

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Ing. Zuzana Bártová

Starosta v českém obecním zřízení

Bakalářská práce

Olomouc 2015

„Prohlašuji, že jsem svou bakalářskou práci na téma Starosta v českém obecním zřízení vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 20. 3. 2015

.....

Ing. Zuzana Bártová

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Dalimile Gadasové, Dr. za její odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování mé bakalářské práce. Děkuji také své rodině za trpělivost a podporu.

Obsah

Seznam použitých zkratk	5
Úvod	6
1 Územní samospráva	8
1.1 Ústavní a zákonné zakotvení územní samosprávy	8
1.2 Obecní samospráva z pohledu orgánů obce	10
2 Starosta v českém obecním zřízení	15
2.1 Historický exkurz	15
2.2 Starosta obce	17
2.3 Odpovědnost a střet zájmů	23
3 Komparace přímé volby starostů a pohledy de lege ferenda	26
Závěr	31
Seznam použité literatury	33
Shrnutí	37

Seznam použitých zkratk

akt.	aktualizace
cit.	citováno
č.	číslo
čl.	článek
ČR	Česká republika
dopl.	doplněné
kol.	kolektiv
odst.	odstavec
přepr.	přepracované
resp.	respektive
roč.	ročník
s.	strana
Sb.	sbírka
sp. zn.	spisová značka
tzv.	tak zvané
upr.	upravené
vyd.	vydání

Úvod

Svou bakalářskou práci na téma Starosta v českém obecním zřízení jsem si vybrala z důvodu zájmu o problematiku obecní samosprávy. Ve své rodné obci Sudkov jsem působila jako zastupitelka obce, proto bych nově nabyté poznatky a zkušenosti chtěla uplatnit ve své práci. Jsem si vědoma, že prozatím nedisponuji všemi odpovídajícími znalostmi dané problematiky, proto příprava a studium k bakalářské práci pro mě budou velkým přínosem a skvělou příležitostí prohloubit si své znalosti. Spolu se studiem odborné literatury chci podat ucelený obraz ohledně funkce starosty v našem právním zřízení. Cílem mé bakalářské práce bude zpracování aktuální právní problematiky podle platné a účinné právní úpravy, čímž bych chtěla poskytnout celkový pohled na tento orgán obce pro širokou veřejnost. Zaměřím se především na pravomoci starosty, jeho vztah k dalším orgánům obce a možnost zavedení přímé volby starostů v České republice. Toto téma je podle mého názoru aktuální a veřejnost často netuší, jaké pravomoci starosta obce má a přisuzují mu daleko větší význam a vliv na komunální politiku, než opravdu má.

Bakalářskou práci rozdělím do tří hlavních kapitol, které pak rozčlením na příslušný počet podkapitol. Podrobnější členění by podle mého názoru text roztříštilo a čtenář by mohl ztrácet některé souvislosti. Nejvíce využívanou metodou v mé práci bude metoda popisná, neboť chci čtenářům objasnit základní pojmy a instituty funkce starosty. V některých podkapitolách využiji i metodu syntetickou a komparační.

První kapitolu mé práce zaměřím na územní samosprávu obecně. Pro pochopení dalších souvislostí vysvětlím základní pojmy a instituty týkající se obecní samosprávy. Dále vymezím ústavní základy a zákonné zakotvení dané problematiky a podám přehled orgánů obce, na který navážu v hlavní části práce, kde se budu věnovat vztahu starosty obce k dalším obecním orgánům. V této části práce budu vycházet především z Ústavy České republiky, Listiny základních práv a svobod, Evropské charty místní samosprávy a odborné literatury.

Druhou kapitolu zaměřím na samotné vymezení orgánu starosty *de lege lata*. Nejprve se zaměřím na historický exkurz a postupný vývoj institutu starosty, neboť historická komparace je dle mého názoru důležitá pro současný vývoj právní úpravy a některé instituty čtenář lépe pochopí v porovnání s historickým vývojem na našem území. V další podkapitole vymezím pravomoci starosty, jeho volbu, odpovědnost a případný střet zájmů. Obecný obsah dané problematiky naleznou v příslušné odborné literatuře, kterou doplním judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. Konkrétní právní instituty pak opřu o názory

publikované

v odborných člancích, ale primárně budu vycházet z platné a účinné právní úpravy, především ze zákona o obcích, který je stěžejním právním předpisem v celé mé bakalářské práci.

V poslední kapitole se zaměřím na možnost zavedení přímé volby starostů z pohledu de lege ferenda. Nejprve provedu komparaci s evropskou právní úpravou z hlediska volby starostů ve vybraných evropských zemích. Každá země má různou míru odlišností v přímé volbě starostů, proto provedu jejich srovnání. Domnívám se, že pro Českou republiku bude zásadní, kterou právní úpravou se inspiruje, pokud tedy v budoucnu bude přijata přímá volba starostů. Toto téma je již několik let laiky i odborníky hojně diskutované, proto se budu snažit této problematice maximálně přiblížit. V této části práce budu vycházet především z odborných článků, neboť tato problematika nebyla doposud ucelena. Řada autorů se zde názorově rozchází a mým úkolem na závěr práce bude nastínit vlastní názor k této problematice.

1 Územní samospráva

Samospráva je výrazem decentralizace, kdy státní moc je přenesena na subjekty odlišné od státu (veřejnoprávní korporace). Předmětem samosprávy je správa věcí na místní či regionální úrovni nebo správa v souvislosti s výkonem specifického povolání. Podle toho dělíme samosprávu na samosprávu územní vykonávanou obcemi a kraji, a samosprávu zájmovou (profesní) vykonávanou nejčastěji profesními komorami. Samospráva je vykonávána samostatně vlastním jménem veřejnoprávní korporace a není podřízena žádnému vyššímu správnímu úřadu. Stát do činnosti samosprávy může zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.¹

1.1 Ústavní a zákonné zakotvení územní samosprávy

Ústavní zakotvení územní samosprávy nalezneme v hlavě třetí **Ústavy České republiky**² a hlavě sedmé označené jako Územní samospráva. Hlava třetí o moci výkonné popisuje tu část veřejné správy, kdy subjektem veřejné správy zůstává stát a vykonává ji prostřednictvím vlády, ministerstev, jiných správních úřadů a částečně i prostřednictvím orgánů územních samosprávných celků. V hlavě sedmé je upravena problematika územní samosprávy jako takové.³

Územní samosprávné celky⁴ jsou definovány jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Mezi základní znaky patří vlastní území, osoby na tomto území žijící (občané) a samostatná působnost. Územní samosprávné celky jsou zároveň i veřejnoprávními korporacemi, tedy právníckými osobami, tudíž v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z těchto právních vztahů. Mohou vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Působnost územních samosprávných celků je vykonávána v jejich územním obvodu, který je vymezen hranicí území obce. Každá část území České republiky je součástí některé obce či území vojenského újezdu. Obec je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku.⁵

Mezi dokumenty nejvyšší právní síly týkající se oblasti územní samosprávy patří Ústava ČR a Listina základních práv a svobod, které vešly v účinnost 1. 1. 1993 s okamžikem

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 20 s.

² ústavní zákon č. 1/1999 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 116 s.

⁴ viz čl. 100 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 14 s.

vzniku České republiky. Samospráva územních samosprávných celků⁶ je ústavně zaručena. Podrobnější zakotvení územní samosprávy nalezneme v Hlavě VII., kdy *"Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky."*⁷ Obec je vždy součástí kraje, který lze zřídit nebo zrušit pouze ústavním zákonem. Obce i kraje jakožto společenství občanů, které mají právo na samosprávu, jsou veřejnoprávní korporace, které mohou vlastnit majetek a hospodařit s ním na základě svého rozpočtu. Ústava zmiňuje zastupitelstvo jako orgán územně samosprávného celku a udává jeho základní pravomoc a působnost.

Listina základní práv a svobod upravuje rovněž některé principy, které lze užít i na obecní samosprávu. Pod právem na informace lze chápat povinnost orgánů obecní samosprávy podávat přiměřeným způsobem informace o své činnosti⁸. Petiční právo⁹ vyjadřuje právo každého obracet se na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Listina dále stanoví právo občana podílet se na správě věcí veřejných přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.¹⁰

Nejdůležitější vyhlášenou mezinárodní smlouvou upravující obecní samosprávu je **Evropská charta místní samosprávy**¹¹, která v České republice vstoupila v platnost 1. 9. 1999 a byla následně přijata a ratifikována dle čl. 10 Ústavy České republiky. Jedná se o rámcovou mezinárodní smlouvu, ke které mohou přistupovat jednotlivé státy Rady Evropy. Hlavním cílem této charty je zajistit ochranu práv místní samosprávy a zapojit občany do místních rozhodovacích procesů. Přistoupením k této mezinárodní smlouvě se Česká republika zavazuje respektovat zásady, které charta obsahuje, a vtělit je do svého vnitrostátního právního řádu. Existuje však zde možnost učinit výhradu k některým článkům. Tuto možnost využila i Česká republika a některé články pro ni nejsou právně závazné.¹²

Právní postavení obce je upraveno v zákoně o obcích.¹³ Jedná se o organizační předpis, který definuje zejména postavení obce, její působnost a zakotvuje další orgány obce. Tento zákon se nevztahuje na území vojenských újezdů, která jsou upravena ve zvláštních zákonech a na hlavní město Prahu, jehož postavení je upraveno zákonem o hlavním městě

⁶ viz čl. 8 ústavního zákona č. 1/1999 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁷ viz čl. 99 ústavního zákona č. 1/1999 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁸ viz čl. 17 odst. 5 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁹ viz čl. 18 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

¹⁰ viz čl. 21 odst. 1 usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

¹¹ sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

¹² VEDRAL, Josef. *Obec a právo: legislativní příručka pro starostu menší obce*, 2009, roč. 2007, č. 11.

