

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Bakalářská práce

Postavení a úloha starosty obce

Martin Kopecký

© 2022 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Martin Kopecký

Veřejná správa a regionální rozvoj – k.s. Klatovy

Název práce

Postavení a úloha starosty obce

Název anglicky

Position and role of the mayor of a municipality

Cíle práce

Cílem teoretické části této práce je na základě rozboru platné právní úpravy provést vyhodnocení postavení starosty obce z hlediska jeho pravomocí, působnosti a odpovědnosti.

V praktické části této práce budou aplikovány teoretické poznatky v praxi jak u samotných starostů vybraných obcí mikroregionu, tak i samotných občanů v jejich mínění a povědomí o pravomocech vedoucích orgánů obcí.

Metodika

Shromáždění a prostudování literatury pro zpracování teoretické části zadané práce s využitím metody excerptce.

- Roztřídění dle předem stanovených klíčových znaků a provedení obsahové analýzy právních textů jednotlivých částí.
- Získání podkladů pro analytickou část práce – konzultace se starosty, rozhovory, statistická data.
- Vyhodnocení získaných dat metodou syntézy pro zpracování aplikační části práce.
- Sumarizace výsledků, vlastní zjištění.
- Vyhodnocení, diskuze a závěr s využitím metody komparace teoretické a aplikační části práce.

Doporučený rozsah práce

30-40 stran

Klíčová slova

občané, odpovědnost, městský úřad, pravomoc, rada města, samospráva, starosta, zákon, volby, zastupitelstvo

Doporučené zdroje informací

- BALÍK, S. Komunální politika : obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 250
- BERNARD, J. Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2011. ISBN 978-80-7419-069-8. s. 237
- ČMEJREK, J. – KOPŘIVA, R. Základy veřejné správy. Praha: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3. s. 126
- ČMEJREK, J. Moderní společnost a problémy politiky. Praha: ČZU PEF, 2016. ISBN 80-213-0841-1. s. 304
- HLEDÍKOVÁ, Z. – JANÁK, J. – DOBEŠ, J. Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5. s. 570
- KOLEKTIV AUTORŮ. Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018. Praha: Svaz měst a obcí ČR, 2018. ISBN 978-80-906843-3-1. s. 210
- KOUDELKA, Z. – PRŮCHA, P. – HAMPLOVÁ, J. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-335-3. s. 480
- KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5. s. 399
- MATULA, M. Proměny funkce veřejné správy. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9. s. 217
- SHELLE, K. Vývoj české veřejné správy. Ostrava: Key Publishing, 2008. ISBN 978-80-87071-92-2. s. 432
-

Předběžný termín obhajoby

2021/22 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 4. 10. 2021

JUDr. Jana Borská, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 19. 10. 2021

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 24. 01. 2022

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 15. března 2022

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval své vedoucí bakalářské práce JUDr. Janě Borské, Ph.D. za všechny odborné rady a připomínky při zpracování bakalářské práce.

Postavení a úloha starosty obce

Abstrakt

Bakalářská práce se zabývá postavením a úlohou starosty obce z hlediska českého právního řádu. Tato práce se skládá z teoretické části, která se věnuje historickému postavení starosty, postavením starosty v rámci obecního zřízení, odpovědnostmi starosty z výkonu své funkce a povinnostmi starosty v rámci obecního úřadu.

Praktická část se zabývá samotným postavením starosty obce z pohledu jednotlivých starostů obcí mikroregionu, jejich názoru na přímou volbu starosty, způsobu získávání právních podkladů pro výkon jejich funkcí a praktických zkušeností se spokojeností případně nespokojeností občanů při vyřizování jejich požadavků. Dále se zabývá zjišťováním povědomí občanů obcí o pravomocích a odpovědnosti starosty obce a jejich názoru na přímou volbu starosty. Kvalitativní výzkum je proveden na základě osobních rozhovorů se starosty obcí sdružených v dobrovolném svazku obcí Mikroregionu Dobrohost a kvantitativní výzkum byl proveden na základě dotazníkového šetření.

Tato práce se zabývá také návrhy na zlepšení, které vycházejí z analýzy jednotlivých odpovědí starostů a z jejich následné komparace s názory občanů.

Klíčová slova: městský úřad, občané, odpovědnost, pravomoc, rada, samospráva, starosta, volby, zastupitelstvo, zákon

Position and role of the mayor of a municipality

Abstract

The bachelor thesis deals with the position and role of the mayor of a municipality in terms of the Czech legal system. This thesis consists of a theoretical part which deals with the historical position of the mayor, the position of the mayor within the municipal system, the responsibilities of the mayor in the performance of his duties and the duties of the mayor within the city authority.

The practical part deals with the actual position of the mayor of the municipality from the perspective of individual mayors of the municipalities of the microregion, their opinion on the direct election of the mayor, the method of obtaining legal bases for the performance of their functions and their practical experience with the satisfaction or dissatisfaction of citizens in the handling of their demands. It also deals with the awareness of the citizens of the municipalities about the powers and responsibilities of the mayor and their opinion on the direct election of the mayor. The qualitative research is based on personal interviews with the mayors of the municipalities associated in the voluntary association of municipalities of the Dobrohost microregion and the quantitative research was carried out on the basis of a questionnaire survey.

This thesis also deals with suggestions for improvement, which are based on the analysis of individual responses of mayors and their subsequent comparison with the opinions of citizens.

Keywords: city authority, citizens, responsibility, authority, board, local government, mayor, election, council, law

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 Funkce a postavení starosty obce z pohledu historického vývoje.....	14
3.1.1 Samospráva jako pojem	14
3.1.2 Rok 1848, vznik obecní samosprávy	14
3.1.3 Období po vzniku Československé republiky 1918 – 1938	15
3.1.4 Období Protektorátu Čechy a Morava	15
3.1.5 Obecní samospráva v období 1945 - 1990.....	15
3.1.6 Vývoj obecní samosprávy po roce 1990.....	16
3.2 Postavení starosty v rámci obecního zřízení	17
3.2.1 Starosta obce	17
3.2.2 Zastupitelstvo obce	18
3.2.3 Rada obce.....	21
3.2.4 Výbory, komise a zvláštní orgány obce.....	23
3.2.5 Obecní úřad.....	24
3.3 Odpovědnost starosty	24
3.3.1 Odpovědnost z výkonu funkce	25
3.3.2 Trestněprávní odpovědnost.....	25
3.3.3 Občanskoprávní odpovědnost.....	27
3.3.4 Pracovněprávní odpovědnost.....	28
3.3.5 Politická odpovědnost.....	28
3.3.6 Administrativněsprávní odpovědnost	29
3.4 Odměňování starosty	29
4. Vlastní práce.....	31
4.1 Osobní rozhovory se starosty obcí	31
4.1.1 Charakteristika starostů.....	32
4.2 Dotazníkové šetření mezi občany	44
5. Výsledky a diskuse	51
6. Závěr.....	57
7. Seznam použitých zdrojů	59
7.1 Bibliografie	59
7.2 Elektronické zdroje	60

7.3	Zákony.....	60
8.	Přílohy.....	61

Seznam grafů

Graf 1 - Pohlaví obyvatel	44
Graf 2 - Věk obyvatel	45
Graf 3 - Vzdělání obyvatel.....	46
Graf 4 - Počet obyvatel obce.....	46
Graf 5 - Volba starosty obce	47
Graf 6 - Přímá volba starosty obce	48
Graf 7 - Zkušenost se starostou.....	49
Graf 8 - Odpovědnost starosty	50

Seznam tabulek

Tabulka 1 - Stručná charakteristika starostů a obcí	34
Tabulka 2 - Rozdělení nákladů na právního zástupce	52

Seznam použitých zkratk

Sb. – sbírky

Č. – číslo

Tzv – takzvaně

ČR – Česká republika

§ - paragraf

Odst. – odstavec

Apod. – a podobně

1. Úvod

Bakalářská práce je zpracována na téma „*Postavení a úloha starosty obce*“. V České republice stojí v čele každé obce starosta, v případě statutárních měst primátor. Mnoho občanů svých obcí však neví, jaké má starosta v rámci obecního zřízení pravomoci, případně jaký má podíl na rozhodovacích procesech. Naopak, v určitých případech se lze setkat s neznalostí svých povinností a pravomocí u samotných starostů zejména v malých obcích, kde je starosta zpravidla neuvolněný.

Mnohdy tak dochází k situacím, kdy občané přijdou za svým starostou v domnění, že právě on má v obci rozhodující slovo nebo jim může s jejich problémem pomoci, ale v praxi to takto není. Následně jsou občané rozčarováni, velice často dávají svůj neúspěch starostovi za vinu a myslí si, že jim nemůže vyhovět z vlastní neschopnosti, lenosti nebo nesympatie k žadatelům.

Naopak, v mnoha případech díky nižší znalosti svých vlastních pravomocí starostové slíbí, případně navrhnou řešení problému, které následně nemůže být díky vyžadovanému schvalovacímu procesu, případně překročení vlastní kompetence realizováno. Tento postup vyústí ve zpravidla jak v nespokojenost samotného občana, který opět dává vinu za negativní výsledek starostovi, tak i ve zklamání samotného starosty, který mnohdy tento neúspěch přikládá sobě samému. V případě těchto se takto často opakujících dílčích neúspěchů hrozí starostům následek v podobě dlouhodobé frustrace, psychického vyčerpání, případně riskují syndrom vyhoření, který se následně může projevit na dalším směřování růstu obce, kdy se její rozvoj zpomalí, případně v některých případech zcela zastaví.

Starosta je veřejně činnou osobou, která je díky různým kulturním akcím v nejužším styku se samotnými občany. Ti pak následně nevyužívají předepsaného styku se samotným obecním úřadem, ale řeší různé záležitosti přímo se starostou, který je zpravidla neodmítne. Sám by si měl být ale vědom, do jaké míry spadá jeho kompetence o různých záležitostech rozhodovat, případně kam a na koho se v případě neznalosti obrátit. Pro starostu je velice důležité být v těchto případech zdrženlivější a nepřijímat nepodložená rozhodnutí. Naopak žadatel by v těchto případech neměl přenechávat veškerou odpovědnost na starostovi, ale je velice žádoucí, aby byli i samotní občané poučeni alespoň o základních rozhodovacích procesech týkajících se vztahu mezi občanem a obcí.

2. Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Cílem teoretické části této práce je vypracovat podrobný a ucelený přehled o postavení a úloze starosty obce v České republice a jeho odpovědnosti k jednotlivým orgánům v obci z hlediska platné právní úpravy (Ústavy České republiky, zákona o obcích a jiných). Zároveň je cílem této práce formulovat odpovědnost starosty vzhledem k výkonu jeho funkce.

Cílem praktické části práce je aplikace teoretických poznatků v praktické činnosti starostů šesti obcí Mikroregionu Dobrohost.

V praktické části této bakalářské práce budou zkoumány především následující výzkumné otázky:

- Mají starostové dostatečné povědomí o jejich pravomocích a odpovědnosti ve vztahu k výkonu jejich funkce?
- Přispěla by přímá volba starosty ke změně jejich postavení, případně posílení pravomocí?
- Jaký je pohled veřejnosti na postavení starosty v obci z hlediska jeho pravomoci a odpovědnosti?

2.2 Metodika

Nejdříve budou pro tuto bakalářskou práci vytvořena teoretická východiska zpracovaná na základě prostudování zdrojů, které souvisí s její problematikou. Jedná se především o zákony s komentářem (zákon o obcích, zákon o volbách do zastupitelstev, trestní zákoník, občanský zákoník apod.), dostupné v knižní podobě a další odbornou literaturu související s problematikou komunální politiky. Tyto zdroje budou doplněny o judikáty soudu, které řeší aktuální případy z praxe a dalšími odbornými články dostupnými na webových stránkách. Základním zdrojem bude zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Po sumarizaci výše uvedených zdrojů budou získané informace nejdříve rozříděny podle klíčových znaků, aby mohly být zkoumány vazby mezi jednotlivými skupinami z hlediska jejich základního třídění.

Úvod práce bude první část, v další části budou stanoveny výše uvedené cíle a metody, které budou využity k jejich dosažení. Následující část budou tvořit teoretická východiska, která popisují role starostů z hlediska jejich funkce v rámci územní samosprávy jak

v historických souvislostech, tak ze současně platné legislativy. Části jednotlivých kapitol se budou zabývat jak historií územní samosprávy, právním postavením starosty obce, způsobem volby starosty, tak i odpovědností starostů ve výkonu své funkce v politickém, občanskoprávním i trestním kontextu.

Na základě zvoleného cíle výzkumu bude vlastní práce zaměřena na objektivní hodnocení hlavních témat uvedených v cíli práce. Při výzkumu bude použita kombinace kvantitativních a kvalitativních výzkumných metod. Za účelem získání relevantních informací bude z kvalitativních metod použito dotazníkového šetření cíleného na občany obcí mikroregionu a dále jako kvalitativní metoda bude použita technika osobního rozhovoru.

Osobní rozhovory budou vedeny se šesti starosty obcí Mikroregionu Dobrohost, kterým budou v předstihu zaslány e-mailem otázky, na jejichž základě bude rozhovor veden. Otázky budou formulovány v oblastech jejich pravomocí, odpovědnosti, osobních zkušeností ve výkonu funkce starostů, možnosti případné legislativní změny a jejich názoru na možnou přímou volbu starosty. Současně budou výzkumem získaná data roztríděna a sumarizována jak z pohledu vzdělání, věku, počtu let ve funkci starosty, tak i základních dat o obcích samotných – počtu obyvatel, typu obecního úřadu, druhu volených orgánů obce, počtu zastupitelů apod. Zjištěné údaje budou uvedeny v přehledné tabulce.

Zvolený výzkumný postup formou dotazníkového šetření bude vypracován na základě výsledků ankety, která bude distribuována občanům obcí Mikroregionu Dobrohost. Anketní otázky budou vytvořeny pomocí aplikace Google Forms budou dostupné na internetových stránkách obcí, zároveň budou rozeslány vybraným respondentům e-mailem. Pro sběr dat bude rovněž využit elektronický kiosk ve městě Poběžovice, který je díky vestavěné elektronické úřední desce přístupný široké veřejnosti 24 hodin denně. Dotazníkové šetření bude anonymní, avšak v rámci identifikace respondentů bude zjišťován věk, pohlaví a vzdělání respondenta, případně zda je respondent obyvatelem vybraných obcí mikroregionu. Hlavní otázky se budou následně dotýkat základního povědomí o pravomocech a odpovědnosti starostů, osobních zkušeností s vedením obcí a požadavku přímé volby starosty. Data získaná v rámci dotazníkového šetření budou za účelem maximální přehlednosti graficky zpracována do podoby grafů.

Výsledky a data získané v rámci kvalitativních a kvantitativních šetření budou následně zpracovány v části práce výsledky a diskuse. V závěru této práce budou navržena opatření, k eliminaci některých zjištěných nedostatků.

3. Teoretická východiska

3.1 Funkce a postavení starosty obce z pohledu historického vývoje

3.1.1 Samospráva jako pojem

Veřejná správa je souhrn veškeré správy, která je v rámci státu vykonávána. Správa jejíž část vykovává samotný stát pomocí vlastních institucí se nazývá státní správa. Výkon veřejné správy, která není vykonávána státem, ale prostřednictvím jiných veřejnoprávních subjektů se nazývá samospráva. Tyto veřejnoprávní subjekty jsou pak nazývány veřejnoprávní korporace. Veřejnoprávní korporace tak plní zákonem svěřené záležitosti, a to v zájmu svých občanů. „*Znaky samosprávných subjektů jsou samostatnost, rovnoprávnost se subjekty stejného řádu, existence skupinového zájmu, který samospráva reprezentuje, demokratická tvorba samosprávných orgánů zdola, vlastní ekonomická základna a vázanost právním řádem státu*“.¹ Samospráva je členěna na územní, zájmovou a profesní.

