

S rozšiřujícím se počtem demokracií ve světě na konci 20. století se ale také začaly objevovat názory, které hovořily o krizi demokracie. Byla spatřována především v nízké a upadající politické participaci občanů a v nízké funkčnosti demokratického procesu. Ukázalo se, že kvalitu demokracie může ovlivnit rostoucí počet demokratických států. Kvantita může nepříznivě ovlivnit kvalitu (Čmejrek, 2008, s. 25).

3.2.2 Formy demokracie

Demokracie má dvě základní formy. Jedná se o demokracii přímou a o demokracii zastupitelskou. Přímá demokracie je prvotní demokracie, jež se vyvinula ve starověkém Řecku. Nejvýznamnější demokracií byla athénská, která je dodnes považována za vzor participační demokracie (Dahl, 2001, s. 17).

Princip přímé demokracie spočívá ve shromáždění všech občanů daného celku a v možnosti všech účastníků hlasovat. Největším kladem přímé demokracie je, že občané rozhodují o konkrétních záležitostech přímo. Každý jednotlivec má právo na shromážděních diskutovat o záležitostech, které se mu zdají důležité, a po vyslechnutí názorů ostatních hlasovat dle vlastního rozhodnutí. Rozhodovací pravomoc není předávána na zástupce, kteří by mohli rozhodovat v zájmu vlastním, a ne v zájmu svých voličů. Klady přímé demokracie jsou ale zastíněny problémy s ní souvisejícími. Dobře fungující přímá demokracie závisí na rozloze politické jednotky a na počtu obyvatel v ní žijících. S rostoucím počtem obyvatel se přímá demokracie stává neuskutečnitelnou z důvodů prostorových a hlavně z důvodů časových. Byl by potřeba nepřiměřeně dlouhý časový interval, aby mohli vyjádřit svůj názor všichni účastníci shromáždění občanů. S růstem

občanského shromáždění rychle klesají možnosti účasti všech přítomných a počet aktivních účastníků je nízký. Aktivně se zapojující účastníci se tak stávají zástupci ostatních, není ovšem zajištěno, že jsou skutečnými reprezentanty mlčící většiny. Problémem přímé demokracie je také fakt, že všichni občané nemohou být odborně způsobilí ve všech záležitostech a nemohou se dostatečně orientovat ve všech problémech. Nemohou tedy vždy rozhodovat nejlepším způsobem (Dahl, 2001, s. 97-101).

Současná demokracie se již od přímé čili participativní formy odklonila a přešla k demokracii zastupitelské. Hlavním důvodem je, že v současnosti má politická práva vysoký počet obyvatel a není možné, aby se všichni aktivně podíleli na všech rozhodnutích. Nelze ale říci, že by se principy přímé demokracie vytratily úplně. Do konceptu zastupitelské demokracie jsou začleňovány některé principy přímé demokracie, jako je referendum či plebiscit. V referendech má každý občan daného celku právo vyjádřit svůj názor k danému problému prostřednictvím přímého hlasování. V případě plebiscitu se hlasování týká pouze problematiky území (Giddens, 1999, s. 340).

V České republice, na rozdíl od některých jiných postkomunistických zemí, až do současnosti neexistuje zákon o referendu na národní úrovni. Jediné referendum na celonárodní úrovni, které se v ČR konalo, bylo referendum o členství České republiky v Evropské unii. Referendum se konalo v červnu roku 2003 na základě zákona, který byl vytvořen výhradně pro jednu konkrétní příležitost, kterou byl právě vstup ČR do EU. Návrhy zákona o národním referendu byly politickými stranami v Poslanecké sněmovně předkládány v průběhu existence České republiky několikrát, ale vždy byly odmítnuty většinou parlamentu. Nicméně v ČR existuje legislativa, která umožňuje konání referend, a to na lokální úrovni. Legislativa byla přijata v období fungování Občanského Fóra, v době, kdy byl v politice kladen poměrně velký důraz na demokratizaci a lokální autonomii a politické strany, převážně na lokální úrovni, nebyly dostatečně rozvinuty. V roce 1990 byl přijat zákon o obcích, který byl novelizován v roce 2000. Obsahuje pravidla pro konání referenda, které musí být vypsáno, pokud dochází k rozdělení či sloučení obcí. Hlavní zákon o referendech na lokální úrovni byl přijat již v roce 1992, v roce 2004 však byl změněn zákonem o místním referendu. Tento zákon obsahuje pravidla pro konání místních referend ve všech oblastech. Překvapivě se žádné referendum dle původního zákona o referendech z roku 1992 nekonalo až do roku 2000 (Smith, 2011, s. 34).

Zastupitelská demokracie je založena na principu volby zástupců, kteří jsou voleni občany politické jednotky. Pravomoc rozhodování je tak přenesena z občanů na zvolené zástupce. Výhodou zastupitelské demokracie je možnost jejího využití i ve velkých politických jednotkách, kde žije hodně obyvatel. Moc většiny je přenesena na poměrně malou skupinu zástupců, která je schopna vzhledem ke své velikosti efektivně vést diskuzi a vydávat společná rozhodnutí. Zástupci ovšem reprezentují názory a pohledy většiny a existuje tak potenciální nebezpečí zneužití moci vůči menšině.

Nelze určit, jaká demokracie je lepší, či zda je jedna z nich spravedlivější nebo demokratičtější. Každá forma má své pro i proti a každá má své zastánce i odpůrce. Obě formy mají společný bod, kterým je problém občanské účasti na rozhodování. Dahl to vyjádřil tvrzením: „Čím více občanů tvoří určitou politickou jednotku, tím méně z nich se může přímo účastnit rozhodování orgánů státní moci a tím větší počet z nich musí tuto pravomoc delegovat na jiné lidi.“ Ani jedna forma v současné době nedokáže zajistit, aby se všichni občané mohli podílet na rozhodování stejnou měrou (Dahl, 2001, s. 102).

3.2.3 Přístupy k lokální demokracii

Lokální demokracie je demokracií v prostředí společenského rozhodování na nižších úrovních, než je úroveň státu. Každá demokratická země aplikuje formu vládnutí na lokální úrovni. Základním orgánem na nejnižší úrovni lokální demokracie (zpravidla obce) je obvykle volený orgán (v ČR zastupitelstvo obce), na vyšších úrovních jsou to orgány vyšších územně samosprávných celků – např. regionů, provincií a dalších nižších jednotek státu (v ČR krajů) (Dahl, 2001, s. 108).

Problematikou lokální politiky v ČR se zabývá celá řada autorů. Každý studuje lokální politiku z jiného úhlu pohledu a ne všichni používají stejné metodologické nástroje. Například Václav Bubeníček a Michal Kubálek (2010), Jana Vobecká a Tomáš Kostecký (2007) nebo Jiří Kabele (2003) dělají podrobné kvalitativní analýzy, ve kterých se zaměřují na dílčí aspekty komunální politiky. Vybrané aspekty jsou zkoumány do hloubky, ale pouze na omezeném počtu obcí. Sociologicky orientované šetření lokální politiky je typické pro výzkumnou činnost např. Josefa Bernarda (2011), Dana Ryšavého a Pavla Šaradína (2010) nebo Radima Perlína (2000). Jiní autoři, jako například Daniel Čermák a Jana Stachová (2008), Stanislav Balík (2009) či Jaroslav Čmejrek (2005), využívají dostupná sekundární statistická data, na základě kterých tvoří analýzy týkající se zejména volebního chování.

K lokální demokracii lze přistupovat ze dvou základních pohledů. Prvním z nich je normativní přístup nebo také normativní teorie lokální demokracie. Teoretická koncepce je popsána v knize *Democracy At the Local Level*, jejímž autorem je T. D. Sisk (2001, s. 12), Václavem Bubeníčkem a kol. (2010, s. 12) je dále tato koncepce rozebírána v publikaci *Demokracie v lokálním politickém prostoru*. Tento přístup pojímá lokální vládnutí ve dvou základních rovinách. Zaprvé chápe lokální demokracii jako instituce a orgány vlády na lokální úrovni, jako je zastupitelstvo, starosta, rada atd. Zadruhé je lokální demokracie chápána jako občanská společnost, její aktivity či organizace. Lokální demokracie může fungovat jedině tehdy, když se obě dvě roviny vzájemně ovlivňují a prolínají. Občanská společnost a představitelé vlády mezi sebou neustále posilují vztah, společně identifikují problémy a nalézají pro ně řešení. Lokální vláda je důležitou částí lokální demokracie, ale rozhodně ne jedinou.

Definice pojmu lokální demokracie vychází z obecného chápání demokratických procesů. Mezi ně se řadí volby, které se v pravidelných intervalech opakují. Jsou prostředkem, jenž mění držitele moci. Dále je to právo opozice a menšin na ovlivnění rozhodovacího procesu a možnost voličů měnit vlády. Demokracie znamená, že jsou respektována a chráněna základní občanská a politická práva. Někdy je do obecných demokratických procesů zařazováno i právo na osobní rozvoj a ekonomická a ekologická práva. K úplnému vyjádření pojmu lokální demokracie jen obecné demokratické procesy nestačí, a proto jsou k těmto procesům připojeny ještě klíčové pojmy. Mezi ně jsou řazeny pojmy „občanství a komunita“, které jsou odkazem na základní princip lokální demokracie, kterým je občanská participace. Občané obce mají možnost podílet se na rozhodovacím procesu. Tento princip je účinný, ale jedině tehdy, pokud občané dobře znají prostředí řešených problémů a jsou schopni o nich v nějaké míře rozhodovat. Tedy tehdy, pokud občané mají vyšší úroveň politické socializace. Dalším klíčovým pojmem je tedy „politická socializace“.

Další je „princip diskuze“, který vyjadřuje, že lokální demokracie neznamena pouze volby, prostřednictvím kterých občané vyjadřují politické názory a postoje. Tento princip říká, že důležitými prvky jsou také dialog, diskuze a debata o problémech v rámci komunity. Dobře fungující lokální demokracie musí být založena na oboustranném dialogu, který probíhá mezi občany a lokální vládou a v jeho rámci hledají obě strany kompromisní řešení a společně dělají klíčová rozhodnutí.

Posledními pojmy jsou „dobrá vláda a sociální prosperita“. Dobrá vláda je ta, která napomáhá a vytváří podmínky a prostředí pro zlepšování vztahů mezi občany. Jedině tam, kde mezi sebou mají občané dobré vztahy, může existovat soběstačná společnost, které není lhostejné, kdo a jak o ní rozhoduje. Proto je angažovanou společností, která se zapojuje do dění v obci. Rozumná společnost je základem pro rozvoj sociální prosperity celého společenství.

Z výše uvedeného vyplývá, že teorie, které se zabývají lokální demokracií, vycházejí z ideálů participativní demokracie. Ideál lokální demokracie založený na vzájemně se ovlivňujících čtyřech klíčových pojmech, klade největší důraz právě na občanskou participaci. Všechna pojetí lokální demokracie se zaměřují na zapojení všech občanů do místního politického procesu, každé pojetí ovšem na rozdílné úrovni a s trochu rozdílnou šíří. Lokální vláda ustanovená na základě voleb není jediným aktérem podílejícím se na moci. Orgány vlády jsou chápány spíše jako administrativní orgány, které k vydání rozhodnutí musejí mít konsenzus uvnitř celé komunity. Dalším důležitým aktérem jsou kromě lokální vlády i občané obce a rozhodovací proces tak dosahuje vysoké úrovně legitimacy. Krom toho je u občanů posilován pocit odpovědnosti za prosperitu a rozvoj celé obce (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 11-15).

Druhým přístupem k lokální demokracii je přístup deskriptivní. Tento přístup slouží k popisu povahy lokálních politik v různých prostředích. Nejčastěji je přístup používán ve studiích, které se lokální demokracií nezabývají přímo, ale používají pojem lokální demokracie k naznačení, že místní samospráva má demokratický charakter. Příkladem takové studie může jedna z prací M. Illnera (2006, s. 357), ve které autor popisuje argumenty pro a proti v otázce slučování obcí. Tuto problematiku probírá i z hlediska lokální demokracie. Posuzuje, jaký vliv má velikost obce na občanskou participaci a na kvalitu výkonu lokální vlády. Právě v tomto bodě se ukazuje rozdíl mezi normativním a deskriptivním přístupem k lokální demokracii. V práci M. Illnera není definován ideální model lokální demokracie, ale je zde popsána možná povaha lokální demokratické politiky. Při deskriptivním přístupu je posuzována vyváženost významu místních elit a občanské společnosti a její participace a na základě toho je určována podoba jednotlivých modelů lokální demokracie (Čmejrek, Bubeníček, Čopík, 2010, s. 15-17).

3.3 KOMPETENCE STAROSTY A DISKUZE O PŘÍMÉ VOLBĚ

3.3.1 Starosta a jeho pravomoci

Jak již bylo zmíněno výše, starosta je nejviditelnějším orgánem obce. Je volen zastupitelstvem z řad jeho členů absolutní většinou všech zastupitelů a za výkon své funkce je mu odpovědný. Podmínkou pro představitele postu starosty je, že musí být občanem České republiky. Stejná podmínka se vztahuje i k místostarostům. Starosta může jmenovat a odvolávat se souhlasem krajského úřadu tajemníka obecního úřadu. Do náplně práce starosty obce dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích patří:

- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- plní funkci zaměstnavatele vůči zaměstnancům obce a stanoví jejich plat, ale jen v případě, že v obci není zřízena funkce tajemníka obce; pokud není zřízena rada obce, jmenuje, odvolává a stanovuje plat vedoucím odboru,
- předává výkon přenesené působnosti v určitých věcech komisi (po projednání s ředitelem krajského úřadu),
- informuje veřejnost o činnosti obce,
- požaduje po policii spolupráci při zajišťování veřejného pořádku,
- zabezpečuje výkon přenesené působnosti, pokud obec nemá zřízenou funkci tajemníka,
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce, které mu jsou svěřeny radou obce,
- plní úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu,
- plní úkoly, které stanovuje zákon o obcích či jiné zvláštní zákony.

Starosta je zastupován místostarostou. Zastupitelstvo má možnost zvolit více než jednoho místostarostu a může jim svěřit některé úkoly. Pokud je starosta obce odvolán, nebo nemůže vykonávat svou funkci, pak je jeho funkce vykonávána místostarostou, který byl předem určen, až do zvolení nového starosty. Pokud z nějakého důvodu není místostarosta schopen vykonávat tuto funkci, je výkonem pravomoci starosty pověřen zastupitelstvem jeden z členů zastupitelstva. Starosta i místostarosta podepisují právní předpisy obce. Starosta svolává a obvykle i řídí zasedání zastupitelstva a rady

a podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva a zápis z jednání rady obce. Zákon umožňuje starostovi obce používat závěsný odznak, na němž je uprostřed vyobrazen velký státní znak a po obvodu odznaku je napsán název Česká republika. Odznak smí starosta používat jen při občanských obřadech a významných příležitostech. Kromě starosty mohou odznak užívat i jiní členové zastupitelstva, nebo tajemník obecního úřadu, a to v případech stanovených radou obce (§ 103-108 zákona č. 128/2000 Sb.). Například je snoubencům umožněno přednést prohlášení o uzavření manželství před starostou, místostarostou nebo pověřeným členem zastupitelstva obce.

Pravomoc starosty řídit a svolávat zasedání zastupitelstva a rady patří k potenciálně nejsilnější kompetenci starosty. Právě starosta má možnost určovat termín konání zasedání, agendu zasedání, pořadí jednotlivých bodů jednání atd. Všechny tyto možnosti, jež jsou starostovi dány zákonem, často předem rozhodují o výsledku jednání (Balík, 2009, s. 76). Mezi významné kompetence starosty lze řadit také možnost jmenovat tajemníka obecního úřadu a možnost pozastavit výkon usnesení rady obce, pokud se starosta domnívá, že je takovéto usnesení nesprávné. Ovšem v obou případech jsou pravomoci starosty omezeny. Tajemníka obecního úřadu starosta obce jmenovat může, ale pokud ho chce z nějakých důvodů odvolat, musí k tomu mít souhlas ředitele krajského úřadu. I v druhém případě není rozhodnutí závislé pouze na starostovi obce. Pokud starosta pozastaví výkon usnesení rady obce, musí tento krok předložit zastupitelstvu obce na nejbližším zasedání, a jen na zastupitelstvu pak záleží, jak v dané věci rozhodne. Zastupitelstvo může usnesení rady zrušit, ale také ho může povolit. Z výše popsaného vyplývá, že postavení starosty není z právního hlediska příliš silné. Starosta plní úkoly, které mu svěří rada či zastupitelstvo, a výkonná moc je vykonávána především prostřednictvím rady (Dančák, Hloušek, 2006, s. 252). Postavení starosty vystihuje úsloví „první mezi rovnými“. Starosta je na stejné úrovni jako ostatní zastupitelé – nemá oproti nim zvlášť výsadní postavení. Nedisponuje právem veta proti rozhodnutí zastupitelstva či rady, jeho hlas má stejnou váhu, jako hlas kteréhokoliv zastupitele a může být zastupitelstvem kdykoliv odvolán. Z právního hlediska je starosta především orgánem reprezentujícím obec navenek (Černochová, Perlýn, 2013).

