

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**

**Filozofická fakulta**

**Katedra politologie a evropských studií**



Bc. Kateřina Maláčová

**Problémy malých obcí a přímá volba starostů  
z pohledu starostů vybraných obcí Kraje Vysočina**

**Diplomová práce**

**Vedoucí práce:** Doc. Mgr. Pavel Šaradín, Ph.D.

**Olomouc 2017**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně za využití uvedených pramenů a literatury.

V Nové Vsi dne 19. 6. 2017

.....

Kateřina Maláčová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych chtěla poděkovat doc. Mgr. Pavlu Šaradínovi, Ph.D., za cenné rady, připomínky, ochotu a pomoc, které mi v průběhu zpracovávání této diplomové práce věnoval. Mé poděkování patří rovněž všem respondentům z řad oslovených starostů za jejich čas a ochotu, s jakou se účastnili mého výzkumu. Na závěr pak děkuji rovněž členům své rodiny za podporu, kterou mi projevovali během psaní této práce a po celou dobu studia.

## Obsah

Úvod.....	6
<b>1 Zákonné definování obcí, obce jako subjekty veřejné správy a problematické postavení obcí v systému české veřejné správy .....</b>	<b>12</b>
1.1 Základní definice obcí, české obce jako subjekty místní státní správy a územní samosprávy .....	12
1.2 Smíšený model veřejné správy jako problém malých českých obcí .....	15
<b>2 Obce v České republice z hlediska sídelní struktury, malé české obce a jejich problémy .....</b>	<b>20</b>
2.1 Vymezení sídelní struktury, sídelní struktura v ČR a její postavení v evropském kontextu .....	20
2.2 Definiční vymezení malých obcí, proč jsou malé obce problematické? .....	24
2.3 Vybrané problémy malých obcí .....	27
<b>3 Přímá volba starostů v ČR – současný stav, teoretická východiska reformy, konkrétní návrhy a jejich přijetí .....</b>	<b>42</b>
3.1 Způsob volby českých starostů, jejich postavení v komunálním systému ČR, zasazení postavení českých starostů do evropského kontextu .....	42
3.2 Obecné důvody pro zavádění přímé volby starostů .....	44
3.3 Návrhy na zavedení přímé volby starostů v ČR a jejich přijetí ze strany starostů obcí .....	45
<b>4 Analýza postojů starostů vybraných obcí Kraje Vysočina ke klíčovým problémům malých obcí a k otázce přímé volby starostů ...</b>	<b>53</b>
4.1 Základní demografická a geografická charakteristika Kraje Vysočina a základní charakteristika zkoumaných obcí.....	53
4.2 Interpretace výzkumné analýzy .....	56
<b>Závěr .....</b>	<b>86</b>
<b>Prameny a literatura.....</b>	<b>95</b>

<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>109</b>
<b>Seznam grafů .....</b>	<b>110</b>
<b>Seznam tabulek.....</b>	<b>111</b>
<b>Abstrakt.....</b>	<b>112</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>113</b>

## Úvod

Malé obce jsou v České republice (ČR) naprosto dominantní skupinou obcí. Podle mnohých výzkumníků jsou malé obce velmi specifickou skupinou, ve které je nutné nahlížet nejrůznější témata jiným úhlem pohledu. Malé obce se od těch velkých velmi často odlišují hlavně povahou politického i společenského života. Malé obce se však kromě toho, že se v nich plno věcí řeší velmi specificky, potýkají s celou řadou problémů. Ostatně výzkumníci lokálního politického prostoru v ČR nezdůrazňují na to, že výzkum problémů českých obcí se většinou zaměřuje právě na malé obce. Z těchto důvodů je v českém prostředí výzkum v této oblasti poměrně rozsáhlý. Významnými přispěvateli do této oblasti jsou pracovníci společnosti GaREP, spol. s.r.o., neboli společnosti pro regionální ekonomické poradenství v čele s Janem Binkem. Lze říci, že tato společnost pokrývá ve svých editovaných publikacích problémy malých obcí v poměrně velké obsahové šíři, neboť se zabývá jak problémy malých obcí s výkonem veřejné správy, tak problémy obcí s nedostatečnou občanskou vybaveností. Problematikou malých obcí se pak zabývá například také Pavlína Maříková, Miroslav Marada a Viktor Květoň. Zásadním problémem některých z těchto autorů je to, že se ve svých pracích zaměřují většinou pouze na jeden konkrétní problém existující v malých obcích. Kupříkladu Miroslav Marada a Viktor Květoň se dlouhodobě zabývají problematikou dopravní obslužnosti. Ucelující studie však v českém prostředí zpravidla chybí.

Dalším velmi důležitým tématem české lokální politiky se v několika posledních letech stala také otázka přímé volby starostů. Ostatně zavedení přímé volby starostů je trend, který se v posledních několika desetiletích v Evropě velmi rozšířil. Česká debata na toto téma tak víceméně reflektuje tento evropský vývoj. Přímá volba starostů je svými zastánci chápána jako demokratická inovace, která má potenciál zlepšit fungování lokálního politického života především v malých obcích. Nicméně lze říci, že toto téma je minimálně v českém politickém a akademickém prostředí chápáno velmi nejednoznačně, neboť má i své velmi hlasité odpůrce. Možná právě proto, že je přímá volba starostů chápána v české debatě velmi rozporuplně, roste počet článků a studií zabývajících se všemožnými aspekty této demokratické inovace. V oblasti výzkumu přímé volby starostů jsou zdroje na rozdíl od tématu

problémů malých obcí většinou velmi kontextuální, možná i s ohledem na to, jak komplexním a složitým tématem přímá volba starostů je. Ze zahraničních autorů se přímé volbě starostů coby klíčovému trendu evropského politického vývoje věnují například Henry Bäck, Hubert Heinelt a Annick Magnier. Z českých autorů se pak tématu věnuje nejvíce asi Petr Jüptner, který českému prostředí zprostředkovává nejen poznatky o podobě komunálních systémů a přímé volby starostů v zahraničí, ale zabývá se i možnou podobou a důsledky zavedení přímé volby starostů v ČR.

Autorka práce si daná témata vybrala především proto, že jsou pro českou politologickou, právní a částečně i sociologickou odbornou veřejnost velmi důležitá, a proto by do této odborné diskuze ráda sama přispěla. Druhým poněkud osobním důvodem pro zkoumání těchto dvou témat v diplomové práci je fakt, že autorka sama z jedné velmi malé obce pochází a daná témata se jí proto bezprostředně dotýkají nejen coby studentky oboru politologie, ale především coby občanky. Tato diplomová práce je proto případovou studií zabývající se problémy malých obcí a přímou volbou starostů ve vybraných obcích autorčina domovského regionu.

Hlavním tématem této diplomové práce je tedy identifikace zásadních problémů malých obcí, druhým důležitým tématem práce je možnost zavedení přímé volby starostů jako případné inovace politického života malých českých obcí. Cíle této diplomové práce jsou proto také dva. Prvním cílem je zjistit, které ze zásadních teoreticky popsanych i prakticky vyzorovaných problémů malých obcí reálně trápí starosty vybraných malých obcí a proč. V rámci analýzy tak budou charakterizovány některé odbornou literaturou identifikované zásadní problémy malých obcí a následně bude ověřována relevantnost těchto problémů v konkrétním prostředí specifické skupiny obcí. Druhým cílem práce je zjistit postoje starostů zkoumaných obcí k otázce přímé volby starostů. Tento cíl pak je také velmi relevantní v tom, že zkoumá postoje k přímé volbě starostů právě ve skupině malých obcí, které jsou nejčastěji zmiňovány jako politický prostor nejvhodnější k zavedení přímé volby starostů. Pro potřeby analýzy tak opět budou představeny a analyzovány zásadní body české debaty o zavedení přímé volby starostů a na vzorku vybraných obcí bude zkoumán nejen celkový postoj starostů k přímé volbě jako takové, ale i jejich postoj ke specifickému návrhu na její zavedení. Výzkumnými otázkami diplomové práce jsou následující otázky: *Jak vnímají oslovení starostové vybrané problémy malých obcí? Jaký je postoj oslovených starostů k možnosti zavedení přímé volby starostů?*

Tyto výzkumné otázky se pisatelka v diplomové práci snaží zodpovědět pomocí polostrukturovaných rozhovorů se starosty vybraného vzorku obcí. Tato metoda, která patří do kvalitativní oblasti výzkumných technik, je v práci využívána především proto, že kombinuje možnosti jasně strukturovaných uzavřených otázek s otevřenými otázkami, které mají respondentovi umožnit volnost vyjádření. Zatímco uzavřené otázky rozhovoru mají vést respondenty k jasnému vymezení postoje v dané otázce, otevřené otázky mu mají poskytnout prostor k hlubšímu vysvětlení vlastního postoje a názoru, zároveň však respondentům otevřené otázky mají dát prostor pro navrhování vlastních řešení a zasazení svých postojů a názorů do širších souvislostí. Využití metody polostrukturovaného rozhovoru ve zkoumaných otázkách však může kromě jiného pomoci navodit atmosféru důvěry respondentů k autorce, a může tak přinést skutečně nezakreslené a reálné informace, které mohou pomoci daleko lépe zodpovědět obě výzkumné otázky. Geograficky se pak tato diplomová práce zaměřuje na obce regionu Velkobýteško v Kraji Vysočina. Tento autorčin domovský region je zvolen jednak proto, že jí umožňuje při časové náročnosti vedení polostrukturovaných rozhovorů vyvarovat se příliš velké dojezdové vzdálenosti a jednak proto, že se v něm nachází i vzhledem k tematickému zaměření diplomové práce dostatečný počet malých obcí.

Tato diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol. V první kapitole se pisatelka zabývá otázkou definování obcí, a to zejména proto, aby byly obce jasně charakterizovány, neboť jsou subjekty výzkumu této diplomové práce. V krátkosti je popsána veřejná správa a její možné strukturování, aby následně mohly být české obce zasazeny do systému veřejné správy existujícímu v ČR. Všechna tato témata týkající se veřejné správy jsou v kapitole nastíněna jako teoretický a odborný rámec, aby bylo v závěrečné části kapitoly možné zabývat se problémy malých českých obcí s výkonem veřejné správy.

Úvodní část druhé kapitoly se zabývá podobou české sídelní struktury, aby bylo možné postihnout význam malých obcí v lokálním politickém prostoru ČR, přičemž pro ještě lepší a přesnější posouzení významu malých obcí je česká sídelní struktura zasazena do kontextu existující sídelní struktury ostatních evropských států. Protože se tato diplomová práce zaměřuje na problémy malých obcí, následující část druhé kapitoly se zabývá vymezením pojmu malá obec. Důvodem pro tuto podrobnější specifikaci je pak především nejednoznačnost terminologie. V odborné diskuzi neexistuje v současnosti ustálená shoda na tom, které obce je třeba považovat



za malé a které nikoli. Klíčová část druhé kapitoly se pak věnuje zásadním problémům malých obcí, přičemž se zaměřuje především na jejich příčiny a následně pak také na jejich dopady na život v nich.

Třetí kapitola této diplomové práce se zabývá tématem přímé volby starostů. V úvodní části kapitoly autorka zaměřuje pozornost na dosavadní způsob volby českých starostů, jejich postavení v obecním systému a jejich pravomoci. V následující části se zabývá přímou volbou starostů coby současným celoevropským trendem a pokusí se zachytit příčiny zavádění této demokratické inovace napříč Evropou i očekávané dopady tohoto politického nástroje. Poslední část třetí kapitoly je zaměřena na diskuzi o institutu přímé volby starostů probíhající v ČR. Tato část třetí kapitoly se věnuje nejen analýzám, které byly za účelem diskuze k tématu zpracovány, ale také některým konkrétním návrhům podoby přímé volby starostů. V závěru kapitoly se pak autorka věnuje dosavadním průzkumům, které se mezi starosty v této záležitosti konaly.

A konečně v poslední praktické kapitole se pisatelka zabývá analýzou názorů starostů vybraných obcí na problémy malých obcí a na možné zavedení přímé volby starostů. Na základě odpovědí starostů ze zvoleného vzorku obcí je sledováno, zda a proč se starostové ve svých obcích potýkají s identifikovanými problémy. Dále je sledován postoj starostů k institutu přímé volby starostů jako takovému i k některým specifickým návrhům jeho možné podoby.

Autorka v diplomové práci využívá množství zdrojů, některé z níže popsaných považuje za potenciálně velmi přínosné. Monografie Petra Průchy *Základy správního práva a veřejné správy obecná část* z roku 1994 a v podstatě obsahově velmi podobná, ale aktuálnější kniha od stejného autora *Správní právo obecná část* (2012) se obě z právního úhlu pohledu zabývají veřejnou správou, jejím významem, členěním a popisem veřejné správy v ČR. Autorka soudí, že obě knihy jsou velmi prospěšné pro vymezení teoretického rámce veřejné správy pro svůj ucelený a detailní popis celé problematiky. Co autorka práce považuje u obou knih za problematické, je odborná náročnost textu, který může být pro člověka neznalého právních dokumentů velmi odrazující. Z tohoto hlediska autorka podstatně lépe hodnotí práci *Správní právo–obecná část* (2008), kterou Petr Průcha napsal ve spolupráci se Stanislavem Kadečkou. Tento text pokrývá prakticky shodné oblasti jako obě Průchovy monografie, ale jeho struktura je mnohem přehlednější a použitý jazyk podstatně srozumitelnější. Možným vysvětlením tohoto faktu může

být skutečnost, že tento text byl autory koncipován jako výukový materiál pro studenty správního práva a veřejné správy. Za klíčový zdroj této práce považuje autorka dokument zpracovaný společností GaREP s.r.o. s názvem *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím. Závěrečná zpráva* (2007). Tento dokument velmi uceleně shrnuje výsledky výzkumu, který si dal za cíl identifikovat, jaké oblasti výkonu veřejné správy činí malým obcím největší potíže. Za přínos tohoto dokumentu autorka považuje přehledné vymezení problematických oblastí ve výkonu veřejné správy i zdůvodnění samotné problematičnosti popsanych úkonů. Práce rovněž velmi dobře zdůvodňuje výběr zkoumaného vzorku obcí a použitou metodologii. Pro své specifické zaměření je navíc studie naprosto unikátním zdrojem sloužícím pro tematické potřeby této diplomové práce.

K charakterizování sídelní struktury autorka této diplomové práce využívá nejen data dostupná na stránkách Českého statistického úřadu (ČSÚ), ale i některé další zdroje zabývající se českou sídelní strukturou. V rámci popisu reformy veřejné správy se tématem velmi podrobně zabývá Michal Illner ve svém příspěvku s názvem *Top–Down or Bottom–Up? Coping with Territorial Fragmentation in the Czech Republic*, který je součástí sborníku *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* z roku 2010 od editorů Haralda Baldersheima a Lawrence E. Rose. Ve svém příspěvku Illner velmi uceleně popisuje reformu veřejné správy, ale především v duchu kontextuální interpretace fenoménu popisuje zásadní předěly ve vývoji české sídelní struktury. Stejný autor pak v knize *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990* vydané v roce 2006 a editované Zdenkou Vajdovou charakterizuje současnou podobu a specifika české sídelní struktury.

Jak už bylo zmíněno výše, konkrétními problémy malých obcí se zabývá mnoho autorů. Pisatelka této práce proto využívá zdroje především těch autorů, kteří se dlouhodobě každý specializují na jeden úzce vymezený problém. V oblasti problematického financování malých obcí je pro tuto práci přínosná především kniha Romany Provažníkové *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe* (2015) a kniha Jitky Pekové *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR* (2011). Obě monografie detailně popisují vývoj a reformování rozpočtového určení daní v ČR (RUD), přičemž akcentují ty jeho části, které jsou vnímány jako problematické. Autorka této práce považuje přes obsahovou podobnost textů

za zdařilejší práci Romany Provazníkové, která je obdařena větší přehledností a logickou návazností textu. V oblasti občanské vybavenosti je v českém prostředí trochu problém s četností a kvalitou zdrojů, proto autorka využívá dokument *Synergie ve venkovském prostoru. Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí* z roku 2010 od autorského kolektivu Jan Binek, Hana Svobodová, Jan Holeček, Alena Příbylíková, Kateřina Chabičovská a Iva Galvasová. Tato velice dobrá studie nabízí pohled na nejrůznější problémy malých obcí: od problémů s kulturním využitím obyvatelstva, přes úzce vyprofilovaný trh práce, až po problémy s dopravní obslužností. Jednou z důležitých podkapitol je pak otázka občanské vybavenosti a dostupnosti služeb. Studie identifikuje problémy v oblasti občanské vybavenosti a dostupnosti služeb a sleduje jejich příčiny a možné způsoby řešení. V oblasti problémů s dopravní obslužností malých obcí jsou užitečné veškeré zdroje napsané autorským duem Miroslavem Maradou a Viktorem Květoněm (2006; 2010; 2011). Tito dva autoři se ve svých publikacích dlouhodobě zabývají vývojem, aktuálním stavem nebo třeba i budoucností dopravní obslužnosti v českých obcích. Nadto ale popisují také příčiny špatné dopravní obslužnosti na českém venkově a rozdíly mezi jednotlivými regiony ČR v této oblasti.

V části věnující se přímé volbě starostů autorka využívá publikaci Stanislava Balíka *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky* vydané roku 2009. Jedná se o ucelenou monografii, která pojímá českou komunální politiku v celé její šíři, a kromě jiného také velice přehledně sumarizuje postavení a pravomoci starostů českých obcí. Ze zahraničních zdrojů se fenoménu samotné přímé volby starostů věnuje například sborník s názvem *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (2006) editovaný Henrym Bäckem, Hubertem Heineltem a Annick Magnier. Právě tato publikace velmi dobře shrnuje důvody pro rozmach zavádění přímé volby starostů, dává ho do širšího kontextu ostatních lokálně politických reforem, a přitom nezapomíná na konkrétní příklady fungování této demokratické inovace. Autorka v neposlední řadě využívá i platné zákony ČR, relevantní pro témata práce.

# 1 Zákonné definování obcí, obce jako subjekty veřejné správy a problematique postavení obcí v systému české veřejné správy

## 1.1 Základní definice obcí, české obce jako subjekty místní státní správy a územní samosprávy

Vzhledem k tématu zaměření této diplomové práce je vhodné se na tomto místě nejdříve krátce věnovat základnímu definování obcí tak, jak jsou charakterizovány v zákonech. Posléze bude pozornost věnována obcím jako subjektům místní státní správy i územní samosprávy a problémům, které z takového uspořádání mohou vyplývat.

Obce ČR jsou charakterizovány v několika důležitých zákonných normách. Tou nejzákladnější je Ústava ČR. V té je obec definována takto: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.: čl. 99) Kromě této ústavní úpravy je postavení obcí v ČR definováno také v samostatném zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle tohoto zákona je obec „...*základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.*“ (Zákon č. 128/2000 Sb.: § 1) Obec lze tedy považovat za základní územní jednotku státu. Podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je obec také právnickou osobou, která má vlastní právní subjektivitu, tedy do právních vztahů vstupuje svým jménem a nese za své působení v těchto vztazích odpovědnost. Obec je již zmíněným zákonem taktéž definována jako veřejnoprávní korporace. Má tedy svůj majetek a může s ním volně zacházet. Na základě tohoto definičního vymezení obcí lze tedy určit i základní znaky obcí. Mezi ty je možné počítat území, společenství občanů, samosprávnost a ekonomickou samostatnost. (Kadečka 2003: 117, 129; Řežuchová 2008: 18).

Kromě toho, že jsou obce definovány jako základní územní jednotky státu, jsou také subjektem české veřejné správy. „*Veřejnou správou se ve společnosti zorganizované ve stát velmi obecně řečeno rozumí správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě.*“ (Kadečka, Průcha 2008: 6) Veřejná správa se dělí na dvě složky – státní správu a samosprávu. Státní správu lze charakterizovat jako veřejnou správu, která se uskutečňuje prostřednictvím státu. Samospráva je definována jako veřejná správa, která je realizována jinými veřejnoprávními subjekty, než je stát. Samospráva je

tedy vykonávána nestátními veřejnoprávními korporacemi (nejčastěji obcemi), které v rámci jim svěřených pravomocí spravují sebe sama. Tyto veřejnoprávní korporace jsou tedy z podstaty věci na státní správě nezávislé a samosprávu vykonávají při využití vlastních finančních prostředků, na vlastní odpovědnost a vlastním jménem. (Kadečka, Průcha 2008: 19; Kadečka 2003: 7; Průcha Schelle 1995: 38)

Veřejná správa ve státě může být různě organizovaná a její podoba v podstatě závisí na tom, jaký je vztah mezi státní správou a samosprávou, respektive které úkony veřejné správy vykonává stát a které úkony jsou svěřené samosprávě. Současné státy vzhledem ke své rozloze a složitosti výkonu státní správy nevykonávají státní správu jen skrze centrální instituce, ale vytváří i instituce místní státní správy. Právě vztah mezi státní správou a samosprávou, respektive mezi místní státní správou a územní samosprávou, může být organizován několika způsoby. V zásadě existují tři modely organizace vztahu mezi státní správou a samosprávou. Model oddělené státní správy a samosprávy spočívá v tom, že v rámci jedné územní jednotky vedle sebe fungují instituce státní správy a samosprávy zcela nezávisle na sobě. V rámci modelu smíšené veřejné správy vykonávají instituce samosprávy kromě samosprávných úkonů i některé povinnosti státní správy, které jsou na ně státem takzvaně přenesené. Poslední model plné samosprávy spočívá v tom, že je veřejná správa na určené územní jednotce vykonávána jen jako samospráva. (Koudelka 2007: 26; Kadečka 2003: 8)

České obce jsou tedy z hlediska veřejné správy tradičně charakterizovány jako subjekty územní samosprávy. Tento fakt je dán především historicky, neboť obce ležící na českém území tento status získaly poprvé již v roce 1849. Poté se územní samospráva nejrůzněji proměňovala až do roku 1945, kdy byla nahrazena systémem tzv. národních výborů. Správu na území obcí tak poté vykonávaly zmíněné národní výbory, které na územích zprostředkovávaly výkon státní správy. K historickému postavení obcí jako subjektů územní samosprávy se poté navrátilo až porevoluční Československo, které ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. obnovilo samosprávné postavení obcí. Po rozdělení Československa se obnovená samospráva víceméně přenesla do nové české ústavy. (Průcha, Schelle 1995: 49–50) Kromě toho, že je obec definována jako samosprávná jednotka a k samosprávě má zákonem vymezené nástroje a předpoklady, musí navíc ještě plnit povinnosti z této samosprávy vyplývající. „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů...*“ (Zákon č. 128/2000 Sb.: § 2) Kromě povinností, které každá obec má coby samosprávný subjekt, však musí plnit

i některé úkoly státní správy. To znamená, že v ČR existuje již zmíněný smíšený model veřejné správy. (Průcha, Schelle 1995: 50)

V souvislosti se smíšeným modelem veřejné správy v ČR je třeba u obcí jako správních jednotek samosprávy i státní správy rozlišovat tzv. působnost obce. Působnost obce je souhrnem vztahů a činností, ve kterých obec uplatňuje své zákonem definované povinnosti a práva. Ve smíšeném modelu veřejné správy se rozlišuje mezi dvěma druhy působnosti, a to samostatnou a přenesenou. Samostatná působnost obce je v podstatě samosprávou. V rámci samostatné nebo také samosprávné působnosti tedy obce samostatně spravují výkon svých povinností a práv bez vnějších zásahů státu. Přenesená působnost pak je výkonem státní správy ze strany obcí. Státní správa tedy v tomto případě není vykonávána přímo centrálními orgány státní správy, ale nepřímo obcemi, coby orgány místní státní správy, a to v rozsahu, ve kterém je na obce státní správa přenesena. (Průcha 2012: 209, 210; Průcha, Schelle 1995: 56)

Obce jsou při výkonu přenesené působnosti členěny do skupin podle toho, v jakém rozsahu jim je státní správa svěřena. První skupinou jsou obce, na které byl přenesen základní výkon státní správy. V tomto ohledu se jedná o všechny obce v ČR, kterých je 6 258. Mezi povinnosti těchto obcí patří například evidence obyvatelstva. (Koudelka 2007: 149; Řežuchová 2008: 21; Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy 2016) Druhou skupinou jsou obce, na které byla přenesená působnost delegována širěji. *„Do druhé kategorie spadají všechny obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti v širším rozsahu, než obce se základním rozsahem. Tu pak vykonávají nejen na území své obce, tzn. pro své občany, ale zpravidla také pro občany jiných obcí, tzn. pro občany obcí spadajících do jejich správního obvodu.“* (Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy 2016) Do této druhé skupiny patří obce s matričním úřadem, kterých je 1 230, obce se stavebním úřadem v počtu 618, obce s pověřeným obecním úřadem, jejichž počet činí 388, a obce s rozšířenou působností, kterých je 205. (Tamtéž) Klíčové jsou zde především obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Obě skupiny obcí mají za úkol vykonávat přenesenou působnost pro více obcí v rozsahu, který stanoví zákon. Obec s pověřeným obecním úřadem je zároveň i obcí s matričním a stavebním úřadem. K povinnostem těchto obcí patří např. regulace veřejné dopravy. Krajský úřad může rozhodnout o tom, že obec s pověřeným obecním úřadem bude vykonávat základní rozsah přenesené působnosti pro jinou obec ve svém správním obvodu, která tuto přenesenou působnost nezvládá naplňovat. Obce s rozšířenou působností plní vždy i roli

obcí s pověřeným obecním úřadem. Tyto obce pak mají ve své gesci např. výdej cestovních dokladů. Tento druh obce může být Ministerstvem vnitra (MV) pověřen výkonem přenesené působnosti pro další obce spadající do kategorie obcí s rozšířenou působností, pokud nejsou schopny naplňovat předpoklady této přenesené působnosti. (Řežuchová 2008: 21; Koudelka 2007: 149–152) Obce jako veřejnoprávní subjekty mohou mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy, které mohou upravovat výkon přenesené působnosti v obcích. Se souhlasem krajského úřadu tak mohou obce, které spadají pod stejnou obec s rozšířenou působností, uzavřít veřejnoprávní smlouvu. Na základě smlouvy vykonává jedna obec přenesenou působnost pro druhou obec. (Koudelka 2007: 153) Podobnou možnost pak mají i obce s rozšířenou působností. Uzavírání veřejnoprávních smluv u obcí s rozšířenou působností definuje podobně jako předchozí případ zákon č. 128/2000 Sb.: *„Obce s rozšířenou působností, jejichž obecní úřady vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž bude obecní úřad jedné obce s rozšířenou působností vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro obecní úřad jiné obce (jiných obcí) s rozšířenou působností...“* (Zákon č. 128/2000 Sb.: § 66a odst. 1) Tento zákon také garantuje příspěvek na hrazení výkonu přenesené působnosti. Příspěvek je obcím paušálně hrazen podle rozsahu, jakým je na ně delegována přenesená působnost. Problémem tohoto příspěvku však je především to, že často nepokryje všechny náklady obcí na výkon přenesené působnosti. Podstatnou část výkonu státní správy na svém území tak musí obce hradit samy. (Koudelka 2007: 155, 156)

## **1.2 Smíšený model veřejné správy jako problém malých českých obcí**

Z výše nastíněného uspořádání veřejné správy je patrné, že ČR přešla po revoluci k tzv. smíšenému modelu výkonu veřejné správy, který spočívá v tom, že orgány místní správy mají kromě vlastní samosprávy v gesci i určitou část státní správy. Na tomto místě je dobré zmínit, že zavedení smíšeného modelu veřejné správy je českými odborníky chápáno různě. Petr Průcha chápe zavedení smíšeného modelu veřejné správy jako způsob navázání na původní stav, když říká: *„Pokud šlo (o) výběr(...) modelů koexistence územní samosprávy a územní státní správy, byl v našich podmínkách, a to zejména s ohledem na historickou tradici, zvolen tzv. smíšený model územní veřejné správy, který se rozvinul a je uplatňován zejména ve střední Evropě,*

*a který již dříve byl modelem uplatňovaným v našich českých podmínkách.*“ (Průcha 2008: 1584) Jiný právní expert však má na zavedení smíšeného modelu veřejné správy v ČR jiný a nepokrytě kritičtější názor. Podle právníka Jaroslava Kupky je zavedení smíšeného modelu výkonu veřejné správy jen jakýmsi nepovedeným experimentem, který naopak popírá mnohem klasičtější oddělený (dvoukolejný) model výkonu veřejné správy. Kupka svůj nesouhlas se smíšeným modelem veřejné správy opírá o tvrzení, že tento model kombinuje dohromady výkon dvou neslučitelných systémů. Podle Kupky je hlavním cílem státní správy řídit záležitosti všech individuí na celém svém území bez ohledu na místní specifika. Samosprávu pak tento autor definuje naopak jako snahu územně vyprofilované skupiny občanů spravovat si vlastní záležitosti s ohledem na místní skutečnosti. Státní správa je uskutečňována systémem hierarchicky uspořádaných orgánů, samospráva je realizovaná pravidelně volenými orgány, které mezi sebou nemají hierarchické vazby. Ve zkratce se jedná o systémy, které mají jiné cíle i systém fungování. (Kupka, Žamberský 2005; Kupka 2011) Kupka dále upozorňuje na neslučitelnost obou systémů i z čistě praktického hlediska. Tvrdí, že tím, že státní správa má vliv na všechna individua ve státě, musí být tento vliv státní správy jednotný, měl by postihovat práva a povinnosti všech občanů stejně, tedy výkon státní správy by měl být sjednocen. (Kupka 2011) *„Sjednocování výkonu státní správy je přitom hlavním úkolem ústředních orgánů státní správy, k jehož úspěšnému plnění tyto orgány potřebují disciplinárně ovládat celou správní strukturu. To však tzv. smíšený model, v němž státní správu vykonávají orgány územních samospráv, které státu disciplinárně nepodléhají, neumožňuje.*“ (Tamtéž) Na rozdíl od Průchy je tedy podle Kupky zavedení smíšeného modelu veřejné správy neuváženým a nepodloženým krokem.

Je logické, že názory na správnost zavedení specifického modelu výkonu veřejné správy se ve společnosti, zvláště v té odborné, liší. Z tohoto důvodu je vhodné zaměřit se na možné konkrétní problémy a výhody smíšeného modelu v ČR. Smíšený model výkonu veřejné správy má bezpochyby své výhody, nicméně v současnosti převažuje ve veřejném prostoru spíše diskuze nad jeho problémy. Z tohoto důvodu se následující část práce zaměří na tyto problémy a pokusí se je konkretizovat. Průcha uvádí, že smíšený model výkonu veřejné správy, který přenáší zodpovědnost za místní státní správu na samosprávné obce, klade ohromné nároky na fungování samosprávného subjektu, přičemž klíčový pro fungování samosprávy je především velikostní aspekt obce. Malé obce, kterých je v ČR vlivem historických skutečností velmi mnoho, mohou



mít problémy při efektivním a profesionálním naplňování povinností vyplývajících z jejich samostatné i přenesené působnosti. (Průcha 2008: 1589, 1590)

Fakt, že smíšený model veřejné správy klade zvýšené nároky především na malé obce, je zohledněn i v projektu MV z roku 2007, který nese název *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*. Projekt měl za cíl analyzovat výkon působnosti v samosprávných územních celcích. V rámci projektu řešitelé, tedy Centrum pro regionální rozvoj a GaREP, spol. s r.o., společnost pro regionální ekonomické poradenství, mimo jiné analyzovali problémy, se kterými se malé obce tří krajů (Jihomoravského kraje, Královohradeckého kraje a Kraje Vysočina) při výkonu veřejné správy potýkají. (GaREP 2007: 5, 6, 7; 31) „Projekt se soustředil na shromáždění názorů starostů malých obcí na výkon přenesené působnosti, a zde především usiloval o nalezení a rozbor kompetencí, jež mají na úrovni malých obcí charakter aktivit zatěžujících, duplicitních či zbytečných.“ (Binek, Galvasová, Kadečka 2008) Z šetření vyplývá, že přes 62 % starostů malých obcí vyjádřilo během projektu názor, že by malé obce neměly vykonávat přenesenou působnost. U nejmenších obcí do 200 obyvatel se pak k výkonu přenesené působnosti vyjadřovalo negativně až 75 % starostů. Starostové pak nejčastěji zdůvodňovali svůj postoj k výkonu přenesené působnosti její odbornou a finanční náročností pro obce své velikosti. Finanční náročnost vyplývá z toho, že obce sice na výkon přenesené působnosti dostávají od státu paušální příspěvek, ale ten často nepokryje skutečné náklady, a tak musí obce dofinancovat výkon přenesené působnosti ze svých rozpočtů. Řešitelé projektu navíc poukázali na to, že finančního břemene se obce nezbaví ani když přenechají výkon přenesené působnosti v rámci veřejnoprávní smlouvy jiné obci. Obec, která v rámci veřejnoprávní smlouvy deleguje výkon přenesené působnosti na jinou obec, musí totiž za službu totiž často zaplatit vyšší sumu, než jakou dostává na výkon přenesené působnosti od státu. (Binek, Galvasová, Kadečka 2008; GaREP 2007: 21; Koudelka 2007: 155, 156) Výkon základního rozsahu přenesené působnosti může však pro malé obce být i ohromnou odbornou a časovou zátěží. Mezi úkony základní přenesené působnosti, které jsou podle *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím* velmi časově náročné, patří třeba povinnost poskytovat informace nejružnějším krajským a státním orgánům. Podle výsledků studie byla příčinou zátěže pro obce především nepřehlednost formulářů a duplicita požadavků na informace. (GaREP 2007: 25, 45) Za odborně náročné úkony základní přenesené působnosti dokument označuje např. povinnost projednávat

přestupky proti pořádku v samosprávě i státní správě, přestupky v majetkových věcech, přestupky proti občanskému soužití aj. Dále třeba povinnost připravit obec na řešení krizových záležitostí nebo rozpracovávání krizového plánu. Mezi odborně náročné povinnosti obcí v základní přenesené působnosti analýza zařadila například také sociálně-právní ochranu dětí nebo povinnost řešit odpadové hospodářství. (Tamtéž: 21–25, 40, 42, 43, 45, 50) Odbornou náročnost přenesené působnosti, kterou vnímají starostové malých obcí, vysvětlují řešitelé projektu následovně: „*Nutno poznamenat též to, že u malých obcí se nejvíc projevuje ve zvýšené míře vliv lidského faktoru – veřejnou správu vykonávají funkcionáři vedle svého zaměstnání a na amatérské úrovni, mnohdy bez potřebných znalostí. Důležitým poznatkem je v této souvislosti zjištění absence vzdělávacího programu „šitého na míru“ zejména začínajícím starostům a pojatého poměrně pragmaticky tak, aby starosty nejen zasloužil do problematiky po stránce věcné, ale také nabídl konkrétní aplikace, rady, rozdělení kompetencí zásadních a doplňujících apod.*“ (Tamtéž: 57, 58) Starostové některých obcí se v projektu také vyjádřili, že určité činnosti by měly být v přenesené působnosti ponechány, neboť je tyto obce dokáží zajistit lépe a s ohledem na občana. Tyto činnosti by měly být časově a administrativně nenáročné a jedná se např. o vydávání nařízení a rozhodnutí nebo zjednodušenou evidenci obyvatel. (Bínek, Galvasová, Kadečka 2008)

Problémy malých obcí s výkonem veřejné správy analyzovaných v dokumentu *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím* však podle Petra Klusáčka souvisí i s tím, „...že ve zkoumaném vzorku připadalo průměrně na jednu obec 2,1 zaměstnanec, ovšem ve 40 % zkoumaných obcí byl zaměstnán pouze jeden zaměstnanec. Jednalo se zejména o nejmenší obce zkoumaného vzorku, ve kterých je situace v oblasti výkonu veřejné správy navíc obvykle komplikována i faktem, že starosta zpravidla působí ve své funkci jako neuvolněný...“ (Klusáček 2008: 32) S větším výskytem problémů s výkonem veřejné správy v malých obcích, ve kterých je starosta neuvolněný, souhlasí i Michal Illner, který podotýká, že neuvolnění starostové v těchto malých obcích mají velmi často problém zvládnout povinnou obecní administrativu a zajistit plynulý chod obce. (Illner 2006: 21) Otázka uvolnění nebo neuvolnění funkce je definována v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Podle platných ustanovení mohou být členové zastupitelstva buďto uvolnění nebo neuvolnění. To, zda bude některý člen zastupitelstva uvolněný či nikoli, je v kompetenci zastupitelstva. Podstatné je, že uvolnění zastupitelé mají automaticky nárok na měsíční odměnu za výkon funkce. Výše této odměny je daná fixně a odvíjí se

od vykonávané funkce, od počtu obyvatel a od rozsahu výkonu přenesené působnosti. O odměňování neuvolněných členů zastupitelstva rozhoduje zastupitelstvo, přičemž může určit výši odměny do maximální výše stanovené zákonnou vyhláškou. Neuvolnění zastupitelé však nemusí dostávat vůbec žádnou odměnu, pokud se na ní zastupitelstvo nedomluví. Od roku 2014 mohou pak neuvolnění starostové pobírat příspěvek za výkon funkce až do výše 0,6 násobku odměny uvolněného starosty. Veškeré odměny za výkon funkce zastupitele jsou vždy hrazeny z obecního rozpočtu. Právě hrazení odměn z obecního rozpočtu je často zásadní překážkou pro zavedení funkce uvolněného starosty v malých obcích, které mají často velmi omezené rozpočty. Uvolněný starosta by totiž měl na odměnu automaticky nárok. (Matoušek 2015; Sedláček 2015)

Jak bylo řečeno výše, malé obce mají s výkonem veřejné správy a nejčastěji s výkonem státní správy v přenesené působnosti často velký problém z důvodu odborné a časové náročnosti úkonů přenesené působnosti. Tyto problémy však mohou být často ještě prohloubeny nedostatečným personálním aparátem a nemožností zavést uvolněný výkon funkce starostů z důvodu omezeného rozpočtu.