3.1.2 Rok 1848, vznik obecní samosprávy

Přibližně od 13. století do roku 1848 byla uplatňována takzvaná vrchnostenská správa, kdy funkčnost základních institucí jednotlivých území státu zajišťovala šlechta, která byla zároveň vlastníkem půdy. Vrchnostenská správa zahrnovala složku správní, soudní a policejní. V přenesené působnosti plnila i některé základní funkce státu, jako například mobilizace vojska apod.²

V roce 1848, bylo zrušeno poddanství, zanikla vrchnostenská správa. Nově vzniklé samosprávné území bylo členěno na obce místní, okresní a krajské.³ Obecní výbor byl orgán kolegiálního charakteru, který nedisponoval mocí výkonnou a členové vykonávali svoji funkci zcela zdarma, kromě náhrady nezbytných výdajů. Odměna mohla být přiznána pouze představenému obce.⁴ Ze středu obecního výboru se volilo obecní představenstvo, které mělo ve svém čele představeného (starostu) a starší (radní) obce.⁵

¹ ČMEJREK, Moderní společnost a problémy politiky, str. 49

² Archiv hlavního města Prahy. *Vrchnostenská správa*. 2021. Dostupné také z: <http://www.ahmp.cz/index.html?mid=143>

³ SCHELLE, Dějiny české veřejné správy, str. 68

⁴ KOUDELKA, Samospráva, str. 35

⁵ SCHELLE, Vývoj české veřejné správy, str. 39

3.1.3 Období po vzniku Československé republiky 1918 – 1938

Dne 28. října 1918 byla vyhlášena Československá republika. V roce 1919 byl uveden v účinnost zákon č. 76/1919 Sb., který upravoval do té doby platné obecní ustanovení. „*Novela rozeznává čtyři druhy orgánů: obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu (jeho náměstků) a komise. Obecní zastupitelstvo nastupovalo na místo obecního výboru a obecní rada na místo obecního představenstva*“.⁶ Občané ve volbách volili na základě rovného volebního práva členy zastupitelstva obce, kteří následně volili obecní radu, ve které měl zastoupení samotný starosta, jeho náměstek či náměstkyně a ostatní členové rady.

3.1.4 Období Protektorátu Čechy a Morava

Po vzniku Protektorátu Čechy a Morava dne 15. března 1939 dochází k postupnému odbourávání pravidel demokratického života. Byly omezovány pravomoci obecní samosprávy, až v konečné fázi období protektorátu byla završena její úplná destrukce. Vládním nařízením č. 51/1944 Sb. byli ve všech obcích nad 15 000 obyvatel, ve výjimečných případech v obcích nad 3 000 obyvatel, jmenováni úředničtí vedoucí obce, kteří plně nahradili dosavadní starosty.⁷

3.1.5 Obecní samospráva v období 1945 - 1990

Po druhé světové válce postupně docházelo k přechodu od prvorepublikového modelu veřejné správy k systému, který respektoval úlohu jedné vládnoucí strany. Na základě tzv. Ústavy 9. května z roku 1948 se veřejná správa rozdělila na kraje, okresy a obce v čele s národními výbory. V roce 1949 vzniklo dle zákona č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení 19 krajů a 270 okresů. Legislativně byly národní výbory upraveny v roce 1953, kdy se stávají voleným orgánem. V roce 1954 se uskutečnily první volby do zastupitelstev. Jediným, přímo voleným orgánem národních výborů se nazývalo plénum. Do pléna se volilo v jednomandátových obvodech a kandidát byl navržen Národní frontou. Kandidatura více osob byla ze zákona možná, v praxi se však k této možnosti nevyužívalo.⁸

Základní problémy v oblasti fungování veřejné správy lze vymezit v několika okruzích. Národní výbory se staly rozhodujícím článkem organizace veřejné správy, jejich činnost však byla poznamenána politickým systémem té doby a také problémy způsobené

⁶ SCHELLE, Dějiny české veřejné správy, str. 52

⁷ MATULA, Proměny funkce veřejné správy, str. 68

⁸ BALÍK, Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky, str. 34

personálním obsazením správního aparátu. Sjednocení funkce výkonu státní správy a samosprávné funkce v jednom orgánu bez jakéhokoliv rozlišení těchto dvou činností, se promítalo nejen do kompetenčních vztahů, ale fakticky znamenalo zánik samosprávy. Dále to byly problémy způsobené charakterem „centralismu“ v oblasti hospodářského plánování a „regionální“ odpovědnosti územních orgánů veřejné správy za komplexní rozvoj územních celků.⁹

V roce 1982 jsou zavedeny tzv. střediskové obce s cílem zajistit lepší dostupnost služeb a zefektivnit řízení ekonomických a sociálních procesů v obcích. Důsledkem bylo zhoršení dostupnosti veřejné správy pro občany, a dokonce zánik určitého počtu obcí.

3.1.6 Vývoj obecní samosprávy po roce 1990

V roce 1990 došlo k zásadní proměně systému územní veřejné správy. Jednokolejný systém veřejné správy byl odstraněn ústavním zákonem č.294/1990 Sb., který znamenal návrat k někdejší dvojkolejnosti. Základem místní samosprávy a místní státní správy se stala obec. Prostřednictvím tohoto zákona bylo zkráceno funkční období posledních místních národních výborů, které měly původně končit až v roce 1991. Změny na obecní úrovni vešly v platnost ke dni voleb do obecních zastupitelstev 24. listopadu 1990. Tím se otevřela zcela nová etapa vývoje českého komunálního systému, která však v mnohém navazovala na předchozí tradice prvorepublikového uspořádání a také tradice obecního zřízení z roku 1862.¹⁰

V průběhu roku 1990 docházelo k rekonstrukci národních výborů. Noví funkcionáři byli většinou z hlediska řízení obcí a orientací v místní správě nezkušení, a tak byli původní funkcionáři často ve svých funkcích potvrzováni, neboť v očích veřejnosti je bez ohledu na svoji dřívější politickou příslušnost legitimovaly zásluhy o rozvoj obce.¹¹

V roce 1990 byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení a zákon č. 368/1990 Sb. o volbách do zastupitelstva. Volební období starosty bylo stanoveno na čtyři roky a byl odpovědný zastupitelstvu obce, které jako jediný orgán bylo zakotveno v Ústavě.

⁹ BOHÁČKOVÁ, Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945, str. 26

¹⁰ BALÍK, Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky, str. 56

¹¹ BERNARD, Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj, str. 48

3.2 Postavení starosty v rámci obecního zřízení

V roce 2000 došlo k přijetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který nahradil zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení. Tento zákon přivedl systém obecního zřízení do dnešní podoby.

Starosta je volen z řad zvolených členů zastupitelstva obce a je mu za výkon své funkce přímo odpovědný. Statutárním orgánem obce je zastupitelstvo obce, ale starosta zastupuje ve svém jednání obec navenek.¹²

3.2.1 Starosta obce

Starostu volí do výkonu jeho funkce zastupitelstvo obce z řad svých členů. Je nezbytné, aby starosta obce měl státní občanství České republiky. V rámci hlasování, které může mít veřejnou i tajnou formu, musí kandidát získat nadpoloviční většinu hlasů všech členů zastupitelstva. V průběhu ustavujícího zasedání zastupitelstva je dále volen místostarosta, případně další orgány obce. Dosavadní starosta setrvává ve své funkci až do zvolení nového starosty v rámci ustavujícího zasedání zastupitelstva obce, avšak jeho pravomoci jsou vymezeny dle § 107 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích v následujícím rozsahu:

- zabezpečení výkonu přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- 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, jmenuje a odvolává vedoucí odborů, stanovuje jim plat, pokud není zřízena rada obce,
- odpovídá za informování veřejnosti obce,
- přijímá prohlášení o uzavření manželství.

„Starosta zastupuje obec navenek, což znamená, že jeho postavení lze do určité míry přirovnat k postavení statutárního orgánu právnické osoby. Ovšem ze samostatného faktu, že starosta zastupuje obec navenek, v žádném případě nevyplývá jeho pravomoc samostatně

¹² KOUDELKA, Samospráva, str. 52

rozhodovat o záležitostech patřících do samosprávy obce. O většině otázek, jak již bylo uvedeno výše, rozhodují kolektivní orgány, tedy zastupitelstvo a rada (kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta).¹³

Právní úkony, které vyžadují schválení některého z orgánů obce (rada, zastupitelstvo), nemůže starosta vykonat bez tohoto předchozího schválení. Pokud tak učiní, je takové právní jednání od samého počátku neplatné. Z tohoto ustanovení vyplývá, že rozhodnutí starosty nemůže nahradit rozhodnutí rady, případně zastupitelstva. Na jednu stranu je tak obec chráněna proti uzavření nevýhodných smluv, které by starosta uzavřel bez vědomí kompetentních orgánů obce, na stranu druhou je tak chráněn i starosta, kdy je nevýhodná smlouva uzavřena sice po řádném schválení např. zastupitelstvem obce, ale odpovědnost starosty v tomto případě dosahuje výše odpovědnosti řadového člena zastupitelstva obce. Starosta společně s místostarostou, případně jiným radním, podepisuje přijaté právní předpisy obce, usnesení zastupitelstva a rady obce.

Starosta zpravidla také řídí zasedání rady a zastupitelstva obce. *„Tato kompetence je pro starostu jedna z nejsilnějších, má možnost určovat agendu, o níž se bude jednat, stanovovat pořadí jednotlivých bodů.“¹⁴*

Starosta ani místostarosta nemají vůči přijatému usnesení zastupitelstva, nebo rady právo veta. Usnesení zastupitelstva, případně rady nabývá platnosti okamžikem, kdy je schváleno nadpoloviční většinou všech členů schvalujícího orgánu obce. Starostovi je dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích stanovena pravomoc pozastavit výkon usnesení rady obce, pokud není přesvědčen o jeho správnosti. Celá záležitost je předložena k projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva, které přijaté usnesení přezkoumá a může ho v případě jeho nesprávnosti zrušit. Tento postup však nelze použít pro usnesení rady obce, kterým bylo schváleno nařízení.¹⁵

3.2.2 Zastupitelstvo obce

Počet zastupitelů je stanoven na základě usnesení zastupitelstva obce nejdéle 85 dnů před konáním voleb do zastupitelstev obcí. Výchozím prvkem pro stanovení počtu zastupitelů je počet obyvatel dané obce a velikost spravovaného územního obvodu. U nejmenších obcí je minimální počet zastupitelů 5, u největších obcí může dosáhnout počtu

¹³ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 18

¹⁴ BALÍK, Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky, str. 92

¹⁵ MATRASOVÁ, Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, str. 146

55 členů zastupitelstva. Zastupitelé jsou z pohledu náročnosti vykonávané funkce neuvolnění, nebo uvolnění ze svého dosavadního zaměstnání. V nejmenších obcích vykonávají funkci starosty a místostarosty zpravidla neuvolnění členové zastupitelstva. U větších obcí jsou starostové uvolnění, s další rostoucí velikostí obce je většinou i uvolněná funkce místostarosty, nebo případně více místostarostů a radních.

Kandidáti do zastupitelstva obce mohou být občané starší 18 let, kteří mají trvalé bydliště v obci, do jejíž zastupitelstva kandidují. Jako člen zastupitelstva obce nemůže být zvolen člen, který je zaměstnancem obecního úřadu, který vykonává přenesenou působnost státu. Ostatní zaměstnanci obce vykonávat funkci zastupitele mohou, viz. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 21. 9. 2011 – „*Funkce člena zastupitelstva obce není ve smyslu § 5 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, neslučitelná s funkcí vykonávanou členem zastupitelstva obce jako zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, kde nevykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti obce, ve které je zastupitelem.*“¹⁶

Zasedání zastupitelstva svolává starosta minimálně jedenkrát za 3 měsíce, nebo dle potřeby častěji. Je povinen, pokud o to požádá minimálně třetina zastupitelů, nebo hejtmán kraje, svolat toto zasedání bez zbytečného odkladu, nejdéle však do 21 dnů od doručení žádosti obecnímu úřadu.

Zasedání zastupitelstva je řízeno dle schváleného jednacího řádu, který upravuje průběh zasedání, rozsah délky jednotlivých v diskusích, požadavek na poskytnutí podkladů pro jednotlivé body zasedání v určitém časovém horizontu před zasedáním. Zasedání zastupitelstva je veřejné, občané dané obce mají právo se k jednotlivým bodům vyjádřit. Ze zasedání zastupitelstva obce je pořizován zápis, který je podepsán starostou, místostarostou a určenými ověřovateli zápisu. Do vyhotoveného zápisu ze zasedání zastupitelstva mohou nahlédnout občané obce kteří dosáhli věku 18 let, případně občané, kteří jsou cizími státními příslušníky, ale jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu.¹⁷

Každý člen zastupitelstva je oprávněn předkládat návrhy k projednání v rámci rady obce, samotným zastupitelům, výborům, vznášet dotazy na vedoucí příspěvkových organizací zřizovaných obcí. Dále mohou žádat zaměstnance obce o informace ve věcech, které přímo souvisejí s výkonem jejich funkce. Zastupitel má ve výše uvedeném případě právo na poskytnutí informace ve lhůtě 30 dnů.

¹⁶ Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 21. 9. 2011, 57 A 71/2011-14

¹⁷ MATRASOVÁ, Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, str. 130

Každý zastupitel je zároveň veřejným činitelem. Účast na zasedání zastupitelstva obce je povinná. Zastupitel by měl hájit dobré jméno obce, její zájmy a současně také zájmy jejích občanů. S majetkem obce vždy musí nakládat s péčí řádného hospodáře.

Zastupitelstvu obce je dle zákona vyhrazeno rozhodovat o nejdůležitějších záležitostech spadajících do samostatné působnosti obce. Jedná se o především:

- schvalování programu rozvoje obce,
- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu,
- zřizování trvalých i dočasných peněžních fondů obce,
- zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek obce, zakládání a rušení právnických osob,
- vydávání obecně závazných vyhlášek,
- určování počtu členů rady obce,
- volba a odvolávání starosty, místostarosty a dalších členů rady obce,
- určování funkcí, pro které budou členové zastupitelstva uvolněni,
- zřizování a rušení výborů, volba a odvolávání jejich předsedů a členů,
- zřizování a rušení obecní policie,
- stanovení výše odměn neuvolněným členům zastupitelstva,
- rozhodování o vyhlášení místního referenda,
- rozhodování o spolupráci s jinými obcemi a o formě této spolupráce.

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve své vyhrazené pravomoci o majetkových a zásadních finančních záležitostech obce:

- nabývání, prodej a převod nemovitých věcí včetně vydání nemovitosti podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,
- poskytování věcných darů v hodnotě nad 20 000 Kč a peněžitých darů ve výši nad 20 000,- Kč fyzické nebo právnické osobě v jednom kalendářním roce,
- poskytování dotací nad 50 000 Kč v jednotlivých případech v zákoně vyjmenovaným způsobem za stanoveným účelem,
- uzavření smlouvy o společnosti a poskytování majetkových hodnot podle smlouvy o společnosti, jejíž je obec společníkem,
- rozhodování o peněžitých i nepeněžitých vkladech do právnických osob,

- uzavření smlouvy o přijetí a poskytnutí úvěru nebo zápůjčky, o poskytnutí dotace, o převzetí dluhu, o převzetí ručitelského závazku, o přistoupení k závazku a smlouvy o společnosti,
- zastavení nemovitých věcí
- vydání komunálních dluhopisů.

Zastupitelstvo obce má pravomoc vyhradit si svým usnesením vedle pravomocí vyhrazených zákonem i rozhodování o dalších záležitostech v samostatné působnosti obce, s výjimkou těch, které zákon výslovně vyhrazuje radě obce.¹⁸

Aby bylo usnesení zastupitelstva přijato jako platné, je nezbytné, aby s návrhem usnesení vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce. Z výše uvedeného vyplývá, že pro přijetí usnesení nestačí nadpoloviční většina zastupitelů přítomných na zasedání. Stejně tak je nutné vyjádřit souhlas nadpoloviční většinou všech zastupitelů s usnesením opačného významu, než bylo navrženo.