3.3.2 Volba zastupitelstva obce

Starosta je volen členy zastupitelstva obce. Zastupitelstvo je voleno občany obce ve volbách na základě všeobecného, přímého, rovného volebního práva s tajným hlasováním (§ 2 zákona č. 491/2001 Sb.). Všeobecné volební právo zaručuje, že právo volit mají

všichni zletilí občané obce. Přímé volební právo zajišťuje, že volbu provádí volič přímo, nelze právo volit převést na jinou osobu. Rovné volební právo znamená, že každý volič disponuje pouze a právě jedním hlasem a každý hlas má stejnou váhu. Tajné hlasování zajišťuje, že po odevzdání hlasovacího lístku není možné spojit jednotlivé hlasy s původními voliči – není možné zpětně dohledat, koho který volič volil (zdroj: Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky, dostupné z: <http://www.psp.cz>).

Aktivním volebním právem, tedy právem volit, je vybaven každý občan, který alespoň v den voleb dosáhl věku osmnácti let. Věkové hranice může být dosaženo první nebo druhý den voleb. Další podmínkou aktivního volebního práva ve volbách do zastupitelstva je trvalý pobyt občana v obci. Překážky výkonu volebního práva jsou uvedeny v § 4 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb. U pasivního volebního práva, tedy u práva být volen, platí téměř stejné podmínky, jako u volebního práva aktivního. Výjimku tvoří volební oblasti, které nejsou městskými obvody nebo městskými částmi územně členěného statutárního města nebo městskými částmi hlavního města Prahy. V takovýchto oblastech nemusí občan splňovat podmínku trvalého pobytu na území obce (§ 4-5 zákona č. 491/2001 Sb.).

3.3.3 Orgány spravující obec ode dne voleb do zastupitelstva do zvolení nových obecních orgánů

Prvním dnem voleb do zastupitelstva zaniká mandát všem členům dosavadního zastupitelstva a toto zastupitelstvo zaniká. Se zánikem zastupitelstva zanikají i výbory zřizované zastupitelstvem. Obec má již nově zvolené zastupitelstvo, ale nemá nového starostu, místostarostu popřípadě radu obce. Do doby zvolení nových obecních orgánů je správa obce zajišťována původním starostou, místostarostou popřípadě radou obce. Jelikož rada obce spravuje obec až do doby zvolení nové rady obce (popřípadě do doby zvolení nového starosty, pokud v novém funkčním období nebude rada obce volena), v činnosti pokračují i komise zřizované radou. Činnost komisí je ukončena zvolením nové rady obce. Pravidlo se netýká komise, které byl svěřen výkon přenesené působnosti. Tato komise jako jediná pokračuje v činnosti i po zvolení nové rady obce (Furek, Urbánková, 2010, s. 10).

Původní starosta vykonává své povinnosti, které jsou určeny v § 103 zákona o obcích, a to v plném rozsahu, bez omezení. Také dosavadní místostarosta vykonává své povinnosti v plném rozsahu. Pokud měla obec v době před volbami místostarostů více, vykonávají všichni nadále své povinnosti a starostu zastupují dle stejných pravidel, která

platila před volbami. Rada nadále vykonává své pravomoci dle § 102a. V případě, že v novém období rada volena nebude, vykonává původní rada své pravomoci nadále až do zvolení nového starosty. V případě, že rada nebyla volena ani v původním období, jsou její povinnosti plněny původním starostou. Zvláštní situace pro radu v plnění povinností nastává tehdy, pokud soud vyhoví návrhu na neplatnost voleb nebo hlasování, nebo pokud volební komise neodevzdá zápis o průběhu a výsledku hlasování a ke zvolení zastupitelstva vůbec nedojde. V takovém případě se pravomoci rady rozšiřují dle § 102a odst. 2 až 4 zákona o obcích o pravomoc stanovit pravidla rozpočtového provizoria a pravomoc schvalovat rozpočtová opatření. Rozšířené pravomoci jsou radou vykonávány až do zvolení nového zastupitelstva. Pravomoci zastupitelstva dle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích nepřecházejí na starostu, místostarostu ani na radu obce. Pravomoci zastupitelstva dle výše uvedených paragrafů může vykonávat pouze a jen zastupitelstvo. Proto nelze vyhrazené pravomoci (např. vydávání obecně závazných vyhlášek, nabývání a převádění nemovitých věcí atd.) až do zvolení nového zastupitelstva realizovat (Furek, Urbánková, 2010, s. 11).

Původní starosta ve své funkci zůstává až do okamžiku, kdy nové zastupitelstvo zvolí nového starostu nebo alespoň místostarostu. V případě, že nový starosta na ustavujícím zasedání zastupitelstva zvolen není, a zároveň je zvolen nový místostarosta, přestává své pravomoci vykonávat jak původní místostarosta, tak také původní starosta. Povinnosti starosty v tom okamžiku přecházejí na nového místostarostu a post starosty zůstává až do zvolení nového starosty neobsazen. Pro původního místostarostu platí, že má povinnost plnit své povinnosti až do doby, kdy je zvolen nový místostarosta nebo starosta. V případě, že je v obci původních místostarostů více, plní své povinnosti do okamžiku zvolení starosty nebo alespoň jednoho místostarosty. Pokud dojde k situaci, že nové zastupitelstvo nezvolí nového místostarostu, ale zároveň zvolí nového starostu, přestává své dosavadní pravomoci vykonávat původní starosta i místostarosta (popřípadě místostarostové). Obec je pak spravována pouze novým starostou a post místostarosty zůstává neobsazen až do zvolení nového vykonavatele této funkce. Pokud dojde k situaci, kdy zastupitelstvo nezvolí nového starostu ani místostarostu, vykonávají své pravomoci původní starosta a místostarosta až do dalšího hlasování na zasedání zastupitelstva.

V obcích, ve kterých je volena rada, může dojít k situaci, kdy je zvolen nový starosta i místostarosta, ale ne nová rada. Aby nová rada mohla začít vykonávat své

pravomoci, musí být zvolena jako celek, což znamená, že musejí být zvoleni všichni členové nové rady. Pokud všichni členové nové rady zvolení nejsou, pokračuje ve své činnosti rada původní v původním složení, tedy i s původním starostou a místostarostou. Ti ale již jsou pouze v pozici běžných členů rady obce. Nový starosta a místostarosta nejsou členy původní rady (pokud není nový starosta či místostarosta zvolen z původních členů rady obce). Povinnosti starosty vůči radě jsou vykonávány novým starostou, který ji svolává a podepisuje zápisy z její schůze. Vedením schůze je však pověřen některý člen rady, kterého určí sama rada, protože nový starosta není členem rady a nemůže tedy schůzi řídit. To neplatí v případě, kdy je nový starosta zvolen z řad původní rady. Všichni členové rady, kteří jsou pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněni, mají právo na finanční odměnu, a to ode dne zvolení do funkce. Toto právo se vztahuje i na řádně zvolené členy nové rady v tom případě, že její členové své pravomoci prakticky vykonávat nemohou, protože nová rada nebyla zvolena jako celek a funkci rady tak plní stále rada původní. Pokud zastupitelstvo stanovilo finanční odměnu i neuvolněným členům rady, vztahuje se právo i na ně (Furek, Urbánková, 2010, s. 12).

Všichni členové dosavadních orgánů, které plní své povinnosti až do zvolení orgánů nových, nemohou na výkon své funkce rezignovat. Je tomu tak proto, že svou funkci vykonávají na základě zákonem stanovené povinnosti. Členové dosavadních orgánů nemohou být ani ze své funkce odvoláni. Zastupitelstvo například nemůže odvolat člena dosavadní rady. Zbavit se daného člena může jen tak, že zvolí novou radu s novými členy. Členové dosavadních orgánů mohou odmítnout nadále vykonávat své funkce jen v případě, že nové zastupitelstvo záměrně a dlouhodobě odmítá nové vedení obce zvolit.

Zákon ukládá dosavadním orgánům obce vykonávat své povinnosti v původním rozsahu. I tak by ale všichni členové těchto orgánů měli rozhodovat pouze o záležitostech, které nesnesou odkladu. Měli by se zabývat pouze nezbytnými činnostmi a závažnější rozhodnutí, která snesou odložení, by měli přenechat až nově zvoleným orgánům obce (Furek, Urbánková, 2010, s. 11).

3.3.4 Ustavující zasedání zastupitelstva obce

Ustavující zasedání zastupitelstva obce je prvním zasedáním zastupitelstva po volbách. Na tomto zasedání je obvykle zvolen starosta, místostarosta (místostarostové), popřípadě rada obce pokud je v obci volena. Ke zvolení uvedených orgánů ale dojít nemusí, zákon povinnost neukládá. Zákonem není ani určena lhůta, ve které by volba

nových orgánů obce musela proběhnout. Pro zvolení nových orgánů je pouze nutné, aby pro zvolení jednotlivých kandidátů byla nadpoloviční většina členů zastupitelstva. Zákon nikterak neupravuje vlastní průběh volby a její podoba je ponechána na uvážení zastupitelstva obce.

Ustavující zasedání zastupitelstva obce je svoláváno původním starostou obce, popřípadě místostarostou obce a musí být svoláno nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy uplyne zákonná lhůta pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb. Tato zákonná lhůta trvá 10 dnů a je počítána ode dne následujícího po dni, kdy Státní volební komise vyhlásí výsledky voleb. Návrh na neplatnost voleb musí být podán místně příslušnému krajskému soudu nejpozději v den uplynutí lhůty do 16 hodin. To, zda návrh na neplatnost voleb podán byl či ne, zjišťuje u příslušného krajského soudu dosavadní starosta obce, a to po uplynutí desátého dne od vyhlášení výsledků voleb Státní volební komisí.

V případě, že návrh na neplatnost voleb podán nebyl, je dosavadní starosta (případně místostarosta) povinen svolat ustavující zasedání do 15 dnů od uplynutí desetidenní lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb. Starosta má tedy na svolání ustavujícího zasedání celkem 25 dnů, přičemž prvních deset dnů musí čekat, zda nebude podán návrh na neplatnost voleb. Prvním dnem konání ustavujícího zasedání zastupitelstva může být až osmý den od uplynutí desetidenní lhůty, protože dle § 93 zákona o obcích je nutné, aby nejméně sedm dnů před konáním jakéhokoliv zasedání zastupitelstva byl záměr konání zasedání oznámen na úřední desce obecního úřadu. Z uvedených zákonných lhůt také vyplývá, že oznámení o konání ustavujícího zasedání zastupitelstva musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu nejpozději sedmý den po uplynutí lhůty pro podání návrhu na neplatnost voleb.

V případě, že návrh na neplatnost voleb podán byl, je nutno počkat na rozhodnutí soudu. Ten může rozhodnout dvojím způsobem. Buď návrhu vyhoví, nebo nevyhoví. Pokud soud návrhu nevyhoví, musí dosavadní starosta svolat ustavující zasedání zastupitelstva nejpozději do 15 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí soudu. Platnost § 93 zákona o obcích zůstává zachována, což znamená, že oznámení o zasedání musí být vyvěšeno na úřední desce obecního úřadu nejpozději sedmý den po dni nabytí právní moci rozhodnutí soudu. Pokud soud návrhu vyhoví, znamená to, že nové zastupitelstvo zvoleno nebylo a ustavující zasedání se tak nekoná. K nezvolení zastupitelstva dojde i v případě,

kdy volební komise neodevzdá zápis o průběhu a výsledku hlasování. I v tomto případě se ustavující zasedání zastupitelstva nekoná (Furek, Urbánková, 2010, s. 15-18).

Program ustavujícího zasedání je tvořen původní radou, popřípadě původním starostou, není-li rada v obci volena. Na ustavujícím zasedání nemusí být schválen nový jednací řád, protože nové zastupitelstvo je vázáno usneseními předcházejícího zastupitelstva až do doby, kdy tato usnesení změní či zruší. Zasedání je obvykle zahájeno původním starostou, který musí zjistit, zda je přítomna nadpoloviční většina členů zastupitelstva, je-li tedy zastupitelstvo usnášeníschopné. Po té následuje složení slibu členy zastupitelstva, jehož přesné znění je uvedeno v § 69 odst. 2 zákona o obcích. Každý člen potvrdí svůj slib podpisem na zvláštní listinu. Nejpozději do prvního zasedání zastupitelstva obdrží nově zvolení zastupitelé osvědčení o zvolení. Pokud původní starosta nepokračuje ve výkonu své funkce, musí obec předat novému vedení. Většinou je proveden zápis o předání, ve kterém jsou uvedeny předávané písemnosti, stav bankovního účtu a částka hotovosti v pokladně, stav majetku a další skutečnosti, které jsou oběma stranami považovány za důležité (Furek, Urbánková, 2010, s. 20).

3.3.5 Přímo volený starosta v zemích EU

Zavádění přímé volby starostů se v Evropě pozvolna rozšiřuje. Prozatím je ale výskyt přímé volby nerovnoměrný a často se s ním dá setkat v těch zemích, které již mají zavedenou přímou volbu prezidenta. Nejvíce se tento trend projevuje v postkomunistických zemích střední a východní Evropy, mezi které patří Slovinsko, Polsko, Slovensko, Chorvatsko, Rumunsko, Ukrajina, Bulharsko a Makedonie. V Maďarsku je také zavedena přímá volba starostů, ale na rozdíl od zmíněných zemí je prezident volen nepřímou volbou. Naopak v Litvě a v České republice je zavedena přímá volba prezidenta, ale starostové jsou voleni nepřímou. V evropských zemích s konstituční monarchií není přímá volba starostů tak častým jevem. Částečně se objevila v Norsku a v Anglii, naopak v Dánsku a ve Švédsku není přímá volba umožněna vůbec.

K zavedení přímé volby starostů vedly různé evropské země různé důvody a impulzy. V některých zemích byla přímá volba zavedena při změně politického systému, a tak nebylo přímé volbě na pozadí změny režimu věnováno příliš pozornosti. Mezi takové země patří nové německé spolkové země, Slovensko a Slovinsko. Často je také přímá volba starostů zaváděna převzetím z vyšší úrovně politického systému dané země (Polsko, Chorvatsko), převzetím z jiné kategorie obcí (Maďarsko), nebo z jiné části federace

(německé a rakouské spolkové země). Přímá volba je poměrně populární mezi voliči a političtí aktéři se snaží vyhovět přání voličů. Na tomto základě tak často prosadí zavedení přímé volby v dalších úrovních obcí či v dalších federacích. Dalším způsobem zavádění přímé volby starostů může být vědomá systémová změna místního politického systému. Například v Chorvatsku byla přímá volba zavedena na základě „přepolitizování“ místní samosprávy a v Itálii to byla reakce na neefektivitu a hlavně nestabilitu lokálního politického systému.

Pro to, aby v zemi byla úspěšně zavedena přímá volba starostů, musí existovat alespoň část politických aktérů, pro které je její zavedení nějakým způsobem výhodné. Většinou jsou to malé a často neparlamentní strany, které mohou zavedením přímé volby velkým stranám narušit pozici. Velké a zavedené strany by totiž se zavedením přímé volby přišly o možnost zvolit si vlastního starostu a došlo by k výraznému oslabení jejich vlivu. Zavádění přímé volby je jednodušší v těch zemích, které mají větší počet malých obcí. V malých obcích se totiž etablované strany prakticky nevyskytují (Jüptner, 2012, s. 234-236).

3.3.6 Přímá volba starostů v České republice

Přímá volba starostů v obcích České republiky je v Parlamentu ČR přibližně od roku 2010 poměrně diskutovaným tématem. Před rokem 2010 bylo téma přímé volby otevíráno pouze malými neparlamentními politickými stranami, které se často setkávaly s prakticky nulovou odezvou parlamentních stran. Návrhy na zavedení přímé volby se objevily v Poslanecké sněmovně pouze dvakrát, a to při projednávání zákona o obcích v roce 2000 a při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev v roce 2001 (Dančák, Hloušek, 2006, s. 252). Ačkoli se téma přímé volby starostů stalo po roce 2010 více diskutovaným, věnuje se této problematice jen málo autorů ve velmi malém počtu článků, které jsou uváděny v odborných časopisech. Odborná literatura se více zabývá problematikou rolí a postojů českých starostů či se na starosty zaměřuje jako na politické aktéry. Mezi autory, kteří se v současné době tématem přímé volby starostů zabývají, patří Petr Jüptner. Přímou volbou se zabývá poměrně do hloubky a nahlíží na danou problematiku z různých úhlů pohledu. Ve svých článcích se například zabývá příčinami, důvody a následnými dopady zavádění přímé volby starostů v evropských zemích. Dále popisuje probíhající českou diskuzi na toto téma, její počátky a možné závěry a zasazuje ji do kontextu vývoje v evropských zemích. Rozebírá parametry a podobu diskutovaného

modelu přímé volby v České republice, zdroje modelu, ale také rizika a úskalí a také klady a výhody implementace modelu (Jüptner, 2012, s. 232).

Petr Jüptner dělí českou diskuzi o přímé volbě starostů do tří časových úseků. Prvním úsekem je „fáze bez diskuze“, která časově trvala do roku 2006. Do tohoto roku se téma přímé volby prakticky nevyskytovalo. Jen občas vyjádřily podporu zavedení přímé volby malé, často neparlamentní strany, které ovšem nebyly dostatečně silné a nepodařilo se jim donutit silné parlamentní strany, aby se přímou volbou zabývaly. Významné parlamentní strany sice do té doby nikdy aktivně přímou volbu nepodpořily a ani neučinily kroky, které by vedly k jejímu zavedení, ale ani se proti přímé volbě aktivně nepostavily. Důvodem je patrně dlouhodobá poměrně vysoká popularita přímých voleb u občanů (Jüptner, 2009, s. 307; Jüptner, 2012, s. 239).