¹³ zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Praze¹⁴. Další zákon, který upravuje problematiku obecní samosprávy, je především zákon o volbách do zastupitelstev obcí¹⁵, zákon o místním referendu¹⁶, zákon o úřednicích územních samosprávných celků¹⁷, zákon o střetu zájmů¹⁸, zákon o obecní policii¹⁹, zákon o kronikách obcí²⁰, zákon o místních poplatcích²¹, zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů²², zákon o rozpočtovém určení daní²³ a zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí²⁴.

1.2 Obecní samospráva z pohledu orgánů obce

Veřejná moc je definována Ústavním soudem ČR jako moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.²⁵ U obecní samosprávy je výkon veřejné moci především projevem vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými obec jednostranně ukládá povinnosti ve formě příkazů a zákazů nepodřízeným fyzickým či právnickým osobám, ukládání pokut za správní delikty²⁶ a schvalování územních plánů podle stavebního zákona.²⁷

Primárním úkolem obce je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při naplňování těchto úkolů obec chrání veřejný zájem. Obec vykonává samostatnou i přenesenou působnost. Do samostatné působnosti obce patří správa věcí v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny do správy krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti. Jedná se o základní smysl obecní samosprávy deklarovaný Ústavou České republiky. V případě, že zákon výslovně nestanoví, že jde o přenesenou působnost, jedná se vždy o samostatnou působnost.²⁸

¹⁴ zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

¹⁶ zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

¹⁸ zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí, ve znění pozdějších předpisů

²¹ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

²² zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

²³ zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

²⁴ zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

²⁶ podle § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

²⁷ VEDRAL: *Obec a právo: legislativní příručka pro starostu menší obce*, 2009, roč. 2007, č. 11.

²⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 329 s.

Obec si stejně jako kraj zřizuje své samosprávné orgány. Z Ústavy plyne, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny k rozhodování zastupitelstvu vyššího územně samosprávného celku. Další obligatorní orgány obce Ústava nestanovuje. V zákoně o obcích je dále rozvedeno, že orgánem obce je také rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Zastupitelstvo obce si může vyhradit rozhodování o dalších věcech v samostatné působnosti obce i nad rámec záležitostí, které jsou mu k rozhodování vyhrazeny přímo zákonem o obcích, avšak s výjimkou těch, které jsou zákonem vyhrazeny radě obce.²⁹ Dále se zaměřím na orgány obce vyjma starosty, kterému bude příslušet zbývající část bakalářské práce.

Nejvyšším samosprávným orgánem obce je **zastupitelstvo**. Jedná se o kolektivní orgán složený ze členů volených přímo občany obce. Rozhoduje o nejdůležitějších otázkách samosprávy obce. Funkční období zastupitele je čtyřleté. Počet členů zastupitelstva se na každé volební období stanoví v souladu se zákonem o obcích, přičemž počet členů může být minimálně pět a maximálně padesát pět v závislosti na počtu obyvatel obce a velikosti územního obvodu obce. Svou působnost vykonává zastupitelstvo na svých zasedáních, která jsou svolávána podle potřeby, avšak minimálně jedenkrát za tři měsíce. Zasedání jsou veřejná a o jeho průběhu se pořizuje zápis, který je také veřejný. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. K přijetí usnesení zastupitelstva, rozhodnutí nebo volby je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.³⁰

Zastupitelstvu obce je podle zákona o obcích vyhrazeno³¹: schvalovat program rozvoje obce, schvalovat rozpočet obce, závěrečný účet obce a účetní závěrku obce sestavenou k rozvahovému dni, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny, rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách, delegovat zástupce obce na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, navrhopvat zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopvat jejich odvolání, vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, navrhopvat změny katastrálních

²⁹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 329 s.

³⁰ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 79-100 s.

³¹ viz § 84 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí, určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni, zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce, volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce, stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce, zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce, rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranstvích, udělovat a odnímat čestné občanství obce a ceny obce, stanovit zásady pro poskytování cestovních náhrad členům zastupitelstva obce, rozhodovat o peněžitých plněních poskytovaných fyzickým osobám, které nejsou členy zastupitelstva obce, za výkon funkce členů výborů, rozhodovat o zřízení, sloučení, splnutí, rozdělení a zrušení veřejného neziskového ústavního zdravotnického zařízení a plnit úkoly stanovené zvláštním právním předpisem. Pokud není v obci zřízena rada, zastupitelstvo rovněž vydává nařízení obce.

Rada obce jakožto výkonný orgán obce v oblasti samostatné působnosti se volí v obcích, jejichž zastupitelstvo má patnáct a více členů. Tvoří ji starosta, místostarosta a další členové volení z řad členů zastupitelstva obce tak, aby jejich počet byl lichý a činil nejméně pět a nejvýše jedenáct členů podle velikosti zastupitelstva. Rada obce rozhoduje o záležitostech, které se týkají každodenního chodu obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce. Schází se podle potřeby, zpravidla podstatně častěji než zastupitelstvo obce a její schůze jsou neveřejné. Je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a k platnému usnesení je potřeba souhlasu také nadpoloviční většiny všech jejích členů. O schůzi rada pořizuje zápis, který podepisuje starosta zpravidla s místostarostou a je uložen k nahlédnutí členům zastupitelstva. V oblasti samostatné působnosti odpovídá zastupitelstvu obce, často také předkládá zastupitelstvu obce své doporučení projednanou záležitost schválit či neschválit. V oblasti přenesené působnosti vydává rada obce nařízení, je-li k tomu zákonem zmocněna.³² Mezi pravomoci rady obce podle zákona o obcích patří³³: zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly

³² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 100-107 s.

³³ viz § 102 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydávat nařízení obce, projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, zřizovat a zrušovat podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy, kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi, rozhodovat o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností, schvalovat organizační řád obecního úřadu, plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem a schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.

Obecní úřad realizuje rozhodování samosprávných orgánů obce a plní jejich úkoly. Dále zajišťuje výkon přenesené působnosti. Obecní úřad tvoří starosta, který stojí v jeho čele, místostarosta, tajemník a zaměstnanci obecního úřadu. Může se členit na odbory a oddělení, které zřizuje rada obce pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu. V oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti a rozhoduje v případech stanovených zákonem o obcích nebo zvláštním zákonem. V oblasti přenesené působnosti zajišťuje výkon státní správy. Z tohoto titulu se dělí obce na tři stupně podle rozsahu svěřených pravomocí (obce s obecním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností). Obecní úřad realizuje své pravomoci prostřednictvím zaměstnanců obce resp. úředníků územního samosprávného celku.³⁴ Právní úprava těchto zaměstnanců je zakotvena v zákoně o úřednících územně samosprávných celků.³⁵

Za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti je starostovi odpovědný tajemník obce, který je zaměstnancem obecního úřadu. Funkce tajemníka se zřizuje vždy v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností, v ostatních obcích se zřizuje fakultativně. Starosta jej jmenuje a odvolává se souhlasem

³⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 114-119 s.

³⁵ zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

ředitele krajského úřadu. Tajemník podle zákona zajišťuje výkon přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou zákonem svěřeny radě obce nebo zvláštnímu orgánu obce, plní úkoly uložené mu zastupitelstvem obce, radou obce nebo starostou, plní úkoly statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a stanoví jim platy. Vydává také spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu a další vnitřní směrnice obecního úřadu. Pokud není funkce tajemníka v obci zřízena nebo pokud není tajemník ustanoven, plní jeho úkoly starosta obce.³⁶

Zakotvení **zvláštních orgánů obce** nenalezneme v zákoně o obcích, ale ve zvláštních zákonech. Vykonávají přenesenou působnost v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Zvláštní orgány zřizuje starosta, jmenuje a odvolává jejich členy. Zvláštním orgánem obce může být například komise pro projednávání přestupků, povodňová komise obce, krizový štáb obce či bezpečnostní rada obce.³⁷

Zastupitelstvo obce může zřídit výbory jako své iniciativní a kontrolní orgány. Podle zákona o obcích vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor, dále pokud v obci žije alespoň 10% občanů hlásící se k národnosti jiné než české, zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Zastupitelstvo může zřídit i osadní výbory v částech obce. Výbor plní úkoly podle pokynů zastupitelstva obce, kterému také odpovídá. Schází se podle potřeby a počet jejich členů je lichý. V povinně zřizovaném finančním a kontrolním výboru nesmí být jeho členem starosta, místostarosta, tajemník ani jiná osoba zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Finanční výbor provádí především kontrolu hospodaření s majetkem obce a jejími finančními prostředky. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady obce a dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti.³⁸

Rada obce má možnost zřídit komise, které jsou jí ze své činnosti odpovědny. Pokud starosta po projednání s ředitelem krajského úřadu svěří komisi výkon přenesené působnosti, stává se komise výkonným orgánem obce. V tomto případě z výkonu přenesené působnosti na svěřeném úseku odpovídá komise starostovi.³⁹

³⁶ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 159 s.

³⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 125-126 s.

³⁸ BŘEŇ, Jan. *Obec a právo: legislativní příručka pro starostu menší obce*, 2009, roč. 2008, č. 02.

³⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 159 s.

2 Starosta v českém obecním zřízení

Hlavním cílem mé bakalářské práce je detailní zpracování postavení starosty v českém obecním zřízení de lege lata. Budu vycházet z platné a účinné právní úpravy k datu 15. 3. 2015.

2.1 Historický exkurz

Samospráva jako taková v českých zemích vznikla po revolučním roce 1848. Zavedení samosprávy bylo důsledkem zrušení patrimoniální správy, kdy stát pro vysoké finanční náklady nemohl převzít její agendu. Politickým důvodem pro zavedení samosprávy byly požadavky liberálního měšťanstva, které žádalo účast na politické moci v oblasti místní správy. V důsledku tohoto nátlaku byl 17. 3. 1849 vyhlášen obecní zákon, který se řídil zásadou „základem svobodného státu je svobodná obec“ a položil tak základy obecní samosprávy. Nově vzniklá obec měla přirozenou i přenesenou působnost. Do přirozené působnosti patřily záležitosti místního zájmu. Obecní zákon zakotvil orgány místní samosprávy - obecní výbor, obecní představenstvo a starostu. Starosta byl výkonným orgánem obecní samosprávy a byl volen na tři roky.⁴⁰ Vznik funkce starosty jako samosprávného orgánu obce spatřuji v tomto historickém okamžiku.

V roce 1862 byl vydán rámcový říšský obecní zákon, který položil základy jednotlivým zemským obecním zákonům pro Čechy, Moravu a Slezsko. V českém obecním zákoně stál starosta v čele obecního výboru i představenstva. Volební období bylo opět tříleté. Starosta musel složit slib do rukou zástupce okresního zeměpanského úřadu. Za výkon funkce mohl dostat náhradu z obecních důchodů. Suspendování starosty mohlo být jen z důvodu odsouzení k trestu pro zločin, přestupek krádeže, zpronevěru či podvod. O tomto suspendování rozhodoval nadřízený okresní politický úřad. Starosta obdobně jako dnes zastupoval obec navenek a měl řadu pravomocí, včetně disciplinárních vůči zaměstnancům obce či práva vykonávat místní policii. V oblasti samostatné působnosti odpovídal starosta za výkon svého úřadu obci, naopak v přenesené působnosti odpovídal vládě.⁴¹

Se vznikem Československé republiky v roce 1918 přišly změny i pro obecní zřízení. Byl přijat zákon⁴², který měnil a doplňoval rakouský obecní zákon. Tento zákon sjednotil

⁴⁰ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4 přepr. vydání. Praha: Leges, 2010, 246-247 s.

⁴¹ Tamtéž, 247-250 s.

⁴² zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením.)

obecní samosprávu v Čechách, na Moravě i ve Slezsku a přispíval k větší demokratizaci samosprávy. Obecními orgány se po této novele staly obecní zastupitelstvo, obecní nebo městská rada, starosta a komise. Starosta byl volen zastupitelstvem obce z řad členů obecní rady. Rada obce, která byla před novelou pouze poradním orgánem starosty, dostala pravomoci rozhodovat o otázkách vlastních i v přenesené pravomoci, pokud o těchto otázkách nerozhodovalo zastupitelstvo. Trestní agendu obce vyřizoval obecní senát, jehož členy byli starosta a dva členové obecní rady.⁴³

S koncem samostatného Československého státu v roce 1939 přichází i zásadní změny v oblasti územní samosprávy. Dne 14. 3. 1939 podepisuje prezident Emil Hácha dohodu o vytvoření Protektorátu Čechy a Morava a o den později dochází k okupaci Prahy nacistickými vojenskými oddíly. Územní samospráva byla postupně likvidována. Prvním opatřením se stalo odstraňování zástupců levicových politických stran z funkcí starostů a členů obecních zastupitelstev. Funkce starosty jako samosprávného orgánu byla citelně oslabena vládním nařízením⁴⁴, které zřídilo funkci obecních (obvodních) tajemníků. Vláda vymezila obce, ve kterých se funkce tohoto tajemníka zřizovala. Jeho hlavním úkolem byl výkon přenesené působnosti, ale ministerstvo vnitra mohlo stanovit, že tajemník může z části nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce. Pokud to vyžadoval důležitý zájem obce nebo jiný veřejný zájem, ministerstvo toto mohlo učinit i bez souhlasu obecního zastupitelstva. V tomto momentě spatřuji porušení všech zásad územní samosprávy, neboť orgány státní správy mohly kdykoliv podle svého uvážení významně ovlivňovat a kontrolovat obecní samosprávu. Podle tohoto vládního nařízení měl tajemník sice na schůzích obecního zastupitelstva, obecní rady, obecních komisí a i ve věcech působnosti starosty obce "pouze" hlas poradní, ale zároveň měl právo navrhnout, aby přijaté opatření nebo usnesení některého orgánu obce bylo zrušeno, pokud by byl porušen zákon, byla by překročena působnost, ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu. Nařízení limity tajemníkovy uvážení nikterak dále neupravovaly, rozhodovací pravomoc obce náležela prakticky jen jemu, potažmo ministerstvu vnitra, kterému odpovídal.⁴⁵ V následujících měsících docházelo k dalšímu odstraňování českých starostů a rozpouštění obecních zastupitelstev. Tyto orgány nahradil vládní komisař. Veškerá protektorátní správa byla pod kontrolou správy německé a docházelo k odstraňování všech náznaků demokratických principů včetně samosprávy.⁴⁶

⁴³ MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4 přepr. vydání. Praha: Leges, 2010, 375 s.

⁴⁴ vládní nařízení č. 17/1939 Sb., o obecních (obvodních) tajemnicích

⁴⁵ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing, 2008, 361-362 s.

⁴⁶ Tamtéž, 366-367 s.

V druhé polovině roku 1944 byl exilovou vládou schválen ústavní dekret o národních výborech, který zavedl národní výbory na místní, okresní a zemské úrovni, které začaly fungovat hned po osvobození v květnu 1945. Národní výbory vykonávaly státní moc, aniž by byla rozlišena státní správa a samospráva. Státní moc v následném socialistickém Československu byla reprezentována čistou státní správou.⁴⁷

K obnovení samosprávy a znovuzavedení funkce starosty dochází až po tzv. sametové revoluci roku 1989. V roce 1990 byl pro Českou republiku přijat zákon o obcích⁴⁸, který opět zavedl jako obecní orgán starostu obce. K současné právní úpravě se dostáváme rokem 1993 a vznikem samostatné České republiky. Ústavní základy obecní samosprávy jsou obsaženy v nově přijaté Ústavě České republiky^{49, 50}.

2.2 Starosta obce

Starosta jako orgán obce není ústavně garantován. Ústava České republiky hovoří pouze o zastupitelstvu obce. Institut starosty je zakotven v zákoně o obcích⁵¹, který vymezuje jeho hlavní pravomoci. Další pravomoci pak obsahují zvláštní zákony jako například krizový zákon⁵², zákon o místním referendu⁵³ či zákon o obecní policii⁵⁴. Zákonná definice starosty zní: „*Starosta zastupuje obec navenek*“⁵⁵. Starosta je členem zastupitelstva, rady obce, pokud je rada v obci volena a stojí také v čele obecního úřadu. Jedná se o monokratický obecní orgán reprezentovaný pouze jedinou osobou.

V zákoně o obcích má starosta **pravomoci** jasně vymezené a existuje jen několik případů, ve kterých smí starosta rozhodovat samostatně. Postavení a věcná působnost starosty spadají jak do samostatné působnosti, tak i do přenesené působnosti obce. Další pravomoci starostovi přisuzují další zvláštní zákony. Na tomto místě uvedu pouze demonstrativní výčet, přičemž se zaměřím na ty pravomoci, které jsou dle mého názoru nejdůležitější a které následně v další části práce vysvětlím.

Starosta:

- zastupuje obec navenek

⁴⁷ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing, 2008, 377-3 s.

⁴⁸ zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. 2010. *Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká Republika, 2010, 38 s.