3.2.3 Rada obce

*Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. Tvoří ji starosta, místostarosta (nebo místostarostové) a další radní, kteří jsou voleni zastupitelstvem obce. Počet členů rady je lichý, nejmenší počet je 5, nejvíce 11, přičemž nesmí přesahovat třetinu počtu členů zastupitelstva.*¹⁹

Pokud není v obci rada volena, vykonává její pravomoci starosta, avšak v omezeném rozsahu. V tomto případě není v pravomoci starosty schvalování nařízení obce, rozhodování ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti, rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizování a zrušování odborů a oddělení obecního úřadu, stanovení počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu a organizačních složkách obce a přezkoumání opatření obecního úřadu v samostatné působnosti. Tyto vyjmenované pravomoci vykonává zastupitelstvo obce.²⁰

Rada obce připravuje návrhy pro zasedání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jeho usnesení. Schůze rady obce se řídí podle jednacího řádu, který je schválen radou obce a kde jsou stanoveny náležitosti průběhu jednání. Rada obce je usnášeníschopná, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech členů. Stejně jako v případě zastupitelstva obce, i u

¹⁸ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 15

¹⁹ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 17

²⁰ MATRASOVÁ, Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, str. 139

rady může být přijato usnesení v případě, že nadpoloviční většina všech členů vyjádří s návrhem usnesení souhlas.

Minimální četnost schůzí rady obce není legislativně stanovena. Jelikož je činnost rady spíše operativního charakteru, rada obce zasedá dle potřeby. Schůze rady obce je neveřejné, jiné osoby, než členové rady musí být na jednání radou obce přizvány. Toto ustanovení se týká i členů zastupitelstva obce a zaměstnanců obecního úřadu.

Ze schůze rady obce je pořizován zápis, který může být poskytnut k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Občané obce mohou nahlížet pouze do usnesení rady obce.

Radě obce vyhrazuje zákon v samostatné působnosti zejména následující povinnosti a pravomoci:

- zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,
- plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce,
- rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,
- vydávat nařízení obce,
- zřizovat a rušit podle potřeby komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,
- kontrolovat, jak své úkoly plní obecní úřad a komise v samostatné působnosti obce,
- stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,
- ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce, tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela, nebo z části,
- přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,
- stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,
- schvalovat organizační řád úřadu.

Rada obce rozhoduje také o ostatních záležitostech samostatné působnosti, které nejsou vyhrazeny zastupitelstvu, nebo si je zastupitelstvo nevyhradí. V tomto případě se

jedná o tzv. zbytkovou působnost rady obce. Rada obce je oprávněna tyto záležitosti, které nejsou vyjmenovány, svěřit zcela nebo z části starostovi, případně obecnímu úřadu.²¹

3.2.4 Výbory, komise a zvláštní orgány obce

Výbory zastupitelstva obce jsou kontrolními, poradními a iniciativní orgány v samostatné působnosti obce. Ze zákona je povinné zřízení finančního a kontrolního výboru (případně výboru pro národnostní menšiny, pokud na území obce žije alespoň 10% občanů jiné národnosti a je o jeho zřízení požádáno), zřízení dalších výborů je zcela na uvážení zastupitelstva obce.

*Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce, případně plní další úkoly, kterými ho pověří zastupitelstvo.*²²

*Kontrolní výbor kontroluje, jak se plní usnesení zastupitelstva a rady obce (pokud je zřízena), kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další úkoly, jimiž ho zastupitelstvo pověří.*²³

Finanční a kontrolní výbor má nejméně tři členy a členem nesmí být starosta, tajemník úřadu, případně osoba nakládající s finančním majetkem obce. Předsedou finančního i kontrolního výboru musí být vždy člen zastupitelstva obce. Ostatní členové výborů mohou být fyzické osoby z řad veřejnosti a nemusí mít trvalé bydliště v obci.

Zvláštním případem je zřizování osadních výborů, které reagují na odlišné podmínky jednotlivých místních částí obce. Členové osadních výborů mohou být pouze občané, kteří jsou přihlášení k trvalému pobytu v dané části obce. Není legislativně vyžadováno, aby byl předsedou osadního výboru člen zastupitelstva.

Dle § 118 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo obce. Ze své činnosti jsou výbory odpovědní opět pouze zastupitelstvu obce. Výbory nemají pravomoc ukládat úkoly ostatním orgánům obce.

Rada obce může zřizovat jako své poradní a iniciativní orgány komise. Na rozdíl od výborů zastupitelstva mohou být komise rady obce i výkonnými orgány, jestliže jim byl svěřen výkon přenesené působnosti dle § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. V tomto případě je vyžadováno, aby předseda komise prokázal odbornou způsobilost pro svěřený úsek přenesené působnosti.²⁴

²¹ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 18

²² JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 17

²³ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 17

²⁴ MATRASOVÁ, Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem, str. 163

Mezi zvláštní orgány obce lze zařadit komise, které nezřizuje rada obce ale přímo starosta. Tyto komise vykonávají pouze přenesenou působnost. Do této kategorie patří komise pro projednávání přestupků, jejímž předsedou je osoba, která splňuje požadavky na oprávněnou úřední osobu dle § 111 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.²⁵ Jako další komise v rámci zvláštních orgánů obce lze uvést například povodňovou komisi, případně komisi pro sociálně-právní ochranu dětí.

3.2.5 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu (pokud je jeho funkce zřízena) a ostatními zaměstnanci obecního úřadu. V jeho čele stojí starosta obce. Na základě rozhodnutí rady obce lze zřídit jednotlivé odbory a oddělení, mezi které je rozdělena činnost obecního úřadu.²⁶

Obecní úřad v samostatné působnosti řeší podněty a plní úkoly, na kterých se usneslo zastupitelstvo obce, případně rada obce. Je k dispozici zřízeným výborům a komisím a podporuje je v jejich činnosti. Zejména však obecní úřad vykonává přenesenou působnost podle § 61 odst. 1 písm. a) s výjimkou věcí, které patří do působnosti jiného orgánu obce.²⁷

Funkce tajemníka obecního úřadu se ze zákona zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. V ostatních obcích se funkce tajemníka zřizuje na základě uvážení. Tajemníka jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu starosta obce. Starosta obce mu také stanovuje plat dle předpisů o platu zaměstnanců ve veřejné správě. Tajemník obecního úřadu je odpovědný přímo starostovi obce, jemuž je jako vedoucímu úřadu podřízen. Tajemník se také zúčastňuje schůzí rady a zasedání zastupitelstva obce, kde má hlas poradní. Také disponuje právem navrhovacím, může tedy těmto orgánům překládat návrhy k rozhodnutí (například jmenování nebo odvolání vedoucího odboru obecního úřadu).²⁸

3.3 Odpovědnost starosty

Starosta obce by měl být znalý své občanskoprávní a trestněprávní odpovědnosti. Vzhledem k širšímu záběru svého působení ve funkci je velice snadné opomenout náležitosti

²⁵ JECH, Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018, str. 19

²⁶ KOUDELKA, Samospráva, str. 56

²⁷ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 378

²⁸ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 379

svých povinností. Starosta z titulu člena zastupitelstva obce vykonává veřejnou funkci²⁹, což neznamená čistý pracovněprávní vztah. I při výkonu veřejné funkce jsou využívány určité náležitosti pracovněprávního vztahu, například poskytování pracovního volna, cestovních náhrad apod. Odpovědnost starosty jako veřejného funkcionáře nelze posuzovat pouze z pracovněprávních vztahů a odpovědnosti z výkonu funkce, ale i z hlediska odpovědnosti trestněprávní, občanskoprávní a v neposlední řadě odpovědnosti politické.

3.3.1 Odpovědnost z výkonu funkce

Starosta odpovídá za výkon své funkce zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo obce je statutárním orgánem, proto starosta nemá pravomoc samostatně rozhodovat o záležitostech náležících do samosprávy obce. Vzhledem k tomu, že o většině záležitostí rozhodují kolektivní orgány obce, tedy zastupitelstvo obce, případně rada obce (pokud je volena), může starosta právní úkony, které podléhají schválení výše uvedených orgánů realizovat až po jejich předchozím schválení. Pokud učiní jinak, jsou tyto úkony od samého počátku neplatné. Toto ustanovení se týká především podepisování smluv, dodatků, případně vyhlášek a nařízení.

3.3.2 Trestněprávní odpovědnost

V rámci zákona č. 40/2009, trestní zákoník je řešena odpovědnost úředních osob, která se dotýká i starosty obce. Trestní odpovědnost se vztahuje na starostu v případě, že byl trestní čin spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností. Trestné činy vztahující se k vykonávané funkci starosty, jsou uvedeny v § 329 – 334 zákona č. 40/2009, trestní zákoník. Jedná se o následující činy:

- Zneužití pravomoci úřední osoby

Jedná se o případ, kdy starosta vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím jinému právnímu předpisu, případně překročí svoji pravomoc, nebo nesplní povinnost vyplývající z jeho pravomoci v úmyslu způsobit jinému škodu, nebo opatřit své nebo jiné osobě neoprávněný prospěch. Výše uvedený paragraf dále rozlišuje závažnost takového jednání, kdy ve jmenovaných případech může být pachatel odsouzen odnětím svobody v trvání 1 až 5 let. Pokud svým jednáním způsobí sobě, nebo někomu jinému značný prospěch, značnou škodu, vážnou poruchu v činnosti orgánů státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, právnické nebo fyzické osoby, která

²⁹ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 364

je podnikatelem, případně pokud spáchá čin zneužívaje bezbrannosti, závislosti, tísně, rozumové slabosti nebo nezkušenosti jiného, může být na základě takového jednání potrestán odnětím svobody na 3 až 10 let. V závažných případech, kdy pachatel způsobí škodu, nebo prospěch velkého rozsahu, hrozí mu trest odnětí svobody v délce 5 až 12 let. Je důležité zmínit, že i příprava takového činu je trestná.³⁰

- Maření úkolu úřední osoby z nedbalosti

Jedná se o případ, pokud starosta obce při výkonu své pravomoci z nedbalosti zmaří, nebo podstatně stíží splnění důležitého úkolu. Pokud svým jednáním způsobí vážnou poruchu v činnosti orgánu státní správy, územní samosprávy, soudu nebo jiného orgánu veřejné moci, právnické nebo fyzické osoby, která je podnikatelem, způsobí-li takovým činem značnou škodu, nebo zajistí-li takovým činem jinému značný prospěch, hrozí mu trest odnětí svobody až na 3 roky, případně zákaz činnosti. Pokud způsobí výše uvedeným činem škodu velkého rozsahu, nebo zajistí-li takovým činem jinému prospěch velkého rozsahu, hrozí mu trest odnětí svobody na 1 až 5 let.³¹

- Přijetí úplatku

Pokud starosta obce sám, nebo prostřednictvím někoho jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe, nebo pro někoho jiného přijme, případně si nechá úplatek slíbit, může být potrestán trestem odnětí svobody až na 4 roky, případně zákazem činnosti. Pokud za výše uvedených okolností o úplatek žádá, bude potrestán odnětím svobody od 6 měsíců do 5 let. Zvýšený trest odnětí svobody od 3 do 10 let hrozí tomu, kdo spáchá čin uvedený výše v úmyslu opatřit sobě, nebo jinému značný prospěch. Jestliže se jedná o čin způsobit sobě, nebo jinému prospěch velkého rozsahu, případně spáchá-li takový čin jako úřední osoba, hrozí mu trest odnětí svobody v trvání 5 až 12 let.

- Podplácení

Opačným případem přijetí úplatku je podplácení, kdy je nabízen úplatek jinému, nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu, může být potrestán trestem odnětí svobody až na 2 roky, případně mu může být vyměřen peněžitý trest. Zvýšená sazba trestu odnětí svobody v trvání 1 až 6 let, propadnutím majetku nebo peněžitým trestem bude potrestána osoba, která spáchá výše uvedený čin za účelem opatření sobě, nebo někomu jinému značnou škodu, případně značný prospěch.³²

³⁰ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

³¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

³² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

- Nepřímé úplatkářství

O nepřímé úplatkářství se jedná v situaci, kdy osoba sama, nebo prostřednictvím jiné osoby žádá, nebo si dá slíbit úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby. Zde se jedná i o případ, pokud již tak bylo učiněno. Za takové jednání hrozí pachateli výše uvedeného činu trest odnětí svobody až na 3 roky. Osoba nabízející, nebo poskytující úplatek může být potrestána trestem odnětí svobody až na 2 roky.³³

Zákon č. 40/2009, trestní zákoník zmiňuje další trestné činy, které mohou být spáchány starostou obce. Jedná se například o krádež (§ 205), při přidělování dotací (§ 212), při zadávání veřejných zakázek (§ 256) a jiné.

V případě pravomocného odsouzení starosty, nebo jiného člena zastupitelstva obce k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, zaniká jeho mandát pro výkon funkce člena zastupitelstva a zároveň starostovi jeho funkce.³⁴

3.3.3 Občanskoprávní odpovědnost

Člen zastupitelstva obce, jakožto funkcionář ve výkonu veřejné funkce, neodpovídá za náhradu škody dle občanského zákoníku, nýbrž dle zákoníku práce.

Naopak, právní úprava náhrady škody způsobené při výkonu funkce starosty je řízena dle nového občanského zákoníku. Jelikož starosta nepobírá imunitu, je odpovědný za škodu, kterou způsobil obci svým jednáním nebo opomenutím jako každý jiný občan a nelze ho odpovědnosti zprostit. Ve věci náhrady škody uvádí § 2894 zákona č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník následující:

(1) Povinnost nahradit jinému újmu zahrnuje vždy povinnost k náhradě újmy na jmění (škody).

(2) Nebyla-li povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu výslovně ujednána, postihuje škůdce, jen stanoví-li to zvlášť zákon. V takových případech se povinnost nahradit nemajetkovou újmu poskytnutím zadosti učinění posoudí obdobně podle ustanovení o povinnosti nahradit škodu.³⁵

³³ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2009-40>

³⁴ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 365

³⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník. Dostupný online: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-89>

3.3.4 Pracovněprávní odpovědnost

Dle ustanovení § 103 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích odpovídá starosta za výkon své funkce zastupitelstvu obce. Vykonává svoji funkci na základě zvolení do zastupitelstva obce a následného zvolení do funkce starosty. Starosta obce tedy není v pracovněprávním poměru vůči obci. V rámci zákoníku práce lze využít pouze ta ustanovení, ve kterých je výslovně uvedeno, že se týkají výkonu veřejné funkce člena územně samosprávného celku.³⁶

V případě způsobení škody obci starostou, ale i radními a zastupiteli v souvislosti výkonem své funkce, se řídí tato náhrada škody dle § 250 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Volený funkcionář, pokud škodu neodčiní uvedením v předešlý stav, musí tuto škodu nahradit v penězích. Výše uvedené náhrady však nesmí přesáhnout částku rovnající se 4,5násobku průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým škodu způsobil. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, po zneužití návykových látek, nebo v opilosti.³⁷ V praxi tak zastupitel může nahradit škodu v maximální výši 4,5násobku jeho odměny. Příčinná souvislost mezi zaviněným protiprávním jednáním a vznikem škody však musí být bezpečně prokázána.

S výkonem funkce starosty obce se nepojí například ani kategorie pracovní doba, jak je uvedena v rámci zákoníku práce. Starosta tak nemá jasně stanovenou pracovní dobu (například pětidenní pracovní týden), nevztahují se na něj ani úřední hodiny obecního úřadu. Předpokládá se, že starosta vykonává svoji funkci nepřetržitě od okamžiku zvolení do doby, kdy výkon své funkce ukončí. I tak ale má starosta obce nárok na odpočinek a soukromé volno. Záleží na starostovi, jak si své funkční povinnosti z časového hlediska zorganizuje.³⁸

3.3.5 Politická odpovědnost

Bohužel politická odpovědnost není přesně legislativně definována. Lze ji chápat tak, že se jedná o odpovědnost starosty obce jakožto zastupitele k občanům. V užším pojetí lze tuto odpovědnost pojmut ve smyslu dodržování zákonů, nařízení a předpisů, nebo v pojetí širším kromě výše uvedeného dbá na dodržování dobré morálky a etiky, která náleží výkonu jeho funkce.

