

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

Úloha a postavení starosty obce

Bc. Vojtěch Gerhardt

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Vojtěch Gerhardt

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Úloha a postavení starosty obce

Název anglicky

The role and position of the mayor of the municipality

Cíle práce

Cílem této diplomové práce je v teoretické části zpracovat problematiku úlohy a postavení starosty obce ve vztahu k jednotlivým obecním orgánům a jeho právní úpravu pravomocí, působnosti a odpovědnosti. SV praktické části budou provedeny rozhovory se starosty obcí za účelem zjištění rozdílů v kompetencích starosty obce se základním rozsahem výkonu státní správy a starosty obce s pověřeným obecním úřadem. Výsledky budou na základě komparace shrnuty v závěru práce.

Metodika

Analýza prostudovaných podkladů teoretické části práce

Studium legislativy a rešerše odborné literatury

Analýza teoretických informací

Provedení rozhovorů se starosty vybraných obcí

Sumarizace výsledkům využití metody komparace

Doporučený rozsah práce

60-80 stran

Klíčová slova

Zákon o obcích, obec, starosta obce, zastupitelstvo obce, územní samospráva, přenesená působnost, pravomoc, odpovědnost

Doporučené zdroje informací

- BALÍK, S. Komunální politika : obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4s. 250
- BERNARD, J. Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2011. ISBN 978-80-7419-069-8, s. 237
- BORSEKOVÁ, Kamila, Soňa ČAPKOVÁ, Filip FLAŠKA, et al. Vybrané kapitoly z veřejné a regionálního rozvoje. Praha: Professional Publishing, 2018. ISBN 978-80-88260-19-6.
- ČMEJREK, J. – ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE. KATEDRA HUMANITNÍCH VĚD, – KOPŘIVA, R. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3, s. 126
- Kopecký Martin. Zákon o obcích: komentář 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 356 s. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-376-1
- POMAHAČ, R. Veřejná správa. V Praze: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-447-6, s. 335
- PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0, s. 57
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0

Předběžný termín obhajoby

2019/20 LS – PEF

Vedoucí práce

Mgr. Michal Reichert, DiS.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 24. 2. 2020

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 26. 2. 2020

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 29. 11. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Úloha a postavení starosty obce" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30.11.2020

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval Mgr. Michalovi Reichertovi, DiS. za odborné vedení, cenné rady a připomínky při psaní této práce.

Úloha a postavení starosty obce

Abstrakt

Tématem diplomové práce je „Úloha a postavení starosty obce“ a v teoretické části se zabývá veřejnou správou a jejím členěním na státní správu a samosprávu. Dále se zaměřuje na obec jako takovou, právní úkony obce a její působnost. V následující kapitole je vymezen starosta obce, jeho volba, odvolání a zánik funkce, pravomoci starosty obce dle zákona o obcích, jeho odpovědnost vyplývající z funkce starosty, vztah k místostarostovi a obecním orgánům. V praktické části se práce zaměřuje na rozdíly ve funkci starosty z hlediska typu obce. Jejím hlavním cílem je identifikace a vyhodnocení rozdílů ve funkci a kompetenci starosty obce I. a II. typu. Zjištěné rozdíly byly identifikovány, a poté byly shrnuty a vzájemně porovnány. Výzkum ukázal, že starostové v obcích I. typu se více věnují kontaktu s občany a osobnímu jednání, na rozdíl od starostů II. typu, kteří pověřují některými činnostmi své spolupracovníky. Vše bylo realizováno s využitím dotazníkového šetření. Důležitým východiskem pro vlastní zkoumání bylo i vypracování literární rešerše, která byla zaměřena na obec jako základní jednotku územní samosprávy a výkon funkce starosty obce.

Klíčová slova: zákon o obcích, starosta obce, volba starosty, obec, zastupitelstvo obce, územní samospráva, samostatná působnost, přenesená působnost, pravomoc, odpovědnost

The role and position of the mayor of the municipality

Abstract

The topic of the diploma thesis is "The role and position of the mayor of the municipality" and in the theoretical part deals with public administration and its division into state administration and self-government. It also focuses on the municipality as such, the legal acts of the municipality and its scope. The following chapter defines the mayor, his election, dismissal and termination of office, the powers of the mayor under the Act on Municipalities, his responsibilities arising from the function of mayor, the relationship with the deputy mayor and municipal authorities. In the practical part, the work focuses on the differences in the function of concern in terms of the type of municipality. Its main goal is to identify and evaluate differences in the function and competence of the mayor of the municipality I. and II. type. The differences found were identified, and then summarized and compared. Research has shown that mayors in type I municipalities pay more attention to contact with citizens and personal dealings, in contrast to mayors of type II. who entrust certain activities to their co-workers. Everything was realized using the methods of qualitative research. An important starting point for our own research was the elaboration of a literary research, which was focused on the municipality as a basic unit of territorial self-government and the performance of the function of mayor.

Keywords: act on municipalities, mayor, election of the mayor, municipality, municipal council, territorial self-Government, independent competence, delegated competence, jurisdiction, responsibility

Obsah

1 Úvod.....	11
2 Cíl práce a metodika	12
2.1 Cíl práce	12
2.2 Metodika	12
3 Teoretická východiska	14
3.1 Veřejná správa.....	14
3.1.1 Státní správa.....	15
3.1.2 Samospráva	15
3.1.2.1 Historie územní samosprávy	17
3.2 Obec jako základní jednotka územní samosprávy.....	19
3.2.1 Právní úkony obce	20
3.2.2 Funkce obcí.....	23
3.2.3 Působnost obcí	24
3.2.3.1 Samostatná působnost	25
3.2.3.2 Přenesená působnost.....	26
3.2.3.3 Obce se základním rozsahem výkonu státní správy	28
3.2.3.4 Obce s pověřeným obecním úřadem	28
3.2.3.5 Obce s rozšířenou působností.....	29
3.3 Orgány obce.....	30
3.4 Starosta obce.....	31
3.4.1 Volba starosty, odvolání starosty a zánik jeho funkce.....	31
3.4.2 Místostarosta a jeho vztah k starostovi	32
3.4.3 Pravomoci starosty dle zákona o obcích.....	34
3.4.4 Pravomoci starosty dle zvláštních zákonů	37

3.5	Odpovědnost starosty z obecného hlediska.....	40
3.5.1	Trestněprávní odpovědnost.....	41
3.5.2	Starosta a zákon o střetu zájmů.....	42
3.6	Starosta obce a jeho vztah k obecním orgánům.....	43
3.6.1	Starosta a zastupitelstvo obce	43
3.6.2	Starosta a rada obce	48
3.6.3	Starosta a obecní úřad	50
3.6.4	Starosta a zvláštní orgány obce.....	52
4	Praktická část.....	53
4.1	Informace o průběhu výzkumu	53
4.2	Vyhodnocení jednotlivých otázek výzkumu.....	54
4.2.1	Počet let ve funkci starosty/ky obce	54
4.2.2	Působnost ve funkci jako uvolněný/á či neuvolněný/á starosta/ka.....	56
4.2.3	Předchozí působení ve veřejné správě	57
4.2.4	Svolávání a vedení zastupitelstva (rady) obce.....	58
4.2.5	Reprezentační funkce starosty/ky	59
4.2.6	Zastupitelská činnost ve funkci starosty/ky obce	60
4.2.7	Záležitosti z oblasti samostatné působnosti v kompetenci starosty/ky.....	60
4.2.8	Nejvýznamnější pravomoc starosty/ky obce	61
4.2.9	Ostatní pracovní povinnosti	62
4.2.10	Setkávání se starosty z jiných obcí	64
4.2.11	Názor na rozdíly ve funkci starosty/ky I. a II. typu	64
4.2.12	Subjektivní vnímání rozdílů ve funkci starostů I. a II. typu	65
4.2.13	Rovnocennost postavení k dalším subjektům (např. Policie ČR).....	65
4.2.14	Preference pro výkon funkce starosty/ky dle typu obce.....	66

4.3	Vyhodnocení vlastního výzkumu.....	67
5	Výsledky a diskuse	71
6	Závěr.....	73
7	Seznam použitých zdrojů	75
7.1	Literatura	75
7.2	Články	76
7.3	Internetové zdroje.....	76
7.4	Právní předpisy.....	77
8	Přílohy.....	78

Seznam grafů

Graf 1:	Délka setrvání ve funkci starosty	55
Graf 2:	Poměr uvolněných a neuvolněných starostů mezi respondenty	56
Graf 3:	Preference pro výkon funkce starosty dle typu obce.....	66

1 Úvod

Politický systém je velmi důležitou oblastí pro demokratickou společnost, jelikož ovlivňuje naše současné životy téměř ve všech sférách. Je samozřejmé, že nejdůležitější jsou pro občany rozhodnutí a opatření vlády, avšak nelze zanedbávat ani ostatní úroveň politického systému. Aktuálně mají občané právo na účast v několika pravidelně konaných volbách, ve kterých dle svých individuálních preferencí volí politické zástupce, jež jsou jim více či méně vzdáleni.

Nejbližší je občanům komunální politika a s tím spojené volby do obecního zastupitelstva, ve kterých volí mezi osobami, které mohou blíže znát. Často mají o kandidátech obecné povědomí a předpokládají, co mohou od nich očekávat. To znamená, že kandidáti pro občany nemusí být tváře zcela neznámé nebo známé pouze z médií či oficiální politické prezentace a volebního programu strany, pod kterou do voleb daný kandidát vstupuje. A stejně tak i činnost obecního zastupitelstva je pro občany relativně dobře kontrolovatelná. A právě z tohoto hlediska je komunální politika specifická.

Jako hlavní představitel na komunální úrovni je vnímán starosta obce. Často se jedná o navenek hlavní postavu v čele obce, která však není v České republice volena přímo občany, nýbrž zastupitelstvem obce. Pozice starosty je na veřejnosti velmi výrazná, často samostatně vystupuje v lokálních komunikačních kanálech jako je místní tisk, rozhlas nebo regionální televize. Ostatní členové zastupitelstva jsou v nižší řídicí pozici než starosta, ale podílejí se společně na řešení důležitých témat prostřednictvím hlasování. Starosta obce ze svého postu zastupuje obec navenek, což znamená, že je oprávněn vystupovat jménem obce. S funkcí starosty obce jsou spojeny kompetence a také povinnosti, jež starosta vykonává. A právě úloze a postavení starosty obce se věnuje tato diplomová práce.

S obcí a jejím řízením se pojí celá řada úkonů, které je nutné zodpovědně a řádně vykonávat. Působnost obce zasahuje do širokého okruhu oblastí, ve kterých se starosta musí orientovat, aby byl schopen kompetentně řešit různorodé problémy. Správný výkon této funkce lze přirovnat k odpovídajícím schopnostem a znalostem správného manažera.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Hlavním cílem diplomové práce bude identifikace a vyhodnocení rozdílů ve výkonu funkce a kompetenci starosty obce se základním rozsahem výkonu státní správy a starosty obce s pověřeným obecním úřadem. Pokud budou rozdíly identifikovány, tak následně budou shrnuty a vzájemně porovnány.

Pro splnění hlavního cíle diplomové práce byly stanoveny rovněž dílčí cíle. Prvním z nich je vypracování literární rešerše, která se bude zaměřovat na oblast veřejné správy a její členění na státní správu a samosprávu, dále na obec jako základní jednotku územní samosprávy a zejména na starostu obce a jeho funkci. Následným dílčím cílem bude příprava a vlastní realizace výzkumného šetření. Posledním dílčím cílem bude vyhodnocení výsledků výzkumného šetření a jejich interpretace, a to se zaměřením na identifikace rozdílů ve výkonu funkce a kompetenci starosty obce se základním rozsahem výkonu státní správy a starosty obce s pověřeným obecním úřadem a následné provedení komparace.

2.2 Metodika

Zpracování první části diplomové práce, kterou je kapitola Teoretická východiska, zahrnuje analýzu odborné literatury, související legislativu a další prameny, aby posléze mohly být získané informace sjednoceny právě v rámci kapitoly Teoretická východiska. Jako nejvýznamnější zdroj je možné považovat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Co se týče literárních zdrojů, je třeba zmínit publikaci Správní právo: obecná část od Průchy z roku 2012 nebo publikaci Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou od Kočího, která je rovněž z roku 2012. Kapitola Teoretická východiska se zaměřuje obecně na problematiku veřejné správy, vymezení obce v rámci systému veřejné správy, její působnost, funkci nebo orgány a v neposlední řadě pak přímo na funkci starosty obce.

Praktická část je zpracována jako s využitím dotazníkového šetření s otevřenými otázkami. Původně bylo zamýšleno jej provést prostřednictvím osobních rozhovorů, nicméně s ohledem na současnou pandemii Covid-19 byla zvolena alternativa, a to

vyplnění dotazníků elektronickou formou. Toto alternativní řešení uvítali i samotní starostové.

V první fázi výzkumu byl sestaven dotazník, který se zaměřuje na identifikaci rozdílů ve výkonu funkce a kompetenci starosty v obci I. a II. typu. Posléze byl výzkum realizován elektronickou formou. Výběr respondentů probíhal převážně v Královéhradeckém kraji. Respondenti byli předem vytipováni a osloveni prostřednictvím dostupných kontaktů na webových stránkách obcí a ti, kteří souhlasili, se následně tohoto výzkumu účastnili. Jejich počet byl stanoven tak, aby poměr starostů obcí I. i II. typu byl vyrovnaný. Poté následovala závěrečná fáze, kterou bylo vyhodnocení získaných poznatků s využitím komparace zaměřené na odchylky v odpovědích u respondentů z řad starostů obce I. typu a starostů z obce II. typu a vyhodnocení dalších souvislostí.

3 Teoretická východiska

V úvodu kapitoly teoretická východiska je krátce vymezena veřejné správa, územní samospráva a její historie. Kapitola se dále zaměřuje na obec jako základní jednotku územní samosprávy a zejména na starostu obce ve vztahu k jednotlivým obecním orgánům a jeho právní úpravu pravomocí, působnosti a odpovědnosti.

3.1 Veřejná správa

Veřejnou správu lze chápat jako systém, který zajišťuje poskytování veřejných služeb, řešení veřejných záležitostí a veřejných zájmů. Ústředním prvkem v tomto systému je stát, který skrze tento systém funguje jako státní správa nebo samospráva. V jiném pojetí se pak může jednat o označení institucí, respektive správních orgánů, které tuto činnost vykonávají. Hlavním cílem veřejné správy je v obou pojetích plnění zájmů občanů, což je definováno i v ústavním zákonu č.1/1993 Sb., Ústava České republiky, kde je následující ustanovení: ¹ „*Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů státní moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo. Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ ²

V naší demokratické zemi se veřejná správa dělí do dvou hlavních dílčích částí, kterými je státní správa a samospráva. Státní správu je možné primárně vysvětlit jako činnost, která je vykonávána státními orgány, zatímco samospráva je uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Za určitých okolností se mohou na výkonu veřejné správy podílet i subjekty se soukromoprávní pozicí, a to v případě, pokud je zadán výkon veřejných služeb u soukromoprávních subjektů. ³

V obecném smyslu plní veřejná správa dvě základní funkce, jednak funkci organizující (regulativní) a funkci mocenské ochrany. Základem organizující funkce veřejné správy je komplexní zajištění postupů, které spočívají ve sjednocení subjektů

¹ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 55-59

² Čl. 2 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>

³ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 59-65

a adresátů veřejné správy a vztahů mezi nimi. Základem funkce mocenské ochrany je zajištění správného průběhu veřejné správy a také zjednání nápravy, pokud dojde k nedodržení právních povinností. Tyto dvě uvedené základní funkce veřejné správy jsou vzájemně propojeny a doplňují se. Mezi dílčí funkce veřejné správy patří funkce plánovací, rozhodovací, koordinační, kooperační, kontrolní, registrační a evidenční. Tyto dílčí funkce jsou charakterizovány určitou činností veřejné správy.⁴

3.1.1 Státní správa

Veřejná správa realizovaná státem se nazývá státní správa, která je dílčí, avšak klíčovou částí veřejné správy. Státní správa je odvozena od základu, poslání a pozice státu a také od základu a způsobů uskutečňování státní moci. Svou povahou představuje zvláštní druh společenského řízení, jež je realizováno státem. Činnost státní správy je představována činností výkonnou, která je naplňována skrze úkony výkonné funkce státu. Jedná se o prováděcí činnosti ve smyslu provádění zákonů. Státní správa vykonává také činnost podzákonnou, což znamená, že je její činnost vázaná zákony a v širším pojetí obecně závaznými právními předpisy. Posledním specifíkem je nařizovací charakter, což lze chápat jako nadřazenost v určité řídicí hierarchii, na jejímž vrcholu stojí státní správa, která má sobě podřízeny jiné subjekty, vůči kterým státní správu vykonává. Státní správa však zejména vykonává mocenskou funkci a její subjekty nesou s tím spojenou autoritu a mají oprávněné prostředky pro výkon své činnosti. Státní správa činí jménem státu a zároveň tak, aby její činnost byla vždy vykonávána v zájmu státu. Mezi orgány státní správy patří ústřední orgány státní správy, což jsou zejména ministerstva, jejichž rozsah působnosti je celostátní.⁵

3.1.2 Samospráva

Samosprávu lze charakterizovat jako veřejnou správu realizovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem. Důležitým znakem demokratické společnosti je skutečnost, že stát přenáší část pravomocí na subjekty, nad kterými nemá přímou kontrolu. Státem je kontrola nad samosprávou vždy zachována, jelikož disponuje zákonodárnou

⁴ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 257-259

⁵ Tamtéž s. 60-63

mocí, prostřednictvím které může do činnosti samosprávných subjektů zasahovat změnami zákonů. Samospráva je vykonávána subjekty nazývané jako veřejnoprávní korporace a v rámci samosprávy územní či zájmové jim je svěřen výkon určitých úkolů.⁶

Základní složkou samosprávy je činnost nebo území, vůči kterým samospráva působí, dále osoby, které jsou samosprávě podřazené, existence samosprávy jako právnické osoby se strukturou samosprávných orgánů, vlastní rozpočet a hospodaření.⁷

Samospráva se dělí do dvou hlavních kategorií. Jedná se o samosprávu územní a zájmovou nazývanou také jako profesní. Územní samosprávou se rozumí způsobilost regionálních orgánů spravovat veřejné záležitosti v zájmu místního obyvatelstva, v rámci vlastní odpovědnosti a v mezích daných zákonem.⁸ „*Máme-li blíže definovat pojem územní samosprávy v její lokální podobě, v českém prostředí se jím rozumí oprávnění obce obstarávat určitý, právem vymezený okruh svých záležitostí samostatně a relativně nezávisle na širším společenské mechanismu (státu), jehož je ovšem obec nedílnou součástí.*“⁹ V České republice jsou v rámci územní samosprávy nejnižší jednotkou obce. Obcím jsou pak nadřazeny kraje, které jsou v pozici vyššího územně samosprávného celku. Tyto územní samosprávné celky jsou samostatně spravovány zastupitelstvem dle Ústavy České republiky. Působnost zastupitelstvem obcí i krajů je stanovena pouze zákonem.¹⁰ Územní samospráva velmi úzce souvisí s tématem této práce, jelikož právě starosta obce je v pozici nejvyššího zástupce základní územně samosprávné jednotky. Toto téma však bude blíže rozebráno v dalších kapitolách.