Autorka této práce uvádí projekt *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím* na tomto místě především proto, že jeho závěry umožňují reálně nastínit, s jakými problémy se malé obce při výkonu smíšeného modelu veřejné správy potýkají.

## 2 Obce v České republice z hlediska sídelní struktury, malé české obce a jejich problémy

### 2.1 Vymezení sídelní struktury, sídelní struktura v ČR a její postavení v evropském kontextu

Sídelní struktura ČR je důležitým prvkem pro pochopení toho, proč studium malých obcí zaujímá tak významné místo v českém akademickém prostoru. Aby však bylo možné správně a jasně definovat sídelní strukturu, je nejdříve nutné ujasnit některé další základní pojmy, které se sídelní strukturou souvisejí.

Prvním základním pojmem, se kterým je třeba pracovat je sídlo. Sídlo je nejčastěji charakterizováno jako základní jednotka osídlení. (Kadeřábková, Khendriche Trhlínová 2008: 25) Podle Wokouna „(z)a sídlo považujeme každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány.“ (Wokoun citován in Kadeřábková, Khendriche Trhlínová 2008: 25) Sídlo tak lze definovat jako jakousi základní prostorovou jednotku pro život lidí, kteří se na daném prostoru koncentrují a vykonávají tam ekonomické, sociokulturní a jiné aktivity. Na základě toho pak je možné říci, že sídlo je základní jednotkou prostorového a společenského života obyvatelstva. (Kadeřábková, Khendriche Trhlínová 2008: 25).

Na tomto místě je vhodné zaměřit se na definiční rozdíl mezi sídly a obcemi, neboť oba zmíněné pojmy, se kterými tato kapitola pracuje, jsou dost často vágně chápány nebo dokonce zaměňovány. Navíc v případě, že čeští autoři hovoří o sídelní struktuře ČR, uvádějí za základní referenční jednotky sídelní struktury obce a nikoli sídla. Obce jsou základními jednotkami územní správy, většinou jsou rozčleněny na obvody, které jsou tvořeny jedním nebo více sídly. Základním rysem obcí je pak také to, že mají právní subjektivitu. Naproti tomu sídla jsou prostorově oddělené shluky lidských sídlišť, kterým právní subjektivita není přiznána. Sídla jsou tak základní územní jednotky, které jsou zapojeny do větších územních jednotek – obcí za účelem zjednodušení výkonu státní správy. (Sovadina 2012: 17)

Další pojem, který je tak nyní možné vyjasnit a který úzce souvisí se sídly i obcemi jako územně většími jednotkami, je sídelní struktura. Sídelní struktura „je definována jako soubor různých typů sídel, mezi kterými existují více či méně intenzivní vazby (...) prostorového, sociálního i technického charakteru.“ (Kadeřábková, Khendriche Trhlínová 2008: 25) Sídelní struktura je tedy jakési uskupení sídel na daném území.

Sídelní struktura není statická veličina. Sídelní struktura se naopak neustále vyvíjí na základě mnoha podmínek panujících na daném území. Mezi zásadní podmínky ovlivňující sídelní strukturu patří podmínky geografické, podnební, historické, demografické a ekonomické. Z výše zmíněných důvodů se sídelní struktura, tedy počet, hustota a rozložení jednotlivých obcí, v každé zemi liší. (Kadeřábková, Khendriche Trhlínová 2008: 25; Sovadina 2012: 17)

Sídelní struktura ČR je výsledkem několikasetletého historického vývoje. Světebné rysy, které přetrvávají až do současnosti, získala po skončení třicetileté války v 17. století. (Kašparová, Půček et al. 2009: 27; Illner 2006: 15) „*Vyznačuje se vysokou hustotou sídel a jejich poměrně rovnoměrným rozložením, velkou četností malých venkovských sídel a naopak relativně malým počtem velkých měst. Dominantní postavení v ní zaujímá Praha.*“ (Tamtéž: 15) Kašparová a Půček pak ještě zdůrazňují, že významná jsou z historického hlediska v sídelní struktuře ČR i malá a střední města. Avšak tyto zmíněné charakteristické rysy neplatí stejnou měrou pro celé území ČR. Hustě rozložená malá sídla lze nalézt především v Čechách a na Českomoravské vrchovině. V nížinách na Moravě a ve Slezsku se naopak nachází větší sídla, která jsou od sebe více prostorově vzdálena. Přestože si sídelní struktura ČR podržela svou historicky ustavenou podobu, došlo ve 20. století hned ke dvěma výraznějším zásahům do její podoby. Od 60. let do roku 1989 přistoupily komunistické úřady k často vynucenému a formálnímu slučování obcí, takže jejich počet výrazně poklesl. Důvodem tohoto nuceného slučování obcí byla především centralistická povaha komunistického režimu. Bylo pro něj totiž mnohem pohodlnější udržovat si kontrolu nad menším počtem větších obcí než naopak. (Illner 2006: 15–16; Kašparová, Půček et al. 2009: 27; Illner 2010: 220) „*V 60. letech tak bylo, coby součást výše zmíněné proměny, (...) zrušeno až 20 % všech obcí existujících do té doby...*“ (Illner 2010: 220) Po roce 1989 došlo vlivem znovuzavedení územních samospráv k opětovné dezintegraci nuceně sloučených obcí. Tato dezintegrace obcí byla jednak důsledkem projevu ambiciózní aktivity lokálních komunit, které se po dlouhých desetiletích konečně dočkaly obnovení svého samosprávného statutu, a jednak byla také přirozeným důsledkem toho, že totalitní režim organizoval předchozí integraci z centra bez toho, aby svůj krok jakkoli konzultoval s dotčenými subjekty. Čísla přitom mohou daleko lépe ukázat, že dezintegrace obcí po roce 1989 byla skutečně markantní. Zatímco v roce 1989 evidovaly úřady v české části Československa 4 120 obcí, v roce 1990 tento počet stoupl na 5 690 obcí a v roce 1994 pak byl celkový počet obcí na českém území

dokonce 6130. Dezintegrace se přitom dotkla zejména malých obcí. Více než polovina z nově vzniklých obcí nedosáhla ani hranice 200 obyvatel a celých 99 % nově vzniklých obcí mělo do 2000 obyvatel. (HAMPL, Müller 1998: 2; Ryšavý, Bernard 2011: 23) „*Míru volnosti, týkající se vzniku nových obcí, ...zastavilo až přijetí nového Zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.), který mimo jiné stanovil minimální počet obyvatel jak původní obce, tak i všech obcí po rozdělení. Hranici činí jeden tisíc obyvatel.*“ (Ryšavý, Bernard 2011: 23–24)

V ČR bylo v roce 2016 6 258 obcí a žilo zde celkem 10 553 843 obyvatel. To znamená, že na jednu obec připadalo v průměru 1 687 obyvatel. Velmi malých obcí do 200 obyvatel bylo 1 449, což představuje 23 %, tedy téměř čtvrtinu všech obcí. Obcí do 1000 obyvatel, které lze podle jednoho z možných kritérií charakterizovat jako malé obce, bylo v roce 2016 v ČR 4 824, což je neuvěřitelných 77 % všech obcí. Obcí od 50 000 do 100 000 obyvatel bylo v ČR jen 12. To je jen 0,2 % všech obcí. Obcí, které překročily hranici 100 000 obyvatel bylo v zemi pouze šest, tedy 0,09 %. Obcí, které byly klasifikovány jako města bylo v ČR 604. To znamená, že ne všechna města disponují velkým počtem obyvatel a ne všechny „obyčejné“ obce musí mít nutně obyvatel málo. Často je to právě naopak. Podle údajů ČSÚ jsou největší obcí, která nemá status města, Petrovice u Karviné, ve kterých žilo v roce 2016 5 333 obyvatel. Naopak nejmenším městem ČR bylo město Přebuz s 71 stálými obyvateli. Za svůj status města pak tato malá obec vděčí především historickým okolnostem. Lze se domnívat, že město Přebuz svůj status získalo z pozice historicky významného sídla. Podrobný a výmluvný obrázek o sídelní struktuře lze získat nejen při důrazu na počty obcí a vzájemné poměry jejich velikostních kategorií, ale také při důrazu na počet obyvatel žijících v jednotlivých kategoriích obcí. Při celkovém počtu 10 553 843 obyvatel žilo v roce 2016 v obcích do 200 obyvatel 180 093 obyvatel, což je pouze 1,7 % všech obyvatel. V obcích do 1000 obyvatel žilo 1 874 137 osob, což je asi 17 % české populace. Naproti tomu v šesti obcích nad 100 000 obyvatel žilo podle statistických údajů 2 310 458 občanů. To činí téměř 22 % všech obyvatel. Zde je zajímavé, že statisticky žilo více obyvatel v obcích od 20 000 do 50 000 obyvatel než v obcích od 50 000 do 100 000 obyvatel. Zatímco v první zmiňované kategorii žilo v roce 2016 1 324 522 obyvatel, což je přes 12 % veškeré populace ČR, v obcích od 50 000 do 100 000 obyvatel žilo 874 462 obyvatel – 8 % všech obyvatel. Všechny uvedené údaje tak potvrzují zmíněné charakteristiky, tedy že v ČR je velký počet malých obcí a relativně malý počet velkých měst. Zatímco ve třech čtvrtinách obcí

nežije ani pětina obyvatel, v šesti největších městech jich žije dokonce téměř čtvrtina. V ČR je navíc podle výpočtů Kašparové a Půčka průměrná vzdálenost mezi sídly jen asi 1,5 km, což svědčí o taktéž již zmíněné vysoké hustotě sídel na území našeho státu. (Kašparová, Půček et al. 2009: 27; Český statistický úřad 2015; Český statistický úřad 2016a)

V této kapitole je o něco výše zmíněno, že sídelní struktura každého státu je jiná, neboť je ovlivněna mnoha podmínkami, které nelze přenést z jednoho státu do druhého, například historií. Autoři, kteří se zabývají českou sídelní strukturou většinou při výčtu jejích charakteristik nezapomenou zdůraznit, že sídelní struktura ČR má určité velmi specifické rysy. Tyto rysy však nelze postihnout izolovaným popisem české sídelní struktury. Naopak její specifika vyniknou teprve při mezinárodním srovnání se sídelními strukturami jiných států. Nejčastěji se pak sídelní struktura ČR zasazuje do evropského kontextu. Ostatně problematikou sídelní struktury se zabývá i celá řada zahraničních autorů. Jedním takovým příkladem je třeba práce Baldersheima a Rose. Tito autoři srovnávají ve svém díle vybrané evropské země především podle počtu obcí. Dalšími charakteristickými ukazateli ve srovnání jsou průměrný počet obyvatel na jednu obec a procentuální podíl obcí s počtem obyvatel menším než 5000 na celkovém počtu obcí dané země. Při kladení důrazu na počet obcí ve zkoumaných zemích zjistili Baldersheim a Rose mezi jednotlivými zeměmi velké rozdíly. Podle údajů z roku 2007 byla největším extrémem Francie se 36 683 obcemi. Druhé následovalo Německo se 12 312 obcemi, třetí skončilo Španělsko s 8 111 obcemi, čtvrtá byla Itálie s 8 101 obcemi a páté místo pak obsadila ČR s počtem 6 249 obcí. Zde je dobré připomenout, že tento počet dokonce do roku 2016 stoupl ještě o 9 obcí, nicméně průměrný počet obyvatel na jednu obec byl v roce 2016 1 687 jedinců oproti roku 2007, kdy čítal 1 646 lidí. Průměrný počet obyvatel na jednu obec byl proto v roce 2016 o 41 lidí vyšší než v roce 2007. Toto číslo je však ovlivněno i rozdílným celkovým počtem obyvatel ČR, který byl v roce 2016 o téměř 267 000 vyšší než v roce 2007. Na opačné škále žebříčku se pak nacházela Litva s pouhými 60 obcemi následovaná Dánskem čítajícím 98 obcí a Irskem se 114 obcemi. Mezi nejznámější země s malým počtem obcí pak patřila také Velká Británie, na jejímž území se v roce 2007 nacházelo 437 municipalit. Baldersheim a Rose se si pro svou typologii zvolili demografické hledisko jako referenční kritérium. Podle tohoto hlediska lze země rozdělit do tří skupin. (Baldersheim, Rose 2010: 2–4; Český statistický úřad 2007; Český statistický úřad 2016a) „*Jedna skupina se skládá ze zemí s relativně malými obcemi, ve kterých je průměrný počet obyvatel 10000 nebo*

*menší a převážná většina obcí je (...) velmi malá. V této skupině má více než polovina obcí méně než 5000 obyvatel. Francie spolu s Českou republikou a Slovenskou republikou, ve kterých skoro 19 z 20 obcí (95 %) má méně než 5000 obyvatel, jsou nejextrémnější příklady této skupiny, ale několik dalších zemí (Rakousko, Maďarsko, Lotyšsko, Španělsko a Švýcarsko...) jim šlapou na paty.“ (Baldersheim, Rose 2010: 4)*

Na opačném konci kontinua stojí země jako Litva, Dánsko a Velká Británie, ve kterých je průměrný počet obyvatel obcí kolem 55 000 nebo vyšší. A konečně třetí skupinou zemí jsou země se středně velkými obcemi, ve kterých spadá průměrný počet obyvatel mezi 25 000 až 35 000. Mezi země spadající do této skupiny patří např. Nizozemsko nebo Švédsko. (Tamtéž: 4)

Při analýze těchto skupin je klíčová snaha pochopit, proč jsou si některé země v sídelní struktuře podobné. Alespoň částečně to lze vysvětlit tím, že na určitých územích v daném čase probíhaly víceméně podobné proměny sídelní struktury. Zcela určitě je to možné tvrdit o prostoru střední Evropy. Jak upozorňuje Pawel Swianiewicz, násilné spojování obcí neprobíhalo v 70. letech pouze v Československu, ale i v ostatních sovětských satelitech například v Polsku a Maďarsku. Pád komunistického režimu, který ve všech zmíněných zemích proběhl taktéž ve stejnou dobu, pochopitelně znamenal odmítnutí vynucené sídelní podoby a masivní dezintegraci obcí ve všech zemích daného prostoru (s výjimkou Polska). Naproti tomu i otázka velkých municipalit ve Velké Británii a Skandinávii je výsledkem určitého trendu spojování obcí, který se taktéž projevil na určitém prostoru (západní Evropa) v konkrétním čase (80. léta). (Swianiewicz 2003: 290–292) Cílem této drobné odbočující úvahy je poukázat na to, že podoba sídelní struktury není jen výsledkem dlouhodobého historického vývoje, jak je psáno výše, ale i důsledkem předem ujednaných reforem. Při jejich zavádění by proto mělo docházet k pečlivému prostudování možných dopadů podoby sídelní struktury na fungování obcí, o čemž pojednávají následující podkapitoly.

## **2.2 Definiční vymezení malých obcí, proč jsou malé obce problematické?**

Definiční vymezení malých obcí je v českém akademickém prostoru značně problematické. Trefně tuto skutečnost vystihl Václav Bubeníček: „*Bez nadsázky lze říci, že každý výzkumník přistupuje ke kategorizaci obcí odlišným způsobem.*“ (Bubeníček 2010: 14) Stejný autor dále poukazuje na to, že obce se pro akademické účely většinou rozlišují do kategorií buď podle počtu obyvatelstva, nebo podle jiných kritérií (například charakteristik lokálního politického systému) nebo, jak uvádí Radim Perlín,



na základě ukazatelů socioprofesionální struktury obyvatelstva takových obcí. (Bubeníček 2010: 14, 15; Perlín 2009) Pokud však výzkumník vychází z první možnosti vymezení malých obcí podle počtu obyvatel, přichází další problém. Mnoho akademiků, kteří se vymezením malých obcí podle počtu obyvatelstva zabývají, se totiž neshodne ani na té pomyslné početní hranici, která má malé obce oddělit od velkých. Kupříkladu již zmiňovaný Radim Perlín uvádí, že mnoho českých akademiků považuje za venkovské obce municipality do 2000 obyvatel, přičemž tento práh je v poslední době často zvyšován na 3000 obyvatel. Tato posunutá hranice je podle Perlína žádoucí, neboť je vyjádřením snahy sjednotit vymezení venkovských obcí s literou zákona, podle které je od roku 2000 udělován statut města obcím nad 3000 obyvatel. Perlín pak dále upozorňuje na další možný definiční způsob kategorizace obcí, který však považuje za vysoce problematický. (Perlín 2009) „*Jako lákavé, avšak zcela nevhodné, je kritérium vymezení venkovských obcí podle jejich správního statutu. Při neexistenci pravidel pro udělení statutu města v období 1990–2000 došlo k tomu, že statut města získaly obce s velmi rozdílným počtem obyvatel a je jen velmi obtížné jakkoliv využít tento ukazatel.*“ (Tamtéž) Jiná kritéria pro kategorizování malých obcí si pak stanovuje například Pavlína Maříková. Ta obce z hlediska počtu obyvatel rozděluje do dvou skupin: na malé obce a venkovské obce. Za tzv. malé obce Maříková považuje obce do 500 obyvatel. Naopak v definičním kritériu venkovských obcí se shoduje s Perlínem na populační hranici 2000 obyvatel. (Maříková 2005) Perlín a Maříková v užším či širším ohledu pracují s termínem malá obec a venkovská obec. V této práci se však nadále pracuje pouze s termínem malá obec, a to hlavně z toho důvodu, že práce si neklade za cíl definovat venkov nebo venkovský prostor. Jako malé obce jsou v této práci označovány obce s populací do 1000 obyvatel. Toto početní kritérium si autorka stanovila proto, že se jedná o početní hranici stanovenou zákonem č. 128/2000 Sb., podle kterého může jakákoli nová obec vzniknout pouze při překonání této hranice. Navíc, jak je zmíněno výše, Ryšavý a Bernard považovali zmíněné zákonné opatření za vyjádření snahy zamezit dalšímu vzniku malých obcí. Je proto logické, že na základě tohoto postulátu lze malé obce charakterizovat právě jako obce s méně než 1000 obyvateli.

Malé obce však nejsou problematické pouze tím, že je obtížné je definovat. Jak výstižně shrnuje Michal Illner, téměř jakákoli debata o problémech obcí je chápána jako debata o problémech malých obcí. (Illner 2006: 18) Jádro celé věci je v tom, že všechny obce by měly plnit určité minimální funkce. Mezi ty podle Chandlera patří

*„odpovědnost za sběr a odvoz odpadu, péče o rekreaci, umění, tělovýchovu a rekreační sport, dětská hřiště, dále pak přinejmenším udržování místních komunikací a zajištění osobních sociálních služeb, jakými jsou péče o starší občany a děti.“* (Chandler citován in Balík 2009: 29). Stanislav Balík pak jednotlivé funkce obcí rozděluje pro lepší pochopení do několika kategorií. První skupinou jsou funkce politické. Jedná se např. o to, že obce vyhlášují referenda, uskutečňují volby a ustavují obecní orgány, rozhodují o členství v dobrovolných svazcích obcí atd. V druhé skupině jsou funkce ekonomické, mezi které patří vše, co se týká obecního hospodaření od sestavování rozpočtu až po zakládání firem. Další důležitou kategorií jsou funkce sociální. Jedná se především o zakládání škol, zdravotnických zařízení a kulturních zařízení nebo budování sportovišť. Obce by měly plnit také funkce ekologické, tedy svoz odpadů, odvádění a čištění odpadních vod aj. Další podstatnou kategorií jsou funkce bezpečnostní. Sem patří především nárok na zřízení obecní policie. Další kategorií funkcí obce jsou pak podle Balíka funkce infrastrukturní. Jedná se třeba o údržbu komunikací – místních silnic a chodníků nebo údržbu vodovodu a kanalizací. Poslední Balíkem zmiňovanou kategorií jsou funkce prognostické. Tyto funkce jsou tak trošku zprostředkovatelské, neboť jejich účelem je zejména připravit obce na to, aby mohly plnit ostatní výše zmíněné funkce. Mezi prognostické funkce obcí patří schvalování územního plánu obce, regulačního plánu a dalších nejrůznějších dokumentů. (Balík 2009: 30–31) Jak však upozorňuje Hornek, malé obce často tyto funkce nemohou z nejrůznějších důvodů plnit. Malé obce často nejsou vůbec kapacitně a finančně schopny plnit svou bezpečnostní funkci a zřizovat obecní policii. Z hlediska ekologických funkcí malé obce většinou zvládají zajišťovat pouze úpravu zeleně a svoz odpadů, přičemž likvidaci odpadů často musí kvůli finančním bariérám přenechat větším obcím. V oblasti finančních funkcí musí malé obce plnit vše tak jako obce větší. Zásadním problémem je, že obce musí vytvářet rozpočet nebo závěrečný účet obce a nemohou často kvůli nedostatku financí zakládat například obecní firmy. Malé obce jsou také často neschopné plně naplňovat svoje sociální funkce. Malé obce si kvůli nedostatku finančních prostředků často nemohou dovolit zřídit školu nebo zdravotnické zařízení. Jednou z mála kategorií funkcí, které si malé obce mohou beze zbytku dovolit plnit, jsou politické funkce. Obce mohou skutečně bez omezení využívat svých práv na pořádání referend, udělování čestného občanství nebo např. vstupovat do svazů obcí. (Hornek 2014: 51, 52)

## 2.3 Vybrané problémy malých obcí

Z výše uvedených fakt vyplývá, že malé obce mají problém s naplňováním svých funkcí nejčastěji kvůli nedostatku finančních prostředků. Z toho lze usuzovat, že způsob a výše financování obcí je v ČR problematické především s ohledem na malé obce. Při zaměření pozornosti na způsob, jakým jsou vytvářeny veřejné rozpočty – tedy financování veřejné správy (státní správy a samosprávy), lze v podstatě nalézt několik způsobů. V první řadě může být financování veřejné správy pro zajištění větší efektivity řízeno centrálně. Často je však pro zajištění přání občanů, kteří koneckonců financují výkon veřejné správy placením daní, rozhodování o způsobu a zaměření financování veřejné správy přeneseno na nižší úroveň. (Kruntorádová 2012: 24) V obecném slova smyslu se *„(s)trukturoou soustavy veřejných rozpočtů a jejich horizontálními a vertikálními vazbami...zabývá teorie fiskálního federalismu.“* (Císařová, Pavel 2008: 15) A jak už bylo zmíněno taktéž výše, modelů fiskálního federalismu existuje hned několik.

Centralizovaný model fiskálního federalismu spočívá v tom, že všechny příjmy míří do centrálního rozpočtu. Na nižší úrovni jsou pak tyto příjmy alokovány prostřednictvím dotací. Tímto způsobem může centrální vláda chod těchto nižších celků ovlivňovat a jejich případná samospráva tak víceméně není reálná. Druhým a zcela opačným modelem fiskálního federalismu je tzv. decentralizovaný model. V tomto modelu neexistuje systém přerozdělování financí, protože nižší úroveň mají své vlastní veřejné příjmy, které navíc mohou upravovat pomocí rozsáhlých daňových pravomocí. Centrální vláda tak nemůže skrze finance ovlivňovat jejich chod. (Císařová, Pavel 2008: 16; Kruntorádová 2012: 26) Posledním zásadním modelem je tzv. kombinovaný model fiskálního federalismu. Ten je kombinací obou předcházejících modelů. V tomto modelu *„...mají subjekty místní vlády ze zákona definované tzv. vlastní příjmy, které však nepokrývají veškeré jejich výdajové potřeby. Z tohoto důvodu jim rozpočty vyšší úroveň poskytují dotace. Míra samostatnosti subjektů místních vlád je zjednodušeně řečeno dána tím, kolik procent z jejich výdajů pokryjí jejich vlastní příjmy. Čím vyšší je toto procento, tím jsou samostatnější.“* (Císařová, Pavel 2008: 17)

ČR podobně jako většina ostatních evropských států spadá do kombinovaného modelu. Nicméně mezi evropskými zeměmi jsou i v tomhle ohledu podstatné rozdíly, které ovlivňují výslednou podobu RUD v jednotlivých zemích a míru finanční autonomie obcí. V jednotlivých evropských zemích se liší především míra daňových

pravomocí jednotlivých obcí. Podle údajů z roku 2002 nemohly obce v žádné zemi určovat základní sazbu daně. To mohl činit pouze stát. Co však obce mohly ovlivňovat byla výsledná sazba daně. Obce v některých zemích si mohou například určit přírážku k dani z příjmu fyzických osob nebo přírážku k dani z nemovitosti (Belgie) nebo si mohou určit konečnou sazbu nějaké konkrétní daně v předem určeném rozsahu. V některých zemích jako je Švédsko nebo Lucembursko je tento rozsah výsledné sazby daně dlouhodobě ustálen (Trhlínová 2006) „*Mezi země, kde se tyto výsledné sazby daní pravidelně vyjednávají mezi místní a státní správou patří Dánsko, Finsko, Německo, Francie a Španělsko.*“ (Tamtéž) Obce pak mají ve většině evropských zemí možnost získat některé ostatní daňové příjmy, ve kterých jsou jejich daňové pravomoci podstatně silnější. Větší pravomoci jsou obcím v této kategorii většinou povoleny proto, že jsou tzv. ostatní daňové příjmy chápány jen jako zanedbatelné doplňkové zdroje rozpočtů. Mezi ostatní daně pak může patřit daň ze psů nebo z hazardu. V ČR do této kategorie spadají tzv. místní poplatky. Obce ČR nemají oproti ostatním obcím evropských zemí téměř žádné pravomoci v určení výsledné sazby daňových příjmů. Většina daňových příjmů v českých obcích totiž nejsou vlastní daňové příjmy, ale jedná se o příjmy v rámci tzv. sdílených daní, kdy obce nemají možnost výslednou sazbu daně prakticky ovlivnit, a tak nemohou ovlivnit celkově ani RUD. Lze říci, že obce ve většině evropských zemí mají možnost získat nějaké vlastní daňové příjmy. Celkový podíl vlastních daňových příjmů obcí na všech příjmech obcí pak ovlivňuje stupeň daňové finanční autonomie, kterou obce mohou mít. Kupříkladu podle údajů z roku 2002 měly nejvyšší podíl vlastních daňových příjmů, a tak i největší daňovou finanční autonomii, místní vlády ve skandinávských zemích. Vlastní daňové příjmy u švédských místních vlád tvořily celých 54 % všech příjmů. V Dánsku tvořily vlastní daňové příjmy obcí v té době kolem cca 45 % všech příjmů a ve Finsku se pohybovaly kolem 42 %. Vysoký podíl vlastních daňových příjmů vykazovaly i Francie (52 %) a Belgie (44 %). Naopak nejméně vlastních daňových příjmů měly v roce 2002 obce v Nizozemí (7 %), Velké Británii (13 %) a v Rakousku (17 %). Ve všech těchto zemích tak měly obce poměrně malou daňovou autonomii, což je dáno dlouhodobými fiskálně centralizačními tendencemi vlád těchto zemí. Nejvíce patrné je to u Velké Británie. Jak už bylo zmíněno, poměrně malou daňovou autonomii mají i české obce, což bude podrobněji popsáno níže. (Tamtéž)

Aby bylo možné pochopit problémy malých českých obcí s financováním jejich funkcí, je nejprve nutné se zaměřit na to, jak vypadá příjmová skladba územních

rozpočtů. Příjmy obcí lze rozdělit do několika kategorií. Provaníková dělí příjmy obcí do čtyř kategorií na daňové příjmy, transfery a dotace, nedaňové příjmy a půjčky. (Provaníková 2015: 75) Z důvodu logické návaznosti této práce je nejlepší nejdříve definovat transfery a dotace a půjčky a až poté nedaňové a daňové příjmy.

Dotace a transfery jsou vyjádřením přerozdělovacích mechanismů ve veřejném financování a projevem solidarity. Dotace lze taktéž rozdělit do několika skupin. Dotace mohou být investiční i neinvestiční, účelové, které obec získá na předem definovaný účel, a dotace neúčelové, kdy obec získá fixní částku a o její alokaci si sama rozhodne. Dotace mohou být podmíněny spoluúčastí, kdy se obec musí určitou částkou podílet na spolufinancování projektu. To může být podle Kruntorádové především problém obcí I. typu (nejčastěji malé obce – poznámka autorky), protože ty na spoluúčast často pořádně finančně nedosáhnou. Podle Provaníkové jsou navíc podmíněné dotace vhodné především pro unitární státy, které se vyznačují lokální homogenitou, což ČR rozhodně není. (Peková 2011: 261, 262; Provaníková 2015: 86; Černý, Kypetová, Souček: 38; Kruntorádová 2015: 145)

Přechodným finančním příjmem obce může být také úvěr. Ten vytváří smluvní vztah mezi obcí a bankou, kdy obec při nedostatku vlastních tzv. nenávratných finančních prostředků může získat dočasně návratné finance, tedy takové, které musí věřiteli vrátit. Úvěry rozlišujeme podle doby jejich splatnosti na krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé. (Provaníková 2015: 94; Peková 2011: 267–269) Provaníková upozorňuje na to, že „...*(r)ozhodnutí obce nebo regionu o tom, kolik si vypůjčit, by mělo vycházet z odhadu únosné výše dluhové služby.*“ (Provaníková 2015: 94) Veškeré úvěry jsou totiž spojeny s nutností splácet úrok. Využití úvěrů tedy může negativně zatížit obecní hospodaření. (Peková 2011: 267)

Mezi nedaňové příjmy patří v ČR příjmy obcí z vlastního podnikání. Tato oblast příjmů má pro obce malý význam, protože příjmy z podnikání obcím nepřinášejí moc velký zisk a malým obcím pak víceméně žádný, protože podnikají minimálně. Výjimkou v této kategorii mohou být příjmy z pronájmu nebo prodeje majetku. (Provaníková 2015: 89, 90; Hornek 2014: 73) Dále do nedaňových příjmů patří příjmy z užitelských poplatků, což jsou poplatky za spotřebu nějakého veřejného statku. Jedná se například o poplatky za vodné, stočné a svoz komunálního odpadu. Dalšími nedaňovými příjmy jsou příjmy z vlastní správní činnosti. Jedná se o výše zmíněné státní příspěvky obcím na kompenzaci nákladů na výkon přenesené působnosti. Jejich

výše závisí na rozsahu výkonu přenesené působnosti danou obcí. Do nedaňových příjmů obcí patří pak např. také zisky z nejrůznějších darů. (Provazníková 2015: 90–92)

Daňové příjmy obcí tvoří nejvýznamnější část obecních rozpočtů. To, jaké daně budou vybírány, určuje v ČR zákon o RUD. Výnos daně může celý mířit přímo do rozpočtu obcí, pak se jedná o tzv. svěřenou daň, nebo může daňový příjem obcí představovat pouze podíl na centrálně vybraných daních, který je obcím alokován. Tento druhý typ daňového příjmu obcí se nazývá sdílené daně. Sdílenými daněmi jsou nejčastěji ve většině evropských zemí daně důchodového typu, což jsou daně z příjmů fyzických a právnických osob. Mezi sdílené daně však patří v některých zemích i daně nepřímé, nejčastěji daň z přidané hodnoty (DPH). (Kruntorádová 2015: 76, 78; Peková 2011: 241–242) „*Sdílené daně mají své výhody a nevýhody. Jejich hlavní výhodou je snižování prostorových rozdílů v daňových příjmech, pokud se vhodně nastaví kritéria dělení celostátního výnosu mezi obce, mezi regiony. Jejich hlavní nevýhodou je, že neumožňují daňovou pravomoc územní samosprávy.*“ (Peková 2011: 242) Tuto vlastní pravomoc pak mohou obce využívat v různé míře u nejrůznějších místních daní. (Tamtéž: 243)

V ČR se vymezení RUD neustále proměňuje, což souvisí s tím, že daňové příjmy jsou pro obce nesmírně důležité, protože tvoří více než polovinu jejich příjmů. Nastavení alokace daňových příjmů do rozpočtů obcí tak může výrazně ovlivňovat finanční situaci obcí, a tím i celkovou podobu lokální politiky. Podoba RUD je totiž velmi často využívána k politickému boji. Zároveň je RUD předmětem mnoha novelizací také proto, že spravedlivého způsobu alokace daňových příjmů není vzhledem k sídelní struktuře ČR, demografickým, geografickým, sociálním a dalším rozdílům mezi obcemi ČR možné dosáhnout jednoduše. Od počátku jsou pak z hlediska daňových příjmů znevýhodněny především malé obce, neboť alokace příjmů obcí se vždy nejčastěji zakládala na počtu obyvatel obcí. (Kruntorádová 2015: 9; Hornek 2014: 50, 51)

Z hlediska českého RUD můžeme určit několik zásadních etap vývoje. První etapu představuje období mezi lety 1993–1995, druhou etapu období let 1996–2000 a třetí etapa trvá od roku 2001 do současnosti. (Provazníková 2015: 109)

V první etapě byl současný systém v podstatě nastaven a již tehdy se u některých příjmů ze sdílených daní projevila nerovnováha financování českých municipalit. Příkladem může být dělení daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti mezi obce a okresy, v kterých dané obce ležely. Obce v rámci této daně získávaly podíl na jejím

celookresním výnosu, a tak byly výnosy daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti pro obce ovlivněny ekonomickými rozdíly mezi jednotlivými okresy. (Kruntorádová 2015: 89, 90) „*Vznikaly bohaté a chudé okresy a nebyla výjimka, pokud existovaly dvě sobě podobné obce s diametrálně odlišnými daňovými příjmy...*“ (Tamtéž: 90) Novela RUD z roku 1996 se snažila finanční disparitu mezi obcemi zmírnit, když mj. upravila podobu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Daň byla nově dělena mezi státní rozpočet (40 %) a okresy a obce získaly shodně 30 % z celookresního výnosu daně. Obcím se však dvě třetiny z jejich části daně rozdělovaly podle podílu počtu jejich obyvatel na počtu obyvatel okresu a jedna třetina se vracela do obcí, ve kterých sídlila plátcova pokladna. Tento krok však vedl k nerovnoměrnému daňovému výnosu obcí na území, přičemž malé obce byly znevýhodněny především tím, že se pokladny soustředily do velkých měst. (Provazníková 2015: 115, 117)

Protože však daný systém stále přispíval k územně nerovnoměrnému přerozdělení daňových příjmů, a protože bylo do systému nutné nově zahrnout kraje, bylo RUD v roce 2001 opět novelizováno. Novela utřídila daně, takže mezi sdílené daně zařadila daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, 70 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, daň z příjmů fyzických osob vybíranou srážkou, daň z příjmů právnických osob, kdy není poplatníkem sama obec a podíl obcí na celostátním výnosu DPH. Celkový výnos ze sdílených daní pro obce byl stanoven na 20,59 % z celostátního výnosu sdílených daní. Jednotlivým obcím byla suma z 20,59 % přidělena na základě počtu obyvatel a tento podíl byl upraven podle předem stanovených koeficientů, které byly vytvořeny pro kategorie obcí podle jejich velikosti. Kategorizování obcí se však stalo problémem, neboť nastavení koeficientů dále podporovalo nerovnoměrné rozložení daňových příjmů obcí. Největší negativní dopad měla úprava na velmi malé obce do 100 obyvatel a obce, které měly jen něco málo pod 100 000 obyvatel. Důvodem bylo to, že koeficient se výrazně skokově zvednul, pokud obec měla třeba jen 101 nebo 100 001 obyvatel (Provazníková 2015: 118, 120, 121)

Především kvůli těmto problémům bylo RUD v roce 2007 znovu novelizováno. „*Cílem novely bylo odstranění problematických oblastí dosavadního RUD, a to především co se týče nerovnoměrného rozdělení daňového výnosu na obyvatele mezi obcemi...*“ (Tamtéž: 125) Obce měly nově z výnosů sdílených daní získat 21,04 %. Základní kritérium přerozdělování daní bylo nově upraveno. Pozměněno bylo kritérium počtu obyvatel, které bylo přepočítáno podle jinak stanovených koeficientů. Změny u koeficientů byly nastaveny tak, aby koeficient vypočítaný pro jednotlivé kategorie

obcí byl postupný a nezpůsoboval ony obrovské skoky, které znevýhodňovaly některé obce. Praze, Brnu, Ostravě a Plzni pak byly přiděleny jejich samostatné koeficienty. Mezi faktory ovlivňující výnos daní pro obce bylo přidáno kritérium celkové výměry obce a kritérium prostého počtu obyvatel. Ani tato novela však neodstranila významné disproporce. Velká města a některé malé obce s velkou rozlohou v daňových příjmech stále dominovala. Praha měla po této novele stále asi čtyřikrát větší výnos na jednoho obyvatele než ty nejchudší obce v ČR. Celkově nespravedlivé rozdělení daní slíbila před volbami 2009 změnit politická strana Starostové a nezávislí (STAN), která se nakonec ve spojení se stranou TOP 09 stala součástí vlády. Přesto vláda v roce 2011 snížila obcím i krajům podíl na DPH, čímž se samozřejmě snížil celkový výnos obcí v RUD. (Provazníková 2015: 125, 126, 128; ČT24 2016) *„Mnohem větší odezvu než samotné snížení podílu v RUD ale vzbudila jiná část tehdejší novely – ta totiž vzala peníze čtyřce největších měst a naopak přidala menším obcím, a to zhruba 12 miliard korun. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň tak přišly asi o 1,1 miliardy.“* (ČT24 2016) Ohlasy starostů menších obcí přitom byly více než rozporuplné. Zatímco někteří viděli markantní zvýšení svých příjmů i možností, které z toho vyplývaly, pro jiné starosty byl rozdíl v navýšení zcela minimální a RUD by se podle některých z nich mělo ještě výrazněji změnit. (Tamtéž)

Koneckonců k další novele RUD došlo již v roce 2013. V praxi byla upravena podoba faktoru rozlohy obcí, kdy byla stanovena maximální hranice deseti hektarů na obyvatele. Tato hranice měla přispět k tomu, aby především mezi malými obcemi nevznikaly nerovnoměrné rozdíly v daňových příjmech kvůli velké katastrální výměře některých obcí. Novým kritériem bylo zavedení počtu žáků základních a mateřských škol v obcích, čímž se měly zohlednit náklady obcí na provoz těchto zařízení. Úpravy pak doznaly i koeficienty postupných přechodů. (Provazníková 2015: 128–129)

Nicméně v roce 2015 byla schválena další novela. Ta vrátila krajům výnosy z DPH na hodnotu před rokem 2011, tedy na 8,92 %. Ač se s obdobným navýšením u obcí nepočítalo, nakonec byl i jim zvýšen podíl DPH na 21,4 %. Obce však byly zároveň připraveny o podíl 30 % na výnosech z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. (Kopecký 2015) Někteří starostové jsou z tohoto kroku přinejmenším zaskočení a jeden z nich dokonce ve svém internetovém komentáři prorocky dodal: *„Podstatné je, že otázka RUD bude pro obce tématem i do budoucna a v každém případě boj o další snížení rozdílu v daňových příjmech na občana mezi největší a nejmenší obcí tímto nekončí.“* (Boštík 2016) Protože se podoba a sazby především



sdílených daní neustále proměňuje, je na tomto místě třeba uvést současnou strukturu sdílených daní pro obce podle aktuálního RUD z roku 2017.