Druhým časovým úsekem je „fáze diskuze“, trvající od roku 2006 do roku 2010. Fáze diskuze probíhala v období, kdy funkci předsedy vlády zastával Miroslav Topolánek. Cílem jeho vlády bylo otevřít diskuzi o přímé volbě a začít se všeobecně tímto tématem více zabývat. Proto bylo Ministerstvu vnitra v roce 2007 uloženo zpracovat srovnávací studii právních úprav přímé volby v zemích EU a vypracovat rozbor stávající právní úpravy volby starosty v ČR s ohledem na možnost volby přímé. Ministerstvem vnitra byl předložen materiál s názvem *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*, projednaný vládou na jaře roku 2009. Zpracování analýzy předcházela konference s názvem *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy* pořádaná Ministerstvem vnitra v létě roku 2008. V příspěvcích z konference převažovaly negativní postoje vůči zavedení přímé volby starostů v ČR a celkově bylo možné z příspěvků vyčíst, že téma přímé volby není příliš prioritní. Negativně se k problematice v příspěvcích konference vyjádřilo Ministerstvo vnitra a Svaz měst a obcí. Kladně se vyjádřilo pouze Sdružení místních samospráv ČR (Jüptner, 2012, s. 239).

Hlavním podkladovým materiálem Ministerstva vnitra k diskuzi o přímé volbě byla již výše zmiňovaná *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*. K tomuto dokumentu se podrobně vyjadřuje Petr Jüptner ve svém článku *Ministerská diskuze k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?*, ve kterém provádí obsahovou analýzu dokumentu a analýzu kontextu. Celkově se Petr Jüptner k materiálu ministerstva vyjadřuje skepticky a upozorňuje na značné nedostatky a chyby analýzy. Za jeden z nedostatků analýzy považuje fakt, že se její autoři nedostatečně věnovali

komparaci přímé volby v zemích EU. Seznam evropských zemí, které mají v nějaké míře zavedenou přímou volbu starosty, byl uveden v neaktuální podobě a ani systémy obecních pořádků v německých spolkových zemích nebyly uvedeny správně a aktuálně. Autoři analýzy se ve větší míře věnovali jen slovenskému modelu přímé volby starostů, což dle Jüptnera mohlo způsobit, že autoři neporozuměli širšímu spektru aspektů přímé volby. I v případě vymezování pravomocí starostů a způsobu jejich volby vycházeli autoři analýzy převážně ze slovenského modelu a upozorňovali na problém silného starosty v případě přímé volby. Naprosto opomenuli srovnání s modelem, který je zaveden například v německém Hesensku, kde starosta ani po zavedení přímé volby posílené kompetence nemá. Analýza se celkově k přímé volbě vyjadřuje velmi negativně a varuje před důsledky jejího zavedení v českém prostředí. Jüptner z toho vyvozuje, že záměrem politických aktérů nebylo vytvoření předpokladů pro zavedení přímé volby starostů, ale pouze otevření diskuze o přímé volbě. Druhou etapu lze tedy identifikovat opravdu pouze jako „fázi diskuze“ (Jüptner, 2009, s. 326).

Třetí etapa je dle Jüptnera „fází implementace“, začala v roce 2010 a stále trvá. Třetí fáze začala v období, kdy se předsedou vlády stal Petr Nečas. Cílem vlády bylo vytvořit novou důkladnou analýzu, na základě které by byly vytvořeny legislativní podmínky pro zavedení přímé volby starostů, a to již v komunálních volbách v roce 2014. Ministerstvo vnitra vytvořilo mezinárodní srovnávací studii, která byla vlastně jen novou verzí původní analýzy, zpracovanou v roce 2009. Nová analýza se svým obsahem od původní verze příliš nelišila. Většina pasáží z původní analýzy byla beze změny překopírována do analýzy nové, a to i s neaktuálním zpracováním německého modelu a také se seznamem zemí s přímou volbou, bez přímé volby či s kombinací obou typů voleb, ve kterém byly faktografické chyby. Zpracovatelé nové analýzy se vůbec neobtěžovali se sháněním aktuálních informací a dat. Na rozdíl od původní verze ale nová analýza obsahuje část, ve které je zpracována přímá volba starostů v Polsku, a část, která se zabývá postavením nepřímo volených starostů ve Francii (Jüptner, 2012, s. 239). Příklad z Francie je podle autorů analýzy uváděn jako příklad evropského státu, ve kterém je posíleno postavení starosty a jeho nezávislost na zastupitelstvu a není tak učiněno prostřednictvím přímé volby (MVČR, Analýza zavedení přímé volby starostů, s. 18). Kromě systémů volby starostů v Polsku a ve Francii obsahuje nová analýza oproti původní novou část, která se zabývá možnostmi implementace přímé volby starostů do českého

prostředí, a zcela odlišné jsou závěry analýzy. Původní analýza se k přímé volbě vyjadřovala negativně, její zavedení nedoporučovala a navrhovala odstranit problémy v modelu stávajícím. Nová analýza přímou volbu nevylučuje, ale rozhodnutí o jejím zavedení či nezavedení přenechává politickým aktérům. Vláda Petra Nečase nechala po vyhotovení nové analýzy zpracovat věcný záměr ústavní novely, jež by měla připravit legislativní podmínky pro přímou volbu starostů v ČR. Věcný záměr byl vládou také schválen (Jüptner, 2012, s. 240).

V únoru roku 2013 však došlo ke změnám a vláda na svém zasedání vypustila z Plánu legislativních prací vlády na rok 2013 úkol pro Ministerstvo vnitra, dle kterého mělo dané ministerstvo předložit návrh ústavního zákona, kterým by byla změněna Ústava a návrh zákona, kterým by se změnil zákon o obcích. Ministerstvem vnitra bylo totiž vládě doporučeno, aby s ohledem na věcnou i časovou náročnost legislativního procesu, přehodnotila úkoly týkající se přímé volby starostů. Nejprve je dle Ministerstva vnitra vhodné vyhodnotit zkušenosti z přímé volby prezidenta a přijmout nový volební zákon. Vláda tedy úkoly Ministerstva vnitra k přímé volbě zrušila a Ministerstvo vnitra tak v únoru roku 2013 ukončilo práce na legislativních návrzích na zavedení přímé volby starostů v ČR (zdroj: Ministerstvo vnitra České republiky, dostupné z: <http://www.mvcr.cz>). Starostové budou tedy i ve volbách do zastupitelstev v roce 2014 voleni dosavadním způsobem. I přes to, že v současné době je zavedení přímé volby starostů odloženo a na legislativních návrzích se nepracuje, je možno stále mluvit o „fázi implementace“. Proces implementace je prozatím přerušen, ale může být novou vládou, která bude jmenována na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konaných v říjnu roku 2013, obnoven.

Vládou Petra Nečase byly původně navrženy dvě varianty modelů přímé volby starostů. První model byl založen na počtu obyvatel žijícím v jednotlivých obcích. Přímě volený starosta měl být volen v těch obcích, ve kterých žije maximálně 1500 obyvatel, přičemž údaje o počtu žijících obyvatel v obci by se vždy vztahovaly k 1. lednu v roce voleb. Jednalo by se o model s pevným vymezením malých obcí. Druhý navržený model umožňoval přímou volbu starosty těm obcím, ve kterých není volena rada. Jednalo by se tedy o fakultativní model přímé volby, protože obce do 10 000 obyvatel by si mohly určit buď takový počet zastupitelů obce, při kterém rada volena být nemůže, nebo takový počet zastupitelů, při kterém rada naopak volena být musí. Tato možnost je obcím dána

zákonem. Dle druhého modelu by tedy starosta mohl být volen přímo v těch obcích, které mají maximálně 10 000 obyvatel. V obcích, které tento limit překračují, by byl starosta volen nadále zastupitelstvem. Druhý model byl v různých podkladových materiálech preferován více než model první, ale v rámci diskuze se zákonodárci začali více přiklánět k prvnímu modelu (Jüptner, 2012, s. 240).

V navrhovaných modelech přímé volby bylo počítáno se silnou pozicí starosty, který by získal vlastní silné exekutivní kompetence. Přímě volený starosta by měl své dosavadní pravomoci doplněné o současné pravomoci rady. S posílením starostovských pravomocí počítala již první analýza Ministerstva vnitra z roku 2009. Ani jedna analýza nepočítala s tím, že by byl zachován současný exekutivní model. V nových modelech byly parametry navrženy tak, aby nemohla být slučitelná funkce starosty s funkcí člena zastupitelstva. Místostarostové by byli jmenováni starostou z řad zastupitelstva, přičemž výběr potenciálních místostarostů by závisel jen na starostově uvážení - k jmenování by starosta nepotřeboval souhlas zastupitelstva. Starosta by zpravidla vedl jednání zastupitelstva, čímž by byl posílen omezený kontakt obou institucí. Volby do zastupitelstva a volby starosty by se dle navrhovaných modelů konaly ve stejném termínu. O systému volby starostů byly vedeny dlouhé debaty. Byl navrhován jednokolový většinový systém využívaný v obcích na Slovensku a dvoukolový většinový systém. Objevil se i návrh na kombinaci obou systémů, kdy měl být levnější jednokolový systém aplikován v malých obcích a dvoukolový systém s požadavkem absolutní většiny ve větších obcích. V analýze Nečasovy vlády byl nakonec vzhledem k nákladům, srozumitelnosti pro občany a organizační jednoduchosti doporučován jednokolový systém s relativní většinou (Jüptner, 2012, s. 241).

Navrhovaný model pro české obce byl velmi podobný modelu slovenskému. Může to být dáno tím, že ve vládních analýzách byl vždy silně prezentován právě slovenský model a předpokládané dopady a argumenty pro a proti zavedení přímé volby se k němu často vztahovaly. Je otázkou, zda v rámci zahraniční komparace bylo zaměření se převážně na slovenský model tou nejlepší volbou. Slovenský model je totiž ve svých volebních aspektech mezi evropskými zeměmi se zavedenou přímou volbou ojedinělý a příliš neodpovídá tradicím českého systému. Podle Jüptnera jim daleko více odpovídá například rakouský model přímé volby, v němž pravomoci starosty nebyly příliš posíleny a tradiční kolektivní exekutiva nebyla odstraněna. V analýze ale rakouský model zahrnut nebyl.

Navrhovaný český model však nebyl inspirován ve všech částech slovenským modelem. Jüptner uvádí, že to bylo většinou v těch částech, které by naopak slovenským modelem inspirovány být měly. Například na Slovensku může rada působit jako výbor zastupitelstva a poradní orgán starosty a jmenované místostarosty musí starostovi schválit zastupitelstvo. Český model s těmito parametry nepočítal, což s jednokolovým většinovým systémem a s oddělením starosty od zastupitelstva mohlo rozšiřovat rizika spojená s možností, že by starosta a zastupitelstvo byli z názorově odlišné volební strany. Vládní záměry přitom chtěly tato rizika v co největší míře omezit (Jüptner, 2012, s. 243).

4 VLASTNÍ PRÁCE

4.1 CHARAKTERISTIKA OBCE MOŘINA

Obec Mořina leží ve Středočeském kraji přibližně 30 km od Prahy, v okrese Beroun. Při použití jednotek NUTS (nomenklatura územně statistických jednotek) je obec zařazena do NUTS I - Česká republika, NUTS II - region soudržnosti Střední Čechy, NUTS III - Středočeský kraj, LAU I - okres Beroun, LAU II - obec Mořina. Obec se skládá ze tří částí, kterými jsou Mořina, Dolní Roblín a Trněný Újezd. Obec Mořina je obcí I. stupně a spadá do správního obvodu města Berouna. Obec Beroun je obcí III. stupně, tedy obcí s rozšířenou působností (zdroj: Elektronický portál územních samospráv, dostupné z: <http://www.epusa.cz>). Obec Mořina se rozkládá na ploše téměř 983 ha, v 355 metrech nad mořem, v Chráněné krajinné oblasti Český kras. Okolí obce patří do Národní přírodní rezervace Karlštejn, což z něj činí území turisticky atraktivní. Od známého a turisticky vyhledávaného hradu Karlštejn je obec Mořina vzdálena přibližně čtyři kilometry.

V prostoru je obec Mořina lokalizovaná mezi město Prahu a město Beroun. Od obou měst ji dělí vzdálenost do 30 kilometrů. Obyvatelé obce mohou využívat venkovského prostředí, které poskytuje volnou přírodu, a zároveň mají poměrně blízko do měst, jejichž funkcí mohou využívat.

4.1.1 Historie obce

První písemné zmínky o obci se objevují již v polovině 14. století. V této době byl českým králem Karel IV. První poznámky o obci byly písemně zaznamenány patrně proto, že právě roku 1348 byla zahájena stavba hradu Karlštejna a od vsi Mořina vedla k hradu hlavní příjezdová cesta. Mořina sloužila také jako místo k bydlení pro některé dělníky a řemeslníky, kteří se podíleli na stavbě hradu. Majitelem jednoho z bohatých mořinských statků byl svého času i Mistr Theodorik - autor výzdoby kaple Svatého kříže, nejposvátnějšího místa na hradě Karlštejně. Obec sehrála svou roli i za husitských válek. Místní obyvatelé byli pěstiteli a výrobci produktů, které byly při obléhání hradu dodávány posádce (Venclík, 2000, s. 9).

Z novodobé historie je důležitým milníkem rok 1864. Tehdy byla v obci zřízena základní škola, ve které byla pouze jedna učebna a byt pro učitele. Roku 1877 bylo přistavěno první patro a výuka mohla probíhat ve třech třídách. Podobu, kterou má budova školy dnes, dostala mezi léty 1913 - 1915, kdy došlo k zvýšení počtu žáků (Venclík, 2000, s. 21).

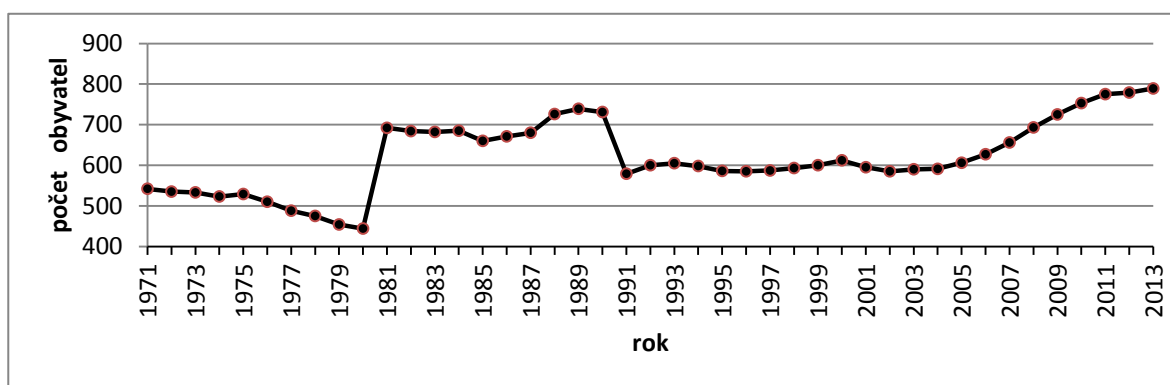
V roce 1887 byly od obce Mořina odkoupeny pozemky pro těžbu vápence. Až o čtyři roky později zde začala průmyslová těžba vápence, ke které získal povolení Gottfried Bächer v roce 1890. Vápenec je v místních dolech dobýván dodnes. Lomy jsou pod správou společnosti Lomy Mořina, spol. s r.o., která je vzhledem k množství ověřených zásob vysokoprocentního vápence v místních lomech a k rozsahu současné produkce, poměrně významnou těžební společností v Čechách (Krotíl, Fryhauf, Dezort a kol., 2001, s. 24).

Neslavně se do historie zapsal místní lom, dříve nazývaný Mexiko, dnes Trestanecký lom. V letech 1949 - 1953 sem bylo posláno na nucené práce kolem 1400 politických vězňů. Mnoho z nich mělo kvůli nelidskému zacházení, těžké fyzické práci, špatné stravě a bydlení trvalé zdravotní problémy a mnoho z nich v tomto lomu přišlo o život. V roce 2001 byl u Trestaneckého lomu odhalen pomník politickým vězňům.

4.1.2 Demografická charakteristika obce

V současné době je v obci hlášeno k trvalému pobytu 789 lidí (k 1.1.2013). Z daného počtu je 390 mužů a 399 žen. Lze tedy konstatovat, že obyvatelstvo obce je dle pohlaví rovnoměrně vyvážené. Následující graf zobrazuje vývoj počtu obyvatel v jednotlivých letech od roku 1971 do současnosti.

Graf 1 Vývoj počtu obyvatel v obci Mořina v letech 1971-2013 (stavy vždy k 1.1.)



Zdroj: Český statistický úřad, dostupné z: <http://www.czso.cz>, vlastní zpracování

Z grafu je patrné, že v průběhu sledovaných let došlo k prudkému nárůstu počtu obyvatel a později naopak k prudkému úbytku obyvatel. Prudký nárůst obyvatel lze zaznamenat v roce 1980, a to celkem o 248 obyvatel. Nárůst byl způsoben přidružením dvou tehdy samostatných obcí k obci Mořina - jednalo se o Trněný Újezd a Mořinku. Naopak k prudkému snížení počtu obyvatel došlo v roce 1990, což bylo způsobeno odtržením obce Mořinka, která se po revoluci opět osamostatnila. Počet obyvatel se však snížil o menší počet lidí (o 152), než původně v roce 1980 narostl. Bylo to dáno tím, že Trněný Újezd možnosti obnovit svou samostatnost po revoluci nevyužil a zůstal částí obce Mořina.