³⁶ URBÁNKOVÁ, METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ 5.2, Odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce, str. 12

³⁷ HLOUŠKOVÁ, Zákoník práce, prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem, str. 403

³⁸ HOROVÁ, METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ 5.3, Odměňování a ostatní související nároky a peněžitá plnění členů zastupitelstva obce, str. 13

3.3.6 Administrativněsprávní odpovědnost

Vzhledem ke skutečnosti, že starosta stojí v čele obecního úřadu, odpovídá v konečném důsledku i za výkon pracovních činností ostatních zaměstnanců obce. Jedná se například o případy, kdy obec dostane pokutu za jednání úředníka, či jiného zaměstnance úřadu z důvodu jejich pochybení při nedodržení správních lhůt, chybách v inventarizaci majetku obce, nedodržení splatností faktur, chybného uveřejnění smluv či pochybení při plnění ostatních závazků obce.

3.4 Odměňování starosty

Starosta obce může vykonávat svoji funkci jako uvolněný, či neuvolněný člen zastupitelstva obce. Vzhledem k podstatné odlišnosti rozsahu a časové náročnosti vykonávané funkce se liší i právní nároky uvolněných a neuvolněných členů zastupitelstva.

Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce může zastupitelstvo dle § 72 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích stanovit za výkon funkce odměnu, jejíž maximální výše je stanovena právním předpisem a je vyplácena z rozpočtových prostředků obce.³⁹

Uvolněnému členovi zastupitelstva je poskytnuta odměna, která je nároková ze zákona a obec ji musí uvolněnému členovi zastupitelstva poskytovat ve výši stanovené legislativním předpisem (prováděcím nařízením vlády), která je přímo závislá na velikosti dané obce. *Odměna se uvolněnému členovi zastupitelstva obce poskytuje ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce, za kterou odměna náleží.*⁴⁰ Stejně tak dle § 78 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích náleží uvolněnému členovi zastupitelstva obce po zániku mandátu, případně odvolání nebo vzdání se funkce odchodné, jehož výše závisí na celých, po sobě ukončených letech výkonu funkce. Vzhledem ke omezené výši započítatelných let může výše odchodného činit maximálně čtyřnásobek měsíční odměny (jedna měsíční odměna + maximálně tři měsíční odměny dle ukončených let).

Za splnění mimořádných, nebo zvláště významných úkolů lze starostovi obce poskytnout mimořádnou odměnu, která nesmí přesáhnout v případě uvolněného člena zastupitelstva dvojnásobek nejvyšší odměny, která mu byla v daném roce poskytnuta. V případě neuvolněného člena zastupitelstva může odměna dosáhnout dvojnásobku

³⁹ HOROVÁ, METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ 5.3, Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce, str. 9

⁴⁰ HOROVÁ, METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ 5.3, Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce, str. 10

maximální výše odměny, kterou za výkon funkce stanoví zákon a prováděcí právní předpis. Existuje zde však procesní podmínka, kdy mimořádná odměna musí být projednána v rámci zasedání zastupitelstva obce a bod projednání musí být zveřejněn již při jeho svolání na úřední desce obecního úřadu.⁴¹

Z rozpočtu obce nebo z peněžního fondu lze poskytnout členovi zastupitelstva další příspěvky, které většinou čerpají zaměstnanci obecního úřadu. Jedná se například o příspěvek na stravování, příspěvek na podporu vzdělávání, příspěvek na úhradu zvýšených nákladů na úpravu zevnějšku, příspěvek na penzijní připojištění a jiné. Tato plnění však nejsou nároková a jejich poskytnutí, včetně výše je v působnosti zastupitelstva obce.⁴²

⁴¹ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 311

⁴² KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 316

4. Vlastní práce

V praktické části této bakalářské práce bude komparován názor starostů a občanů obcí o pravomocech, kompetencích a odpovědnosti v rámci výkonu funkce starosty obce. Ke zpracování praktické části byl využit kvalitativní i kvantitativní výzkum pomocí dotazníkového šetření. Kvalitativní výzkum byl proveden na základě polostrukturovaných rozhovorů se starosty obcí v rámci Mikroregionu Dobrohost, který tvoří ke konci roku 2021 celkem 6 členských obcí. Data o názorech občanů budou získávána na základě anketního dotazníku, který bude uveřejněn na sociálních sítích a obecním webovém portálu jednotlivých zkoumaných obcí.

Jednotlivé rozhovory v rámci kvalitativního výzkumu budou prováděny na základě osobního rozhovoru s jednotlivými starosty. Odpovědi starostů nejsou uvedeny v doslovném přepisu, ale jsou z nich vyňaty jednotlivé části vztahující se k dané problematice.

4.1 Osobní rozhovory se starosty obcí

Osobní rozhovory se starosty jednotlivých obcí byly uskutečněny na obecních úřadech jednotlivých členských obcí mikroregionu v měsících listopadu a prosinci roku 2021.

Starostům byly v dostatečném předstihu zaslány otázky, které zněly následovně:

1. Myslíte si, že máte dostatečné povědomí o svých kompetencích a odpovědnosti vzhledem k výkonu funkce starosty obce?
2. Kde a jakým způsobem čerpáte právní podklady pro výkon své funkce?
3. Máte zajištěnou v rámci činnosti obecního úřadu nějakou odbornou právní pomoc?
4. Vidíte v rámci zákona o obcích nějaké zásadní možnosti úpravy za účelem výhodnějšího postavení starosty?
5. Byl byste pro změnu způsobu volby starosty obce, např. zavedení přímé volby?
6. Setkal jste se ve své praxi s případem nepochopení daných kompetencí a pravomocí starostů ze strany občanů?
7. Setkal jste se ve své praxi s výhrůzkou, případně podáním trestního oznámení na svoji osobu v souvislosti s výkonem své funkce?

Součástí rozhovorů byly i další otázky za účelem zpracování základní charakteristiky starostů vzhledem k délce výkonu jejich funkce, velikosti obce, ve které funkci vykonávají,

kolikačlenné zastupitelstvo je v obci voleno, zda je volena rada obce a zda je v úřadu dané obce zřízena funkce tajemníka.

4.1.1 Charakteristika starostů

Starosta č. 1

Prvním starostou, který absolvoval rozhovor, byl starosta obce Hora svatého Václava pan David Kraml. Obec Hora svatého Václava se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji a k 1. 1. 2021 měla tato obec 63 trvale přihlášených obyvatel a je členěna na tři místní části. V prosinci roku 2021 bylo panu starostovi 46 let a ve funkci starosty obce je čtvrté volební období od roku 2006. V obci Hora svatého Václava zastává starosta svoji funkci jako neuvolněný člen zastupitelstva a v rámci činnosti obecního úřadu je zaměstnána na částečný úvazek pouze jedna osoba jako účetní obce. Vzhledem k velikosti obce je zde zvoleno sedmičlenné zastupitelstvo.

Starosta č. 2

Druhý rozhovor byl poskytnut starostou obce Rybník, panem Jindřichem Rejškem. Obec Rybník se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji k 1. 1. 2021 zde žilo 170 trvale přihlášených obyvatel a je členěna na 4 místní části. V prosinci roku 2021 bylo panu starostovi 50 let a ve funkci starosty obce je první volební období od roku 2021. V obci Rybník zastává starosta svoji funkci jako neuvolněný člen zastupitelstva a v rámci obecního úřadu je zaměstnána na částečný úvazek jedna osoba jako účetní obce. V obci Rybník je voleno sedmičlenné zastupitelstvo.

Starosta č. 3

Třetím starostou, který poskytl rozhovor, byl starosta obce Mnichov, pan Karel Černý. Obec Mnichov se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji, k 1. 1. 2021 zde žilo 214 obyvatel. Obec Mnichov je členěna na 3 místní části. V prosinci roku 2021 bylo panu starostovi 66 let. Jako starosta obce vykonává pan Černý své první volební období jako neuvolněný člen zastupitelstva. V rámci obecního úřadu je na částečný úvazek zaměstnána jedna osoba jako účetní obce. V obci Mnichov je zvoleno sedmičlenné zastupitelstvo.

Starosta č. 4

Čtvrtý rozhovor byl poskytnut starostou obce Drahotín, panem Václavem Chvalem. Obec Drahotín se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji a k 1. 1. 2021 zde žilo 191 obyvatel. Obec Drahotín má pouze jednu místní část. V prosinci roku 2021 bylo panu

starostovi 65 let. Pan starosta Chval vykonává funkci starosty jako neuvolněný člen zastupitelstva své první volební období. V rámci obecního úřadu je na částečný úvazek zaměstnána jedna osoba jako účetní obce. V obci Drahotín je po zániku mandátu jednoho zastupitele aktuálně zvoleno šestičlenné zastupitelstvo.

Starosta č. 5

Starosta obce Hvožd'any, pan Václav Šustr je pátým starostou, který poskytl rozhovor pro zpracování této bakalářské práce. Obec Hvožd'any se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji, kde se řadila svého času k nejmenším obcím. K 1. 1. 2021 zde žilo 39 trvale přihlášených obyvatel. Obec Hvožd'any mají pouze jednu místní část. V prosinci roku 2021 bylo panu starostovi Šustrovi 53 let, který vykonává funkci starosty jako neuvolněný člen zastupitelstva své páté volební období. V rámci obecního úřadu je na částečný úvazek zaměstnána jedna osoba jako účetní obce. V obci Hvožd'any je zvoleno sedmičlenné zastupitelstvo.

Starosta č. 6

Posledním, šestým starostou, který je začleněn do praktické části práce je starosta města Poběžovice, pan Martin Kopecký. Město Poběžovice se nachází v okrese Domažlice v Plzeňském kraji a k 1. 1. 2021 zde žilo celkem 1559 trvale žijících obyvatel. Město Poběžovice se dělí na 7 místních částí. V prosinci roku 2021 bylo panu starostovi 36 let a jako uvolněný člen zastupitelstva vykonává funkci starosty své první volební období. V rámci městského úřadu, který je pověřeným úřadem obce II. typu, je zaměstnáno celkem 9 zaměstnanců, kteří vykonávají svoje zaměstnání v jednotlivých odděleních. Ve městě Poběžovice je zvoleno patnáctičlenné zastupitelstvo a zároveň pětičlenná rada města. Jelikož je město Poběžovice obcí II. typu, je v rámci městského úřadu zřízena také funkce tajemníka a vykonává zde svoji působnost taktéž stavební úřad.

Stručná charakteristika starostů a obcí – data k 1. 12. 2021

Starosta	Věk	Vzdělání	Obec/Město	Počet obyvatel	Počet let ve funkci
1	46	vyučen	Hora sv. Václava	63	15
2	50	úplné střední	Rybník	170	1
3	66	vyučen	Mnichov	214	3
4	65	vyučen	Drahotín	191	3
5	53	vyučen	Hvožd'any	39	19
6	36	úplné střední	Poběžovice	1559	3

Tabulka 1 - Stručná charakteristika starostů a obcí

Zdroj – vlastní zpracování na základě provedeného výzkumu

Otázka č. 1 – Myslíte si, že máte dostatečné povědomí o svých kompetencích a odpovědnosti vzhledem k výkonu funkce starosty obce?

Starosta č. 1: *„Starostou jsem již delší dobu, a i dnes se stane, že musím určitá svá rozhodnutí konzultovat s jinými starosty, případně vyhledat právní pomoc. Jedná se především o platnost právních úkonů starosty vzhledem k uzavírání smluv a podobně.“*

Starosta č. 2: *„Vzhledem k nedávnému úmrtí předchozího starosty jsem ve funkci velice krátkou dobu. Přiznám se, že si nejsem plně jistý v rozsahu svých kompetencí, zejména v čem můžu rozhodnout sám a jaké rozhodnutí musím přenechat zastupitelstvu obce. Často také svá rozhodnutí konzultuji se starosty okolních obcí.“*

Starosta č. 3: *„Jsem ve funkci starosty první volební období, ale v předchozích obdobích jsem již byl zastupitelem obce, proto jsem byl již v základních věcech orientován. I tak ale přicházím do styku s novými záležitostmi, kde si nejsem jistý svým rozhodnutím, a proto určité záležitosti konzultuji se starostmi okolních obcí – zejména v rámci Mikroregionu Dobrohost, případně si vyžádám stanovisko právního zástupce.“*

Starosta č. 4: *„V komunální politice se pohybuji již delší dobu, několik volebních období jsem zastával funkci místostarosty obce. Občas však potřebuji ohledně svého dalšího kroku konzultaci, ať již od ostatních starostů, právního zástupce, případně vnesu dotaz na příslušný odbor krajského úřadu.“*

Starosta č. 5: „*Jsmo velmi malou obcí, kde neuvolněný starosta musí ve svém volném čase vykonávat velké množství činností a občané na něj spoléhají i ve smyslu poskytnutí rady, či navržení postupu řešení jejich problému. Jsem ve funkci starosty již delší dobu, ale stále potřebuji (i díky úpravám legislativy) konzultovat některá svá rozhodnutí s ostatními starosty, kdy naopak čerpám z jejich zkušeností a znalostí.*“

Starosta č. 6: „*Jsem starostou své první volební období, a navíc nemám předchozí zkušenost ani jako člen zastupitelstva obce. Proto zejména ze začátku byla nutná neustálá pomoc ze strany dřívějších funkcionářů, případně právních zástupců. V začátcích mého působení ve funkci starosty města bylo taktéž nutné studovat, absolvovat tematické kurzy, než jsem pochytil alespoň základní právní povědomí. I po třech letech ve funkci však neustále zjišťuji mezery ve svých znalostech, i co se týče některých základních věcí potřebných například pro spolupráci mezi orgány obce apod.*“

Z výše uvedených odpovědí vyplývá, že existuje určitý stupeň přímé úměry mezi délkou funkčního období starosty a úrovní potřebného povědomí o svých kompetencích a odpovědnosti pro bezpečné zvládnutí všech náležitostí spojených s výkonem funkce starosty. U všech starostů byla jednoznačně potvrzena potřeba ověřovat správnost svých kroků. Někteří starostové také využívají určitou míru kombinace zdrojů při ověřování svých kroků.

Otázka č. 2 – Kde a jakým způsobem čerpáte právní podklady pro výkon své funkce?

Starosta č. 1: „*V současné chvíli se spoléhám hlavně na pomoc ostatních starostů, případně si vyžádám jednorázovou pomoc právního zástupce, kterého však obec nemá nasmlouvaného pro své potřeby nastálo. Vzhledem k výši obecního rozpočtu by bylo velice náročné platit například paušální poplatek za pravidelné poskytování právní pomoci. Jakožto neuvolněný starosta nemám také příliš mnoho času jezdit na různé semináře a školení, které jsou určeny přímo pro starosty*“

Starosta č. 2: „*Vedení obce využívá právních služeb, které jsou hrazeny z obecního rozpočtu měsíčním paušálním poplatkem. Neměl jsem ještě příliš času se dostatečně zorientovat v problematice výkonu funkce starosty, proto využívám před některými svými*

rozhodnutími konzultaci s ostatními starosty. Semináře, případně hromadných konzultací jsem se ještě neměl možnost z důvodu koronavirových opatření zúčastnit.“

Starosta č. 3: *„Z hlediska právních stránek výkonu své funkce spoléhám na své zkušenosti a případně na pomoc ostatních starostů. Obec služeb právního zástupce konstantně nevyužívá, maximálně na přípravu kupních smluv apod. Specializovaných seminářů a školení se osobně nezúčastňuji, v některých případech e domluví s jednotlivými zastupiteli, kteří mohou daných školení taktéž využít.“*

Starosta č. 4: *„Ve funkci místostarosty obce jsem působil delší dobu, a proto v některých ohledech spoléhám na svoji vlastní zkušenost. Co se týče některých kroků, využívám rad právního zástupce, kterého obec platí ze svého rozpočtu měsíčním paušálním poplatkem. Zúčastňuji se také různých setkání a seminářů s ostatními starosty, kde přednáší různí právníci specializující se na zákon o obcích.“*

Starosta č. 5: *„Obec si vzhledem k výši svého rozpočtu nemůže dovolit zasmluvněného právního zástupce, a tak jsou využívány právní rady velice sporadicky. Pokud se potřebuji ujistit o svém postupu, konzultuji své kroky s ostatními starosty.“*

Starosta č. 6: *„Jelikož jsem starostou v poměrně větší obci velice krátkou dobu, využívám často právního zástupce města, který pro město pracuje v rámci dohody o provedení práce. Dále často využívám seminářů a konferencí, kde taktéž získávám velké množství podkladů a rozborů pro svá rozhodnutí. Jako členové Sdružení měst a obcí dostávám velké množství informací e-mailem, případně formou pravidelných tiskovin. Jako starosta mám také přístup do specializované on-line Poradny pro obce, kde je zodpovězeno velké množství dotazů z praxe. V rámci městského úřadu taktéž využíváme specializovaný software, který monitoruje aktuální legislativu. Nakupujeme také aktualizované zákony s komentářem, který nám zákon lépe vyloží v praxi.“*

Z výše uvedených odpovědí vyplývá, že na nejmenších obcích si starostové z hlediska nízké výše rozpočtů nemohou dovolit platby za stálé právní služby. Velice často tak využívají rady okolních starostů, případně se zúčastňují seminářů a školeních určených pro starosty obcí. U větších obcí je již relativním standardem určitá kombinace ve využívání

právních služeb, kdy obce mají zasmluvněného, nebo zaměstnaného právního zástupce, ale využívají i dalších zdrojů, jako jsou například internetové portály a pravidelná elektronická a tištěná periodika.