**Tabulka 1: Struktura sdílených daní pro obce podle RUD 2017**

<b>Typ sdílené daně</b>	<b>sazba pro obce podle RUD 2017</b>
daň z přidané hodnoty	21,4 % z celostátního hrubého výnosu DPH
daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti	23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti
daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou	23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou
daň z příjmů právnických osob včetně daně z příjmů právnických osob vybírané srážkou	23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob
daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti	23,58 % z 60 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob

Zdroj: Zhotoveno autorkou podle <http://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci/danove-prijmy-rozpocet-kraju-a-obci-3736>

Výše popsaná problematika ukazuje, že způsob financování obcí v ČR je politicky velice citlivým tématem, které je stále třeba vnímat jako nedořešené. Důvodem tohoto faktu je především, jak vyplývá z předchozího textu, územně nerovnoměrné rozdělení daňových příjmů, které z dlouhodobého hlediska počinují především malé obce, protože nejpodstatnějším kritériem pro alokaci daňových příjmů zůstává počet obyvatel obcí.

Další problematiku oblastí malých obcí je vedle financování i nedostatečné naplňování výše zmíněné funkce sociální. Z tohoto úhlu pohledu lze hovořit o tzv. nedostatečné občanské vybavenosti malých obcí. Občanskou vybavenost lze charakterizovat jako „*pojmem hovořící o existenci, počtu, kapacitě a rozmístění jednotlivých zařízení občanského vybavení v území.*“ (Rozmanová, Tomíšek, Záboj 2016: 2) Mezi prvky občanského vybavení lze řadit stavby, zařízení a prostory, které občanům poskytují tzv. veřejné služby, tedy školství, zdravotnictví a sociální služby. K prvkům občanské vybavenosti však podle stavebního zákona patří i zařízení zajišťující kulturní vyžití a ochranu obyvatel. (Rozmanová, Tomíšek, Záboj 2016: 2; zákon č. 183/2006 Sb.: § 2) Prvky občanské vybavenosti jsou pravidelně charakterizovány například v materiálech ČSÚ. Tento úřad však občanskou vybavenost zkoumá pouze na čtyřech položkách, a to na poštách, školách, zdravotnických zařízeních a policejních stanicích. Podle Pavlína Maříkové však tyto kategorie nevystihují dostatečně podrobně občanskou vybavenost obcí ani rozdíly v její úrovni

mezi jednotlivými obcemi. Mezi podstatné prvky občanské vybavenosti patří například ještě knihovny, obchody nebo restaurace. Právě obchody nebo restaurace a hospody lze řadit mezi prvky občanské vybavenosti, které patří do oblastí tzv. komerčních služeb, což jsou služby, které jsou primárně provozovány za účelem zisku. Podstatné je, že úroveň občanské vybavenosti v obcích určuje míru životní úrovně tamních obyvatel. Každá obec by se tak měla snažit o rozvoj občanské vybavenosti pro zlepšení životní úrovně svých obyvatel. V praxi to však často není možné. (Maříková 2005; Binek et al. 2010a: 33; Rozmanová, Tomíšek, Zábaj 2016: 2)

Občanská vybavenost jednotlivých obcí je značně diferencovaná. „*Na úroveň občanské vybavenosti obcí (...) působí řada faktorů: zřizování, vybavení a provoz jednotlivých zařízení do jisté míry závisí na dostupných finančních prostředcích obcí a zřizovatelů zařízení, na celkové finanční situaci v regionu, hustotě zalidnění a nepřímo i na počtu obyvatel venkovských obcí a jejich věkové struktuře (např. počet dětí a žáků v oblasti školství).*“ (Český statistický úřad 2009: 52, 53) Maříková pak na základě vlastního výzkumu<sup>1</sup> potvrzuje, že existuje velmi silná souvislost mezi velikostí obce (z hlediska počtu obyvatel) a mírou občanské vybavenosti v obci, přičemž platí, že při zvětšování obce roste i její občanská vybavenost. Tuto problematiku zkoumal mj. v roce 2003 v rámci projektu „*Charakteristika obce*“ i vědecký tým složený z Pavlínou Maříkové, Gabriely Pavlíkové, Lenky Chmelové, Ireny Herové a Lucie Kocmánkové, který svůj výzkum založil na dotazníkovém šetření mezi starosty venkovských obcí. Řešitelé projektu si pro účely výzkumu obce rozdělili do několika velikostních kategorií, přičemž zkoumali, v kolika procentech obcí dané velikostní kategorie se vyskytují jednotlivé prvky občanské vybavenosti. (Maříková 2005; Maříková 2009: 87; Maříková, Pavlíková, Chmelová, Herová, Kocmánková 2003: 124)

Výzkum jasně ukázal, že v obcích do 199 obyvatel se nejčastěji nacházel obchod s potravinami, který byl v cca v 70 % těchto obcí. Nabídka těchto obchodů přitom nebyla moc pestrá a nejčastěji obsahovala pouze základní potraviny. Druhým nejrozšířenějším prvkem občanské vybavenosti v obcích do 199 obyvatel byla knihovna, která se nacházela v 53 % obcí a za ní hned následovala hospoda, kterou bylo možné nalézt v 50 % obcí. Ve zhruba čtvrtině této velikostní kategorie obcí byl ještě kostel. Naopak v těchto nejmenších obcích nejčastěji chyběla školská zařízení. Pouze v necelých 2 % těchto obcí byla základní škola. Mateřskou školou pak disponovalo asi 4,1 % obcí.

---

<sup>1</sup> Výzkum proběhl pod záštitou Sociologické laboratoře v r. 1999

V této velikostní kategorii obcí podle výzkumu sporadicky ordinovali také praktičtí lékaři, kteří byli jen asi ve 4,7 % obcí, přičemž pouze ve 2,4 % obcí byli k dispozici celý týden. (Maříková, Pavlíková, Chmelová, Herová, Kocmánková 2003: 125)

V obcích od 200 do 499 se nejčastěji vyskytovala veřejná knihovna – tu bylo možné nalézt v asi 76 % těchto obcí. V četnosti byly knihovny následovány prodejny potravin, přičemž v 69,2 % obcí byla jedna prodejna a v 22,2 % municipalit bylo možné nakoupit ve dvou prodejnách. V 60 % obcí této velikostní kategorie se nacházela jedna hospoda a dvěma hospodami pak disponovalo 12,8 % obcí. (Tamtéž: 125) „*Tyto výše jmenované prvky občanské vybavenosti se v této velikostní kategorii obcí vyskytují již s větší četností a lidé tak mají možnost určitého výběru.*“ (Tamtéž: 125) V obcích od 200 do 499 obyvatel byl podle výzkumu hojně zastoupen i kostel. V 43,6 % obcí bylo možno zavítat do jednoho kostela a 4 % obcí se pak mohla pyšnit více než jedním kostelem. I tato velikostní kategorie obcí však trpí nedostatkem školských zařízení, neboť pouze v 16,2 % obcí mohly děti navštěvovat základní školu. Mateřské školy byly o něco čtenější, protože je bylo možno nalézt v 35,3 % obcí. Podobně jako obce do 199 obyvatel jsou na tom obce do 499 obyvatel s výskytem ordinací praktického lékaře. V 14,9 % obcích do 499 obyvatel ordinoval lékař jen určité dny v týdnu a pouze obyvatelům asi 2 % obcí byl k dispozici po celý týden. (Tamtéž: 125–126)

Další velikostní kategorií obcí zařazenou do výzkumu byla kategorie od 500 do 999 obyvatel. Ostatně právě počet 1000 obyvatel je v této práci považován za hraniční definiční hodnotu malých obcí. „*Tuto velikostní kategorii obcí můžeme považovat za přelom jak v kvalitě, tak i kvantitě prvků občanské vybavenosti malých a velkých obcí. Výskyt prvků občanské vybavenosti zde zřetelně narůstá, avšak ještě nedosahuje takové úrovně, jako v obcích nad 1000 obyvatel.*“ (Tamtéž: 126) V této velikostní kategorii obcí se již hojně vyskytují obchody a další komerční zařízení. Nejvíce obcí (41,4 %) disponovalo dvěma prodejny potravin a v 21,9 % obcí byly dokonce prodejny tři. V 22,9 % obcí od 500 do 999 obyvatel pak mohli občané nakoupit také ve specializovaných prodejnách. Ve většině obcí této velikostní kategorie lze nalézt také hospody a restaurace, přičemž restaurace je možné na rozdíl od hospod považovat za zařízení nabízející vyšší úroveň služeb. Jedna hospoda se pak nacházela ve 42,5 % obcí, dvě hospody bylo možno nalézt ve 26,7 % obcí a tři hospody byly v 9,6 % obcí. Počet restaurací ve zkoumané kategorii obcí byl o něco menší, neboť jednu restauraci mělo k dispozici 33,2 % obcí, dvě restaurace bylo možné navštívit ve 13,7 % obcí a tři restaurace pak byly v 5,1 % obcí. Z hlediska kulturních zařízení byla nejčastějším

prvkem občanské vybavenosti obcí knihovna. Jednou knihovnou disponovalo přes 83 % obcí, a dokonce dvě knihovny pak bylo možno nalézt v 6,5 % obcí. Kostel pak mohli věřící navštívit v 66,8 % obcí a v téměř 10 % obcí se pak nacházely kostely dva. (Tamtéž: 126, 127) „*Největší odlišnosti v porovnání s předchozími velikostními kategoriemi obcí jsou zejména v počtu vzdělávacích a lékařských zařízení.*“ (Tamtéž 126) Mateřská škola se podle výzkumu nacházela skoro ve všech obcích, konkrétně se jednalo o 92,1 % obcí. Základní školu pak bylo možno nalézt ve více jak 80 % obcí, nicméně v 63 % obcí se jednalo pouze o školu s prvním stupněm a v 19,5 % obcí pak žáci mohli navštěvovat oba stupně základní školy. Ordinace praktického lékaře se nacházela v 53,4 % obcí, nicméně v mnoha z nich lékaři stále ordinovali pouze některé dny v týdnu, avšak v některých obcích této velikostní kategorie byli občanům k dispozici i dva lékaři. (Tamtéž: 126)

Poslední velikostní kategorií obcí, kterou vědecký tým charakterizoval, byly obce od 1000 do 2000 obyvatel. Tyto obce jsou touto diplomovou prací popisovány již jako velké obce. Tyto obce jsou ze všech zkoumaných kategorií nejlépe vybaveny prvky občanské vybavenosti. Občané obcí mají většinou k dispozici všechny důležité prvky občanské vybavenosti, navíc však si obvykle mohou vybírat z více dostupných variant. V obcích od 1000 do 2000 obyvatel se podle výzkumu nejčastěji nacházely tři nebo čtyři prodejny s potravinami a jedna nebo dvě specializované prodejny. Hospody a restaurace jsou pak občanům nejčastěji k dispozici také jedna až dvě. V 85,5 % takto velkých obcí se nacházela jedna knihovna, dvě knihovny mělo 8,8 % obcí, což není téměř rozdíl oproti ostatním kategoriím obcí. Na rozdíl od menších obcí však řešitelé výzkumu zaznamenali v 18,2 % obcí existenci kina. Jeden kostel pak bylo možné navštívit v 71,7 % obcí a dva kostely mělo 14,5 % obcí. Asi v 70 % obcí této velikostní kategorie měli žáci k dispozici úplné základní vzdělání a ve 30 % pak mohli navštěvovat alespoň první stupeň základní školy. Mateřská škola pak byla v 97 % obcí, některé obce však mohly nabídnout i dvě mateřské školy. V obcích této kategorie byl velmi často po celý týden k dispozici také lékař. Jeden praktik ordinoval ve 44 % obcí, dva lékaři byli v 10,1 % municipalit a až tři lékaře bylo možné najít v 5 % obcí. (Tamtéž: 127–128)

Jak je vidět z předcházejícího popisu, tak ve velmi malých obcích často chybí zařízení zajišťující poskytování sociálních a zdravotních služeb (nejčastěji se jedná o nejrůznější polikliniky, zdravotní střediska či domovy pro seniory). Jejich absence v těchto malých obcích je pak většinou způsobena velkými investičními a provozními

náklady těchto objektů, které si malé obce vzhledem ke své finanční situaci zpravidla nemohou dovolit. V malých obcích pak velmi často ze stejného důvodu chybí také jakékoli školské zařízení. (Váchalová 2010: 49; Binek et al. 2010a: 28, 29, 31) To je pro malé obce obzvláště problematické, protože „(o)bce mají ze zákona povinnost zajistit povinnou školní docházku. Obec tedy může zřídit předškolní zařízení (mateřskou školu) či školské zařízení, nebo zajistit školní docházku ve škole zřizované jinou obcí.“ (Binek et al. 2010a: 30) V případě těchto velmi malých obcí tak nejčastěji dochází ke zvolení třetí varianty, která klade na obec i tak velké nároky spojené například se zajištěním dopravního spoje pro děti, které z obce musí do školy dojíždět. I pokud se malé obci podaří školu vybudovat, má většinou problémy s udržení jejího chodu, protože rodiče dojíždějící z obce do zaměstnání ve větších městech často vozí své děti z praktických důvodů do škol v těchto městech. (Tamtéž: 30) Z těchto formulací je patrné, že jedním z klíčových faktorů ovlivňujících míru občanské vybavenosti v obci je objem finančních prostředků obce. Ostatně jeden z dokumentů ČSÚ to dokládá následujícím tvrzením: „Aby mohly (...) obce zvyšovat a zkvalitňovat občanskou vybavenost, musely by mít zejména dostatek finančních prostředků na její zajištění. Bohužel tato situace se týká hlavně menších obcí, které nemají dostatek možností získat finanční prostředky z vlastních zdrojů (např. nemají vlastní pozemky, které výhodně pronajímají fyzickým či zejména právníkům osobám). Jedinou možností na zkvalitnění služeb v obci je možnost využít dotační politiky věnované především na rozvoj menších obcí (např. Program obnovy venkova).“ (Český statistický úřad 2009: 83) Z tohoto důvodu se autorka rozhodla uvést tabulku, která by dávala do souvislosti velikost obce a průměrnou výši jejích příjmů. Data v tabulce pochází z roku 2013, což je nejaktuálnější rok, ke kterému jsou k dispozici souhrnná data o financování obcí.

*Tabulka 2: Přehled průměrných ročních příjmů obcí v roce 2013 na základě velikostní kategorie obcí*

Kategorie velikosti obcí (podle počtu obyvatel)	Průměrný příjem na obec v roce 2013 (v Kč)
1-200	2 649 248
201-500	6 034 951
501-1000	12 894 819
1001-2000	26 053 196
2001-5000	58 196 296
5001-10 000	135 743 973
10 001-20 000	280 912 831
20 001-50 000	585 350 571
50 001-100 000	1 375 965 464
100 001-2000 000	18 714 673 051

Zdroj: Zhotoveno autorkou podle <http://www.rozpočetobce.cz/zebricky>

Z tabulky je patrné, že průměrné příjmy obcí se zvyšují s rostoucím počtem obyvatel obce, což mj. potvrzuje výše uvedená fakta, podle kterých je otázka financování obcí nejvíce ovlivněna kritériem počtu obyvatel. Při bližším prozkoumání tabulky je však také patrné, že průměrný roční příjem obce do 199 obyvatel je více než dvakrát menší než průměrný roční příjem obce do 500 obyvatel. Rozpočet těchto nejmenších obcí se pak do příjmů obcí předělových z hlediska úrovně občanské vybavenosti, tedy obcí od 501 do 1000 obyvatel, vejde téměř pětkrát. Průměrný příjem obcí od 1001 obyvatel do 2000 obyvatel je pak téměř desetkrát vyšší než příjem nejmenší kategorie obcí. Z toho logicky vyplývá, že větší obce si ze svých ročních příjmů mohou dovolit zaplatit i finančně náročné prvky občanské vybavenosti jako zdravotnická zařízení a školy, aniž by si vyčerpaly celý rozpočet.

Ani z hlediska komerčních služeb však nejsou podmínky pro malé obce příznivé. Důvodem je to, že v malých obcích je přirozeně menší poptávka po nejrůznějších druhích služeb. Právě tento fakt zabraňuje komerčním službám, vzhledem k jejich orientaci na zisk, v rozvoji v malých obcích. Na tento problém naráží především provozovatelé obchodů v malých obcích, neboť jejich zisky jsou vzhledem k nízké poptávce často naprosto mizivé. Existence obchodu v obci je však často klíčová především pro staré imobilní občany, kteří si ze zdravotních důvodů nemohou nakoupit ve vedlejší obci. (Binek et al. 2010a: 33; Váchalová 2010: 49–50) „Jedním z nejdůležitějších prvků občanské vybavenosti v nejmenších obcích je hospoda (...), která dává obyvatelům obce jednu z mála příležitostí se ve větším počtu scházet, právě v hospodě často vzniká nejvíce nápadů na pořádání akcí, domlouvají se tu brigády

*apod. Pokud obec nemá přímo hospodu, je dobré, aby měla alespoň nějaké podobné zařízení, které se otevře alespoň při výjimečných příležitostech a obyvatelé se tu sejdou.“* (Váchalová 2010: 49, 50) Avšak i toto komerční a společenské zařízení občanské vybavenosti se v malých obcích může kvůli finanční nerentabilitě dostat do existenčních problémů.

Z výše uvedeného textu je patrné, že míra občanské vybavenosti je jedním z největších problémů malých obcí. Je tomu tak jednak proto, že se v podmínkách malých obcí jedná o problém, který je obtížně řešitelný, a jednak proto, že se je to problém, který je možná ze všech problémů malých obcí nejviditelnější, protože se bezprostředně dotýká každodenního života občanů.

Dalším významným problémem, který omezuje spokojený život v malých obcích je nedostatečná dopravní obslužnost. Aby bylo možné podstatu dopravní obslužnosti pro malé obce pochopit, je nutné ji nejdříve definovat. Dopravní obslužnost představuje vztahy, které se v daném území uskutečňují skrze veřejnou hromadnou a individuální dopravu. (Binek et al. 2007: 66) Poněkud podrobnější definici pak přináší i zákon č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících: *„Dopravní obslužností se rozumí zabezpečení dopravy po všechny dny v týdnu především do škol a školských zařízení, k orgánům veřejné moci, do zaměstnání, do zdravotnických zařízení poskytujících základní zdravotní péči a k uspokojení kulturních, rekreačních a společenských potřeb, včetně dopravy zpět, přispívající k trvale udržitelnému rozvoji územního obvodu.“* (Zákon č. 194/2010 Sb.: § 2) Význam dopravní obslužnosti pro malé obce do velké míry souvisí i na základě této definice právě s předchozím popisovaným problémem – malou občanskou vybaveností této kategorie obcí. Květoň a Marada k souvislosti dopravní obslužnosti s úrovní občanské vybavenosti obce dodávají, že vzhledem k tomu, že jsou základní služby v malých venkovských obcích často nedostupné a obyvatelé těchto obcí musí za službami dojíždět, je jejich dopravní obslužnost pro malé obce extrémně důležitá. (Marada, Květoň 2006: 412) Tím, že je dopravní obslužnost pro malé obce klíčová, je zároveň její nedostatečnost velkým problémem. A dopravní obslužnost v malých obcích je skutečně často nedostatečná. V úrovni dopravní obslužnosti malých obcí se totiž projevuje tzv. začarovaný kruh veřejné dopravy. Jedná se o to, že kvůli nízkému počtu obyvatel v malých obcích jsou spoje veřejné dopravy ekonomicky velmi nevýhodné a často závislé na dotacích z veřejných zdrojů. Aby byly veřejné spoje ekonomicky výnosné, snížila se jejich počet, což automaticky vede ke zhoršení nabídky dopravní obslužnosti. Na toto zhoršení

reaguje část obyvatel malých obcí tak, že začnou využívat jiný druh dopravy, nejčastěji osobní automobil. Tím se však opět sníží počet uživatelů veřejné dopravy, a tak i ekonomická výhodnost veřejných spojů. (Marada et al. 2012: 36) Vztah mezi velikostí obce a úrovní dopravní obslužnosti potvrzují i nejrůznější výzkumy. „V případě autobusové dopravy je jasně patrná závislost nabídky autobusové dopravy na populační velikosti obcí. Průměrně nejnižší nabídka autobusové dopravy je v kategorii obcí do 500 obyvatel. Naopak je evidentní vyšší automobilizace právě u nejmenších venkovských obcí. Lze proto předpokládat, že klesající kvalita obslužnosti venkovských a periferních oblastí veřejnou dopravou je stále častěji nahrazována dopravou individuální automobilovou, popř. jinými alternativními způsoby obslužnosti.“<sup>2</sup>(Marada, Květoň 2011)

Hledisko počtu obyvatel však není jediným rozlišujícím faktorem úrovně dopravní obslužnosti. „Jiným objektivním faktorem, ovšem sekundárního významu, je poloha sídla v dopravní síti, protože některá sídla, zvláště malá, mohou těžit z polohy na frekventované spojnici mezi centry vyššího řádu.“ (Marada, Květoň 2010: 23) Rozdílnou úroveň dopravní obslužnosti lze pak kromě jednotlivých obcí sledovat i na regionální úrovni, ostatně lze říci, že úroveň dopravní obslužnosti na úrovni jednotlivých municipalit je do velké míry ovlivněna právě celkovou regionální dopravní obslužností. A právě na úrovni krajů je možné spatřit poměrně velké rozdíly v úrovni dopravní obslužnosti, přičemž horší dopravní obslužnost mají obce v krajích ležících na území Čech a na Vysočině, oproti obcím ležícím v krajích Moravy a Slezska. Důvodem tohoto faktu je především větší sídelní fragmentace v Čechách a na Vysočině, která způsobuje, že je zajištění veřejné dopravy v těchto oblastech ekonomicky náročnější a tím pádem nevýhodné. Svou roli v různé úrovni dopravní obslužnosti na úrovni krajů hrají i institucionální faktory. Dopravní obslužnost a alokaci zdrojů na úrovni regionů totiž plánují právě jednotlivé krajské úřady. Rozdílná úroveň dopravní obslužnosti mezi obcemi je tak dána tím, že každý kraj vnímá význam veřejné dopravy na svém území jinou optikou. S touto problematikou pak souvisí především to, jak je v zákonech nastaveno zajištění a financování dopravní obslužnosti na území ČR. (Marada, Květoň 2011; Marada, Květoň 2010: 25)

Dopravní obslužnost na území ČR zajišťují územní složky ČR, a to stát, kraje a obce. Vzhledem k probírané problematice a povaze zákonů o dopravě se následující část práce

---

<sup>2</sup> Autoři uvádí v článku hodnoty za rok 2008



zabývá pouze dopravní obslužností, kterou mají v gesci obce a kraje. „Zajištění dopravní obslužnosti na území kraje v samostatné působnosti vychází z § 35 zákona o krajích a fakticky došlo k převedení dopravní obslužnosti na kraje od roku 2005.“ (Sláma 2014) Kraje mají na starost tzv. základní dopravní obslužnost, tedy dopravní obslužnost, která je přiměřená a která funguje po všechny dny týdne. Kraje obstarávají dopravní obslužnost v oblasti vlakové dopravy, a to na regionálních tratích a dále pak je v jejich gesci linková silniční doprava, kterou kraje zajišťují prostřednictvím autobusových spojů. Dopravní obslužnost však na svém území zabezpečují v rámci své samostatné působnosti i obce. Obce se však v rámci veřejné dopravy v regionu zabývají již jen tzv. ostatní dopravní obslužností, která je uskutečňována nad rámec základní dopravní obslužnosti. Obec si tedy může vytvořit vlastní dopravní linku, popřípadě posílit některý nedostatečný spoj, avšak musí tak učinit pomocí vlastních finančních prostředků. (Hupák 2006; Sláma 2014)

Z výše uvedeného je patrné, že většinu dopravní obslužnosti v regionu má na starosti jak organizačně, tak finančně kraj. Obce mohou s krajem diskutovat o počtu spojů v rámci základní dopravní obslužnosti, případně některé spoje spolufinancovat, a tak dosáhnout navýšení těchto spojů, celková výše finančních prostředků, které kraj na dopravní obslužnost uvolní, však závisí čistě na rozhodnutí kraje. Problémem je rovněž to, že v zákoně č. 194/2010 Sb. není základní dopravní obslužnost nijak podrobněji definována, což vede kraje k různému chápání tohoto pojmu, a tím i k různé míře zajištění základní dopravní obslužnosti. (Binek et al 2010b: 19; Ryšavý 2011)

Podstatné je, že kvůli začarovanému kruhu veřejné dopravy, nevýhodné poloze některých malých obcí vzhledem k dopravní síti, povaze sídelní struktury a dalším, především institucionálním faktorům, představuje dopravní obslužnost důležité téma pro mnoho obcí. Největší pozornost je úrovni dopravní obslužnosti věnována především v mnoha malých a dopravně periferních obcích, pro které má kvůli nutnosti dojížděky občanů za prací a za službami dopravní obslužnost zcela zásadní význam.

### 3 Přímá volba starostů v ČR – současný stav, teoretická východiska reformy, konkrétní návrhy a jejich přijetí

#### 3.1 Způsob volby českých starostů, jejich postavení v komunálním systému ČR, zasazení postavení českých starostů do evropského kontextu

Zákon o obcích uvádí, že „(s)tarostu a místostarostu (místostarosty) volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta a místostarosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.“ (Zákon č. 128/2000 Sb.: § 103) Starosta je tedy v ČR volen nepřímou. Ke způsobu volby starosty lze uvést, že starosta je obvykle zvolen na první ustavující schůzi nového zastupitelstva a k jeho zvolení je nutná nadpoloviční většina hlasů členů zastupitelstva. Po zvolení zůstává starosta členem obecního zastupitelstva. (Hamplová Zwyrtek 2009; Blechová 2016: 21) Tím, že starosta zůstává po převzetí funkce stále členem zastupitelstva, má pravomoci řadového zastupitele, a může tedy zastupitelstvu, radě, výborům nebo komisím předkládat nejrůznější návrhy. Dále může starosta – zastupitel na zastupitelstvo, radu, komise, výbory a ostatní orgány obce vznášet nejrůznější dotazy a stejně tak může od orgánů obce požadovat informace související s výkonem jeho funkce. Starosta však získává také pravomoci z titulu své funkce starosty. Kromě jiného starosta zastupuje obec navenek, podepisuje právní předpisy obce, avšak ne sám, nýbrž vždy v součinnosti s místostarostou, dále v obcích, ve kterých není zřízena funkce tajemníka přebírá odpovědnost za výkon přenesené působnosti. Starosta pak má v gesci také svolávání a zpravidla i řízení zasedání zastupitelstva a může pozastavit výkon rozhodnutí rady obce, pokud je považuje za nesprávné a předložit toto rozhodnutí zastupitelstvu k dalšímu projednání. V malých obcích, ve kterých se nevolí rada pak starosta přebírá i pravomoci rady a jeho role je tak posílena. Z právního hlediska je však postavení starostů v ČR spíše slabé. Starosta obec zastupuje navenek, ale není jejím statutárním zástupcem. (Balík 2009: 68, 74; zákon č. 128/2000 Sb.: § 103, §104, §105; Bagarová Grzywa 2000) „Pokud zastupuje starosta obec navenek, nemůže za ni sám činit žádné závazné projevy vůle, tedy rozhodovat. 'Pouze' zastupuje a musí mít vždy zmocnění, jak ji má zastupovat. Tímto zmocněním je usnesení příslušného orgánu obce, na základě jehož rozhodnutí starosta příslušný právní úkon realizuje.“ (Bagarová Grzywa 2000) Z pohledu pravomocí starosty je významný především fakt, že může v případě

pochybností o rozhodnutí rady v otázkách samostatné působnosti toto rozhodnutí pozastavit, přičemž tato pravomoc náleží pouze starostovi. (Tamtéž) Nicméně v praxi může starosta mít přece jenom větší pravomoci, pokud dokáže obratně využívat všechny své možnosti v rámci zákonných mezí svých pravomocí. Starosta také může reálně lépe využívat své pravomoci, pokud dokáže obratně využívat informací, které z pozice své funkce oproti zastupitelstvu má a možná ještě specifitěji, pokud dokáže využít toho, že je jménem obce v kontaktu s nejrůznějšími aktéry veřejného života od představitelů firem, přes ostatní starosty, až po zahraniční návštěvy. Právě tyto informace a kontakty mu mohou pomoci prosadit jeho představu o podobě života v obci. (Blechová 2016: 22) *„Jeho vliv významně ovlivňuje charakter zastupitelstva. Pokud je zastupitelstvo aktivní, může omezovat starostu a ten se pravděpodobně nestane tolik impozantní osobou v obci, naopak slabé, neaktivní zastupitelstvo může umožnit růst vlivu starosty“* (Tamtéž: 22) To znamená, že se vliv starostů v českých obcích může různit.

To není situace jednoduchá, zvláště pokud výzkumník hodlá podrobit postavení starostů komparativní analýze třeba v rámci Evropy. Přesto se například Mouritsenovi a Svarovi podařilo posoudit postavení starostů v komunálních systémech Evropy, přičemž tito badatelé brali v potaz jak formální, tedy právní, tak i neformální faktory, které postavení starostů ovlivňují. Mouritsen a Svara také zjistili, že je možné nalézt podobnosti v postavení starostů v komunálních systémech různých zemí. Z tohoto důvodu vytvořili typologii s několika kategoriemi. První kategorií je systém silného starosty. V tomto systému je starosta volen přímo a má velmi silné exekutivní pravomoci, takže stojí nad zastupitelstvem. Tento systém používá např. Francie, Německo bez Hesenska, Polsko, Maďarsko nebo některé rakouské spolkové země. Druhou kategorií je systém vůdce výboru, ve které představuje jeden jedinec, a to ne nutně starosta, lídra obce, který má silné exekutivní pravomoci, musí se však o ně dělit s kolektivním orgánem. V této kategorii je možné nalézt Dánsko nebo Švédsko. Třetím typem je systém kolektivního vedení. V tomto systému má vrcholné exekutivní pravomoci kolektivní výbor, který je tvořen členy zastupitelstva, přičemž starosta výboru pouze předsedá. Sem patří kromě ČR například i Belgie nebo Nizozemsko. Poslední kategorií je systém manažerského výboru. V tom má exekutivní pravomoci profesionální administrativa, kterou řídí manažer jmenovaný zastupitelstvem. Starosta pak obec pouze reprezentuje navenek. Tento systém je možné nalézt v Irsku. (Ringlerová 2009: 50)

Z výše uvedeného srovnání je vidět, že čeští starostové mají oproti svým některým zahraničním kolegům skutečně poměrně malé pravomoci. To by se však mohlo změnit v případě, že by došlo k posílení pravomocí českých starostů, přičemž o tomto kroku se nejvíce uvažuje v souvislosti s možností zavedení přímé volby starostů. Následující podkapitola se proto zaměří na teoretické důvody zavádění přímé volby starostů.

### 3.2 Obecné důvody pro zavádění přímé volby starostů

Přímou volbu starostů lze považovat v současnosti za jakýsi evropský trend. Tento politický institut se totiž řadí do kategorie lokálních politických reforem, které se v posledních desetiletích v Evropě hojně uplatňují. Důvodem zavádění těchto reforem je především prohlubující se krize reprezentace, která se projevuje poklesem volební účasti, nestabilitou lokálních vlád, problémy s nalezením vhodných politických kandidátů aj. Lokální reformy jsou proto nahlíženy jako způsob, jak se vyrovnávat s těžkostmi dopadajícími na lokální vlády. Přímá volba jako jedna z těchto reforem je pak výmluvným příkladem isomorfismu – tedy podobné reakce na sdílené problémy napříč Evropou. (Magnier 2006: 353–354)

Motivy reforem týkajících se instituce starostů mohou být v zásadě dvojí – politické a manažerské. (Larsen 2002: 118) Politické motivy se nejčastěji spojují s reformou zavedení přímé volby starostů. Zavedení přímé volby starostů je z tohoto hlediska odůvodněno tak, že se jedná o reakci na krizi důvěry občanů v politiku. Tato krize důvěry vychází z toho, že lokální politici ztrácí zájem o poskytování zpětné vazby občanům a nesnaží se jim být odpovědní. Takovýto postoj vyvolává pokles legitimacy lokálních politiků i vlád. Zároveň však vede k poklesu tradičních prvků politické participace – tedy poklesu členství ve stranách a poklesu volební účasti. (Larsen 2002: 119; Caufield, Larsen 2002: 16) „*Přímá volba starostů by pak měla zlepšit zpětnou vazbu, zapojení občanů i volební účast.*“ (Vetter, Kersting 2003: 17) Pokud je navíc starosta volen přímo, získává mnohem silnější legitimitu než nepřímo volený starosta. (Larsen 2002: 113)

Manažerské motivy pro zavedení reformy institutu starostů souvisí s konceptem New Public Management (NPM) a s tím, že občané vyžadují stále lepší služby pro svůj život v obci. Z tohoto důvodu jsou občané podle NPM chápáni jako spotřebitelé a lokální vláda se jim snaží dodat co nejlepší služby. NPM je tedy možné chápat jako nový systém administrativy, jehož cílem je dosáhnout větší efektivity a vlády založené na

výsledcích. (Caufield, Larsen 2002: 14; Vetter, Kersting 2003:17) „*Faktem je, že tyto představy o vládě inspirované NPM kladou vysoké institucionální nároky na roli politiků, včetně starostů. Normativní představa o dobrých politicích v těchto koncepcích spočívá v existenci voleného představitele, který stanovuje (široké) cíle, rozhoduje o zásadních plánech a rozpočtech...*“ (Larsen 2002: 129) To je pak nejčastěji uskutečňováno skrze posilování exekutivních pravomocí starostů a dekolektivizací rozhodovacích pravomocí uvnitř zastupitelstva. Je totiž logické, že větší efektivity a rychlejších výsledků lze dosáhnout spíše posílením pravomocí jednoho politika než ponechat proces rozhodování na větším orgánu. Zavedení manažerské reformy instituce starostů přitom nemusí nutně znamenat i reformu zavedení přímé volby. V praxi jsou však oba druhy reformy často kombinovány, aby se posílil jejich efekt. (Larsen 2002: 118; Vetter, Kersting 2003: 19, 20)

### **3.3 Návrhy na zavedení přímé volby starostů v ČR a jejich přijetí ze strany starostů obcí**

Evropský trend zavádění přímé volby starostů vyvolal samozřejmě diskuse o této možnosti i v českém politickém prostoru. Petr Jüptner dělí českou diskuzi o možnosti zavedení přímé volby starostů do tří etap. První etapou je podle něj období, kdy se diskuze o této inovaci v českém politickém prostředí téměř neobjevovala nebo se objevovala sporadicky v souvislosti s konkrétními zákony anebo se jí zabývaly pouze některé mimoparlamentní strany. (Jüptner 2013) Do tohoto období pak lze zahrnout diskuzi, která se objevila v roce 2000 při projednávání zákona č. 128/2000Sb., o obcích, nebo během projednávání novely zákona o volbách do zastupitelstev obcí v roce 2001 (zákon č 491/2001 Sb.) Při projednávání obou zákonů byly podány pozměňovací návrhy, které počítaly s přímou volbou starostů, oba však byly zamítnuty. (Vedral 2004)

Druhá etapa diskuzí o této reformě se podle Jüptnera kryje s obdobím vlády Mirka Topolánka. V roce 2007 se stala součástí vlády kromě Občanské demokratické strany (ODS) a Křesťanské a demokratické unie – Československé strany lidové (KDU–ČSL) i Strana zelených (SZ), která se k této možnosti ve svém programu vyjadřovala kladně, takže se bod dostal i do programového prohlášení vlády. (Jüptner 2013) V programovém prohlášení se vláda zavázala, že „*(z)ahájí diskusi o změně Ústavy ČR tak, aby umožňovala přímou volbu prezidenta republiky, a otevře diskusi o přímé volbě starostů a reformě samosprávy.*“ (Vláda České republiky 2007) Tento bod

programového prohlášení chtěla vláda naplnit pomocí sepsání komparativní studie, která by ukazovala příklady zavedení této reformy v jiných evropských zemích a možných nutných úprav českých zákonů v souvislosti s možností zavedení přímé volby starostů. Tento dokument s názvem *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR* zpracovalo MV v roce 2007. (Jüptner 2013) Vzhledem k tomu, že tento dokument již není na webových stránkách MV dohledatelný, bude autorka vycházet z popisu uvedeného v diplomové práci její kolegyně Mgr. Veroniky Blechové. Podle této analýzy současný model volby starostů představuje problematický aspekt jednak sám o sobě, ale navíc mnoho problémů lokálního politického života prohlubuje. Jedním ze samotných problémů nepřímé volby je nejasné vymezení pravomocí mezi starostou, radou a zastupitelstvem obce. Dalším významným problémem nepřímé volby starostů je pak to, že je starosta často zvolen na základě nejrůznějších koaličních dohod a ne podle vůle občanů. Nepřímá volba starostů pak podle této analýzy podporuje mj. nezájem občanů o lokální politiku. Přímá volba starostů by tak měla do čela obce podle analýzy postavit starostu se silným politickým mandátem, který bude kontrolovatelný obecní veřejností. Starosta by díky tomu mohl mít větší odpovědnost za chod obce a mohl by uskutečňovat vize svého programu a v neposlední řadě by díky reformě došlo k jasnému vymezení kompetencí mezi starostou a zastupitelstvem. Analýza si všímala i některých problémů, které mohou v souvislosti s přímou volbou starosty vyvstat. Zavedením přímé volby by mohlo dojít k posílení dominantního postavení už tak dost silných starostů některých malých obcí, zároveň by hrozilo zvolení kandidáta bez jakýchkoli politických zkušeností. Mohlo by také dojít k zablokování systému, pokud by existoval nesoulad mezi starostou a zastupitelstvem obce a v neposlední řadě by veřejnost mohla přijít o možnost průběžné kontroly starosty, kterého by sice bylo možno odvolat, ale ne nějak více průběžně kontrolovat. Tyto dva poslední problémy jsou přitom pozorovány na Slovensku, které je pro ČR v analýze chápáno jako vzorový příklad při eventualitě zavedení přímé volby starostů. (Blechová 2016: 37–39) Petr Jüptner pak upozorňuje na to, že „(z) četných (a vzhledem k cíli analýzy v řadě případů až neuvěřitelných) obsahových i faktografických nedostatků analýzy bylo patrné, že otázka přímé volby není prioritní, negativní byly rovněž samotné závěry 'analýzy', které upozorňovaly na četná rizika zavedení přímé volby.“ (Jüptner 2013) Analýza MV se tak k možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR stavěla negativně.