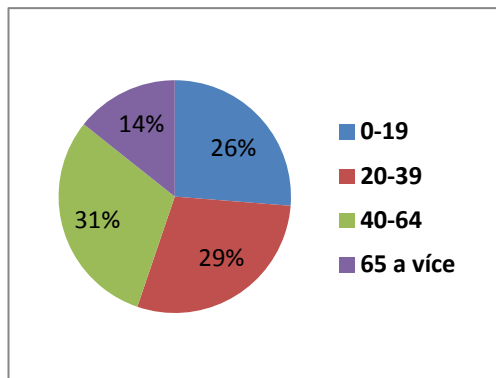
Mezi roky 1971 a 1980 se počet obyvatel obce neustále snižoval. Za 10 let obec ztratila kolem 100 obyvatel, tedy pětinu počtu obyvatel z roku 1971. Při bližším zkoumání statistických údajů o obyvatelstvu obce bylo zjištěno, že v popisovaných deseti letech byl migrační i přirozený přírůstek obyvatelstva téměř vždy záporný. K úbytku docházelo jak kvůli vystěhovávání lidí z obce, tak kvůli vyššímu počtu zemřelých nad narozenými.

Od roku 1991 až do roku 2001 byl vývoj počtu obyvatel rovnoměrný a nedocházelo k velkým změnám. V roce 2002 se však situace změnila, protože od tohoto roku počet obyvatel v obci neustále roste. Za posledních 10 let se zvýšil o čtvrtinu. Ze statistických údajů vyplývá, že hodnota migračního i přirozeného přírůstku byla kladná, i když zvýšení počtu obyvatel vyvolal především přírůstek migrační. Na kladném migračním přírůstku se značnou měrou podílí blízkost Prahy a současný trend stěhování lidí z měst do přilehlých menších obcí. Trend vystěhovávání z Prahy se dotýká i obce Mořina, kam se stěhují především mladé páry, které obvykle plánují brzké založení rodiny. Lze tedy říci, že blízkost Prahy má kromě přírůstku migračního vliv také na přírůstek přirozený.

Průměrný věk obyvatel v obci je 38,2 let, což je ve srovnání s průměrným věkem obyvatel v celé ČR nižší hodnota. Průměrný věk obyvatel v ČR je 41,3 let. Data o vývoji průměrného věku obyvatel obce Mořina za jednotlivé roky nejsou k dispozici, a tudíž nelze vyhodnotit, zda se průměrný věk obyvatel obce zvyšuje či zmenšuje. Celorepublikově se průměrný věk obyvatel neustále zvyšuje.

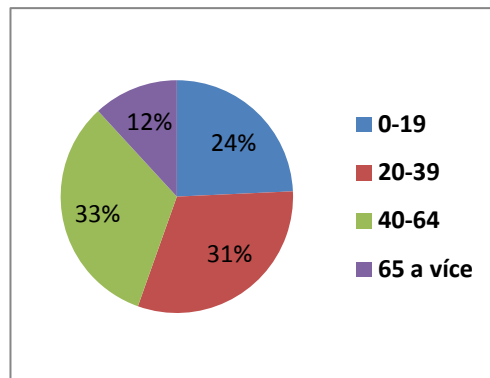
Následující grafy zobrazují věkovou strukturu obyvatelstva obce za rok 2001 a za rok 2011.

Graf 3 Věková struktura obyvatel (2001)



Zdroj: Český statistický úřad, dostupné z: <http://www.czso.cz>, vlastní zpracování

Graf 2 Věková struktura obyvatel (2011)

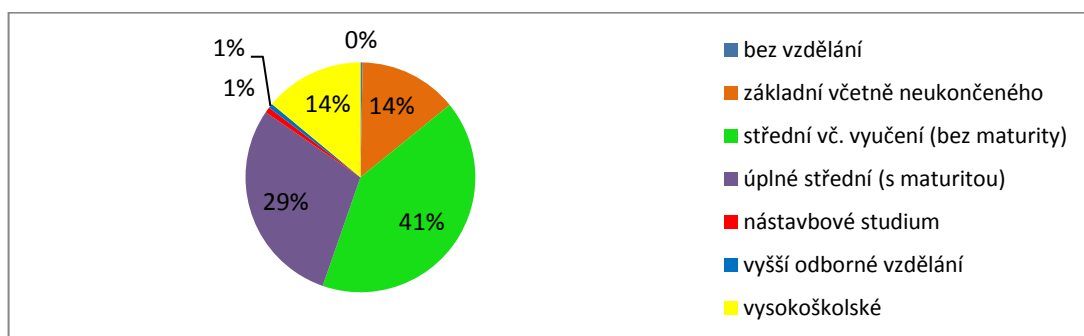


Zdroj: Český statistický úřad, dostupné z: <http://www.czso.cz>, vlastní zpracování

Věková struktura obyvatelstva v roce 2011 se oproti roku 2001 příliš nezměnila. Procentuální pokles obyvatel nastal u věkové skupiny 0-19 let a 65 a více let. Naopak procentuální nárůst nastal u zbylých dvou věkových skupin 20-39 let a 40-64 let. Na zvýšení počtu obyvatel ve věkových skupinách od 20 do 64 let mají významný vliv nově přistěhovalí, jejichž věk se nejčastěji pohybuje od 20 do 39 let.

Vzdělanostní struktura obyvatelstva (ve věku 15 a více let) v obci je známá z posledního sčítání lidí, domů a bytů, které proběhlo v roce 2011. O vzdělanostní struktuře vypovídá graf 4.

Graf 4 Obyvatelstvo dle nejvyššího dosaženého vzdělání (2011)



Zdroj: Český statistický úřad, dostupné z: <http://www.czso.cz>, vlastní zpracování

Nejpočetnější skupinou obyvatel jsou lidé se středním vzděláním bez maturity, druhou nejpočetnější skupinou jsou lidé s úplným středním vzděláním s maturitou. Vysokoškolsky vzdělaných lidí žije v obci 14%. Zastoupení občanů obce Mořina

v jednotlivých kategoriích dosaženého vzdělání je prakticky stejné jako na úrovni České republiky, jen kategorie střední vzdělání bez maturity je v obci zastoupena vyšším procentem občanů.

4.1.3 Socioekonomická charakteristika obce

Ukazatel míry registrované nezaměstnanosti² v obcích je na Integrovaném portálu Ministerstva práce a sociálních věcí dohledatelný pouze do roku 2011. Míra registrované nezaměstnanosti v obci Mořina byla v prosinci roku 2011 ve výši 6,4%. Ve stejném období byla míra registrované nezaměstnanosti v okrese Beroun jen o tři desetiny procenta vyšší a dle Českého statistického úřadu byla míra registrované nezaměstnanosti za celou Českou republiku 8,6 %. Dle uvedených dat lze konstatovat, že v obci Mořina byla ke konci roku 2011 podprůměrná míra nezaměstnanosti oproti ČR jako celku. Od roku 2013 přešlo Ministerstvo práce a sociálních věcí na nový ukazatel registrované nezaměstnanosti v ČR s názvem Podíl nezaměstnaných osob³. Tento údaj není srovnatelný s původně používaným ukazatelem registrované nezaměstnanosti a v současnosti není dohledatelný za obce. Nejmenší jednotkou, za kterou je tento údaj udáván, je okres. V prosinci roku 2013 byl podíl nezaměstnaných osob v okrese Beroun ve výši 6,8%, za ČR byl tento údaj ve výši 8,2%. Nezaměstnanost v obci není příliš vysoká. Pracovní příležitosti nabízejí občanům obce dva na obecní poměry velké podniky, kterými jsou Zemědělské družstvo Mořina (cca 100 zaměstnanců) a společnost Lomy Mořina (cca 200 zaměstnanců). Velké množství obyvatel také využívá pracovních příležitostí v Praze, což je dáno její poměrně snadnou dostupností.

Obec je vezme-li se v úvahu její velikost, poměrně dobře občansky vybavená. Na území obce se nachází jedna základní škola, poskytující vzdělání žákům prvního stupně (1. až 5. třída), a jedna mateřská škola. Základní zdravotní péče je zajišťována praktickým lékařem pro dospělé, který má na území obce svou ordinaci. Kromě praktického lékaře provozuje na území obce svou ordinaci také stomatolog pro dospělé. Občanům je na území obce k dispozici veřejná knihovna v budově obecního úřadu, fotbalové hřiště s umělým osvětlením, hřiště s umělým povrchem na míčové hry a dětské hřiště. Dále je

² Míra registrované nezaměstnanosti vyjadřuje podíl všech dosažitelných uchazečů o zaměstnání k ekonomicky aktivním osobám (Holman, 2011, s. 278).

³ Podíl nezaměstnaných osob vyjadřuje podíl všech dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15-64 let ke všem obyvatelům ve stejném věku (zdroj: Integrovaný portál MPSV, dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/zmena_metodiky).

v obci pobočka České pošty, dva obchody s potravinami a jedna restaurace. V celé obci je veřejné osvětlení a funkční kanalizace s čističkou odpadních vod. Po celém území obce je veden plynovod a veřejný vodovod.

Veřejná doprava v obci je zajišťována prostřednictvím dvou linek příměstské autobusové dopravy v rámci tarifu Pražské integrované dopravy. Linky zajišťují spojení do Berouna, Prahy Zličín a do Řevnic, ze kterých je možno využít vlakové spojení do Prahy a Berouna. Občany obce je častěji než veřejná doprava využívána osobní automobilová doprava, což může být způsobeno nízkou četností autobusových spojů, nízkou spolehlivostí místní veřejné dopravy, ale také pohodlností některých občanů.

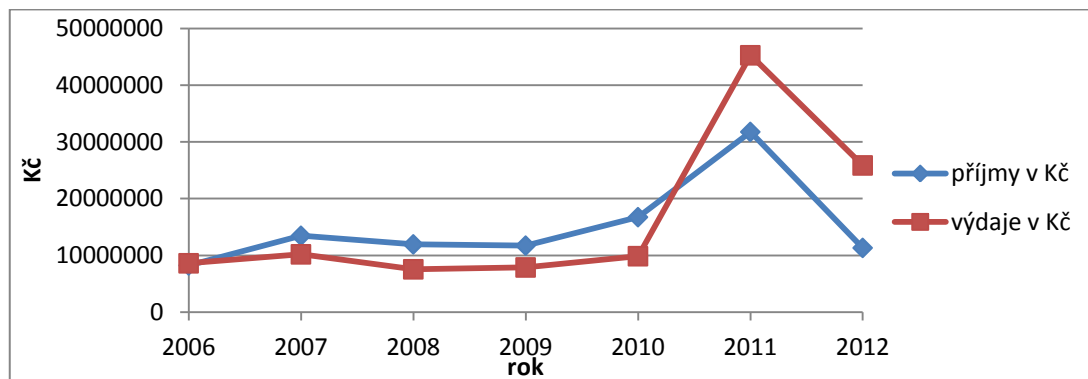
Obec Mořina leží v turisticky známé lokalitě v blízkosti hradu Karlštejna a známých vápencových lomů Malá a Velká Amerika. Je častou zastávkou pro mnohé turisty, kteří tudy procházejí. V obci se pravidelně konají tradiční akce, jako pálení čarodějnic, stavění májky, fotbalové zápasy místního fotbalového družstva či podzimní lampiónový průvod pro děti zakončený ohňostrojem. Na území obce působí několik dobrovolných sdružení a spolků. Patří mezi ně Spolek rybářů, Svaz zahrádkářů, Spolek včelařů, Myslivecké sdružení Mořina, TJ Baník Mořina a středisko Junáka „Plantážníci“, které nabízí volnočasové aktivity pro děti místní i děti z okolních obcí. V roce 2007 bylo založeno občanské sdružení⁴ Mořinák, jehož cílem je oživení kulturního života v obci se zaměřením na rodiny s dětmi. Od roku 2009 v obci funguje občanské sdružení Hagen, které zajišťuje pro veřejnost prohlídky podzemních štol, kterými je okolí obce hustě protkáno. Podzemní štoly propojují vápencové lomy, ve kterých byla těžba již ukončena. Kromě zajišťování prohlídek budují členové sdružení hornický skanzen ve štolách v oblasti lomu Malá Amerika (zdroj: Oficiální stránky obce Mořina, dostupné z: <http://www.morina.cz>).

V roce 2006 bylo hospodaření obce mírně schodkové, v období let 2007 - 2010 ale vždy příjmy převyšovaly náklady a hospodaření obce bylo tedy v těchto letech přebytkové. Náklady se pohybovaly kolem 9 milionů Kč, příjmy kolem 11 milionů Kč. Obec v těchto letech nerealizovala žádné větší investiční projekty. Většina příjmů obce byla tvořena daňovými příjmy a příjmy z pronájmů. V roce 2011 došlo oproti předchozím rokům k výraznému navýšení výdajů. Bylo to způsobeno rozsáhlou investicí do budování vodovodu. V roce 2012 obec opět investovala do dokončení vodovodní sítě

⁴ Od 1. 1. 2014 jsou občanská sdružení podle § 3045 občanského zákoníku považována za spolky.

a do intenzifikace čističky odpadních vod. Také v tomto roce výdaje převyšovaly příjmy. Hospodaření obce v letech 2006-2012 je vyjádřeno grafem 5.

Graf 5 Příjmy a výdaje obce v letech 2006 - 2012



Zdroj: Rozpočet obce, dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz>, vlastní zpracování

4.1.4 Volby do zastupitelstva v obci Mořina

Informace a data o volbách do zastupitelstev v obci Mořina v jednotlivých letech byly získány z internetových stránek Českého statistického úřadu Volby.cz a z rozhovorů vedených s některými současnými zastupiteli obce.

První volby do zastupitelstva obce v historii samostatné České republiky se konaly 18. - 19. 11. 1994. Volební účast byla 85%. Do zastupitelstva kandidovalo celkem pět volebních stran (ODS, ČSSD, Nezávislí kandidáti 1, Sdružení nezávislých kandidátů a Nezávislí kandidáti 2) a bylo rozdělováno jedenáct mandátů. Jen ČSSD měla na kandidátní listině jedenáct kandidátů, měla tedy jako jediná strana kandidátní listinu zcela zaplněnou. Výsledky komunálních voleb konaných v roce 1994 jsou uvedeny v tabulce 1.

Tabulka 1 Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 1994

	Kandidátní listina	Hlasy		Počet kandidátů	Počet získaných mandátů
		abs.	v %		
1	Občanská demokratická strana	555	15,04	6	2
2	Sdružení nezávislých kandidátů	1099	29,78	7	3
3	Nezávislí kandidáti 1	163	4,42	1	1
4	Nezávislí kandidáti 2	85	2,30	1	0
5	Česká strana sociálně demokratická	1788	48,46	11	5

Zdroj: Volby, dostupné z: <http://www.volby.cz>, vlastní zpracování

Nejvíce hlasů dostala Česká strana sociálně demokratická (ČSSD) a získala tak pět mandátů. Na druhém místě se umístilo Sdružení nezávislých kandidátů, které získalo tři mandáty. Dva mandáty získala Občanská strana demokratická (ODS) a poslední mandát získala volební strana Nezávislí kandidáti. Obě volební strany s názvem Nezávislí kandidáti měly na kandidátce pouze jednoho člena. Preferenční hlasy sehrály roli pouze u volební strany Sdružení nezávislých kandidátů, ve které se kandidát z posledního sedmého místa na kandidátce dostal díky preferenčním hlasům voličů až na místo třetí. Vzhledem k tomu, že jmenovaná strana získala ve volbách tři mandáty, byl to posun pro daného kandidáta klíčový. Na post starostky byla vybrána kandidátka z volební strany Sdružení nezávislých kandidátů Ing. Zdeňka Francová. Starosta z minulého období, pan Ing. Jaroslav Šiman, znovu na post starosty zvolen nebyl, i když pocházel z vítězné ČSSD. Lze z toho usuzovat, že zastupitelé nebyli v minulém období příliš spokojeni s jeho výkonem na postu starosty.

Druhé volby do zastupitelstva obce se konaly 13. - 14. 11. 1998. Volební účast byla podstatně nižší než ve volbách předchozích. Konkrétně se voleb zúčastnilo 64% oprávněných voličů. Do zastupitelstva kandidovaly již pouze dvě volební strany (ČSSD, Sdružení nezávislých kandidátů) a bylo rozdělováno devět mandátů. Počet volených zastupitelů se oproti minulým volbám snížil o dva. Výsledky komunálních voleb konaných v roce 1998 jsou uvedeny v tabulce 2.

Tabulka 2 Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 1998

Kandidátní listina		Hlasy		Počet kandidátů	Počet získaných mandátů
		abs.	v %		
1	Česká strana sociálně demokratická	919	38,21	9	3
2	Sdružení nezávislých kandidátů	1486	61,79	9	6

Zdroj: Volby, dostupné z: <http://www.volby.cz>, vlastní zpracování

Nejvíce hlasů získala volební strana Sdružení nezávislých kandidátů (SNK), ČSSD tedy neobhájila své vítězství z předchozích voleb. SNK získalo celkem 6 mandátů a ČSSD zbylé tři mandáty. Preferenční hlasy hrály opět roli pouze u jedné z volebních stran, a to u ČSSD. Kroužkování jednotlivých jmen voliči způsobilo, že se do zastupitelstva nedostal kandidát z prvního místa kandidátky. Do zastupitelstva se dostali kandidáti z druhého, třetího a pátého místa. První místo na kandidátce ČSSD přitom patřilo

Jaroslavu Šimanovi. Jelikož se do zastupitelstva již vůbec nedostal, lze usuzovat, že ani voliči tentokrát nebyli příliš spokojeni s jeho prací zastupitele. Na post starostky byla zastupitelstvem zvolena opět Ing. Zdeňka Francová z volební strany SNK.