⁵¹ blíže §§ 103-108 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵² zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁵³ zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁴ zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ viz § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

- jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanoví jeho plat
- plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů
- může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech
- může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku
- rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce
- plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu
- svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce
- při významných příležitostech a občanských obřadech užívá odznaku se státním znakem České republiky
- spolu s místostarostou podepisuje obecně závazné vyhlášky a jiná usnesení obecního úřadu
- má možnost pozastavit výkon usnesení rady obce v oblasti samostatné působnosti

Starosta zastupuje obec navenek jako nejvyšší představitel obce. Při zastupování obce je starosta vázán rozhodnutími obecního zastupitelstva i obecní rady. Z toho plyne, že úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady obce, může starosta učinit až po jejich schválení, jinak jsou absolutně neplatné. O tuto skutečnost se opírá i rozsudek Nejvyššího soudu⁵⁶, kdy starosta měl učinit právní úkon výpovědi z nájemního bytu, aniž by tento úkon byl schválen radou obce. Nejvyšší soud shledal tuto výpověď jako absolutně neplatnou. Podobně jako jiný rozsudek Nejvyššího soudu⁵⁷ stanovuje, že starosta má sice oprávnění vystupovat jménem obce navenek a může jménem obce od kupní smlouvy o převodu nemovitostí odstoupit, ale nemůže již tuto vůli obce vytvářet sám. Proto tento právní úkon provedený bez předchozího schválení zastupitelstvem obce je od počátku neplatný. Avšak pouhé samotné rozhodnutí zastupitelstva nebo rady nepředstavuje právní úkon, který vede ke vzniku, změně či zániku práv a povinností. Toto rozhodnutí je pouze podmínkou

⁵⁶ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007

⁵⁷ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005

pro platnost takového úkonu starosty. Akt se podle Nejvyššího soudu⁵⁸ stává perfektním a formálně navenek vyjádřeným až v případě podpisu smlouvy starostou.

Starosta obce má pravomoc jmenovat a odvolávat tajemníka obce se souhlasem ředitele krajského úřadu. Bez jeho souhlasu by jmenování nebo odvolání tajemníka bylo neplatné. Pokud není v obci zřízena funkce tajemníka, vykonává starosta místo tajemníka pracovněprávní působnost podle zvláštních právních předpisů vůči zaměstnancům obce. Uzavírá a ukončuje pracovní poměr se všemi zaměstnanci obce a stanovuje jim plat. Tuto působnost má vždy vůči tajemníkovi, uvolněným členům zastupitelstva a zaměstnancům obce, kteří nejsou zařazeni do obecního úřadu, jako jsou například strážníci obecní policie či zaměstnanci organizačních složek obce. Co se týče uvolněných členů zastupitelstva, toto ustanovení je pouze organizační záležitostí, neboť starosta nemůže být v nadřazeném postavení vůči ostatním členům zastupitelstva.⁵⁹

Starosta dále rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Starostovi, potažmo obecnímu úřadu, v jehož čele starosta stojí, lze svěřit rozhodování v otázkách samostatné působnosti, pokud tyto záležitosti nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo radě obce s výjimkou ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce a uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.⁶⁰ S tímto ustanovením se pojí rozhodnutí Krajského soudu v Plzni⁶¹, ve kterém soud zrušil příkaz starosty. Starosta v tomto příkazu stanovil zákaz vstupu do konkrétních nemovitostí obce všem úředníkům státní správy bez předchozího ohlášení, písemného povolení či souhlasu. Pro případ nedodržení tohoto zákazu zakotvil sankční postih v podobě uložení pokuty. Jelikož povinnosti lze ukládat jen na základě zákona a v jeho mezích, tudíž starosta tento právní princip porušil, neboť žádný zákon nezmocňuje starostu k ukládání povinností. Navíc není přípustné, aby starosta stanovoval skutkovou podstatu správního deliktu a sankci za něj.

Starosta zpravidla svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady obce a podepisuje zápisy z jejich jednání. Společně s místostarostou také podepisuje všechny právní předpisy obce. Absence podpisu některého z nich však nezakládá neplatnost nebo nezákonnost takového právního předpisu. Pokud by tato situace znamenala neplatnost, jednalo by se o právo absolutního veta starosty či místostarosty ve vztahu k právním předpisům obce.⁶²

⁵⁸ rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010

⁵⁹ VEDRAL, Josef. . Praha: C.H. Beck, 2008. 541-546 s.

⁶⁰ Tamtéž

⁶¹ rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 A 29/2012

⁶² VEDRAL, Josef. . Praha: C.H. Beck, 2008. 546 s.

V době nepřítomnosti starosty zastupuje obec navenek místostarosta. Zákon výslovně nezakazuje, aby zastupitelstvo nebo rada obce nemohly zmocnit jiného člena zastupitelstva či rady k zastupování obce v individualizovaných vnějších soukromoprávních vztazích. Lze tedy předpokládat, že obec může navenek v konkrétních případech zastupovat i jiný člen zastupitelstva nebo rady obce na základě jmenovitého a věcného zmocnění zastupitelstva či rady obce.⁶³ Místostarosta zastupuje starostu obce v době jeho nepřítomnosti a v době, kdy starosta nevykonává funkci z důvodů dovolené, dočasné pracovní neschopnosti, karantény, těhotenství, nebo péče o dítě do tří let věku. K zastupování místostarosta nepřistupuje vždy, ale jen při dlouhodobé nepřítomnosti a nemožnosti se se starostou spojit. Ovšem jakákoliv nepřítomnost starosty může podle zákona vést místostarostu k tomu, aby jeho pravomoci vykonával on. Je tedy jen na jeho zvážení, zda konkrétní rozhodnutí učiní sám nebo jej bude konzultovat se starostou. Rozsah svěřených pravomocí je úplný, místostarosta zastupuje starostu v plném rozsahu všech starostových pravomocí. Zastupitelstvo dále může zvolit více místostarostů a každému z nich svěřit konkrétní okruh úkolů patřící do samostatné působnosti obce. Určí také, v jakém pořadí zastupují starostu.⁶⁴ Osobně se však domnívám, že více místostarostů v menších obcích vede k ne vždy optimálnímu řešení. Zastupitelstvo často nedokáže přesně vymezit okruh pravomocí jednotlivých místostarostů a jejich agenda se může překrývat. Nastávají pak spory o to, kdo má kompetence k řešení dané věci.

Zastupitelstvo může také stanovit, že určité úkoly v oblasti samostatné působnosti bude zabezpečovat místostarosta nezávisle na starostovi i po dobu jeho přítomnosti. Místostarosta je v tomto případě odpovědný zastupitelstvu a není tedy odpovědný starostovi. Starosta může udělit plnou moc. Plnou moc však musí schválit zastupitelstvo obce nebo rada obce, pokud se týká zastupování starosty ve věcech, které vyžadují souhlas zastupitelstva či rady obce, nebo pokud se jedná o všeobecnou plnou moc. Pokud se však plná moc týká zastupování obce v řízení před soudem, je starosta obce podle usnesení Nejvyššího soudu⁶⁵ oprávněn udělit tuto plnou moc, aniž by potřeboval předchozí rozhodnutí zastupitelstva či rady obce.

V neposlední řadě má starosta obce právo při významných příležitostech a občanských obřadech užívat závěsný odznak. Toto oprávnění rada obce může přiznat i jinému členovi zastupitelstva či tajemníkovi. Závěsný odznak představuje symbol veřejné moci České republiky a vykazuje úzkou spojitost se státními symboly, protože je na něm vyobrazen velký

⁶³ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 233 s.

⁶⁴ VEDRAL, Josef.

. Praha: C.H. Beck, 2008. 549-550 s.

⁶⁵ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009

státní znak. Konkrétní podobu odznaku si však určuje obec sama při dodržení minimálních zákonných náležitostí. Uprostřed závěsného odznaku musí být velký státní znak a po obvodu odznaku musí být uveden název Česká republika. Podoba závěsného odznaku je pak stanovena usnesením rady nebo zastupitelstva obce. Zákon ani jiný zvláštní zákon neupravuje pojem významné příležitosti a občanské obřady. V praxi je závěsný odznak užíván například při obřadu uzavírání manželství či významné návštěvě obce.⁶⁶

Širší rozhodovací pravomoc má starosta v obcích, kde se nevolí rada obce.

V tomto případě funkci rady obce plní starosta až na výjimky, které jsou uvedeny v zákoně jinak. V případech, kdy se jedná o obec, kde není rada volena, přecházejí na zastupitelstvo následující pravomoci: rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, vydávat nařízení obce, stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu, stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce, přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi a schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni. Všechny ostatní pravomoci rady obce přechází na starostu. Starosta pak z pozice rady obce plní následující úkoly: zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, plní vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, projednává a řeší návrhy, připomínky a podněty předložené jemu členy zastupitelstva obce, jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem, kontroluje plnění úkolů obecním úřadem v oblasti samostatné působnosti obce, ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti, uzavírá nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčce, stanovuje pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností a schvaluje organizační řád obecního úřadu. Starosta také rozhoduje o ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce.⁶⁷ V těchto případech je důležitá kontrola starosty zastupitelstvem, které může zrušit jakékoli rozhodnutí starosty v roli rady obce, které odporuje zákonu nebo usnesení zastupitelstva obce.⁶⁸

Osobně shledávám pravomoc starosty řídit zasedání zastupitelstva a rady obce jako jednu ze zásadních pravomocí, které jsou mu zákonem svěřeny. Již nějaký čas se aktivně

⁶⁶ VEDRAL, Josef.