V souvislosti s možností zavedení přímé volby starostů je pak třeba zmínit konferenci, kterou v červnu 2008 uspořádalo MV a která nesla název *Dokončení*

*reformy a aktuální aspekty veřejné správy.* Tato konference se kromě jiných aspektů reformy veřejné správy zabývala i přímou volbou starostů. (Tamtéž) Coby zástupce MV s příspěvkem na toto téma vystoupil Mgr. Lukáš Rothanzl. Tento pracovník MV rozebral jednotlivé navrhované výhody přímé volby starostů a v zásadě v souladu s analýzou MV tvrdil, že přímá volba starostů nepomůže problémy lokálního politického života vyřešit, ale naopak je může ještě prohloubit. Proto by podle něj možná bylo vhodnější, pokud by se současný historicky ukotvený systém spíše reformoval, než rušil zaváděním přímé volby starostů. (Rothanzl 2008: 2–5) Rothanzl závěrem k celé problematice dodal: „*Je-li MV prozatím doporučováno ponechání stávajícího systému, je to prostě proto, že navrhovaná řešení (zavedení přímé volby starostů – pozn. K. M.) nás spolehlivě nepřesvědčila o tom, že jsou schopna s vysokou mírou pravděpodobnosti odstranit dosavadní nešvary, když všem tvrzeným výhodám odpovídají při bližším zkoumání i určité nevýhody...*“ (Tamtéž: 5) Dalším člověkem, který se na konferenci otázkou přímé volby zabýval, byl i Mgr. Jakub Pôbiš ze Svazu měst a obcí České republiky (SMO ČR). Podle Pôbiše se SMO ČR zabýval možností zavedení přímé volby starostů dlouhodobě. Po mnoha úvahách se SMO ČR rozhodl nepovažovat za vhodné posilování pravomoci starostů ani zavádění jejich přímé volby. Za jediný prvek optimalizace lokálního politického života považoval SMO ČR posílení většinových prvků ve volebním systému do zastupitelstev obcí. K odmítnutí institutu přímé volby starostů Pôbiš dodal, že na neexistenci přímé volby starostů v ČR zatím neexistuje jednotné stanovisko a že mnohem důležitějším problémem obcí je otázka RUD nebo problémy se samostatnou a přenesenou působností výkonu veřejné správy. (Pôbiš 2008: 1, 2) Poslední příspěvek na toto téma patřil na konferenci JUDr. Stanislavu Polčákovi ze Sdružení místních samospráv České republiky (SMS ČR). Polčák pak jako jediný z těchto příspěvatelů jménem SMS ČR podpořil zavedení přímé volby starostů, čímž by se měl vyřešit možný problém, kdy se starostou stává jedinec, který nemá nejvíc hlasů a který nahrává netransparentnosti a klientelismu stran spojených s pozicí starosty. Zároveň se zavedením přímé volby by však SMS ČR požadovalo úpravu pravomocí orgánů obce, kdy by starosta plnil funkci exekutivního orgánu a zastupitelstvo by bylo kontrolním orgánem obce. (Polčák 2008: 1–5) Protože tedy MV a někteří další aktéři politického života nebyli nakloněni zavedení přímé volbě starostů, plnila tato druhá fáze diskuzí spíše roli jakéhosi rámcového vymezení tématu přímé volby starostů. (Jüptner 2013)

Třetí fáze diskuzí o přímé volbě starostů se podle Jüptnera kryje s obdobím vlády Petra Nečase. (Jüptner 2013) Ta se ve svém programovém prohlášení zavázala, že „...zajistí zpracování analýzy s cílem vytvořit podmínky pro možnou přímou volbu starostů v malých obcích, popřípadě v ostatních typech územních samosprávných celků.“ (Vláda České republiky 2010: 21) Důvodem pro zapracování tohoto bodu do programového prohlášení byly opět programové tendence hned dvou koaličních partnerů ODS – Věcí veřejných (VV) a TOP 09 s podporou STAN. MV tak zpracovalo v roce 2011 na základě požadavku vlády druhou analýzu, kterou nazvalo *Analýza zavedení přímé volby starostů*. (Jüptner 2013) Tato analýza v mnohých bodech kopíruje původní analýzu zadanou Topolánkovou vládou. Byly zde zmíněny prakticky totožné „problematické“ body zmiňované zastánci přímé volby starostů i možné výhody této reformy. To znamená, že analýza opět jako nedostatky nepřímé volby starostů zmiňuje nedostatečné zapojení občanů do lokální politiky, nevyjasněnost mezi kompetencemi starosty a zastupitelstva nebo to, že starostou je často zvolena osoba, která z voleb nevyjde jako nejpreferovanější občan. Mezi výhody přímé volby starostů jsou pak opět přičítány věci jako vytvoření funkce starosty se silným občany podporovaným mandátem nebo jasné vymezení kompetencí mezi starostou a zastupitelstvem obce. Jako zahraniční inspirace je opět použit příklad ze Slovenska jako nejvíce diskutovaného vzoru pro ČR. Analýza pak stejně jako starší verze nastiňuje model přímé volby starostů v Německu. Novinkou v analýze je popis institutu přímé volby zavedeného v roce 2002 v Polsku. Samostatným a velmi zajímavým příkladem je popis nepřímé volby starostů ve Francii. Podle tohoto modelu je starosta volen z řad členů zastupitelstva nepřímo. Co se však týká jeho pravomocí, tady je poněkud silnější než běžný český starosta. Francouzský starosta je vrcholným exekutivním orgánem obce, nicméně zastupitelstvo rozhoduje o zásadních otázkách života obce a má právo starostu kontrolovat. Tak například celkový rozpočet je schvalován zastupitelstvem, ale starostovi náleží rozhodovat o jeho konkrétním využití. (Jüptner 2013; MV ČR 2011a: 2, 3, 8, 13–15, 17) Podle zpracovatelů analýzy je fungování úřadu starosty ve Francii příkladem toho, „... že lze posílit postavení starosty a jeho nezávislost na zastupitelstvu i jinými prostředky než přímou volbou. (MV ČR 2011a: 18) *Analýza zavedení přímé volby starostů* se však od své starší verze liší také tím, že předkládá konkrétní návrhy na to, v kterých obcích by měla být přímá volba starostů zavedena. První návrh počítá s tím, že by starosta byl přímo volen pouze v obcích, kde se nevolí obecní rada. To lze přitom uskutečnit dvěma způsoby. Buď bude obcím do 1 500 obyvatel zapovězeno volit radu, a tak pro ně bude



přímá volba starosty automatická, nebo bude ponechána současná varianta, kdy si obce samy stanovují počet členů zastupitelstva, a tím pádem rozhodují o existenci nebo neexistenci rady. Obce by si tak samy na základě počtu zastupitelů určovaly, jestli chtějí přímou volbu starosty. *Analýza zavedení přímé volby starostů* však kromě tohoto přináší také konkrétní návrhy na uspořádání postavení starosty ve vztahu k zastupitelstvu obce. Starosta by tak buďto měl zákaz být členem zastupitelstva nebo by naopak vzhledem ke své funkci byl vždy členem zastupitelstva. Autoři dokumentu se přiklánějí k neslučitelnosti funkce starosty a funkce člena zastupitelstva. *Analýza zavedení přímé volby starostů* také počítá s tím, že by přímo zvolenému starostovi náležely kromě jeho současných pravomocí i pravomoci rady. Z hlediska této nové analýzy je klíčové to, že na rozdíl od původní analýzy nezaujímá k přímé volbě starostů jasně negativní názor. Celkový postoj autorů analýzy z roku 2011 však nebyl ani pozitivní, nýbrž spíše neutrální. Autory studie je zdůrazněno, že samotná analýza může sloužit jako předloha pro konkrétní návrh, pokud k němu bude existovat politická vůle. (Jüptner 2013; MV ČR 2011a: 20–21, 23, 24, 35) Vláda premiéra Petra Nečase přitom analýzu brala poměrně vážně, neboť nechala zpracovat návrh ústavní novely, který by se mohl stát eventuálním základem pro případné zavedení přímé volby starostů. Dalšímu postupu v celé záležitosti však nakonec zabránila změna koaličního uspořádání, kdy z koalice odešly VV, a pak samozřejmě i předčasný pád celé vlády v roce 2013. (Jüptner 2013; Blechová 2016: 46)

Přestože Petr Jüptner už dále periodizaci debaty o zavedení přímé volby starostů neřeší, autorka se domnívá, že třetí fáze diskuzí, která řeší problémy samotné implementace přímé volby starostů, pokračovala i po pádu Nečasova kabinetu. Během pořád ještě probíhajícího období vlády premiéra Bohuslava Sobotky se totiž v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (PSPČR) objevilo hned několik návrhů zákona na zavedení přímé volby starostů. První návrh podali STAN v roce 2014. Tento návrh předpokládal „...zavedení přímé volby starostů v obcích do 1 500 obyvatel. V obcích do 10 tisíc obyvatel by byla možná, pokud by v nich nevznikla rada a rozhodlo by o ní zastupitelstvo.“ (ČT24 2014) Podle návrhu by měla volba starosty probíhat pomocí jednokolové volby. Dále by starostu bylo možné na základě návrhu odvolat pomocí referenda iniciovaného obecním zastupitelstvem nebo alespoň dvěma pětinami občanů. Referendum by pak podle návrhu platilo při účasti nadpolovičního počtu občanů a stejná hranice by pak byla potřebná k samotnému odvolání starosty. Vláda Bohuslava Sobotky se však k návrhu zákona postavila odmítavě. (Tamtéž) Vládě vadilo

především to, že návrh zákona neřešil nutnost změny Ústavy při zavedení přímé volby starostů. Samotná Ústava podle vyjádření vlády nepočítá s možným zavedením přímé volby starostů, a proto by bylo nutné tuto úpravu provést. Vládě rovněž vadilo, že návrh zákona nepočítal s řešením situace souběhu funkcí, kdy by přímo volený starosta, který by ze zákona byl členem zastupitelstva, úspěšně kandidoval i na členství v zastupitelstvu. Vláda rovněž návrhu vytkla to, že možné odvolání starosty v místním referendu by bylo upraveno v zákoně o místním referendu. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 2014a: 3–5) Jak však vláda v důvodové zprávě k odmítavému stanovisku k návrhu zákona uvádí *„(ú)prava odvolávání starosty z funkce však do zákona o místním referendu nepatří, protože nejde o projev přímé demokracie, byť se tak někdy mylně soudí, tedy přímé rozhodování občanů o určité otázce, ale „jen“ o odvolání voleného zástupce z funkce, tedy projev demokracie nepřímé, tedy vlastně o opak volby“* (Tamtéž: 5) Návrh zákona nakonec vláda doporučila k dalšímu projednání výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 2014b: 1) Tento sněmovní výbor však návrh nakonec zamítl 13. 7. 2016 hned v prvním čtení. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR 2016: 1)

Zhruba ve stejné době podalo návrh na zavedení přímé volby starostů také hnutí Úsvit přímé demokracie (Úsvit). Na rozdíl od návrhu STAN se jednalo přímo o ústavní novelu. Celá ústavní novela byla velmi stručná, neboť počítala s tím, že by případné podrobnosti návrhu řešil prováděcí zákon. Novela hnutí Úsvit pouze předpokládala přímou tajnou a rovnou volbu starostů obcí. V návrhu zákona pak Úsvit pouze specifikoval podmínky, které by musel kandidát na starostu splnit. (ČTK 2014a; Parlamentní listy 2014) *„Muselo by mu být alespoň dvacet pět let a v obci by měl mít trvalý pobyt. Při rovnosti hlasů by se konaly nové volby.“* (Parlamentní listy 2014) Poslanci hnutí Úsvit novelu zdůvodnili tím, že by přímá volba starostů přispěla k vyšší kvalitě správy veřejných záležitostí a k větší demokratičnosti lokálního politického života. Navrhovatelé novely tvrdili, že přímo volený starosta se silnějším mandátem a pravomocemi by byl lépe kontrolovatelný občany, a přímá volba starostů by tak vedla k tomu, že by se zamezilo šíření kolektivní nezodpovědnosti, kterou ve většině obcí uplatňuje starosta volící zastupitelstvo. (ČTK 2014a; ČTK 2014b) Vláda však nakonec návrh hnutí Úsvit nepodpořila. Důvodem pro zamítavé stanovisko vlády byla především nedomyšlenost celého návrhu. Vláda se rovněž obávala, že by takto nekonkrétně navržená novela mohla vést k neúměrnému hromadění pravomocí v rukou jednoho jediného člověka v obci a že by to v konečném důsledku mohlo obcím ublížit více než

současná úprava kolektivního rozhodování zastupitelstev. (ČTK 2014b) Ústavní novelu následně projednávali na počátku roku 2015 poslanci. I oni však návrh hnutí Úsvit zamítli kvůli jeho příliš velké stručnosti. Vadilo jim především, že návrh neobsahoval ani podrobnější popis kompetencí přímo volených starostů. (ČT24 2015) „*Proti návrhu se (...) postavili jak koaliční poslanci, tak zástupci opozičních pravicových stran. Návrh označili za populisticky motivovaný a nedomyšlený. Shodovali se s vládou na tom, že soustředění většího množství pravomocí do rukou jednotlivce by mohlo mít pro obec horší následky, než je současné kolektivní rozhodování rad a zastupitelstev.*“ (Tamtéž)

Oba zmiňované návrhy tak u poslanců kvůli různým důvodům nakonec neuspěly. Pro českou debatu o možnosti zavedení přímé volby starostů však není klíčový pouze názor zákonodárců. Velmi důležitý je v tomto ohledu především názor starostů obcí. Ten je v různých průzkumech v podstatě zjišťován i v současnosti. Nicméně dva zásadní průzkumy, které svým způsobem určily základní rysy postoje českých starostů, byly provedeny už za vlády premiéra Petra Nečase. Jeden průzkum si zadalo samo MV na počátku roku 2011 s cílem zjistit, jak velkou podporu mezi starosty možnost zavedení přímé volby starostů má. Do konce března 2011 na anketu reagovalo 39 % obcí. Z výsledků vyplynulo, že 65 % obcí, které se zapojily do průzkumu, bylo pro zavedení přímé volby starostů, což ukazovalo na velmi výraznou podporu pro zavedení této inovace mezi starosty obcí. (MV ČR 2011b) V reakci na tuto anketu MV však podobnou anketu mezi starosty uspořádal v dubnu 2011 i SMO ČR. Důvodem pro anketu SMO ČR byl fakt, že MV se respondentů ptalo pouze na souhlas či nesouhlas se zavedením přímé volby starostů bez konkrétnější specifikace. SMO ČR se tak ve své anketě rozhodl otázky položit tak, aby kopírovaly návrh, který MV v *Analýze zavedení přímé volby starostů*. Tento návrh mj. počítal s tím, že by výkon funkce starosty byl neslučitelný s výkonem funkce zastupitele. Jak se ukázalo během průzkumu SMO ČR, většina starostů o takto navrhované úpravě přímé volby starostů ani nevěděla. Starostové se v anketě SMO ČR pak v souvislosti s tímto návrhem vyjádřili proti zavedení přímé volby starostů. Konkrétně bylo proti zavedení takto nastavené přímé volby starostů 63 % respondentů. (SMO ČR 2011a; SMO ČR 2011b)

Popis debaty o možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR ukazuje, jak moc je otázka přímé volby starostů komplexní a složitá a že nejde jen o mechanismus samotné volby starostů, ale především o konkrétní nastavení kompetencí a postavení přímo voleného starosty. Pokud tyto aspekty nejsou řešeny současně s otázkou možnosti zavedení přímé volby starostů, pak mohou nevýhody praktického fungování přímé

volby starostů převážit nad tím, že se jedná o inovaci, která má posílit demokratičnost lokálního politického života. Od konkrétního uchopení otázky se pak odvíjí i názor samotných starostů. Když se mají starostové vyjádřit ve prospěch přímé volby starostů coby demokratické inovace jako takové, většinou ji nadšeně vítají. Když ale zavedení přímé volby starostů může znamenat praktické postavení starostů směrem k horšímu, jejich nadšení opadá. Proto by v souvislosti s přímou volbou starostů neměl být zvažován pouze samotný akt volby starostů, ale především jeho důsledky pro postavení starostů.

## **4 Analýza postojů starostů vybraných obcí Kraje Vysočina ke klíčovým problémům malých obcí a k otázce přímé volby starostů**

### **4.1 Základní demografická a geografická charakteristika Kraje Vysočina a základní charakteristika zkoumaných obcí**

Polostrukturovaný rozhovor byl nachystán pro 14 obcí spadajících do správní oblasti Velké Bíteše coby obce s pověřeným obecním úřadem. Jedná se o obce Březí, Březské, Heřmanov, Křoví, Milešín, Nová Ves, Nové Sady, Osová Bítýška, Radňoves, Rozseč, Skřínářov, Vidonín, Vlkov a Záblatí. (Města a obce online) Autorce se v průběhu měsíců března a dubna 2017 podařilo rozhovor uskutečnit se starosty deseti obcí z výzkumného vzorku. Tři obce byly z důvodu časové zaneprázdněnosti starostů osloveny prostřednictvím e-mailu a se starostou jedné obce se i přes opakované snahy autorky práce nepodařilo spojit. Z elektronicky oslovených obcí se vyplněný rozhovor navrátil autorce pouze v jednom případě, což ukazuje na poměrně malou návratnost elektronicky prováděných výzkumů. V konečném součtu tak bylo do analýzy zahrnuto 11 obcí. Aby bylo pro čtenáře snazší pochopit kontext informací získaných z polostrukturovaných rozhovorů ve vybraných obcích, rozhodla se autorka v této podkapitole nejdříve stručně demograficky a geograficky popsat charakter správního kraje, do kterého zkoumané obce náleží. Následně budou krátce charakterizovány samy obce, jejichž starostové se výzkumu zúčastnili.

Všechny zmíněné obce spadají pod Kraj Vysočina, konkrétně do okresu Žďár nad Sázavou. Kraj Vysočina je s rozlohou 6 795 km<sup>2</sup> pátým největším krajem ČR po Středočeském kraji, Jihočeském kraji, Plzeňském kraji a Jihomoravském kraji. V Kraji Vysočina žilo k 1. 1. 2016 509 475 obyvatel, což je pouze 4,8 % všech obyvatel ČR, kraj je tak velmi malý, co se počtu obyvatel týká. Z hlediska hustoty osídlení je Kraj Vysočina i vzhledem ke své rozloze druhým nejméně osídleným krajem s pouhými 75 obyvateli na km<sup>2</sup>. Před ním je už pouze kraj Jihočeský se 63 obyvateli na km<sup>2</sup>. V Kraji Vysočina se nachází celkem 704 obcí, což je pro změnu zase druhý největší počet v ČR. Více obcí než v Kraji Vysočina, se nachází jen ve Středočeském kraji, a to konkrétně 1 145. V kraji Vysočina je celkem 336 obcí do 200 obyvatel, což je téměř 48 % všech obcí. Obcí do 500 obyvatel je 540, to činí téměř 77 % všech obcí

v kraji a obcí do 1000 obyvatel, což je podle v práci stanovené hranice, definiční hodnota malých obcí, je 639, což činí neuvěřitelných 91 % všech obcí v kraji. Jak je tedy vidět, Kraj Vysočina je charakteristický extrémně vysokým počtem malých obcí. (Český statistický úřad 2016b; Regionální informační servis 2016)

Pro celkové pochopení charakteru Kraje Vysočina je podstatné také geomorfologické členění kraje. „*Reliéf Vysočiny je charakteristický plochými hřbety a úvalovitými údolími. Průměrná nadmořská výška se pohybuje okolo 500 m. n. m.*“ (Bukáček 2011) Největší část kraje pokrývá tzv. Křižanovská vrchovina, která probíhá krajem od jihu přes střed až k jeho východní hranici. Reliéf tohoto území je lehce zvlněný a charakteristická jsou pro něj hluboká údolí tvarovaná koryty řek Jihlavy a Oslavy. Pouze částečně na území kraje zasahuje Javořická vrchovina, jejíž dominantou jsou Javořické vrchy, na jejichž území se nachází nejvyšší bod kraje Javořice (837 m). Západ Vysočiny pak vyplňuje Křemešnická vrchovina, na severovýchodě se nachází Hornosázavská pahorkatina a na severu do prostoru kraje nepatrně zasahují Železné hory. V severovýchodní části kraje je možné nalézt Hornosvrateckou vrchovinu, která se vyznačuje velmi členitým reliéfem, hlubokými údolími a skalními útvary, které nesou název Žďárské vrchy. Na jihovýchodě kraje se pak nachází Jevišovská pahorkatina s charakteristickým mírně zvlněným reliéfem a řekami tvarovanými údolími. (Tamtéž) Z tohoto popisu je více než patrné, že z geografického hlediska je Kraj Vysočina nesmírně členitý, a tím pádem nezřídka obtížně dostupný, což se projevuje především v jeho dopravní dostupnosti.

Následná charakteristika obcí pokrývá některé zásadní informace o zkoumaných obcích. Tyto informace byly získány z webových stránek obcí, některé údaje pak byly autorce upřesněny samotnými starosty během rozhovorů.

Březí je obec, která se nachází asi osm kilometrů severně od centra oblasti – Velké Bíteše. Obec leží v nadmořské výšce 527 m. n. m. a v roce 2016 zde žilo 168 obyvatel. V obci se nachází mateřská škola, kulturní víceúčelový dům, v jehož prostorách se nachází společenský sál, obecní úřad a obecní knihovna. Obec má také vlastní hasičskou zbrojnicí, fotbalové hřiště a hřbitov. Dominantami obce pak jsou historické budovy kostela a fary. (Český statistický úřad 2016b; Koukola a: 1, 2; Obec Březí)

Obec Březské je od Velké Bíteše vzdálena asi sedm kilometrů. Její nadmořská výška je 470 m. n. m. K 1. 1. 2016 v obci žilo 180 obyvatel. V obci se nachází obchod, kulturní dům, knihovna, hasičská zbrojnice a dvě hřiště. Historickou dominantou obce pak je místní kaple. (Český statistický úřad 2016b; Obec Březské)

Obec Heřmanov je od Velké Bíteše o něco málo vzdálenější než obě předcházející obce. Leží v nadmořské výšce 585 m. n. m. V obci v současnosti (2016) žije 205 obyvatel. V obci se nachází kulturní dům, knihovna, dva obchody se smíšeným zbožím, pošta, komunitní škola, hospoda, hasičská zbrojnice, fotbalové hřiště, víceúčelové hřiště, dětské hřiště a hřbitov. Z historických budov se pak v obci nachází barokní kostel a fara postavená ve stejném slohu. Obec se několikrát úspěšně zúčastnila soutěže Vesnice Vysočiny (krajská varianta soutěže Vesnice roku–pozn. autorky). V roce 2014 obec získala v soutěži Vesnice Vysočiny Zlatou cihlu v kategorii obnovy venkova. V roce 2015 pak Heřmanov získal ve stejné soutěži Oranžovou stuhu za příkladnost v kategorii spolupráce obce a zemědělského subjektu. V roce 2016 obec získala v dané soutěži Modrou stuhu za společenský život. (Český statistický úřad 2016b; Koukola b: 1–2; Heřmanov; Kraj Vysočina; Hrůza 2015; Hrůza 2016)

Nová Ves „(j)e nejsevernější obcí velkobítešského regionu a od Velké Bíteše také nejvzdálenější.“ (Koukola c: 1) Leží 18 kilometrů od Velké Bíteše v nadmořské výšce 548 m. n. m. Podle údajů z roku 2016 žije v obci 157 stálých obyvatel. V obci se nachází zrekonstruovaný kulturní dům, který při příležitostných oslavách přebírá funkci hospody. Dále je v Nové Vsi hasičská zbrojnice, v jejíchž prostorách se nachází také obecní úřad. V obci se dále nalézá obchod se smíšeným zbožím, dětské hřiště a fotbalové hřiště. Historickým středobodem obce je zvonička umístěná na návsi. (Český statistický úřad 2016b; Koukola c: 1; Nová Ves u Heřmanova)

Osová Bítýška se nachází asi šest kilometrů severozápadně od Velké Bíteše v nadmořské výšce 524 m. n. m. Osová Bítýška měla k roku 2016 869 obyvatel, a proto je svou povahou i občanským vybavením blíže spíše městyso než běžné obci. V Osově Bítýšce se nachází základní škola, mateřská škola, kulturní dům, pošta, knihovna, zdravotní středisko, několik obchodů, dvě restaurace, sportovní hala, hřiště, hasičská zbrojnice a hřbitov. Historické dominanty obce pak představují kostel a fara, ve které je umístěno Diecézní centrum života mládeže. (Český statistický úřad 2016b; Koukola d: 1–4; Obec Osová Bítýška a místní část Osová)

Obec Radňoves leží asi 12 kilometrů severně od Velké Bíteše v nadmořské výšce cca 540 m. n. m. Podle údajů ČSÚ žilo v obci k 1. 1. 2016 104 obyvatel. V obci se nedaleko zvonice nachází v budově obecního úřadu kromě hasičské zbrojnice také klubovna. V obci je pak také hřiště. (Český statistický úřad 2016b; Obec Radňoves)

Obec Rozseč se nachází asi 12 kilometrů od Velké Bíteše v nadmořské výšce přibližně 497 m. n. m. Podle údajů ČSÚ v obci trvale žilo k 1. 1. 2016 98 obyvatel.

V obci se nachází obchod se smíšeným zbožím, hřiště a v budově víceúčelového obecního úřadu se nachází hasičská zbrojnice a společenská místnost. (Český statistický úřad 2016b; Koukola e: 4; Obec Rozseč)

Obec Skřínářov leží asi deset kilometrů severovýchodně od Velké Bíteše v nadmořské výšce 560 m. n. m. K 1. 1. 2016 v obci žilo 150 obyvatel. V obci se nachází víceúčelová budova obecního úřadu s menší společenskou místností, hasičská zbrojnice, hospoda, multifunkční hřiště a sportoviště. (Český statistický úřad 2016b; Obec Skřínářov)

Vidonín se nachází asi 15 kilometrů od Velké Bíteše a leží v nadmořské výšce asi 527 m. n. m. Podle údajů ČSÚ měla obec v roce 2016 165 obyvatel. V místní multifunkční budově obecního úřadu se nachází také mateřská škola a společenská místnost. V blízkosti budovy se nachází multifunkční hřiště. V obci je také obchod se smíšeným zbožím, ve kterém je i pobočka místní pošty. V obci lze nalézt také kulturní dům, knihovnu, hospodu, dětské hřiště a fotbalové hřiště. Významným středobodem obce je zvonička. (Český statistický úřad 2016b; Koukola f: 1–2)

Obec Vlkov je vzdálena od Velké Bíteše asi pět kilometrů a její nadmořská výška činí cca 503 m. n. m. Podle informací ČSÚ z roku 2016 v obci žije 263 obyvatel. V obci lze nalézt kulturní dům, knihovnu, obchod se smíšeným zbožím, hospodu, hasičskou zbrojnicí, hřiště a v neposlední řadě také kapličku. (Český statistický úřad 2016b; Koukola g: 4, 6, 7)

Záblatí je poslední obcí zkoumaného vzorku obcí. Záblatí se nachází v bezprostřední blízkosti Osové Bítýšky, k níž dříve patřilo. Přibližná poloha obce je asi ve výšce 526 m. n. m. V Záblatí žilo k 1. 1. 2016 199 obyvatel. V obci se vzhledem k její vzdálenosti od Osové Bítýšky nachází kromě obecního úřadu pouze obchod a hřiště, nicméně ke kulturním účelům slouží alespoň společenská místnost v budově obecního úřadu. (Český statistický úřad 2016b; Koukola h: 3–5; Obec Záblatí)

## **4.2 Interpretace výzkumné analýzy**

Celý polostrukturovaný rozhovor je koncipován tak, aby byly otázky rozloženy do tří tematických oblastí. První oblast se týká výkonu veřejné správy v malých obcích, konkrétněji pak možných problémů s výkonem přenesené působnosti ve zkoumaném vzorku obcí. Druhá tematická oblast se týká vybraných možných problémů malých obcí a třetí oblast se zabývá otázkou přímé volby starostů. Ve scénáři polostrukturovaného



rozhovoru se nachází devět otázek uzavřených a osm otázek otevřených. Konkrétní vzory scénářů pro polostrukturovaný rozhovor na bázi osobního kontaktu a prostřednictvím e-mailové komunikace lze nalézt v příloze č. 1 a v příloze č. 2.

První otázka v tematickém okruhu *Veřejná správa* vychází z dotazování společnosti GaREP s. r. o. a z jejího projektu *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*. Otázka je uzavřená a její poslední klíčová část má následující znění: *Byl(a) byste pro zrušení výkonu přenesené působnosti ve vaší obci?* Otázka má uzavřený charakter, neboť má respondenty přimět k identifikaci závažnosti problémů s výkonem přenesené působnosti a má je přimět k jasné odpovědi. V následující tabulce je uveden základní přehled získaných odpovědí.

**Tabulka 3: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zrušení výkonu přenesené působnosti v malých obcích**

Zrušení výkonu přenesené působnosti		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		2	0,18	0,2
NE (0)		7	0,64	
NEVÍM (99)		2	0,18	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Odpovědi na tuto otázku mají charakter dichotomických nominálních proměnných ANO, NE. Odpovědi ANO byly z důvodu výpočtu aritmetického průměru operacionalizovány tak, že jim byla přiřazena hodnota 1, odpovědím NE pak byla přiřazena hodnota 0. Respondenti měli možnost zvolit ještě odpověď NEVÍM, které byla přiřazena hodnota 99. Z výsledků vyplývá, že z celkového počtu 11 respondentů byli pro úplné zrušení výkonu přenesené působnosti v malých obcích pouze dva respondenti. V tabulce jsou kromě toho uvedeny údaje o relativní četnosti, která má vyjadřovat procentuální podíl dané kategorie na celkovém počtu odpovědí. Proti zrušení výkonu přenesené působnosti bylo sedm z 11 respondentů, a konečně odpověď NEVÍM zvolili dva respondenti. I hodnoty průměru 0,2 ukazují, že nejčastěji volili respondenti odpověď NE.

Výsledky jsou poměrně zajímavé, neboť ukazují, že starostové ve zkoumaném vzorku obcí většinou nejsou pro zrušení výkonu přenesené působnosti, což je značně jiný výsledek než ten vyplývající z výzkumu společnosti GaREP s. r. o., kde bylo přes 60 % starostů malých obcí pro zrušení výkonu přenesené působnosti (viz str. 17). Nicméně tento rozdíl je sice zajímavý, ale vzhledem k velikosti vzorku tohoto výzkumu

(11 obcí) ho nelze považovat ve srovnání s výzkumem společnosti GaREP s. r. o. za statisticky významný.

Během polostrukturovaných rozhovorů starostové vybraného vzorku obcí samozřejmě vybírali mezi uvedenými možnostmi, ale často svou volbu ještě okomentovali, což může pomoci k pochopení výsledků v první otázce. Autorka proto níže uvede některé komentáře starostů.<sup>3</sup> Pro zajištění anonymity byla starostům náhodně přidělena čísla. Starostka č. 1 k otázce dále poznamenala: *„Byla bych pro zrušení výkonu přenesené působnosti, jedná se o zbytečnou agendu.“* Vyjádření starosty č. 2 je pak následující: *„Nebyl bych pro zrušení výkonu přenesené působnosti, naší obci to nijak nevadí.“* Názor starostky č. 4 je pak následující: *„Nebyla bych pro zrušení výkonu přenesené působnosti, mně to nevadí, já na to stačím. Obec na to navíc dostává peníze. Protože jsem v důchodu, tak mi to nevadí, mám na to čas.“* Starosta č. 5 se pak vyjádřil takto: *„Nerušil bych výkon přenesené působnosti, ale je pravda že je to komplikované.“* Postoj starosty č. 6 shrnuje vyjádření: *„Já nevím, jestli bych rušil výkon, v něčem ano, v něčem ne, třeba příprava voleb není problém, problém je vyplňování nějakých konkrétních dotazníků.“* Názor starostky č. 7 pak ilustrují tato slova: *„Já bych výkon přenesené působnosti zrušila. Některé věci, které máme vykonávat, nevíme jak, nemáme na to vzdělání, máme s tím hodně starostí i s administrativou.“* Vyjádření starostky č. 8 zní takto: *„Já si myslím, že pro nás je to sice třeba časově náročné ten výkon přenesené působnosti, ale nerušila bych to. Jednou jsme se rozhodli pro službu obci, takže se to snažíme nějak optimálně řešit.“* A konečně vyjádření starosty č. 9 říká následující: *„My nejsme zase tak úplně nejmenší obec, mám tady ekonomku, matrikářku, takže ta tíha výkonu přenesené působnosti neleží jen na mě. Já bych to nerušil, my na to dostáváme i peníze, takže s tím není problém.“* Z uvedených výpovědí vyplývá, že pokud už chtějí starostové výkon přenesené působnosti rušit, je to z důvodu ohromné administrativní zátěže. Ve většině případů však uznávají, že to nějak zvládají, koneckonců pro práci pro obec se rozhodli dobrovolně. Ti starostové, kteří uvedli odpověď NEVÍM by pak nejraději zrušili pouze administrativně náročnou část výkonu přenesené působnosti, ale významnou otázku organizace voleb by například ponechali v kompetenci obcí.