Otázka č. 3 – Máte zajištěnou v rámci činnosti obecního úřadu nějakou odbornou právní pomoc?

Starosta č. 1: *„Máme možnost oslovit právního zástupce. Tato spolupráce však není pravidelná, je spíše sporadická. V rámci zasedání zastupitelstva obce jsme již diskutovali možnost uzavření smlouvy s právní kanceláří.“*

Starosta č. 2: *„V současné chvíli usilujeme o navázání trvalého vztahu s právním zástupcem, na kterého bychom se mohli kdykoliv obrátit s požadavkem ohledně chodu obce. Do této doby budeme řešit právní pomoc jednotlivými objednávkami právních služeb.“*

Starosta č. 3: *„V rámci obecního úřadu využíváme právní pomoc z hlediska uzavírání smluv apod. pouze jednorázově. Nejedná se tak o stálou právní pomoc.“*

Starosta č. 4: *„Naše obec využívá odbornou právní pomoc pouze dle potřeby, na základě jednotlivých objednávek k jednotlivým případům.“*

Starosta č. 5: *„V rámci některých složitějších případů, zejména uzavírání smluv oslovujeme lokální právnické kanceláře v okrese Domažlice. Nemáme stálou smlouvu s některou z těchto kanceláří, ani jinou fyzickou osobou. Jak jsem uvedl dříve, vzhledem k velikosti rozpočtu obce není v našich možnostech mít svého právního zástupce, který je placen stálým paušálním poplatkem.“*

Starosta č. 6: *„Naše město vykonává v rámci přenesené působnosti i přestupkovou agendu, kterou odborně zajišťuje právní zástupce, který je městu v rámci svého pracovněprávního vztahu k dispozici i v dalších případech potřeby právní pomoci. Jedná se například o uzavírání smluv, řešení pracovněprávních vztahů, sporů občanů s městem a jiné záležitosti. Ve věci složitějších sporů, jakým je například spor s Ministerstvem financí, má město uzavřenou smlouvu s odbornou právní kanceláří, která sídlí v Praze.“*

Z odpovědí na výše uvedenou otázku je zřejmé, že menší obce spíše využívají nahodilé spolupráce s právním zástupcem a nemají uzavřenou smlouvu o právních službách. Přesto však někteří starostové přemýšlejí a pracují na zajištění stálého kontaktu s právním zástupcem, ať již pomocí rámcové smlouvy či dohody, nebo přímo na základě uzavřené dohody o provedení práce. S rostoucí velikostí obce jsou vyčleňovány větší finanční prostředky na zajištění odborné právní pomoci, ale to je z velké části způsobeno širším záběrem dané obce a s tím spojenou vyšší náročností řešených problémů.

Otázka č. 4 – Vidíte v rámci zákona o obcích nějaké zásadní možnosti úpravy za účelem výhodnějšího postavení starosty?

Starosta č. 1: *„Nemyslím si, že by byla potřeba v rámci zákona o obcích příliš velké změny. Z mého pohledu by bylo potřeba lépe precizovat vztah starosty a místostarosty obce, kde bych definoval určitou formu podřízenosti místostarosty vzhledem ke starostovi obce.“*

Starosta č. 2: *„Zákon o obcích ještě nemám dobře nastudovaný, nemám proto žádný návrh na jeho úpravu.“*

Starosta č. 3: *„Vzhledem k zákonu o obcích nemám žádné podněty na jeho úpravu.“*

Starosta č. 4: *„Lépe bych specifikoval vztah starosty a místostarosty. V určitých situacích se může stát, pokud je neaktivní zastupitelstvo a místostarosta nepracuje, starosta s tím nemůže příliš moc dělat. Je tak možné, že se na jedno volební období zbytečně zbrzdí celý chod obce, jelikož starosta, zvláště pokud je neuvolněný, nemůže díky svým povinnostem zvládnout i další náležitosti vzhledem k rozvoji obce.“*

Starosta č. 5: *„Zákon o obcích bych upravil ve smyslu jeho zjednodušení. Přijde mi, že jsou v rámci tohoto zákona určité pasáže, ze kterých není zcela jasné, jak jsou dané souvislosti myšleny. Navrhoval bych pevně stanovit odměnu i neuvolněnému starostovi, dle počtu obyvatel v obci, neboť mnohdy si starosta sám nedovolí navrhnout adekvátní výši odměny, případně to je v rámci zasedání zastupitelstva předmětem mnoha sporů.“*

Starosta č. 6: „Rozhodně bych se dotkl vztahu starosty a místostarosty, umožnil bych určitou formu podřízenosti místostarosty. Starosta je také velice svázán v rámci zákona o obcích ve věci různých nenárokových složek, jako například čerpání příspěvku na stravné, penzijní připojištění apod., které zaměstnanci obecního úřadu čerpají automaticky. Pro starostu bývá občas potupné o takové příspěvky zastupitele žádat, a proto si mnohdy o tyto nenárokové příspěvky starostové nezažádají. Také bych se dotkl délky volebního období, které by bylo dle mého názoru ideálně šestileté. Vzhledem k náročnosti některých projektů je není možné za jedno volební období realizovat a nové vedení obce může rozpracovaný projekt pozastavit, případně zcela zrušit, což znamená zbytečně vynaložené náklady.“

Z výše uvedených odpovědí vyplývá hlavní požadavek v úpravě vztahu mezi starostou a místostarostou. Zákon o obcích definuje vztah místostarosty a starosty pouze ve vztahu k zastupování starosty v době jeho nepřítomnosti a podepisování dokumentů. Z dalších ustanovení tohoto zákona vyplývá, že starosta i místostarosta jsou členové zastupitelstva a rady obce, ale není nikde definován vztah podřízenosti místostarosty vůči starostovi. Oba jsou podřízeni pouze zastupitelstvu obce, kterým jsou oba voleni.⁴³

Z dalších odpovědí vyplynul požadavek na stanovení pevné odměny v případě neuvolněného starosty, případně čerpání nenárokových příspěvků. Veškeré tyto body je třeba projednat v rámci zasedání zastupitelstva obce, což může být v některých případech zdrojem konfliktů, případně vzhledem k osobnosti starosty tyto body ani starostové na jednání nezařadí. Dalším požadavkem bylo určité zjednodušení zákona o obcích, kdy pro starostu, který nedisponuje právním vzděláním, je velice obtížné se v české platné legislativě orientovat.

U jednoho starosty byl zaznamenán požadavek na prodloužení délky volebního období z hlediska náročnosti některých projektů.

Otázka č. 5 – Byl byste pro změnu způsobu volby starosty obce, např. zavedení přímé volby?

Starosta č. 1: „V rámci naší malé obce je mnohdy těžké sestavit jednu volební kandidátku o sedmi členech, tudíž si nemyslím, že by přímá volba starosty měla jakýkoliv

⁴³ KOUDELKA, Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář, str. 373

přínos. Otázkou je, jak by tato změna zasáhla do kompetencí v rozhodování starosty, zda by jeho úloha byla posílena. Stále si ale myslím, že v rámci obcí naší velikosti by to příliš velký přínos nebyl. “

Starosta č. 2: „Toto je velice těžké posoudit. Zastávám názor, že by to malým obcím, kde se příliš netvoří koalice, moc neprospělo. Osobně zastávám ten názor, že volba starosty zastupiteli je dostačující. “

Starosta č. 3: „Přímá volba starosty by zcela jistě posílila jeho postavení ve vedení obce. Byla by to taktéž volba na základě vůle samotných voličů, neboť v současném systému může být zvolen starostou kandidát, který měl například nejméně hlasů v nově zvoleném zastupitelstvu. Je poté otázkou, jakou podporu veřejnosti tento kandidát má. Osobně jsem silným zastáncem přímé volby starosty. “

Starosta č. 4: „Jsem velkým zastáncem současného systému volby starosty. Myslím si, že by přímá volba nic pozitivního nepřinesla, mohlo by také dojít k větším neshodám mezi starostou a zastupitelstvem. “

Starosta č. 5: „Přímá volba starosty by znamenala vyšší finanční zátěž pro obec, jelikož by to nejspíše znamenalo vyhlášení dalšího termínu voleb po volbách do zastupitelstev obcí. U nás v obci dokážeme sestavit pouze jednu kandidátku, tudíž přímá volba starosty pro nás postrádá smysl. Je tedy pravdou, že i u nás v obci jsem v několika obdobích neměl nejvyšší počet hlasů, přesto jsem se stal starostou. Osobně bych ale neměl s přímou volbou starosty problém. “

Starosta č. 6: „Nejsem zastáncem přímé volby starosty obce. Myslím si, že kromě zvýšené zátěže z hlediska pořádání těchto voleb pro obecní úřady by mohlo dojít ke zhoršení vztahů mezi orgány obce a starostou. V současné době jsou rada obce a starosta společně s místostarostou voleni přímo zastupitelstvem obce a lze předpokládat, že budou mít vzhledem k této volbě ve volebním období podporu zastupitelů, nebo minimálně nadpoloviční většiny. V případě přímé volby by mohlo dojít k blokaci práce starosty, jelikož pro své kroky nebude mít dostatečnou podporu, případně naopak, kdy starosta (jelikož by byl přímo volen), bude mít pocit absolutní nadřazenosti ostatním orgánům v obci. K tomu

by se samozřejmě vázala i nutná právní úprava pravomocí starosty, které by z titulu přímé volby měly být spíše posíleny. Otázkou je, jestli by poté neztratila smysl například rada města, jelikož by její oblast například plně převzal starosta města.“

Ve věci přímé volby se vyjádřil pouze jeden starosta pro její podporu, jeden starosta zaujal neutrální postoj a čtyři starostové byli zcela proti. V největší míře se objevuje obava z neshod mezi starostou a zastupitelstvem obce, která by plynula z důsledku jiné volby starosty, který by již nebyl volen přímo zastupitelstvem. V dnešní době, pokud je starosta zvolen nadpoloviční většinou všech zastupitelů lze předpokládat, že i nadále bude mít v zastupitelstvu podporu. Tato podpora by v případě přímé volby nebyla automatická a mohlo by poté dojít k rozkolu mezi starostou obce a zastupitelstvem. Lze s jistotou říci, že přímá volba starosty by vyžadovala zásadní úpravu zákona o obcích, kde by nutně muselo dojít k posílení pravomocí starosty, jinak by přímá volba postrádala smysl a k rozkolům mezi zastupitelstvem obce a starosty by zcela jistě docházelo. Menším, ale stejně důležitým problémem je poté zvýšená nákladovost na přímou volbu a s ní spojená zvýšená administrativa.

Otázka č. 6 – Setkal jste se ve své praxi s případem nepochopení daných kompetencí a pravomocí starostů ze strany občanů?

Starosta č. 1: *„Ano, s tímto problémem se setkávám velice často a myslím, že každý starosta zvláště na malé obci je na tom podobně. Nejčastěji se setkávám s nepochopením vztahu starosty a zastupitelstva, kdy si občané myslí, že dokáží rozhodnout v dané věci sám a následně jsou zklamaní, že musím jejich požadavek předložit zastupitelstvu a tím se celá záležitost zdrží. Jedná se například o záležitosti prodeje či pronájmu nemovitého majetku, uzavírání smluv apod.“*

Starosta č. 2: *„Ano, již jsem se s tímto problémem setkal, jednalo se například o bezúplatný převod majetku.“*

Starosta č. 3: *„Ano, často se setkávám s názorem, že starosta má větší pravomoc v rámci vedení obce, než je tomu ve skutečnosti. Jedná se například o řešení různých sousedských vztahů, kdy si jedna či druhá strana myslí, že spor dokáže starosta vyřešit. To*

je však ve většině případů nemožné, pokud v daném problému nemá obec, jak zasáhnout. V těchto případech může starosta figurovat pouze jako morální autorita a pokusit se obě strany svým přístupem například přinutit k dialogu.“

Starosta č. 4: *„Setkávám se s nepochopením pravomocí starosty velice často. V poslední době například řeším problémy s opatrovnictvím, kde si opatrovanci, případně jejich rodinní příslušníci nárokují mnohem vyšší služby, než na které mají právo. Často daná situace hraničí až se zneužitím této služby, kterou pro mě z nepochopitelných důvodů na malých obcích vykonávají právě starostové. Občas se také setkávám s názorem, že starosta má rozhodující slovo v rámci zastupitelstva.“*

Starosta č. 5: *„Občas mi přijde, že je starosta v očích občanů všemocný. Je tomu například v rámci oprav majetku v jiném vlastnictví, například komunikace v obci, která je však ve vlastnictví kraje, případně údržba majetku v soukromém vlastnictví.“*

Starosta č. 6: *„Ano, setkávám se s nepochopením mých pravomocí a kompetencí velice často. Jelikož působím v rámci pověřeného úřadu, často za mnou chodí občané s prosbou vyřešení problému, pokud jim na oddělení nebylo vyhověno dle jejich požadavku. V poslední době například řešíme několik problémů se stavebním úřadem, kdy není žadatel uspokojen se svojí žádostí. Stavební úřad například z legitimních důvodů zamítl žádost o odstranění „černé stavby“. Žadatel poté přišel za starostou s požadavkem, aby stavebnímu úřadu nařídil jednat v jeho prospěch. Mnohdy tito žadatelé neakceptují fakt, že například v případě podjatosti úředníka se musí obrátit na tajemníka městského úřadu, či v případě podezření na nesprávný postup stavebního úřadu na krajský úřad, který je jeho nadřízeným orgánem. Dále se setkávám s klasickým řešením takzvaných „sousedských sporů“, kde si občané myslí, že starosta dokáže spor vyřešit v jejich prospěch. Bohužel, většinou jsou zklamaní, pokud jim starosta ze své pozice nepomůže.“*

Z výše uvedených odpovědí vyplývá, že každý starosta se setkává s nepochopením občanů z hlediska svých pravomocí a kompetencí. Na malých obcích občané přijdou za starostou, který je pro ně v první chvíli východiskem ze svého problému. Z určitého hlediska je to pochopitelné, neboť starosta je mnohdy jediným člověkem, který udržuje aktivní kontakt s ostatními úřady a často ze své praxe ví, kam se obrátit. Mnohdy se stává, že je

starosta jakýmsi prostředníkem v řešení sousedských sporů, případně až zneužívaným činitelem v obci, kdy se občané obrací na starostu z důvodu své neznalosti, případně až lenosti.

Druhým velkým případem je neznalost kompetencí starosty vůči přenesené působnosti státu. Starosta sice stojí v čele obecního úřadu, ale v otázkách rozhodnutí např. stavebního úřadu je nutné se obracet na nadřízený orgán, kterým je krajský úřad. V případě trvajících nespokojeností žadatele se lze obrátit na správní soud. V často řešené otázce podjatosti úředníka obecního úřadu se musí občan obrátit na jeho nadřízeného a tím je tajemník obecního úřadu.

Otázka č. 7 – Setkal jste se ve své praxi s výhrůžkou, případně podáním trestního oznámení na svoji osobu v souvislosti s výkonem své funkce?

Starosta č. 1: *„S výhrůžkou ano, nechci se ale o podrobnostech této záležitosti rozšiřovat. S podáním trestního oznámení jsem se za dobu všech mých funkčních období neseťkal.“*

Starosta č. 2: *„Za dobu svého krátkého působení jsem se neseťkal ani s výhrůžkou, ani s podáním trestního oznámení na moji osobu.“*

Starosta č. 3: *„Občas se setkám s nějakou výhrůžkou, ale většinou se jedná o nedůležité záležitosti. S podáním trestního oznámení na moji osobu jsem se ještě neseťkal.“*

Starosta č. 4: *„Je pravdou, že například vzhledem k výkonu funkce opatrovníka dostávám občas výhrůžky vůči mé osobě. Výhrůžky jsou spíše fyzického charakteru, přesněji v tom smyslu, že by mi mohlo být fyzicky ublíženo. Jinak jsem již obdržel pár výhrůžek ohledně připravovaných trestních oznámení, které však nikdy nebyly realizovány. Naposledy jsem se s takovou výhrůžkou setkal při přípravě a schvalování nového územního plánu.“*

Starosta č. 5: *„Nikdy na mě nebylo podáno trestní oznámení, ani si nevybavuji, že by mi bylo, jakkoliv vyhrožováno.“*

Starosta č. 6: „Již několikrát mi bylo vyhrožováno soudem, televizí a podobně. Nikdy však k naplnění výhrůžek nedošlo. Účastnil jsem se pouze soudních sporů, které jsou mezi občanem a městem, případně ministerstvem a městem.“

Z odpovědí je patrné, že výhrůžky starostům nejsou ojedinělým jevem, ale málokdy dojde k jejich naplnění. Stejně tak podání trestního oznámení není na menších obcích běžným jevem. Spíše se jedná o klasické spory mezi obcí a občanem, případně obcí a jinou institucí. I tak je ale pro starosty velice těžké čelit různým výhrůžkám a osočením, zejména z hlediska psychického dopadu na jejich myšlení.

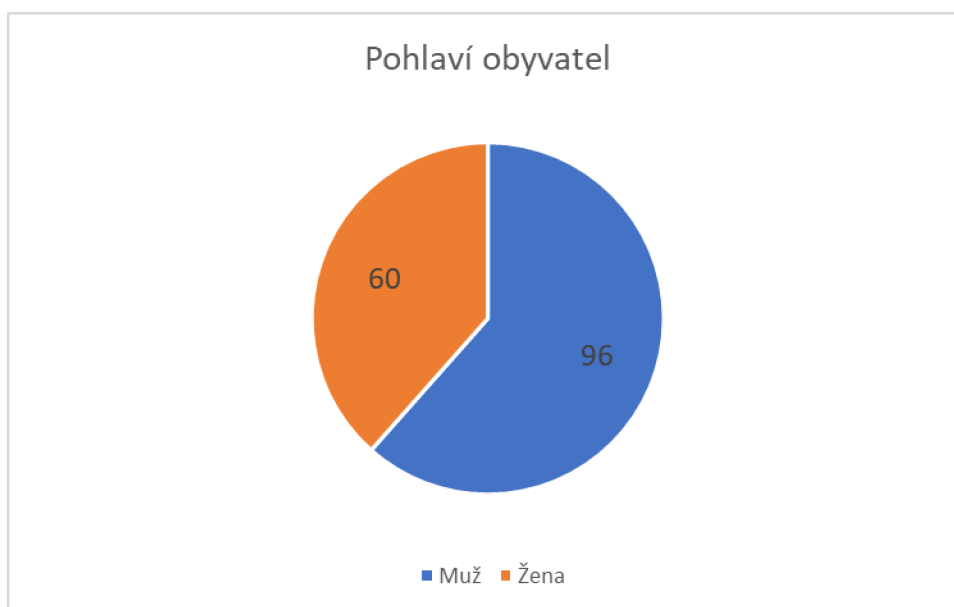
4.2 Dotazníkové šetření mezi občany

Dotazníkové šetření proběhlo formou on-line formuláře z aplikace Google Forms v měsících listopadu a prosinci roku 2021. Otázky v rámci dotazníkového šetření jsou uvedeny v příloze č. 1.

Cílem dotazníkového šetření bylo získat odpovědi alespoň od 100 respondentů. Celkem na otázky odpovědělo 156 respondentů, takže byl cíl dotazníkového šetření splněn.

Smyslem dotazníkového šetření bylo zjistit, jestli mají občané povědomí o svých starostech, jejich odpovědnosti a pravomoci. Dalším cílem bylo zjištění, jaká je vůle veřejnosti k přímé volbě starosty.

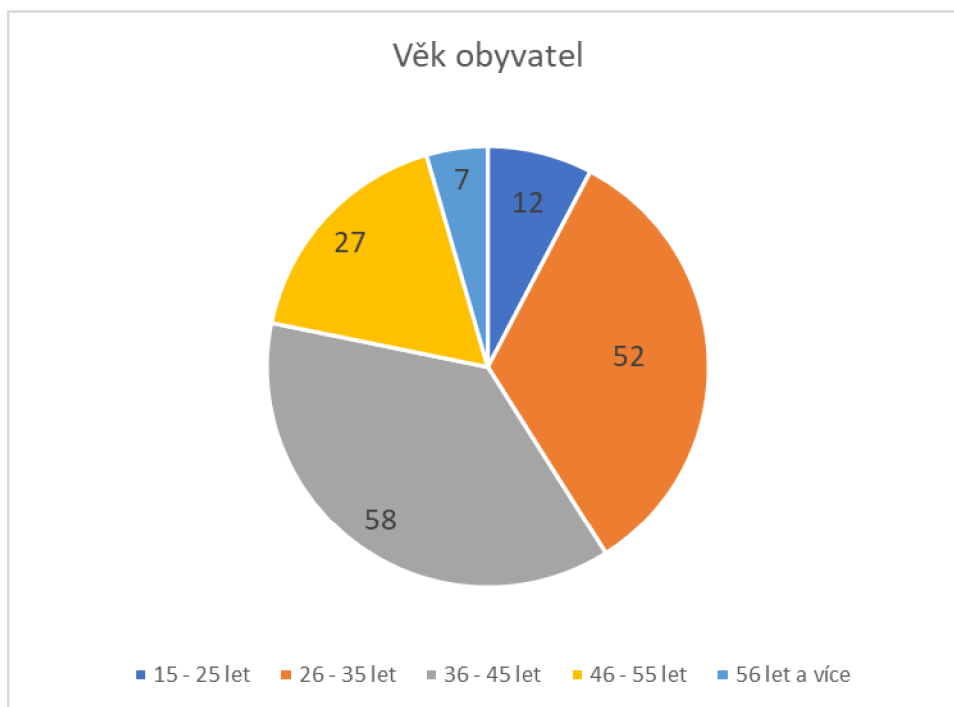
Graf č. 1: Pohlaví obyvatel



Graf 1 - Pohlaví obyvatel

Z grafu č. 1 vyplývá, že z celkového počtu 156 respondentů převládali muži nad ženami. Mužů odpovědělo 96, kdežto žen pouze 60. Důvod, proč převládali muži nad ženami není známý.

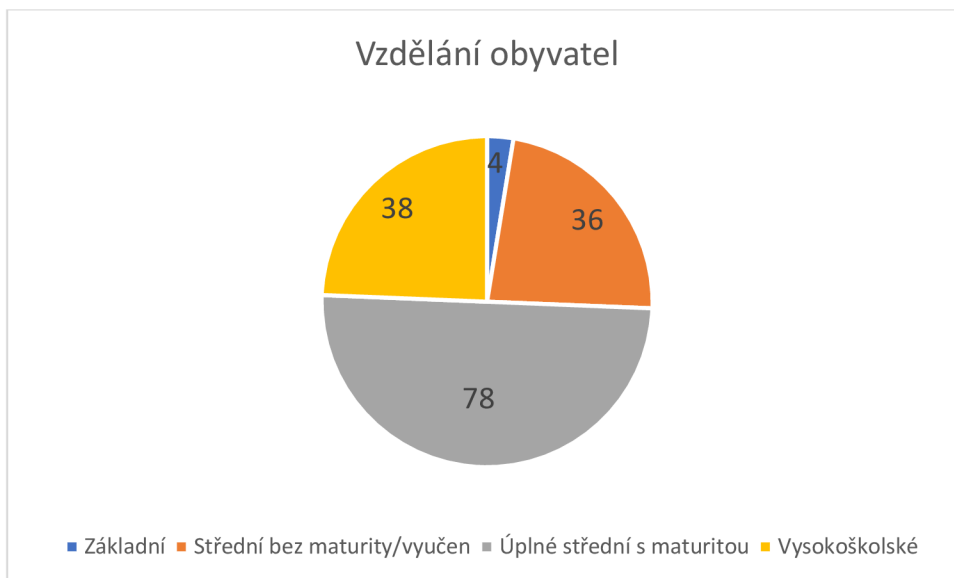
Graf č. 2: Věk obyvatel



Graf 2 - Věk obyvatel

Pro zjištění věku obyvatel, kteří vyplnili dotazník, byly určeny věkové kategorie 15 – 25 let, 26 – 35 let, 36 – 45 let, 46 – 55 let, 56 let a více. Z grafu je patrné, že nejvíce odpovědí zaslali respondenti ve věku 36 – 45 let. Tuto skutečnost si lze vysvětlit tím, že byl dotazník umístěn na internetových stránkách města Poběžovice a Mikroregionu Dobrohost a právě tato věková skupina obyvatel nejvíce vyhledává na těchto stránkách informace. Druhou nejpočetnější skupinou byla kategorie 26 – 35 let, což přibližně koresponduje s výše uvedeným zjištěním. Nejméně zastoupenou věkovou skupinou byla skupina 56 let a více. Toto zjištění značí skutečnost, že starší lidé zaznamenávají nižší aktivitu na internetových stránkách a spíše vyhledávají informace v tištěné podobě.

Graf č. 3: Vzdělání obyvatel

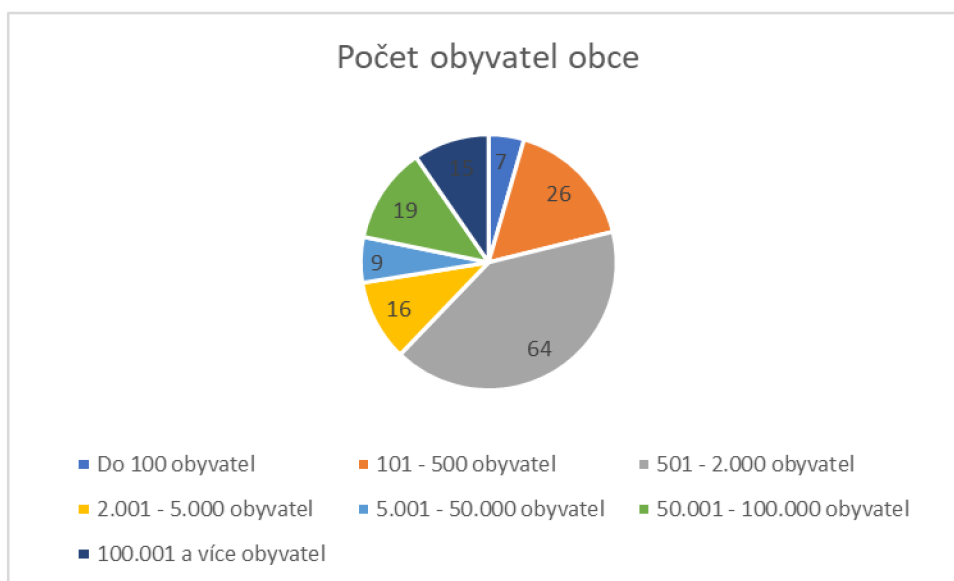


Graf 3 - Vzdělání obyvatel

Nejvíce odpovídajících uvedlo, že dosáhli úplného středního vzdělání s maturitou. Z veřejně dostupných informací je možno vyčíst, že právě úplným středním vzděláním disponuje největší část obyvatel v České republice, což koresponduje s dotazníkovým šetřením.

38 respondentů uvedlo jako své vzdělání vysokoškolské, dále 36 respondentů je vyučeno a pouze 4 respondenti uvedli pouze základní vzdělání. Z této kategorie lze usoudit, že odpovídali i někteří stále studující respondenti.

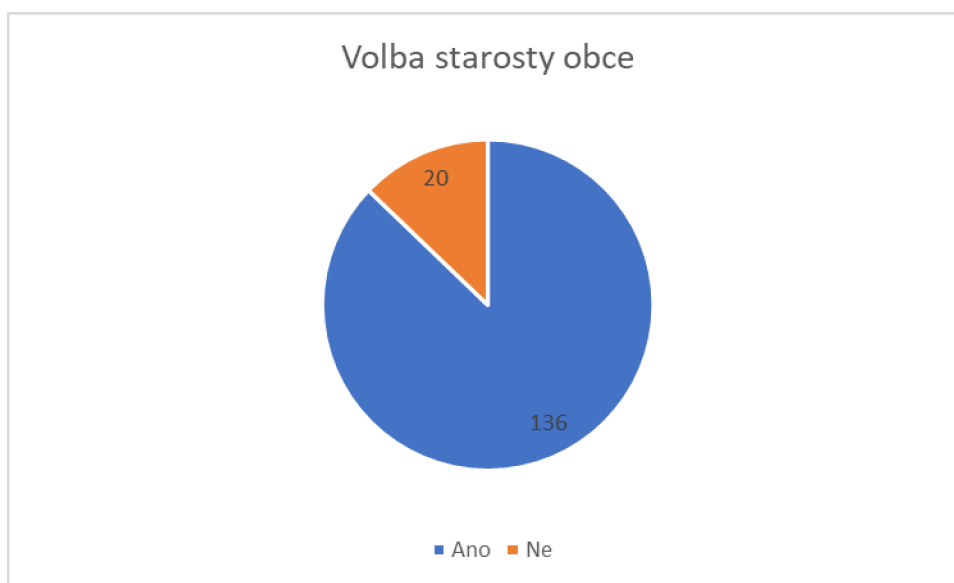
Graf č. 4: Počet obyvatel obce



Graf 4 - Počet obyvatel obce

Z výše uvedeného grafu vyplývá, že nejvíce respondentů žije v obci s počtem obyvatel mezi 501 – 2.000. Druhou nejpočetnější skupinou jsou respondenti, kteří žijí v obci s počtem obyvatel 101 – 500. Výsledky korespondují s umístěním dotazníků, neboť město Poběžovice má přibližně 1.500 obyvatel a většina obcí Mikroregionu Dobrohost nedosahuje počtu 500 obyvatel. Zajímavostí je zapojení obyvatel z větších měst, což značí, že se zajímají o dění v příhraničních obcích a navštěvují jejich internetové stránky.

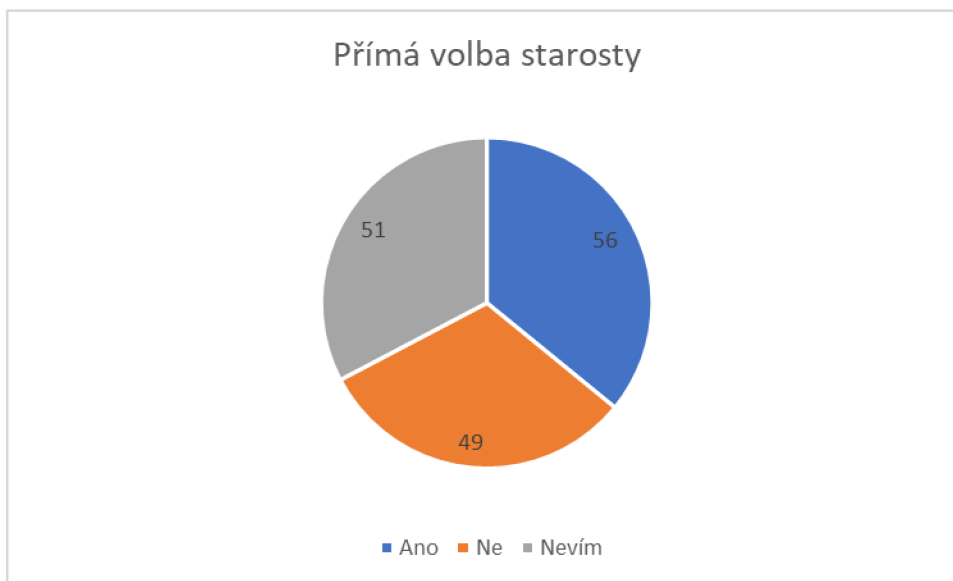
Graf č. 5: Volba starosty obce



Graf 5 - Volba starosty obce

Z výše uvedeného grafu vyplývá, že ze 156 respondentů odpovědělo 136 že ví, jak probíhá volba starosty obce. 20 poté odpovědělo, že neví. Lze tedy usuzovat, že drtivá většina občanů si je vědoma, jak je starosta obce volen.

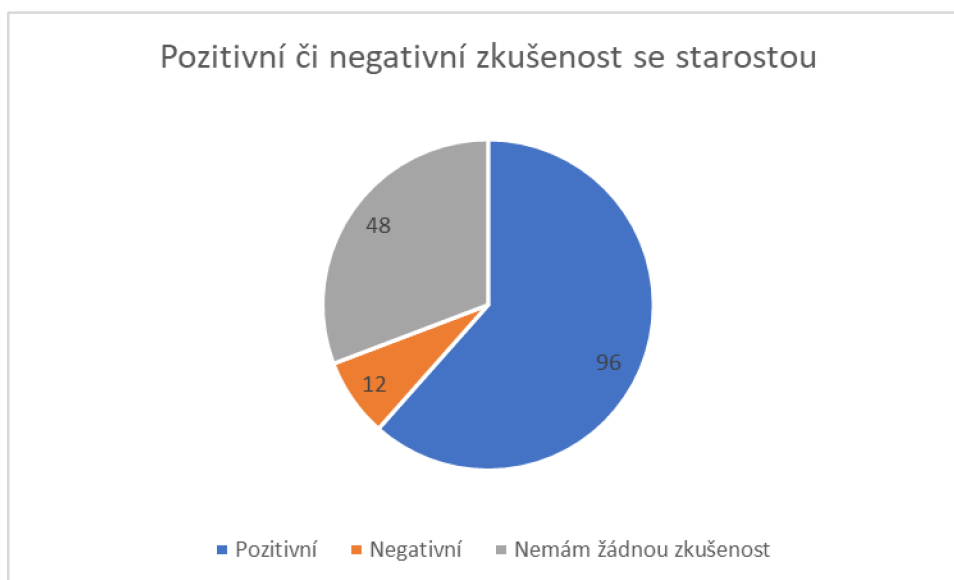
Graf č. 6: Přímá volba starosty obce



Graf 6 - Přímá volba starosty obce

Přímá volba starosty se v české republice řeší již řadu let. Z odpovědí v dotazníkovém šetření vyplývá, že ani mezi obyvateli nepřevažuje žádný jednotný názor. 56 respondentů požaduje přímou volbu starosty, 49 respondentů si přímou volbu nepřeje a 51 respondentů neví. Podrobnou analýzou odpovědí vyšlo najevo, že přímou volbu starosty si přejí hlavně obyvatelé menších obcí. Jedná se o logický výsledek, neboť právě na menších obcích lidé své kandidáty dobře znají a chtějí by tak volbu starosty ovlivnit ve prospěch svého kandidáta. Třetina respondentů neví, což může znamenat malé přikládání důležitosti osobě starosty obce, případně nechtějí být za svoji volbu zodpovědní.

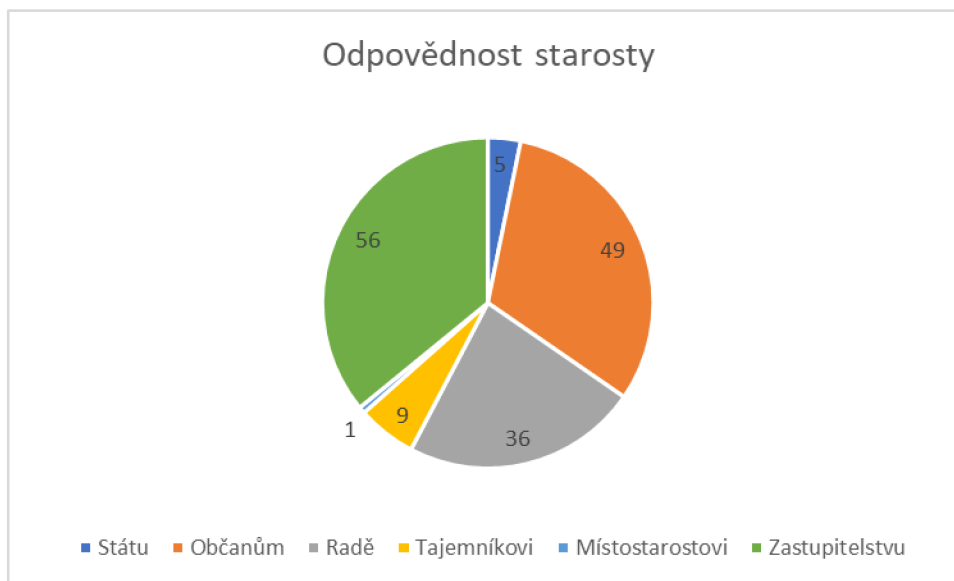
Graf č. 7: Pozitivní či negativní zkušenost se starostou



Graf 7 - Zkušenost se starostou

Většina, celkem 96 respondentů v rámci dotazníkového šetření uvedla, že mají se starostou pozitivní zkušenost. Může se tak jednat o dobrou komunikativnost starosty s občany, aktivitu v rozvoji obce, případně i aktivní účast na kulturních akcích. Menší část, 48 respondentů dále uvedla, že nemají se starostou zkušenost žádnou. Je možné, že buď s vedením obce zatím neřešili žádný požadavek, případně ho vyřešili s úředníkem obecního úřadu a jednání se starostou obce nebylo vyžadováno. 12 respondentů uvedlo, že má se starostou obce zkušenost negativní. Nelze však blíže specifikovat, o jaký typ negativní zkušenosti se jedná. Může tak jít o nepochopení kompetencí starosty, případně samotnou neochotu starosty pomoci.

Graf č. 8: Odpovědnost starosty



Graf 8 - Odpovědnost starosty

Z odpovědí respondentů vyplývá, že občané příliš nerozumí, komu je starosta obce odpovědný. Přesto 56 respondentů z celkového počtu 156 odpovědělo správně, což je relativně uspokojivé zjištění. Přesto celkem 100 respondentů odpovědělo chybně, z odpovědí je zřejmé, že velká část občanů, celkem 49, zastává názor, že je starosta odpovědný právě jim, menší část respondentů, celkem 36 uvedlo, že je starosta odpovědný radě obce. Nejmenší množství respondentů dále uvedlo v možnostech odpovědnost tajemníkovi obecního úřadu, státu či dokonce místostarostovi. I když jsou tyto možnosti zdánlivě nesmyslné a sloužily pouze pro doplnění odpovědí, vyplývá z jejich volby absolutní neznalost problematiky vedení obce.

5. Výsledky a diskuse

V první řadě byl proveden výzkum platné právní úpravy, který byl následně doplněn výzkumem u starostů obcí Mikroregionu Dobrohost, což je dobrovolný svazek obcí v regionu Českého lesa v okrese Domažlice. Výzkum byl proveden na základě osobních rozhovorů, ke kterým byly v předstihu zaslány jednotlivým starostům otázky. Další výzkum se soustředil na obyvatele, převážně ze stejného regionu, který byl proveden pomocí dotazníkového šetření.

Do osobních rozhovorů bylo začleněno celkem 6 starostů, kterým bylo položeno celkem 7 otázek. Na první otázku, jestli si starostové myslí, že mají dostatečné povědomí o svých kompetencích a odpovědnosti vzhledem k výkonu funkce starosty obce se starostové shodli, že musí neustále některé své kroky konzultovat, ať již s právním zástupcem, nebo s ostatními starosty, případně vyhledají jinou odbornou pomoc. Čím déle jsou starostové ve svých funkcích, tím více jsou si ve svých krocích jistější, avšak velice záleží na skutečnosti, jestli je starosta uvolněný, nebo neuvolněný. Je logické, že uvolněný starosta má zejména z časového hlediska více možností získat podklady pro svá rozhodnutí, případně má k dispozici širší úřednický aparát svého úřadu. Autor se s výše uvedenými názory starostů ztotožňuje a je toho názoru, že vzhledem ke stále narůstajícímu množství záležitostí, které starosta, byť sebemenší obce musí řešit, by měl být pro výkon své funkce vždy uvolněný. Často se nyní stává, že neuvolněný starosta vzhledem ke své pracovní vyčerpání přenechává část své činnosti místostarostům, nebo ji odsouvá, případně vůbec neřeší.

Další otázka se týkala způsobu získávání právních podkladů pro výkon své funkce. Zde se již byly odpovědi různé. Část starostů (zejména kteří vykonávají svoji funkci více volebních období) spoléhají částečně na svoji zkušenost. Dále konzultují své kroky s ostatními starosty, případně si vyžádají pomoc právního zástupce. Většina starostů také navštěvuje odborné semináře a školení speciálně určené pro starosty obcí, které jim taktéž poskytnou další podklady a manuály. Větší obce mají zaplacený přístup do specializovaných portálů, které se specializují na právní rady pro obce, ale je evidentní, že zejména nejmenší obce hledí na sebemenší výdaj ze svého rozpočtu a odborná právní pomoc pro ně znamená až poslední možné řešení. Autor se pozastavuje nad skutečností, že se přístup starostů ve věci získávání právních podkladů pro svá rozhodnutí velice různí, a i vzhledem k důležitým krokům ve vedení obce bývá odborná právní rada vzhledem k finanční náročnosti často až posledním možným řešením. V této souvislosti by autor doporučoval krajským úřadům

důslednější metodickou pomoc obcím všech typů, neboť starosta by si měl být, pokud možno co nejvíce jistý svým rozhodnutím, zejména ve vztahu ke své odpovědnosti. Snadno se stane, že starosta dostane pokutu, případně je souzen pouze z důvodu své neznalosti, případně nedostupnosti relevantních informací pro své rozhodnutí.

Třetí otázka zjišťovala stav zajištění odborné právní pomoci v rámci činnosti obecního úřadu. Většina starostů odpověděla, že nemají zajištěnou stálou odbornou právní pomoc. Ve většině případů využívají právních služeb pouze k uzavírání smluv různých typů a k řešení vážnějších sporů. Část obcí uvažuje o uzavření vztahu s právním zástupcem, ale stále řeší otázku výdajů ze svého rozpočtu. Autor zastává názor, že v tomto případě by bylo výhodné využít dobrovolného svazku obcí a mít tak společného právního zástupce, který by byl hrazen poměrově dle počtu obyvatel každé obce. Rozdělení by bylo spravedlivé, neboť s rostoucí velikostí obce vzrůstá i počet řešených případů, kde je odborná právní pomoc vyžadována. Každá obec by tak měla zaručeno, že se může kdykoliv v případě potřeby na odborného právního zástupce obrátit. Celá situace by měla tu výhodu, že v případě řešení obdobných problémů by již měly obce v rámci své spolupráce vzor a nemusely by řešit danou záležitost znovu od začátku. V případě takto sdíleného právního zástupce by obce taktéž ze svých rozpočtů ušetřily určité množství finančních prostředků.

Dle výše uvedeného návrhu by rozdělení finanční spoluúčasti při předpokládaných nákladech 25.000,- měsíčně vypadalo následovně (čísla jsou zaokrouhlena na celé částky):

Obec	Počet obyvatel	Poměrná částka
1	63	704,- Kč
2	170	1901,- Kč
3	214	2393,- Kč
4	191	2135,- Kč
5	39	436,- Kč
6	1559	17431,- Kč
Celkem	2236	25000,- Kč

Tabulka 2 - Rozdělení nákladů na právního zástupce

Čtvrtá otázka zjišťovala, zda starostové vidí v rámci zákona o obcích nějaké zásadní možnosti úpravy za účelem výhodnějšího postavení starosty. Zde se opět odpovědi mírně rozcházely. Dva starostové odpověděli, že nevidí žádné možnosti změny, které by byly přínosem pro lepší postavení starosty. Dále z odpovědí vyplynul požadavek na zjednodušení zákona o obcích vzhledem k jeho nepřehlednosti. Část starostů by lépe precizovala vztah

starosty a místostarosty z důvodu požadavku zavedení určité formy podřízenosti místostarosty starostovi obce. U jednoho starosty byl také vznesen požadavek na prodloužení délky volebního období. Dále se starostové dotýkali nutnosti projednávat v zastupitelstvu výše jejich odměn, případně přiznání nenárokových příspěvků. Autor zastává názor, že starostové, kteří odpověděli ve smyslu nepotřebnosti změny předmětného zákona, nemají tento zákon příliš nastudovaný, případně nepřikládají svým požadavkům velkou váhu. Ve vztahu k nutnosti veřejně projednávat v rámci zasedání zastupitelstva záležitosti, které jsou vztaženy k přímo osobě starosty autor navrhuje, aby byla zavedena úprava ve smyslu, že starostové automaticky čerpají nenárokové příspěvky ve stejné výši, jako je tomu u ostatních zaměstnanců obecního úřadu. Stejně tak autor souhlasí s prodloužením délky volebního období zastupitelů obcí, neboť zvláště ve větších obcích některé projekty přesáhnou 4 roky. Jedná se například o výstavbu inženýrských sítí, komunikací, bytových domů, obytných ploch pro výstavbu rodinných domů apod. V současné době je problematika prodloužení volebního období zastupitele předmětem široké diskuse v rámci Svazu měst a obcí.

Pátá otázka se týkala případného zavedení přímé volby starosty obce. Jeden starosta je silným zastáncem přímé volby starosty, jeden starosta by neměl s přímou volbou problém a ostatní starostové se vyjádřili proti přímé volbě starosty. Názory starostů na přímou volbu se rozcházejí s výsledky výzkumu provedeného v roce 2011 Ministerstvem vnitra u starostů českých a moravských obcí. Tehdy vyjádřilo podporu přímé volby přibližně 2/3 dotazovaných obcí.⁴⁴ Na základě provedeného výzkumu u starostů v rámci Mikroregionu Dobrohost se pro plnou podporu přímé volby vyjádřila necelá 1/3 dotazovaných. Na menších obcích je v některých případech problém se sestavením alespoň jedné kompletní kandidátní listiny a přímá volba starosty by dále celou záležitost komplikovala. Oproti tomu na menších obcích voliči své kandidáty znají a starostové si od přímé volby slibují větší podporu veřejnosti. Zásadním aspektem přímé volby, zvláště ve větších obcích, je obava ze ztráty podpory zastupitelstva obce. V současné době je starosta volen z řad zastupitelů a lze tak předpokládat, že bude mít i ve svém funkčním období podporu nadpoloviční většiny zastupitelů. Pokud by se související právní úprava nezměnila, mohlo by tak dojít k situacím, kdy starosta nebude mít podporu zastupitelstva obce a celý rozvoj obce by se mohl zbrzdit, případně zcela zastavit. Autor zastává názor, že v případě zavedení přímé volby starosty by

⁴⁴ SMSČR. Reforma komunálních voleb? Průzkum ukázal podporu obcí. 2011. Dostupné také z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/reforma-komunalnich-voleb-pruzkum-ukazal-podporu-obci>

nutně muselo dojít k zásadní úpravě zákona o obcích z hlediska jeho odpovědnosti, ale především jeho pravomocí. Dále by byla vyžádána změna volebního zákona a musela by se změnit ve výše uvedeném smyslu i Ústava ČR, což je problematické zejména z hlediska nutné shody kvalifikované většiny ze všech zvolených poslanců a senátorů. V praxi by to znamenalo minimální shodu 3/5 všech zvolených poslanců a zároveň 3/5 všech senátorů. Poslanecká sněmovna nemůže v tomto případě senát přehlasovat a prezident republiky nemůže využít práva veta.

Šestá otázka se týkala zjištění, zda se ve své praxi starostové setkali s nepochopením kompetencí a pravomocí starostů ze strany občanů. Všichni starostové se shodli, že se setkávají s výše uvedeným problémem velice často. Důsledkem občas bývá, že občanům nemůže starosta pomoci a ti jsou poté nespokojeni s jeho jednáním. Autor je toho názoru, že zde může pomoci pouze trpělivé vysvětlování dané problematiky, což vyžaduje dostatečné povědomí o kompetencích a pravomocích starostů obcí.

Sedmá otázka se věnovala problematice vyhrožování starostům, případně podání přímo trestního oznámení na osobu starosty obce v souvislosti s výkonem jejich funkce. Z odpovědí starostů vyplynulo, že vyhrožování ze strany občanů je celkem běžnou záležitostí a většina starostů se s ním již setkala. K podání trestního oznámení na osobu starosty zatím ani u jednoho nedošlo, ale bylo jím vyhrožováno. Dotazovaní starostové řešili zatím pouze soudní spory ve vztahu občana, či organizace vůči obci. Zde se autor pozastavuje nad tím, že dochází relativně často k vyhrožování starostovi obce, ať již podáním trestního oznámení, případně jinou formou. V drtivé většině případů je prokázáno, že jsou taková nařčení neopodstatněná, ale i tak zanechají určitou stopu na psychickém zdraví starosty. Dle názoru autora by bylo vhodné určitou ochranu starosty začlenit přímo do zákona o obcích, ale současně je si autor vědom faktu, že by taková ochrana mohla být i zneužívána.

Druhá část výzkumu byla zaměřena na obyvatele obcí, kde bylo zjišťováno základní povědomí občanů o výkonu funkce starosty obce. Dalším cílem bylo zjištění míry souhlasu s přímou volbou starostů. Výzkumu se zúčastnilo 156 respondentů, kteří odpověděli na otázky z výběru různých možností. Odpovědi byly následovně zpracovány pomocí jednotlivých grafů. Výzkumu se zúčastnilo více mužů, konkrétně v poměru 96 mužů k 60 ženám. Z hlediska věku bylo nejvíce zastoupeno obyvatelstvo ve věku 36 – 45 let, další pak ve věku 26 – 35 let. Lze tedy usuzovat, že lidé ve věkovém rozmezí 26 – 45 let mají největší zájem o dění ve městě Pobežovice a Mikroregionu Dobrohost. Nejvíce zastoupenou

skupinou respondentů byli občasně s úplným středním vzděláním s maturitou, což koresponduje s celorepublikovým trendem. Vysokoškolsky vzdělaní občané a vyučení bez maturity získali přibližně stejný poměr, nejméně zastoupenou skupinou byli občané se základním vzděláním.

Nejvíce respondentů žilo v obcích o počtu obyvatel v rozmezí 501 – 2.000 obyvatel, což odpovídá největšímu městu, kde byl dotazník zveřejněn. Druhé největší zastoupení měli občané z obcí o velikosti 101 – 500 obyvatel, kterých je v okolí města Poběžovice velké množství. Vzhledem k tomu, že autor má přehled, kolik odpovědí přišlo z jednotlivě umístěných dotazníků, budou výsledky poskytnuty jednotlivým starostům za účelem zjištění, v jaké míře občané dané obce využívají webové portály a jiné komunikační kanály ve své obci.

Celých 136 respondentů z celkového počtu 156 odpovědělo, že ví, jak v současné době probíhá volba starosty obce. Z výsledku lze tedy usuzovat, že si je většina občanů v České republice vědoma, že je starosta volen z řad členů zastupitelstva obce.

Respondentům byla v rámci dotazníkového šetření položena otázka týkající se přímé volby starosty obce. Zde je výsledek zcela nejednoznačný, z celkového počtu 156 respondentů vyjádřilo s přímou volbou souhlas 56, 49 bylo proti přímé volbě a 51 dotázaných nevědělo. Z výše uvedeného nelze učinit přesvědčivý závěr, jestli si občané přejí, či nepřejí přímou volbu starosty. Dle názoru autora by bylo nutné v rámci průzkumu oslovit větší množství respondentů ze všech krajů České republiky, aby byl výsledek relevantní.

Předposlední otázkou dotazníku bylo zjištění, zda mají respondenti pozitivní či negativní zkušenost se starostou obce. Nadpoloviční většina respondentů, celkem 96 uvedlo, že mají zkušenost pozitivní. 48 respondentů uvedlo, že nemají se starostou žádnou zkušenost a 12 se vyjádřilo, že mají se starostou zkušenost negativní. Z celkového pohledu lze toto zjištění hodnotit pozitivně, neboť negativní zkušenost má pouze zlomek respondentů. Je však otázkou, jak byla tato negativní zkušenost vyvolána, zda to bylo následkem špatné prezentace starosty na veřejnosti, případně jak bylo uvedeno dříve, starosta dostatečně neuspokojil žádost občana. Autor je toho názoru, že nikdy starosta z podstaty své funkce nemůže vyhovět absolutně všem, proto je výsledek této části dotazníkového šetření více než uspokojující.

Poslední otázka zkoumala, zda mají občané povědomí o odpovědnosti starosty. Nejvíce respondentů, celkem 56 správně uvedlo, že je starosta odpovědný ze své funkce

zastupitelstvu obce. Ostatní výsledky byly již relativně zarážející, 49 respondentů uvedlo, že je starosta odpovědný občanům. V kontextu s teoretickou možností zavedení přímé volby starosty by tomu tak opravdu bylo, ale vzhledem k současné legislativě tomu tak není. Ostatní odpovědi jsou již zcela chybné. Autor je tohoto názoru, že zde by měla situaci zlepšit lepší osvěta, ať již od samotných starostů prostřednictvím místních zpravodajů, sociálních sítí a dalších informačních kanálů, případně využít celostátní média, například v době konání komunálních voleb, kdy je pozornost občanů k této problematice zvýšená.

Subjektivní názor autora na ideálního starostu je takový, že starosta by měl mít pro výkon své funkce základní předpoklady, jakými jsou dostatečné vzdělání, komunikativnost, flexibilita, důslednost při řešení nastalých problémů. Vzdělání nemusí být nutně vysokoškolské, ale důležitá je ochota se neustále vzdělávat, reagovat na změny legislativy a rozumět základním normám spojených s výkonem jeho funkce. Neméně důležitou vlastností je i empatie, kdy se starosta může vcítit do potřeb jeho občanů. Zároveň si nesmí příliš připouštět problémy druhých, neboť i starosta je jen obyčejný člověk a snadno se může stát, že mu tyto problémy seberou kapacitu pro řešení „důležitějších“ záležitostí. Zcela jistě musí být starosta dobrým manažerem, který dokáže efektivně rozdělit práci, proto je výhodou, pokud již dříve pracoval na některé z vedoucích pozic. Dobrý starosta by měl být dobrým diplomatem, dokonce i ve vztahu k opozici. Jedině tak se mu podaří své ideje převést bez větších problémů do praxe. Autor zastává názor, že je výhodou, pokud starosta má zkušenosti s prací v soukromém sektoru. V tomto případě dokáže vnést do systému veřejné správy nový impulz, který je mnohdy velice žádoucí.

6. Závěr

Cílem teoretické i praktické části práce byla charakteristika úlohy a postavení starosty obce v rámci českého právního řádu, vymezení jeho pravomocí, postavení a odpovědnost ve vztahu k výkonu funkce starosty obce. Především se čerpalo ze zákona o obcích č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Začátek teoretické části práce se zabýval postavením starosty z historického hlediska, od druhé poloviny 19. století do současnosti. Dále se práce zaměřila na postavení starosty obce vzhledem k ostatním orgánům v obci a v rámci českého právního řádu. Nebyla opomenuta ani odpovědnost starosty z výkonu své funkce, trestněprávní odpovědnost, občanskoprávní odpovědnost, pracovněprávní odpovědnost, politická odpovědnost a administrativněsprávní odpovědnost. Část teoretické části práce se také zaměřuje na odměňování starostů z hlediska aktuálně platné legislativy.

Cílem praktické části této bakalářské práce bylo na základě kvalitativního výzkumu zjistit, jaké povědomí mají starostové obcí o svých pravomocích a kompetencích v rámci výkonu své funkce, jaké mají návrhy na možnou úpravu zákonných norem vzhledem k možnosti posílení jejich pravomocí, případně úpravy vztahů mezi jednotlivými orgány obce. Tato část výzkumu dále zjišťovala, kde čerpají starostové odbornou právní pomoc z hlediska svých kroků, možnosti zavedení přímé volby starosty obce a zda se setkali s nepochopením svých kompetencí a pravomocí ze strany občanů. Poslední část výzkumu zjišťovala, zda se starostové setkali v rámci své praxe s výhružkou, případně podáním trestního oznámení na svoji osobu z hlediska výkonu své funkce. Z odpovědí starostů vyplynulo, že se starostové musí neustále vzdělávat a ujišťovat se o správnosti svých kroků. Podklady pro svá rozhodnutí čerpají z různých zdrojů, nestejněměrně využívají rad právních zástupců, zejména z finančních důvodů. Jeden starosta se taktéž dotkl možnosti prodloužení volebního období na 6 let, kdy by bylo více času dokončit realizované projekty. Častým požadavkem byla lepší specifikace vztahu starosty a místostarosty z hlediska jeho podřízenosti. Názor starostů na přímou volbu byl nejednotný, starostové zastávající přímou volbu očekávají větší posílení svých pravomocí a kompetencí, naopak starostové, kteří nejsou zastánci přímé volby, mají obavu z neshod mezi zastupitelstvem a starostou, což by mohlo vyústit ve zpomalení rozvoje obce. Ze závěrečné části rozhovorů vyplynula skutečnost, že občané se obrací na svého starostu s požadavky, které občas starosta nedokáže splnit a často se tak tito občané stávají zklamanými z nepochopení skutečných pravomocí

starosty. Nejsou poté výjimkou různé výhrůžky obecného charakteru, či výhrůžky podáním trestního oznámení.

V rámci výzkumu bylo provedeno dotazníkové šetření pro širokou veřejnost, které bylo zaměřeno na povědomí veřejnosti o odpovědnosti starostů, názoru na přímou volbu starosty a jestli mají se starostou pozitivní, či negativní zkušenost. Z hlediska možnosti přímé volby bylo zjištěno, že byli respondenti ve svých názorech zcela nejednotní. Mírně převažoval souhlas s přímou volbou starosty, ale dle názoru autora není tento výsledek příliš relevantní. V ostatních otázkách bylo zjištěno, že větší část obyvatel ví, jakým způsobem je volen starosta obce, mají převážně pozitivní zkušenosti se starosty, ale naopak si nejsou příliš jisti, komu je starosta obce odpovědný.

Autor na závěr uvádí, že zavedení přímé volby do českého právního systému by vyžadovalo velký zásah do kompetencí a odpovědnosti starostů obcí vzhledem k jejich posílení a posunutí jejich odpovědnosti od zastupitelstva k občanům dané obce. Autor si nemyslí, že by tato změna byla v dnešní situaci ku prospěchu, zejména z hlediska zvýšené odpovědnosti starosty vzhledem k úkonům, které v současné době spadají do kompetence rady obce, případně zastupitelstva. Autor se starosty souhlasí s potřebou prodloužení volebního období na šest let, z hlediska náročnosti realizace náročnějších projektů. Vzhledem k dostupnosti právních služeb autor doporučuje obcím Mikroregionu Dobrohost zaměstnání společného právního zástupce, který by byl hrazen poměrově dle počtu obyvatel začleněných obcí.

7. Seznam použitých zdrojů

7.1 Bibliografie

MATRASOVÁ, E., ŠLAUF, V.: Zákon o obcích včetně prováděcích předpisů s komentářem, 2. aktualizované a doplněné vydání, Praha: Polygon, 2003, ISBN 80-7273-088-6.

KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J.: Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. Praha: Leges, 2019, ISBN 978-80-7502-335-3

BERNARD, J.: Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. Studie (Sociologické nakladatelství), ISBN 978-80-7419-069-8

ČMEJREK, J., KUBÁLEK, M., PÁTEK, Z., DOSTÁL, P.: Moderní společnost a problémy politiky. Praha: ČZU, 2016, ISBN 978-80-213-0841-1

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

SCHELLE, K.: Dějiny české veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-203-5

SCHELLE, K.: Vývoj české veřejné správy. Ostrava: KEY Publishing, 2011. ISBN 978-80-87071-92-2

MATULA, M.: Proměny funkce veřejné správy. Plzeň: ZČU, 2017. ISBN 978-80-261-0686-9

BALÍK, S.: Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4

JECH, J.: Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2018. ISBN 978-80-906843-3-1

URBÁNKOVÁ, A.: METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce. Praha: MV ČR, 2014. ISBN 978-80-86466-60-6

HOROVÁ, P.: METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ Odměňování a ostatní související nároky a peněžité plnění členů zastupitelstva obce. Praha: MV ČR, 2016. ISBN 978-80-87544-29-7

HLOUŠKOVÁ, P.: Zákoník práce, prováděcí nařízení vlády a další související předpisy s komentářem. Praha: Nakladatelství ANAG, 2018. ISBN 978-80-7554-115-4

7.2 Elektronické zdroje

Archiv hlavního města Prahy. Vrchnostenská správa. [online]. Praha, 2021. Dostupné také z: <http://www.ahmp.cz/index.html?mid=143>

Rozsudek Krajského soudu v Plzni z 21. 9. 2011, 57 A 71/2011-14

BOHÁČKOVÁ, Kamila. Reformy územněsprávní organizace na území ČR po roce 1945 [online]. Zlín, 2005 [cit. 2022-03-08]. Dostupné také z: <https://theses.cz/id/iat55o/>

SMSČR. Reforma komunálních voleb? Průzkum ukázal podporu obcí. Praha, 2011. [online] Sdružení místních samospráv ČR. [2021-08-04] Dostupné také z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/reforma-komunalnich-voleb-pruzkum-ukazal-podporu-obci>

7.3 Zákony

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

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstva obcí a o změně některých zákonů

Zákon č. 89/2012 Sb., nový občanský zákoník v platném znění

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

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce v platném znění

8. Přílohy

Příloha č. 1 – otázky v rámci dotazníkového šetření

1. Vaše pohlaví:
 - Muž
 - Žena
2. Váš věk:
 - 15 – 25 let
 - 26 – 35 let
 - 36 – 45 let
 - 46 – 55 let
 - 56 a více let
3. Vaše nejvyšší dosažené vzdělání:
 - Základní
 - Střední bez maturity/vyučen
 - Úplné střední s maturitou
 - Vysokoškolské
4. Jaký počet obyvatel má obec, ve které žijete?
 - Do 100 obyvatel
 - 101 - 500 obyvatel
 - 501 – 2.000 obyvatel
 - 2.001 – 5.000 obyvatel
 - 5.001 – 50.000 obyvatel
 - 50.001 – 100.000 obyvatel
 - 100.001 a více obyvatel

Následovaly otázky, které měly vlastní výzkumný charakter:

5. Víte, jakým způsobem probíhá volba starosty obce?
 - Ano
 - Ne
6. Byl/a byste pro zavedení přímé volby starosty obce?
 - Ano
 - Ne
 - Nevím

7. Máte se starostou pozitivní, nebo negativní zkušenost ohledně řešení svého problému?
- Pozitivní
 - Negativní
 - Nemám žádnou zkušenost
8. Víte, komu je starosta odpovědný z výkonu své funkce?
- Státu
 - Občanům
 - Radě
 - Tajemníkovi
 - Místostarostovi
 - Zastupitelstvu