Zájmová samospráva může být někdy nazývána i jako profesní samospráva. Důvodem pro tuto samosprávu je obvykle určitý společný cíl, který může být tímto způsobem řízení řešen mnohem efektivněji, než pokud by byl řešen centrálním řízením. V současnosti se jedná například o Českou advokátní komoru, Českou exekutorskou komoru, Českou komoru architektů a další podobná formální sdružení, která zabezpečují

⁶ BORSEKOVÁ, Kamila, Soňa ČAPKOVÁ, Filip FLAŠKA, et al. Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje. Praha: Professional Publishing, 2018. ISBN 978-80-88260-19-6. s. 10-11

⁷ BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 12

⁸ BORSEKOVÁ, Kamila, Soňa ČAPKOVÁ, Filip FLAŠKA, et al. Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje. Praha: Professional Publishing, 2018. ISBN 978-80-88260-19-6. s. 10-12

⁹ BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 12

¹⁰ BORSEKOVÁ, Kamila, Soňa ČAPKOVÁ, Filip FLAŠKA, et al. Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje. Praha: Professional Publishing, 2018. ISBN 978-80-88260-19-6. s. 13

správu v určité vymezené zájmové oblasti, včetně oblasti zdravotnictví (např. lékařství, lékárnictví nebo zájmy v oblasti stomatology). Vedle samosprávy profesní existuje také samospráva vysokých škol a školská samospráva, kterou upravuje zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Na vysokých školách do řízení školy zasahuje akademická obec skrze akademický senát a další orgány. Na ostatních školách pak tuto možnost mají žáci a jejich rodiče.¹¹

3.1.2.1 Historie územní samosprávy

Historie územní samosprávy sahá do dalekosáhlé historie, kdy se již v 9. století objevil v Anglii tzv. selfgovernment. Typickým znakem pro tento druh samosprávy byla propojenost se soudnictvím a absence volených orgánů. Jednalo se o první průkopnické snahy, které jsou dnešní samosprávě velmi vzdálené. Moderní samospráva se začala vyvíjet až od 19. století v souvislosti s myšlenkovými proudy, které vymezovaly právo na samosprávu.¹²

V případě naší země je vznik samosprávy spojen s rokem 1849, kdy bylo na našem území vydáno Stadionovo prozatímní obecní zřízení a v jehož úvodu byla uvedena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec“. Na základě tohoto zřízení došlo k vymezení tří druhů obcí na místní, okresní a krajské a zároveň se u obcí začala rozeznávat dvojí působnost obcí na přirozenou (samostatnou) a přenesenou působnost. V samostatné působnosti bylo zahrnuto vše, co se týkalo zájmů obce a mohlo být uskutečněno na jejím území. Přenesená působnost se vyznačovala zabezpečováním veřejných věcí, které byly na obec delegovány státem.¹³

Dalším milníkem pro samosprávu v naší zemi bylo období první republiky. Systém vycházel z původního modelu, který byl uplatňován během monarchie. Zákonem č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v Československé republice došlo k určité reorganizaci samosprávy. Na základě tohoto zákona měly být zrušeny české, moravské a slezské země a následně mělo být území republiky rozděleno do 21 žup.

¹¹ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 333-336.

¹² JANŠOVÁ, Marie. Historie územní samosprávy. Epravo.cz [online]. 2001 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samospravy-15359.html?mail>

¹³ SCHELLE, Karel. Vývoj české veřejné správy. Ostrava: Key Publishing, 2008. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-92-2. s. 32

Na vládě bylo ponecháno, aby stanovila počátek účinnosti tohoto zákona, jenže vládní nařízení bylo nakonec vydáno pouze pro Slovensko a Podkarpatskou Rus a župy na území Čech a Moravy nikdy nebyly vytvořeny. Jistou úpravu přinesl až zákon 126/1927 Sb., o organizaci politické správy, který nově zavedl čtyři země a sjednotil správu.¹⁴

Po druhé světové válce docházelo k odstraňování dosavadního pojetí obecní samosprávy a zároveň se začaly formovat národní výbory jako místní orgány státní moci a správy.¹⁵ Národní výbory vznikly v květnu 1945 a dominovala jim Komunistická strana Československa a rozděleny byly na národní výbory vyššího a nižšího stupně. Výbor vyšší úrovně mohl rušit usnesení národního výboru nižšího stupně. Zákon charakterizoval národní výbory jako základní orgány pracujících a tvořily je tři typy orgánů: plénium, rada a komise. Hlavním orgánem národního výboru bylo plénium skládající se ze všech poslanců. Rada představovala výkonný orgán a také komise disponovala výkonnými pravomocemi.¹⁶

Prostřednictvím nového zákona o národních výborech, který byl přijat v roce 1967, došlo k pokusu o zakotvení tzv. samostatné působnosti národních výborů. To znamenalo, že národní výbory byly v určitých oblastech správy vázány pouze zákony a jinými právními předpisy. Později však došlo k potlačení této samosprávné tendence a samostatná působnost národních výborů byla regulována usneseními vlády. K obnovení územní samosprávy a zrušení systému národních výborů nastalo v roce 1989 ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. Místní samospráva byla tímto zákonem zařazena do Ústavy ČSSR a později byl přijat zákon č. 367/1990 Sb. Obec se stala základem místní samosprávy a místní státní správy. Územní samospráva byla po vzniku České republiky zakotvena v Ústavě (čl. 8 a hlava sedmá) a na základě územní reformy veřejné správy byl přijat zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšší formy územních samosprávných celků. Po dlouholetém očekávání došlo v roce 2000 k přijetí zákona č. 129/2000 Sb., o krajích a současně i zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.¹⁷

¹⁴ JANŠOVÁ, Marie. Historie územní samosprávy. Epravo.cz [online]. 2001 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samospravy-15359.html?mail>

¹⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 323

¹⁶ BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 55-56

¹⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 323-324

3.2 Obec jako základní jednotka územní samosprávy

V naší historii je samosprávné postavení obcí jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy spojeno s rokem 1849, kdy bylo toto postavení ztvrzeno tzv. prozatímním obecním zákonem. Obecní samospráva byla na našem území uplatňována do roku 1945, poté byla vystřídána činností národních výborů, které fungovaly až do roku 1990. Po ukončení jejich činnosti došlo k obnově postavení obcí na samosprávných principech.¹⁸

Původně byl v České republice přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, který byl o několik let později nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích.¹⁹ Obec je možné podle ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., definovat jako „základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“.²⁰ Obec je tvořena lidmi, kteří ji obývají a užívají jí vymezené katastrální území. V ustanovení § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích je zároveň zaneseno, že se jedná o veřejnoprávní korporaci hospodařící s vlastním majetkem, která v právních vztazích vystupuje sama za sebe svým jménem, čímž jí je uložena i odpovědnost s tím související. Obec je územně (katastrálně) vymezena a jejími občany se rozumí lidé, kteří v tomto území mají trvalý pobyt a čestné občanství.²¹ V § 3 č. 128/2000 Sb., o obcích je zahrnuto, že obec s více jak 3000 obyvateli je městem, jestliže tak na podnět obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády. Stejným způsobem je schvalován i městys, což je historický typ obce, který velikostně stojí mezi městem a vsí. V 50. letech 20. století se tento status přestal používat, nicméně v současné době mají obce možnost požádat o opětovné navrácení tohoto titulu.²² Další možností je pak označení statutární město, které vymezuje ustanovení § 4 téhož zákona, připouštějící možnost členění na městské obvody nebo části, kterým přísluší vlastní orgány samosprávy. Mezi statutární města patří například Hradec Králové, Liberec, Jihlava, Brno, Olomouc, Ostrava, Opava, Mladá Boleslav a spravovány

¹⁸ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 205-206

¹⁹ Tamtéž s. 206

²⁰ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

²¹ KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1. s. 2-3

²² BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 20-21

jsou zastupitelstvem města. Dalšími orgány jsou rada města, magistrát, primátor a zvláštní orgány města.²³

Mezi charakteristické rysy obce patří vlastní území jako územní základ obce, obyvatelstvo obce, soustava orgánů, prostřednictvím kterých jedná a vykonává svoji vůli, právní subjektivita, pod kterou v právních vztazích vystupuje a vlastní hospodaření a majetek, což představuje ekonomický základ obce. Pro vznik obcí je v současné době zákonnou podmínkou vlastní katastrální území s nejméně 1000 obyvateli.²⁴

Podmínky hospodaření obcí jsou vymezeny v zákonu o obcích pouze rámcově. Dle obecního zřízení jsou obce oprávněny hospodařit s majetkem jiných subjektů na základě smluvního principu a jejich povinností je hospodařit podle rozpočtu. Hospodaření obce musí být za uplynulý kalendářní rok přezkoumáno příslušným krajským úřadem či vybraným auditorem a výsledek této revize je následně společně s vyúčtováním hospodaření předložen zastupitelstvu obce, které ho projedná.²⁵

Za občany obce, tedy osoby, které se mohou podílet na samosprávě obce, jsou podle tzv. osobního základu samosprávy obcí považovány všechny osoby mající trvalý pobyt v obci. Pokud tito občané dosáhli 18 let věku, mohou být voleni do zastupitelstva obce, účastnit se a rozhodovat v obecním referendu, nahlížet do zápisů o průběhu zasedání zastupitelstva a předkládat orgánům obce nápady k posouzení. Toto platí i pro cizince starší 18 let, pokud je v obci přihlášen k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouvy, která je pro Českou republiku závazná.²⁶

3.2.1 Právní úkony obce

Obec jako právnická osoba má právní subjektivitu i způsobilost k právním úkonům, které jménem obce vykonává starosta. Starostu v jeho nepřítomnosti zastupuje místostarosta ustanovený zastupitelstvem obce. K uskutečnění konkrétních právních úkonů mohou být radou či zastupitelstvem obce určeny i jiné osoby, například místostarosta obce nebo vedoucí odboru obecního úřadu. Zastupitelstvo může pověřit realizací právních

²³ ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 26

²⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 93-94

²⁵ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 209

²⁶ Tamtéž s. 207

úkonů místostarostu, kterému mohou mu být svěřeny právní úkony týkající se například oblasti rozvoje, investic či majetku obce. Vedoucí obecního úřadu může být pověřen uskutečněním právních úkonů tehdy, pokud je radou obce svěřeno uzavírání nájemních smluv příslušnému odboru obecního úřadu. V rámci pověření zastupovat obec navenek činí starosta obce hmotné právní úkony a také procesně právní úkony v rámci občanského soudního a správního řízení. Realizací některých procesně právních úkonů může být starostou pověřen zaměstnanec obce, který je povinen své oprávnění doložit v písemné formě a toto oprávnění musí být podepsáno starostou. O většině právních úkonů nerozhoduje starosta samostatně, nýbrž potřebuje souhlas rady či zastupitelstva obce. Jestliže nedojde ke schválení právních úkonů zastupitelstvem či radou obce, jsou tyto úkony neplatné. Z uvedeného vyplývá, že starosta nepředstavuje statutární orgán, ačkoliv zastupuje obec navenek a vyjadřuje její vůli, ale nemůže vůli obce sám vytvářet. Jelikož obec představuje veřejnoprávní korporaci, je závislá na rozhodování samosprávných orgánů, a tudíž k převážnému počtu právního úkonů týkajících se obce, je nutné předchodí schválení radou nebo zastupitelstvem obce. Na základě tohoto postupu je následně možné právní úkon realizovat.²⁷

K nejvýznamnějším právním úkonům obce patří vydávání právních předpisů. Vydávání právních předpisů je zakotveno zejména v Ústavě, kde v čl. 79 odst. 3 je stanoveno, že pokud jsou k tomu orgány územní samosprávy zákonem zmocněny, mohou vydávat právní předpisy. Na základě § 10 a § 11 zákona č.128/2000 Sb., o obcích je obec oprávněna vydávat dva právní předpisy, a to nařízení obce a obecně závaznou vyhlášku obce.²⁸

Obec ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky. Těmito vyhláškami může obec ukládat povinnosti k zajištění veřejného pořádku a určit činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek, bezpečnost, majetek či zdraví. Pokud jsou v obci pořádány sportovní a kulturní akce, je nutné stanovit závazné podmínky, které jsou

²⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. *Praktik (Leges)*. ISBN 978-80-87576-28-1. s. 39-40

²⁸ Tamtéž s. 40

potřebné k zabezpečení veřejného pořádku. K dalším povinnostem také náleží dodržování pořádku a čistoty na veřejných místech.²⁹

Dalším druhem právního předpisu je nařízení obce, které obec vydává ve své přenesené působnosti, a to v mezích zákona. Nařízení obce mají charakter provádějících právních předpisů k zákonům a k jejich vydání musí mít obec zákonné zmocnění. Na rozdíl

od obecně závazných vyhlášek je třeba, aby nařízení obce byly ve shodě jak se zákony, tak s právními předpisy, která jsou vydána na základě zákona. Ratifikace nařízení obce spadá do vyhrazené působnosti rady obce a ratifikace obecně závazných vyhlášek do vyhrazené působnosti zastupitelstva obce. Pokud není v obci zvolena rada obce a její pravomoc je vykonávána starostou, zastupitelstvo obce schvaluje kromě obecně závazných vyhlášek i nařízení obce.³⁰

Platnost právního předpisu obce je podmíněna jeho vyhlášením. Vyhlášení právního předpisu obce musí být zveřejněno na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů nebo lze právní předpis uvést na webových stránkách obce. Účinnost právní předpisy nabývají patnáctým dnem po dni vyhlášení, jestliže není dána účinnost pozdější. Obec je povinna vést evidenci vydaných právních předpisů, a tato evidence je označena názvem právního předpisu, číslem, datem jeho schválení, počátkem jeho platnosti a účinnosti, eventuálně datem ukončení jeho platnosti. Všechny právní předpisy obce mají pořadová čísla a ke konci každého kalendářního roku se číselná řada ukončuje. Obec, jež právní předpisy a jejich evidenci vydala, je povinna tyto předpisy u obecního úřadu každému zpřístupnit. Obec, která vykonává rozšířenou působnost, je také povinna vydané nařízení zpřístupnit u obecních úřadů, které působí v jejím správním obvodu. Příslušným orgánům veřejné správy musí být obcí zasílány vydané právní předpisy. Povinnost obce je zaslat obecně závaznou vyhlášku ihned po jejím vyhlášení na Ministerstvo vnitra a stejným způsobem zaslat nařízení obce krajskému úřadu. Ministerstvo vnitra působí jako dozorce nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obce a krajský úřad zaujímá dozor

²⁹ SCHLESINGER, P. a kol. Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 20

³⁰ SCHLESINGER, P. a kol. Základní principy fungování obce a jejích orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 20-21

nad vydáváním nařízení obce. Pokud nastane situace, že vydání právních předpisů je v nesrovnalosti se zákonem, mají v kompetenci oba uvedené orgány žádat po obci nápravu. Jestliže tak obec neučiní, následně Ministerstvo vnitra či krajský úřad zastaví platnost právního předpisu obce a navrhne Ústavnímu soudu právní předpis zrušit.³¹

3.2.2 Funkce obcí

V České republice se u obcí rozlišuje samostatná a přenesená působnost. Následující funkce, které jsou typické pro obce se samostatnou působností, je možné rozdělit do sedmi oblastí.

- Politické funkce – do politických funkcí patří celá řada pravomocí jako například vyhlášení místního referenda, ustavování a volba orgánů obcí, navazování partnerství s jinými obcemi či pojmenovávání ulic
- Ekonomické funkce – mezi ekonomické funkce lze zařadit sestavování rozpočtu, schválení závěrečného účtu a hospodaření, založení peněžních fondů a hospodaření s majetkem
- Sociální funkce – sociální funkce zahrnují zakládání mateřských a základních škol, pečovatelských domů, sportovišť apod.
- Ekologické funkce – do ekologických funkcí je možné zařadit čištění odpadních vod či zajištění čistoty obce
- Bezpečnostní funkce – k bezpečnostní funkci patří zejména pravomoc zřizovat obecní policii
- Infrastrukturní funkce – infrastrukturní funkce zahrnují například údržbu silnic, chodníků, cyklostezek
- Prognostické funkce – mezi prognostické funkce patří schvalování územního a regulačního plánu, programu rozvoje venkova a přijímání dokumentů v oblasti ekonomického, politického a sociálního rozvoje

³¹ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 40-41

Obce disponují velkým množstvím nástrojů, pomocí kterých tyto funkce plní. Jedná se například o usnesení zastupitelstva nebo rady, uzavření smlouvy či kompetence v oblasti práva zahrnující vydávání obecně závazných vyhlášek.³²

3.2.3 Působnost obcí

Pro obec jako veřejnoprávní korporaci je charakteristickým znakem oprávnění vykonávat činnosti, které má obec zajišťovat. V tomto kontextu lze hovořit o působnostech obcí, které jsou rozděleny na samostatnou a přenesenou působnost. Obě tyto působnosti jsou vymezeny zákonem a hlavním rozdílem mezi nimi je skutečnost, že obec může přenesenou působnost vykonávat pouze tehdy, pokud je to stanoveno zákonem. Naopak do samostatné působnosti mohou patřit i další činnosti, které zákonem stanoveny nejsou. Obce by měly samostatnou i přenesenou působnost vykonávat především s ohledem na ochranu veřejného zájmu, jelikož v obecním zřízení je stanoveno:³³ „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“³⁴

Z obecného hlediska platí, že samostatná působnost má přednost před působností přenesenou. Tato zásada je vymezena v zákoně o obcích, kde je uvedeno: „*pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“³⁵ Poměrně složitá situace může nastat v případě, svěří-li zvláštní zákon určitou činnost do působnosti obecnímu úřadu bez uvedení, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost. V tomto případě by se mělo vycházet z úvahy, že obecní úřad představuje orgán obce vykonávající přenesenou působnost kromě věcí, které náleží do působnosti jiného orgánu obce. Při výkonu samostatné působnosti vykonává pouze úkoly, kterými je pověřen jinými orgány obce. Je-li na základě zvláštního

³² BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 30-31

³³ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 62

³⁴ § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

³⁵ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

zákona svěřena obecnímu úřadu určitá působnost a z kontextu nevyplývá, že jde o samostatnou působnost, tak dle všeho se bude jednat o působnost přenesenou.³⁶

3.2.3.1 Samostatná působnost

V rámci samostatné působnosti spravuje obec své záležitosti samostatně. Pokud to vyžaduje ochrana zákona, mohou do samostatné působnosti zasahovat státní orgány a orgány krajů, ale jen způsobem, který je stanoven zákonem. Současně může být pouze zákonem omezen rozsah samostatné působnosti, do které patří záležitosti, jež jsou v zájmu obce a občanů obce. V samostatné působnosti je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, aby zabezpečila záležitosti veřejného pořádku a zároveň vymežit činnosti, které by mohly ohrozit veřejný pořádek. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnosti k udržování čistoty veřejných prostranství a k ochraně životního prostředí.³⁷

*„Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“*³⁸

Jedná se především o schvalování závěrečného účtu a rozpočtu, regulačního a územního plánu, zřizování dočasných a trvalých peněžních fondů, organizačních složek obce a příspěvkových organizací, rozhodování o založení právnických osob a navrhování změn katastrálních území v obci. Dále do samostatné působnosti patří zřizování a rušení výborů volba starosty, místostarostů a dalších členů rady obce, stanovení počtu členů rady, zřizování a rušení obecní policie či rozhodování obce o spolupráci s jinými obcemi.³⁹

Výkon samostatné působnosti probíhá zejména na úrovni rozhodování zastupitelstva a rady obce. Poměrně významnou úlohu má při tomto výkonu také obecní úřad, jelikož provádí úkoly, které mu zadává rada nebo zastupitelstvo obce. Vyčlenění zaměstnanci obce se v rámci obecního úřadu věnují výkonu samostatné působnosti v oblasti investic, rozpočtu obce, kultury, sportu, majetku obce, bydlení v obci apod. Tito zaměstnanci jsou většinou zařazení do odboru obecního úřadu. Při výkonu samostatné

³⁶ KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1. s. 20

³⁷ ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 26-27

³⁸ ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 32

³⁹ Tamtéž s. 32

působnosti má důležitou úlohu také starosta obce, který uskutečňuje rozhodnutí zastupitelstva a rady obce.⁴⁰

3.2.3.2 Přenesená působnost

Přenesená působnost je realizována státem pomocí obcí a jejich orgánů a zahrnuje státní správu, jejíž výkon je svěřen obcím jako představitelům místní samosprávy. Obce se u přenesené působnosti řídí zákony, obecně závaznými právními předpisy⁴¹ „a v ostatních případech též

1. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; tato usnesení a tyto směrnice nemohou orgánům obcí ukládat povinnosti, pokud nejsou zároveň stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí;

2. opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti podle tohoto zákona.“⁴²

Metodická a odborná pomoc je ve věcech výkonu přenesené působnosti vykonávána vůči orgánům obcí krajským úřadem, který má v oblasti přenesené působnosti roli nadřízeného (odvolacího) orgánu, což však neznamená, že je oprávněn ukládat orgánům obcí povinné úkoly. To je možné jen v případě nápravných opatření, které jsou ustanoveny v protokolu o kontrole výkonu přenesené působnosti obce či v rozhodnutí o odvolání. Podle správního řádu se rozhodnutí orgánu obce zruší a věc je krajskému úřadu vrácena k novému projednání.⁴³

Obcím je ze státního rozpočtu každý rok poskytován příspěvek na výkon přenesené působnosti, jehož výše se odvíjí z rozsahu přenesené působnosti a velikosti správního obvodu obce vyjádřené počtem občanů a primárně slouží na částečné pokrytí výdajů. Za výdaje jsou považovány především provozní a mzdové výdaje zaměstnanců obce vykonávající přenesenou působnost. Státní příspěvek není bohužel dostatečný a obce musí

⁴⁰ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 64

⁴¹ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 210

⁴² § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁴³ § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-500>

na výkon státní správy použít i finanční prostředky z obecního rozpočtu, které jsou určeny především na rozvoj obce a potřeby jejích občanů. Pro obec je to finanční zátěž, ale je nutné dodat, že obec je příjemcem správních poplatků a sankčních plateb souvisejících s výkonem přenesené působnosti, a které představují nemalé příjmy obce.⁴⁴

Pokud orgány obce realizují přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, tak jsou oprávněny uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle které budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo její část pro orgány jiné obce. Přenesená působnost nemůže být předmětem veřejnoprávní smlouvy, jelikož je zákonem svěřena orgánům pouze některých obcí. Veřejnoprávní smlouva může být uzavřena na základě souhlasu krajského úřadu a musí obsahovat dobu trvání smlouvy, označení účastníků, rozsah přenesené působnosti, které budou orgány obce vykonávat pro orgány jiné obce a způsob zaplacení nákladů, které vznikly výkonem přenesené působnosti.⁴⁵

Výkon přenesené působnosti je právo i povinnost obce, který musí být zabezpečen, jelikož lidé mají právo na fungující veřejnou správu, především pokud jsou v ní uskutečňována jejich práva, například výplata sociální dávek. Za její výkon obec odpovídá státu.⁴⁶

Podle míry přenesené působnosti se obce rozlišují do tří kategorií. Jedná se o obce se základním rozsahem výkonu státní správy (obce I. typu), s pověřenými obecními úřady (obce II. typu) a rozšířenou působností (obce III. Typu). Každá obec III. Typu vykonává kromě své agendy, která přísluší k jejímu správnímu obvodu, také agendu obce II. typu a zároveň pro svůj vlastní správní obvod agendu obce I. typu. Podobně je tomu i u obce II. typu, která vykonává kromě svoji pracovní náplně současně agendu obce I. typu, na které je zpravidla přenášen pouze základní okruh přenesené působnosti.⁴⁷

⁴⁴ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 72-73

⁴⁵ ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. *Základy veřejné správy*. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 37

⁴⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 149

⁴⁷ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.)*. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0. s. 210-211

3.2.3.3 Obce se základním rozsahem výkonu státní správy

Přenesenou působnost vykonávají obce prvního typu pouze v základním rozsahu prostřednictvím obecního úřadu nebo zvláštních orgánů. Jedná se především o menší obce, na které byl delegován pouze omezený okruh přenesené působnosti, v jejímž rámci obce zajišťují například agendu silničního správního úřadu ve věcech místních či řízení o některých přestupcích. U těchto obcí je výkon přenesené působnosti poměrně problematický, jelikož pro menší obce je obtížné zaměstnat na výkon přenesené působnosti zaměstnance s požadovanou odborností, a proto je pak zajišťována starostou obce nebo jiným zastupitelem. Podle Kočího se do budoucna jeví jako nejvhodnější řešení, v souvislosti s veřejným zájmem na zajištění řádného výkonu přenesené působnosti, obcím prvního stupně výkon přenesené působnosti odejmout.⁴⁸

3.2.3.4 Obce s pověřeným obecním úřadem

Obce s pověřeným a v rámci přenesené působnosti zajišťují kromě základního rozsahu přenesené působnosti také výkon dalších agend, jež jsou na tyto obce delegovány prostřednictvím speciálních zákonů. U obcí s pověřeným obecním úřadem je přenesená působnost vykonávána obecním úřadem,⁴⁹ což je stanoveno v zákonu o obcích následovně: „*jako pověřený obecní úřad je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení a úkonech podle § 61 odst. 2 písm. b) obecní úřad, který, vedle přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem.*“⁵⁰ Přenesenou působnost vykonávají obce s pověřeným obecním úřadem pro své území v základním rozsahu a také pro svůj správní obvod, který stanoven ve vyhlášce Ministerstva vnitra o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností v rozsahu stanoveném pro obce s pověřeným obecním úřadem. Přenesená působnost může být na rozdíl od samostatné působnosti, pokud tak stanoví zákon,

⁴⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 74

⁴⁹ Tamtéž

⁵⁰ § 64 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

realizována orgány obcí na území jiné obce či obcí a některými obcemi je vykonávána pouze pro svůj obvod a jen v základním rozsahu. Jiné obce ji vykonávají pro svůj územní obvod v základním rozsahu a pro svůj obvod jako obce s pověřeným obecním úřadem v rozsahu, který je stanoven zákony pro obce s pověřeným obecním úřadem.⁵¹

V případě, že orgán obce neplní povinnost, rozhodne krajský úřad, že pro ni bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. O převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti rozhodne krajský úřad v přenesené působnosti, který zároveň toto rozhodnutí vydává. Rozhodnutí krajského úřadu musí být zveřejněno alespoň po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.⁵²

3.2.3.5 Obce s rozšířenou působností

Obce s rozšířenou působností jsou také nazývány jako obce třetího typu a jejich vznik se datuje k 1.1.2003, kdy ve výkonu státní správy obce s rozšířenou působností nahradily zrušené okresní úřady v rámci reformy veřejné správy. Přenesená působnost obcí prvního a druhého stupně je vykonávána obcemi s rozšířenou působností a k dominantním oblastem jejich činnosti náleží živnostenské podnikání, agenda řídičských oprávnění a registru vozidel, vydávání cestovních a osobních dokladů a sociálněprávní ochrana dětí atd. Tyto obce zajišťují přenesenou působnost prostřednictvím obecního úřadu.⁵³

Po projednání s věcně příslušným ústředním správním úřadem může Ministerstvo vnitra na obec s rozšířenou působností přenést celý nebo část výkonu přenesené působnosti jiné obce s rozšířenou působností v případě, že sama není schopna zajistit její výkon prostřednictvím vlastního obecního úřadu. Rozhodnutí je vydáno Ministerstvem vnitra do 60 dnů od dne, kdy se o této skutečnosti dozvědělo a musí být uveřejněno alespoň po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu obce s rozšířenou působností, které je

⁵¹ KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1. s. 150

⁵² ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 38

⁵³ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 74

přenesená působnost odebírána. Toto rozhodnutí musí být zároveň zveřejněno i na úředních deskách obecních úřadů v jejím správním obvodu.⁵⁴

3.3 Orgány obce

Obec spravuje své záležitosti prostřednictvím svých orgánů, kterými je zároveň projevována vůle obce v právních úkonech. Mezi orgány obce patří podle obecního zřízení zastupitelstvo, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce.⁵⁵ Tvořeny jsou fyzickými osobami a nedisponují právní subjektivitou, která přísluší pouze obci. Jejich působnost je stanovena obecním řízením a dalšími zákony. Pokud má zastupitelstvo obce méně než patnáct členů, rada se v obci nezřizuje. Obec uskutečňuje prostřednictvím svých orgánů samostatnou a přenesenou působnost. V obci musí vždy existovat zastupitelstvo, starosta a obecní úřad. Ostatní orgány v obci zřízeny být nemusí. Zároveň zvláštní orgány, které jsou starostou zřizovány pro výkon přenesené působnosti, nemusí být u všech obcí identické a jejich zřízení je závislé zejména na skutečnosti, jaký rozsah přenesené působnosti je obcí vykonáván. Zastupitelstvo obce je u měst nazýváno zastupitelstvo města, stejně tak městský úřad a rada města. Statutární města mají místo názvu městský úřad magistrát a starosta je nazýván primátorem.⁵⁶

⁵⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 152

⁵⁵ § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁵⁶ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 78

3.4 Starosta obce

Na základě § 103 odst. 1 obecního zřízení platí, že starosta zastupuje obec navenek a většinu právních úkonů, jež činí jménem obce, může vykonávat se souhlasem zastupitelstva či rady obce a bez tohoto schválení jsou právní úkony neplatné. Z uvedeného vyplývá, že pozice starosty neodpovídá pozici statutárního orgánu a na podkladě předešlého rozhodnutí zastupitelstva či rady obce je vyjádřena vůle obce navenek. Starosta může tuto vůli obce navenek sdělovat, nikoliv ji sám vytvářet. Mimo pozici starosty, který jako osoba zastupuje obec navenek, je podstatná pozice starosty ve vedení obecního úřadu. V tomto případě je nadřízený všem zaměstnancům obce, kteří jsou zahrnuti do obecního úřadu. Jestliže má obecní úřad tajemníka, tak starosta obce nepředstavuje statutární orgán zaměstnavatele zaměstnanců obce, ale funkci statutárního orgánu plní tajemník obce. Jestliže obecní úřad nemá ustanovenou funkci tajemníka, plní starosta mimo funkci statutárního orgánu zaměstnavatele zaměstnanců také výkon přenesené působnosti, jež je obecním úřadem uskutečňována.⁵⁷

3.4.1 Volba starosty, odvolání starosty a zánik jeho funkce

V obecním zřízení je uvedeno, že „*starostu 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.*“⁵⁸ Obecní zřízení nijak neupravuje, zda volba starosty a místostarosty (místostarostů) probíhá tajnou či veřejnou formou. Způsob volby je v praxi většinou upraven jednacím řádem zastupitelstva, ale jsou časté i situace, kdy o způsobu volby rozhodne zastupitelstvo obce na svém jednání. Jelikož se ve veřejné formě volby objevuje určitý deficit demokratičnosti, je proto vhodnější z pohledu zabezpečení demokratičnosti tajná volba.⁵⁹ Volba starosty obce je vyhrazená pravomoc zastupitelstva obce a jinému orgánu obce nemůže být svěřena. Starosta je zvolen na základě souhlasu nadpoloviční většiny všech

⁵⁷ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 108-109

⁵⁸ § 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

⁵⁹ POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2. s. 649-650

členů zastupitelstva obce.⁶⁰ Ze své funkce může být starosta odvolán také zastupitelstvem obce, i zde platí podmínka nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Může nastat i situace, kdy se starosta obce své funkce vzdá. V případě odvolání či vzdání se funkce starosty a není-li zároveň zvolen nový starosta, přebírá jeho pravomoci místostarosta, jenž byl určen k zastupování starosty zastupitelstvem obce do té doby, než je zvolen nový starosta.⁶¹

Mandát člena zastupitelstev obcí končí dnem voleb dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí.⁶² Z toho vyplývá, že k tomuto dni končí funkce starosty obce, který je současně zastupitelem obce, takže by obec do doby zvolení nového starosty neměla starostu. V praxi by se jednalo o velmi komplikovanou situaci, a proto je tato nesrovnalost řešena § 107 obecního řízení, kde je uvedeno:⁶³ „*dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty nebo místostarosty vykonává pravomoci starosty podle § 103; v tomto období vykonává své pravomoci též dosavadní místostarosta. Nevykonává-li dosavadní starosta své pravomoci podle věty první, vykonává je dosavadní místostarosta, a je-li dosavadních místostarostů více, ten, kterého přede dnem voleb pověřilo zastupitelstvo obce zastupováním starosty, jinak ten, kterého pověřil dosavadní starosta. Vykonával-li ke dni voleb pravomoci starosty člen zastupitelstva obce podle § 103 odst. 6, použijí se věty první a druhá obdobně.*“⁶⁴

3.4.2 Místostarosta a jeho vztah k starostovi

Starostu v době jeho nepřítomnosti zastupuje místostarosta a plní úkoly v období, kdy starosta nevykonává funkci. K této době náleží dočasná pracovní neschopnost, těhotenství, péče o dítě do tří let věku, čerpání dovolené či karanténa. Dle obecního zřízení

⁶⁰ TRÍSKA, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu [online].2016 [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-12-rada-obce-starosta-obce-tajemnik-obecnio-uradu.aspx>

⁶¹ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 109

⁶² § 55 odst. 2 písm. d) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2001-491>

⁶³ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 110

⁶⁴ § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

může být zvoleno zastupitelstvem více místostarostů, kterým jsou svěřeny úkoly, jež je samospráva obce povinna zabezpečovat. Jedná se například o zajišťování dopravy na území obce, oblastí majetku, rozvoje obce či řešení sociálních otázek obce. Jestliže zastupitelstvo zvolí více místostarostů, tak určí jednoho z nich, který starostu zastupuje a tento zástupce je nazýván I. místostarostou nebo statutárním místostarostou. Při volbě místostarostů jsou uplatňovány identické předpisy jako při volbě starosty. Stejně jako starosta musí být i místostarosta občanem České republiky a členem zastupitelstva obce, které ho může z funkce také odvolat. Společně se starostou podepisuje právní předpisy obce tzn. obecně závazné vyhlášky a nařízení. Jestliže je v obci zřízena rada obce, je současně se starostou jejím členem.⁶⁵

V praktickém pojetí dochází k přímému zastupování starosty zpravidla při jeho dlouhodobé nepřítomnosti (pobyt v nemocnici či cesta do zahraničí). Při zastupování starosty záleží na osobní úvaze a politické zodpovědnosti místostarosty, jestli rozhodnutí vykoná sám nebo se poradí se starostou či toto rozhodnutí ponechá až do starostova návratu. Místostarosta je povinen při svém rozhodnutí akceptovat vůli rady a zastupitelstva. Zastupitelstvo je oprávněno v oblasti samostatné působnosti zadat místostarostovi některé úkoly, které může zabezpečovat i v době přítomnosti starosty, a to nezávisle na něm. Z toho vyplývá, že místostarosta není prvotně zodpovědný starostovi, nýbrž zastupitelstvu. Místostarosta tedy není podřízen starostovi v oblasti samostatné působnosti a na uspořádání jejich vzájemných vztahů se může podílet zastupitelstvo obce. V rámci obecního úřadu vzniká specifická otázka v postavení, kdy členy obecního úřadu jsou starosta i místostarostové a starosta je v čele obecního úřadu v nadřazeném postavení vůči zaměstnancům obce, kteří jsou zařazení do obecního úřadu, i vůči místostarostovi. Výkon přenesené působnosti je zabezpečován převážně obecním úřadem a starosta je v nadřazeném postavení v oblasti přenesené státní správy vůči všem osobám vykonávajících přenesenou působnost obce, tedy i vůči místostarostovi. Je důležité zmínit, že vztahy nejvyšších představitelů obce jednoznačně ovlivňují politickou situaci v obci.⁶⁶

⁶⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 110-111

⁶⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 206-207

3.4.3 Právomoci starosty dle zákona o obcích

Právomoci starosty jsou vymezeny v § 103 zákona o obcích. Z postavení osoby starosty, jenž zastupuje obec navenek, vyplývá většina každodenních činností, které starosta plní. K převážnému počtu právních úkonů, které starosta za obec vykonává, je však potřebné schválení radou obce či zastupitelstvem obce.⁶⁷ Právomoci starosty obce na základě § 103 odst. 4 zákona o obcích jsou:

dle písmene a) *„odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok“*. Obec může zadat přezkoumání hospodaření příslušnému krajskému úřadu nebo si objednat audit u auditorské společnosti. Jestliže starosta ani jednu možnost nevyužije, následně hospodaření obce přezkoumá příslušný krajský úřad na základě obecního zřízení.⁶⁸

Dle písmene b) *„plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu; vedoucí odboru jmenuje, odvolává a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada obce“*. U obcí prvního stupně není povinnost ustanovení funkce tajemníka, tudíž pracovněprávní působnost vůči zaměstnancům obce je dle zákona svěřena starostovi. Pracovněprávní působnost má starosta vždy vůči zaměstnancům obce, jež nespádají do obecního úřadu, jestliže zastupitelstvo nebo rada nerozhodnou jinak.^{69 70}

Dle písmene c) *„může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech“*. Komise rady obce je v těchto případech pověřena od starosty k výkonu přenesené působnosti, ale jinak působí v oblasti samostatné působnosti jako poradní orgán. Jestliže je komise pověřena výkonem přenesené působnosti, tak předsedou komise může být jmenována pouze osoba, která má platnou zvláštní odbornou způsobilost v dané oblasti přenesené působnosti.⁷¹

⁶⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 111

⁶⁸ Tamtéž

⁶⁹ Tamtéž

⁷⁰ POTĚŠIL, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2. s. 651-652

⁷¹ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 112

Dle písmene d) „*může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*“. Mezi obcí a útvarem policie, který je určen policejním prezidentem, lze uzavřít písemnou koordinační dohodu o společném postupu při zabezpečování lokálních záležitostí veřejného pořádku. Tato záležitost je stanovena v § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Je podstatné, aby dohoda byla schválena radou obce. Žádost starosty o spolupráci s policií může mít písemnou nebo ústní formu.⁷²

Dle písmene e) „*odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce*“. Na základě zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná o povinnost zveřejňovat informace buď na webových stránkách města, nebo je možné informace žadateli poskytnout prostřednictvím jeho žádosti.⁷³ Je důležité zmínit, že v zákoně jsou stanoveny hranice pouze pro minimum informací, které jsou poskytovány o činnosti obce a hranice maxima informací nejsou stanoveny. Záleží tedy na starostovi, v jakém rozsahu budou činnosti obce zveřejněny.⁷⁴

Dle písmene f) „*zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu*“. Starosta výkon přenesené působnosti nejen zajišťuje, ale jako oprávněna úřední osoba ve správním řízení často vykonává. Nevztahuje se na něj pozice úředníka podle zákona o úřednících a ani se něj nevztahují povinnosti úředníka stanovené předmětným zákonem. Je podstatné, aby výkon přenesené působnosti byl zajištěn odborně a nezávisle.⁷⁵ Jedná se o poměrně složitou působnost starosty, jelikož především starostové menších obcí nedisponují potřebnou odborností. Jestliže výkon této přenesené působnosti nebude starosta schopen zajistit, může být uzavřena veřejnoprávní smlouva s jinou obcí, který ve svěřeném rozsahu výkon přenesené působnosti zajistí.⁷⁶

Dle písmene g) „*rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce*“. Prostřednictvím tohoto ustanovení má starosta možnost rozhodovat

⁷² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 112

⁷³ Tamtéž

⁷⁴ POTĚŠIL, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2. s. 652

⁷⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 112-113

⁷⁶ POTĚŠIL, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. *Zákon o obcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2. s. 652

o ukládání pokut ve věcech samostatné působnosti obce a uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce podle § 102 odst. 2 písm. k) a m) obecního zřízení. Záleží však na radě obce, zda tuto záležitost starostovi svěří.⁷⁷

Dle písmene h) „*plní další úkoly stanovené obecním řízením a zvláštními zákony*“. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva, jestliže o to požádá jedna třetina členů zastupitelstva podle § 92 odst. 1 zákona o obcích. Také rozhoduje o námitce podjatosti vůči tajemníkovi obecního úřadu podle § 14 správního řádu, dále plní úkoly za krizových situací u obcí s rozšířenou působností, které jsou uvedeny v § 18 zákona 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů. Může se jednat například o založení a řízení bezpečnostní rady obce. K dalším úkolům náleží podepisování protokolu o kontrole samostatné působnosti nebo podávání námitek k tomuto protokolu podle § 129a zákona o obcích.⁷⁸

Dle písmene i) „*plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.*“ Starosta podle této pravomoci například určuje dobu čerpání dovolené nebo povoluje služební cesty uvedeným osobám.⁷⁹

Mezi pravomoci starosty dle zákona o obcích také patří jmenování a odvolávání tajemníka obecního úřadu na základě souhlasu ředitele krajského úřadu a také tajemníkovi stanoví plat. V obecním zřízení je uvedeno, že jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu pozbývá platnost bez souhlasu ředitele krajského úřadu. Ředitel krajského úřadu vydává souhlas v písemné podobě. Dle zákona o úřednících probíhá jmenování tajemníka, kterému předchází výběrové řízení. Tajemníkovi je určen plat podle nařízení vlády a výše platu je stanovena podle platového výměru, který je vydán starostou obce.⁸⁰

K dalším pravomocem starosty náleží svolávání a řízení zasedání zastupitelstva a společně s určenými ověřovateli podepisuje zápis ze zasedání. Zároveň s místostarostou svými podpisy stvrzují obecně závazné vyhlášky či ostatní usnesení zastupitelstva obce.

⁷⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 113

⁷⁸ Tamtéž

⁷⁹ Tamtéž

⁸⁰ Tamtéž s. 111

Také se podílí na přípravě, svolávání a řízení schůze rady a zároveň s místostarostou podepisuje příslušná usnesení rady a nařízení.⁸¹

Starosta je také oprávněn dle § 105 zákona o obcích pozastavit výkon usnesení rady, pokud je přesvědčen, že usnesení rady obce není správné a tuto záležitost následně postoupí k rozhodnutí zastupitelstvu obce na jeho nejbližším zasedání. V tomto případě se jedná o významné kontrolní oprávnění starosty a záleží na jeho vlastním úsudku, zda pozastaví výkon usnesení rady pro jeho nesprávnost. Zastupitelstvo obce rozhoduje na základě svého usnesení a rozhodnutí je závazné pro radu obce i ostatní orgány obce.⁸²

Starosta má také právo při slavnostních příležitostech užívat závěsný odznak, primátor statutárního města může používat primátorské insignie. Toto právo může být na základě pověření rady přiznáno i jinému členovi zastupitelstva nebo tajemníkovi obce. Závěsný odznak je tvořen velkým státním znakem a po jeho obvodu je uveden nápis Česká republika.⁸³

3.4.4 Právomoci starosty dle zvláštních zákonů

Podle zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému starosta obce s rozšířenou působností ve svém správním obvodu koordinuje záchranné a likvidační práce při mimořádných událostech, pokud o to byl požádán velitelem zásahu. Starosta může v tomto případě využít krizový štáb obce. Starosta obce s rozšířenou působností je oprávněn schvalovat vnější havarijní plán a také je povinen informovat Ministerstvo vnitra o průběhu záchranných a likvidačních prací. Při provádění těchto prací je úkolem starosty obce upozornit osoby, které se nacházejí na území obce, před hrozícím nebezpečím a také po dohodě s velitelem zásahu či se starostou obce s rozšířenou působností organizovat evakuaci osob. Dalším úkolem starosty obce je organizace činnosti obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel a také může vyzvat fyzické a právnické osoby, aby poskytly věcnou nebo osobní pomoc.⁸⁴

⁸¹ KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1. s. 249

⁸² KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1. s. 252

⁸³ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 204-205

⁸⁴ § 13, 14, 16 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-239>

O starostovi obce s rozšířenou působností hovoří také zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Úkolem starosty obce s rozšířenou působností je zajištění připravenosti správního obvodu na řešení krizových situací, řízení a kontrola přípravných opatření a také činnosti k vyřešení krizových situací a ke zmírnění jejich následků. Starosta obce s rozšířenou působností za tímto účelem například zřizuje a také řídí bezpečnostní radu a krizový štáb obce s rozšířenou působností, plní úkoly, které mu byly stanoveny hejtmanem a orgány krizového řízení a je zodpovědný za používání komunikačních a informačních prostředků a také pomůcek krizového řízení ustanovených Ministerstvem vnitra.⁸⁵

Stejný zákon pojednává o starostovi obce a jeho zajišťování připravenosti obce na řešení krizových situací. Jako svůj pracovní orgán může starosta obce zřídit krizový štáb obce za účelem přípravy na krizové situace. Povinností starosty obce je plnění úkolů, které mu stanoví starosta obce s rozšířenou působností a také orgány krizového řízení. Zároveň v době krizového stavu například upozorňuje a informuje osoby v obci před hrozícím nebezpečím či organizuje evakuaci osob. Starosta je povinen plnit v době krizového stavu úkoly uvedené v tomto zákoně a pokud tak nečiní, může hejtman za tímto účelem jmenovat zmocněnce.⁸⁶

Podle ustanovení zákona České národní rady o obecní policii starosta či jiný člen zastupitelstva, který je pověřen zastupitelstvem obce, řídí obecní policii. Na návrh starosty může plnit některé úkoly týkající se řízení policie určený strážník. Pověřit ho však musí zastupitelstvo obce. Pokud je na území obce vyhlášen krizový stav, může starosta se starostou jiné obce uzavřít veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí strážníků. O této situaci musí být informován hejtman příslušného kraje. Starosta také jedná jménem obce v pracovněprávních vztazích vůči strážníkům, čekatelům a ostatním zaměstnancům obce.⁸⁷

Ustanovení o starostovi obce je také v zákoně č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky. Úkolem starosty obce je dle tohoto zákona informovat voliče o místě a době konání voleb v obci, distribuovat voličům hlasovací lístky, stanovit

⁸⁵ § 18 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240>

⁸⁶ § 21 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-240>

⁸⁷ § 3, 3b, 3c, 4 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1991-553>

počet členů okrskové volební komise, svolávat její první zasedání, jmenovat a odvolávat jejího zapisovatele, poskytovat nezávislému kandidátovi, koalici, politické straně a politickému hnutí informace o sídle a počtu volebních okrsků a plnit další úkoly stanovené tímto zákonem.⁸⁸

Dle zákona č. 219/1999 Sb. o ozbrojených silách může starosta obce v případě pohromy požadovat armádu k záchranným pracím, o jejímž nasazení rozhoduje náčelník Generálního štábu. Pokud hrozí nebezpečí z prodlení, může starosta obce vyžadovat pomoc armády u velitele vojenského útvaru či náčelníka vojenského zařízení nacházející se nejbližší místu pohromy.⁸⁹

Starosta veřejnosti oznámí dobu a místo konání místního referenda nejpozději 15 dnů přede dnem uskutečnění místního referenda. Pokud se vyskytuje na území obce více hlasovacích okrsků, starosta je povinen vymežit jednotlivé hlasovací okrsky a informovat veřejnost o každém z nich. Současně musí starosta uvést ve sdělení adresy hlasovacích místností a otázky týkající se místního referenda. Ve sdělení starosta upozorní oprávněné osoby, že jsou povinni prokázat se při hlasování totožností a státním občanstvím České republiky či státním občanstvím státu, jehož občané mají oprávnění v České republice hlasovat podle zvláštního právního předpisu.⁹⁰

Nejméně 10 dnů před konáním místního referenda má starosta možnost vyhradit místo pro přiblížení otázky či otázek, které jsou navrženy k rozhodnutí v místním referendu. Starosta obce také určí 25 dnů před hlasováním počet členů okrskové a místní komise, kterých musí být nejméně čtyři. O tomto počtu členů komise informuje starosta ihned přípravný výbor. Povinnost starosty obce je oznámit Ministerstvu vnitra vyhlášení místního referenda, výsledek hlasování a provedení rozhodnutí v místním referendu, a to do pěti dnů od této skutečnosti.⁹¹

⁸⁸ § 14c zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-247>

⁸⁹ § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-219>

⁹⁰ § 31 odst. 1 a 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>

⁹¹ § 32 odst. 1, § 21 odst. 2, § 47 odst. 1 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2004-22>

3.5 Odpovědnost starosty z obecného hlediska

Pokud starosta poruší povinnosti, které jsou spojeny s výkonem jeho funkce, je nutné z hlediska právní odpovědnosti rozlišovat jednotlivé typy. Jedná se o odpovědnost starosty vůči zastupitelstvu obce, která vyplývá ze zákona o obcích, dále osobní odpovědnost za trestný čin či přestupek a důležitá je i odpovědnost za škodu, kterou starosta způsobí obci. S výkonem funkce starosty je kromě politické odpovědnosti spojena podstatně významnější odpovědnost trestní a odpovědnost za škodu. Jako každá jiná fyzická osoba je i starosta odpovědný za své konání a nevztahuje se na něj imunita. Důsledkem případného chybného jednání nebo opomenutí by vznikla obci majetková újma. V případě porušení právní povinnosti při výkonu své funkce a tím způsobené škody obci, je starosta plně zodpovědný za újmu, které se nemůže zprostit, ale lze se z ní vyvinit. Z důvodu chybného postupu či opomenutí může mít škoda, kterou starosta obci způsobil, více podob. Například se jedná o škodu, který vznikla ze závazkových vztahů, chybným úředním postupem či uložením sankce obci za porušení povinnosti zadavatele veřejné zakázky. Na funkci starosty se vztahuje obecná úprava orgánu právnických osob, která je obsažena v ustanoveních § 151 až § 160 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník a následně obecná úprava náhrady majetkové a nemajetkové škody podle § 2894 a následujících ustanoveních nového občanského zákoníku. Takto je odlišena odpovědnost za porušení povinnosti péče řádného hospodáře a také odpovědnost za porušení (jiné) smluvní povinnosti, což znamená povinnost uhradit újmu, jež starosta obci způsobil. Na základě ustanovení § 159 nového občanského zákoníku má starosta povinnost řádného hospodáře, což starostu zavazuje, že bude funkci vykonávat s potřebnou loajalitou, znalostmi a svědomitostí. Z toho vyplývá, že každý, kdo se uchází o funkci starosty by si měl uvědomit, zda má odpovídající znalosti, zkušenosti a vzdělání k řádnému výkonu této zodpovědné funkce. Loajalita k obci představuje u starosty, jakožto statutárního orgánu obce, nezbytnou část péče řádného hospodáře. Prioritní povinností starosty obce je spravovat zájmy obce a s tím spojená rozhodnutí a konání právních úkonů, které respektují zájem obce jako dominantní kritérium jeho rozhodování.⁹²

⁹² SPILKOVÁ, Alena a Pavel KOUKAL. Omezení odpovědnosti starosty: Moderní obec [online]. 2014 [cit. 2020-05-23]. Dostupné z:

Vzhledem k právní úpravě soukromého práva jsou kladeny na výkon funkce starosty náročnější požadavky, a to zejména na dodržení základních osobnostních předpokladů a vyšší nároky na obezřetnost k výkonu této funkce, která je stále více spojována s osobním rizikem a povinností k náhradě újmy nebo nemajetkové škody způsobené obci. Z výše uvedeného vyplývá otázka, jak se může starosta zachovat, aby svým případně chybným postupem zmenšil riziko, které je spojeno s výkonem této funkce. Starosta obce v případě vzniku škody musí jednoznačně zdůvodnit, že při svém rozhodování jednal s péčí řádného hospodáře a dodržel své povinnosti a v rozhodování nechyboval. Tímto zdůvodněním by se vyvinil z odpovědnosti za škodu i povinnosti k její úhradě. Kromě nutných koncepčních a transparentních opatření, jež mají zamezit upřednostnění soukromých nebo skupinových zájmů před veřejným zájmem obce, je důležitý systém profesionální správy obce, ke které patří systém vnitřní kontroly. Zásadní povinností starosty je, aby zamezil neúčelnému a ne hospodárnému vynakládání prostředků obce a tím zabránil vzniklé škodě. Vzhledem k možným rizikům vyplývajících z odpovědnosti starosty za škodu je možnost ujednat pojištění odpovědnosti za škody způsobené obci. Podstatné je, že pojištění nesjednává pro sebe starosta či členové zastupitelstva, ale pojištění je sjednáno obcí, jež je současně pojistníkem, a tudíž plátcem pojistného.⁹³

3.5.1 Trestněprávní odpovědnost

Základním znakem protiprávního jednání je skutečnost, že je toto jednání posuzováno jako trestný čin, proto je důležité, aby starosta včetně ostatních zastupitelů znali své povinnosti. Protiprávní jednání je způsobeno nedodržením těchto povinností. K nejčastějším trestním činům starosty a zastupitelů patří zneužití pravomoci úřední osoby a porušení povinnosti při správě cizího majetku.⁹⁴

https://www.roedl.net/fileadmin/user_upload/Roedl_Czech_Republic/clanky/2014/Moderni_obec_08_2014_ASI_PKO.pdf

⁹³ SPILKOVÁ, Alena a Pavel KOUKAL. Omezení odpovědnosti starosty: Moderní obec [online]. 2014 [cit. 2020-05-23]. Dostupné z:

https://www.roedl.net/fileadmin/user_upload/Roedl_Czech_Republic/clanky/2014/Moderni_obec_08_2014_ASI_PKO.pdf

⁹⁴ TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů - I. [online]. 2015 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>

V případě zneužití pravomoci úřední osoby je třeba brát na vědomí, že starosta, místostarosta i ostatní zastupitelé jsou dle § 127 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009Sb., trestního zákoníku úředními osobami. Zneužití pravomoci úřední osoby představuje velmi častý trestný čin. Na základě několika rozhodnutí Nejvyššího soudu se frekvence výše uvedeného paragrafu snížila, jelikož Nejvyšší soud upozornil soudy nižších stupňů, že starosta obce, i když je úřední osobou, tak ne vždy zaujímá postoj úřední osoby.⁹⁵ Trestní zákoník stanoví, že „úřední osoba, která v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch

a) vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu,

b) překročí svou pravomoc, nebo

c) nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci,

bude potrestána odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo zákazem činnosti.“⁹⁶

Následujícím trestným činem je porušení povinnosti při správě cizího majetku, který patří mezi nejzávažnější. Trestní zákoník stanoví, že (...) „kdo poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou povinnost opatrovat nebo spravovat cizí majetek, a tím jinému způsobí škodu nikoli malou, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.“⁹⁷ Tento trestný čin znamená porušení zákona a smluvně převzaté povinnosti z titulu výkonu funkce starosty a ostatních zastupitelů. V trestním zákoníku se objevuje i nedbalostní forma výše uvedené trestného činu, která uvádí, že starosta či jiný zastupitel si nemusí vždy uvědomit, že svým jednáním nedodrží svou povinnost.⁹⁸

3.5.2 Starosta a zákon o střetu zájmů

V zákoně o střetu zájmů jsou uvedeny další četné povinnosti starosty a ostatních zastupitelů. Základem je ustanovení v zákoně o obcích, které vymezuje, (...) že „člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro

⁹⁵ TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů - I. [online]. 2015 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>

⁹⁶ § 329 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

⁹⁷ § 220 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

⁹⁸ TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů - I. [online]. 2015 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>

něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.“¹⁰⁰

V zákoně o střetu zájmů je řečeno, že starosta či ostatní členové zastupitelstva nesmí preferovat vlastní zájmy před zájmy obce, a tudíž mají povinnost neúčastnit se jednání, které by mohlo ovlivnit jejich funkci. Osobní zájem dle tohoto zákona znamená zejména navýšení majetku či zamezení snížení majetku veřejnému funkcionáři nebo osobě jemu blízké. Mezi veřejné funkcionáře patří starosta, místostarosta, členové rady a popřípadě uvolnění zastupitelé.¹⁰¹