Pomocí druhé otázky v tematickém bloku *Veřejná správa* se starostové měli hlouběji zamyslet nad konkrétními problémy, které pro jejich obec z výkonu přenesené působnosti vyplývají. Starostům byl předložen seznam některých problematických

---

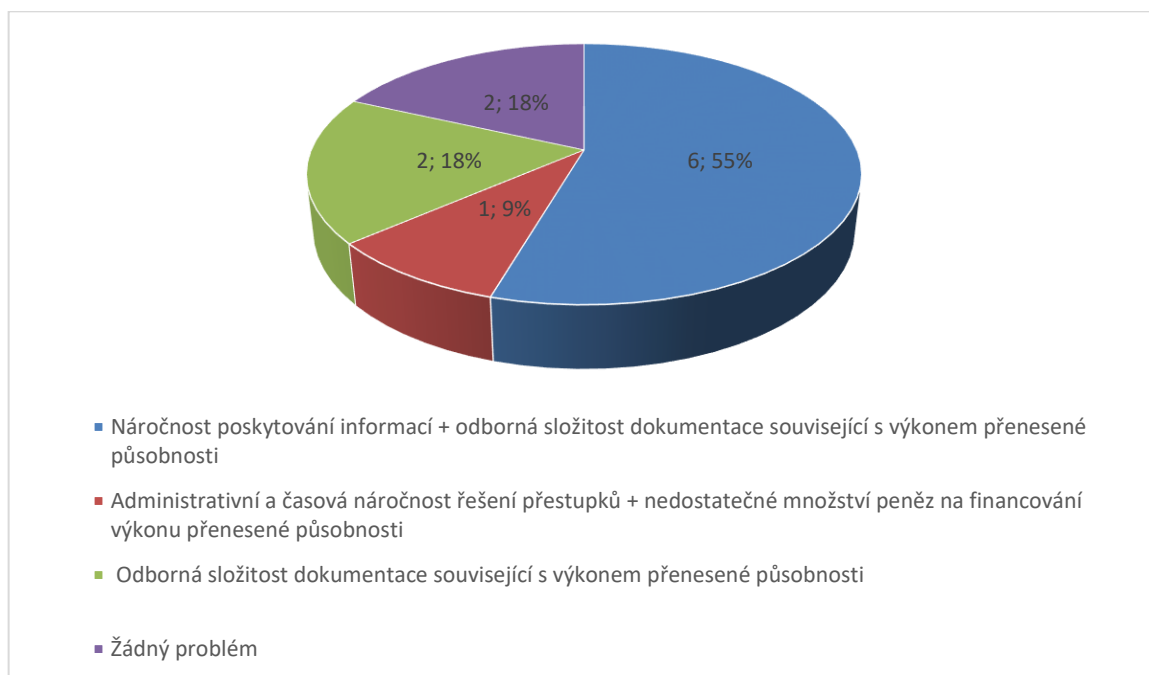
<sup>3</sup> Odpovědi jednotlivých respondentů byly autorkou práce upravovány minimálně kvůli zachování autenticity.

úkonů v oblasti výkonu přenesené působnosti tak, jak je definoval projekt *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*. Starostové byli následně požádáni, aby vybrali dva problémy, které je nejvíce zatěžují při výkonu přenesené působnosti. Starostové obcí měli na výběr z těchto možností:

- a. *Náročnost poskytování požadovaných informací ostatním orgánům státní správy z důvodů nepřehlednosti požadovaných formulářů nebo nedostatku času.*
- b. *Administrativní a časová náročnost řešení přestupků*
- c. *Odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti*
- d. *Nedostatečné množství peněz na financování výkonu přenesené působnosti*
- e. *Žádný*
- f. *Jiný problém (Vysvětlete)*

Stanovené možnosti mají podobu nominálních množných proměnných (nabývají více než dvou hodnot). Z tohoto důvodu s nimi nelze provádět úkony aritmetických operací, tedy nelze u nich zjišťovat hodnoty průměru. To znamená, že je u nich možné zjišťovat pouze absolutní a relativní četnosti. Získané výsledky nejsou z důvodu prostorové rozsáhlosti popisu hodnot umístěny v tabulce, ale jsou znázorněny v grafech.

**Graf 1: Dvě nejproblematičtější oblasti výkonu přenesené působnosti v malých obcích**

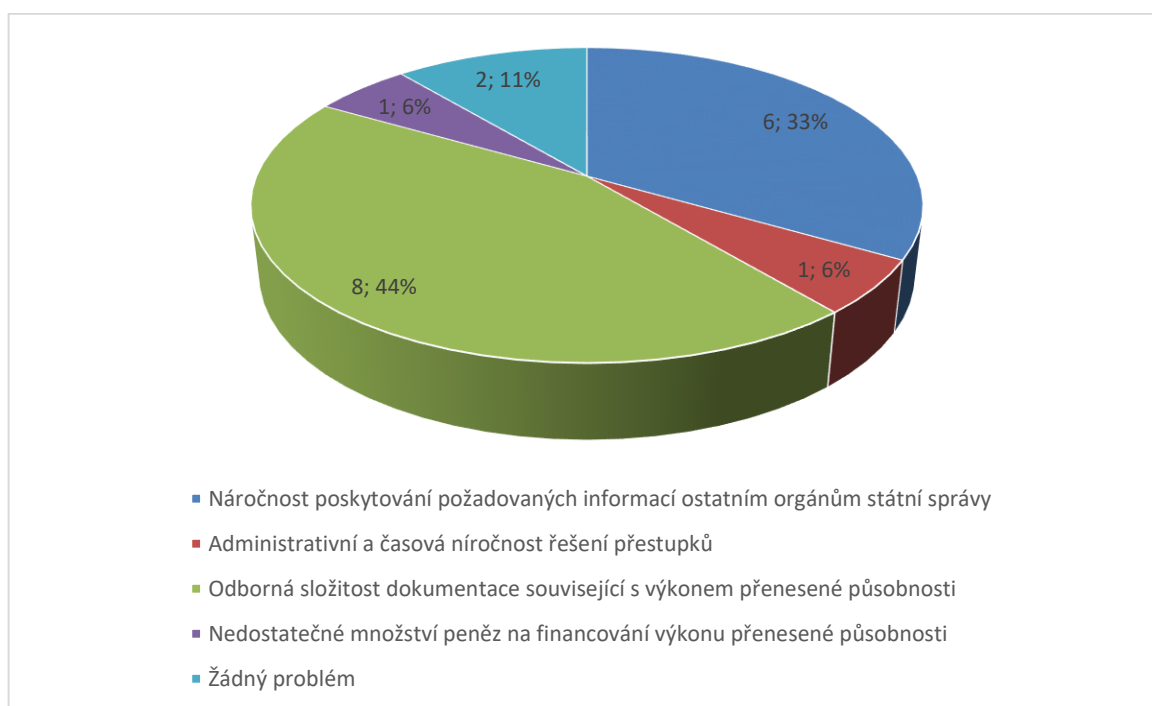


Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Z prvního grafu je patrné, že nejvíce respondentů, tedy šest, považuje za nejproblematictější nutnost poskytovat informace ostatním orgánům státní správy a odbornou složitost dokumentace vázící se k výkonu přenesené působnosti. Dvěma respondentům dělá problém pouze odborná složitost dokumentace vztahující se k výkonu přenesené působnosti a rovněž dva respondenti uvedli, že nemají s výkonem přenesené působnosti žádný problém. Jeden starosta pak uvedl, že mu největší problémy dělá náročnost řešení přestupků a nedostatek financí na výkon přenesené působnosti.

Ve druhém grafu se autorka práce zaměřila pouze na pět jednotlivých kategorií problémů, aby zjistila, která kategorie je pro starosty zkoumaného vzorku obcí vůbec nejproblematictější.

**Graf 2: Nejproblematictější oblast výkonu přenesené působnosti v malých obcích**



Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Při zaměření se na jednotlivé kategorie problémů souvisejících s výkonem přenesené působnosti se jasně ukazuje, že největší problém dělá starostům odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti. Tato varianta byla respondenty při výzkumu zvolena v osmi případech. Druhou nejpočetnější kategorií je náročnost poskytování informací ostatním orgánům státní správy. Tato možnost byla zvolena celkem šestkrát. Naopak naprosto zanedbatelná čísla jsou u tří ostatních zvolených kategorií. Pouze ve dvou případech byla zvolena varianta žádný problém

a jedenkrát se v odpovědích objevují kategorie administrativní a časová náročnost řešení přestupků a také nedostatečné množství peněz na financování výkonu přenesené působnosti.

Z výše uvedených výsledků vyplývá, že přestože většina starostů nechce výkon přenesené působnosti ve svých obcích rušit, potýkají se při výkonu přenesené působnosti s mnoha problémy. Nejproblematictější jsou pak starosty hodnoceny ty úkony přenesené působnosti, které musejí vykonávat nejčastěji, a jsou pro ně tedy časově náročné (poskytování informací ostatním orgánům státní správy), nebo úkony, které vyžadují expertní znalosti (vypracovávání dokumentace související s výkonem přenesené působnosti).

Poslední otázka tematického bloku *Veřejná správa* je otevřená otázka. Cílem této otázky je především zjistit, do jaké míry starostové využívají nástroje veřejnoprávních smluv, pomocí kterých mohou některé úkony přenesené působnosti svěřit obci vyššího řádu, a tím si zjednodušit výkon přenesené působnosti. Tato otázka také zkoumá, jak starostové řeší nejasnosti a možné problémy při výkonu přenesené působnosti. Otázka se starostů táže, jestli využívají možností veřejnoprávních smluv, jestli a kam se při jakýchkoli nejasnostech a problémech obracují s žádostí o pomoc a jestli jsou orgány obce s pověřeným obecním úřadem nebo orgány obce s rozšířenou působností ochotné zkoumaným obcím pomoci.

Zde jsou odpovědi jednotlivých starostů. Starostka č. 1: *„My máme třeba s Velkou Bíteší smlouvu tady o tom vyřizování. S Velkým Meziříčím myslím, že taky v něčem jo, protože jsou určité oblasti, které za nás můžou dělat. Třeba přestupky dělá Bíteš. Velké Meziříčí dělá spíš některé specifické věci. Ale smlouvu máme s oběma. Obracím se jinak na obě obce o radu, jak kdy, podle toho, co potřebuji. Jsou obě ochotné, nemám nač si stěžovat.“* Vyjádření starosty č. 2 je pak následující: *„My máme s Velkou Bíteší přestupkovou veřejnoprávní smlouvu a tam zrovna s tím problém je, protože my jsme sice rádi, že to vyřizují, jenže my za každý projednávaný případ platíme 1000 korun, ale my se vůbec nedozvíme, kdo tam od nás byl, kdy to bylo a za co to bylo. Nemáme o tom vůbec přehled a často se to dozvíme až dodatečně. S Velkým Meziříčím snad ani nemáme žádnou smlouvu. Vlastně nám zajišťují evidenci obyvatelstva, kolem toho je dost papírů. Jinak ochota pomoci je velká, v Meziříčí třeba paní přes dotace, ta je moc ochotná, často je ochotná i leccos za nás zpracovat.“* Starostka č. 3 k otázce říká: *„Ochota je výborná, pomáhá nám hlavně Velké Meziříčí třeba získávat dotace. Ve Velké Bíteši je ochota podstatně menší, radši se obracím na Meziříčí. Přestupkovou smlouvu*

*a smlouvu o evidenci obyvatel máme ve Velkém Meziříčí.*“ Starostka č. 4 poskytla na otázku následující odpověď: *„Přestupky nám řeší Velká Bíteš na základě smlouvy, takže s tím starosti nemáme. Ještě máme smlouvu s Velkým Meziříčím ohledně evidence obyvatel. Když něco potřebuju, tak se obrátím na pobočku Ministerstva vnitra v Jihlavě, kde máme svou konzultantku, která je moc ochotná.*“ Starosta č. 5 pak sděluje vlastní zkušenosti a postupy následovně: *„Přestupky se řeší přes Bíteš, musíme to platit, ale často je to řízení neefektivní. Jediné, proč jezdím do obcí vyššího řádu, je řešit dotace. Ochotní jsou hodně mi pomoci.*“ Starosta č. 6 na otázku odpověděl následovně: *„My máme na přestupky zřízenou smlouvu ve Velké Bíteši. S Velkým Meziříčím máme smlouvu o flexi spisové službě. Nemám sebemenší špatnou zkušenost jak s Velkým Meziříčím, tak s Velkou Bíteší. Kdykoliv mně bez problémů poradili.*“ Odpověď starostky č. 7 vypadá následovně: *„Co se týká přestupků, tak to máme s Bíteší, tam žádné problémy asi nejsou. No a jinak asi žádné jiné smlouvy nemáme. Ale když jsem chtěla poradit s opatrovnictvím, odkázali mě na obec, která má zkušenosti, jinak mně nikdo moc neporadil.*“ Starostka č. 8 se k otázce vyjádřila takto: *„Máme smlouvu na přestupky s Velkou Bíteší. Na Velké Meziříčí se obracíme, pokud si s něčím nevíme rady, ženské nám tam vychází vstříc, poradí a odpoví nám bez problémů.*“ Odpověď starosty č. 9 na položenou otázku je takováto: *„S přestupky jsme pověřili město, máme to u Velké Bíteše. My jsme poradit, pomoci zatím nepotřebovali, když potřebujeme něco specifického, tak voláme přímo na Ministerstvo vnitra, tam je paní, která nás má na starosti a musím říct, že se na to podívá, prokonzultuje a zavolá nazpět, to je velice dobrá spolupráce.*“ Starosta č. 10 odpověděl na otázku následujícím způsobem: *„Přestupkovou smlouvu máme u Bíteše, ochota poradit je dobrá.*“ A konečně zde je vyjádření starosty č. 11.: *„Máme přestupkovou smlouvu s Velkou Bíteší, na kterou se většinou v případě potřeby i obracíme, ochota pomoci je bez problémů.*“

Všechny dotazované obce využívají možností veřejnoprávní smlouvy v otázce přestupkového řízení. Naprostá většina obcí má tuto smlouvu uzavřenou ve Velké Bíteši, pouze jedna starostka uvedla, že má smlouvu s Velkým Meziříčím. Zlomek starostů má rovněž uzavřenou veřejnoprávní smlouvu s Velkým Meziříčím o evidenci obyvatel. Zajímavé je, že starostové dvou obcí nejsou spokojeni s finanční sazbou ani způsobem řešení přestupků ze strany Velké Bíteše. Většina obcí se s problémy obrací na Velkou Bíteš nebo Velké Meziříčí, starostové dvou obcí uvedli konzultace s MV. Starostové v naprosté většině vyjadřovali spokojenost s ochotou Velké Bíteše a Velkého Meziříčí pomoci v případě problémů. Jedna starostka uvedla, že se jí pomoci od obou

obcí v otázce veřejnoprávní ochrany dětí nedostalo. Jeden starosta rovněž zmiňuje menší ochotu pomoci ze strany Velké Bíteše. V tomto ohledu spokojenost pravděpodobně souvisí s úrovní vztahů starostů s úředníky Velké Bíteše a Velkého Meziříčí. Podstatné je, že je starostům v oblasti výkonu přenesené působnosti ulevováno prostřednictvím veřejnoprávních smluv a že se starostové v případě potřeby mají kam obrátit.

Druhá tematická oblast polostrukturovaného rozhovoru *Specifické problémy malých obcí* se zabývá postoji starostů k vybraným problémům malých obcí. Hned první otázka se týká oblasti nedostatečného financování malých obcí. Jejím cílem je zjistit míru spokojenosti starostů se změnami, které stát udělal v RUD s ohledem na malé obce. V rozhovoru jsou starostové dotazováni na spokojenost se současnou podobou RUD pomocí následující otázky: *Jak jste Vy osobně spokojen(a) s financováním vaší obce skrze rozpočtové určení daní?* Přehled odpovědí na tuto otázku lze nalézt v následující tabulce.

**Tabulka 4: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s financováním obcí skrze aktuální podobu RUD**

Spokojenost s financováním prostřednictvím RUD		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ROZHODNĚ SPOKOJEN (1)		1	0,09	2,36
SPÍŠE SPOKOJEN (2)		6	0,55	
SPÍŠE NESPOKOJEN (3)		3	0,27	
ROZHODNĚ NESPOKOJEN (4)		1	0,09	
NEVÍM (99)		0	0	
	<b>CELKEM</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Nabízené možnosti přitom nabývají podoby ordinálních proměnných, u kterých lze zjistit absolutní a relativní četnosti a při předpokladu stejné vzdálenosti mezi možnostmi i aritmetický průměr. Pro potřeby výpočtu aritmetického průměru byla odpověď ROZHODNĚ ANO operacionalizována přiřazením hodnoty 1, odpověď SPÍŠE ANO dostala přiřazenou hodnotu 2. Odpověď SPÍŠE NE byla označena číslem 3 a odpověď ROZHODNĚ NE byla označena číslem 4. Celkový aritmetický průměr odpovědí dosáhl hodnoty 2,36. Absolutní hodnoty četností pak ukazují, že rozhodně spokojen se současným nastavením RUD byl pouze jeden starosta, spíše spokojených se současným financováním obcí na základě RUD se ukázalo být šest starostů, spíše nespokojení byli

tři starostové a rozhodně nespokojen byl stejně jako v případě maximální spokojenosti pouze jeden starosta.

Tyto výsledky ukazují, že starostové nemají v tomto ohledu snahu zaujímat extrémní postoj (maximální spokojenost nebo nespokojenost) Spíše směřují k více umírněnému hodnocení financování obcí skrze RUD. Vzhledem k tomu, že spíše spokojených se současným nastavením RUD bylo 55 % starostů, lze říci, že z pohledu některých obcí se skutečně začíná vytrácet disparita ve financování malých a velkých obcí.

Další otázka z tematické oblasti *Specifické problémy malých obcí* se rovněž zajímá o finanční situaci malých obcí. Tentokrát však ne v souvislosti se spokojeností starostů s nastavením RUD. Autorku v následující otázce zajímá, jestli má daná obec problémy s financováním některých projektů nebo položek. Financování některých položek v obcích totiž nemusí být závislé na rozpočtu obcí. V souvislosti s tím autorku zajímá, o jaké projekty se v případě nedostatků financí jedná. Struktura odpovědí na otázku, zda v obci existují projekty, které obec potřebuje zafinancovat, ale nemá dostatek finančních prostředků, je uvedena v této tabulce.

**Tabulka 5: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se existence projektů/položek, které je obtížné zafinancovat z důvodu nedostatku financí v obcích**

Vyskytly se v obci během vašeho funkčního období projekty/položky, které obec nemůže kvůli nedostatku finančních prostředků zafinancovat?		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		6	0,55	0,55
NE (0)		5	0,45	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Předložené možnosti opět mají podobu dichotomických nominálních proměnných. Pro potřeby výpočtu aritmetického průměru byla možnost ANO opět operationalizována pomocí přiřazení hodnoty 1 a možnosti NE pak byla přiřazena hodnota 0. Z dat v tabulce je patrné, že šest starostů má v obci projekty, které kvůli nedostatku vlastních financí nemohou zafinancovat.

Povaha těchto nákladných položek je přitom mezi obcemi různá. Kupříkladu starostka č. 1 přibližuje: „*Máme třeba v plánu opravit školu, ale zatím nemám dotaci a pokud nebude dotace, neuskuteční se oprava. Sami na to peníze nemáme.*“ Starostka č. 3 také přibližuje, čeho se nedostatek financí v obci týká: „*Potřebujeme zasíťovat pozemky, nemáme na to peníze a nikdo nám na to nechce dát dotaci.*“ Starosta č. 5 o této problematice říká: „*Ted' bychom potřebovali za školkou zasíťovat pozemky*



a udělat stavební parcely, ale to se asi taky budeme muset zadlužit.“ Starostka č. 7 uvádí: „Potřebujeme vykoupit stavební pozemky, protože nemáme vlastní parcely a pak bychom ty pozemky chtěli zasítovat. Musíme na to šetřit a dělat to postupně sami, protože nám na to nikdo jiný peníze nedá. Taky bychom potřebovali opravit komunikace a na to taky peníze nejsou. A hasičku máme v dezolátním stavu, jsme se pokoušeli o dvě dotace, jednu jsme nedostali a s druhou se uvidí.“ Starosta č. 10 upřesňuje, kterých položek se nedostatek financí v jeho obci týká, takto: „Chtěli bychom nakoupit pozemky, ale na to si asi budeme muset vzít půjčku.“ A v neposlední řadě také starosta č. 11 dodává, co si jeho obec nemůže dovolit platit sama: „Potřebujeme opravit náves, ale je to velká investice a my na ni vlastní prostředky nemáme.“

Z těchto výpovědí starostů je patrné, že obcím dělá největší problém najít finance na výkup nemovitých statků (ve většině případů pozemků) a na opravu nemovitostí a infrastruktury obcí, což jsou oblasti, které jsou obvykle velmi finančně náročné. Obce se snaží nedostatek financí na tyto projekty řešit pomocí žádostí o dotace nebo půjčkami. Ani jedna varianta není přitom pro obce ideální, neboť jak dotace, které lze dnes získat pouze pomocí poměrně velké finanční spoluúčasti obce, tak půjčky, uvrhají obce do velkých finančních rizik.

Třetí otázka z tematického okruhu *Specifické problémy malých obcí* je opět uzavřená a jejím cílem je přimět starosty obcí k tomu, aby pomocí jasného výběru odpovědi zhodnotili, jestli jejich obce trápí nedostatečná občanská vybavenost. Autorka v průběhu rozhovorů nejprve shrnula aktuální situaci občanské vybavenosti dané obce a následně položila starostům otázku: *Považujete míru občanské vybavenosti vaší obce za dostatečnou?* Odpovědi na tuto otázku jsou opět zobrazeny v tabulce.

**Tabulka 6: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s mírou občanské vybavenosti v obcích**

Spokojenost s mírou občanské vybavenosti v obci		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		9	0,82	0,83
NE (0)		2	0,18	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Možnosti už tradičně i v tomto případě nabývají formy dichotomické nominální proměnné. Z důvodu výpočtu aritmetického průměru je odpověď ANO opět operacionalizována pomocí čísla 1. Odpověď NE je pak pro tyto účely označena 0.

Průměr zvolených odpovědí dosáhl hodnoty 0,83. Absolutní četnosti vypovídají o tom, že většina respondentů považuje míru občanské vybavenosti své obce za dostatečnou. Tuto možnost konkrétně zvolilo devět starostů. Naopak pouze dva starostové nebyli s mírou občanské vybavenosti svých obcí spokojeni.

Jasná převaha spokojenosti oslovených starostů s mírou občanské vybavenosti je poměrně překvapivá i vzhledem k tomu, že zkoumané obce se v míře občanské vybavenosti poměrně výrazně liší. Zatímco v některých obcích je téměř vše, co mohou občané potřebovat, v některých obcích chybí i poměrně základní prvky občanské vybavenosti, jako je obchod. K lepší představě čtenáře o existenci jednotlivých prvků občanské vybavenosti ve vzorku zkoumaných obcí je uvedena následující tabulka.

**Tabulka 7: Přehled četnosti jednotlivých prvků občanské vybavenosti ve zkoumaných obcích**

<b>Druh prvku občanské vybavenosti</b>	<b>Počet obcí ze zkoumaného souboru, ve kterých se daný prvek občanské vybavenosti nachází</b>
Základní škola i mateřská škola	1
Pouze mateřská škola	2
Zájmová škola	1
Praktický lékař	1
Jedna hospoda	4
Jedna nebo více restaurací	1
Knihovna	6
Pošta	3
Jeden obchod se smíšeným zbožím	6
Dva a více obchodů se smíšeným zbožím	2
Kulturní dům nebo společenská místnost	11
Jedno hřiště	5
Dvě a více hřišť	6
Kostel	3
Hřbitov	3
Hasičská zbrojnice	10

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Aby bylo možné pochopit charakter výsledků u otázky zabývající se mírou spokojenosti starostů s úrovní občanské vybavenosti, jsou v následující části opět uvedeny některé komentáře starostů, které pronesli, když se rozhodovali, kterou z nabízených variant zvolí. Starostka č. 1 uvádí: „*Občanská vybavenost je na dobré*

úrovni, myslím si, že je to dostačující.“ Starosta č. 2 vidí věci takto: „Obchod je problém. Normálně, kdyby se tady udržel ten obchod, tak řeknu, že obec se 150 obyvateli nic jiného nepotřebuje. Obchod se nakonec zavřel kvůli velké finanční náročnosti.“ Naopak Starostka č. 3 chápe záležitosti občanské vybavenosti následovně: „Občanskou vybavenost považuji za dostačující, i když tady není obchod, protože když tady byl, lidi tam moc nechodili. Kvůli třem lidem to tady být nemůže. Takže nevím, co bychom tady víc měli se 100 obyvateli mít než to, co tady máme.“ Názor starostky č. 4 je pak takovýto: „Já myslím, že to, co tady máme pro těch 163 obyvatel je dostačující.“ Starosta č. 5 se o míře občanské vybavenosti ve své obci vyjadřuje takto: „Já jsem s tím spokojený, máme toho víc než třeba v těch okolních dědinách. Takže já si nestěžuju.“ Starosta č. 6 si pak o občanské vybavenosti ve své obci myslí toto: „Pro kulturní akce vybaveno je, takže si myslím, že je to tady dostačující, nevím, co víc bychom tady potřebovali, hřiště tady taky je, obchod tady je, takže tak.“ Starostka č. 7 pak uvádí následující: „No vzhledem k tomu, že tam těch obyvatel tolik není, tak zatím je občanská vybavenost dostačující.“ Starostka č. 8 se o míře občanské vybavenosti vyjadřuje takto: „Já si myslím, že jsem spokojená, protože tím, že jsme kousek od Bítýšky, tak to není problém, do hospody si lidi skočí tam, když chtějí. To, co potřebujeme, to máme.“ Starosta č. 9 chápe úroveň občanské vybavenosti takto: „Na to, jaká jsme obec, máme vybavenost nadstandardní. Není tady nic, co by nám chybělo.“ Starosta č. 10. uvádí: „Já jsem spokojený, máme tady zatím vše, co je pro naši obec nezbytné.“ A konečně pohled starosty č. 11 je následující: „Já s úrovní občanské vybavenosti nejsem spokojen, nemáme v provozu obchod ani hospodu, a to je špatné.“

Jak je z předchozích vyjádření vidět, příčiny spokojenosti nebo nespokojenosti s občanskou vybaveností jsou skutečně různé, a zatímco absence některých prvků občanské vybavenosti vede některé starosty k nespokojenosti s daným stavem, v jiných obcích tuto absenci nemusí starosta vnímat jako problém. Autorka se domnívá, že rozdílné postoje starostů mohou vyplývat i z toho, zda občané absenci konkrétní položky v dané obci považují za problém či nikoliv, neboť spokojenost/nespokojenost občanů může mít vliv na to, jak celou věc chápe starosta.

Následující dvě otázky jsou otevřené. První byla položena těm starostům, kteří vyjádřili spokojenost s mírou občanské vybavenosti ve své obci a druhá byla položena těm starostům, kteří s mírou občanské vybavenosti spokojeni nebyli. První otázka se starostů ptala, jakým způsobem se jim daří míru občanské vybavenosti udržovat a zda

s tím mají nějaké problémy. Cílem otázky bylo zjistit, jak náročné pro starosty je udržovat míru občanské vybavenosti v dobrém stavu.

Odpovědi starostů jsou pak následující. Starostka č. 1 uvádí: „*Občanskou vybavenost se nám zatím daří udržovat bez větších problémů. Záleží to na taky na financích, protože samozřejmě musí se to opravovat, takže když seženeme nebo dostaneme dotaci, tak něco opravíme, ale zatím se nám to daří.*“ Odpověď starostky č. 3 na danou otázku je následující: „*Daří se nám to udržovat dobře, oni si to udržují hlavně hasiči v dobrém stavu.*“ Starostka č. 4 na danou otázku říká toto: „*Bohužel nám chátará hřiště, protože není zájem mladých tam chodit, tam se odehrávají prostě jen rybolovy nebo pálení čarodějnic, ale tak sečeme to tam aspoň a částečně udržujeme. Co se týká obchodu, tam mě trápí, že se to moc nevyužívá ze strany občanů. Ti, kteří pracují v Meziříčí nebo v Bíteši, tak si hodně nakupují tam, já to jako chápu, ale měli by i počítat s tím, že by něco mohli koupit tady, protože Jednoty tlačí na obce, aby to buďto zavřely nebo dotovaly, když není obrat. My to tak z 50 % dotujeme. Mám strach, aby nám obchod v budoucnu nezavřeli.*“ Starosta č. 5 na danou otázku odpovídá takto: *My s tím až tak problémy nemáme, občas se do toho musí investovat, ale to se pak zase vrátí třeba tím, že tady zůstávají ve školce děti nebo že lidi utratí peníze tady v hospodě.*“ Názor starosty č. 6 je pak takovýto: „*My nemáme problémy udržovat třeba tady tu multifunkční budovu jak finančně, tak jinak.*“ Odpověď starostky č. 7 na danou otázku pak vypadá takto: „*Zatím máme všechno celkem nově udělané, tak se třeba nic nemusí opravovat. A pak máme pracovníky z úřadu práce, kteří nám to udržují v pořádku ty objekty.*“ Starostka č. 8 k otázce dodává: „*Zatím s údržbou občanské vybavenosti nemáme problémy. Navíc třeba my na obchod zatím nemusíme doplácet, ale kdyby bylo potřeba tak bychom to doplatili, protože ten obchod tady je prostě potřeba.*“ Starosta č. 9 na otázku odpovídá následujícím způsobem: „*Samozřejmě je potřeba si dobře rozmyslet, do čeho obec peníze dá, aby se to dalo udržovat, zatím se nám to daří udržovat, protože to udržujeme průběžně, takže to vylepšujeme průběžně, takže se nám zatím nestalo, že bychom měli problém to udržovat. I když třeba škola spolkně hodně peněz, takže se všechno musí dobře plánovat.*“ A konečně starosta č. 10 říká: „*Přestože jsem s mírou občanské vybavenosti spokojen, máme problém finančně udržet provoz obchodu.*“

Z odpovědí starostů vyplývá, že většinou nemají problémy s udržováním úrovně občanské vybavenosti ve svých obcích. Tento výsledek však často vyžaduje důmyslné finanční plánování a často i štěstí při získávání dotací. Pokud obce mají problém

udržovat občanskou vybavenost, většinou se jedná o ten její prvek, jehož provoz je pro obec finančně náročný. Takovým prvkem je pak nejčastěji obchod.

Druhá otázka, která byla položena starostům, kteří nebyli spokojeni s úrovní občanské vybavenosti, měla za cíl zjistit, jak se obci chybějící občanskou vybavenost daří zajistit a který prvek občanské vybavenosti obcím ke spokojenosti chybí. Starosta č. 2 na otázku odpověděl následujícím způsobem: „*Nám teda chybí hlavně obchod. Jako mladým lidem nechybí, ti si dojedou, kam potřebují, ale spíš starším občanům. Druhá věc je, že ten obchod není jenom o nakupování, ti starší lidi vyrazili ven, povykládali si.*“ Starosta č. 11 pak k této otázce uvedl: „*My jsme přišli o obchod i hospodu z důvodu neochoty provozovatele prodlužovat provoz kvůli malému obratu a finanční ztrátovosti.*“

U téhle otázky je pak vidět, které prvky občanské vybavenosti jsou většinou pro obce důležité a jaké problémy mohou nastat, pokud tyto prvky v dané obci chybí. Zajímavé je, že se jedná o prvky, které většinou nemají jen funkci nějakých komerčních služeb, ale že v sobě tyto prvky často mají i společenský rozměr. V obou uvedených případech pak obcím chybí především obchod.

Další tři otázky v tematickém okruhu *Specifické problémy malých obcí* se týkají nedostatečné dopravní obslužnosti v malých obcích. První otázka je opět uzavřená, protože se snaží s respondenty přimět k jasnému identifikování míry závažnosti tohoto problému v jejich obcích. Přehled odpovědí starostů opět udává tabulka.

**Tabulka 8: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s mírou dopravní obslužnosti v obcích**

Dopravní obslužnost obce je dostačující		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		3	0,27	0,27
NE (0)		8	0,73	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Jednotlivé odpovědi opět nabývají hodnot dichotomické proměnné. Za účelem provádění aritmetických operací byla odpověď ANO opět operacionalizována pomocí čísla 1 a odpověď NE byla operacionalizována pomocí čísla 0. Z hodnot četností taktéž vyplývá, že spokojeni s dopravní obslužností ve svých obcích byli tři respondenti. Naopak nespokojenost s dopravní obslužností přiznalo osm starostů. Poměr těchto

výsledků ukazuje na celkem velkou nespokojenost starostů s mírou dopravní obslužnosti v jejich obcích.

Aby bylo opět alespoň částečně možné odhadnout příčiny této nespokojenosti, budou opět uvedeny mimoděk pronesené komentáře respondentů k této otázce. Starostka č. 1 ke spokojenosti s dopravní obslužností poznamenává: *„No s dopravní obslužností by to mohlo být lepší, zrovna teď se řeší jízdní řády, změny jízdních řádů, které mají platit myslím od 1. června a jednáme o tom. Asi se budeme muset domluvit na nějakém kompromisu. Ono to dřív bylo dostačující, ale tím, jak se mění jízdní řád, tak tam budou nějaké zádrhly, protože děti by třeba měly jezdit už 6:23 a budou hodinu čekat v Bítýšce třeba na školu, protože nejdou do družiny, takže se to musí dořešit tak, že je vozí rodiče auty.“* Názor starosty č. 2 na nedostatečnou dopravní obslužnost je takovýto: *„My máme tu kliku, že jsme tady u té hlavní silnice a u vlaku, takže odsud se lidé ještě jakž takž dostanou. Samozřejmě, kdyby sem jezdila ještě ta doprava, to IDS z toho Brna, tak bychom taky byli rádi, ale ono v dnešní době většinou těch lidí autobusem moc nejezdí, když se podíváte na ty linky, co sem jedou, tak v tom autobuse skoro nikdo není. Kdyby šlo zařídit víkendové autobusy, tak by to bylo dobré, protože ve všední den by to ještě šlo, ale o víkendu to je konec, to jsou obce odříznuté, ale celkově jsem spokojený.“* Starostka č. 3 k položené otázce poznamenává: *„Já to považuji za dostačující. Já jsem asi mladá a když vidím, že ty autobusy, co jezdí, jezdí prázdné, tak proč by jich mělo jezdit víc? Podle mě by měly jezdit malé autobusy, ne ty obrovské, tak jak to jezdí na té jižní Moravě, třeba na Hustopečsku. Zase je to otázka toho, že vidím, že ti mladí by tím autobusem stejně nejeli, protože třeba já autem do Meziříčí jedu 20 minut, ale autobusem to trvá hodinu, a to je strašné.“* Názor starostky č. 4 na nedostatečnost dopravní obslužnosti je následující: *„Tady se dostaneme do Bíteše a do Meziříčí, do Meziříčí těch spojů moc není, to je fakt, ale to asi nezlepšíme. A na tu Bíteš to je klasika, to ani dřív nejezdilo víc. Já bych tu dopravu uvítala hustší, takže nemůžu říct, že jsem spokojená, jsem spíš nespokojená.“* Starosta č. 5 k záležitosti dopravní obslužnosti poznamenává: *„Nejsem spokojen s úrovní dopravní obslužnosti, sice autobusy jezdí, ale myslím si, že třeba problém je v sobotu nebo v neděli nebo večer, protože ne každý dělá na osm hodin, někteří dělají na 12 hodin a večer se prostě třeba nedostanou autobusem. Poslední autobus sem jede 6:10 a když člověk dělá do šesti nebo do sedmi a nemusí to být nijak daleko, třeba Tišnov nebo v Loučkách, tak se sem nedostane.“* Starosta č. 6 k otázce dopravní obslužnosti říká: *„Byl jsem na jednání ohledně dopravní obslužnosti, která bude nově fungovat od roku 2019, to znamená, že*

*momentálně se zpracovaly nějaké nové jízdní řády, přibyly nám tady tuším ale dvě linky směr Velká Bíteš a zpět. Myslím si, že dopravní obslužnost, jelikož spousta lidí stejně jezdí do zaměstnání autem, tak si myslím, že je to dostačující teď.“* Názor starostky č. 7 na případnou nedostatečnost dopravní obslužnosti je následující: *„Vůbec nejsem spokojená s úrovní dopravní obslužnosti, ale chápu, že kvůli pár lidem k nám nebudou jezdit desetkrát denně. Problém hlavně je, že to vůbec nenavazuje na vlaky, a tak celkově. Lidé si odvykli úplně autobusy jezdit, protože když jedou na fabriku, tak autobus přijíždí na fabriku 6:10, což je pozdě a odjíždí kolem tři čtvrtě na tři, a to je špatný. Děti do školy vstávají, ty už jezdí ve tři čtvrtě na sedm, jsou tam v sedm hodin a tři čtvrtě hodiny čekají a odpoledne zase, takže ta doprava je hrozná.“* Starostka č. 8 vidí problematiku nedostatečné dopravní obslužnosti následovně: *„Tady spíš nejsem spokojená s dopravní obslužností, žádali jsme o zajištění autobusu z jiné obce, ale vzhledem k tomu, že nejsme v katastru, kde to není dál než jeden kilometr od nezastavěné oblasti, tak k nám zajižďet nebudou, že na něj lidé můžou dojít osvětlenou cestou. Navíc teď nějaké autobusy zrušili, tak tady to je horší.“* A konečně k problematice dopravní obslužnosti se vyjadřuje i starosta č. 9, a to takto: *„My máme velkou kliku, že jsme poměrně blízko dálnice, máme v obci zastávku železniční, takže na Prahu na Brno to jezdí každé dvě hodiny, mimo to nám tady ještě jezdí autobusy jak směrem na Velké Meziříčí, tak na Křižanov, tak na Velkou Bíteš, tak na Žďár, takže díky poloze obce není problém. Navíc musíme si říct na rovinu, že lidé si odvykli jezdit autobusem.“*

Z uvedených komentářů je patrné, že pokud jsou starostové s dopravní obslužností nespokojeni, vadí jim hlavně nedostatečná frekventovanost spojů a špatná návaznost těchto spojů. Druhou stranou problému je fakt, že jak starostové nespokojení s dopravní obslužností, tak ti spokojení upozorňují na to, že občané málo zdroje veřejné dopravy využívají, což může být příčinou jejich malého počtu.