Třetí volby do zastupitelstva obce se konaly v termínu 1. - 2. 11. 2002. Volební účast byla podobná jako v předchozích volbách v roce 1998, konkrétně 60%. Opět do zastupitelstva kandidovaly dvě volební strany (ČSSD a Nezávislí) a bylo rozdělováno devět mandátů. Výsledky komunálních voleb konaných v roce 2002 jsou uvedeny v tabulce 3.

Tabulka 3 Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2002

Kandidátní listina		Hlasy		Počet kandidátů	Počet získaných mandátů
		abs.	v %		
1	Česká strana sociálně demokratická	781	33,43	9	3
2	Nezávislí	1555	66,57	9	6

Zdroj: Volby, dostupné z: <http://www.volby.cz>, vlastní zpracování

Nejvíce hlasů získala volební strana Nezávislí a celkově volby dopadly velmi podobně jako ve volbách v roce 1998. Preferenční hlasy voličů sehrály roli tentokrát v kandidátce Nezávislých. Z posledního devátého místa na kandidátce se díky preferenčním hlasům na místo první dostala starostka z předchozího volebního období Ing. Zdeňka Francová. Voliči tím dali najevo, že s prací starostky v předešlém volebním období byli spokojeni. Zdeňka Francová již ale funkci starostky nechtěla v dalším volebním období vykonávat. Zastupitelé tedy zvolili na post starosty pana Vojtěcha Štičku, jež byl členem zastupitelstva od roku 1998 a měl již nějaké zkušenosti.

Čtvrté volby do zastupitelstva obce se konaly v termínu 20. - 21. 10. 2006. Volební účast se oproti minulým volbám mírně zvedla na 65%. Bylo opět rozdělováno 9 mandátů a i tentokrát mohli voliči vybírat kandidáty ze dvou volebních stran (ČSSD a Nezávislí). Výsledky komunálních voleb konaných v roce 2006 jsou uvedeny v tabulce 4.

Tabulka 4 Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2006

Kandidátní listina		Hlasy		Počet kandidátů	Počet získaných mandátů
		abs.	v %		
1	Česká strana sociálně demokratická	694	25,16	9	2
2	Nezávislí	2064	74,84	9	7

Zdroj: Volby, dostupné z: <http://www.volby.cz>, vlastní zpracování

Ve volbách v roce 2006 získala nejvíce hlasů volební strana Nezávislí. Tentokrát získala téměř tři čtvrtiny všech hlasů, což způsobilo, že jí bylo přiděleno sedm mandátů, tedy o mandát více než v minulých a předminulých volbách. Zbylé dva mandáty získala strana ČSSD. Preferenční hlasy v těchto volbách vůbec neovlivnily pořadí jednotlivých kandidátů na kandidátkách. Absolutně nejvíce hlasů od voličů získal Vojtěch Štíčka, který byl následně zastupitelstvem opět zvolen na post starosty.

Prozatím poslední volby do zastupitelstva se konaly v termínu 15. - 16. 10. 2010. Volební účast se oproti předchozím volbám prakticky nezměnila a bylo rozdělováno devět mandátů. Oproti volbám minulým došlo ke změně v kandidujících volebních stranách. Voleb v roce 2010 se již nezúčastnila strana ČSSD, protože za tuto stranu nechtělo kandidovat dostatečné množství lidí tak, aby byla zaplněna celá kandidátka. Místo ČSSD bylo založeno volební uskupení Nezávislých 2, jehož členy byli mimo jiné čtyři nestraníci, kteří v minulosti kandidovali za ČSSD. Výsledky komunálních voleb konaných v roce 2010 jsou uvedeny v tabulce 5.

Tabulka 5 Výsledky voleb do obecního zastupitelstva v roce 2010

Kandidátní listina		Hlasy		Počet kandidátů	Počet získaných mandátů
		abs.	v %		
1	Nezávislí 2	861	31,18	9	3
2	Nezávislí 1	1900	68,82	9	6

Zdroj: Volby, dostupné z: <http://www.volby.cz>, vlastní zpracování

Nejvíce hlasů získala volební strana Nezávislí 1 a bylo jí přiděleno 6 mandátů. Zbytek mandátů získala druhá volební strana Nezávislí 2. Preferenční hlasy sehrály velkou roli u nově vzniklé volební strany Nezávislí 2. Dva ze tří mandátů byly přiděleny kandidátům, kteří byli zapsáni až na osmém a devátém místě na kandidátce. Jednalo se o ty kandidáty, kteří v minulých volbách dostali mandát a kandidovali jako nezávislí za ČSSD. Voliči patrně tedy byli s jejich prací zastupitelů spokojeni a chtěli je mít za své zastupitele i v dalším volebním období. Celkově dostal nejvíce hlasů od voličů opět Vojtěch Štíčka a již potřetí byl zastupitelstvem zvolen na post starosty.

Další volby do zastupitelstva obce, v historii samostatné České republiky již šesté, se budou konat na podzim roku 2014.

4.2 SAMOSPRÁVA V OBCI MOŘINA

Základním orgánem obce Mořina je zastupitelstvo obce. Jelikož je v obci hlášeno k trvalému pobytu 789 obyvatel, obec patří do kategorie 500 - 3000 obyvatel, ve které mohou mít zastupitelstva 7 - 15 členů. Zastupitelstvo obce Mořina má devět členů. Zákon udává každému zastupitelstvu obce povinnost zřídit kontrolní a finanční výbor, zřízení dalších výborů je na uvážení zastupitelstva. Každý finanční výbor a kontrolní výbor musí mít minimálně tři členy a počet členů musí být vždy lichý. Oba výbory, zřízené zastupitelstvem obce Mořina, tuto podmínku splňují, každý výbor má tři členy. Všichni členové výborů jsou zároveň členy zastupitelstva.

Rada v obci zřízena není, protože její zřízení nedovoluje obci zákon o obcích. Rada může být zřízena jen v obcích, jejichž zastupitelstvo má minimálně patnáct členů, aby byla splněna podmínka, že rada musí mít minimálně pět členů a jejich počet nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Pravomoci rady tak v obci Mořina vykonává starosta obce, pokud zákon nestanoví jinak. Na starostu obce tedy také přechází pravomoc zřizovat a zrušovat dle potřeby komise, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy. Starosta v obci Mořina zřídil komisi pro sociální záležitosti. Komise má pouze jednoho člena, který tedy zároveň vykonává funkci předsedy dané komise.

Obecní úřad je dle zákona o obcích tvořen starostou a místostarostou obce. Funkce tajemníka není v obci Mořina zřízena (obec je obcí I. stupně a v těchto obcích nemusí být dle zákona o obcích funkce zřizována), pravomoci tajemníka jsou plněny starostou obce. Obecní úřad Mořina má jednoho zaměstnance zaměstnaného na plný úvazek a tři zaměstnance zaměstnané na poloviční úvazek. Zaměstnanec s plným úvazkem vykonává administrativní a účetní práce. Jeden ze zaměstnanců s polovičním úvazkem se stará o obecní bytové domy, zajišťuje jejich odbornou údržbu a provádí v nich drobné opravy. Druhý pracovník s polovičním úvazkem zajišťuje úklid obce (vysypávání obecních odpadkových košů, zajišťování pořádku kolem autobusových zastávek a v okolí nádob na tříděný odpad atd.) a je zodpovědný za celkový pořádek v obci. Třetí pracovník s polovičním úvazkem má na starosti čistírnu odpadních vod.

Obec vykonává dle zákona činnosti v rámci samostatné působnosti, ale také v rámci působnosti přenesené, která je na obec přenášena státem.

4.2.1 Samostatná působnost obce

Do samostatné působnosti obce jsou řazeny ty činnosti, které obec může vykonávat samostatně. O záležitostech patřících do samostatné působnosti si obec rozhoduje sama, konkrétně má právo o nich rozhodovat zastupitelstvo obce.

O činnostech a záležitostech, kterými se zastupitelstvo obce Mořina zabývá, vypovídají zápisy ze zasedání zastupitelstva a informace získané od starosty obce a některých dalších členů zastupitelstva. Dle zákona o obcích je povinností zastupitelstva svolávat zasedání alespoň jednou za tři měsíce. Zastupitelstvo obce Mořina zasedá pravidelně každý měsíc. Za rok 2013 proběhlo dokonce třináct zasedání, dvakrát zastupitelstvo zasedalo v lednu. Podle zastupitelů jsou na zasedáních nejčastěji řešeny záležitosti týkající se běžného chodu obce a zajišťování základních veřejných služeb, financí a investic (návrh rozpočtu, rozpočtové změny), rozvoje obce, kulturního života v obci a záležitosti týkající se územního plánu (vytváření, změny, úpravy). Dále jsou řešeny aktuální problémy a prakticky na každém zasedání zastupitelstva se také řeší žádosti a stížnosti občanů či některých spolků a sdružení. Žádosti se nejčastěji týkají prodeje majetku, nájmu či pronájmu nemovitého majetku, výměny pozemků, změn v územním plánu, žádostí místních spolků a sdružení o finanční příspěvky.

V průběhu roku 2013 bylo na zasedáních zastupitelstva probíráno široké spektrum záležitostí a problémů. Ze zápisů zasedání zastupitelstva byla většina záležitostí vyřešena rychle v průběhu jednoho či dvou po sobě jdoucích zasedání. Některé záležitosti si ale na projednávání vyžádaly delší dobu. Například od ledna až do září byly na jednotlivých zasedáních projednávány problémy ohledně obecních bytů. Konkrétně se jednalo o výši nájemného a jeho případné zvyšování, o odstraňování závad na nových oknech v záruční době, o celkové zateplení všech obecních domů a o rekonstrukci bytových jader v jednotlivých bytech. Někteří zastupitelé podle starosty obce poukazovali na to, že se problematice obecních domů či bytů věnuje na zasedáních nepřiměřeně moc času a že se do obecních bytů zbytečně moc finančně investuje. Jiní zastupitelé naopak s mírou pozornosti a s výší investic do obecních bytů souhlasili. Na rozdílné názory zastupitelů mělo podle starosty ve velké míře vliv místo jejich bydliště. Zastupitel, který se významně zastával vyšších investic do obecních bytů, bydlel právě v obecním bytě. Zastupitelé, kteří byli proti investicím, naopak pocházeli z řad podnikatelů a majitelů vlastních nemovitostí. Odpůrci poukazovali na to, že z investic do obecních bytů vytěží pouze určité skupiny

obyvatel v obci a ostatním obyvatelům tyto investice nic nepřinášejí. Zastupitelé, kteří byli proti vysokým investicím, se obávali toho, že obyvatelé s vlastními nemovitostmi budou chtít po zastupitelstvu vysvětlení, proč se investuje do bytových jader v obecních bytech a ne do místních komunikací, které jsou pro obec jako celek důležitější. Podle starosty šlo však mezi zastupiteli v této záležitosti pouze o drobnou výměnu názorů, která neměla vliv na jednání. Další záležitostí, která si na projednávání vyžádala delší dobu, byla žádost občanů o udělení výjimky pro chemický posyp silnic. Obec Mořina a okolní obce leží v chráněné krajinné oblasti, ve které je zakázáno chemické ošetřování komunikací v zimním období. Některé úseky silnic se tak v zimním období stávají prakticky nesjízdnými. Na CHKO Český kras proto byla zaslána žádost o výjimku pro chemický posyp podložená podpisy obyvatel. Poprvé dostalo zastupitelstvo obce žádost o udělení výjimky od občanů v únoru 2013. Na konci března byla ukončena podpisová akce občanů a začátkem dubna byla žádost zaslána na CHKO Český kras. V červnu bylo řízení o výjimce zahájeno a až v prosinci roku 2013 byla udělena výjimka pro chemický posyp na komunikaci mezi obcemi Loděnice a Mořinka - v tomto úseku leží i obec Mořina.

Dalším častým předmětem jednání zastupitelstva je místní základní a mateřská škola (nacházejí se v jedné budově a mají společné vedení). Jejím zřizovatelem je obec a zastupitelstvo tedy rozhoduje o výši a rozsahu investic do ZŠ a MŠ, schvaluje roční rozpočet, rozhoduje o výši obecního příspěvku na provoz školy a rozhoduje o personálním obsazení ředitele školy. Zmínka o ZŠ a MŠ se vyskytne téměř na každém druhém zasedání. Na rok 2014 zastupitelstvo schválilo základní a mateřské škole příspěvek ve výši 822 tisíc Kč. Jedná se téměř o pětinu daňového příjmu obce. Obec musí ZŠ a MŠ každoročně výrazně dotovat, ale dotace je zastupiteli považována za efektivně vynaložené prostředky. Podle starosty obce je základní škola a školka pro obec důležitá a obec ji má na svém území ze dvou důvodů. První důvod je dán historicky. Již před 200 lety se každá obec snažila mít vlastní školu, protože podle starostových slov „obec bez školy, bez hospody a bez kostela nebyla v té době plnohodnotnou obcí“. Mořinská škola navíc v obci funguje již 150 let. Druhým důvodem je to, že pokud se v současnosti chce obec dále rozvíjet, pokud chce mít různorodou strukturu obyvatelstva, pokud chce být pro obyvatelstvo zajímavým a dobrým místem k životu a pokud chce získávat nové obyvatele, je důležité, aby v ní existovala škola. Podle starostových slov by „...byl nesmysl neinvestovat do vzdělání v obci, pokud o něj obyvatelé jeví zájem“.

Zastupitelstvo obce na zasedáních také často projednává záležitosti týkající se různých projektů obce a dotací na jejich realizaci. V roce 2012 byl dokončen rozsáhlý projekt týkající se stavby vodovodu v Mořině a v Trněném Újezdu a vybudování kanalizace v Trněném Újezdu. Stavba vodovodu i kanalizace byla zkolaudována na konci roku 2012. V průběhu roku 2013 byly na zasedáních projednávány otázky tří poměrně velkých projektů. Jeden z nich je nyní ve fázi realizace, na jeden byla získána dotace, ale ještě nebylo vypsáno výběrové řízení, a na poslední projekt se obci prozatím nepodařilo získat dotaci. Projekt „Revitalizace zeleně v obci“ je ve fázi realizace. V rámci akce budou postupně odstraněny staré a nevhodné dřeviny v obci, proběhne úprava nyní zarostlých ploch a budou provedeny zásadní parkové úpravy. Je počítáno s vysazením nových stromů, které by měly vytvářet panorama obce. V březnu roku 2013 bylo obcí vypsáno výběrové řízení na firmu, která by projekt realizovala. Na jeho základě byla v květnu vybrána zahradnická firma Zahradnictví Rajtr, která nabídla projekt realizovat za 1 154 000 Kč bez DPH. S firmou byla podepsána smlouva a bylo s ní domluveno, že o zeleň v obci bude pečovat následující dva roky. Práce podle projektu byly firmou Zahradnictví Rajtr zahájeny v říjnu 2013 a probíhají do současné doby. Druhým projektem, který byl častým předmětem jednání zastupitelstva v průběhu roku 2013, byl projekt „Intenzifikace čističky odpadních vod (ČOV)“. Na tento projekt získala obec dotaci od Státního fondu životního prostředí a v současnosti připravuje výběrové řízení na realizátora projektu. Na třetí projekt „Vestavba do podkroví základní školy v obci Mořina“ se obec pokouší získat dotaci. Jedná se o nákladný projekt a bez dotace ho obec nebude moci realizovat, protože nemá dostatek financí. Realizací projektu by ZŠ v Mořině získala nové prostory, ve kterých by byly zřízeny nové učebny, zázemí učitelského sboru, nová místnost určená výhradně pro školní družinu a sociální zařízení. V prosinci roku 2013 obec požádala na realizaci projektu o dotaci ze Středočeského fondu rozvoje obcí a měst (FROM). O přiznání či nepřiznání dotace zatím nebylo rozhodnuto.

4.2.2 Přenesená působnost obce

Přenesená působnost obce je, jak již název napovídá, taková působnost, kterou na obec přenáší stát. Obec Mořina je obcí I. stupně, tedy obcí se základním rozsahem přenesené působnosti. Orgánem, který v obci vykonává přenesenou působnost, je obecní úřad. Podle starosty obce není výkon přenesené působnosti zatěžující a obecní úřad ji vykonává bez problémů. Mezi činnosti, které patří do přenesené působnosti obce

Mořina, je zahrnována evidence obyvatel obce, evidence čísel popisných a čísel evidenčních, správa místních komunikací, kácení dřevin na území obce rostoucích mimo les. Povinností obce je také zajistit veškerou agendu spojenou s volbami do obecního a krajského zastupitelstva, do Parlamentu ČR a do Evropského parlamentu. Dále obecní úřad zajišťuje základní veterinární správu, ochranu krajiny a životního prostředí, krizové řízení a veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství.