3.6 Starosta obce a jeho vztah k obecním orgánům

3.6.1 Starosta a zastupitelstvo obce

Nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo obce. V § 5 odst.1 obecního zřízení je stanoveno, že obec je samostatně spravována prostřednictvím zastupitelstva obce, jež tvoří zastupitelé, kteří jsou voleni na principu poměrného zastoupení v obecných, rovných, přímých a tajných volbách na čtyřleté funkční období. Zastupitelstvo obce představuje kolektivní orgán a rozhoduje o nejdůležitějších otázkách týkající se obce na základě většinového souhlasu jeho členů.¹⁰²

Počet členů určí zastupitelstvo obce na každé volební období nejpozději 85 dnů před konáním voleb do zastupitelstev obcí. Při stanovení počtu zastupitelů obce se přihlíží zejména na počet obyvatel a velikost územního obvodu. Rozpětí počtu zastupitelů je stanoveno zákonem o obcích tak, aby zastupitelstvo mělo v obci do 500 obyvatel 5 až 15 členů, od 500 do 3 000 obyvatel 7 až 15 členů, od 3 000 do 10 000 obyvatel 11 až 25 členů, od 10 000 do 50 000 obyvatel 15 až 35 členů, od 50 000 do 150 000 obyvatel 25 až 45 členů a nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů.¹⁰³ V obcích do 500 obyvatel mohlo mít zastupitelstvo podle původního zákona č. 128/2000 Sb. nejvýše devět členů. Rada

¹⁰⁰ § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰¹ § 3 odst. 1, § 8 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹⁰² KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 79

¹⁰³ § 67, § 68 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

v těchto obcích by nemohla být zřízena, jelikož počet členů rady nemůže být vyšší než jedna třetina počtu členů zastupitelstva a nelze volit radu v obcích, v nichž je méně než 15 členů v zastupitelstvu. Z tohoto důvodu mají možnost nejmenší obce na základě novelizace zákona o obecním zřízení zvolit zastupitelstvo s 15 členy.¹⁰⁴

V obecním zřízení jsou stanoveny pravomoci zastupitelstva obce, do kterých patří například schvalování programu rozvoje obce, rozpočtu a závěrečného účtu obce, zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů obce, rozhodování o založení nebo rušení právnických osob, schvalování jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanov a rozhodování o účasti v již založených právnických osobách, zřizování a zrušování obecní policie, vydávání obecně závazné vyhlášky obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, zřizování a rušení výborů, volba jejich předsedy a dalších členů a možnost volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce, odvolávat je z funkce a stanovení počtu členů rady obce.¹⁰⁵

Zastupitelstvo obce rozhoduje na svých zasedáních, která se zpravidla konají v územním obvodu obce. Podle obecního zřízení se rozlišují dva typy zasedání zastupitelstva obce. Jsou jimi ustavující a veřejná zasedání. Ustavující zasedání představuje první zasedání zastupitelstva obce konající se po volbách do zastupitelstev obcí a svolává ho dosavadní starosta, který mu zároveň předsedá. Ustavujícímu zasedání může předsedat i nejstarší člen zastupitelstva, a to do té doby, než je zvolen starosta či místostarosta, který se následně stává předsedajícím ustavujícího zasedání. Toto zasedání je klíčové, jelikož se zde volí starosta, místostarosta a další členové rady obce. Po ustanovujícím zasedání se již konají veřejná zasedání zastupitelstva obce, která jsou přístupná veřejnosti. Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nicméně jeho povinností je se sejít minimálně jednou za tři měsíce. Starosta svolává zasedání zastupitelstva a zároveň ho také řídí. Řízením zastupitelstva může být od starosty pověřen i jiný zastupitel. Starosta obce zpracuje program průběhu jednání a členové zastupitelstva, výbory a rada obce mají právo předložit návrhy k tomuto jednání. Zastupitelstvo vydá jednací řád, v němž jsou uvedeny podrobnosti o jednání zastupitelstva. Z každého zasedání je pořízen zápis a ten je podepsán

¹⁰⁴ ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. Demokracie v lokálním politickém prostoru, Praha: Grada, 2010. ISBN 978-80-247-3061-5. s. 39

¹⁰⁵ § 84 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: Zákony pro lidi. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

starostou nebo místostarostou a určenými ověřovateli a je nutné ho pořídit do deseti dnů po skončení zasedání. Tento zápis musí být vždy uložen na obecním úřadě. Jestliže zasedání zastupitelstva obce starosta nesvolá více jak tři měsíce, je povinen tak učinit místostarosta či jiný člen zastupitelstva obce. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna více jak polovina všech členů zastupitelstva. Pokud není přítomna nadpoloviční většina členů zastupitelstva, tak starosta nebo jiný předsedající zasedání zastupitelstva ukončí a do 15 dnů je nutné, aby byl určen náhradní termín zasedání. V případě, že se zastupitelstvo obce nesejde déle než šest měsíců tak, aby bylo usnášeníschopné, Ministerstvo vnitra zastupitelstvo rozpustí formou rozhodnutí. Ministerstvo vnitra může také zastupitelstvo rozpustit při nedodržení povinnosti vyhlášení místního referenda. Obec je oprávněna proti těmto rozhodnutím podat žalobu k soudu.¹⁰⁶

Obecní zřízení rozlišuje členy zastupitelstva na uvolněné a neuvolněné. Uvolněný člen zastupitelstva obce je osoba, která je dlouhodobě uvolněna ze svého pracovního poměru anebo osoba vykonávající tuto funkci, aniž by byla před zvolením do funkce člena zastupitelstva obce v pracovním poměru. Uvolněnému členovi zastupitelstva je poskytována měsíční odměna, jež je vyplácena z rozpočtových prostředků obce.¹⁰⁷ Naopak neuvolněný člen zastupitelstva je osoba, která vykonává funkci zastupitele vedle svého pracovního poměru či své samostatné výdělečné činnosti. Neuvolněnému zastupiteli v pracovním poměru je poskytnuto od zaměstnavatele pro výkon funkce pracovní volno s náhradou mzdy. Takový člen zastupitelstva na měsíční odměnu nemá nárok ze zákona a o jejím poskytování rozhoduje zastupitelstvo obce.¹⁰⁸

Měsíční odměnu zastupitele tvoří dvě složky. Jedná se o pevně stanovenou částku podle druhu vykonávané práce a příplatek podle počtu obyvatel obce. Obě tyto částky jsou uvedeny v nařízení vlády o odměnách. Uvolnění členové zastupitelstva obce s rozšířenou působností, pověřeným obecním úřadem, matričním úřadem a obce se stavebním úřadem

¹⁰⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 80-83

¹⁰⁷ SCHLESINGER, P. a kol. *Základní principy fungování obce a jejich orgánů*. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 14

¹⁰⁸ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 87

mají měsíční odměnu navýšenou o paušální částku, která je také určena nařízením vlády.¹⁰⁹ Obecní zřízení upravuje kromě měsíční odměny i odměnu při skončení funkčního období, která náleží neuvolněnému členu zastupitelstva obce, pokud vykonával funkci starosty a uvolněnému zastupiteli obce, ale jen v případě, že jim ke dni voleb příslušela měsíční odměna a zastupitelům nevznikl opětovný nárok na měsíční odměnu. Tato odměna je závislá na počtu ukončených let výkonu funkce a týká se i situace, kdy zastupitelům zanikl mandát přede dnem konání voleb či byli odvoláni nebo se vzdali funkce. Odměna se jim poskytuje po dobu tří měsíců.¹¹⁰ Ode dne voleb do zvolení nového starosty či místostarosty má nárok na odměnu za výkon funkce člen zastupitelstva a jestliže stávající starosta či místostarosta činí pravomoci v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do doby, než je zvolen nový starosta či místostarosta, tak jim přísluší měsíční odměna ve stávající výši.¹¹¹

Mezi orgány zastupitelstva obce patří výbory, které mají iniciativní a kontrolní charakter. Výbory svá stanoviska a návrhy předkládají zastupitelstvu obce a zároveň jsou mu odpovědny za svoji činnost. Povinností zastupitelstva obce je zřízení finančního a kontrolního výboru. Pokud na území obce žije alespoň 10 % občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než české, musí být v obci zřízen i výbor pro národnostní menšiny. Právním zastupitelstva obce je také založení tzv. osadního výboru.¹¹²

Členové výboru jsou voleni zastupitelstvem obce a jejich počet musí být vždy lichý. Schůze výboru je zpravidla svolávána předsedou výboru a ke svému jednání se výbor schází podle potřeby. Předseda výboru je vždy zastupitelem obce (kromě osadního výboru), ostatní členové mohou být i občané obce. Pokud některý člen výboru na svoji funkci rezignuje, zastupitelstvo zvolí nového člena, aby měl výbor znovu lichý

¹⁰⁹ SCHLESINGER, P. a kol. Základní principy fungování obce a jejich orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 14

¹¹⁰ SCHLESINGER, P. a kol. Základní principy fungování obce a jejich orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 14

¹¹¹ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 90

¹¹² KOLMAN, Petr. Když se řekne: výbor zastupitelstva obce. Universitas, Brno: Masarykova univerzita, 2004, Roč. 37, č. 4. ISSN 1211-3395. s. 46-50.

počet členů.¹¹³ Pro přijímání rozhodnutí má lichý počet členů výboru svůj význam, jelikož usnesení je přijímáno na základě většinového způsobu. Při hlasování tedy nemůže nastat rovnost hlasů.¹¹⁴

Finanční výbor musí být minimálně tříčlenný a jeho členem nemůže být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a osoba, která se zabývá rozpočtem a účetnictvím obce. Jeho hlavní činností je kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Je nutné poznamenat, že finančnímu výboru nepřísluší rozhodovat o čerpání finančních prostředků z rozpočtu obce, ale může navrhnout jejich vhodné využití. Finanční výbor je dále oprávněn provádět kontrolu, zda obec svůj majetek využívá účelně a hospodárně a zda zveřejňuje majetkové záměry na základě § 39 zákona o obcích. Rovněž kontroluje dodržování rozpočtu obce a pravidla, která jsou stanovena pro hospodaření v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Uvedená kontrolní činnost finančního výboru má povahu především preventivní a průběžné kontroly.¹¹⁵

Mezi činnostmi kontrolního výboru patří kontrola plnění usnesení zastupitelstva a rady obce, pokud je v obci zřízena. Provádí také kontrolu plnění právních předpisů obecním úřadem, ostatními výbory v samostatné působnosti obce a vykonává další úkoly, kterými byl kontrolní výbor pověřen zastupitelstvem obce. Jedná se např. o zmocnění ke kontrole příspěvkové organizace obce. Kontrolní výbor je povinen z uskutečněné kontroly pořídit zápis, který podepisuje člen výboru a zaměstnanec, u něhož kontrola proběhla. Zápis je následně předložen zastupitelstvu obce, který rozhodne, zda navržená nápravná opatření budou realizována. Pro kontrolní výbor platí stejná pravidla týkající se členství jako pro finanční výbor.¹¹⁶

Zastupitelstvo obce zřizuje další orgán nazývaný osadní výbor, jehož členové jsou voleni obecním zastupitelstvem. Předseda osadního výboru nemusí být členem zastupitelstva a volen je z řad členů výboru. Mezi oprávnění osadního výboru patří předkládání návrhů zastupitelstvu a radě obce i ostatním výborům zastupitelstva. Tyto návrhy jsou zaměřeny

¹¹³ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. *Praktik (Leges)*. ISBN 978-80-87576-28-1. s. 130-131

¹¹⁴ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. *Komentáře (Wolters Kluwer ČR)*. ISBN 978-80-7552-376-1. s. 268

¹¹⁵ KOLMAN, Petr. *Když se řekne: výbor zastupitelstva obce*. Universitas, Brno: Masarykova univerzita, 2004, Roč. 37, č. 4. ISSN 1211-3395. s. 47-48

¹¹⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. *Praktik (Leges)*. ISBN 978-80-87576-28-1. s. 132

na rozvoj obce a její rozpočet. Osadní výbor se také může vyjadřovat k připomínkám, které předkládají občané obce hlášení k trvalému pobytu v obci.¹¹⁷ Pokud na území obce žije nejméně 10 % občanů, kteří mají jinou národnost než českou, je povinností zastupitelstva zřídit výbor pro národnostní menšiny. Polovina všech členů výboru musí být tvořena příslušníky národnostních menšin.¹¹⁸

3.6.2 Starosta a rada obce

V oblasti samostatné působnosti představuje rada obce výkonný orgán, který se za svůj výkon činností zodpovídá zastupitelstvu obce. V otázkách přenesené působnosti náleží radě obce možnost rozhodovat v případech, jež jsou stanoveny zákonem. Starosta vykonává pravomoc rady v obci, kde se rada obce nevolí, jestliže zákon o obcích nestanoví jinak. Starosta patří mezi členy rady obce společně s místostarostou a dalšími členy rady, kteří jsou voleni ze zastupitelstva obce. Celkový počet všech členů rady obce je vždy lichý, přičemž musí mít nejméně pět a nejvýše jedenáct členů a jejich počet nesmí převyšovat jednu třetinu z celkového počtu členů zastupitelstva obce. V obcích, kde zastupitelstvo nemá alespoň 15 členů, se rada obce nevolí. Starosta či místostarosta nemůže být členem rady obce, pokud na svoji funkci rezignovali nebo z ní byli odvoláni.¹¹⁹

Schůze rady obce se konají podle potřeby a jsou neveřejná. Na základě uvážení rady obce mohou být k jednání přizvány i jiné osoby. Rada je usnášeníschopná, je-li přítomna více jak polovina všech jejích členů a usnesení je platné, pokud vyjádří souhlas nadpoloviční většina členů. Pokud se starosta domnívá, že je usnesení rady nesprávné, může výkon jejího usnesení pozastavit. V zápise, který se pořizuje ze schůze rady obce, se zaznamenává průběh jednání a podepsán musí být starostou, místostarostou či jiným radním a vyhotoven je do sedmi dnů. K dispozici je vždy na obecním úřadu. Pokud má člen rady obce námitky proti zápisu, rozhodne se o nich na příští schůzi.¹²⁰

¹¹⁷ KOLMAN, Petr. Orgány zastupitelstva obce a rady obce. Epravo.cz [online]. 2010 [cit. 2020-05-04].

Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/organy-zastupitelstva-obce-a-rady-obce-63392.html?mail>

¹¹⁸ § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹¹⁹ § 99 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²⁰ § 101 zákona, § 105 č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

Rada obce podle zákona o obcích připravuje návrhy pro projednání zastupitelstva obce a dále například zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádí rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce, plní úkoly zakladatele nebo zřizovatele, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce, vydává nařízení obce, ukládá pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, přezkoumává opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi, rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.¹²¹

Na základě tzv. obecné klauzule je rada obce oprávněna rozhodovat o záležitostech v oblasti samostatné působnosti, které si zastupitelstvo obce nevyhradí. Zcela nebo částečně mohou být tyto určité pravomoci svěřeny starostovi či obecnímu úřadu. V případě vyhrazení některé pravomoci zastupitelstvem obce nemůže rada, respektive starosta nebo obecní úřad, v této záležitosti rozhodovat. To platí až do doby, než je vyhrazení zrušeno.¹²²

Zákon o obcích stanoví, že pokud během funkčního období poklesne počet členů rady pod pět a na nastávající schůzi zastupitelstva nebude počet členů doplněn na zákonem stanovenou minimální hranici, bude funkci rady vykonávat zastupitelstvo obce, které může některé kompetence svěřit starostovi. Činnost rady obce končí, jestliže počet členů zastupitelstva klesne pod jedenáct. V tomto případě pravomoci rady přebírá zastupitelstvo a svěřeny mohou být rovněž starostovi. Rada obce nadále plní své funkce, jestliže v průběhu funkčního období přesáhne počet členů rady obce jednu třetinu počtu členů zastupitelstva.¹²³

Rada obce má kompetenci zřídit komise jako své poradní a iniciativní orgány. Náměty a stanoviska jsou předkládány komisí radě obce, která určuje počet členů komise a ta je usnášeníschopná většinou hlasů svých členů. Výkon specifické části přenesené působnosti je komisí svěřen starostou, který je povinen tento výkon projednat s ředitelem krajského úřadu a na komisi se v takovém případě nahlíží jako na výkonný orgán obce. Za svůj výkon je odpovědna radě obce a v oblasti přenesené působnosti na daném úseku

¹²¹ § 102 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²² SCHLESINGER, P. a kol. *Základní principy fungování obce a jejích orgánů*. In *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010*. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012. ISBN 978-80-905421-0-5 s. 17

¹²³ § 100 odst. 1-3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

starostovi. Předseda a ostatní členové komise jsou do funkcí jmenováni radou obce. Jestliže je komise pověřena výkonem přenesené působnosti, může se stát jejím předsedou pouze osoba, která splňuje v oblasti komisi svěřené přenesené působnosti zvláštní odbornou způsobilost.¹²⁴ V oblasti přestupků mají komise specifickou úlohu a starosta obce je oprávněn určit, aby přestupky byly projednány přestupkovou komisí. V tomto případě je starosta povinen tuto záležitost projednat s ředitelem místně příslušného krajského úřadu a předsedou komise je ustanovena osoba, která má právnické vzdělání anebo osoba se zvláštní odbornou způsobilostí.¹²⁵

3.6.3 Starosta a obecní úřad

Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, tajemníkem obecního úřadu, pokud je tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu. V jeho čele stojí starosta. Pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu mohou být na základě rozhodnutí rady obce zřízeny odbory a oddělení.¹²⁶

Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti vykonává úkoly, které mu byly stanoveny zastupitelstvem nebo radou obce. Může se jednat například o zpracování a uzavření smlouvy o dotaci či zabezpečení úklidu veřejného prostranství. Obecní úřad také pomáhá členům výborů a komisí se zajištěním administrativních činností a uskutečňuje rozhodnutí v případech, jež byly stanoveny obecním zřízením či zvláštním zákonem. Jako příklad lze uvést situaci, kdy v oblasti samostatné působnosti rozhoduje obecní úřad o uložení pokuty z důvodu porušení rozpočtové kázně na základě § 22 zákona č. 218/2000Sb., o rozpočtových pravidlech. Obecní úřad provádí v přenesené působnosti státní správu kromě záležitostí, které náležejí do působnosti jiného orgánu obce.¹²⁷

Podle obecního zřízení je povinností u obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností ustanovit funkci tajemníka. Tajemník obecního úřadu patří k zaměstnancům obce a zodpovídá za realizaci úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti. Za provedení těchto úkolů odpovídá tajemník starostovi obce, jenž

¹²⁴ KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 214

¹²⁵ KOLMAN, Petr. Orgány zastupitelstva obce a rady obce. Epravo.cz [online]. 2010 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/organy-zastupitelstva-obce-a-rady-obce-63392.html?mail>

¹²⁶ § 109 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

¹²⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 115-116

ho jmenuje, odvolává a určí mu plat. Jmenovat a odvolat tajemníka může starosta jen na základě souhlasu ředitele krajského úřadu. Pokud souhlas od ředitele krajského úřadu nedostane, jmenování i odvolání tajemníka obecního úřadu je neplatné. Na vůli zastupitelstva obce prvního stupně je, jestli funkci tajemníka zřídí či nikoli. Jestliže není funkce tajemníka obecního úřadu v obci ustanovena, plní jeho úkoly starosta. Tajemník se zúčastňuje jednání zastupitelstva obce a schůzí rady obce a náleží mu poradní hlas. Zároveň má povinnost danou zákonem nevykonávat funkce v politických stranách či politických hnutích, ale členem politické strany i politického hnutí být může.¹²⁸

Mezi zákonné povinnosti tajemníka obecního úřadu patří zajištění výkonu přenesené působnosti kromě náležitostí, jimiž disponuje rada obce nebo zvláštní orgán obce. Rada obce je v rámci přenesené působnosti kompetentní k vydávání nařízení obce a zvláštní orgánům je svěřena přenesena působnost dle speciálních zákonů, například podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení. Další povinností tajemníka obecního úřadu je plnění úkolů, které mu uloží starosta, rada nebo zastupitelstvo obce. Rada a zastupitelstvo obce určuje úkoly tajemníkovi zpravidla usnesením a starosta mu ukládá převážně úkoly ústní nebo písemnou formou. Tajemník obecního úřadu také ustanovuje platy všem zaměstnancům obce, kteří jsou zařazeny do obecního úřadu, a to dle nařízení vlády. Výše platu zaměstnance obce odpovídá platové třídě a platovému stupni, do nichž je zaměstnanec zařazen včetně osobního příplatku nebo příplatku za vedení. K dalším povinnostem tajemníka náleží plnění úkolů statutárního orgánu zaměstnavatele, které jsou ustanoveny v zákoníku práce a také odpovídajícím předpisům vůči zaměstnancům obce. Mezi povinnosti tajemníka v pracovněprávních vztazích také patří uzavírání pracovních smluv, převedení na jinou práci či výpověď z pracovního poměru. K posledním úkolům tajemníka náleží vydávání spisového, skartačního a pracovního řádu obecního úřadu a následujících vnitřních směrnic, pokud nebyly vydány radou obce. Schválení organizačního řádu obecního úřadu má na starosti rada obce a také určuje a také určuje

¹²⁸ § 110 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>

pravidla, které jsou nutné pro přijímání petic a stížností. K vnitřním předpisům rady obce může patřit též směrnice o nakládání s majetkem a o veřejných zakázkách.¹³⁰

3.6.4 Starosta a zvláštní orgány obce

V případech ustanovených zvláštními zákony starosta zřizuje zvláštní orgány dle § 5 odst. 1 obecního zřízení. Zvláštní orgán se převážně týká obce s rozšířenou působností a starosta jmenuje i odvolává členy zvláštního orgánu obce. Přenesená působnost je vykonávána těmito orgány v rozsahu, který je stanoven zvláštními zákony. Činnost zvláštních orgánů obce s rozšířenou působností je vykonávána jednak pro území obce a zároveň pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Osoba, která stojí v čele zvláštního orgánu, musí splňovat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti dle ustanovení zákona o úřednících. Pokud je v čele tohoto orgánu starosta dle zvláštního zákona, tak odbornou způsobilost prokazovat nemusí. Mezi zvláštní orgány obce náleží bezpečnostní rada obce s rozšířenou působností, krizový štáb obce, povodňová komise obce i komise pro sociálněprávní ochranu dětí. Všechny tyto zvláštní orgány obce zřizuje starosta.¹³¹

¹³⁰ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 117-118

¹³¹ KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1. s. 125-126

4 Praktická část

Tato část diplomové práce se zabývá vyhodnocením výzkumného šetření. Pro naplnění cíle této práce bylo realizováno dotazníkové šetření, v rámci kterého byli osloveni starostové obcí se základním rozsahem výkonu státní správy (obce I. typu) a obcí s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu). Tito starostové byli požádáni, aby odpověděli na 15 otevřených otázek zabývajících se jejich činnostmi, tedy výkonem funkce starosty obce. Realizovaný výzkum byl zaměřen primárně na vyhodnocení rozdílů ve funkci a v kompetenci starosty obce se základním rozsahem výkonu státní správy a obce s pověřeným obecním úřadem.

Vlastní šetření, které bylo v rámci této diplomové práce provedeno, se zaměřuje na to, zda ve výkonu funkce starostů existují zásadní rozdíly, které odlišují obec I. a II. typu a v souladu s výzkumem budou tyto rozdíly identifikovány.

4.1 Informace o průběhu výzkumu

Klíčovým krokem bylo sestavení vlastního dotazníku, který je základem pro celý vlastní výzkum. Tento dotazník je složen z celkem 15 otevřených otázek, jež byly prioritně zaměřeny na funkce a kompetence starostů. Otázky byly zároveň voleny tak, aby jejich zodpovězením byl naplněn cíl této diplomové práce. Při sestavování otázek byly východiskem zejména informace zjištěné během zpracování teoretické části, a to především informace, které se týkaly jednak členění obcí z hlediska přenesené působnosti a jednak samotné funkce starosty a výkonu této funkce.

Vlastní dotazování bylo uskutečněno v průběhu měsíců srpna až září v roce 2020. Vzhledem k podmínkám vyplývajícím z preventivních opatření ohledně šíření nákazy Covid – 19 bylo ve všech případech přistoupeno k zaslání dotazníku elektronickou formou, namísto osobního dotazování, které mělo být původně realizováno, avšak s ohledem k preventivnímu opatření šíření epidemie byl osobní kontakt vyhodnocen jako nežádoucí. Zaslání dotazníku elektronickou cestou preferovali i oslovení starostové.

Nevýhodou tohoto způsobu dotazování byla nemožnost individuální debaty nad položenými otázkami, upřesnění nebo rozvedení odpovědi. Není tedy vyloučeno, že pokud by byly odpovědi získávány skrze osobní rozhovory, byly by jejich vypovídající hodnota vyšší a mohlo by být například zjištěno více souvisejících skutečností, zejména u

jedinců, kteří v písemné formě odpověděli na položené otázky relativně stručně. Nicméně všichni oslovení starostové zaslali vyplněný dotazník nazpět v uvedeném termínu a uvedli své odpovědi na všechny otevřené otázky. Volba samotných respondentů (starostů) probíhala výběrem starostů, kteří svojí funkci vykonávají v obci I. nebo II. typu. Jejich oslovení probíhalo prostřednictvím telefonické kontaktu a e-mailem, a to cestou jejich oficiálních úředních kontaktů uvedených na internetu. Vzájemná spolupráce na výzkumu byla se starosty před zasláním dotazníku předem vyjednána.

4.2 Vyhodnocení jednotlivých otázek výzkumu

Do výzkumu se zařadilo celkem 10 vybraných starostů obcí I. typu a 10 starostů obcí II. typu. Z geografického hlediska se jednalo o obce nacházející se převážně v Královéhradeckém kraji. První otázka byla zaměřena, o jaký typ obce se jedná a je považována za otázku identifikační. Konkrétní identifikační otázky, které by se zaměřovaly na osobní charakteristiky respondenta, jako je věk, pohlaví nebo vzdělání, nebyly do výzkumu zařazeny.

Další otázky jsou již více specifické a budou proto vyhodnoceny jednotlivě. V případě hodnocení nejsou blíže specifikovány konkrétní údaje o obcích (jejich názvy) a stejně tak i údaje o respondentech (jména starostů daných obcí) zůstaly v rámci vyhodnocení anonymní. V následujícím textu jsou postupně popsány souhrnné výsledky na zbývajících 14 otázkách výzkumu. Na vyhodnocení jednotlivých otázek samostatně navazuje další subkapitola, jež se zabývá celkovým vyhodnocením výzkumu a jeho výsledky, tak aby byl podán jednotný a souvislý přehled o zjištěných výsledcích.

4.2.1 Počet let ve funkci starosty/ky obce

Tato otázka měla za cíl zjistit, jak dlouho starostové funkci vykonávají, což v případě starostů obcí I. typu je trvání funkce dlouhodobé, obvykle několik let. U oslovených starostů obce I. typu byly pouze dvě výjimky, tito starostové jsou ve funkci dva a šest let, oproti ostatním starostům z obcí I. typu, kteří jsou v této funkci deset nebo více let. Získané odpovědi od starostů obcí I. typu zároveň dokládají, že ve většině případů uspěli minimálně ve dvou volebních obdobích. V případě starostů obcí I. typu je průměrná délka setrvání ve funkci 11,1 let.

U starostů obcí II. typu je doba jejich setrvání ve funkci ve většině případů o poznání kratší. Průměrná doba je 8,4 let, ale pouze čtyři starostové ze všech oslovených starostů z obce II. typu jsou ve funkci 10 a více let. Tři oslovení starostové jsou dokonce ve funkci pouze od posledního volebního období, tedy přibližně dva roky.

V rámci této otázky bylo tedy zjištěno, že oslovení starostové obcí I. typu vykonávají úřad obvykle déle než oslovení starostové obcí II. typu. Toto zjištění může být ovlivněno některými faktory např. politickou příslušností, kariérním postupem, věkem, předchozími úspěchy a neúspěchy ve funkci, či úspěchem a funkčním obdobím jejich předchůdce v této funkci. Proto zjištěné výsledky nelze považovat za absolutní, jelikož se jedná o malý výzkumný vzorek. Konkrétní získané výsledky je možné pozorovat na následujícím grafu.

Graf 1: Délka setrvání ve funkci starosty



Zdroj: Vlastní zpracování

4.2.2 Působnost ve funkci jako uvolněný/á či neuvolněný/á starosta/ka

Třetí otázka výzkumu se zaměřovala na to, zda je starosta ve své funkci uvolněný, či neuvolněný ze svého stávajícího pracovního poměru, což jsou dvě alternativy pro výkon funkce starosty. Tato otázka měla za cíl zjistit, zda u respondenta neexistuje obecná bariéra pro výkon této funkce v podobě souběžného výkonu zaměstnání nebo jiné podobné činnosti (zejména podnikání). Obecným předpokladem je skutečnost, aby uvolněný starosta vykonával svoji funkci kvalitně a zodpovědně.

Co se týče výsledků výzkumu, tak pouze jeden starosta obce I. typu uvedl, že ve funkci působí jako neuvolněný starosta a má tak i další pracovní závazky. O jaké konkrétní závazky se jedná, nebylo dále zjišťováno. Všichni ostatní respondenti, tedy celkem 19 z 20 oslovených starostů, vykonávají tuto funkci jako uvolnění starostové, což by mělo být jediné pozitivem, jelikož právě uvolnění do funkce starosty by jim mělo zajistit dobré výchozí podmínky a prostor pro výkon této funkce.

Graf 2: Poměr uvolněných a neuvolněných starostů mezi respondenty



Zdroj: Vlastní zpracování

4.2.3 Předchozí působení ve veřejné správě

Tato otázka zkoumala, zda mají respondenti zkušenosti a znalosti pro výkon této funkce, které by získaly v rámci svého předchozího působení v politice či především ve veřejné správě, například na úřednických pozicích nebo v rámci hierarchicky nižších pozic v obecním zastupitelstvu.

Pokud by nejdříve měly být vyhodnoceny odpovědi na 4. otázku od starostů obce I. typu, tak většina z nich odpověděla v tom smyslu, že před nástupem do funkce starosty nepůsobili ve veřejné funkci a zároveň tito respondenti ve své odpovědi neuvedli angažovanost v některé z politických stran a hnutí. Pouze tři respondenti odpověděli, že vykonávali funkci v zastupitelstvu nebo v kontrolním výboru. Jeden respondent uvedl předchozí působení ve funkci místostarosty (16 let) a zároveň působení ve funkci předsedy kontrolního výboru, což v součtu s jeho desetiletou zkušeností ve funkci starosty obce činí relativně dlouhé časové období. Nicméně tito respondenti jsou ve funkci starosty obce obvykle více jak 10 let, což je pro obec přínosné, jelikož získali dostatek zkušeností a znalostí.

V rámci odpovědí starostů obcí II. typu je evidentní, že ve většině případů jejich zvolení do funkce starosty předcházelo působení ve veřejné správě. V tomto případě pouze dva respondenti uvedli, že před svým zvolením neměli žádné předchozí zkušenosti z nižších pozic nebo souvisejících oblastí. V jednom případě se jedná o starostu, který je ve své funkci již osmnáct let, avšak v druhém případě je to starosta, který funkci vykonává teprve od posledního volebního období, tedy dva roky. Největší část starostů uvedla že mají předchozí zkušenosti na pozici obecního zastupitele nebo v krajském zastupitelstvu, a to celkem v šesti případech. U třech respondentů je navíc zkušenost i na pozici místostarosty. Také se objevila odpověď o vlastní politické angažovanosti v rámci konkrétní politické strany, jelikož právě konkrétní politická příslušnost může rovněž s výkonem této funkce souviset.

Závěrem je možné konstatovat, že v případě starostů obcí II. typu se projevila skutečnost, že do funkce často vstupují v rámci určitého kariérního postupu a již mají s veřejnou správou zkušenosti, na rozdíl od starostů obcí I. typu, kteří nemají za sebou související zkušenosti z jiných funkcí, ale není vyloučeno, že tyto zkušenosti byly vynechány v návaznosti na současnou délku výkonu této funkce (10 a více let). V obou

případech tedy většina respondentů působí dlouhodobě ve veřejné správě, a to buď přímo ve funkci starosty obce po celou dobu nebo v rámci výkonu předcházejících pozic, které s touto současnou funkcí úzce souvisí.

4.2.4 Svolaování a vedení zastupitelstva (rady) obce

V případě této otevřené otázky byli respondenti tázáni na poměr času, který věnují činnostem spojeným se svoláváním a vedením zastupitelstva (rady) obce a odpovědi starostů obcí I. a II. typu se příliš nelišily. Ve svých odpovědích uváděli, že časově nejnáročnější je především příprava na tato jednání, tedy získání a zpracování nejrůznějších podkladů pro samotná jednání a rozhodování, a to i přesto, že část této práce za ně mohou vykonávat jiní pracovníci.

Co se pak týče samotného vyjádření časové náročnosti na tuto činnost v procentech, tak lze shrnout, že nejčastěji se odpovědi respondentů pohybovaly v rozmezí 10–15 %. Extrémními hodnotami v tomto případě pak byla minimální hodnota 5 % času a maximální hodnota 20 % celkového času ve výkonu funkce starosty obce. Přímou hodnotu 10 % z celkové časové náročnosti na výkon funkce pak byla v rámci získaných odpovědí modusem, tedy nejčastěji uvedenou odpovědí. V rámci zjištěných odpovědí nebyla pozorována žádná evidentní závislost procentuálního hodnocení na tom, o jaký typ obce se jedná.

Pokud se jedná o dobu trvání samotného, respondenti v dotaznících uváděli, že jejich obvyklá délka trvání se pohybuje okolo dvou hodin, avšak záleží zejména na jejich tematickém složení a harmonogramu jednání, případně na dalších faktorech, například diskuze nad daným tématem. Podle získaných odpovědí bývá nejednotná příprava na jednání, jelikož jsou témata, která si vyžadují velmi důslednou a rozsáhlou přípravu nebo přípravu časově náročnou na získání podkladů. Časová náročnost svolávání a vedení zastupitelstva (rady) obce se tedy odvíjí od různých faktorů a jedná se o variabilní proměnnou.

Určitou nevýhodou byla skutečnost, že dotazník byl zaslán elektronickou cestou, jelikož se domnívám, že při osobním rozhovoru by bylo možné nabídat respondenty k tomu, aby jejich odpovědi byly více vypovídající.

4.2.5 Reprezentační funkce starosty/ky

V návaznosti na předchozí otázku byla tato otázka položena v podobném duchu, tedy tak, aby respondenti identifikovali náročnost této činnosti v procentuálním vyjádření v rámci celkové náplně práce. Docházelo zde k zásadní shodě, že se jedná o činnost téměř zanedbatelnou, což však může být ovlivněno i tím, že tato funkce není obvykle náročná na přípravu.

Starostové obce II. typu nejčastěji ve svých odpovědích uváděli, že reprezentační činnost jim zabírá přibližně 5 % jejich času a tato hodnota byla zároveň i z hlediska statistického vyhodnocení modus. Náročnost výkonu této funkce je ovlivněna partnerskými vztahy obce s jinými obcemi (včetně zahraničních). Vliv na náročnost funkce může mít i počet spolků a organizací v obci, s nimiž se starosta setkává a jedná. Stejně tak kulturní a sportovní dění v obci, které opět zvyšují nároky na výkon této funkce, pokud se jich starosta oficiálně účastní. Tedy v obcích, kde je více aktivit v rámci kulturních nebo sportovních akcí je pravděpodobná vyšší vytiženost starosty v rámci jeho reprezentativní činnosti.

Respondenti, kteří byli vybráni k výzkumu jakožto zástupci obcí I. typu, byli ve svých odpovědích méně homogenní a jejich vyjádření náročnosti této činnosti se více lišilo. Co se týče extrémních hodnot, tak časovou náročnost činnosti odhadovali mezi 2 až 30 % z jejich celkové pracovní náplně v rámci funkce starosty. Jak již bylo zmíněno, plnění reprezentační funkce starosty se odvíjí od dění v obci a záleží také na tom, jaké jsou vazby k jiným obcím.

Respondenti jmenovali i konkrétní činnosti, mezi kterými se objevovaly například akce zaměřené na žáky prvních tříd základní školy, předškoláky, důchodce, srazy rodáků apod. Právě tyto akce jsou individuální a v některých obcích jsou organizovány, zatímco v jiných obcích tyto akce nejsou. Tudíž právě tyto zásadní rozdíly v odhadu % v rámci celkové časové náročnosti funkce mohou být způsobeny rozdílným děním v jednotlivých obcích a zvyky, které určují účast starosty na konkrétních akcích. Pravděpodobně také tím, zda může být jeho účast na těchto akcích zastoupena (například místostarostou) a má tak možnost se věnovat jiným záležitostem s vyšší prioritou.

Ke zjištěným odpovědím je nutné doplnit, že se mezi nimi objevovala časová náročnost spojená například s oddáváním snoubenců. Nicméně se jedná o specifický úkon,

který nezávisí na typu obce, ale na tom, zda je v obci matriční úřad, který se (stejně jako stavební úřad) řídí zvláštním zákonem. Tato kompetence je tedy specifická a neodvívá se přímo od typu obce.

4.2.6 Zastupitelská činnost ve funkci starosty/ky obce

V případě této otázky bylo zjištěno, že je jedná o časově nejnáročnější činnost v rámci jejich funkce a opět se velmi liší to, co v rámci této činnosti starosta vykonává. Z hlediska srovnání zjištěných odpovědí bylo zjištěno, že starosta musí mít přehled ve všech oblastech, které se obce dotýkají, jelikož to spadá do jeho kompetencí, ať už přímo nebo v rámci jemu podřízených subjektů. Je zřejmé, že pro tyto účely využívá dalších osob, které se na danou problematiku specializují a tím pádem v ní mají hlubší znalosti, díky čemuž mohou starostovi a dalším zainteresovaným osobám (například ostatním členům zastupitelstva) poskytnout potřebné poradenství nebo vypracovat analytické podklady. V rámci odpovědí bylo tedy zjištěno, že starostové mohou některé činnosti delegovat.

U této otázky respondenti vypisovali konkrétní úkony, které do této kategorie výkonu jejich kompetencí zařazují. Opět se projevilo, že vliv na rozdílnost v těchto kompetencích nemá pouze typ obce, ale další faktory, mezi které se řadí například velikost obce a celkové dění v ní. U obcí, které jsou kulturně velmi činné a jsou aktivní i v dalších oblastech, je mnohem širší okruh činností, jež starosta vykonává nebo má ve své kompetenci či je může delegovat na své podřízené.

4.2.7 Záležitosti z oblasti samostatné působnosti v kompetenci starosty/ky

Velká část respondentů se u této otázky odkazovala na zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, který uvedenou problematiku vymezuje a je i hlavním legislativním pramenem, jenž upravuje činnost starosty obce a jeho postavení i kompetence. Respondenti z řad starostů obcí I. typu uváděli, že v záležitostech neinvestičního charakteru mohou rozhodovat samostatně, narozdíl od záležitostí, které jsou podmíněny investicí, je zapotřebí tyto záležitosti projednat a oficiálně schválit v rámci obecního zastupitelstva dle platné legislativy. Dále uváděli, že starostové obcí I. typu mají ve své kompetenci záležitosti týkající se oblasti správy majetku a pronájmu obecních nemovitostí, rozpočtu, rozvoje

obce a dění v ní (např. kultura a sport), komunikaci s obyvatelstvem, dotační programy, pohřebnictví, sociální potřeby, jízdni řády, opravy cest a památek, územní plánování, povodňová ochrana, hasičské jednotky, péče o zeleň, sousedské spory, administrativní práce se smlouvami nebo také zajištění podmínek pro chod vzdělávacích a dalších institucí v obci. Starosta v těchto záležitostech jedná v rámci svých kompetencí a také v rámci finančních limitů.

Odpovědi od respondentů, kteří vykonávají funkci v obci II. typu byly specifické zejména tím, že část úkonů je svěřena do kompetencí jiných pracovníků. Samozřejmě se vše opět řídí zákonem o obcích. Co se týče konkrétního výčtu záležitostí v kompetenci starosty objevovaly se aktivity spojené se zajištěním bezpečnosti a veřejného pořádku, kulturní, školní a tělovýchovné činnosti nebo správa vlastního majetku, spoluúčast na vytváření a realizaci rozpočtu, činnosti spojené s chodem příspěvkových organizací, spoluúčast na vydávání obecně závazných vyhlášek, informativní činnost a realizace svatebních obřadů.

Závěrem lze konstatovat, že činnosti starostů v obci I. a II. typu jsou do jisté míry podobné, ale jako hlavní rozdíl je možné označit, jak již bylo zmíněno, že starostové v obci I. typu vykonávají činnosti samostatně v rámci svěřených kompetencí a dle platné legislativy. Starostové v obci II. typu řeší obvykle jen některé záležitosti a jiné jsou přeneseny na spolupracovníky v úřadu nebo dané záležitosti řeší společně v rámci obecního zastupitelstva. Starostové obcí I. typu se často osobně zabývají specifickými záležitostmi například řešením sousedských sporů a dle zjištěných odpovědí je rozsah jejich činností širší.

4.2.8 Nejvýznamnější pravomoc starosty/ky obce

V této oblasti se názory napříč respondenty rozcházel. V odpovědích na tuto otázku nebyly zjištěny zásadní rozdíly od starostů obcí I. a II. typu. Nejčastěji se objevovalo to, že za nejvýznamnější kompetenci starostové považují možnost podílet se na tvorbě strategických plánů, rozhodnutí a tím pádem i možnost jejich ovlivnění. Respondenti konkrétně jmenovali strategické plánování jako je například rozhodování o architektonické podobě obce a další výstavbě, o investičních akcích a uzavírání dlouhodobých kontraktů s externími společnostmi. Díky této kompetenci může starosta

spolupodílet na rozhodnutí, které působí dlouhodobě a je s tím tak spojena velká zodpovědnost.

Jednotlivě se objevovaly dílčí kompetence starosty, a to například jeho možnosti v návaznosti na krizový zákon, což může být zkušenost z jarních měsíců roku 2020, které jsou spojeny s mimořádnou epidemiologickou situací v našem státě. Dále také uváděli zkušenosti s možností odvolání některých úředníků z jejich funkcí, včetně možnosti odvolání tajemníka, což lze označit jako kompetence v personálním řízení, které jinak v rámci celého dotazování nebyly příliš zmiňovány, avšak může se jednat o činnost, která může mít z hlediska uplatňování politiky (či moci) velký význam. Také se vyskytla kompetence, která starostovy umožňuje, aby pozastavil výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné.

4.2.9 Ostatní pracovní povinnosti

Není možné jednoznačně určit, jakou vytiženost v procentuálním vyjádření respondenti na další náplň práce starosty odhadují, nicméně často se v rámci zjištěných odpovědí objevovalo vyjádření okolo 40–50 % jejich celkového času věnovaném výkonu funkce starosty.

Co se týká celkového shrnutí získaných odpovědí, bylo zjištěno, že starostové věnují značnou část času kontaktu s občany, ať už přímo nebo nepřímo. Jedná se o informativní činnost obce, tak o samotné formální i neformální setkávání s občany při nejrůznějších příležitostech. A obzvláště v případě starostů obcí I. typu bylo často zmiňováno, že úlohou starosty je řešení konkrétních občanských problémů, podnětů a záležitostí s občany spojenými jako je například řešení sousedských sporů nebo zatoulaná domácí zvířata.

Starostové z obcí I. typu se shodovali v tom, že do jejich pracovní náplně spadá veškerá agenda, například aktualizace programu rozvoje obce, psaní nejrůznějších článků z oblasti kultury, sportu a společenských akcí. Dále je možné jmenovat péči o obecní zeleň, správu obecních lesů, nebo zajištění oblasti životního prostředí. Obecně je možné říci, že respondenti zmiňovali zajišťování de facto veškerých záležitostí, ve kterých obec figuruje nebo je řeší, a právě starosta je v těchto malých obcích pak jejím hlavním a často výhradním zástupcem v daných jednáních či činnostech. Výjimku dle respondentů, však mají zejména účetní záležitosti, které řeší specializovaný pracovník. Komunikace

s občany, je dle zjištěných odpovědí, pro práci starosty klíčová. Zároveň může plnit i funkci prostředníka mezi veřejností a krajským úřadem.

Starostové z obcí II. typu často zmiňovali činnost spojenou s investičními akcemi a jejich přípravou, což zjevně považují za velmi podstatnou náplň jejich práce. Z jejich odpovědí opět vyplynulo, že velkou část zmiňovaných úkonů často vykonávají ve spolupráci s dalšími pracovníky, orgány či institucemi. Proto je důležitá především jejich angažovanost, nicméně samotná účast na řešení daného problému nemusí být vždy nezbytná, jelikož je danou záležitostí často schopen místo nich vyřešit jiný, kompetentní pracovník.

Také starostové z obcí II. typu pojmenovali povinnosti směrem k občanům a komunikace s nimi za důležitou a podstatnou náplň jejich pracovní činnosti. Starostové zmiňovali například setkání a jednání s občany na formální i neformální úrovni, komunikaci namísto občanů směrem ke kraji a krajským institucím, ale i jednání ke státním institucím. Řešení stížností i přání obyvatel, jednání se zájemci o působení ve městě (developeři, podnikatelé, zájemci o nájem) péči o občany v době korona krize, spolupráci s domovem důchodců a pečovatelskou službou, péče o nesvéprávné občany, účast na pohřbech významných obyvatel obce, zahajování školního roku pro první třídy, vítání občánků, ukončování školní docházky pro deváté, kladení věnců při výročích, projevy na významných výročích.

Činnost je opět velmi různorodá a odvíjí se od konkrétní obce, událostí a zvyklostí v ní, ale i od konkrétního přístupu starosty a jeho aktivity. Rozdíly mezi starosty obcí I. a II. typu se dotýkaly zejména míry vlastního přičinění na řešené záležitosti a možnosti využití zástupce nebo specializovaného pracovníka, který by danou záležitostí řešil nebo se na ní spolupodílel. Obě skupiny respondentů spojuje velký význam přisuzovaný komunikaci s občany. V malých obcích I. typu je často starosta vnímán jako jediný reprezentant zastupující obec.

4.2.10 Setkávání se starosty z jiných obcí

V této otázce bylo zjištěno, že starostové z obou typů obcí se nejčastěji vzájemně setkávají na akcích svazku obcí či na schůzích sdružení obcí, na krajském úřadě, ale také v rámci různých školení a slavnostních akcích. A také setkání v rámci bilaterálních jednání, které mohou být iniciovány v rámci svazku obcí i mimo něj a jedná se o konkrétně zacílené jednání na řešení konkrétních problémů a potřeb, které se dotýkají více obcí zároveň a hledají společné řešení.

4.2.11 Náзор na rozdíly ve funkci starosty/ky I. a II. typu

Z odpovědí starostů obcí I. a II. typu vyplynulo, že zásadní rozdíl ve výkonu jejich funkce je možné označit především způsob řešení úkonů, které s výkonem této funkce souvisí. U starostů obce II. typu, dle zjištěných odpovědí, dochází k rozprostření těchto úkonů na více subjektů v rámci zázemí úřadu (tajemník, odbory obce a odborní referenti), které mu se správou obce pomáhají. Zatímco starostové obcí I. typu zajišťují převážně záležitosti osobně a je tak žádoucí, aby k řešení těchto záležitostí měli dostatek odborných znalostí i zkušeností. Současně mají větší svobodu při svém rozhodování a tím větší možnost ovlivňovat konání v obci. Dění na malých obcích často velmi intenzivně ovlivňuje právě starosta, ale s touto možností svobodného rozhodování souvisí i úměrně vysoká míra vlastní zodpovědnosti.

Dále bylo zjištěno, že díky specializaci v rámci řízení úřadu obce II. typu je zde vytvořen aparát, který má propracovanou řídicí a kontrolní činnost v návaznosti na stanovené cíle a starosta je na těchto dílčích subjektech v rámci řídicího aparátu závislý. Starosta obce I. typu při plnění stanovených cílů spoléhá především sám na sebe. Příkladem jsou zejména investiční akce a čerpání podpory z dotačních programů, kde starosta obce I. typu je hlavním subjektem, který danou investiční akci řídí a organizuje, zatímco v obcích II. typu může být tato akce delegována na jiné pracovníky, na nichž je však starosta obce II. typu do jisté míry závislý, což se může negativně projevit zejména v případech, že jejich činnost neodpovídá daným požadavkům.

V dotaznících se navíc objevilo zajímavé přirovnání, kdy jeden z respondentů zhodnotil rozdíly v návaznosti na výkon manažerské pozice dle velikosti podniku. To znamená, že starostu obce I. typu je možné přirovnat k živnostníkovi nebo manažerovi

malého podniku, starostu obce II. typu k manažerovi středního podniku. Nicméně úkony jsou dle zjištěných odpovědí vesměs podobné, ale liší se způsob jejich řešení, zejména to, zda má starosta možnost je delegovat nebo tuto možnost nemá a vykonává je sám, byť však obvykle i v menším rozsahu.

Dále bylo v rámci odpovědí zjištěno, že starosta obce I. typu řeší jak investiční plány, tak běžné problémy v obci, například zatoulaná domácí zvířata nebo sousedské spory. Zatímco starosta v obci II. typu řeší pouze vybrané záležitosti a méně významné podněty se k němu často ani nedostanou a jsou operativně vyřešeny v rámci celého úředního aparátu obce.

4.2.12 Subjektivní vnímání rozdílů ve funkci starostů I. a II. typu

Odpovědi na tuto otázku v podstatě shrnovali zjištěné poznatky v rámci předchozích otázek. Co se týče odpovědí ze skupiny starostů obcí I. typu, tak upozorňovali především na to, že pozice starosty obce I. typu a jeho práce pro obec je více zřetelná. Zároveň díky tomu roste i podíl jeho aktivity na jednotlivých akcích, které bývají menšího rozsahu a často je řeší výhradně sám. Starostové větších obcí řeší akce, které jsou již úměrné velikosti spravované obvodu a většinou jsou delegovány na odbory obce, které se na těchto činnostech společně se starostou podílejí.

Také se objevila informace o vlivu politiky a lobbistických skupin, které se do vedení obce snaží vstupovat a ovlivňovat činnost a názory starosty a dění v obci II. typu. Z odpovědí bylo patrné, že starostové větších obcí disponují větší mocí a jejich činnost je konkrétněji vymezena, zatímco starostové obcí I. typu řeší různorodé problémy a činnosti, k čemuž je často zapotřebí jejich neustálá dostupnost.

4.2.13 Rovnocennost postavení k dalším subjektům (např. Policie ČR)

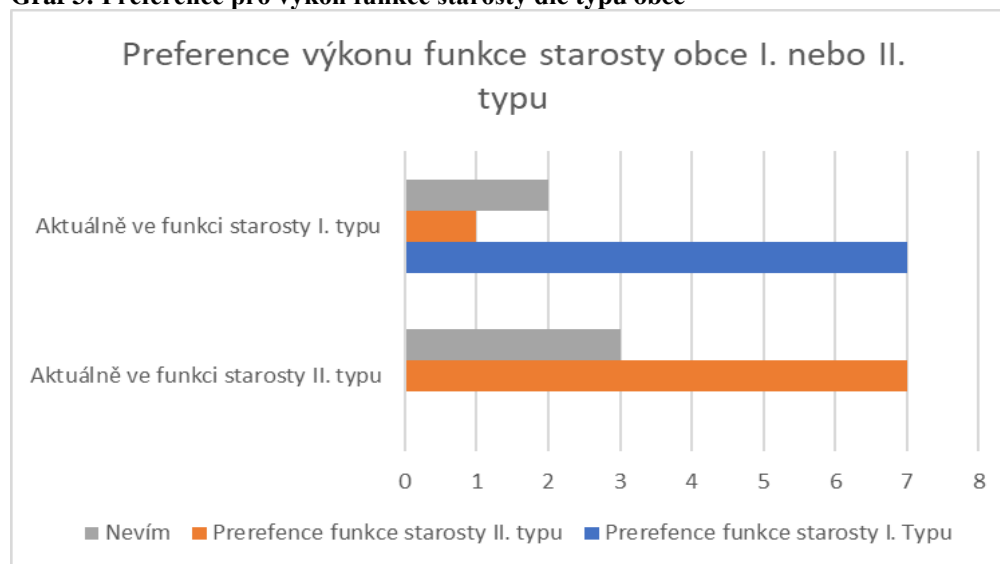
Respondenti z řad starostů obce I. stupně odpovídali v drtivé většině tak, že vztah vnímají jako rovnocenný. Objevil se však i postřeh, že může být více vnímán hlas subjektů například Policie České republiky. Stejně tak i většina starostů z obcí II. stupně odpovídala, že vztah je dle nich rovnocenný, založený na vzájemné spolupráci a důvěře. Někteří starostové zároveň přiznávali, že vzhledem ke krátkodobému působení ve funkci mají s touto problematikou málo zkušeností.

4.2.14 Preference pro výkon funkce starosty/ky dle typu obce

Závěrečná otázka byla položena tak, aby respondent sám uvedl, v jakém typu obce by výkon funkce starosty preferoval a za jakého důvodu. Výsledky jsou patrné na následujícím grafu. Většina z nich uvedla preference právě toho typu obce, ve které aktuálně pozici starosty vykonávají. Starostové obcí II. typu argumentovali tím, že negativa u výkonu funkce starosty v obci I. typu spatřují zejména v jejich značné vytíženosti a absenci přidružených orgánů, se kterými se jako starostové v obci II. typu o své povinnosti dělí.

Doslova se pak objevila odpověď, že starosta v obci I. typu musí mnohdy osobně zajišťovat i úklid sněhu, ale zároveň argumentovali větší svobodou při plnění svěřených úkolů, jelikož nejsou tolik vázání na výbory a další subjekty, které do řízení obce zasahují. Také si uvědomují, že výsledky jdou přímo za nimi a občané jsou si vědomi, co pro ně jejich starosta činí, zatímco v případě obcí II. typu je již větší anonymita případných přínosů i neúspěchů.

Graf 3: Preference pro výkon funkce starosty dle typu obce



Zdroj: Vlastní zpracování

4.3 Vyhodnocení vlastního výzkumu

Vlastní výzkum byl zaměřen na rozdíly ve výkonu funkce a kompetenci starostů I. a II. typu. Bylo do něj zařazeno celkem deset starostů z obcí I. typu a deset starostů z obcí II. typu. Konkrétní příslušnost starosty ověřovala první otázka. Problematiky obcí III. typu se výzkum nedotýkal, a proto nebyli starostové z těchto obcí do výzkumu cíleně zařazeni.

Vyhodnocení výzkumu je provedeno komparativní metodou. Byly mezi sebou porovnávány celkové i dílčí výsledky napříč oběma skupinami respondentů, tak aby bylo možné odhalit případně rozdíly mezi těmito skupinami. Pokud byly zjištěny rozdíly, byly dále blíže zkoumány i ostatní souvislosti s tím provázané, aby byl výsledek co nejkomplexnější. Primární důraz byl kladen na to, aby došlo k vytvoření celkového obrazu o názoru respondentů na jednotlivé otázky a posléze byly tyto celkové výsledky obou skupin vzájemně komparovány.

Respondentům bylo položeno celkem 15 otevřených otázek, které byly vyplňovány elektronickou formou. V první části byly celkem 4 otázky, které je možné považovat za identifikační s tím, že se identifikace zaměřovala na výkon funkce, nikoliv přímo na osobnost respondenta. Tyto úvodní otázky zjišťovaly, jaké jsou charakteristiky respondentů z hlediska délky působení v této funkci či předchozích zkušeností a politické angažovanosti a byly vyhodnoceny individuálně.

Z hlediska kompetence byla nejprve zkoumána ta, která je identifikována zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích v rámci ustanovení § 103–108 tohoto zákona. Časová náročnost na svolávání a vedení zastupitelstva (rady) obce byla hodnocena v rámci obou skupin podobně. Obě skupiny respondentů ji nejčastěji vymezili na přibližně 10–15 % času. Obdobně tomu bylo i v případě reprezentační funkce starosty, kterou nejčastěji označili jako přibližně 5 % jejich náplně práce. Nicméně se jedná o činnost, která se odvíjí především od toho, jaké je konání v obci. Opět se však neprojevil zásadní rozdíl mezi odpověďmi od starostů obcí I. a II. typu.

Následně z odpovědí vyplynulo, že zastupitelská činnost ve funkci starosty a její náročnost, se podobně jako reprezentační pracovní povinnosti, odvíjí zejména od dění v obci, což není přímo podmíněno tím, o jaký typ obce se jedná. V tomto případě je spektrum faktorů, které tuto činnost ovlivňují opravdu široké. Činnost je zároveň

z hlediska přípravy a dílčích úkonů možné částečně delegovat na jiné pracovníky úřadu. Je však možné konstatovat, že se na rozdílech přímo nepodílí vliv typu obce, ve které je činnost vykonávána, ale zejména dění v obci a angažovanost v rámci komunální politiky.

Zásadní rozdíly však vyplynuly z otázky, která se zaměřovala na záležitosti z oblasti samostatné působnosti obce v kompetenci starosty. Zde byla evidentní skutečnost, že starostové v obcích I. typu většinu činností vykonávají samostatně, zatímco jejich kolegové v obcích II. typu mají pod sebou pověřené pracovníky a zástupce, kteří se na výkonu těchto záležitostí podílejí nebo je zajišťují.

Z hlediska nejvýznamnější pravomoci se obě skupiny zásadně shodly na tom, že za důležitou pravomoc považují strategické plánování a rozhodování, které jim umožňuje rozhodovat se v rámci širokého spektra záležitostí, jež mají mnohdy dlouhodobé trvání a dopady, ať už se jedná o stavební záměry nebo investiční akce a jejich dopady na životní prostředí, blaho a komfort občanů, dopravu její dostupnost, kultur a sport. I v odpovědi na tuto otázku je možné vyzdvihnout fakt, že angažovanost starosty, jeho vize i názory ovlivňují podobu obce a dění v ní.

Z otázky zaměřené na činnost spojenou se setkáváním starostů vyplynulo, že starostové I. typu obce se nejčastěji setkávají v rámci svazku obcí a starostové z II. typu obce se setkávají zejména při školících akcích i při řešení různých projektů.

Nejlepší výsledky v návaznosti na dosažení cíle této diplomové práce pak poskytly odpovědi na otázky č. 12 a 15, ve kterých respondenti uvedli, jaké spatřují rozdíly ve výkonu funkce starosty v obci se základním rozsahem výkonu státní správy a v obci s pověřeným obecním úřadem. Obě skupiny označily tyto rozdíly v podstatě obdobně. Zásadní rozdíly pochází primárně z těchto oblastí:

- možnost vlastní realizace vs. závislost na ostatních orgánech obce
- míra specializace vs. možnost delegování činností
- konkrétní míra podílení se na řešené problematice a zastupitelnost
- vliv politiky
- blízký vs. vzdálenější kontakt s občany

To je možné vysvětlit tak, že respondenti se shodovali na tom, že starostové obcí I. typu mají ve své funkci větší svobodu v rozhodování a nejsou tolik závislí na dalších orgánech, které s nimi spolurozhodují. Tím se značně zjednodušují jejich možnosti,

prostřednictvím zefektivnění celého řídicího procesu. Zároveň jsou však jejich možnosti na nižší úrovni než možnosti starostů obcí II. typu, což jeden respondent přirovnal k úrovni managementu v malém a středním podniku. Starosta v obci I. typu může rozhodovat flexibilněji než starosta v obci II. typu, kde často rozhodnutí nezávisí pouze na něm, ale je třeba souhlasu zastupitelstva obce.

Z hlediska specializace a delegování činností je výhoda především u starostů v obci II. stupně, kteří za sebou mají úřední aparát, v rámci kterého jsou řešeny různé problémy a vykonávány potřebné úkony. Značnou část úkonů pak starosta neřeší vůbec a je o nich pouze informován. Zatímco starosta obce I. typu je musí řešit samostatně a je tak pro něj žádoucí, aby se orientoval v široké problematice související s děním v obci a dokázal na to adekvátně reagovat. Toto se projevuje i na zastupitelnosti, kterou má starosta v obci I. stupně minimální, na rozdíl od jeho kolegů v obcích II. stupně, kteří jsou zastupováni místostarostou.

Rovněž z dotazníků vyplynulo, že starosta na malé obci není tolik ovlivněn politickým děním a rozhodující pro činnost v obci je jeho individuální aktivita a vytvoření optimálního zázemí pro občany. V obcích II. typu je činnost starosty do jisté míry ovlivněna politickým pozadím, které do dění v obci může zasahovat a de facto omezovat a směřovat starostovu činnost.

Co se týče kontaktu s občany a řešení záležitostí s nimi spojených, tak obě skupiny tuto oblast nezávisle označovaly v rámci odpovědí jako velmi důležitou. Bylo však zjištěno, že v obcích I. typu se jedná o obvykle každodenní činnost, zatímco v obcích II. typu je starosta často zastoupen jinými pracovníky úřadu, kteří dané záležitosti přímo řeší a s občany má osobní kontakt do jisté míry omezen.

Na výkonu funkce starosty obce se však může projevat i jeho osobnost a s tím související angažovanost, zájem o dění v obci a také aktivní přístup k výkonu této funkce. Ostatně tento princip by se měl projevit napříč výkonem všech funkcí. Současná i budoucí angažovanost ve funkci může být faktorem, který může být pozitivně využit v rámci politických kampaní.

Starosta obce I. typu více komunikuje s občany a má větší volnost při výkonu této funkce, avšak na úkor vyšší náročnosti, která je spojena jak s časovým vytížením a zajištěním každodenní dostupnosti, tak i s nároky na vlastní odbornost a schopnost řešit úkony téměř ze všech oblastí dotýkajících se obce. Zároveň však i výsledky jako takové

jdou přímo za starostou, což může pozitivně ovlivnit jeho motivaci a posílit angažovanost, jelikož dobré výsledky občané zajisté ocení. Naopak starosta v obci II. typu je více závislý na zastupitelstvu a radě obce, čímž se sice snižuje míra povinností, která je delegována na jiné pracovníky, ale zároveň je omezena jeho svoboda v jednání.

Je také nutné dodat, že negativním prvkem výzkumu bylo to, že v návaznosti na světovou pandemii nebylo možné uskutečnit osobní rozhovory. Vzhledem k tomu část respondentů vyplnila některé dotazy nepřesně. Velmi často to bylo například v případech, kdy byli vyzváni k vyjádření podílu dané činnosti na jejich celkové práci věnované výkonu funkce starosty v procentuálním vyjádření. Některé získané odpovědi by rovněž mohly být při osobním rozhovoru více rozvinuty a detailněji probrány a tím by byla lépe popsána výzkumná otázka.

5 Výsledky a diskuse

Výsledky přinesly taková zjištění, že rozdíly ve výkonu funkce a kompetenci starosty mohou být do jisté míry označeny jako subjektivní vnímání a jejich objektivitu posílilo zejména to, že se názory na tyto rozdíly respondentů opakovaly, zejména v oblasti delegování pracovních povinností a četnosti kontaktu s občany.

V případě starostů obcí I. typu bylo zjištěno, že dle respondentů mají větší volnost při výkonu své funkce, a to někdy na úkor intenzivnějšího pracovního vytížení a zároveň nutnosti se orientovat v širší oblasti zájmů, které se obce dotýkají. Je tedy zapotřebí, aby tento starosta, který funkci vykonává, byl kompetentní a měl osobní předpoklady a vlastnosti pro zvládnutí své funkce. Je žádoucí, aby daný starosta své osobní kompetence adekvátně vložil i do výkonu funkce, a to v zájmu spokojenosti občanů a ideálně i v souladu s trvale udržitelným rozvojem, který je v dnešní době důležitý. V případě starostů obcí II. typu jsou pracovní činnosti a povinnosti rozděleny na více subjektů, ale zároveň je zapotřebí, aby starosta byl také kompetentní a zodpovědný. Pokud tyto osobní kompetence (např. vzdělání, manažerské, sociální a komunikační dovednosti) budou adekvátně využity starostou bez ohledu na typ obce, zajisté se to projeví v uznání a ocenění samotnými občany, kteří by měli být v centru veškerých zájmů a jednotlivé akce by měli být podnikány s ohledem na jejich spokojenost a preference, ale také na zájem veřejný.

Funkce starosty obce I. typu je více zaměřena na pravidelný kontakt s občany, což pro starostu představuje větší pracovní vytížení a časovou náročnost, ale pozitivní přínos pro jeho činnost je větší volnost v rozhodování. Na rozdíl od starosty v obci II. typu, jenž je více ovlivněn politikou a je více vázán na zastupitelstvu a radě obce. Tím je sice snížena míra jeho povinností, které jsou delegovány na další pracovníky úřadu, ale zároveň je omezena jeho svoboda v jednání a rozhodování.

Pokud by měl být výsledek shrnut, tak nebyly zjištěny žádné rozdíly, které by byly jednoznačné a prokazatelné. Rozdíly, které vyplynuly, vycházejí především z názorů a vnímání jednotlivých starostů, což vypovídá i o tom, že jejich klíčové kompetence jsou určeny zákonem, který je nutno respektovat. Starostové obcí I. typu mají ve svých kompetencích malou obec a tomu odpovídá i jejich řízení, kdy jim je často v rámci obecního úřadu nápomocno pouze několik pracovníků pro klíčové oblasti. Zatímco

v obcích II. typu je na úřadech řada pracovníků, kteří se starají o dílčí záležitosti a zároveň jsou kompetence starosty přenášeny na zastupitele nebo odbory úřadu.

Starostové malých obcí však v některých případech mohou být velmi vytíženi, obzvláště pokud se náhle a ve stejnou dobu objeví více případů, které je zapotřebí řešit nebo se jich účastnit. A právě tato skutečnost způsobuje, že dochází k pracovnímu přetížení. Starostové obcí I. typu se musí orientovat v široké oblasti, aby byli schopni adekvátně jednat. Lze konstatovat, že starostové obcí II. typu mají výhodu, jelikož mají širší zázemí v rámci úřadu a v systému jeho fungování. Avšak tito starostové spatřují nevýhodu v tom, že je díky tomu snížena jejich volnost v rámci rozhodovacích činností. Každý z nich má tak v podstatě výhodu v něčem jiném, ale není možné jednoznačně určit, že jedno z postavení je zvýhodněno oproti druhému.

6 Závěr

Diplomová práce se věnuje úloze a postavení starosty obce a jeho výkonu funkce. Teoretická část diplomové práce se zabývá oblastí veřejné správy, obcí jako základní jednotkou územní samosprávy a zejména starostou obce. Jedním z cílů práce bylo komplexní zpracování výkonu funkce starosty obce, jeho pravomocí dle zákona o obcích a jeho vztahu k obecním orgánům. V praktické části bylo hlavním cílem identifikovat a vyhodnotit rozdíly ve výkonu funkce a kompetenci starosty obce se základním rozsahem výkonu státní správy a v obci s pověřeným obecním úřadem. Uvedené cíle byly v rámci zpracování dle autora diplomové práce splněny.

Za účelem dosažení cíle diplomové práce bylo v praktické části využito dotazníkového šetření, které bylo následně vyhodnoceno a z výsledků byly učiněny závěry. V rámci výzkumu byli osloveni respondenti z řad starostů obcí I. a II. typu, kterým bylo položeno patnáct otevřených otázek, jež byly koncipovány se snahou o dosažení cíle diplomové práce.

Z hlediska odpovědí od oslovených respondentů je možné konstatovat, že hlavní rozdíly ve výkonu funkce starostů obce I. a II. typu vyplývají z toho, jakou mají možnost a schopnost vlastní realizace nebo zda jsou závislí na ostatních orgánech obce, jaká je potřebná míra specializace pro výkon jejich funkce nebo možnost delegování a zastupování při řešení jednotlivých činností a také míra podílení se na řešení problematice v rámci výkonu funkce starosty obce. Respondenti uváděli, že z hlediska zákona je v kompetencích starostů shoda, ale v praxi se pracovní náplň a aplikace pravomocí mnohdy odlišuje. Zjednodušeně je možné uvést, že v rámci obce II. typu vyplynul vliv obecního zastupitelstva a dalších pracovníků úřadu obce II. typu, na které jsou přenášeny jednotlivé pracovní činnosti, zatímco v obci I. typu tyto činnosti řeší samotný starosta. Z uvedeného vyplývá, že starosta obce I. typu má větší rozhodovací a řídicí povinnost, díky menší závislosti na jiných orgánech a úřednících. Z výzkumu rovněž vyplynulo i to, že starosta v obci I. typu by měl být schopen efektivně řešit problém ze všech oblastí, které se obce dotýkají, zatímco v obci II. typu se problematice obce věnuje více subjektů.

V neposlední řadě je třeba zmínit i vliv politiky na dění a rozvoj obce, která hraje poměrně důležitou roli zejména v obcích II. typu, zatímco v obcích I. typu se příliš

neprojevuje. Starostové shodně uváděli, že při jejich funkci je velmi důležitý pravidelný kontakt s občany obce, což je dle získaných odpovědí odlišné v rámci obou kategorií respondentů a obzvláště starostové obcí I. typu jsou s nimi v bližším kontaktu a jejich výsledky činnosti jdou přímo za nimi. Konkrétní informace a výsledky výzkumu je pak možné dohledat v rámci kapitoly výsledky a diskuse.

Na základě zjištěných poznatků lze závěrem konstatovat, že rozdíly ve výkonu funkce se týkaly především subjektivního vnímání starostů obcí I. a II. typu. Zároveň z výzkumu vyplynulo, že starostové obcí I. a II. typu vykonávají činnost dle platné legislativy. Pro prospěch obce a její občany je zásadní skutečnost, jaký přístup má daný starosta k výkonu své funkce, jaké z jeho strany plynou návrhy pro rozvoj obce a blaho občanů, jakou má vlastní iniciativu, která pozitivně zasahuje do dění v obci a zda je tato aktivita pozitivně vnímána občany. Klíčové pro výkon této funkce by mělo být zodpovědné konání zacílené na spokojenost občanů s ohledem na životní prostředí a úroveň.

7 Seznam použitých zdrojů

7.1 Literatura

BALÍK, Stanislav. Komunální politika, obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

BORSEKOVÁ, Kamila, Soňa ČAPKOVÁ, Filip FLAŠKA, et al. Vybrané kapitoly z veřejné správy a regionálního rozvoje. Praha: Professional Publishing, 2018, 250 s. ISBN 978-80-88260-19-6.

ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA. Základy veřejné správy. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007, 126 s. ISBN 978-80-213-1626-3.

ČMEJREK, Jaroslav, Václav BUBENÍČEK a Jan ČOPÍK. Demokracie v lokálním politickém prostoru, Praha: Grada, 2010, 240 s. ISBN 978-80-247-3061-5.

KOČÍ, Roman. Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou. Praha: Leges, 2012, 240 s. Praktik (Leges). ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. Zákon o obcích: komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 356 s. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-376-1.

KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

POTĚŠIL, L, Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích: komentář. V Praze: C.H. Beck, 2019, 864 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-739-2.

PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

SCHELLE, Karel. Vývoj české veřejné správy. Ostrava: Key Publishing, 2008, 432 s. Právo (Key Publishing). ISBN 978-80-87071-92-2.

SCHLESINGER, P. a kol. Základní principy fungování obce a jejich orgánů. In Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách v roce 2010. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2012, 191 s. ISBN 978-80-905421-0-5.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

7.2 Články

KOLMAN, Petr. Když se řekne: výbor zastupitelstva obce. Universitas, Brno: Masarykova univerzita, 2004, Roč. 37, č. 4. ISSN 1211-3395.

7.3 Internetové zdroje

JANŠOVÁ, Marie. Historie územní samosprávy. Epravo.cz [online]. 2001 [cit. 2020-03-16]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/historie-uzemni-samospravy-15359.html?mail>

KOLMAN, Petr. Orgány zastupitelstva obce a rady obce. Epravo.cz [online]. 2010 [cit. 2020-05-04]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/organy-zastupitelstva-obce-a-rady-obce-63392.html?mail>

SPIPKOVÁ, Alena a Pavel KOUKAL. Omezení odpovědnosti starosty: Moderní obec [online]. 2014 [cit. 2020-05-23]. Dostupné z: https://www.roedl.net/fileadmin/user_upload/Roedl_Czech_Republic/clanky/2014/Moderni_obec_08_2014_ASI_PKO.pdf

TOMAN, Petr. Trestněprávní odpovědnost zastupitelů - I. [online]. 2015 [cit. 2020-05-27]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/trestnepravni-odpovednost-zastupitelu-i>

TRÍSKA, Tomáš. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu [online]. 2016 [cit. 2020-05-28]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-12-rada-obce-starosta-obce-tajemnik-obecniho-uradu.aspx>

7.4 Právní předpisy

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

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

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

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

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

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

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

8 Přílohy

Příloha č. 1 - Dotazník

Dobrý den,

chtěl bych vás poprosit o pomoc při vypracování mé závěrečné práce, která se zaměřuje na výkon funkce a kompetenci starosty obce. Dotazník obsahuje 15 otevřených otázek zaměřujících se na rozdíly ve funkci starosty v obci se základním rozsahem výkonu státní správy (I. typ obce) a v obci s pověřeným obecním úřadem (II. typ obce)

1. Jste starostou/kou obce se základním rozsahem výkonu státní správy nebo starostou/kou obce s pověřeným obecním úřadem?
2. Jak dlouho jste ve funkci starosty/ky obce?
3. Působíte ve funkci jako uvolněný/á či neuvolněný/á starosta/ka?
4. Shrňte prosím své předchozí působení ve veřejné správě (předchozí funkce, angažovanost)
5. Svolávání a vedení zastupitelstva (rady) obce je ve vaší kompetenci, kolik času přibližně věnujete této aktivitě? Uveďte prosím v % vůči celkovému času věnovanému ostatním činnostem (včetně času tráveného na zasedáních).
6. Popište prosím, jaký je výkon vaší reprezentační funkce starosty/ky v praxi. A kolik času vám zabírá v % vyjádření?
7. Popište prosím Vaši zastupitelskou činnost ve funkci starosty/ky obce. A kolik času vám zabírá v % vyjádření?
8. Jaké záležitosti z oblasti samostatné působnosti obce jsou ve vaší kompetenci?

9. Jakou pravomoc starosty obce byste označil/a jako nejvýznamnější?
10. Jaké další pracovní povinnosti, které doposud nebyly zmíněny, běžně vykonáváte? Uved'te prosím i časovou náročnost v % vyjádření.
11. Za jakých okolností se setkáváte se starosty jiných obcí?
12. Jaké jsou, dle vašeho názoru, hlavní rozdíly mezi funkcí starosty v obci I. typu a II. typu?
13. Jak vy sám/sama při práci vnímáte rozdílné vymezení funkcí starosty u obcí I. a II. typu? (např. limity, znevýhodnění, nátlak, rozdíl v množství pracovních povinností)
14. Domníváte se, že ve vztahu k dalším subjektům (např. Policie ČR) je postavení starosty obce I. a II. typu rovnocenné? Prosím, blíže charakterizujte.
15. Pokud byste si mohl/a vybrat, byl/a byste raději ve funkci starosty I. typu nebo II. typu? Prosím zdůvodněte.