Další otázka týkající se dopravní obslužnosti je otevřená a jejím primárním cílem je zjistit, zda případná nespokojenost nebo spokojenost starostů s dopravní obslužností nemůže mít souvislost s povahou úspěšnosti spolupráce mezi obcemi a krajem při plánování dopravní obslužnosti. Respondentům byla proto během rozhovorů položena otázka: *Jak se Vám s představiteli kraje při plánování dopravní obslužnosti obce spolupracuje?*

Odpovědi jednotlivých respondentů jsou pak následující. Starostka č. 1 k povaze spolupráce s krajem v této oblasti podotýká: *„Spolupráce je celkem dobrá, jsou ochotní*

s námi jednat. Ted' se řeší jízdních řády, změny, který mají platit od 1. června a jednáme s nimi, budeme se muset domluvit na nějakém kompromisu. Budou nějaké zádrhly ohledně dojížděky dětí do školy do Osové Bítýšky.“ Starosta č. 2 charakterizuje povahu spolupráce obce s krajem při plánování dopravní obslužnosti takto: „Bylo nedávno jednání s krajem, ale oni to neřeší tak, jestli se bude zajíždět do naší obce, ale jednají globálně, ve velkém. Jako třeba na trati Brno –Tišnov –Žďár, jestli nějaké zastávky zrušit nebo tak. Myslím, že by mohli brát víc ohled na individuální potřeby obcí.“ Starostka č. 3 má ohledně spolupráce s krajem v otázce plánování dopravní obslužnosti tuto zkušenost: „Nespolupracujeme, prostě nám to zajišťují, jednou za rok pošlou smlouvu, tedy její návrh a je to stejné jako rok předtím. Ani nevím, jestli bychom měli mít nějaké připomínky, prostě komunikace celkem probíhá.“ Odpověď starostky č. 4 na danou otázku je pak takováto: „Myslím si, že co se týká kraje, tak jsme byli několik let zpátky na jednání, když se chystaly nějaké změny a já si myslím, že s tím, co oni naplánují, obec stejně nemůže nic dělat, protože oni ten připravený plán nějak odůvodní.“ Odpověď starosty č. 5 vypadá následovně: „Každý rok nám z kraje posílají smlouvu, my máme tu výhodu, že nám tady zajíždí IDS Jihomoravského kraje, takže nějaká obslužnost je tady zaručena tady tím. Já tu nabídku z kraje přijímám automaticky, nemáme moc velkou sílu to ovlivnit. Jediné, co si domlouváme sami, je nedělní autobus do kostela.“ Starosta č. 6 říká o povaze spolupráce mezi obcí a krajem v otázce zajištění dopravní obslužnosti toto: „K tomuto tématu a k zavedení IDS Kraje Vysočina od roku 2019 jsme akorát vyplnili dotazník o spokojenosti s dopravní obslužností. Oni to zpracují a před dalším setkáním bychom měli dostat odpověď na toto. My, naše obec žádnou částkou nepřispívá na jakoby žádné spojení, takže já se současným nastavením spolupráce nemám žádný problém.“ Starostka č. 7 na danou otázku odpovídá takto: „Ted'ka nedávno, je to ale tři týdny, bylo teda nějaké sezení, že chtějí od roku devatenáct dělat nějakou koncepci, aby tady byla ta doprava, něco podobného, jak je třeba v Jihomoravském kraji. Tak tam navrhovali nějaké jízdní řády, tak jsme tam byli se k tomu vyjadřovat. Jenže těch spojů stejně moc není. Jenže když oni vidí, oni to mají zmapované, kolik jezdí lidí, tak řeknou, že z naší dědiny nikdo nejezdí. No, ale to se nemohou divit, když to nemá napojení na tu ostatní dopravu.“ Vyjádření starostky č. 8 k dané otázce vypadá následovně: „Já tedy musím říct, že co jsem tady z pozice starostky, tak letos poprvé přišlo, že nás sezvali, ale já jsem bohužel kvůli pracovní vytíženosti nemohla v daném termínu dorazit. Ale co říkali okolní starostové, tak to nebylo o diskuzi, jen je chtěli seznámit s plány. Takže si myslím, že ta spolupráce



*by mohla být lepší.“ Starosta č. 9 si o úrovni spolupráce s krajem v dané otázce myslí toto: „Teďka se připravuje dopravní obslužnost na dalším osm let, bude se jednat o jakýsi Integrovaný dopravní systém Kraje Vysočina a musím říct, že jsme byli na všech jednáních, kde se připravují ty jízdni řády a v podstatě je možné připomínkové řízení. Samozřejmě nejde vyhovět všemu, to každý chápe, protože my vidíme sami, jak jsou autobusy vytížené. Ale nedá se říct, že by byl kraj vůči nám arogantní, protože chce slyšet názory těch starostů a pokud ty oběhy těch autobusů nebo vlaků to dovolí, tak se nám snaží vyjít vstříc.“ Starosta č. 10 má pak na úroveň spolupráce obce s krajem v zajištění dopravní obslužnosti tento názor: „Já si myslím, že nějaká komunikace mezi námi probíhá, otázka našeho reálného vlivu na věc už je něco trochu jiného no, tam si myslím, že moc vliv nemáme.“ No a konečně názor starosty č. 11 na danou otázku vyplývá z následující odpovědi: „Kraj řeší projekt VDV (veřejná doprava Vysočiny, čímž má dojít k částečnému zlepšení dopravní obslužnosti. Projekt je projednáván s obcemi regionu a myslím si, že připomínky jsou akceptovány.“*

Z následujících odpovědí je patrné, jak moc daná otázka starosty rozděluje. Odpovědi starostů lze rozdělit do dvou skupin. Jedna skupina starostů popisuje spolupráci s krajem jako bezproblémovou, kdy kraj bere potřeby obcí na zřetel. Druhá skupina obcí má naopak pocit, že situaci dopravní obslužnosti nemá šanci ovlivnit a že kraj ve skutečnosti potřeby obcí moc nezajímají. Tento rozpor může být dán samozřejmě tím, že některé obce zvládají s krajem komunikovat lépe a je pro ně možné se jednání se zástupci kraje jednak zúčastnit a jednak se na nich prosadit. Naopak někteří starostové mají problém se třeba v práci uvolnit, aby mohli na jednání s krajem dorazit, a pak mohou mít pocit, že kraj vlastně jejich potřeby nezajímají, když jim ani s časem a termíny nemůže kraj vyjít vstříc. Autorka se domnívá, že povaha odpovědí tak může být zatížena úrovní komunikace a vztahů mezi jednotlivými obcemi a krajskými orgány, a proto zde nelze vysledovat jeden jednoznačný trend.

Poslední otázka z tematického okruhu *Specifické problémy malých obcí* se týká opět dopravní obslužnosti. Tentokrát se autorka v otázce snaží dopátrat postoje respondentů k nástroji integrovaného dopravního systému (IDS). Starostové svoje názory na tento nástroj popisují následovně. Starostka č. 1 si o možnostech IDS myslí: *„Bylo by to dobře, protože by to navazovalo, že jo, aby to mělo nějakou logiku, protože jinak se nikdo nikam nedostane. Tady v tom Jihomoravském kraji to funguje a u nás nic. Na kraji jsme to nařikli, ale bude to otázka dalších jednání, že jo. Teď se tedy měnily ty jízdni řády, tak to byla otázka číslo jedna, ale narazili jsme na to.“* Postoj starosty č. 2

k možnostem IDS vyjadřuje tato citace: „*Jako co jsem slyšel, jak to funguje na Brněnsku, tak tam to funguje dobře, ale nevím, jakým způsobem by to fungovalo u nás, protože my jsme od Jihlavy 60 kilometrů, sem by asi nikdo nejezdil nebo nevím, kdo by to provozoval. My jsme na hranici krajů, takže to je problém. Jinak bych to ale přivítal, protože kdyby to fungovalo tak, jak to funguje na Brněnsku, tak bychom to uvítali, protože tam to funguje.*“

Názor starostky č. 3 na IDS je obsažen v tomto vyjádření: „*Tak určitě si myslím, že je dobré, jak to v Jihomoravském kraji funguje, akorát Kraj Vysočina je chudší kraj, a tak si nemůže dovolit to, co Jihomoravský kraj, myslím, že to je otázka financí, ale myslím si, že je to dobrý nástroj.*“

Starostka č. 4 se o IDS vyjadřuje následovně: „*Tak já bych to uvítala, kdyby to přispělo k větší frekventovanosti spojů, kdyby to zlepšilo dopravní obslužnost v obci. Taky by to asi přineslo zjednodušení, co se týká jízdenek asi.*“

Starosta č. 5 vyjadřuje svůj názor na IDS následující formulací: „*No určitě by se to u nás mohlo zavést, protože v Jihomoravském kraji se to celkem osvědčilo, navíc je to celkem jednoduché. Člověk si může koupit jízdenku na určitou dobu a když si najde daný spoj, tak může cestovat bez toho, aby musel se nějak zbytečně starat nebo shánět nějaké lístky.*“

Také starosta č. 6 vyjadřuje svůj postoj k možnostem IDS velmi podobně: „*Ten IDS teď sice není, ale bude. Mně se ten systém líbí, protože je to o tom, že to bude navazovat. Když řeknu příklad, tak chci jet odsud do Žďáru, autobusem přijedu do Vlkova, přesednu na stejnou jízdenku a jedu až do Žďáru, což se mně hrozně líbí. Nemusím ještě ve Vlkově na nádraží nebo v Osové Bítýšce vyřizovat nějaký další lístek. Takže má to fungovat jako autobusová a železniční doprava dohromady, což se mně velice líbí.*“

Starostka č. 7 si pak o nástroji IDS myslí toto: „*Říkají na kraji, že to připravují, ale připadá mně, že jsme byli na nějakém jednání ohledně toho, to už je tak dva tři roky a že jim to jde strašně pomalu. Jinak si myslím, že by to IDS bylo dobré, doufám tedy, že by lidi jezdili, oni si tedy už odvykli. Ale kdyby se zlepšila ta návaznost, jak je u nás hodně lidí na té fabrice, no a kdyby to bylo přesnější ten příjezd na ty směny, tak si myslím, že by to využívali, jenže když mají ráno hodinu čekat nebo to nestihnou a odpoledne pak mají zase ještě hodinu čekat, tak už to pak nefunguje. A do škol to samé. No, tak na co tam jsou v sedm hodin, pak jim o půl jedné těm starším končí vyučování a čekají tam do tří hodin na autobus, a to je strašné.*“

Postoj starostky č. 8 k IDS jako nástroji na zlepšení dopravní obslužnosti je pak takovýto: „*Já si myslím, že je to dobré, když ten integrovaný dopravní systém funguje, vím to, protože původně pocházím z jižní Moravy, tak vím, že tam to funguje a myslím si, že by to bylo přínosem, protože v současné době se hodně musí cestovat za prací. No,*

*a většinou se cestuje dál než do nejbližšího města nebo vesnice, tak si myslím, že by bylo přínosnější, kdyby to fungovalo.“* Názor starosty č. 9 na IDS vyjadřuje tato citace: *„Integrovaný dopravní systém je velký krok dopředu. Člověk nasedne na vlak a přeseďne na autobus a nemusí si pořád kupovat jízdenky, takže je to výborná věc. Jenže tohle se dá dělat okolo velkých center jako jsou Brno, Praha a Plzeň, ale Jihlava, ať se nám to líbí nebo nelíbí, Jihlava není velké centrum. Je to sice krajské město, ale pro nás, kteří jsme kraj kraje, tak je nezajímavé, co se děje kolem Jihlavy. Nás zajímá všechno, co se děje směrem k Brnu. A chystáme se my, starostové, a mluvíme o tom, že bychom chtěli, aby byl propojený jak IDS Jihomoravského kraje, tak IDS Vysočiny, aby se ty systémy na sebe navázaly. Myslím, že se o tom teď velice vážně baví náš Kraj Vysočina s Jihomoravským krajem, aby se na sebe systémy navázaly, abychom my, kteří máme přirozenou spádovost na Brno, mohli bez problémů jezdit.“* Starosta č. 10 si o IDS jako o nástroji na zlepšení dopravní obslužnosti na rozdíl od ostatních starostů myslí toto: *„Já z myšlenky zavedení IDS zase tak nadšený nejsem. Jde o to, že aby se mohla zajistit návaznost spojů, zruší nám tady některé linky, a to se mi vůbec nelíbí.“* Starosta č. 11 pak vyjadřuje svůj postoj k IDS následujícími slovy: *„Je to určitě dobrý nástroj na zlepšení dopravní obslužnosti, ale aby dobře fungoval, je nutné ho v okrajových regionech provázat s jinými integrovanými systémy.“*

Uvedené výroky starostů poukazují na to, že IDS je většinou vnímán jako nástroj zlepšující dopravní obslužnost nejen tím, že cestování by mělo v IDS podléhat větší návaznosti, ale i tím, že by cestování mělo být celkově jednodušší. Starostové toto přesvědčení většinou sdílejí, neboť podobné výhody sledují u IDS Jihomoravského kraje. Někteří dotazovaní starostové však zároveň poukazují na to, že fungování IDS Kraje Vysočina může být v jejich regionu problematické z důvodu hraniční polohy jejich regionu a že by případný IDS Kraje Vysočina měl být provázaný např. s IDS Jihomoravského kraje.

Poslední tematická oblast, kterou se polostrukturované rozhovory se starosty vybraných obcí zabývaly, je část nazvaná *Přímá volba starostů*. Hned první otázka, která byla respondentům v rámci tohoto tematického okruhu položena, je uzavřená otázka. Tato otázka byla položena takto: *Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů?* Cílem této otázky je zjistit celkový postoj respondentů k této demokratické inovaci. Souhrn konkrétních odpovědí na tuto otázku je již tradičně uveden v tabulce.

**Tabulka 9: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zavedení přímé volby starostů v obcích**

Zavedení přímé volby starostů		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		4	0,36	0,36
NE (0)		7	0,64	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Uvedené možnosti ANO a NE už tradičně nabývají hodnot dichotomické proměnné. Ke zjištění aritmetického průměru byly odpovědi opět operacionalizovány. Odpovědi ANO byla klasicky přiřazena hodnota 1 a odpověď NE pak byla označena číslem 0. Vypočítaný aritmetický průměr dosahuje hodnoty 0,36. Pro zavedení přímé volby byli celkově čtyři respondenti. Zavedení této demokratické inovace naopak odmítlo sedm dotázaných. Během rozhovoru někteří starostové zvolenou odpověď ještě více okomentovali. Tato vyjádření nám samozřejmě mohou pomoci pochopit výsledky mnohem lépe. Níže opět uvádí autorka většinu z těchto vyjádření.

Starosta č. 2 k celé otázce říká: „*Já bych asi byl pro zavedení přímé volby, protože v takových dědinách, jak jsme my tady, tak už ta přímá volba starosty stejně funguje. A protože stejně u nás se to dělá tak, že po volbách to není tak, že by se zastupitelstvo domlouvalo, ale už se to bere tak, kdo dostal nejvíc hlasů. Pokud to ten dotyčný nechce dělat, pak musí nastoupit ten další. Ale, kdybych ve volbách dostal, já nevím třeba čtvrtý největší počet hlasů, tak bych to samozřejmě nedělal.*“ Starostka č. 3 výběr své odpovědi zdůvodňuje takto: „*Já bych pro zavedení přímé volby starostů nebyla, protože to, že má někdo nejvíc hlasů, neznamena, že to bude nejlépe dělat. Protože tady u nás měl třeba naposledy nejvíc hlasů pán, který jezdí s kamionem a je doma jen tři dny v týdnu, že tady v podstatě jen přespává.*“ Starostka č. 4 se k možnosti zavedení přímé volby starostů vyjadřuje následovně: „*Já o těch diskuzích vím, to už probíhá aspoň pět let. Nevím, jestli by to tady v těch malých obcích byl nějaký přínos. Protože funkce starosty, zejména zaměstnaného starosty je docela náročná. Já to vidím na těch zastupitelích mladých, jak mají málo času. Spíš si myslím, že umí posoudit, kdo bude starostou potom to zastupitelstvo, které by se mohlo dohodnout na tom, jestli ten kandidát to chce a jestli na to bude mít čas.*“ Názor starosty č. 5 na možnost zavedení přímé volby starostů vyjadřují tato slova: „*Já bych nebyl pro zavedení přímé volby starostů, protože to je jedna ze základních funkcí zastupitelstva, že si toho starostu vybere, jak mu to vyhovuje.*“ Starosta č. 6 si o možnosti zavedení přímé volby starostů myslí toto: „*Řeknu to tak, že jsem o přímé volbě starostů moc nepřemýšlel, ale*

*dosavadní způsob volení starosty se mně zamlouvá v tom, že zastupitelstvo tvoří lidé zvolení občany a ti si mezi sebou zvolí starostu. Už ten počet hlasů pro to zastupitelstvo něco napovídá. Že ti lidé jsou zvoleni do zastupitelstva na základě důvěry občanů, a tak mají mít právo si mezi sebou zvolit starostu. Mně se prostě tenhle způsob líbí.“* Odpověď starostky č. 7 je zdůvodněna následující argumentací: *„Možná bych byla pro zavedení přímé volby starostů. Museli by kandidovat ti, kteří by to chtěli dělat. Ono my si na těch malých obcích na tu politiku moc nehrajeme, tam je to spíš o tom, kdo by to chtěl dělat, ono moc takových lidí zase není.“* Starostka č. 8 k možnosti zavedení přímé volby starostů dodává: *„Já bych nebyla pro zavedení přímé volby starostů, protože si myslím, že na těch malých obcích to není o jednotlivcích, je to o tom, že zastupitelstvo musí fungovat jako celek a v určitých situacích by se starostou mohl stát někdo, kdo nemusí být přínosem pro obec. Takže bych nebyla pro.“* Starosta č. 9 zdůvodňuje svou odpověď na otázku takto: *„Mně by přímá volba starostů vůbec nevadila, je to totiž velice demokratické a jedná se o člověka, který je přímo z lidu, kterého lidé chtějí, Ale myslím, že by to muselo být podmíněno změnou kompetencí starostů. Protože jinak by se starostovi špatně vládlo. Například pokud by v třináctičlenném zastupitelstvu sedělo 11 sociálních demokratů, ale lidé by si zvolili starostu od lidovců, kterého ti sociální demokraté nemají rádi, tak se mu bude špatně vládnout, a to by byl problém.“*

Z uvedených odpovědí vyplývá, že pokud jsou respondenti pro zavedení přímé volby starostů, svou volbu zdůvodňují tím, že v jejich obci už stejně volba starosty respektuje počet hlasů získaných ve volbách. Jeden starosta také zdůvodňuje, že by byl pro zavedení přímé volby starostů kvůli demokratické povaze této inovace, ale současně zavedení přímé volby starostů podmiňuje změnou kompetencí starostů. Většina oslovených starostů však přímou volbu starostů odmítá s tím, že ten kandidát, který může vyhrát nemusí být pro obec tou nejlepší možností. Jeden starosta navíc dodává, že nepřímá volba starostů není o nic méně demokratická než přímá volba, protože zastupitelé mají mandát od občanů k výběru starosty už tím, že jsou součástí demokraticky zvoleného zastupitelstva.

Další otázka v této tematické části polostrukturovaného rozhovoru je opět uzavřená a snaží se zjistit postoj oslovených starostů k návrhu MV z *Analýzy zavedení přímé volby starostů*. Tento návrh počítal s neslučitelností funkce starosty a člena zastupitelstva a zároveň s převodem některých významných kompetencí na starostu (viz str. 49). Cílem otázky je proto zjistit, jak se respondenti staví k možnosti kompetenčně

posíleného starosty, který zároveň nemůže být členem zastupitelstva. Odpovědi respondentů jsou opět zpracovány v tabulce.

**Tabulka 10: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zavedení přímé volby starostů s kompetenčně posíleným starostou, který nemůže být součástí zastupitelstva**

Zavedení přímé volby starostů (starosta s většími pravomocemi stojící mimo zastupitelstvo)		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		0	0	0
NE (0)		11	1	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Nabízené odpovědi mohly nabývat opět pouze hodnot dichotomické proměnné. Operacionalizace odpovědí kopírovala již zavedený vzor. Zvolené odpovědi v tomto případě velmi jasně ukazují názor starostů, neboť všech 11 respondentů takto specifikovanou možnost zavedení přímé volby odmítá. Aby bylo patrné, co konkrétně respondentům na předložené variantě přímé volby starostů vadí, jsou níže opět uvedeny doprovodné komentáře, které starostové při volbě své odpovědi pronášeli.

Starostka č. 1 si o nabízeném modelu přímé volby starostů myslí toto: „*To je naprosto nelogický návrh. Starosta by měl být členem zastupitelstva, aby mohli rozhodovat všichni společně, není to jenom o starostovi.*“ Starosta č. 2 má na předložený návrh takovýto názor: „*Za takových okolností bych pro zavedení přímé volby starostů nebyl. Protože si myslím, že tady není dobré, aby starosta byl nějaký pán, že je určitě lepší, když zastupitelstvo jedná kolektivně. Ale říkám to z toho pohledu, že tady u nás jsou všichni nezávislí, nejsou tady žádné strany, každý kandiduje sám za sebe, takže tady je to asi trochu jiné. Když je to v těch obcích, kde jsou proti sobě třeba jen dvě sdružení, ale už tam panuje nějaká rivalita a nedomluví se, tak tam už je to horší. Tady, musím to zaklepat, se vždycky nějak domluvíme. Takže si myslím, že kolektivní rozhodování v takových těch věcech jako, co je dobré pro obec, tak si myslím, že je lepší. Protože víc lidí má různý názor, není to jen názor jednoho člověka.*“ Starostka č. 3 vyjadřuje svůj názor na navrhovaný model přímé volby starostů následující formulací: „*Takovou úpravu bych už vůbec nepodporovala. Podle mě by starosta měl být členem zastupitelstva, protože by se měl tomu zastupitelstvu zodpovídat, aby si nemohl dělat co chce a aby ho zastupitelstvo mohlo odvolat, a navíc při sporu mezi starostou a zastupitelstvem by mohlo dojít k patovým situacím.*“ Názor

starostky č. 4 na navrhovanou úpravu je pak takovýto: „*Já bych byla proti, sám úplně rozhodovat člověk nemůže, je potřeba to probrat s tím zastupitelstvem. Někjaký pravomoci mám, není jich tolik, ale pro tu naši malou obec mi to stačí. Ale i tak bych vše radši konzultovala se zastupitelstvem jako jeho součást.*“ Starosta č. 5 se pak v souvislosti s otázkou vyjadřuje podobně: „*Já bych pro to nebyl, protože by to znamenalo větší náročnost na odborné znalosti starostů. Navíc k rozhodování starosta potřebuje aparát a měl by být jeho součástí.*“ Postoj starosty č. 6 k navrhované úpravě je takovýto: „*Jelikož zastupitelstvo schvaluje všechny návrhy a podněty, tak si myslím, že by starosta členem zastupitelstva být měl. Takže se mně ten návrh nelíbí.*“ Názor starostky č. 7 na tento návrh je vyjádřen následující citací: „*Mně se ten návrh nelíbí. Starosta za dost věcí odpovídá a když by zastupitelstvo hlasovalo o něčem a starosta by nemohl hlasovat taky, tak by pak třeba odpovídal za něco, na co neměl vůbec vliv. A navíc kdyby starosta odstoupil, tak by musely být nové volby, a to je zbytečné.*“ Starostka č. 8 si o navrhované úpravě myslí následující: „*To je blbost, v žádném případě, protože tak jak jsem říkala, na malých obcích jde o prospěch pro všechny v obci.*“ A starosta č. 9 pak shrnuje svůj postoj k návrhu těmito slovy: „*To si neumím moc dobře představit, mně by se to nelíbilo, protože starosta nemůže být gubernátor. Tam musí být jasné, kdo může starostu odvolat a za jakých podmínek.*“

Z uvedených odpovědí je patrné, že starostové ve většině případů chápou postavení starostů mimo zastupitelstvo jako nesmyslné. Podle většiny názorů je pro obec klíčové kolektivní rozhodování a nemělo by dojít k posunu v rozhodování od mnoha jedinců k jednomu přímo volenému silně kompetenčně vybavenému starostovi. Starosta by měl být součástí toho kolektivu i proto, že za plno věcí odpovídá a měl by mít na hlasování zastupitelstva vliv. Taky by měl být členem zastupitelstva, aby byl zastupitelstvem lépe kontrolovatelný v případě, že by jeho pravomoci byly přece jenom větší. Jak navíc upozorňuje jedna starostka, taková úprava by obce zatěžovala organizací více voleb.

Následující otevřená otázka, která byla spíše hypotetická, se snaží zjistit, jestli starostové vidí nějaké propojení v otázce zavedení přímé volby starostů a v možnosti nalézt pomocí toho některá řešení zmíněných problémů malých obcí. Starostové byli dotazováni, zda si myslí, že by přímo volení a kompetenčně posílení starostové, kteří by mohli zůstat členy zastupitelstva, mohli vyřešit některé zmíněné problémy malých obcí, ať už z hlediska silnější pozice v jednání s ostatními orgány státní správy nebo z hlediska sinějších pravomocí při řešení otázky např. alokace financí do občanské vybavenosti aj. Starostům byla položena následující otázka: *Myslíte si, že by zavedení*

*institutu přímé volby starostů, za předpokladu, že by jim byly posíleny pravomoci a zůstali by členy zastupitelstva, mohlo pomoci vyřešit některé problémy malých obcí? Zároveň jim bylo přiblíženo v čem všem by například mohla být pozice přímo volených starostů při řešení problémů výhodnější.*

Oslovení starostové se k otázce vyjadřují opět velmi různě. Starostka č. 1 si myslí toto: *„Asi jo, myslím, že by to mělo dobrý výsledek, protože, no sice nevím, v čem by mně to konkrétně pomohlo, ale asi bych měla větší pravomoc pro řešení hodně věcí.“* Starosta č. 2 svůj názor vyjadřuje těmito slovy: *„Já si myslím, že třeba věci, co nejsou otázkou jen obce, ale mají i návaznost na kraj, takže starosta může ovlivnit i teď, pokud za tím důsledně půjde a je nějaká vůle seshora něco změnit, tak už to jde a fakt, že by byl zvolen přímou volbou, by na tom moc nezměnilo. Třeba v jednání s krajem si myslím, že je to úplně jedno.“* Starostka č. 3 na tuto otázku odpovídá tímto způsobem: *„Myslím, že by to ničemu nepomohlo.“* Odpověď starostky č. 4 pak vypadá následovně: *„Mně by to pomohlo, protože si myslím, že některé mé návrhy jsou rozumnější. S tím, že bych to konzultovala s některými orgány, s krajem nebo Ministerstvem vnitra. Nepočínala bych si jako nějaký diktátor. Ale myslím, že by se mi třeba podařilo prosadit rozumnější akce nebo věci, vzhledem k tomu, že mám nějakou zkušenost a že to dokážu zkonzultovat s někým nadřazeným, s někým, kdo má přehled nebo celostátní zkušenost, takže to bych asi uvítala.“* Názor starosty č. 5 na tuto otázku vypadá následovně: *„Já si myslím, že by to nepomohlo, protože i když budu mít i větší pravomoc, to je úplně jedno, protože, když vezmu třeba dopravní obslužnost, tak ať budu moct tohle nebo tohle, tak kde není vůle nahoře, tak s tím nic neudělám. A co se týká občanské vybavenosti, tak by to taky nepomohlo, protože i když budu mít víc pravomocí, tak když dostanu dva miliony nebo dva a půl milionu, tak se můžu stavět na hlavu, ale tu vybavenost moc nezlepším.“* Názor starosty č. 6 na danou otázku je vyjádřen těmito slovy: *„Nedokážu to odhadnout, nejsem si jist, jestli by to něco vyřešilo, to by se vidělo až asi v praxi.“* Starostka č. 7 se pak v souvislosti s danou otázkou vyjadřuje touto formulací: *„Záleží na tom, v čem by se pravomoci přímo volených starostů zvýšily a jak by se zvýšily. Těžko říct, jestli by to mělo nějaký vliv, to nevím, to nedokážu domyslet.“* Postoj starostky č. 8 k dané otázce lze vyjádřit následovně: *„Tady by hodně záleželo na povaze toho starosty, když by to byl prospěchář, tak si myslím, že by to bylo ke škodě věci, když by to byl někdo, kdo by myslel na blaho obce, pak by to bylo prospěšné. To záleží na konkrétní situaci, ale myslím si, že by to spíš nefungovalo“* Starosta č. 9 si v souvislosti s touto otázkou myslí toto: *„To je velmi složitá otázka. Já jsem se nikdy přímé volbě starosty nebránil, jako*



*říkám, ať je to soutěž taková, pakliže je členem zastupitelstva, musí tam být spolupráce s tím zastupitelstvem, musí být jasně řečeno, kdo toho starostu může odvolat a za jakých podmínek. Tak by to asi bylo možné, asi by to mohlo pomoci. Ale to je věc, na kterou bych musel absolvovat seminář, abych věděl doopravdy, jakou budu mít pravomoc, co budu muset dělat se zastupitelstvem a co budu moct dělat bez něho. Takže je to velmi složitá otázka.“* Starosta č. 10 na otázku odpovídá takto: *„Je to velmi hypotetická otázka, ale já myslím, že by to nepomohlo ničemu, těžko říct.“* A konečně názor starosty č. 11 vypadá takto: *„Já si myslím, že by to nic nevyřešilo.“*

To že je tato otázka velmi hypotetická je vidět na různosti odpovědí. Zatímco někteří respondenti se domnívají, že jako přímo voleným starostům s většími kompetencemi by se jim mohlo pomoci efektivněji řešit problémy, se kterými se jejich obce potýkají, jeden respondent namítá, že pokud má starosta snahu, může problémy řešit i bez posílených kompetencí a bez nutnosti být zvolen přímo. Jiný starosta naopak říká, že i pokud bude starosta volen přímo a pokud bude mít vyšší pravomoci, tak některé otázky prostě nevyřeší. Pak je tady skupina starostů, kteří si povahou vlivu případné přímé volby a silnějších pravomocí na možnosti řešení problémů obcí nejsou jistí. Někteří si myslí, že by úpravy při řešení problémů malých obcí mohly pomoci, jiní jsou k této možnosti skeptičtí.

K této tematické oblasti polostrukturovaného rozhovoru jsou připojeny ještě dvě otázky, které v rozhovoru původně nebyly, ale během prvního polostrukturovaného rozhovoru přirozeně vyplynuly na povrch, neboť souvisí např. jak s problémy vyplývajícími z výkonu přenesené působnosti v malých obcích, tak také často s povahou vztahů a spolupráce mezi obcemi a třeba krajskými orgány. Obě otázky tedy vychází především z problému nedostatku času a týkají se neuvolněnosti výkonu funkce starosty v malých obcích. První dotaz je uzavřený a zkoumá, zda by starostové vybraných obcí byli pro plošné zavedení uvolněného výkonu funkce starosty. Odpovědi na tento dotaz jsou sumarizovány v následující tabulce.

**Tabulka 11: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se plošného zavedení uvolněného výkonu funkce starostů**

Zavedení uvolněného výkonu funkce starosty		Absolutní četnost	Relativní četnost	Průměr
ANO (1)		3	0,27	0,27
NE (0)		8	0,73	
	CELKEM	11	1	

Zdroj: Zhotoveno autorkou na základě vlastního výzkumu

Odpovědi mohly opět nabývat pouze hodnot dichotomické proměnné. Možnost ANO byla znovu operacionalizována pomocí čísla 1 a odpověď NE měla operacionalizační ekvivalent v čísle 0. Mezi odpověďmi převažovala možnost NE, kterou zvolilo osm starostů, kdežto možnost ANO vybrali pouze tři respondenti.

K pochopení výsledků opět mohou sloužit dodatečné poznámky starostů. Starostka č. 1 si o možném plošném zavedení uvolněného výkonu funkce starostů myslí toto: *„Já bych určitě byla pro zavedení uvolněného výkonu funkce starosty, protože by mně samotné to moc pomohlo.“* Vyjádření starosty č. 2 k možnosti zavedení uvolněného výkonu funkce starosty je pak takovéto: *„Plošně bych to určitě nezaváděl, ale pokud si myslí, že to pro tu obec bude výhodnější, protože já znám obce třeba támhle na Meziříčsku, kde má obec, já nevím 200, 220 obyvatel a mají uvolněného starostu. Ale on teda nedělá jen to, on u toho třeba seče trávu, dělá takovéto technické věci, takže pro obec na druhou stranu nějaké peníze ušetří. Ale tak kdyby se to postavilo povinně, tak bych to nechtěl.“* Názor starostky č. 3 na tuto možnost je následující: *„Ano, já bych to uvítala, protože já nevím, ty peníze jsou sice omezené, ale na druhou stranu té práce je fakt hodně. A myslím si, že spousta lidí jezdí kvůli osmi tisícům, devíti tisícům někam do práce a pokud by za tady to mohli dělat uvolněného starostu, tak by se tomu mohli aspoň pořádně věnovat, já bych byla i pro.“* Starostka č. 4 vyjadřuje svůj postoj k otázce neuvolněnosti starostů malých obcí těmito slovy: *„To je docela náročné finančně, protože teď už se ty platy srovnávají, zvyšují, už je plat starosty mnohem vyšší, než byl třeba před pěti lety, a to jde o toho neuvolněného, natož u toho uvolněného, to by byla velká částka. Takže bych nebyla pro, protože na těch malých obcích, kdyby měl plat takový, jaký má nárok podle tabulek, tak by to bylo třeba správné, ale myslím, že by nemusel být dostatečně vytížený.“* Názor starosty č. 5 na uvolněnost starostů lze vyčíst z této citace: *„Já si myslím, že plošná uvolněnost by neměla být. Myslím, že toho není zas tolik, aby se tomu člověk věnoval osm hodin denně a pět dnů v týdnu.“* Starosta č. 6 si o možnosti zavedení uvolněného výkonu funkce starosty myslí toto: *„Já bych to asi nezaváděl, protože je rozdíl vykonávat funkci starosty v Brně, v nějaké části Brna a v naší obci, nebo už jenom když srovnám Velké Meziříčí a naši obec, tak je to velký rozdíl. Ta zodpovědnost a veškeré tyto záležitosti jsou prostě rozdílné.“* Postoj starostky č. 7 lze shrnout následovně: *„Ty malé obce, když by daly uvolněnému starostovi ty peníze, co mu podle vyhlášky mají dávat, tak to by byla hodně velká část rozpočtu, a to by to tu obec zruinovalo zase z druhé strany. Myslím, že povinná uvolněnost u malých obcí nemá smysl.“* Starostka č. 8 se k dané otázce vyjadřuje v tomto smyslu: *„Když by*

*to bylo financováno v takové míře, jak je to teď, že když je někdo neuvolněný, tak má nižší odměnu a když je uvolněný, tak má vyšší odměnu. A zrovna si myslím, že zrovna rozpočty to zatíží, protože je tady dost práce, ale myslím si, že na plný úvazek by musel ten člověk dělat i plno jiných činností, aby se obci vyplatil.“* Názor starosty č. 9 na uvolněný výkon funkce starosty lze shrnout takto: *„Nebyl bych pro plošné zavedení, protože v malé obci, když se uvolní starosta, tak už jí nezbydou vůbec peníze. Záleží to také na dobrovolnosti starosty, jestli si troufá, jestli chce být uvolněný nebo neuvolněný a potom i na tom, čeho je obec schopná. Tady jsou totiž takové malé územní celky, ono to má 150 obyvatel, je tam starosta nebo i míň a ten, kdyby měl být uvolněný, tak mu rozpočet bude stačit akorát na výplatu. Takže určitě bych to nenařídil.“*

Uvedené komentáře ukazují na to, že souhlas/nesouhlas s uvolněným výkonem funkce starosty souvisí s tím, jak starosta vnímá množství práce, které musí v souvislosti s funkcí starosty vykonávat. Ti respondenti, kteří se vyjadřují pro zavedení uvolněného výkonu funkce starosty, chápou množství svých povinností jako enormní, kdežto ti respondenti, kteří s plošným zavedením uvolněného výkonem funkce starosty nesouhlasí, se obávají, že ve velikostní kategorii jejich obcí by uvolněný starosta nebyl dostatečně vytížen. Navíc poukazují na fakt, že z finančního hlediska by mohlo být zavedení uvolněného výkonu funkce starosty v jejich obcích likvidační, a proto by záležitost chtěli ponechat na bázi dobrovolnosti.