. Praha: C.H. Beck, 2008. 556-560 s.

⁶⁷ blíže § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁸ HAMPLOVÁ, Jana. *Pravomoci starosty v obci bez rady*. [online]. Mgr. Jana Zwyrtke Hamplová 2009 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.hamplova.cz/pravomoci-starosty-v-obci-bez-rady>

věnuji komunální politice a pozoruji, že hlavně v malých obcích starosta určuje veškerou agendu, která se na zasedáních bude projednávat. Toto se opírá o fakt, že starosta je často jediným uvolněným členem zastupitelstva a převážně on zajišťuje hlavní chod obce. Na jedné straně má nejvíce informací o potřebách obce a na druhé straně je pouze v jeho rukách, jak s těmito informacemi naloží. V podstatě pak může ovlivnit rozhodování rady obce, kde se často projednává program zasedání zastupitelstva. Má tedy často rozhodující vliv na projednávaný program zastupitelstva. V malých obcích spatřuji posílení postavení starosty v nízké aktivitě a zájmu ostatních zastupitelů o komunální politiku. Slovo starosty se pak stává hlavním a klíčovým i při jednání zastupitelstva obce.

Vedle pravomocí a oprávnění, které zákon o obcích starostovi přiřkl, mu také na druhou stranu ukládá **povinnosti a úkoly**, které musí zabezpečit. Starosta odpovídá za včasné přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušným krajským úřadem nebo auditorem či auditorskou společností. Pokud starosta o toto přezkoumání nepožádá, vykoná jej příslušný krajský úřad v přenesené působnosti. Odpovídá také za informování veřejnosti o činnosti obce s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím⁶⁹. Obec informuje občany o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva obce a také jiným způsobem v místě obvyklém.⁷⁰

Starosta je volen zastupitelstvem obce z řad svých členů. Z příslušného ustanovení zákona vyplývá, že starostou se může stát jen člen zastupitelstva. Jedinou podmínkou zvolení do funkce starosty je, že musí mít české státní občanství. Z výkonu funkce je odpovědný zastupitelstvu, které jej může kdykoliv odvolat. Starosta je volen na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce spolu s místostarostou a dalšími členy rady obce.⁷¹ V přechodném období ode dne voleb do zastupitelstva obce až do zvolení nového starosty vykonává všechny pravomoci starosty dosavadní starosta a pravomoci místostarosty vykonává dosavadní místostarosta.⁷²

Jedním ze způsobů **ukončení funkce** starosty je jeho rezignace na funkci. Existují dva případy, jak se lze této funkci vzdát. Prvním z nich je případ, kdy starosta rezignuje přímo na funkci zastupitele obce. Tuto rezignaci podle zákona⁷³ musí podat na zasedání zastupitelstva. Funkce starosty i člena rady obce zaniká dnem jeho rezignace na funkci člena zastupitelstva. Pokud však chce rezignovat jen na funkci starosty a funkci člena zastupitelstva

⁶⁹ zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁰ viz § 97 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷¹ blíže § 91 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷² blíže § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷³ zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

si chce ponechat, pro tento případ nejsou stanoveny v zákoně podrobnosti. Zákon pouze stanoví, že pokud se starosta funkce vzdá nebo je z ní odvolán, tak zároveň přestává být i členem rady obce. Tuto rezignaci může podat kdykoliv a to písemně nebo i ústně. V těchto případech pak začne jeho funkci vykonávat místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo obce, až do zvolení nového starosty. Pokud jej zastupitelstvo obce neučí nebo se místostarosta své funkce vzdá či je z ní odvolán, pověří zastupitelstvo některého z členů zastupitelstva výkonem pravomocí starosty.⁷⁴

2.3 Odpovědnost a střet zájmů

Jednotlivé druhy právní odpovědnosti starosty za porušení povinností spojených s výkonem funkce jsou:

- odpovědnost vůči zastupitelstvu obce podle zákona o obcích
- individuální odpovědnost za trestní čin nebo přestupek
- odpovědnost za škodu způsobenou obci podle nového občanského zákoníku

S účinností nového občanského zákoníku k 1. 1. 2014 dochází k úpravě odpovědnosti volených orgánů obcí včetně starostů. Obec, jakožto veřejnoprávní korporace, je považována za právnickou osobu a starosta je povinen dodržovat veškeré povinnosti, které mu jakožto členovi voleného orgánu právnické osoby ukládá nový občanský zákoník. Ten také vychází z předpokladu, že starosta disponuje takovými schopnostmi a znalostmi, se kterými je schopen funkci náležitě vykonávat. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o nedbalé jednání, za které by byl starosta odpovědný. Starosta jedná s péčí řádného hospodáře. Pokud starosta upřednostní své osobní zájmy nebo poruší své povinnosti, například tím, že nejedná s péčí řádného hospodáře, a obci tak vznikne škoda, nese při splnění zákonných podmínek plnou odpovědnost za škodu a je povinen ji nahradit. Může se jednat o škodu vzniklou ze závazkových vztahů obce, ale i o škodu spočívající v regresním nároku vůči obci z titulu odpovědnosti způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem nebo škodu způsobenou uložením sankce obcí nebo jiným rozhodnutím orgánu veřejné moci.⁷⁵ Obec (obecní zastupitelstvo) pak takovou škodu musí po starostovi vymáhat, jinak by bylo zodpovědné za případné nevyhození dluhu. Pokud starosta nenahradí obci škodu, kterou způsobil, a zároveň se věřitel po obci nedomůže zaplacením svého nároku, potom starosta osobně ručí věřiteli za dluh obce v rozsahu, v jakém obci škodu nenahradil. Nový občanský

⁷⁴ SAMKOVÁ, Pavla. Rezignace starosty na funkci. *Moderní obec*. 2010, roč. XVI., č. 3. 44 s.

⁷⁵ SPILKOVÁ, Alena, KOUKAL, Pavel. Omezení odpovědnosti starosty. *Moderní obec*. 2014, roč. XX., č. 8. 43-45 s.

zákoník považuje starostu za odborníka a on z toho nese patřičnou odpovědnost. Starostům se tedy doporučuje, že pokud si s určitou problematikou nevědí rady, mají se obrátit na profesionály. V situaci, kdy by profesionál způsobil starostovi či obci nesprávnou informaci či radou škodu, je za ni zodpovědný on, neboť starosta v tomto případě jednal s péčí řádného hospodáře a přizval si na pomoc odborníky.⁷⁶ Pokud by starosta v případě sporu prokázal, že v předmětné záležitosti jednal s péčí řádného hospodáře, loajálně a s potřebnými znalostmi a pečlivostí, vyvinil by se tak z odpovědnosti za škodu. Ta je odpovědností za zavinění a starostovi nelze klást k tíži takovou škodu na straně obce, kterou nezavinil.⁷⁷

Nejvyšší státní zastupitelství v září 2014 vydalo analýzu Trestní odpovědnosti osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu⁷⁸ není vyloučena trestní odpovědnost jednotlivých členů volených orgánů územně samosprávného celku, pokud rozhodnutí bylo učiněno v rozporu s povinností členů volených orgánů (například řádně spravovat majetek obce). Odpovědni pak budou všichni členové, kteří hlasovali pro přijetí takového rozhodnutí. Trestná činnost členů zastupitelstev a rad obcí se nejčastěji váže k zadávání veřejných zakázek a hospodaření s obecním majetkem. Zpravidla je obviněným starosta obce. Mezi nejčastější provinění, které řešil Nejvyšší soud, patří uzavírání smluv bez vědomí zastupitelstva či rady obce⁷⁹, přijetí úplatku⁸⁰, poskytnutí příplatků ke své odměně⁸¹ či neoprávněné čerpání finančních prostředků obce na základě fiktivních dokladů^{82, 83}.

Starosta obce je podle **zákona o střetu zájmů**⁸⁴ považován vždy za veřejného funkcionáře. Pro všechny veřejné funkcionáře, tedy i pro starostu platí, že pokud dojde ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, musí starosta vždy prosazovat a hájit veřejný zájem a nesmí upřednostňovat svůj osobní zájem. Osobní zájem je zákonem definován jako zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu. Starosta také nesmí využít svého postavení,

⁷⁶ ŠTROSOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu. *Moderní obec*. 2014. roč. XX., č. 5. 42-43 s.

⁷⁷ SPILKOVÁ, Alena, KOUKAL, Pavel. Omezení odpovědnosti starosty. *Moderní obec*. 2014, roč. XX., č. 8. 43-45 s.