4.2.3 Výkon samosprávy v obci

V zákoně 128/2000 Sb., o obcích je uvedeno, jaké činnosti jsou svěřeny výhradně zastupitelstvu obce a jaké starostovi obce. O záležitostech svěřených výhradně zastupitelstvu obce nemůže nikdy dle zákona rozhodnout sám starosta. Naopak o záležitostech svěřených pouze starostovi by rozhodovat sám měl, i když zákon výslovně neudává, že o záležitostech svěřených starostovi zastupitelstvo obce rozhodovat nesmí. Záleží na tom, jaké pravomoci si zastupitelstvo dané obce vyhradí pro sebe. Starosta obce má možnost se o záležitostech mu svěřených radit se zastupiteli.

Zastupitelstvo rozhoduje o věcech patřících do samostatné působnosti obce, do které jsou zahrnovány především záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102 zákona o obcích. Z rozhovorů vedených se zastupiteli a se starostou obce Mořina vyplývá, že výhradně zastupitelstvo se věnuje a rozhoduje o činnostech v § 84 odst. 2. Zastupitelé pravidelně schvalují program rozvoje obce, rozpočet, závěrečný účet a účetní závěrku obce. Zřizují trvalé a dočasné peněžní fondy obce, určují funkce, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni (pouze funkce starosty je funkcí, pro kterou je zastupitel obce Mořina uvolněn), volí starostu a jednoho místostarostu, určují výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva (tedy všem kromě starosty), stanovují zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce a vydávají obecně závazné vyhlášky obce. Zastupitelé obce dále mají právo rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a určovat formu spolupráce. V současnosti je obec Mořina členem dvou dobrovolných svazků obcí (Svazek obcí pro plynofikaci VYKO, Region Český Kras - Pláně), jednoho občanského sdružení (Region Karlštejsko, o. s.) a jedné Místní akční skupiny (MAS Karlštejsko). V § 84 jsou zastupitelstvu vyhrazeny další pravomoci, těch však zastupitelé Mořiny prozatím nevyužili. Jedná se například o pravomoc zastupitelstva rozhodovat o zrušení či založení právnických osob, delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností a navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů těchto společností, v nichž má obec

majetkovou účast. Obec Mořina není v současnosti členem žádné obchodní společnosti. Zastupitelstvo obce také prozatím nerozhodovalo o vyhlášení místního referenda, nenavrhovalo změny katastrálních území a změny hranic obce, nezřizovalo obecní policii ani veřejné neziskové ústavní zdravotnické zařízení. Zastupitelstvo také nerozhodovalo o zřízení názvů ulic či jiných veřejných prostranství, neudělovalo čestné občanství ani cenu obce a nerozhodovalo o peněžitých odměnách pro členy výborů, jež nejsou členy zastupitelstva obce (všichni členové výborů zřízených obecním zastupitelstvem jsou členy zastupitelstva). Jedinou příspěvkovou organizací obce je ZŠ a MŠ Mořina, která funguje více než sto let - zastupitelé tedy prozatím nerozhodovali o zřízení či zrušení příspěvkové organizace. Zastupitelstvo obce Mořina rozhoduje také o všech majetkoprávních úkonech, které jsou uvedeny v § 85. Pouze v jednom bodě dochází oproti zákonu k odlišnostem. Zastupitelé rozhodují o tom, zda obec poskytne občanským sdružením, humanitárním organizacím či jiným fyzickým a právnickým osobám dotaci, která přesahuje částku 50 000 Kč. Pokud dotace tuto částku nepřesáhne, není dle zákona třeba, aby o jejím poskytnutí rozhodovalo celé zastupitelstvo. Většina dotací, které obec Mořina poskytuje občanským sdružením, humanitárním organizacím či jiným fyzickým a právnickým osobám, nepřesahuje částku 50 000 Kč. Přesto o jejich poskytnutí či neposkytnutí nerozhoduje starosta sám, ale vždy o tom nechává rozhodnout zastupitelstvo.

Starostovy pravomoci a činnosti, které může vykonávat, jsou uvedeny v § 103 zákona o obcích. K výraznému navýšení starostových pravomocí dochází v případě, kdy zastupitelé nevolí radu. Starosta v obci bez rady tak má více pravomocí než starosta v obci s radou. V obci Mořina rada volena není, a tak pravomoci rady přecházejí na starostu obce, který vykonává všechny činnosti uvedené v § 102 odst. 2, kromě pravomocí pod písmeny c, d, f, j, l, q. Tyto pravomoci má pak pouze zastupitelstvo. V obci Mořina zastupitelstvo aktivně využívá všech přidělených pravomocí (včetně pravomoci vydávat nařízení obce, což spadá do oblasti přenesené působnosti obce), kromě možnosti rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, protože obec Mořina není společníkem žádné obchodní společnosti. O záležitostech, jež jsou místo radou vykonávány starostou, nemusí starosta rozhodovat sám. Teoreticky mu to umožňuje § 105 zákona o obcích, který zní: „*Starosta pozastaví výkon usnesení rady obce, má-li zato, že je nesprávné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce.*“ Starosta logicky nemůže pozastavit své vlastní rozhodnutí, ale prakticky je mu

umožněno, aby svou rozhodovací pravomoc v dané věci přenesl rovnou na zastupitelstvo. Pokud tak starosta učiní, nejedná v přímém rozporu se zákonem o obcích. Podle dotázaných zastupitelů však starosta obce Mořina takové kroky nečiní a o činnostech, které vykonává místo rady, rozhoduje většinou sám. Neznamená to ale, že se o některých rozhodnutích neradí se zastupiteli obce, nenechává je však o nich většinou hlasovat.

Podle Ústavy České republiky je obec spravována zastupitelstvem, které rozhoduje ve věcech samosprávy (pokud nejsou svěřeny zákonem zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku). Zastupitelstvo obce tedy formálně představuje vrcholný orgán lokální samosprávy. Lze říci, že formální rozdělení moci koresponduje s tím, jak je moc rozdělena v obci Mořina. Rozdělení moci mezi zastupitele a starostu obce koresponduje také s tím, jak je to dané v zákoně o obcích. O záležitostech svěřených zákonem zastupitelstvu rozhoduje vždy pouze zastupitelstvo a každý zastupitel rozhoduje dle nejlepšího uvážení - nikdo není nikým ovlivňován. Starosta o záležitostech, které mu jsou zákonem svěřeny, rozhoduje téměř vždy sám (nenechává o nich hlasovat zastupitelstvo), ale vždy o svých krocích zastupitele informuje. Podle starosty obce Mořina by měl každý starosta o věcech svěřených jen jemu rozhodovat nejčastěji sám a neřídit se rozhodnutím zastupitelstva. Každý starosta, který za sebe nechává rozhodovat zastupitelstvo, si pouze dělá „alibi“ pro případ, že by rozhodnutí nebyla správná. Podle názoru starosty by si každý člen zastupitelstva, ať už zastává jakoukoliv funkci, měl být vědom, že za svá rozhodnutí nese odpovědnost.

4.3 VZTAHY AKTÉRŮ SAMOSPRÁVY

Samospráva obce Mořina má různé aktéry a mezi nimi se vytváří síť vztahů. Kvalita a uspořádání těchto vztahů mají vliv na rozvoj obce. Významně ovlivňují rozvoj obce vztahy mezi starostou a zastupiteli obce a vztahy mezi zastupiteli navzájem. Na rozvoj obce má vliv také to, jaký podíl na rozhodování a na stanovování krátkodobých i dlouhodobých cílů mají jednotliví aktéři samosprávy. Směr a kvalita rozvoje obce jsou ovlivňovány také tím, jaké činnosti a body tvoří agendu samosprávy.

Podoba otázek, které byly použity při rozhovorech se starostou a zastupiteli obce, byla inspirována publikací *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj* (Bernard, 2011, s. 64-86). Některé otázky zaměřené jen na starostu obce byly převzaty z dotazníkového šetření „Starostové malých obcí“, jež bylo autory publikace prováděno v roce 2011.

Do tohoto šetření bylo zapojeno 209 starostů malých obcí. Odpovědi starosty obce Mořina byly porovnávány s výsledky dotazníkového šetření.

4.3.1 Samospráva obce Mořina a její agenda

Jednotlivé body agendy samosprávy byly zjišťovány pomocí rozhovorů se zastupiteli a se starostou obce a ze zápisů zasedání zastupitelstva. Lze říci, že kromě základních činností, které jsou nezbytné pro samotný chod obce nebo ovlivňují každodenní kvalitu života v obci, jsou v agendě samosprávy zahrnuty i takové činnosti, které významnou měrou ovlivňují dlouhodobý rozvoj obce. Rozvojové aktivity se obec chystá soustředit především do větších projektů. V nedávné době byla dokončena výstavba vodovodu a kanalizace v obci a přibližně do poloviny roku 2014 by měl být zahájen projekt intenzifikace ČOV. Starosta obce předpokládá, že projekt intenzifikace ČOV by měl stát okolo 15 milionů Kč. Dalším projektem by měla být půdní vestavba na základní škole, na jejíž realizaci bude dle starosty potřeba přibližně devět milionů Kč. Posledním velkým projektem, který je obcí naplánován a měl by být realizován do konce roku 2020, je výstavba sportovní multifunkční haly. Zastupitelé počítají s tím, že naplánované projekty se jim podaří realizovat. Významné body agendy samosprávy v roce 2013 a záležitosti, které byly na jednáních probírány opakovaně a dlouhodobě, jsou podrobněji popsány výše v kapitole 2. 2. 1.

Pro budoucí rozvoj obce je podle starosty a dalších zastupitelů velmi důležitý územní plán. Obec má pravomoc ho vypracovat a schvalovat jeho případné změny. Současný územní plán byl pořízen již v roce 2000, a proto je v současnosti sestavován nový územní plán, který by měl být schválen v průběhu roku 2014. Zastupitelstvo nemá v úmyslu do budoucna v územním plánu vymezit velké prostory určené primárně pro výstavbu nových obytných domů, což ale neznamená, že by chtělo obec stavebně uzavřít. Podle starosty by v případě úplné stavební uzávěry nebyl možný další rozvoj obce. Prostory pro stavbu obytných domů budou do územního plánu zařazovány spíše na základě žádostí jednotlivců. V územním plánu se ale počítá se vznikem nových ploch určených pro drobné podnikatele, kteří by se mohli zaměřit na turistický ruch a využít blízkosti hradu Karlštejn. Zastupitelstvo věří, že se tak obec stane známější a zajímavější pro turisty i pro případné podnikatele, čímž by mohla získat nové finance z výnosů daní právnických osob. Právě výnosy z těchto daní tvoří významnou část příjmů obecního rozpočtu. V obci sídlí dva velké podniky (Lomy Mořina spol. s r. o. a Zemědělské družstvo Mořina), jež odvádějí

největší podíl z daní právnických osob do obecního rozpočtu a navíc v obci sídlí poměrně hodně živnostníků a menších firem. Vedení obce si tuto skutečnost uvědomuje, a proto jsou témata spojená s problematikou podnikatelských aktivit v obci projednávána na jednáních zastupitelstva.

Starostovi obce Mořina bylo předloženo deset priorit a u každé měl uvést, jak velký důraz klade na tyto priority jako na cíle, kterých by samospráva měla dosáhnout. Zároveň byl dotázán, jak velkou šanci na úspěch při dosahování jednotlivých cílů samosprávě připisuje. Téměř všechny priority jsou starostou vnímány jako důležité, na které by obec měla klást mimořádný či velký důraz. Mezi nejdůležitější priority bylo starostou zařazeno budování nové infrastruktury, nová výstavba, rozvoj spolkového a veřejného života v obci, zajišťování nových pracovních příležitostí, zlepšování současného vzhledu obce, udržování dobrých sousedských vztahů a předcházení úbytku obyvatel. Naopak menší důraz přiřadil péči o místní způsob života a zlepšování služeb, které obec poskytuje. Z priorit, které považuje za důležité, má podle starosty samospráva velkou šanci ovlivnit budování infrastruktury, rozvoj spolkového a veřejného života a vzhled obce. Naopak velmi malou šanci má samospráva v zajišťování nových pracovních příležitostí, udržování dobrých sousedských vztahů, předcházení úbytku obyvatel a při zajišťování nové výstavby. Samospráva obce Mořina nemůže jednoduše prosadit novou výstavbu v obci, protože obec nevlastní pozemky, na kterých by bylo možné stavět. Většina odpovědí starosty je velmi podobná výsledkům dotazníkového šetření, které jsou uvedeny ve výše zmíněné publikaci. Od výsledků šetření se starostovy odpovědi výrazněji liší pouze v otázce zajišťování nových pracovních příležitostí na území obce. Většina dotazovaných starostů považuje přitahování pracovních míst do obce za méně důležitý úkol, starosta obce Mořina oproti tomu považuje tento úkol za mimořádně důležitý. Šance samosprávy zajistit nové pracovní příležitosti v obci je však dle starosty velmi malá - s tímto názorem koresponduje i výsledek dotazníkového šetření.

4.3.2 Cíle samosprávy a jejich stanovování

Vedení obce si v rámci svého působení stanovuje cíle, kterých chce v určitém časovém horizontu dosáhnout. Může se jednat o cíle dlouhodobé, jichž má být dosaženo v řádu let, nebo se může jednat o krátkodobější cíle, kterých má být dosaženo v horizontu dnů či týdnů. Otázkou je, kdo má největší vliv na podobu daných cílů, tedy kým

je konečná podoba cílů ovlivňována nejsilněji. Následující poznatky jsou opět získány z rozhovorů se zastupiteli a také se starostou obce Mořina.

Starosta obce má poměrně významný vliv na to, co bude předmětem jednotlivých jednání zastupitelstva, protože předsedá každému zasedání a především připravuje pořad každého zasedání. Sám vytváří ovšem jen jakousi kostru programu zasedání, na konečné podobě se podílejí všichni členové zastupitelstva a někdy i občané obce. Starosta obce do pořadu zasedání zanáší takové body, které projednány být musí například z hlediska vypršení termínů (nutnost něco zaplatit, splatit, poslat, objednat). O lhůtách a termínech má největší přehled právě starosta obce, protože jen on je uvolněným zastupitelem a má čas tyto záležitosti sledovat. Dále starosta zanáší do programu zasedání ty body, které navrhnou zastupitelé nebo občané obce (starosta je člen zastupitelstva a navíc vykonává pravomoci rady, takže i on má právo navrhopvat body do pořadu zasedání). Zastupitelé obce Mořina jsou podle starosty aktivními zastupiteli, vyvíjejí vlastní iniciativu a sami navrhuji body k projednávání (i takové body, které se týkají strategických rozvojových záměrů) a rozhodně neplatí, že by celou agendu zastupitelstva určoval sám. Připouští, že on jako starosta má výhodu v tom, že pořad zasedání připravuje, a má tudíž čas se podrobně seznámit s jednotlivými body a může si případně některé záležitosti nastudovat dopředu. Také má na každý bod svůj názor a určitou představu o tom, jak by hlasování o něm mělo dopadnout. Jelikož předsedá každému zasedání, má možnost určovat směr debaty a má tak někdy lepší výchozí pozici pro prosazení bodu zasedání než ostatní zastupitelé. Rozhodně však svého postavení nezneužívá, protože v závěru jednání disponuje pouze jedním hlasem, stejně jako ostatní členové zastupitelstva, a většina zastupitelů hlasuje podle svého vlastního uvážení a nemění svůj názor v závislosti na názoru starosty.

Jak již bylo uvedeno, zastupitelé vyvíjejí svou vlastní iniciativu a aktivně se podílejí na tvorbě pořadu zasedání. Všichni zastupitelé totiž dobře znají svou obec, vědí o problémech, které se v obci vyskytují, a mají představu o tom, co by bylo dobré udělat, aby se obec mohla dál rozvíjet. Jelikož mají kontakt s obcí, mohou sami aktivně navrhopvat body k projednání. Podle starosty je důležité, aby složení zastupitelstva bylo různorodé, tedy aby se v něm vyskytovali zástupci co největšího počtu různých zájmových skupin vyskytujících se v obci. (V obci Mořina je například členem zastupitelstva zaměstnanec Lomů Mořina, zaměstnanec Zemědělského družstva, obyvatel obecních bytovek, zastupitel bydlící v Trněném Újezdu, zastupitel bydlící v Dolním Roblíně, zástupce mladší generace,

ale také zástupce generace starších lidí atd.) Čím je zastupitelstvo různorodější, tím se zmenšuje pravděpodobnost, že problémy některé skupiny obyvatel budou opomenuty a navíc se zvyšuje objektivnost rozhodování celého zastupitelstva, protože bude schopno posuzovat různé záležitosti z různých úhlů pohledu.

Kromě zastupitelů obce mohou na rozhodování samosprávy participovat i občané obce. Dle zákona o obcích mají právo navrhnout do programu zasedání zastupitelstva body k jednání (návrhy nejsou přijaty těsně před nebo po zahájení samotného zasedání), mají právo se účastnit zasedání zastupitelstva a vyjadřovat tam svá stanoviska k projednávaným věcem, mohou požadovat projednání určité záležitosti, mohou vznášet připomínky, návrhy atd. Těmito aktivitami mohou částečně ovlivnit to, jakým směrem se obec bude rozvíjet. Podle slov zastupitelů obce Mořina se počet lidí, kteří se účastní zasedání zastupitelstva, za poslední rok výrazně zvýšil. V letech předchozích nenavštěvoval zasedání z řad občanů téměř nikdo (přibližně čtyřikrát do roka přišli dva až tři lidé), v roce 2013 bylo téměř na každém zasedání přítomno pět až deset občanů. Je ovšem nutno dodat, že většina z těch, kteří zastupitelstvo navštívili, tam přišla proto, aby si na něco stěžovala či „kárala zastupitele za jejich neschopnost“. Jen minimum občanů přijde na zasedání proto, aby se „pouze“ dozvědělo, co se v obci děje, co je nového a co nového je připravováno. Podle starosty obce přistupuje většina obyvatel k činnosti zastupitelstva obce pasivně. Občany většinou nezajímá, co zastupitelstvo obce dělá. Začnou se o to zajímat až ve chvíli, kdy se jim zdá, že zastupitelstvo postupuje pomalu nebo špatně v záležitostech, které se jich bezprostředně týkají. Podle zastupitelů by bylo dobré, kdyby se občané o dění v obci zajímali průběžně, a ne až ve chvíli, kdy je takzvaně něco pálí. Mohli by tak reagovat na jednotlivé záležitosti již ve chvíli, kdy o nich probíhá jednání, a ne až ve chvíli, kdy je záležitost projednána a uzavřena. Vyjádřením svého názoru by přispěli do debaty a měli by tak možnost nepřímo ovlivnit hlasování zastupitelů a bylo by možné předejít některým nedorozuměním a konfliktům. Názory a připomínky těch, kteří se v minulosti k různým záležitostem vyjadřovali před konečným rozhodnutím zastupitelstva, byly zastupiteli při konečném rozhodování vždy brány v úvahu. Na druhou stranu jsou ale zastupitelé rádi, že zasedání zastupitelstva vůbec někdo navštěvuje, a to i když se jedná většinou o občany, kteří si na něco stěžují.

Občané častěji než na veřejných zasedáních sdělují své nápady, názory a požadavky jednotlivým zastupitelům osobně. Téměř všichni zastupitelé v obci Mořina dlouhodobě žijí

a znají se s většinou občanů osobně, což mezi nimi vytváří poměrně úzké vztahy. Často se tak stává, že občan požádá zastupitele, aby se o nějaké záležitosti zmínil na zasedání zastupitelstva. Zastupitel pak názor či požadavek občana na zasedání prezentuje. Zastupitelé tlumočí vždy všechny názory a požadavky, které jim občané sdělí, bez ohledu na to, zda se sami domnívají, že jsou oprávněné či nikoliv a bez ohledu na osobní sympatie či nesympatie, které k navrhovateli chovají. Zastupitelé všechny občany respektují a nedělají mezi nimi rozdíly. Neznamená to ale, že by například byli při svém rozhodování ochotni ustoupit tlaku nespokojených občanů, i když by se s jejich názorem na věc neztotožňovali. Pokud zastupitelstvo zaujme stanovisko a odhlasuje si ho, nemá důvod jej revokovat, a to ani v případě, že by hrozil vznik konfliktu mezi skupinou nespokojených občanů a vedením obce.

Jak vyplynulo z rozhovorů se zastupiteli a také se starostou obce Mořina, hlavní vliv na stanovování cílů má zastupitelstvo obce jako celek. Tedy orgán, kterému zákon o obcích přiznává vrcholné postavení v rámci samosprávy obce. Starosta obce má na podobu cílů samozřejmě také vliv, ale nepřesahuje vliv zastupitelů a není dominantním aktérem samosprávy obce. Potvrzují to i starostovy odpovědi na otázku převzatou z dotazníkového šetření „Starostové malých obcí“. Téměř u všech činností uvedl, že se do jejich výkonu zapojují kromě starosty poměrně intenzivně i ostatní členové zastupitelstva. Jen každodenní manažerské rozhodování a dohled nad prací obecního úřadu vykonává starosta obce téměř výhradně sám. Participace občanů na výkonu a určování cílů samosprávy je nízká, občané neprojevují přílišný zájem o dění v obci či o to, jakým směrem se obec rozvíjí. Pokud se do jednání zastupitelstva zapojí, sledují tím většinou pouze své vlastní cíle.

4.3.3 Přijímání rozhodnutí

Při jednání a přijímání rozhodnutí hrají důležitou roli vztahy, které jsou mezi zastupiteli. Vztahy mezi jednotlivými aktéry vedení obce ovlivňují způsob, jak jsou samosprávou obce přijímána rozhodnutí, ale také povahu diskuse, povahu sporů vznikajících při rozhodování a míru ochoty hledat kompromisy.

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, starosta obce Mořina nemá nejsilnější vliv na podobu cílů samosprávy a ani není hlavním leaderem, který by určoval směr rozvoje obce. Zastupitelé se nebojí proti některým starostovým návrhům (zdají-li se jim nesprávné) vystoupit a nebojí se říci svůj názor. Starosta nemá při rozhodování vždy hlavní

slovo a zastupitelé ho považují za sobě rovného. Ani starosta sám se, podle jeho slov, nepovažuje za nějakého leadera samosprávy. Rozhodně se tak nesnaží vystupovat, protože si je vědom toho, že je stejný zastupitel jako všichni ostatní. Přesto ho ale někteří zastupitelé za leadera komunity považují a v případě, že nemají svůj vlastní názor na věc, souhlasí s názorem starosty, protože „on tomu přeci rozumí nejlépe“. Starosta připouští, že na rozdíl od ostatních zastupitelů se k němu dostává více informací, má lepší přehled o situaci v obci a v problematice vedení obce se pohybuje více. Na druhou stranu dodává, že ostatní zastupitelé jsou „vnějšími pozorovateli“ daného problému, často vidí problém jinak a nahlíží na něj z jiného úhlu, což mnohdy bývá pohled lepší.

Zastupitelstvo obce Mořina je tvořeno lidmi, kteří si navzájem důvěřují a navzájem spolu vycházejí. Většina rozhodnutí, jež zastupitelstvo přijímá, je odhlasována jednomyslně. Neznamená to ale, že by na různé věci neměli zastupitelé různé názory. Různé pohledy na danou záležitost se pochopitelně vyskytují, ale před konečným hlasováním probíhá otevřená diskuze a všichni členové zastupitelstva se při ní snaží dojít ke konečnému kompromisu. Podle zastupitelů se ve většině případů podaří nalézt takové řešení, na kterém jsou schopni se shodnout všichni. K situacím, kdy by se zastupitelům nepodařilo před konečným hlasováním nalézt alespoň částečnou shodu, prakticky nedochází.

Zastupitelé obce hlasují vždy podle svého uvážení, nejsou rozděleni na skupiny, na jejichž základě by hlasovali podle principu „vláda-opozice“ (Jüptner, 2004). Ve volbách do zastupitelstva měli voliči možnost výběru z dvou kandidátních listin, ale kandidáti obou volebních stran do voleb nevstupovali jako vzájemní konkurenti. Všichni kandidáti byli nestraníci a dvě kandidátní listiny byly vytvořeny proto, aby voliči měli možnost výběru z většího množství kandidátů. Podle starosty není důvod nevytvořit dvě kandidátní listiny, když lidé mají zájem kandidovat. V případě zájmu by mohly být vytvořeny klidně i tři kandidátky a všechny s názvem Nezávislí kandidáti, protože voliči v malých obcích (do této skupiny patří i obec Mořina) většinou dávají hlas jednotlivým kandidátům a ne celým volebním stranám. Zastupitelé si vzájemně nekonkurují a jednání probíhá na principu „každý s každým“ (Jüptner, 2004), mezi zastupiteli neexistuje trvalá rozhodovací linie.

Většina jednání zastupitelstva probíhá v klidné a bezkonfliktní atmosféře. Samozřejmě se ale vyskytnou taková zasedání zastupitelstva, na kterých je atmosféra

napjatější a konflikty zde vznikají. V takovém případě se ale jedná o názorový konflikt, který se odehrává pouze kolem řešeného bodu a je poměrně rychle vyřešen. Do výměny názorů nikdy nejsou vtahovány záležitosti osobního charakteru, tak jak se tomu podle starosty někdy stává v některých jiných obcích. Osobní spory se mezi zastupiteli a ani mezi zastupiteli a starostou nevyskytují, na čemž se shodnou všichni dotázaní. Spory neosobního rázu se, jak již bylo uvedeno, vyskytují, ale není to časté. Podle starosty obce panuje mezi ním a ostatními zastupiteli velká důvěra. Toto tvrzení ostatní zastupitelé nepopírají, ale dodávají, že ne ve všech případech je důvěra vůči starostovi stoprocentní. Některé záležitosti si zastupitelé raději sami ověřují. V zásadě ale důvěra mezi nimi a starostou panuje, protože kdyby tomu tak nebylo, zastupitelstvo by prakticky nebylo schopno vykonávat svou činnost. V případě, že by zastupitelé starostovi nedůvěřovali vůbec, museli by hlasovat o jeho odvolání.

4.4 DISKUZE O PŘÍMÉ VOLBĚ STAROSTY

V rámci prováděných rozhovorů se starosta obce a někteří další členové zastupitelstva obce Mořina vyjadřovali k problematice přímé volby starostů obcí. Celkem byly získány čtyři názory na danou problematiku. Dotázaní měli na danou problematiku různé názory, ale jedna skutečnost byla všem společná. Všichni o záměru vlády vytvořit legislativní podmínky pro zavedení přímé volby starostů v komunálních volbách v roce 2014 věděli pouze okrajově a na problematiku pohlíželi pouze laickým pohledem.

První dotazovaný hned v úvodu své odpovědi řekl, že upřímně řečeno moc neví, co si o dané problematice má myslet. Nechápe, proč by se přímá volba starostů měla zavádět pouze v malých obcích. Když už se se zavedením přímé volby počítalo, proč ne ve všech obcích, aby ve všech obcích byly stejné podmínky? Zavedení přímé volby pouze v malých obcích mu připadá zbytečné, protože voliči v těchto obcích (jsou tím myšleny obce do 1500 obyvatel) stejně dávají většinou hlasy konkrétním osobám a ne celým kandidátním listinám. Vybírají tedy ty kandidáty, o kterých s myslí, že budou dobrými zastupiteli, a počítají s tím, že jeden z vybraných se stane starostou obce - tomu přizpůsobují svou volbu. Voliči volí přímo skupinu lidí, které důvěřují, a to, kdo konkrétně se z této skupiny stane starostou, už pro ně nemusí být tak důležité. Starosta totiž nemá větší moc než ostatní zastupitelé, politiku v obci dělá zastupitelstvo jako celek. Starosta vykonává více práce než ostatní zastupitelé, ale to jen proto, že je jako jediný uvolněným

členem (alespoň v obci Mořina to tak je). Práce, kterou dělá navíc, je hlavně práce úředníka, práce vyjednávače a práce, kterou mu uloží vykonat zastupitelstvo. Důležité rozhodovací pravomoci má pouze zastupitelstvo jako celek. Členové kandidátních listin navíc mají většinou předem vytipované možné adepty na starostu. Všichni se vzájemně dobře znají a vědí, kdo má předpoklady a zároveň ambice být starostou obce. Ti, kteří se na základě volebního výsledku stanou zastupiteli, mezi sebou vyberou toho, kdo je ochotný funkci starosty vykonávat a zároveň se podle nich na funkci starosty nejvíce hodí. Pokud by byl starosta volen přímo, mohlo by se stát, že by kandidoval (a mohl být následně zvolen) jedinec, který by chtěl získat post starosty jen proto, že je momentálně nezaměstnaný a nedaří se mu najít práci. Přitom by pro výkon takové funkce neměl absolutně žádné předpoklady. Tím, že je starosta volen zastupitelstvem, je takovým situacím předcházeno. Zastupitelé navíc většinou zvolí na post starosty toho, kdo obdrží od voličů nejvíce preferenčních hlasů (pokud má pro vykonávání funkce předpoklady a pokud o vykonávání funkce stojí), takže respektují přání voličů i bez zavedení přímé volby.

Druhý respondent se k přímé volbě vyjádřil zcela negativně. O tom, že původním záměrem vlády bylo zavést přímou volbu starostů již v podzimních komunálních volbách 2014, věděl a je rád, že se od tohoto záměru prozatím odstoupilo. Dle jeho názoru by mělo smysl zavádět přímou volbu pouze v obcích, které mají minimálně 10 000 obyvatel. V těchto obcích by to možná mělo smysl, protože by tak u politických stran, které byly zvoleny do zastupitelstva, mohlo být omezeno dohadování o tom, která z nich obsadí post starosty a která posty místostarostů. Předešlo by se tak politickým dohadům, protože starostu by si volili občané sami a místostarosty by si vybíral z řad zastupitelstva sám starosta. V malých obcích však nemá smysl přímou volbu zavádět (což byl původní záměr vládou navrhovaného modelu). Ve většině zastupitelstev malých obcí se shodnou na osobě, která bude vykonávat post starosty, bez delších diskuzí či vzniku závažnějších sporů. Spíše než s nadbytkem adeptů na funkci starosty se ale tato zastupitelstva potýkají s jejich nedostatkem. Ne všichni zvolení zastupitelé se totiž touží stát starostou obce, naopak lze říci, že většina zastupitelů tuto funkci zastávat nechce. Pokud se zastupitel stane starostou, musí se vzdát svého dobře placeného místa v zaměstnání, slibně rozjeté kariéry, prostředí, které pracovně dobře zná a má v něm vytvořené kontakty atd. Nelze se tedy divit, že většině zastupitelů se do starostování moc nechce. Spíše je zastupitel k vykonávání

funkce starosty přemluven ostatními zastupiteli. Všichni zastupitelé se tedy bez problémů shodnou na tom, která osoba by měla být zvolena na post starosty, ale často je problém, aby se na tom s nimi shodla i ona vybraná osoba. Dotazovaný se obává, že pokud by byla zavedena přímá volba starostů v malých obcích, nepřihlásil by se do voleb dostatek kandidátů a voliči by neměli z čeho vybírat. Navíc si neumí představit, jak by se kandidáti na starostu v malých obcích měli potenciálním voličům v „předvolebním boji“ prezentovat. Také se obává, že by svou kandidaturou na starostu obce hodně lidí sledovalo především vlastní zájmy a jen v minimu případů by jim šlo o blaho celé obce. V případě, že by k zavedení přímé volby starostů v obcích ČR došlo, byl by proti posílení starostových pravomocí - současný stav rozdělení moci by měl být zachován. Se současným systémem volby starostů je dotazovaný spokojen, považuje ho za fungující a správný a je proti zavedení přímé volby starostů v malých obcích.

Názory dalších respondentů na přímou volbu starostů se od sebe výrazně neliší, spíše se doplňují, proto budou prezentovány jako jeden názor. Dotazovaný, na rozdíl od předchozích dvou respondentů, nejsou výslovně proti zavedení přímé volby starostů. Pokud by totiž přímá volba byla zavedena, mohl by odpadnout problém s výběrem starosty. V současném systému se lidé zapisují na kandidátní listiny proto, že se chtějí stát zastupiteli obce, chtějí se podílet na rozhodování v obci a na určování směru vývoje obce. Rozhodně nekandidují do zastupitelstva obce proto, aby se stali starostou. V situaci, kdy by lidé kandidovali přímo na starostu, by tento problém odpadl, protože se očekává, že lidé kandidující na post starosty kandidují proto, že mají ambice se starostou opravdu stát. Dalším argumentem pro zavedení přímé volby je podle dotazovaných fakt, že přímá volba má mezi voliči kladné ohlasy. V případě jejího zavedení by tedy patrně byla při volbách starosty poměrně vysoká účast, která by mohla pozitivně ovlivnit i výši volební účasti ve volbách do zastupitelstva obce (v případě, že by volby do zastupitelstva a volby starosty probíhaly současně). Na druhou stranu se dotázaní obávají, že při přímé volbě by mohl být někdo lidmi zvolen jenom proto, že je v obci oblíbený, osobně populární a umí si vytvořit nejlepší předvolební kampaň. Přitom by následně ve funkci neplnil sliby, které před volbami voličům dal a celkově by si ve funkci starosty nepočínal správně. Proto by dle dotázaných rozhodně neměly být navyšovány starostovy pravomoci, za výkon své práce by měl být nadále odpovědný zastupitelstvu a zastupitelstvo by mělo mít možnost starostu odvolat. Připouští ale, že tyto požadavky by patrně byly v rozporu s principy přímé

demokracie. Dotázaní se zavedením přímé volby souhlasí, ale jen za předpokladu, že by se výrazně neměnily principy, na kterých funguje obecní samospráva dnes. V zásadě by přivítali, kdyby jedinou změnou bylo to, že by byl starosta obce volen občany přímo.

5 ZÁVĚR

Práce je pojata jako případová studie obce Mořina a je zaměřena převážně na samosprávu dané obce. Vedlejším zaměřením práce je problematika přímé volby starosty.

Obec Mořina se nachází ve Středočeském kraji, v CHKO Český kras. V současnosti zde žije 789 obyvatel a jejich počet má od roku 2002 rostoucí charakter. Je to způsobeno jak migračním, tak přirozeným přírůstkem obyvatel. Zvyšující se počet obyvatel je pro obec dobrou vizitkou - lze usuzovat, že obec je občany považována za dobré místo k životu. Může to ovlivňovat poměrně dobrá občanská vybavenost obce, kde významnou roli hraje existence základní a mateřské školy. Se spokojeností obyvatel se životem v obci souvisí i jejich spokojenost s vedením obce. To se snaží, aby se jeho práce projevovала navenek, protože jen tak jsou občané schopni posoudit, zda vedení obce koná svou práci dobře. Zastupitelé v obci jsou schopni efektivně rozhodovat a v naprosté většině případů se dohodnou na kompromisním řešení. Nejsou totiž rozdělení na dva tábory vláda - opozice a ani nejsou rozdělení podle příslušnosti k různým volebním stranám, což jim usnadňuje dohodat se k společným závěrům a rozhodnutím. Současné zastupitelstvo je sice složeno ze dvou kandidátních listin (a bylo tomu tak i v minulých volebních obdobích), ale všichni členové jsou nestraníci. Dvě kandidátní listiny byly vytvořeny proto, že zájem o kandidaturu mělo více lidí, než kolik může být na jedné kandidátní listině, a taky proto, aby voliči měli možnost výběru.

Zastupitelstvo obce Mořina pravidelně zasedá každý měsíc. Záležitosti, které zastupitelé nejčastěji řeší, se týkají běžného chodu obce, financí (návrh rozpočtu, rozpočtové změny), menších i velkých investic, rozvoje obce, územního plánu (vytváření, změny, úpravy). Dále jsou na každém zasedání řešeny aktuální problémy a často jsou předmětem řešení také žádosti a stížnosti občanů či některých místních sdružení. Pravomoci, které jsou zákonem svěřeny výhradně zastupitelstvu, nebo ty, které si zastupitelstvo vyhradilo, vykonává v obci Mořina jen zastupitelstvo jako celek. O pravomocích, které jsou zákonem svěřeny starostovi obce (v obci Mořina vykonává starosta i některé pravomoci rady, protože rada v obci volena není), rozhoduje starosta většinou sám. O některých záležitostech se však se zastupiteli radí a o svých rozhodnutích

zastupitele vždy následně informuje. Lze tvrdit, že rozdělení moci mezi starostu a zastupitelstvo obce Mořina koresponduje s tím, jak moc rozděluje zákon.

Mezi zastupiteli obce Mořina panují dobré vztahy, vzájemně si důvěřují a nevytvářejí se mezi nimi osobní spory. Občas se mezi nimi vyskytnou spory neosobního charakteru, ty se však vyskytují jen v rámci konkrétních záležitostí a zastupitelům se daří rychle je vyřešit a dohodnout se na kompromisu. Dobré vztahy a důvěra panují i mezi starostou a zastupitelstvem jako celkem. Nevznikají mezi nimi vážnější konflikty, což ale neznamená, že by zastupitelé proti starostovým návrhům nikdy nevystupovali. V případě, že mají odlišný názor, se ho nebojí vyjádřit, neboť považují starostu za sobě rovného. Členové zastupitelstva jsou aktivní a sami navrhuji podněty k projednávání. Vztahy mezi zastupiteli a starostou jsou rovnocenné, starosta nepůsobí jako leader (ani se o to nesnaží) a jeho vliv na určování cílů či směřování obce je stejný jako vliv zastupitelů. Starosta sice vykonává více činností než ostatní zastupitelé, ale je to dáno tím, že jako jediný je uvolněným členem. Dle jeho slov je práce, kterou dělá navíc, převážně prací úředníka a prací, kterou mu uloží vykonat zastupitelstvo. Důležité rozhodovací pravomoci má pouze zastupitelstvo jako celek a starosta nezastává postavení dominantního aktéra samosprávy.

K problematice přímé volby starostů v obcích ČR se vyjádřili čtyři aktéři samosprávy obce Mořina. Někteří se k přímé volbě vyjádřili negativně, někteří naopak považují přímou volbu starosty v zásadě za dobrý nápad, i když k ní mají řadu připomínek. Celkem uvedli několik argumentů pro i proti zavedení přímé volby starostů. Mimo jiné vyjádřili obavy, že v případě přímé volby starostů hrozí, že na post starosty nebude kandidovat dostatek zájemců a voliči budou mít pouze malou možnost výběru. Vycházeli při tom ze současné situace, kdy v malých obcích (jsou tím myšleny obce do 1500 obyvatel) nemá o výkon funkce starosty prakticky nikdo zájem. Dalším argumentem proti přímé volbě bylo to, že starostou by se mohl stát prakticky kdokoli, stačilo by jen přesvědčit dostatečný počet lidí, aby mu dali svůj hlas. Někteří kandidáti by také mohli kandidovat na post starosty jen proto, že jsou zrovna nezaměstnaní a práci si dlouhodobě nemohou sehnat. Na druhou stranu za přínos přímé volby byl označen fakt, že na post starosty bude kandidovat opravdu jen ten, kdo by chtěl funkci starosty vykonávat. V současnosti lidé kandidují do zastupitelstva obce většinou proto, aby se stali řadovými zastupiteli, a ne proto, aby se stali starosty. O post starosty většinou nikdo příliš neusiluje, a přesto se nakonec jeden z nich musí výkonu funkce starosty ujmout. Jako další

argument pro přímou volbu byl respondenty uveden fakt, že přímá volba je mezi voliči poměrně oblíbená a lidé o ni mají zájem.

Z rozhovorů vyplynulo, že dotazovaní nemají o problematice přímé volby starostů ucelenější přehled. Při diskuzi na toto téma nesledují nesoulad mezi současným legislativním zakotvením fungování samosprávy a předkládanou přímou volbou starosty a ani se nezajímají o legislativní změny, které by při zavedení přímé volby musely být patrně přijaty. O přímou volbu starostů se zajímají pouze z praktického hlediska a hledají přínosy, problémy a rizika, které by přímá volba starostů mohla přinést v praxi. Třebaže se téma zavedení přímé volby starostů objevilo ve vládě již v roce 2010 a původním plánem vlády bylo vytvořit legislativní podmínky pro zavedení přímé volby v komunálních volbách 2014, samotní aktéři samosprávy se v problematice přímé volby starostů dodnes příliš nevyznají. Pokud by se v budoucnu znovu uvažovalo o zavedení přímé volby starostů do českého lokálního politického prostoru, měly by před tím probíhat diskuze hlavně s těmi, kterých se bude změna bezprostředně týkat. O problematice přímé volby starostů by měli být seznámeni v první řadě především aktéři místních samospráv.

6 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Tištěné zdroje a publikace

BERNARD, Josef, KOSTELECKÝ, Tomáš, ILLNER, Michal, VOBECKÁ, Jana. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. 1. vyd. Praha: SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-069-8.

BALÍK, Stanislav. *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností: Koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994-2006*. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2008. ISBN 978-80-7325-144-4.

BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.

ČMEJREK, Jaroslav, BUBENÍČEK, Václav, ČOPÍK, Jan. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: Specifika politického života v obcích ČR*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2010. ISBN 978-80-247-3061-5.

ČMEJREK, Jaroslav. *Obce a regiony jako politický prostor*. 1. vyd. Praha: Alfa Nakladatelství, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-87197-00-4.

DAHL, Robert. *O demokracii: průvodce pro občany*. 1. vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2001. ISBN 80-7178-422-2.

DANČÁK, Břetislav, HLOUŠEK, Vít (eds.). *Parlamentní volby 2006 a česká politika*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2006. ISBN 80-210-4161-7.

GIDDENS, Anthony. *Sociologie*. 1. vyd. Praha: Argo, 1999. ISBN 80-7203-124-4.

CHANDLER, J. A. *Místní správa v liberálních demokraciích: Úvodní přehled*. 1. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 1998. ISBN 80-7239-023-6.

HOLMAN, Robert. *Ekonomie*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-006-5.

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

ILLNER, Michal. Jsou venkovské obce v ČR příliš malé? In *Sborník příspěvků z mezinárodní konference Venkov je náš svět*. Český Krumlov, 1.- 3. března 2006. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze. Provozně ekonomická fakulta, 2006. Část 3., s. 357 - 368. ISBN 80-213-1539-3.

JÜPTNER, Petr. Komunální koalice a politické modely. *Politologická revue* 2/2004, str. 80-101, Praha. ISSN 1211-0353.

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

KROTIL, Karel, FRYHAUF, Miloslav, DEZORT, Miloslav a kol. *Lomy Mořina: 110. výročí zahájení těžby*. Mořina: Lomy Mořina, spol. s r. o., 2001.

PERLÍN, Radim. Představitelé veřejné samosprávy jako aktéři lokálního rozvoje. Sociologický průzkum mezi starosty venkovských obcí okresů Písek a Tábor. In KUBEŠ, Jan. *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*. České Budějovice: Pedagogická fakulta Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, 2000. ISBN 80-7040-385-3.

PRŮCHA, Václav a kol. *Hospodářské a sociální dějiny Československa v letech 1918-1992: I. díl období 1918-1945*. 1. vyd. Brno: Nakladatelství Doplněk, 2004. ISBN 80-7239-147-X.

SISK, Timothy D. *Democracy At the Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance*. Stockholm: International IDEA, 2001. ISBN 91-89098-73-0.

SMITH, Michael L. *Local Direct Democracy in the Czech republic*. In SCHILLER, Theo. *Local Direct Democracy In Europe*. 1 ed. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011. ISBN 978-3-531-18250-6.

VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2006. ISBN 80-7380-010-1.

VENCLÍK, David. *Mořina: Historická sonda*. Mořina: vydala obec Mořina, 2004. ISBN 80-238-9778-0.

VOBECKÁ, Jana, KOSTELECKÝ, Tomáš. *Politické důsledky suburbanizace: Analýza vybraných případových studií proměn politického chování a občanské participace v suburbánních lokalitách Prahy a Brna*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2007. ISBN 978-80-7330-129-3.

WOKOUN, René, MATES, Pavel, KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava a kol. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. ISBN 978-80-7380-304-9.

ŽÍŽKA, Miroslav a kol. *Hospodářský rozvoj regionů: Vymezení funkčních regionů, významné socioekonomické faktory, regionální odolnost a inovační intenzita*. Praha: Professional Publishing, 2013. ISBN 978-80-7431-131-4.

Elektronické publikace a zdroje

BUBENÍČEK, Václav, KUBÁLEK, Michal. Konfliktní linie v malých obcích. *Acta Politologica* [on-line]. 2010, roč. 2, č. 3. [cit. 2013-11-02]. Dostupné z: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00085.pdf>>. ISSN 1803-8220.

ČERNOCHOVÁ, Jana, PERLÍN, Radim: Přímá volba starostů je nesystémová. *Pravý břeh, revue pro pravicovou politiku* [online]. c2013 [cit. 2013-11-25]. Dostupné z: <<http://www.pravybreh.cz>>.

(<http://www.pravybreh.cz/2013/06/06/j-cernochova-r-perlin-prima-volba-starostu-je-nesystemova/>)

FUREK, Adam, URBÁNKOVÁ, Alice. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Ke správě obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů (včetně pravidel pro svolání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce)* [on-line]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, 2010-07-20 [cit. 2013-11-15]. 52s. (PDF). Dostupné z: <<https://www.google.com/url?q=http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/dokumenty-odk-metodicke-doporuceni-blue-06-web-pdf.aspx&sa=U&ei=ASuFUri2IYmG4ATF24G4CQ&ved=0CAkQFjAB&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNEYIK0Pw5RfwwlzMUuHWOV54MwDnw>>.

JÜPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica* [on-line]. 2012, roč. 4, č. 3. [cit. 2013-12-02]. Dostupné z: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>>. ISSN 1803-8220.

JÜPTNER, Petr. Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?. *Acta Politologica* [on-line]. 2009, roč. 1, č. 3. [cit. 2013-12-06]. Dostupné z: <<http://acpo.fsv.cuni.cz/ACPO-36.html>>. ISSN 1803-8220.

RYŠAVÝ, Dan, ŠARADÍN, Pavel. Straníci, bezpartijní a nezávislí zastupitelé na českých radnicích. *Sociologický časopis/Czech Sociological Review* [on-line]. 2010, roč. 46, č. 5. [cit. 2013-11-02]. Dostupné z: <http://sreview.soc.cas.cz/uploads/2d2ae7cf37d6d65d1d9342dbe15d9e5052439509_rysavy%20saradin.pdf>.

Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 2013-12-07]. Dostupné z: <<https://www.google.com/url?q=http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx&sa=U&ei=rFOjUpOUD4GutAb24IHoDQ&ved=0CAUQFjAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNEPMQFKdxaQQ94S1qX5eX-XBgXUcg>>.

Český statistický úřad [online]. [cit. 2014-01-22]. Dostupné z: <<http://www.czso.cz/>>.

Elektronický portál územních samospráv [online]. [cit. 2014-01-23]. Dostupné z: <<http://www.epusa.cz>>. (http://www.epusa.cz/index.php?sessID=0&platnost_k=&jazyk=cz)

Integrovaný portál MPSV [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: < <http://portal.mpsv.cz>>. (http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/zmena_metodiky)

Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2013-12-07]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz>>. (<http://www.mvcr.cz/clanek/zavedeni-prime-volby-starostu-v-malych-obcich-ve-volbach-v-roce-2014-informace-o-zruseni-vladnich-ukolu.aspx>)

Oficiální stránky obce Mořina [online]. [cit. 2014-02-02]. Dostupné z: <<http://www.morina.cz>>.

Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky [online]. [cit. 2013-11-15]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz>>. (<http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=301>)

Rozpočet obce [online]. [cit. 2014-01-28]. Dostupné z: < <http://www.rozpocetobce.cz> >. (<http://www.rozpocetobce.cz/seznam-obci/531545-morina#rok>)

Ostatní zdroje

Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

Zákon 89/2012 Sb. ze dne 3. února 2012 občanský zákoník.

Zápisy ze zasedání zastupitelstva obce Mořina.

Rozhovory se starostou obce Mořina a se zastupiteli obce Mořina.

7 PŘÍLOHY

Záznamový arch rozhovorů se zastupiteli a starostou obce Mořina

- 1) Jaké aktivity a činnosti tvoří agendu samosprávy? O čem zastupitelstvo jedná?
- 2) Jak velký důraz kladete na níže uvedené priority jako na cíle, kterých by samospráva měla dosáhnout? Tedy jak velkou důležitost jednotlivým prioritám přisuzujete? Vyberte jednu odpověď ze škály možností: Mimořádný důraz, velký důraz, malý důraz, žádný důraz.

Priority:

- ☐ budování infrastruktury v obci
- ☐ udržet a zlepšit služby, které jsou obcí poskytovány
- ☐ získávání nových obyvatel do obce, případně zastavení jejich úbytku
- ☐ nová výstavba v obci
- ☐ zajištění nových pracovních příležitostí v obci
- ☐ dobré sousedské vztahy
- ☐ rozvoj spolkového a veřejného života v obci
- ☐ rozvíjení služeb pro volný čas a kulturu
- ☐ péče o místní způsob života
- ☐ ochrana současného vzhledu obce

- 3) Do jaké míry má podle vás samospráva šanci dosáhnout uvedených cílů? Vyberte jednu odpověď ze škály možností: Velmi vysoká šance, dosti vysoká šance, spíš malá šance, velmi malá šance.
- 4) Hlasuje zastupitelstvo o důležitých rozvojových projektech jako celek?
- 5) Ovlivňuje starosta zásadně agendu zastupitelstva?
- 6) Jak většinou probíhá zasedání zastupitelstva obce?
- 7) Vybírají členové zastupitelstva na zasedání svou vlastní iniciativu? Nebo hrají spíše roli poradní?
- 8) Kolik občanů, kteří nejsou součástí samosprávy, je průměrně přítomno na zasedání zastupitelstva?

9) Nastala někdy situace, že by se zastupitelstvo shodlo na nějakém řešení, a přesto by od tohoto řešení opustilo, protože v obci byla skupina občanů, která s řešením nesouhlasila, a hrozil by vznik otevřeného konfliktu?

10) Existuje mezi členy zastupitelstva opozice proti starostovým návrhům?

11) Jakým způsobem jsou rozděleny kompetence mezi starostou a zastupiteli?

Určete, s jakou intenzitou se do jednotlivých úkolů starosta a zastupitelé zapojují. Vyberte jednu odpověď ze škály možností: Zapojuje se jen starosta; částečně se zapojují zastupitelé; intenzivně se zapojují i zastupitelé; téměř výhradně se zapojují jen zastupitelé.

Úkoly:

- každodenní manažerské rozhodování
- poskytování informací občanům obce
- dohled nad prací obecního úřadu
- péče o obecní majetek
- návrhy nových iniciativ a projektů
- informace a návrhy od občanů
- přijímání strategických rozhodnutí

12) Považuje zastupitelstvo starostu za leadera komunity?

13) Jak většinou probíhá hlasování v zastupitelstvu? Převažují jednomyslná hlasování nebo většinou probíhá hlasování nejednomyslně?

14) Existuje mezi členy zastupitelstva nějaká stálá linie při rozhodování?

15) Můžete uvést konkrétní příklad nějakého jednání, na kterém se objevily různé názory a pohledy zastupitelů na danou věc?

16) Panuje mezi starostou a ostatními členy zastupitelstva vzájemná důvěra?

17) Vyskytují se mezi zastupiteli spory? Pokud ano, je konfliktů poměrně málo a daří se je řešit, nebo se vyskytují dlouhodobější spory, které zastupitelstvo rozděluje?

- 18) Vyskytují se spory mezi zastupitelstvem jako celkem a starostou? Pokud ano, je konfliktů poměrně málo a daří se je řešit, nebo se vyskytují dlouhodobější spory, které starostu a zastupitelstvo rozdělují?
- 19) V jaké atmosféře probíhá většina jednání zastupitelstva?
- 20) Nechává starosta hlasovat zastupitelstvo i o záležitostech, o kterých může rozhodnout sám? Pokud ano, proč?
- 21) Odkud obec získává finanční zdroje?
- 22) Na co obec vynakládá své vnitřní zdroje? Co podporuje?