Poslední otázka je otevřená a jejím cílem je poskytnout respondentovi širší prostor k zamyšlení se nad tématem neuvolněného výkonu funkce starosty v malých obcích. Celá otázka pak vypadá takto: *Co si o neuvolněnosti starostů v malých obcích konkrétně myslíte?* Starostka č. 1 se nad otázkou zamýšlí následujícím způsobem: *„Neuvolněnost je strašná v tom, že starosta stejně musí dělat všechno jako starostové obcí, kde je starosta uvolněný, ale nemá na to čas ani odborné znalosti. Uvolněný starosta může celý den sedět na obci, ale k tomu má na všechno lidi, kteří mu pomáhají s právními a jinými věcmi. Navíc často musí hlídat jako starosta nepřetržitě různé projekty, ale když chodí do práce, nemá na to čas.“* Starosta č. 2 si pak o neuvolněnosti starostů malých obcí myslí toto: *„Já nevím, jestli je to problém, asi určitě to záleží obec od obce, jak kde, protože já mám třeba výhodu, že dělám na čtyřadvacítky, takže dva dny mám volno a shodou okolností dělám ve Velkém Meziříčí, tak já tam spoustu věcí vyřídím, když jdu ráno z práce. Ale pokud někdo chodí do práce každý den a vrací se večer, tak to může být problém, taky třeba i když nemá oporu v dobrém ekonomovi a účetním.“* Starostka č. 3 se k dané otázce vyjadřuje takto: *„Když je starosta*

neuvolněný, nemá čas se tomu věnovat naplno. Vidím to třeba v jiné obci, kde je starosta uvolněný, má odpovídající plat, jak kdyby chodil do práce a celé dny tam přemýšlí kde, co zařídit, zlepšit. Takhle to člověk tak jaksí lepší. Problém může být taky se školeními a jednáními, protože když je člověk zaměstnaný, tak tam nemůže chodit. A pak ta obec má málo informací, protože ten starosta v té době je třeba v práci a nemůže odejít.“ Názor starostky č. 4 ilustruje následující formulace: „Je to časově náročné, když není starosta uvolněný, protože často jsou ty semináře třeba ve dvě nebo dopoledne. Ted' zrovna budeme mít jednání územní plán 20. v deset hodin na městském úřadě, tak musím požádat místostarostu, abych tam nejela sama, to bude důležitý, tak nevím, jestli ho uvolní. V tom to právě je. Také jsem byla zaměstnaný starosta skoro jedno celé období a jednoduché to nebylo, protože je nevráživost ze strany zaměstnavatele, protože pokud chcete někam jít a něco se dozvědět, tak je to často v pracovní době. Navíc ten neuvolněný starosta musí obsáhnout téměř všechno, co ti uvolnění a ti na to mají celý štáb lidí.“ Starosta č. 5 si o celou záležitost chápe asi takto: „Pro mě neuvolněnost třeba až zas takový problém není, protože já toho volného času mám víc než klasičtí starostové. Ale bylo by dobré, že oni by mohli mít nárok na jeden den volna, když mají úřední hodiny, aby mohli, když je úřední den na těch nadřazených institucích, aby mohli sednout a jet do Jihlavy, aby si nemusel brát v práci volno.“ Postoj starosty č. 6 k nastolené otázce lze vyjádřit následujícím výrokem: „Tak dívejte se, my jsme malá obec, já jsem se neseťkal s tím třeba v zaměstnání, že by mi řekli, nemůžeš jet nebo něco takového, ale závisí to na konkrétním zaměstnavateli. Já s tím problém nemám, nikdy se mi nestalo, že by mi vedoucí řekl ne, vždycky když jsem potřeboval odjet, tak jsem mohl. Problém je, že administrativy mně za dobu starostování přibývá.“ Starostka č. 7 se k položené otázce vyjadřuje takto: „Já myslím, že ta neuvolněnost, že to takhle funguje dobře, každý si holt musí rozmyslet jaké má zaměstnání a jestli to u toho zvládne.“ Starostka č. 8 ohledně položené otázky říká následující: „Někdy to může být problém, ale závisí to na civilním povolání. Třeba já to беру třeba ted' ze svého pohledu, já jsem půl roku zpátky byla tak časově vytížená v práci, že jsem neměla čas věnovat se tolik tomu, co bylo potřeba, jako kdybych asi byla uvolněná. Ale jsou to většinou takové návaly, chodí to ve vlnách. Ke konci roku, kdy vybíhají různé dotace, tak člověk potřebuje volné ruce a bohužel většinou se ty vlny sejdou jak v civilním povolání, tak na úřadě. Takže závisí hlavně na tom civilním povolání a na rodinném životě.“ Postoj starosty č. 9 k této otázce pak lze charakterizovat takto: „V těch hodně malých obcích zvládat třeba tu administrativní

*zátěž je strašně složitá, ten starosta to většinou nemůže zvládnout, já bych to nechtěl dělat a lepit nějak sám, to řeknu na rovinu. Někde to funguje s hodně velkou těžkostí.“* Názor starosty č. 10 na neuvolněnost výkonu funkce starosty je následující: *„Tak samozřejmě může to být problém, ale je tam plno faktorů, které to ovlivňují, závisí to na konkrétní obci.“* Starosta č. 11 se k otázce vyjadřuje pomocí této citace: *„Uvolnění starostů v malých obcích je hlavně finanční problém. Na financování patů by se musel podílet stát nebo kraj.“*

Uvedené odpovědi na otázku dokazují, že pohled na neuvolněnost starostů v malých obcích je mezi respondenty různorodý a závisí často na jejich osobních zkušenostech. To je překvapivé i vzhledem k tomu, že agenda uvolněných i neuvolněných starostů je v podstatě stejná. Většina starostů, uvádí, že míra problematičnosti neuvolněného výkonu funkce starosty v malých obcích se liší případ od případu a nejčastěji se odvíjí od pracovní situace daného starosty. Převážná část respondentů se domnívá, že při časově náročném zaměstnání starosty může být neuvolněnost starosty v malé obci skutečně problematická. Někteří starostové tuto domněnku pak potvrzují pomocí vlastních zkušeností. Problémem neuvolněných starostů, kteří mají časově náročné povolání, pak podle respondentů může být především nemožnost účastnit se nejrůznějších setkání s představiteli ostatních orgánů státní správy nebo některých školení. Tyto akce se totiž podle výpovědí některých dotazovaných starostů často kryjí s běžnou pracovní dobou většiny zaměstnanců, což při neochotě zaměstnavatele uvolnit starostu ze zaměstnání kvůli účasti na těchto schůzkách může vést k neinformovanosti starostů a jejich izolaci od dění ve státní správě. Dalším zásadním problémem, který může při neuvolněnosti starostů nastat, je zahlcení respondentů odborně složitou administrativou spojenou s vedením obce. Tuto zahlcenost podle mnohých respondentů pociťují všichni starostové, ale na neuvolněné starosty malých obcí dopadá často velice tvrdě, protože tito starostové musejí tuto administrativu řešit ve svém osobním volnu a většinou bez pomoci funkčního podpůrného administrativního aparátu.

## Závěr

Tato diplomová práce se na svých stránkách zabývala dvěma důležitými tématy. Prvním tématem práce byla identifikace zásadních problémů malých obcí. Toto téma lze popsat jako interdisciplinární téma, neboť se jím zabývá jak právní věda, tak politologie a sociologie. Zásadní problémy malých obcí autorka identifikovala pomocí odborné literatury a podstata těchto problémů byla popsána v první a druhé kapitole. První kapitola se zabývala základní definiční charakteristikou obcí a postavením českých obcí v systému veřejné správy. Klíčová část kapitoly se pak zabývala problémy, které mají české obce s výkonem veřejné správy v tzv. smíšeném systému veřejné správy, který je využíván v ČR. V tomto systému jsou obce kromě výkonu samosprávy pověřeny v určitých oblastech také výkonem státní správy. Tento způsob výkonu státní správy obcemi se odborně nazývá výkon státní správy v přenesené působnosti, a to proto, že je výkon státní správy na obce v podstatě formálně přenesen ostatními orgány státní správy. Konkrétně se pak první kapitola věnovala právě problémům, které malým obcím vyvstávají s ohledem na výkon této přenesené působnosti. V závěru kapitoly pak byla krátce charakterizována problematika výkonu funkce uvolněného starosty, která může mít na problém s výkonem státní správy v přenesené působnosti značný vliv. Druhá kapitola se zabývala dalšími vybranými problémy malých obcí, přičemž důraz byl kladen především na ty problémy, které byly v literatuře opakovaně zmiňovány a které byly hodnoceny jako obzvláště závažné. Mezi tyto problémy bylo zařazeno nedostatečné financování malých obcí. Tyto obce jsou kvůli malému počtu svých obyvatel často rozpočtově znevýhodněny zákonem o RUD. Problémem zde je především to, že právě počet obyvatel obce jedním z klíčových kritérií pro určení finanční částky plynoucí do rozpočtů obcí. Dalším teoreticky identifikovaným problémem byla nedostatečná občanská vybavenost malých obcí. V malých obcích totiž často chybí zásadní prvky občanského vybavení z důvodu malého počtu uživatelů těchto prvků nebo z důvodu finanční nevýhodnosti udržování prvků občanské vybavenosti. Posledním závažným teoreticky popsáním a identifikovaným problémem malých obcí byla nedostatečná dopravní obslužnost. Frekventovanost spojů veřejné dopravy je v malých a obtížně dostupných obcích totiž často kvůli jejich finanční nerentabiliti velmi nízká, což mnohým občanům těchto

obcí může komplikovat nejen dojíždění do zaměstnání, ale i dostupnost chybějících prvků občanského vybavení.

Druhým zásadním tématem popsaným v práci byla možnost zavedení přímé volby starostů. Tomuto tématu se podrobně teoreticky věnovala třetí kapitola práce. V té byl nejprve popsán aktuální způsob volby starostů v ČR a postavení a pravomoci starostů českých obcí. Poté se kapitola zabývala obecnými důvody a předpoklady pro rozmach zavádění přímé volby starostů ve světě. Nakonec byla v kapitole podrobněji popsána česká právní a politologická debata nad možností zavedení přímé volby starostů a názory starostů na možné zavedení této demokratické inovace. Průběh debaty ukázal, že je otázka možnosti zavedení přímé volby starostů nesmírně komplexní a že nejde jen změnu mechanismu volby starostů, ale že se k celé záležitosti váží nutné změny související s postavením starostů vůči ostatním orgánům obcí a také případné změny kompetencí. Z popisu debaty dále vyplynulo, že pohled na prospěšnost možné změny rozděluje jak nejrůznější experty, tak politické strany a konečně i samotné starosty. Zatímco někteří by zavedení přímé volby starostů přivítali jako prostředek pro zlepšení politického života v obcích, jiní upozorňují na možná rizika související s případným zavedením přímé volby starostů a nepovažují tento krok za nezbytný pro vylepšení české lokální politiky.

Vzhledem k tomu, že se tato diplomová práce zabývala výše uvedenými dvěma hlavními tématy, byly cíle práce stanoveny také dva. Prvním cílem bylo zjistit, které z popsaných problémů skutečně reálně trápí starosty obcí, které jsou předmětem výzkumu této diplomové práce. Druhý cíl se pak zaměřil na zjištění postojů starostů zkoumaných obcí k možnosti zavedení přímé volby starostů. K naplnění cílů diplomové práce byly hned v úvodu nastoleny dvě výzkumné otázky. První výzkumná otázka zněla následovně: *Jak vnímají oslovení starostové vybrané problémy malých obcí?* Druhá výzkumná otázka pak byla charakterizována takto: *Jaký je postoj oslovených starostů k možnosti zavedení přímé volby starostů?*

Autorka diplomové práce si k zodpovězení výzkumných otázek zvolila metodu polostrukturovaných rozhovorů se starosty zkoumaných obcí. Tento metodologický nástroj umožnil kombinovat výhody strukturovaných uzavřených kvantitativně zpracovatelných otázek a otevřených otázek, které mohou poskytnout podrobnější vysvětlení získaných odpovědí. Autorka se pokusila uskutečnit rozhovory se 14 starosty obcí spadajícími pod správní obvod města Velká Bíteš – obce s pověřeným obecním

úřadem. Všechny zkoumané obce se pak nacházejí v Kraji Vysočina – domovském kraji autorky.

Rozhovory byly uskutečněny v průběhu měsíců března a dubna 2017 nakonec pouze s 11 respondenty. Deset rozhovorů proběhlo na základě osobního setkání a jeden rozhovor byl vyplněn pomocí e-mailu. Přes autorčiny snahy se rozhovory se zbývajících starosty nepovedlo uskutečnit. Scénář polostrukturovaného rozhovoru byl rozdělen do tří tematických částí, které se kryly s teoreticky vymezenými tématy. Jednalo se o tyto tematické části: *Veřejná správa, specifické problémy malých obcí a přímá volba starostů*. Ve scénáři bylo uvedeno devět uzavřených otázek a osm otevřených otázek. Získané odpovědi byly ve čtvrté kapitole analyzovány a závěry analýzy autorka použila ke zodpovězení obou výzkumných otázek.

Níže jsou uvedené výsledky analýzy polostrukturovaných rozhovorů. V rámci tematického okruhu *Veřejná správa* respondenti odpovídali na otázku: *Byl(a) byste pro zrušení výkonu přenesené působnosti ve vaší obci?* Pouze dva respondenti byli pro zrušení výkonu přenesené působnosti. Sedm starostů bylo proti zrušení výkonu přenesené působnosti v jejich obcích a dva starostové zvolili odpověď NEVÍM. Přestože se jednalo o uzavřenou otázku, mnoho starostů volbu své odpovědi ještě okomentovalo, což pomohlo pochopit význam výsledků. Ti starostové, kteří byli pro zrušení výkonu přenesené působnosti, jako důvod uvedli zbytečnost a odbornou náročnost agendy výkonu přenesené působnosti. Ti respondenti, kteří nebyli pro zrušení výkonu přenesené působnosti, jako důvod nejčastěji uváděli, že na výkon přenesené působnosti mají dostatek času a že ty základní úkony technicky i jinak zvládají. Respondenti, kteří vybrali odpověď NEVÍM, pak byli pro zrušení pouze některých úkonů výkonu přenesené působnosti, a to těch odborně a časově nejnáročnějších. Druhá otázka tohoto tematického okruhu respondentům identifikovala nejčastější problémy malých obcí s výkonem přenesené působnosti a následně byli respondenti požádáni, aby vybrali z předložených možností dva problémy, se kterými se oni sami nejvíce potýkají. Šest respondentů zvolilo možnost *náročnost poskytování požadovaných informací ostatním orgánům státní správy z důvodů nepřehlednosti požadovaných formulářů nebo nedostatku času* a možnost *odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti*. Dva starostové vybrali pouze možnost *odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti*, dva starostové neměli s výkonem přenesené působnosti žádný problém a jeden starosta zvolil možnost *administrativní a časová náročnost řešení přestupků* v kombinaci s možností



*nedostatečné množství peněz na financování výkonu přenesené působnosti.* To znamená, že přestože starostové ve většině případů nechtěli výkon přenesené působnosti rušit, mají s některými úkony z něj vyplývajícími problém. Nejčastěji pak starosty zatěžují úkony časově a expertně náročné, tedy nutnost poskytovat informace ostatním orgánům státní správy a odbornost příslušných dokumentů. Třetí otázka z této tematické oblasti se snažila zjistit, jestli obce využívají možnosti zjednodušit si výkon přenesené působnosti pomocí přenosu některých povinností výkonu přenesené působnosti na obec s pověřeným obecním úřadem nebo obec s rozšířenou působností – tedy obce II. a III. typu prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. Dále otázka zkoumala, jestli se obce při problémech s výkonem přenesené působnosti na obce II. a III. typu obrací a jestli jsou orgány obcí II. a III. typu ochotné těmto malým obcím pomoci. Z výsledků vyplynulo, že všechny obce využívají možnost uzavření veřejnoprávních smluv nejčastěji v oblasti přestupkového řízení a evidence obyvatel. Dva starostové pak nebyli spokojeni se způsobem řešení přestupkového řízení Velkou Bíteší z důvodu finanční nákladnosti a nepřehlednosti přestupkových řízení. Starostové se pak při problémech s výkonem přenesené působnosti obraceli jak na obec s pověřeným obecním úřadem (Velká Bíteš), tak na obec s rozšířenou působností (Velké Meziříčí). Dva starostové pak nejčastěji konzultují problémy s MV. Starostové hodnotili ochotu orgánů Velké Bíteše a Velkého Meziříčí pomoci vesměs pozitivně. Jedna starostka si stěžovala na neochotu orgánů obou obcí pomoci s výkonem sociálně právní ochrany dětí, což je úkon přenesené působnosti, který je administrativně poměrně náročný a v malých obcích se vyskytuje sporadicky. Zde byly podle autorky diplomové práce odpovědi respondentů nejčastěji ovlivněny povahou vztahu respondentů s úředníky obou obcí vyššího řádu.

První otázka v tematické oblasti *Specifické problémy malých obcí* se týkala celkové spokojenosti starostů obcí s financováním obcí prostřednictvím RUD a byla položena následovně: *Jak jste vy osobně spokojen(a) s financováním vaší obce skrze rozpočtové určení daní?* Nejvíce starostů, tedy šest, odpovědělo, že jsou s financováním svých obcí skrze RUD spíše spokojeni. Spíše nespokojeni s financováním svých obcí byli tři starostové. Absolutní spokojenost vyjádřil pouze jeden respondent a absolutní nespokojenost rovněž jeden starosta. Z toho vyplynulo, že většina starostů byla v rámci možností s financováním svých obcí skrze RUD víceméně spokojena. Rovněž to může značit to, že minimálně z pohledu některých malých obcí se pomocí posledních reforem RUD podařilo snížit nerovnosti ve financování obcí. Další otázka z tohoto tematického celku se zajímala o to, zda starostové zkoumaných obcí evidují některé položky nebo

projekty, které kvůli nedostatku finančních prostředků nemohou zaplatit. Šest starostů uvedlo, že v jejich obci takové položky existují a pět starostů naopak žádné takové projekty neevidovalo. To skutečně není nijak významný rozdíl a sama tato otázka nic moc o povaze finanční situace obcí nenapověděla. Když však byli starostové, kteří na tuto otázku odpověděli kladně, požádáni, aby tyto položky/projekty specifikovali, vyplynuly z toho zajímavé závěry. Podle těch dělají starostům největší potíže nákup nemovitého majetku (pozemků) a opravy nemovitého majetku obcí a infrastruktury, což jsou z hlediska objemu potřebných financí většinou velmi náročné projekty. Starostové nedostatek financí v těchto oblastech řešili buď půjčkami nebo dotacemi, avšak u půjček se obce vystavují ohromnému finančnímu riziku a u dotací je zase v nejvíce případech problematické na dotaci dosáhnout buď proto, že ze strany odpovědných orgánů není ochota dotaci poskytnout, nebo kvůli příliš velké finanční spoluúčasti obcí na dotacích. Další otázka z tohoto tematického celku se zabývala problémem občanské vybavenosti malých obcí a její podoba byla následující: *Považujete míru občanské vybavenosti vaší obce za dostatečnou?* Z odpovědí vyplynulo, že devět respondentů bylo s mírou občanské vybavenosti svých obcí spokojeno a dva starostové byli nespokojeni. Výsledky tak ukázaly jasnou převahu spokojenosti starostů s existujícím stavem občanské vybavenosti v jejich obcích, a to i přesto, že občanská vybavenost v jednotlivých obcích se velmi lišila. Spokojenost starostů tak vycházela ze subjektivního hodnocení situace jednotlivými starosty. Příkladem pak může být to, že zatímco starostové dvou obcí považovali za problematickou absenci obchodu ve svých obcích, starostka jiné obce, ve které obchod také nebyl, vyjádřila s občanskou vybaveností spokojenost, neboť obec podle ní měla příliš málo obyvatel na to, aby byl obchod dostatečně využíván. Těm starostům, kteří byli s mírou občanské vybavenosti ve svých obcích spokojeni, pak byla položena otázka ohledně toho, jak se jim daří občanské vybavení v obci udržovat a zda s tím mají nějaké problémy. Většina starostů uvedla, že nemá nijak velké problémy úroveň občanské vybavenosti ve svých obcích udržovat, i když vše samozřejmě závisí na financích a rozumném plánování veškerých souvisejících klíčových záležitostí. Ti starostové, kteří uvedli, že nejsou spokojeni s úrovní občanské vybavenosti ve svých obcích, byli dotázáni na to, který prvek občanského vybavení jim v jejich obcích nejvíc chybí. V obou dotčených případech pak jako nejdůležitější prvek vyvstal obchod nejen coby prostor, kde si imobilní a staří občané mohou nakoupit, ale také jako místo pro společné setkávání občanů. Další tři otázky z tematického celku *Specifické problémy malých obcí* se týkaly nedostatečné

dopravní obslužnosti malých obcí. První otázka byla starostům podána následovně: *Považujete dopravní obslužnost vaší obce za dostačující?* Odpovědi starostů pak byly takovéto. Většina starostů, tedy osm z nich, bylo s dopravní obslužností ve své obci nespokojeno. Spokojenost vyjádřili pouze tři respondenti. Starostové byli nejčastěji s dopravní obslužností nespokojeni kvůli malé frekventovanosti spojů, kvůli jejich špatné návaznosti a také kvůli nevyhovujícím časovým rozvrhům linek, kdy je problém s dostupností obcí především večer. Jak starostové spokojeni, tak starostové nespokojeni pak upozorňovali na nedostatečné využívání veřejné dopravy ze strany občanů. Nutno také poznamenat, že míra spokojenosti starostů s dopravní obslužností se odvíjela také od polohy jednotlivých obcí. Další otázka se starostů dotazovala na míru spokojenosti se spoluprací obcí a kraje při plánování základní dopravní obslužnosti kraje, protože právě tuto základní dopravní obslužnost v obcích mají ze zákona na starosti kraje. V odpovědích na tuto otázku se obce rozcházely. Někteří starostové poznamenávali, že jsou s úrovní spolupráce s krajem v této oblasti spokojeni a že pokud je to možné, tak kraj velmi ochotně obce vyslechne a vyhoví jejich potřebám. Druhá skupina obcí naopak nepozoruje takřka žádnou spolupráci mezi svou obcí a krajem a poznamenává, že kraj jejich obce pouze každoročně seznámí s plánem dopravní obslužnosti a pošle jim k podpisu smlouvu. Tyto obce rovněž nemají pocit, že by podobu dopravní obslužnosti v kraji mohly jakkoli ovlivnit. Podle autorky práce rozdílnost mezi odpověďmi jednotlivých starostů vycházela především z kvality subjektivních vztahů starostů s představiteli kraje. A konečně poslední otázka v tomto tematickém bloku se starostů ptala na jejich názor ohledně možnosti nástroje IDS. Naprostá většina starostů byla přesvědčena o prospěšnosti IDS, coby nástroje na zlepšení dopravní obslužnosti, kdy na systému IDS oceňovali především jeho jednoduchost a důležitost pro zlepšení návaznosti spojů. Zároveň však respondenti vyjadřovali obavy z praktického fungování IDS Kraje Vysočina ve svém regionu, tedy regionu hraničícím s Jihomoravským krajem a vyjadřovali potřebu nutnosti provázat IDS obou krajů.

Ve třetím tematickém bloku *Přímá volba starostů* respondenti odpověděli na následující otázky. První otázka byla takováto: *Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů?* Sedm respondentů bylo proti možnosti zavedení přímé volby starostů a čtyři starostové pak byli pro zavedení přímé volby starostů. Většina respondentů, která byla proti možnosti zavedení přímé volby starostů, to zdůvodňovala nejčastěji tím, že zastupitelstvo je dostatečně kompetentní na to, aby posoudilo, kdo by se měl stát

starostou a také tím, že u přímé volby by se starostou obce nemusel stát kandidát, který by se na danou pozici hodil. Ti, kteří možnost zavedení přímé volby starostů uvítali, argumentovali nejčastěji tím, že v jejich obcích už to tak stejně víceméně probíhá a že se navíc jedná o skutečně čistě demokratický postup. V následující otázce byli starostové dotázáni na to, jestli by byli pro zavedení přímé volby starostů v případě, že by starostům byly výrazně posíleny pravomoci, ale současně by nemohli být členy zastupitelstva. Tuto variantu pak starostové jednohlasně odmítli. Zdůvodnili to většinou tím, že starosta by podle nich neměl mít výrazně posílené pravomoci, aby se nemohl chovat nijak autokraticky. Podle respondentů by pak starosta rozhodně měl být členem zastupitelstva jednak proto, aby ho zastupitelstvo mohlo kontrolovat a jednak proto, že na zásadním směřování obce by se měli podílet všichni zvolení členové obce. Další otázka byla spíše hypotetická a snažila se zjistit, jestli se respondenti domnívají, že by přímo volený starosta se silnějšími kompetencemi, který by ze zákona byl členem zastupitelstva, mohl nějak účinněji řešit problémy obce ať už třeba silnější pozicí při jednání s krajskými orgány nebo většími pravomocemi při rozhodování o záležitostech v obci. Na tuto otázku se respondentům hodně těžko odpovídalo a jejich názory se lišily. Většina starostů si myslela, že by taková úprava nic moc nevyřešila, protože třeba v jednání s krajem by starosta stejně na silnější pozici nemohl spoléhat. Někteří starostové si pak myslí, že by to pomohlo řešit problémy malých obcí, protože by oni v takovém případě mohli prosadit pro obec třeba mnoho užitečnějších plánů, protože mají praxi v řešení těch problémů. A nakonec někteří starostové tvrdili, že to, zda by přímo volení kompetenčně silnější starostové lépe řešili problémy malých obcí, by záleželo na konkrétním kompetenčním vymezení starostů. Poslední dvě otázky, které byly k této části polostrukturovaného rozhovoru přiřazeny až během prvního rozhovoru se týkají velmi důležité otázky uvolněného výkonu funkce starosty. První otázka zněla následovně: *Byl(a) byste plošně zavedení uvolněného výkonu funkce starosty v malých obcích?* Z odpovědí respondentů vyplynulo, že osm starostů by bylo proti plošnému zavedení uvolněného výkonu funkce starosty a tři starostové by takovou změnu uvítali. Většina, tedy ti, co byli proti, pak své rozhodnutí zdůvodnili tím, že si nejsou jisti, že by byl uvolněný starosta v malých obcích dostatečně vytížen a že by takováto úprava mohla znamenat velkou zátěž pro rozpočty obcí. Druhá otázka dala starostům prostor hlouběji se zamyslet nad problematikou neuvolněnosti výkonu funkce starosty v malých obcích. Většina starostů pak uvedla, že to, zda je neuvolněnost starosty v malých obcích problém závisí případ od případu a je to ovlivněno povahou povolání daných starostů

a případnou existenci nebo absencí podpůrného administrativního aparátu. Autorka se domnívá, že uvedené odpovědi a jejich analýza dostatečně ilustrují postoj starostů zkoumaných obcí k otázce problémů malých obcí a tématu přímé volby starostů. Při celkovém shrnutí výsledků výzkumu lze říci, že přestože z uzavřených otázek vyplývá, že starostové zkoumaného vzorku obcí vykazují některé podobné postoje v obou sledovaných tématech, samotná motivace těchto postojů se mezi starosty většinou různí a závisí nejen na osobnosti a zkušenostech konkrétních starostů, ale také na specifické situaci jednotlivých obcí, co se týká finančních zdrojů obcí a jejich občanské vybavenosti a dopravní obslužnosti.

Autorka za zásadní nedostatky práce považuje nemožnost kontaktovat všechny starosty správního obvodu Velké Bíteše a tím nekompletnost analýzy. Poměrně velké problémy měla autorka rovněž s uskutečněním většiny rozhovorů z důvodu časté časové kolize mezi rozvrhy starostů obcí a rozvrhem autorky.

Autorka této práce se domnívá, že většina z v úvodu popsané literatury byla pro vytvoření diplomové práce velmi přínosná, i když je třeba přiznat, že některé zdroje možná nedokázaly tak dobře pomoci k dostatečnému propojení teoretické a výzkumné části práce. Autorka velkou měrou využila kromě již v úvodu zmíněných zdrojů také mnoho další literatury. Za obzvláště prospěšný zdroj považuje například i článek *Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy /1* z roku 2011, ve kterém právník Jaroslav Kupka velmi logicky a v podstatě i laicky vysvětluje, v čem vidí problematičnost využívání smíšeného modelu veřejné správy v ČR. K účelům vykreslení specifčnosti české sídelní struktury autorce velmi posloužila také kapitola *Territorial Choice: Rescaling Governance in European States* autorů Haralda Baldersheima a Lawrence E. Rose z jimi editovaného sborníku *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders* (2010). V této kapitole totiž autoři zasadili českou sídelní strukturu do celoevropského kontextu, čímž zdůraznili její výlučnost v mezinárodním měřítku. K pochopení toho, co všechno lze řadit mezi prvky občanské vybavenosti, a k pochopení souvislosti mezi velikostí obce a bohatostí její občanské vybavenosti pomohl článek Pavlíny Maříkové *Malé obce – sociologický pohled. (Vymezení malých obcí a jejich charakteristika)* z roku 2005 a kapitola Pavlíny Maříkové, Gabriely Pavlíkové, Lenky Chmelové, Ireny Herové a Lucie Kocmánkové *Charakteristika obcí*, která je součástí sborníku *Český venkov 2003. Situace před vstupem do EU* (2003) editovaného Věrou Majerovou. Velmi významným zdrojem k pochopení komplexnosti problematiky možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR

pak byl jak článek Petra Jüptnera *Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou* (2013), tak také expertní dokument MV *Analyza zavedení přímé volby starostů* z roku 2011. Autorka se domnívá, že jí zvolená literatura velmi dobře pomohla identifikovat obě témata diplomové práce.

Uvedená témata by bylo v dalších výzkumech možné charakterizovat také na základě rozhovorů s občany zkoumaných obcí, čímž by se mohlo dojít k porovnání pohledů starostů a občanů obcí na daná témata. Výzkum by rovněž při čistém využití kvantitativních dotazníků bylo možné využít v celém obvodu Velkého Meziříčí jako obce s rozšířenou působností. Autorka se domnívá, že jí provedený výzkum umožnil uspokojivě zodpovědět obě výzkumné otázky, a proto považuje cíl své práce za splněný.

## **Prameny a literatura**

Bagarová Grzywa, Martina. 2000. „Otazníky kolem postavení starosty“ *Moderní obec*, 25. 2. 2000 (online). Dostupné z: <http://moderniobec.cz/otazniky-kolem-postaveni-starosty/> (22. 4. 2017)

Baldersheim, Harald, Lawrence E., Rose. 2010. „Territorial Choice: Rescaling Governance in European States.“ Pp. 1–20 in Harald Baldersheim, Lawrence E. Rose (eds.). *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan.

Balík, Stanislav. 2009. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada.

Bínek, Jan, Václav, Toušek, Iva, Galvasová, Antonín, Věžník, Josef, Kunc, Daniel, Seidenglanz, Dušan, Halásek, Stanislav, Řehák. 2007. *Venkovský prostor a jeho oživení*. Brno: Georgetown.

Bínek, Jan, Iva, Galvasová, Stanislav, Kadečka. 2008. „Malé obce a výkon přenesené působnosti.“ *Deník veřejné správy*, 2. 5. 2008 (online). Dostupné z: [http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6316968&ht=mal%E9+obce+a+v%FDkon+p%F8en%F9sbnosti\\_](http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6316968&ht=mal%E9+obce+a+v%FDkon+p%F8en%F9sbnosti_)(8. 3. 2017)

Bínek, Jan, Hana, Svobodová, Jan, Holeček, Alena, Příbylíková, Kateřina, Chabičovská, Iva, Galvasová. 2010a. *Synergie ve venkovském prostoru. Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí*. Brno: GaREP, spol. s. r. o. (Online, PDF). Dostupné z: [http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2013/03/Synergie\\_Pristupy.pdf](http://www.garep.cz/wp-content/uploads/2013/03/Synergie_Pristupy.pdf) (25. 3. 2017)

Bínek, Jan, Hana, Svobodová, Kateřina, Chabičovská, Jan, Holeček, Iva, Galvasová. 2010b. *Rozvojové možnosti obcí*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. (Online, PDF). Dostupné z: [https://www.mmr.cz/getmedia/5a2e3c9c-0a0e-4737-a66e-a67424bc24c6/Brozura-Rozvoje-moznosti-obci-MMR\\_Brozura.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/5a2e3c9c-0a0e-4737-a66e-a67424bc24c6/Brozura-Rozvoje-moznosti-obci-MMR_Brozura.pdf) (27. 3. 2017)

- Blechová, Veronika. 2016. *Přímá volba starostů v České republice. Analýza situace v malých obcích*. Diplomová práce. Olomouc: Univerzita Palackého. (Online, PDF). Dostupné z: [https://theses.cz/id/mf6ebs/DIPLOMOV\\_PRCE\\_VERONIKA\\_BLECHOV.pdf](https://theses.cz/id/mf6ebs/DIPLOMOV_PRCE_VERONIKA_BLECHOV.pdf) (24. 4. 2017)
- Bošтік, Radek. 2016. „Rozpočtové určení daní–boj který nekončí“ *LIDOVKY.cz*, 4. 2. 2016 (online). Dostupné z: [http://www.lidovky.cz/horni-ujezd-rozpocet-dane-starostove-d8n-/nazory.aspx?c=A160201\\_150933\\_ln\\_nazory\\_jhe&galerie](http://www.lidovky.cz/horni-ujezd-rozpocet-dane-starostove-d8n-/nazory.aspx?c=A160201_150933_ln_nazory_jhe&galerie) (20. 3. 2017)
- Bubeníček, Václav. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*. Disertační práce. Praha: Česká zemědělská univerzita.
- Bukáček, Miloš. 2011. „Geologie a geomorfologie kraje Vysočina.“ (Online). Dostupné z: <http://gynome.nmm.cz/gisvysociny/index.php?ln=cz&id=19&cat=a&typ=menu> (7. 5. 2017)
- Caufield, Janice, Helge, O. Larsen. 2002. „Introduction.“ Pp. 9–23 in Janice Caufield, Helge O. Larsen (eds.). *Local Government at the Millenium*. Wiesbaden: Springer Fachmedien
- Císařová, Eliška, Jan, Pavel. 2008. *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu*. Praha: Transparency International.
- Černý, Ivan, Jaroslava, Kypetová, Kamil, Souček. „Finance a rozpočet“ (online, PDF). Dostupné z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/6247f517-db36-41ff-bb22-4d1d28ad65b6.pdf> (20. 3. 2017)
- Český statistický úřad. 2007. „Malý lexikon obcí ČR–2007.“ (Online). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-cr-2007-4tr8si4n87> (7. 6. 2017)
- Český statistický úřad. 2009. „Postavení venkova v Olomouckém kraji–N.“ (Online, PDF). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/postaveni-venkova-v-olomouckem-kraji-n-ke0oaaarf4> (9. 6. 2017)



Český statistický úřad. 2015. „Malý lexikon obcí České republiky–2015.“ (Online). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2015> (17. 3. 2017)

Český statistický úřad. 2016a. „Malý lexikon obcí České republiky–2016.“ (Online). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2016> (17. 3. 2017)

Český statistický úřad. 2016b. „Počet obyvatel v obcích – k 1. 1. 2016.“ (Online). Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich> (6. 5. 2017)

ČT24. 2014. „Přímá volba starostů na vládě neprošla, přesto ji dostanou na stůl poslanci“ *ceskatelevize.cz*, 22. 9. 2014 (online). Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1016803-prima-volba-starostu-na-vlade-neprosla-presto-ji-dostanou-na-stul-poslanci> (25. 4. 2017)

ČT24. 2015. „'Populistická a nedomyšlená,' odmítli poslanci přímou volbu starostů“ *ceskatelevize.cz*, 11. 2. 2015 (online). Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1502332-populisticka-a-nedomyslana-odmitli-poslanci-primou-volbu-starostu> (25. 4. 2017)

ČT24. 2016. „Obecní kasy plní hlavně daně a starostové za ně tvrdě bojují. Kdysi kvůli nim i demonstrovali“ *ceskatelevize.cz*, 31. 3. 2016 (online). Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/1741279-obecni-kasy-plni-hlavne-dane-a-starostove-za-ne-tvrde-bojuji-kdysi-kvuli-nim-i> (20. 3. 2017)

ČTK. 2014a. „Úsvit chce přímou volbu starostů, podal ústavní novelu“ *Aktuálně.cz*, 5. 9. 2014 (online). Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/usvit-chce-primou-volbu-starostu-podal-ustavni-novelu/r~ddbf3c3634f811e4bce90025900fea04/> (25. 4. 2017)

ČTK. 2014b. „Vláda nepodpořila návrh hnutí Úsvit na přímou volbu starostů“ *Aktuálně.cz*, 8. 10. 2014 (online). Dostupné z:

<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/politika/vlada-nepodporila-navrh-hnuti-usvit-na-primou-volbu-starostu/r~99e914aa4ecf11e4bb7b0025900fea04/> (26. 4. 2017)

GaREP. 2007. *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím. Závěrečná zpráva.* (Online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/identifikace-kompetenci-zatezujicich-vykon-verejne-spravy-se-zvlastnim-prihlednutim-k-malym-obcim-1-etapa.aspx> (7. 3. 2017)

Hampl, Martin, Jan Müller. 1998. „Jsou obce v České republice příliš malé?“ *Geografie – sborník České geografické společnosti* 103 (1): 1–12. (Online, PDF). Dostupné z: [http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/downloads/2014/03/1998\\_103\\_1\\_Hampl\\_Muller\\_Jsouobcevceskerepubliceprilismale.pdf](http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/downloads/2014/03/1998_103_1_Hampl_Muller_Jsouobcevceskerepubliceprilismale.pdf) (17. 3. 2017)

Hamplová Zwyrtek, Jana. 2009. „Právní postavení starosty jako orgánu obce“ *Advokátní kancelář pro veřejnou správu a veřejné právo* (online). Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce> (23. 4. 2017)

Heřmanov. „Historie.“ (Online). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/index.php?p=historie> (11. 5. 2017)

Hornek, Jakub. 2014. *Politické dopady zadlužování malých obcí v ČR.* Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. (Online, PDF). Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/123648/> (19. 3.2017)

Hrůza, Luděk. 2015. „Vesnici roku 2015 Kraje Vysočina je Martínkov“ *Kraj Vysočina*, 27. 5. 2015 (online). Dostupné z: <https://www.kr-vysocina.cz/vesnici-roku-2015-kraje-vysocina-je-martinkov/d-4066512> (10. 5. 2017)

Hrůza, Luděk. 2016. „Vesnici roku Kraje Vysočina je Lípa“ *Kraj Vysočina*, 30. 5. 2016 (online). Dostupné z: [http://www.kr-vysocina.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id\\_org=450008&id=4074170](http://www.kr-vysocina.cz/vismo5/dokumenty2.asp?id_org=450008&id=4074170) (10. 5. 2017)

Hupák, Zbyněk. 2006. „Dopravní legislativa. Stručný přehled základních pojmů“ *ČSAD autobusy Plzeň a. s.* (online). Dostupné z: [http://www.csadplzen.cz/?ob=legislativa&ls1=menu\\_zajimavosti](http://www.csadplzen.cz/?ob=legislativa&ls1=menu_zajimavosti) (26. 3. 2017)

Illner, Michal. 2006. „Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie.“ Pp. 15–26 in Zdenka Vajdová (ed.). *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky.