⁷⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012

⁷⁹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 5 Tdo 77/2014

⁸⁰ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 7 Tdo 552/2013

⁸¹ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2010, sp. zn. 4 Tdo 533/2010

⁸² usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2009, sp. zn. 7 Tdo 1119/2009

⁸³ RYŠAVÝ, Ivan. Jak je to s trestní odpovědností zastupitelů? Analýza napoví. *Moderní obec*. 2015. roč. XXI., č. 1. 31-35 s.

⁸⁴ blíže § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

pravomoci nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání určité výhody, ať už pro sebe nebo pro jinou osobu, nesmí se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisejí s jeho osobními zájmy a nesmí dát úplatu nebo jinou výhodu ke komerčním reklamním účelům svolení k uvedení svého jména, popřípadě jmen a příjmení nebo svolení ke svému vyobrazení ve spojení s vykonávanou funkcí.⁸⁵

Funkce starosty jakožto zároveň i člena zastupitelstva je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem obce zařazeným do obecního úřadu, do pověřeného obecního úřadu, krajského úřadu nebo finančního úřadu. Neslučitelnost s těmito funkcemi je za podmínky, že zaměstnanec přímo vykonává státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce. Starosta nemůže být členem finančního a kontrolního výboru.⁸⁶

⁸⁵ zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁶ viz § 119 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

3 Komparace přímé volby starostů a pohledy de lege ferenda

Po roce 1990 řada evropských států postupně zaváděla přímou volbu starostů. Některé státy přijaly přímou volbu starostů plošně na celém svém území, jiné státy zavedly volbu selektivní, kdy je přímá volba zavedena pouze v určité kategorii obcí nebo jen v části státu. Některé státy přijaly fakultativní přímou volbu starostů, kdy obce si samy mohou rozhodnout, zda přímou volbu budou implementovat či nikoliv. Výskyt přímé volby je v Evropě nerovnoměrný. Starosta se volí přímo ve státech jižní Evropy jako je Řecko, Portugalsko a Itálie, dále v některých postkomunistických státech jako je Chorvatsko, Rumunsko, Bulharsko, Maďarsko, Polsko, Slovinsko a Slovensko. Nejméně je zastoupena přímá volba v severských státech a Beneluxu, ale například v Anglii a Norsku je zavedena volba fakultativní či selektivní. Přímá volba starostů je často přijímána se změnou politického režimu, jako se tak stalo ve Slovinsku, Maďarsku a Slovensku.⁸⁷

Jisté odlišnosti v přímé volbě starostů nalezneme v každém státě, proto zde na příkladech jednotlivých států uvedu srovnání této právní problematiky. Maďarská právní úprava zavedla přímou volbu starostů ve všech obcích. Využívá se zde dvoukolový systém absolutní většiny. V okamžiku zvolení se starosta stává předsedou zastupitelstva, ale zastupitelstvo jej nemůže odvolat, což posiluje jeho pravomoci vůči zastupitelstvu. Zastupitelstvo však má oprávnění přezkoumávat rozhodnutí starosty v oblasti výkonu samosprávy, nikoliv však v oblasti výkonu státní správy, neboť výkonem státní správy je pověřen pouze starosta obce na základě vládního nařízení.⁸⁸

V Polsku i na Slovensku jsou obecními orgány zastupitelstvo a starosta obce. Každý orgán má své vlastní pravomoci a orgány jsou na sobě nezávislé. Slovenský starosta má však oproti Polsku další svěřenou pravomoc a to, že může pozastavit rozhodnutí zastupitelstva tím, že nepodepíše jeho usnesení. V Polsku je starosta předsedou zastupitelstva a tudíž zároveň i jeho členem, naopak na Slovensku je zakotvena neslučitelnost funkce starosty a člena zastupitelstva. Využívá se zde jednokolový systém relativní většiny.⁸⁹

Ve Spolkové republice Německo je způsob úpravy výkonu samosprávy přenechán do kompetencí jednotlivých spolkových zemí. Podobně jako na Slovensku, tak i v Bavorsku

⁸⁷ JÜPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4, č. 3, 233-237 s.

⁸⁸ PECHÁČEK, Štěpán, KUTA, Martin. *Přímá volba starostů. Srovnávací studie č. 5.305*. Parlamentní institut, akt. 2014 Dostupné na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67731

⁸⁹ Tamtéž

má rada obce⁹⁰ a starosta odlišné pravomoci a rada nemá pravomoc starostu odvolat z funkce. Funkční období je šestileté a starosta je volen obdobně jako v Polsku dvoukolovým systémem absolutní většiny. V Sasku stejně tak jako v Polsku starosta předsedá obecnímu zastupitelstvu. Vedle toho také vede obecní radu a předsedá všem výborům zastupitelstva obce. Funkční období je sedmileté, což představuje jedno z nejdelších funkčních období v celé Evropě. Starosta je zde volen nadpoloviční většinou hlasů, pokud tuto většinu nezíská, koná se druhé kolo voleb, do kterého postupují všichni kandidáti z prvního kola. Ve druhém kole je zvolen ten kandidát, který získá nejvyšší počet hlasů.⁹¹

Spolková ústava Rakouska stanoví, že občané volí přímo obecní zastupitelstvo, které pak volí starostu. Jednotlivé zemské ústavy však mohou zakotvit přímou volbu starostů. Na rozdíl od předchozích zemí jsou starostové například v Salcbursku nebo Korutanech voleni přímo přes stranické kandidátní listiny. Občan volí stranické kandidátní listiny, z nichž se přepočítávají mandáty. Starostou se pak stává ten kandidát, který získal mandát a nadpoloviční většinu všech hlasů. Pokud nadpoloviční většinu nemá, koná se druhé kolo voleb, kdy vyhrává kandidát s nejvyšším počtem hlasů. Opačně je tomu ve Štýrsku a Dolních Rakousích, kde volba starostů probíhá nepřímou přes obecní zastupitelstvo, tak jak je tomu prozatím i v České republice.⁹²

Volba starostů je ovlivněna zejména jeho vztahem k exekutivním kompetencím. V zemích, kde se tradičně setkáváme se systémem silného starosty, se volí starosta zpravidla přímou volbou. Se změnou způsobu volby starosty, kdy se u většiny spolkových zemí Německa, v Chorvatsku a v Itálii začal volit starosta přímo, došlo k významnému posílení kompetencí starosty. V těchto zemích získal starosta významné či veškeré exekutivní kompetence obce.⁹³

Rozdílnost jednotlivých evropských volebních systémů pro volbu starosty a různé kompetence starosty v jednotlivých zemích jsou podle mého názoru především důsledkem rozdílného historického právního vývoje určitého státu. Nelze jednoznačně říci, která právní úprava je nejlepší. Osobně bych se nejlépe přiklonila k polské právní úpravě. Starosta i obecní zastupitelstvo jakožto dva orgány obce, mají rozdílné pravomoci. Vzájemnou kontrolu mezi těmito orgány spatřuji v tom, že starosta je členem zastupitelstva obce.

⁹⁰ rada obce v některých německých spolkových zemích je obdobou českého zastupitelstva, nikoliv rady obce jako výkonného orgánu obecní samosprávy v českém obecním zřízení.

⁹¹ PECHÁČEK, Štěpán, KUTA, Martin. *Přímá volba starostů. Srovnávací studie č. 5.305*. Parlamentní institut, akt. 2014 Dostupné na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67731

⁹² Tamtéž

⁹³ JÚPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4, č. 3, 237 s.

V Polsku je také zakotveno právo občanů odvolat starostu z funkce, což představuje další formu kontroly a to kontrolu vnější - veřejností.

Komunální volby v říjnu 2014 opět rozvířily otázky ohledně přímé volby starostů. Mnoho let diskutované téma, ke kterému měl Senát 13. 11. 2014 veřejné slyšení, stále ještě nebylo vyřešeno. Zda i nadále má být starosta volen zastupitelstvem obce nebo naopak má být volen přímo občany obce či snad zavést přímou volbu starostů jen v menších obcích, tyto otázky stále ještě nebyly komplexně zodpovězeny. Podle průzkumu agentury STEM/MARK přes osmdesát procent dotázaných občanů se vyjádřilo kladně k přímé volbě starostů.⁹⁴ V únoru letošního roku však poslanci odmítli návrh ústavní novely o přímé volbě starostů. Novela podle poslanců byla velmi stručná a tak zásadní změnu nelze podle nich provést stručným doplněním ústavy.⁹⁵

Již v roce 2011 vypracovalo Ministerstvo vnitra České republiky Analýzu k přímé volbě starostů v menších obcích. Základní otázkou je, jak vymezit tzv. malé obce. První varianta počítá se stanovením maximálního počtu obyvatel, přičemž starosta by byl přímo volen v obcích do 1500 obyvatel dle údajů z evidence obyvatel k 1. lednu v roce voleb. Druhá varianta počítá se zavedením přímé volby starostů v obcích, kde se nevolí rada obce.⁹⁶ Touto analýzou ministerstvo zjistilo hlavní výhody přímé volby a to především větší zapojení občanů do rozhodovacích procesů v obci, které požaduje i Evropská charta místní samosprávy. Další výhody spatřuje v posílení pozice a autority starosty a zavedení přímé odpovědnosti občanům za výkon své funkce. Přímou volbou se podle Ministerstva vnitra budou eliminovat nedostatky, které se v současné době v obcích nacházejí. Nejčastěji se hovoří o nezájmu občanů obce podílet se na rozhodování. V menších obcích je běžnou praxí, že výkon činnosti obce a zásadní rozhodování vykonává starosta. Další nedostatek je spatřován v tom, že starosta je často volen koaliční dohodou stran a přitom nemusí získat nejvíce hlasů ve volbách. Není výjimkou, že starosta, který získal nejvyšší počet preferenčních hlasů, přišel o křeslo starosty či se dokonce dostal do opozice. Zastupitelé jsou také často bez odborných znalostí obecní problematiky a rozhodovací činnosti jako například sestavování rozpočtu, jsou přeneseny na vedoucí úředníky. Přímou volbou by starostovi vznikl silný politický mandát s jasnou kontrolou veřejností a s osobní odpovědností za výkon

⁹⁴ NOVINKY.CZ. Přímou si volit starostu by chtělo 86 procent lidí. Gazdík jim to chce umožnit. [online]. Novinky.cz. 2014 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.novinky.cz/domaci/347411-primo-si-volit-starostu-by-chtelo-86-procent-lidi-gazdik-jim-to-chce-umoznit.html>

⁹⁵ ČT24. "Populistická a nedomyšlená," odmítli poslanci přímou volbu starostů. [online]. Cesktelevize.cz. 2015 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/301378-populisticka-a-nedomyšlena-odmitli-poslanci-primou-volbu-starostu/>

⁹⁶ JÚPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4, č. 3, 240 s.

veřejné funkce. Přijetím přímé volby starostů ministerstvo spatřuje změnu také v postavení rady obce, která by již nebyla volena zastupitelstvem, ale přímo starostou. Starosta by měl v rukou sestavení týmu odborníků jako svůj poradní orgán, kteří by se společně s ním podíleli na operativním rozhodování. Navržený model počítá s modelem silného starosty, kdy starosta získá vlastní silné exekutivní kompetence a převezme na sebe kompetence rady obce. Zastupitelstvo obce by si pak nadále uchovalo pravomoci koncepčního a strategického rozhodování.⁹⁷

Stále se hledá a debatuje se o kompromisu, který vymeze kompetence přímo voleného starosty vůči zastupitelstvu. Přípravovaná zákonná úprava počítá, že starosta bude nezávislý na zastupitelstvu, nebude mu odpovědný a zastupitelstvo jej nebude moci odvolat. Předmětem diskuze je, zda starosta bude i nadále členem zastupitelstva či vznikne neslučitelnost funkce starosty a člena zastupitelstva.⁹⁸ Další diskutovaným aspektem je délka funkčního období starosty potažmo zastupitelstva, neboť za čtyři roky ne vždy lze na obcích dokončit rozpracované projekty a s příchodem nových zastupitelů či dokonce se změnou vedení obce dochází k jejich nedokončení. Navrhuje se také přijetí ustanovení, že starosta bude vždy uvolněný.⁹⁹

S plánovanou změnou zákona o obcích přichází také úvahy, zda tato změna je ústavně konformní. Pokud by byla přijata přímá volba starostů jen v malých obcích do 1500 obyvatel, narušilo by to princip rovnosti a toto by muselo být ústavně řešeno. Problematické by bylo i ustanovení čl. 101 odst. 1 Ústavy, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem.¹⁰⁰ Není pravda, že zavedení přímé volby starostů je jednoduchá ideová otázka, i když se to laické veřejnosti často takto může zdát.

Přes všechny diskuze se prozatím nepodařilo názory ohledně přímé volby starostů sjednotit. S vývojem komunální politiky v posledních letech musím konstatovat, že přímá volba starostů je v malých obcích nezbytná. Z osobních zkušeností shledávám, že přímou volbu starostů si přejí jak občané, tak i samotní zastupitelé včetně starostů. Z mnoha stran slyším kritiku na volební systém České republiky, který na obecní úrovni upřednostňuje menší strany. Do zastupitelstva obce se pak často nedostanou kandidáti s mnohem větším počtem hlasů a jejich mandát dostanou jiní kandidáti jen proto, že jsou v první v pořadí malé strany. Osobně shledávám, že i v mé obci Sudkov dochází k registraci mnoha politických

⁹⁷ RYŠAVÝ, Ivan. Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí. *Moderní obec*. 2011. roč. XVII., č. 3. 6-7 s.

⁹⁸ Tamtéž

⁹⁹ PACINOVÁ, Zuzana. Nedělejme z voličů ovce. *Veřejná správa*, 2014, roč. XXV, 24/2014. 8-9. s.

¹⁰⁰ Tamtéž

stran jen proto, aby kandidáti zvýšili svou pravděpodobnost zvolení do zastupitelstva obce, potažmo stát se starostou.

Dalším diskutovaným aspektem, který i já osobně považuji za nesprávný je, že zastupitelstvo obce může zvolit starostu, který nezískal nejvyšší počet hlasů při volbách do zastupitelstva obce. Volba starosty se pak stává bojem koalice s opozicí, nehledě na to, že občané jsou tímto vývojem často znechuceni a o komunální politiku, kterou nejvíce mohou ovlivnit, přestanou mít zájem. Myslím si, že důsledkem zavedení přímé volby starostů bude větší zájem občanů o komunální politiku, protože budou moci přímo ovlivnit, kdo se stane starostou jejich obce.

Po srovnání různých názorů, jak by přímá volba starostů měla vypadat, se přikláním k tomu nejjednoduššímu modelu. De lege ferenda bych zákonně zakotvila, že starostou obce se přímo stává kandidát, který získá nejvíce hlasů ve volbách do zastupitelstva obce. Tato přímá volba starostů mi přijde nejvíce spravedlivá jak pro samotné voliče, tak i pro zastupitele obcí. Takto volený starosta by měl být přímo odpovědný občanům obce, kteří by měli pravomoc jej odvolat za zákonem stanovených podmínek v místním referendu. Druhá kontrola starosty by měla být ze strany zastupitelstva, proto navrhuji, aby přímo volený starosta byl také členem zastupitelstva a to by mělo jako doposud pravomoc jej odvolat z funkce.

Dalším aspektem je, kde všude bude přímá volba starostů zavedena. Bude se jednat o obce do 1500 obyvatel nebo o obce, kde se nevolí rada obce? Přiklonila bych se k první variantě a stanovila bych, že starosta bude přímo volen v obcích do 1500 obyvatel k 1. lednu roku, ve kterém se budou konat volby. V těchto obcích by takto volený starosta měl vykonávat pravomoci současné rady obce. Ve většině malých obcí rada volena není, a tam kde se v současnosti volí, tak by plnila funkci poradního orgánu starosty. Osobně shledávám, že v menších obcích, kde je rada obce zřízena, převážnou část úkolů plní starosta obce a rada tyto úkoly jen předem odsouhlasí. Stejně tomu tak je i v obci Sudkov, která má okolo 1150 obyvatel, proto funkci rady obce v takto malých obcích nepovažuji za až tak důležitou.

Závěr

Starosta jako orgán obce není ústavně garantován. Zákonnou úpravu nalezneme v zákoně o obcích, který vymezuje jeho postavení k dalším obecním orgánům a zakotvuje jeho hlavní pravomoci. Starosta zastupuje obec navenek, ale jeho právní jednání ve většině případů vyžaduje předchozí schválení zastupitelstva či rady obce. Také zpravidla svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady obce. V malých obcích je tato pravomoc dominantní, neboť starosta je často jediným uvolněným členem zastupitelstva a zajišťuje hlavní chod obce. Z tohoto důvodu určuje veškerou agendu, která se na zasedáních bude projednávat. S přijetím nového občanského zákoníku dochází ke zvýšení míry odpovědnosti starosty. Obec je považována podle nového občanského zákoníku za veřejnoprávní korporaci a na starostu je pohlíženo jako na člena voleného orgánu právnické osoby se všemi zákonnými důsledky.

Cílem mé bakalářské práce bylo zpracování aktuální právní problematiky podle platné a účinné právní úpravy a poskytnutí celkového pohledu na tento orgán obce pro širokou veřejnost. V úvodu jsem si stanovila, že se ve své práci zaměřím na pravomoci starosty, jeho vztah k dalším orgánům obce a možnost zavedení přímé volby starostů v České republice. Podle mého názoru se mi podařilo stanovený cíl naplnit. Pouze bych chtěla podotknout, že stanovený rozsah bakalářské práce mi nedovolil detailně rozebrat veškerou právní úpravu vztahující se ke starostovi obce. Primárně jsem vycházela ze zákona o obcích, kde jsou stanovené jeho hlavní pravomoci. Rozbor dalších zvláštních zákonů, které se vztahují ke starostovi obce, by v důsledku překročení stanoveného rozsahu práce nebyl možný.

Bakalářskou práci jsem rozčlenila na tři hlavní kapitoly. V první kapitole jsem se věnovala vymezení pojmu územní samospráva, který je nezbytný pro pochopení tématu, neboť na tomto základě vznikla funkce starosty. Vymezila jsem zde ústavní a zákonné zakotvení územní samosprávy. Primárně jsem vycházela z Ústavy České republiky, ale některé principy územní samosprávy jsou zakotveny v Listině základních práv a svobod. Zmínila jsem i Evropskou chartu místní samosprávy, která je pro Českou republiku závazná a zajišťuje ochranu práv místní samosprávy. Kapitola volně přechází na charakteristiku obecní samosprávy a jednotlivých orgánů obce vyjma starosty, kterému jsou věnovány další dvě kapitoly. U orgánů obcí jsem se primárně zaměřila na jejich pravomoci, neboť v další části práce budu s těmito pravomocemi pracovat ve vztahu ke starostovi obce.

Druhá kapitola je věnována starostovi jakožto orgánu obce. Úvodní část této kapitoly je věnována historickému exkurzu, který popisuje vývoj funkce starosty od vzniku samosprávy na našem území po roce 1848 až do současnosti po vznik samostatné České republiky v roce

1993. Tento historický exkurz má napomoci lepšímu porozumění současné právní úpravy inspirované prvorepublikovým obecním zřízením. Další část kapitoly rozebírá čistě funkci starosty v českém obecním zřízení *de lege lata*. Demonstrativním výčtem jsem vymezila jeho hlavní pravomoci, které se nachází především v zákoně o obcích. Dalšími pravomocemi zakotvené ve zvláštních zákonech jsem se z důvodu malého rozsahu bakalářské práce nezabývala. Rozpracovala jsem zde i problematiku volby starostů, odpovědnost starosty a střet zájmů.

V poslední kapitole jsem provedla srovnání právní úpravy vybraných evropských států, které zavedly přímou volbu starostů, a sjednotila jsem dosavadní snahy o zavedení přímé volby starostů v České republice. Podrobnější úpravu přímé volby starostů nalezneme v Analýze k přímé volbě starostů v menších obcích, kterou vypracovalo Ministerstvo vnitra České republiky. S ohledem na současný stav komunální politiky shledávám nezbytnost zavedení přímé volby starostů v menších obcích. Osobně se přikláním k nejjednoduššímu modelu a to, aby se starostou obce stal kandidát, který získá nejvíce hlasů ve volbách do obecního zastupitelstva. Podrobnější rozpracování úvah *de lege ferenda* obsahuje závěr třetí kapitoly.

Při zpracování bakalářské práce jsem využívala převážně popisnou, syntetickou a komparační metodu. Vycházela jsem především z odborné literatury, odborných článků, příslušných právních předpisů a judikatury. Při studiu odborné literatury jsem zjistila, že většina autorů pouze cituje zákon o obcích a navíc většina z nich vychází ze staré právní úpravy, proto jsem některé části práce musela zpracovat podle aktuálního zákonného znění. Celkově jsem se snažila jednotlivé zdroje vzájemně propojit a obsahově sjednotit.

Seznam použité literatury

Odborné publikace

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 832 ISBN 978-807-1792-543.

HORIZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. upr. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. s. 233 ISBN 9788073802639.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 240. ISBN 978-808-7576-281.

KOPECKÝ, Martin. 2010. *Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer Česká Republika, 2010, s. 392 ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vydání. Praha: Linde, 2009. s. 488 ISBN: 978-80-7201-760-7

MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4 přepr. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 640 ISBN 978-80-87212-39-4

SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing, 2008, s. 431 ISBN 978-80-87071-92-2

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualiz. a upr. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 497 ISBN 978-80-7478-002-8.

VEDRAL, Josef. . Praha: C.H. Beck, 2008, s. 861 ISBN 80-717-9597-6.

Odborné články

PACINOVÁ, Zuzana. Nedělejme z voličů ovce. *Veřejná správa*, 2014, roč. XXV, 24/2014. ISSN 1213-6581

RYŠAVÝ, Ivan. Jak je to s trestní odpovědností zastupitelů? Analýza napoví. *Moderní obec*. 2015. roč. XXI., č. 1. ISSN 1211-0507

RYŠAVÝ, Ivan. Přímá volba starostů: Největší rozruch budí otázka kompetencí. *Moderní obec*. 2011. roč. XVII., č. 3 ISSN 1211-0507

SAMKOVÁ, Pavla. Rezignace starosty na funkci. *Moderní obec*. 2010, roč. XVI. č. 3. ISSN 1211-05-07

SPIPKOVÁ, Alena, KOUKAL, Pavel. Omezení odpovědnosti starosty. *Moderní obec*. 2014, roč. XX., č. 8 ISSN 1211-0507

ŠTROSOVÁ, Ilona, HRDLIČKA, Vojtěch. Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu. *Moderní obec*. 2014. roč. XX., č. 5. ISSN 1211-0507

Příručky a metodiky

BŘEŇ, Jan. *Obec a právo: legislativní příručka pro starostu menší obce*, 2009, roč. 2008, č. 02. ISSN 1802-8160.

JÜPTNER, Petr. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi. *Acta Politologica*, 2012, roč. 4, č. 3, r. 232-245. ISSN 1803–8220

VEDRAL, Josef. *Obec a právo: legislativní příručka pro starostu menší obce*, 2009, roč. 2007, č. 11. ISSN 1802-8160.

Právní předpisy

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

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

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením.)

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Vládní nařízení č. 17/1939 Sb., o obecních (obvodních) tajemnících

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2007, sp. zn. 26 Cdo 350/2007

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1047/2010

Rozsudek Krajského soudu v Plzni, sp. zn. 57 A 29/2012

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2009, sp. zn. 7 Tdo 1119/2009

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 5. 2010, sp. zn. 4 Tdo 533/2010

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2010, sp. zn. 25 Cdo 2158/2009

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2013, sp. zn. 7 Tdo 552/2013

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 5 Tdo 77/2014

Internetové zdroje

ČT24. "Populistická a nedomyšlená," odmítli poslanci přímou volbu starostů. [online]. Ceskatelevize.cz. 2015 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/301378-populisticka-a-nedomyshlena-odmitli-poslanci-primou-volbu-starostu/>

HAMPLOVÁ, Jana. *Právní postavení starosty jako orgánu obce*. [online]. Mgr. Jana Zwyrtek Hamplová, 2009 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce>

HAMPLOVÁ, Jana. *Pravomoci starosty v obci bez rady*. [online]. Mgr. Jana Zwyrtek Hamplová, 2009 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.hamplova.cz/pravomoci-starosty-v-obci-bez-rady>

NOVINKY.CZ. Přímá volba starostů by chtělo 86 procent lidí. Gazdík jim to chce umožnit. [online]. Novinky.cz. 2014 [cit. 6. února 2015]. Dostupné na: <http://www.novinky.cz/domaci/347411-primo-si-volit-starostu-by-chtelo-86-procent-lidi-gazdik-jim-to-chce-umoznit.html>

PECHÁČEK, Štěpán, KUTA, Martin. *Přímá volba starostů. Srovnávací studie č. 5.305.* [online]. Parlamentní institut, akt. 2014 [cit. 28. února 2015]. Dostupné na: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=67731

Shrnutí

Bakalářská práce na téma Starosta v českém obecním zřízení je zaměřena právní postavení starosty obce. Práce je rozdělena do tří kapitol. V první kapitole je vymezena územní samospráva, její ústavní a zákonné zakotvení. Specifikuje také jednotlivé orgány obce. Druhá kapitola se týká starosty obce a je nejrozsáhlejší. Úvodní část je věnována historickému exkurzu, který navazuje na funkci starosty jako obecního orgánu. Jsou zde rozebrány jeho hlavní pravomoci dle zákona o obcích, odpovědnost starosty i střet zájmů. V poslední kapitole je provedena komparace přímé volby starostů v jednotlivých evropských zemích a je zde nastíněn pohled *de lege ferenda* na českou právní úpravu přímé volby starostů. Cílem bakalářské práce je zpracování aktuální právní problematiky a poskytnutí celkového pohledu na tento orgán obce.

Abstract

The bachelor's thesis, entitled *Mayor within the Czech municipal government*, focuses on the legal position of a mayor. The thesis is divided into three chapters. The first chapter deals with the territorial self-government and its definitions within the Czech constitutional as well as legal acts. Furthermore, individual organs of a municipality are specified in this chapter. The second chapter, which is also the longest, deals with the topic of the mayor. The introduction to this chapter is dedicated to the historical background related to the post of mayor as a municipal authority. Subsequently, mayor's major powers given by the Municipal Law, his or her responsibilities and conflict of interest are all discussed. In the final chapter, a comparison of the direct election of the mayors in the individual European countries is made and a *de lege ferenda* point of view of the Czech legal arrangements of the direct election of mayors is also outlined. The main goal of this thesis is to describe the recent legal issues and to provide a general view of this municipal authority.

Klíčová slova

starosta, samospráva, obec, přímá volba, pravomoci starosty, zákon o obcích

Keywords

Mayor, self-government, municipality, direct election, powers of a mayor, Municipal Law