Illner, Michal. 2010. „Top–Down or Bottom–Up? Coping with Territorial Fragmentation in the Czech Republic.“ Pp. 214–233 in Harald Baldersheim, Lawrence E. Rose (eds.). *Territorial Choice The Politics of Boundaries and Borders*. New York: Palgrave Macmillan.

Jüptner, Petr. 2013. „Přímá volba starostů: evropské zkušenosti a český model se slovenskou předlohou“ *Deník veřejné správy*, 28. 1. 2013 (online). Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6577259> (23. 4. 2017)

Kadečka, Stanislav. 2003. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck.

Kadečka, Stanislav, Petr, Průcha. 2008. *Správní právo–obecná část*. Brno: Masarykova univerzita.

Kadeřábková, Jaroslava, Zuzana, Khendriche Trhlínová. 2008. *Region a regionální vědy (Vybrané sociální, kulturní a environmentální aspekty)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní

Klusáček, Petr. 2008. „Problematika malých obcí v České republice s ohledem na chod a efektivitu správy.“ Pp. 30–37 in R. Blaheta, A. Kolcun, K. Kirchner, E. Dudková, J. Starý, J. Vávrová (eds.). *Ph.D. WORKSHOP 2008 PROCEEDINGS. Ostrava, November 19–20, 2008*. Ostrava: Institute of Geonics AS CR. (Online, PDF). Dostupné z:

<https://webarchiv.lib.cas.cz/webarchiv/en/20120303014525/http://www.ugn.cas.cz/events/2008/phdw/wd-proceedings.pdf#page=32> (5. 6. 2017)

Kopecný, Josef. 2015. „Politici 'čarovali' s daněmi pro obce. Sedm stovek z nich prodělá“ *iDNES.cz*, 16. 12. 2015 (online). Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/politici-carovali-s-danemi-pro-obce-sedm-stovek-z-nich-prodela-pua-domaci.aspx?c=A151216\\_102140\\_domaci\\_kop](http://zpravy.idnes.cz/politici-carovali-s-danemi-pro-obce-sedm-stovek-z-nich-prodela-pua-domaci.aspx?c=A151216_102140_domaci_kop) (20. 3. 2017)

Koudelka, Zdeněk. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde a. s.

Koukola, Alois. a. „Poznáváme svůj region. Břeží.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-brezi.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. b. „Kolem Heřmanova.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-kolem-hermanova.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. c. „Poznáváme svůj region. Nová Ves heřmanovská.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-nova-ves.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. d. „Poznáváme svůj region. Osová Bítýška.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-osova-bityska.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. e. „Poznáváme svůj region. Rozseč.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-rozsec.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. f. „Poznáváme svůj region. Vidonín.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-vidonin.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. g. „Poznáváme svůj region. Vlkov.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-vlkov.pdf> (9. 5. 2017)

Koukola, Alois. h. „Poznávejte svůj region. Záblatí.“ (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.hermanov.info/texts/koukola-zablati.pdf> (9. 5. 2017)

Kraj Vysočina. „Kraj Vysočina – přehled oceněných obcí.“ (Online). Dostupné z:

[https://www.kr-vysocina.cz/VismoOnline\\_ActionScripts/File.ashx?id\\_org=450008&id\\_dokumenty=4059501](https://www.kr-vysocina.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=450008&id_dokumenty=4059501) (12. 5. 2017)

Kruntorádová, Ilona. 2012. *Problematické aspekty financování měst a obcí České republiky*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. (Online, PDF). Dostupné z: [file:///C:/Stahování/DPTX\\_2010\\_1\\_\\_0\\_292538\\_0\\_93528.pdf](file:///C:/Stahování/DPTX_2010_1__0_292538_0_93528.pdf) (18. 3. 2017)

Kruntorádová, Ilona. 2015. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Univerzita Karlova.

Kupka, Jaroslav. 2011. „Perspektivy smíšeného modelu veřejné správy/1“ *Moderní obec*, 1. 12. 2011 (online). Dostupné z: <http://moderniobec.cz/perspektivy-smiseneho-modelu-verejne-spravy-1/> (10. 3. 2017)

Kupka, Jaroslav, Evžen, Žamberský. 2005. „Budování státu: nová reforma veřejné správy v České republice“ *Via Iuris*, 20. 7. 2005 (online). Dostupné z: <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=13> (10. 3. 2017)

Larsen, Helge O. 2002. „Directly Elected Mayors – Democratic Renewal or Constitutional Confusion?“ Pp. 111–133 in Janice Caufield, Helge O. Larsen (eds.). *Local Government at the Millenium*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Magnier, Annick. 2006. „Strong Mayors? On Direct Election and Political Entrepreneurship.“ Pp. 353–376 in Henry Bäck, Hubert Heinelt, Annick Magnier (eds.). *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag.

Marada, Miroslav, Viktor, Květoň. 2006. „Význam dopravní obslužnosti v rozvoji venkovských oblastí.“ Pp. 410–419 in Věra Majerová (ed.). *Venkov je náš svět*. (Online, PDF). Praha: Česká zemědělská univerzita. (Online, PDF). Dostupné z: [http://soclab.pef.czu.cz/pdf/Sbornik\\_Venkov\\_neprodejne.pdf](http://soclab.pef.czu.cz/pdf/Sbornik_Venkov_neprodejne.pdf) (25. 3. 2017)

Marada, Miroslav, Viktor, Květoň. 2010. „Diferenciace nabídky dopravních příležitostí v českých obcích a sociogeografických mikroregionech.“ *Geografie* 115 (1): 21–43. (Online, PDF). Dostupné z: <http://geography.cz/sbornik/wp-content/uploads/downloads/2012/11/g10-1-2marada1.pdf> (25. 3. 2017)

Marada, Miroslav, Viktor, Květoň. 2011. „Rozdíly v dopravní obslužnosti v regionech českého venkova“ *Deník veřejné správy*, 7. 2. 2011 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6470710> (26. 3. 2017)

Marada, Miroslav, Martin, Hanus, Tereza, Kocová, Alena, Prušvicová, Petra, Vondráčková. 2012. *Doprava spojuje a rozděluje*. (Online). Praha: P3K s. r. o. Dostupné z: [http://www.academia.edu/12094173/Doprava\\_spojuje\\_a\\_rozd%C4%9Bluje](http://www.academia.edu/12094173/Doprava_spojuje_a_rozd%C4%9Bluje) (26. 3. 2017)

Maříková, Pavlína, Gabriela, Pavlíková, Lenka, Chmelová, Irena, Herová, Lucie, Kocmánková. 2003. „Charakteristika obcí.“ Pp. 121–138 in Věra Majerová (ed.). *Český venkov 2003. Situace před vstupem do EU*. Praha: Česká zemědělská univerzita.

Maříková, Pavlína. 2005 „Malé obce–sociologický pohled. (Vymezení malých obcí a jejich charakteristika)“ *Deník veřejné správy*, 12. 4. 2005 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6169068> (17. 3. 2017)

Maříková, Pavlína. 2009. „Vybavenost venkovských obcí.“ Pp 83–97 in Věra Majerová (ed.). *Český venkov 2008. Proměny venkova*. Praha: Česká zemědělská univerzita.

Matoušek, Ludvík. 2015. „Obce a odměňování členů zastupitelstva“ *Deník veřejné správy*, 4. 2. 2015 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6684924> (5. 6. 2017)

Města a obce online. „Velká Bíteš“ *Města a obce online* (online). Dostupné z: [http://mesta.obce.cz/obce\\_po.asp?zujpo=596973](http://mesta.obce.cz/obce_po.asp?zujpo=596973) (6. 5. 2017)

MV ČR. 2011a. *Analýza zavedení přímé volby starostů*. Praha: MV ČR. (Online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr.aspx> (23. 4. 2017)

MV ČR. 2011b. „Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů“ *Ministerstvo vnitra České republiky* (online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx> (25. 4. 2017)

Nová Ves u Heřmanova. „O obci.“ (Online). Dostupné z: <http://novaveszr.7u.cz/o-obci> (9. 5. 2017)

Obec Březí. „Kultura a volný čas.“ (Online). Dostupné z: <http://www.brezi.eu/kultura-a-volny-cas/ds-51/p1=53> (9. 5. 2017)

Obec Březské. „Obec.“ (Online). Dostupné z: <http://www.brezske.cz/obec/> (9. 5. 2017)

Obec Osová Bítýška a místní část Osová. „Místní organizace.“ (Online). Dostupné z: <http://www.osovabityska.cz/sdh-o-nas/> (9. 5. 2017)

Obec Radňoves. „Současnost obce.“ (Online). Dostupné z: <http://radnoves.cz/menu/soucasnost-obce> (9. 5. 2017)

Obec Rozseč. „Informace.“ Dostupné z: <http://www.rozsec.com/stranka/informace> (10. 5. 2017)

Obec Skřínářov. „Obec Skřínářov.“ (Online). Dostupné z: <http://www.skrinarov.wbs.cz/Obec-Skrinarov.html> (9. 5. 2017)

Obec Záblatí. „Současnost obce.“ (Online). Dostupné z: [http://www.obeczablati.cz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3&Itemid=23](http://www.obeczablati.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=23) (9. 5. 2017)

Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy. 2016. „Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích“ *Ministerstvo vnitra České republiky*,

22. 9. 2016 (online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx> (9. 3. 2017)

Parlamentní listy. 2014. „Přímá volba starostů je znovu na stole. Sobotka ji ale vehementně odmítá“ *ParlamentníListy.cz*, 6. 7. 2014 (online). Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Prima-volba-starostu-je-znovu-na-stole-Sobotka-ji-ale-vehementne-odmita-325914> (26. 4. 2014)

Peková, Jitka. 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer.

Perlín, Radim. 2009. „Vymezení venkovských obcí v Česku“ *Deník veřejné správy*, 14. 7. 2009 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6384068> (17. 3. 2017)

Pôbiš, Jakub. 2008. Příspěvek přednesený na konferenci *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*. Praha, 24. 6. 2008. (Online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (24. 4. 2017)

Polčák, Stanislav. 2008. „Přímá volba starostů aneb Jak silného chceme starostu mít.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*. Praha, 24. 6. 2008. (Online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (24. 4. 2017)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2014a. *Sněmovní tisk 282/1*. (Online). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=282&ct1=1> (27. 4. 2017)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2014b. *Usnesení č. 92. (24. září 2014)*. (Online). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&v=ORGV&ct=92> (27. 4. 2017)

Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. 2016. *Usnesení PS č. 1303*. (Online). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&v=US&ct=1303> (27. 4. 2017)

Provazníková, Romana. 2015. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: Grada.



Průcha, Petr. 2008. „K otázkám organizace současné místní a regionální samosprávy.“ Pp. 1582–1595 in Jan Neckář, Michal Radvan, David Sehnálek, Jiří Valdhans (eds.). *Dny práva–2008 –Days of Law. 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita. (Online, PDF). Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf> (8. 3. 2017)

Průcha, Petr. 2012. *Správní právo obecná část*. Brno: Doplněk.

Průcha, Petr, Karel, Schelle. 1995. *Základy místní správy*. Brno: Iuridica Brunensia.

Půček, Milan, Ludmila, Kašparová, Josef, Postránecký, Jiří, Markl, Čeněk, Teichmann, Jan, Bína, Jana, Hurníková, Vladimíra, Labounková, František, Nantl, Alena, Navrátilová, Ludmila, Rohrerová, Eva, Rozehnalová, Hana, Šimková. 2009. *Kohezní politika: Osídlení v České republice. Partnerství měst a venkova*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj.

Ringlerová, Zuzana. 2009. „Typologie komunálních systémů.“ Pp. 37–53 in Petr Jůptner, Martin Polinec (eds.). *Evropská lokální politika 2*. Praha: Institut politologických studií FSV UK.

Regionální informační servis. 2016. „Srovnání kraje s Českou republikou. Základní geografické údaje krajů k 1. 1. 2016.“ *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky*. (Online). Dostupné z: <http://www.risy.cz/cs/krajske-ris/kraj-vysocina/kraj/> (6. 5. 2017)

Rothanzl, 2008. „Přímá volba starostů.“ Příspěvek přednesený na konferenci *Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy*. Praha, 24. 6. 2008. (Online). Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/mvcren/docDetail.aspx?docid=26115&doctype=ART> (24. 4. 2017)

Rozmanová, Naděžda, Pavel, Tomíšek, Marek, Záboj. 2016. „Kapitola C – Funkční složky. C.4 Občanské vybavení.“ Pp. C.4 1–109 in Roman Vodný, Naděžda Rozmanová (eds.). *Principy a pravidla územního plánování*. Brno: Ústav územního rozvoje. (Online, PDF). Dostupné z: <http://www.uur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a->

knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/pap-komplet-pro-tisk-23-03-2016.pdf (25. 3. 2017)

Ryšavý, Dan, Josef, Bernard. 2011. „Velikost obcí – klíčová kontextuální proměnná.“ Pp. 22–40 in Dan Ryšavý, Pavel Šaradín (eds.). *Zastupitelé českých měst a obcí v evropské perspektivě*. Praha: Slon.

Ryšavý, Ivan. 2011. „Dopravní obslužnost v kraji: Obce vždy tahají za kratší konec“ *Moderní obec*, 3. 8. 2011 (online). Dostupné z: <http://moderniobec.cz/dopravni-obslužnost-v-kraji-obce-vzdy-tahaji-za-kratsi-konec/> (26. 3. 2017)

Řežuchová, Veronika. 2008. *Problémy malých obcí v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita. (Online, PDF). Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/206304/esf\\_m/Diplomova\\_prace.pdf](https://is.muni.cz/th/206304/esf_m/Diplomova_prace.pdf) (8. 3. 2017)

Sedláček, Jan. 2015. „Zprávy redaktorů. Uvolněný a neuvolněný člen zastupitelstva“ *rokvobci.cz*, 29. 11. 2015 (online). Dostupné z: <http://www.rokvobci.cz/zpravy-redaktoru/detail/780-uvolneny-a-neuvolneny-clen-zas/> (5. 6. 2017)

Sláma, David. 2014. „Financování veřejné dopravy ze státního rozpočtu, krajských a obecních rozpočtů.“ *Deník veřejné správy*, 1. 12. 2014 (online). Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6677587> (26. 3. 2017)

SMO ČR. 2011a. „Přímá volba starostů–anketa“ *smocr.cz*, 11. 4. 2011 (online). Dostupné z: <http://www.smocr.cz/newsletterArchiveDetail.aspx?itemID=48> (26. 4. 2017)

SMO ČR. 2011b. „Správa obce. Přímá volba starostů–co možná nevíte“ *smocr.cz*, 20. 4. 2011 (online). Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx> (26. 4. 2017)

Sovadina, Miroslav. 2012. *Nástroje rozvoje malých obcí na příkladu obce Přílepy*. Diplomová práce. Zlín: Univerzita Tomáše Bati. (Online, PDF). Dostupné z:

[http://digilib.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/19219/sovadina\\_2012\\_dp.pdf?sequence=1](http://digilib.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/19219/sovadina_2012_dp.pdf?sequence=1) (17. 3. 2017)

Swianiewicz, Pawel. 2003. „How beautiful is bigger? In search of the optimal size for local democracy.“ Pp. 289–300 in Harald Baldersheim, Michal Illner, Hellmut Wollmann (eds.). *Local Democracy in Post-Communist Europe*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Trhlínová, Zuzana. 2006. „Finanční autonomie obcí 1. (Zkušenosti financování obcí v zemích Evropské unie).“ *Deník veřejné správy*, 15. 5. 2006 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6222040> (16. 5. 2017)

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. (Online). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1#hlava7> (8. 3. 2017)

Váchalová, Hana. 2010. *Rozvojový potenciál velmi malých obcí: na příkladu velmi malých obcí na Domažlicku*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova. (Online, PDF). Dostupné z: <https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/69275/> (24. 3. 2017)

Vedral, Josef. 2004. „Přímá volba starostů. (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení).“ *Deník veřejné správy*, 21. 6. 2004 (online). Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6055800> (23. 4. 2017)

Vetter, Angelika, Norbert, Kersting. 2003. „Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe.“ Pp. 11–28 in Norbert Kersting, Angelika Vetter (eds.). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Vláda České republiky. 2007. „Programové prohlášení vlády.“ *Vláda České republiky*. (Online). Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?id=20780> (24. 4. 2017)

Vláda České republiky. 2010. „Programové prohlášení Vlády České republiky.“ *Vláda České republiky*. (Online, PDF). Dostupné z: [https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf) (24. 4. 2017)

Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení). (Online). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128> (5. 6. 2017)

Zákon č. 183/2006 Sb. Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). (Online). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-183#cast1> (25. 3. 2017)

Zákon č. 194/2010 Sb. Zákon o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. (Online). Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2010-194> (26. 3. 2017)

## Seznam zkratek

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
IDS	Integrovaný dopravní systém
KDU–ČSL	Křesťanská a demokratická unie – Československá strana lidová
MV	Ministerstvo vnitra
NPM	New Public Management
ODS	Občanská demokratická strana
PSPČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
RUD	Rozpočtové určení daní
SMO ČR	Svaz měst a obcí ČR
SMS ČR	Sdružení místních samospráv ČR
STAN	Starostové a nezávislí
SZ	Strana zelených
Úsvit	Úsvit přímé demokracie

## Seznam grafů

Graf 1: Dvě nejproblematictější oblasti výkonu přenesené působnosti v malých obcích.....	59
Graf 2: Nejproblematictější oblast výkonu přenesené působnosti v malých obcích .	60

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Struktura sdílených daní pro obce podle RUD 2017 .....	33
Tabulka 2: Přehled průměrných ročních příjmů obcí v roce 2013 na základě velikostní kategorie obcí .....	38
Tabulka 3: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zrušení výkonu přenesené působnosti v malých obcích .....	57
Tabulka 4: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s financováním obcí skrze aktuální podobu RUD .....	63
Tabulka 5: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se existence projektů/položek, které je obtížné zafinancovat z důvodu nedostatku financí v obcích .....	64
Tabulka 6: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s mírou občanské vybavenosti v obcích.....	65
Tabulka 7: Přehled četnosti jednotlivých prvků občanské vybavenosti ve zkoumaných obcích.....	66
Tabulka 8: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se spokojenosti s mírou dopravní obslužnosti v obcích.....	69
Tabulka 9: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zavedení přímé volby starostů v obcích.....	76
Tabulka 10: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se zavedení přímé volby starostů s kompetenčně posíleným starostou, který nemůže být součástí zastupitelstva .....	78
Tabulka 11: Přehled odpovědí starostů na otázku týkající se plošného zavedení uvolněného výkonu funkce starostů.....	81

## **Abstrakt**

### **Problémy malých obcí a přímá volba starostů z pohledu starostů vybraných obcí Kraje Vysočina**

Tato diplomová práce se zabývá problémy malých obcí a přímou volbou starostů. Problémy malých obcí jsou v českém akademickém prostředí velmi důležitým tématem i vzhledem k velkému počtu malých obcí v ČR. Přímá volba starostů je pak demokratickou inovací, nad jejímž možným zavedením se v ČR diskutuje už delší dobu.

Cílem práce je identifikovat postoje starostů vybraných obcí Kraje Vysočina k otázce problémů malých obcí a k otázce přímé volby starostů. Tato diplomová práce tedy zjišťuje, jaké postoje mají starostové vybraných obcí k možné existenci identifikovaných problémů malých obcí ve svých obcích a jaké zauímají postoje k možnosti zavedení přímé volby starostů v ČR.

Tato diplomová práce je z metodologického hlediska případovou studií, protože se zabývá pouze vybranými obcemi Kraje Vysočina a k naplnění cíle využívá nástroje polostrukturovaných rozhovorů se starosty vybraných obcí. V rámci analýzy jsou odpovědi starostů na otázky stanovené v rozhovorech porovnávány. Z analýzy výzkumu vyplývá, že starostové zkoumaných obcí vykazují v postojích k oběma tématům práce některé podobné znaky, nicméně motivy postojů starostů se poměrně liší a závisí nejen na osobnosti a zkušenostech konkrétních starostů, ale také na situaci jednotlivých obcí např. vzhledem k úrovni jejich občanské vybavenosti nebo poloze v rámci dopravní sítě.

**Klíčová slova:** problémy malých obcí, malé obce, přenesená působnost ve státní správě, veřejná správa, financování obcí, občanská vybavenost, dopravní obslužnost, demokratická inovace, přímá volba starostů, starosta, Kraj Vysočina



## Abstract

Problems of small municipalities and direct election of mayors from the point of view of the mayors of specific municipalities in Vysočina region

This master thesis deals with problems of small municipalities and direct election of mayors. The problems of small municipalities are very important topic of the Czech academic discussion given the numbers of small municipalities in the Czech Republic. The direct election of mayors is a democratic innovation whose implementation in the Czech Republic has been discussed for a longer period of time.

The aim of the thesis is to identify the attitudes of the mayors of specific municipalities in Vysočina region towards the problems of small municipalities and towards the direct election of mayors. Therefore the thesis tries to find out what are the attitudes of the mayors of specific municipalities towards the possible presence of the identified problems of small municipalities in their respective municipalities. Secondly, the thesis tries to find out what are the attitudes of mayors towards the possibility of implementation of direct election of mayors.

Methodologically, the thesis is a case study because it deals only with specific municipalities in Vysočina region. The tool of semi-structured interviews with the mayors of specific municipalities is used to fulfil the aim of the thesis. The answers of the mayors to the questions set in the interviews are within the purview of the analysis compared. It follows from the analysis that the mayors of considered municipalities show some similarities in their attitudes towards both of the topics of the thesis. However, the motivations of these attitudes of mayors differ quite a lot. These motivations depend not only on the personality and experiences of single mayors but they are dependent for example also on the level of the public facilities in the specific municipalities and on the location of the municipalities in the transport network.

**Key words:** problems of small municipalities, small municipalities, delegated force in state administration, public administration, financing of municipalities, public facilities, transport services, democratic innovation, direct election of mayors, mayor, Vysočina region

## **Příloha č. 1 - vzor polostrukturovaného rozhovoru pro osobní setkání**

Vážená paní starostko/Vážený pane starosto,

součástí mé magisterské diplomové práce je polostrukturovaný rozhovor. Ten se zaměřuje na identifikaci problémů malých obcí, možné způsoby řešení těchto problémů a přímou volbu starostů jako možnou reformu politického života malých obcí, to vše z pohledu Vás, starosty/ky obce. Před Vámi se nachází scénář polostrukturovaného rozhovoru, který se výše uvedenými tématy zabývá. Touto formou Vás proto prosím o zodpovězení následujících otázek. Rozhovor bude uskutečněn v případě, že s jeho pořizáním souhlasíte a pokud souhlasíte s jeho zaznamenáním na diktafon (tato metoda je zvolena pro snadnější zpracování autorkou práce). Rozhovor bude na diktafon zaznamenán pouze za účelem analýzy získaných odpovědí a veškeré záznamy, které by Vás mohly jakkoli identifikovat, budou smazány a nebudou využity ani v práci samotné, takže je Vám zaručena plná anonymita.

### **Scénář polostrukturovaného rozhovoru**

Tento rozhovor obsahuje 17 otázek, které lze zodpovědět pomocí otevřených nebo uzavřených odpovědí. Otázky jsou rozděleny do tří tematických bloků:

#### **Veřejná správa**

#### **Specifické problémy malých obcí**

#### **Přímá volba starostů**

#### **Veřejná správa**

1. Podle závěrečné zprávy Ministerstva vnitra „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím“ činí velkému množství malých obcí problém nutnost vykonávat státní správu v přenesené působnosti. Byl(a) byste pro zrušení výkonu přenesené působnosti ve vaší obci?

ANO

NE

NEVÍM

2. Za zatěžující nebo problematické je podle výše zmíněného dokumentu v oblasti přenesené působnosti často označováno poskytování informací obcemi jiným orgánům státní správy (hlavně ČSÚ a krajům), správa přestupkových řízení, složitost vypracovávání dokumentace k úkonům přenesené působnosti a nedostatek financí na výkon přenesené působnosti. Které **dva** z těchto problémů **nejvíce** trápí vaši obec?
- Náročnost poskytování požadovaných informací ostatním orgánům státní správy z důvodů nepřehlednosti požadovaných formulářů nebo nedostatku času
  - Administrativní a časová náročnost řešení přestupků
  - Odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti
  - Nedostatečné množství peněz na financování výkonu přenesené působnosti
  - Žádný
  - Jiný problém (Vysvětlete)
3. Výkon přenesené působnosti u obcí se základním rozsahem této působnosti (vaše obec) do značné míry souvisí s tím, že obec s pověřeným obecním úřadem (Velká Bíteš) a obce s rozšířenou působností (Velké Meziříčí) pomáhají malým obcím s výkonem přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv a tím, že jim v mnohých záležitostech radí. Jak konkrétně vaši obci pomáhá Velká Bíteš a Velké Meziříčí při výkonu přenesené působnosti? A jaká je ochota orgánů Velké Bíteše a Velkého Meziříčí Vám poradit? (Prosím o podrobnější odpověď)

### **Specifické problémy malých obcí**

1. Mezi zásadní problémy malých obcí je velmi často řazen nedostatek finančních prostředků. Kritikové tohoto faktu nejčastěji poukazují na zákon o rozpočtovém určení daní, podle kterého je klíčovým faktorem pro výši finančního příspěvku státu do rozpočtu obce počet jejích obyvatel. Jak jste Vy osobně spokojen(a) s financováním vaší obce skrze rozpočtové určení daní?
- Rozhodně spokojen(a)
  - Spíše spokojen(a)

- c. Spíše nespokojen(a)
- d. Rozhodně nespokojen(a)
- e. NEVÍM

2. Vyskytly se během Vašeho funkčního období projekty/položky, které obec potřebovala zafinancovat, ale kvůli nedostatku finančních prostředků tak nemohla učinit?

ANO

NE

3. (Pokud je odpověď na předchozí otázku ANO) O který projekt/položku se jednalo?

4. Jedním ze zásadních problémů malých obcí je nedostatečná občanská vybavenost. Ve vaší obci se nachází (je uveden výčet prvků občanské vybavenosti v konkrétní obci). Považujete míru občanské vybavenosti vaší obce za dostatečnou?

ANO

NE

5. (Pokud je odpověď na předchozí otázku ANO) Jakým způsobem se obci daří úroveň občanské vybavenosti udržovat a potýká se obec se v souvislosti s tím s nějakými problémy? (Prosím o podrobnější odpověď)

6. (Pokud je odpověď na předchozí otázku NE) Jakým způsobem se obci daří chybějící prvky občanské vybavenosti zajistit a které prvky občanské vybavenosti obec nejvíce postrádá? (Prosím o podrobnější odpověď)

7. Odborná literatura zabývající se problémy malých obcí velice často do této kategorie řadí nedostatečnou dopravní obslužnost. Považujete dopravní obslužnost vaší obce za dostačující?

ANO

NE

8. Základní dopravní obslužnost ve vaší obci zajišťuje Kraj Vysočina. Jak se Vám s představiteli kraje při plánování dopravní obslužnosti obce spolupracuje? (Prosím o podrobnější odpověď)

9. Kraj Vysočina zatím nezřídil integrovaný dopravní systém. Co si o tomto nástroji na zlepšení dopravní obslužnosti myslíte? (Prosím o podrobnější odpověď)

### **Přímá volba starostů**

1. Přímá volba starostů je demokratická inovace, jejíž zavedení je jednou z možností reformování lokálního politického života v ČR. Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů?

ANO

NE

2. V souvislosti s touto možností je často zmiňována i alternativa posílení pravomocí starostů na úkor jejich členství v zastupitelstvu. Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů, kdy by starosta měl výrazně větší pravomoci, ale současně by nemohl být členem zastupitelstva?

ANO

NE

3. Myslíte si, že by zavedení institutu přímé volby starostů, za předpokladu, že by jim byly posíleny pravomoci a zůstali by členy zastupitelstva, mohlo pomoci vyřešit některé problémy malých obcí? (Prosím o podrobnější odpověď)

4. Byl(a) byste pro plošné zavedení uvolněného výkonu funkce starosty v malých obcích?

ANO

NE

5. Co si o nevolněnosti starostů v malých obcích konkrétně myslíte? (Prosím o podrobnější odpověď)

NÁZEV OBCE:

## **Příloha č. 2 - vzor polostrukturovaného rozhovoru pro komunikaci přes e-mail**

Vážená paní starostko/Vážený pane starosto,

součástí mé magisterské diplomové práce je polostrukturovaný rozhovor. Ten se zaměřuje na identifikaci problémů malých obcí, možné způsoby řešení těchto problémů a přímou volbu starostů jako možnou reformu politického života malých obcí, to vše z pohledu Vás, starosty/ky obce. Před Vámi se nachází scénář polostrukturovaného rozhovoru, který se výše uvedenými tématy zabývá. Touto formou Vás proto prosím o zodpovězení následujících otázek. Rozhovor bude uskutečněn v případě, že s jeho pořízením souhlasíte. Veškeré informace, které v rámci rozhovoru poskytnete, jsou anonymní a slouží pouze k analýze získaných odpovědí.

Děkuji za Váš čas. Kateřina Maláčová

### **Scénář polostrukturovaného rozhovoru**

Tento rozhovor obsahuje 17 otázek, které lze zodpovědět pomocí otevřených nebo uzavřených odpovědí. U uzavřených otázek označte prosím zvolenou odpověď X U otevřených otázek odpovězte prosím celými větami (nemusí být dlouhé). Otázky jsou rozděleny do tří tematických bloků:

#### **Veřejná správa**

##### **Specifické problémy malých obcí**

##### **Přímá volba starostů**

#### **Veřejná správa**

1. Podle závěrečné zprávy Ministerstva vnitra „Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím“ činí velkému množství malých obcí problém nutnost vykonávat státní správu v přenesené působnosti.  
**\* Přenesená působnost by měla být normálně vykonávána státem, ale ten ji na obce přenáší často proto, že se jedná o záležitosti týkající se bezprostředně obcí. Může jít třeba o organizaci voleb, nutnost poskytovat informace orgánům státní správy nebo povinnost vypracovat koncepční dokumenty ke krizovému plánu. Na rozdíl od samostatné působnosti, kdy se obec může rozhodnout, zda zřídí nebo nezřídí třeba knihovnu, je výkon přenesené působnosti pro obce povinný. Byl(a) byste pro zrušení výkonu přenesené působnosti ve vaší obci?**

ANO  
NE  
NEVÍM

2. Za zatěžující nebo problematické je podle výše zmíněného dokumentu v oblasti přenesené působnosti často označováno poskytování informací obcemi jiným orgánům státní správy (hlavně ČSÚ a krajům), správa přestupkových řízení, složitost vypracovávání dokumentace k úkonům přenesené působnosti a nedostatek financí na výkon přenesené působnosti. Které **dva** z těchto problémů **nejvíce** trápí vaši obec?

- a. Náročnost poskytování požadovaných informací ostatním orgánům státní správy z důvodů nepřehlednosti požadovaných formulářů nebo nedostatku času
- b. Administrativní a časová náročnost řešení přestupků
- c. Odborná složitost dokumentace související s výkonem přenesené působnosti
- d. Nedostatečné množství peněz na financování výkonu přenesené působnosti
- e. Žádný
- f. Jiný problém (Vysvětlete)

3. Výkon přenesené působnosti u obcí se základním rozsahem této působnosti (vaše obec) do značné míry souvisí s tím, že obec s pověřeným obecním úřadem (Velká Bíteš) a obce s rozšířenou působností (Velké Meziříčí) pomáhají malým obcím s výkonem přenesené působnosti prostřednictvím veřejnoprávních smluv a tím, že jim v mnohých záležitostech radí. Jak konkrétně vaši obci pomáhá Velká Bíteš a Velké Meziříčí při výkonu přenesené působnosti? A jaká je ochota orgánů Velké Bíteše a Velkého Meziříčí Vám poradit? (Prosím o podrobnější odpověď) \* Zde mě zajímá, jaké veřejnoprávní smlouvy máte a s kterou obcí (Velká Bíteš nebo Velké Meziříčí), kam se obracíte, pokud potřebujete poradit s výkonem přenesené působnosti a jaká je ochota orgánů Velké Bíteše a Velkého Meziříčí Vám poradit.

## Specifické problémy malých obcí

1. Mezi zásadní problémy malých obcí je velmi často řazen nedostatek finančních prostředků. Kritikové tohoto faktu nejčastěji poukazují na zákon o rozpočtovém určení daní, podle kterého je klíčovým faktorem pro výši finančního příspěvku státu do rozpočtu obce počet jejích obyvatel. Jak jste Vy osobně spokojen(a) s financováním vaší obce skrze rozpočtové určení daní?

- a. Rozhodně spokojen(a)
- b. Spíše spokojen(a)
- c. Spíše nespokojen(a)
- d. Rozhodně nespokojen(a)
- e. NEVÍM

2. Vyskytly se během Vašeho funkčního období projekty/položky, které obec potřebovala zafinancovat, ale kvůli nedostatku finančních prostředků tak nemohla učinit?

ANO

NE

3. (Pokud je odpověď na předchozí otázku ANO) O který projekt/položku se jednalo?

4. Jedním ze zásadních problémů malých obcí je nedostatečná občanská vybavenost. Ve vaší obci se nachází (je uveden výčet prvků občanské vybavenosti v konkrétní obci). \* Pokud některé položky chybí nebo přebývají, prosím o upřesnění. Považujete míru občanské vybavenosti vaší obce za dostatečnou?

ANO

NE



5. (Pokud je odpověď na předchozí otázku ANO) Jakým způsobem se obci daří úroveň občanské vybavenosti udržovat a potýká se obec se v souvislosti s tím s nějakými problémy? (Prosím o podrobnější odpověď)
6. (Pokud je odpověď na předchozí otázku NE) Jakým způsobem se obci daří chybějící prvky občanské vybavenosti zajistit a které prvky občanské vybavenosti obec nejvíce postrádá? (Prosím o podrobnější odpověď)
7. Odborná literatura zabývající se problémy malých obcí velice často do této kategorie řadí nedostatečnou dopravní obslužnost. Považujete dopravní obslužnost vaší obce za dostačující?  
ANO  
NE
8. Základní dopravní obslužnost ve vaší obci zajišťuje Kraj Vysočina. Jak se Vám s představiteli kraje při plánování dopravní obslužnosti obce spolupracuje? (Prosím o podrobnější odpověď) **\*Zde mě zajímá, zda jsou na kraji přístupní Vaším požadavkům a připomínkám k plánu dopravní obslužnosti.**
9. Kraj Vysočina zatím nezřídil integrovaný dopravní systém. Co si o tomto nástroji na zlepšení dopravní obslužnosti myslíte? (Prosím o podrobnější odpověď)

### **Přímá volba starostů**

1. Přímá volba starostů je demokratická inovace, jejíž zavedení je jednou z možností reformování lokálního politického života v ČR. Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů?  
ANO  
NE
2. V souvislosti s touto možností je často zmiňována i alternativa posílení pravomocí starostů na úkor jejich členství v zastupitelstvu. Byl(a) byste pro zavedení přímé volby starostů, kdy by starosta měl výrazně větší pravomoci, ale

současně by nemohl být členem zastupitelstva? \*(Jedná se o konkrétní návrh MV předložený před několika lety)

ANO

NE

3. Myslíte si, že by zavedení institutu přímé volby starostů, za předpokladu, že by jim byly posíleny pravomoci a zůstali by členy zastupitelstva, mohlo pomoci vyřešit některé problémy malých obcí? \*Jestli by podle Vás např. starosta se silnějšími rozpočtovými a rozhodovacími pravomocemi mohl lépe řešit směřování investic do občanského vybavení nebo efektivněji spravovat rozpočet nebo jestli by měl třeba větší vážnost u krajských orgánů při plánování dopravní obslužnosti. (Prosím o podrobnější odpověď)

4. Byl(a) byste pro plošné zavedení uvolněného výkonu funkce starosty v malých obcích? \*Dnes je to na dobrovolné bázi, byl byste pro plošné zavedení?

ANO

NE

5. Co si o neuvolněnosti starostů v malých obcích konkrétně myslíte? (Prosím o podrobnější odpověď) \* Je to podle Vás problém, pokud ano, v čem?

NÁZEV OBCE: