

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



**Teze diplomové práce**

**Úloha a postavení starosty obce**

**Bc. Kristýna Chvátalová**

© 2015 ČZU v Praze

## **Souhrn**

Diplomová práce "Úloha a postavení starosty obce" se zabývá problematikou právního postavení starosty obce dle platné právní úpravy České republiky. Teoretická část práce ve svém úvodu vymezuje starostu obce v rámci systému veřejné správy, dále se zabývá obecní samosprávou a obcí jako takovou, přičemž vymezuje působnost obce a obecní orgány. Následující kapitola je zaměřena na samotného starostu obce, který je zkoumán z hlediska historického vývoje obecní samosprávy u nás, právního zakotvení, volby, pravomocí a odpovědnosti, odměňování, vztahu k ostatním obecním orgánům a vztahu k místostarostovi obce. Praktická část práce je rozdělena do tří stěžejních oblastí, kterými jsou rozhovory se starosty tří vybraných obcí, anketa mezi veřejností a přímá volba starosty obce, která je rozebrána podrobněji včetně uvedení příkladu přímé volby ve Slovenské republice, jež by se mohla stát inspirací i pro Českou republiku. Výzkum je zaměřen na zjišťování názorů laické veřejnosti/občanů, zainteresovaných osob/starostů a odborníků, kdy je zkoumán názor těchto osob na funkci starosty obce a případné zavedení přímé volby starostů u nás. Výsledky získané výzkumem – rozhovory a anketou jsou v závěru práce vyhodnoceny, shrnuty a vzájemně porovnány.

## **Klíčová slova**

obec, orgány územní samosprávy, pravomoc, postavení starosty v historii, přenesená působnost, samostatná působnost, starosta, územní samospráva, veřejná správa, zákon o obcích

## Cíle práce

Cílem diplomové práce bude v teoretické části zpracovat a vyhodnotit postavení starosty obce z právního hlediska, zejména se zaměřením na jeho pravomoci a působnost, jež mu náleží dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ale také dle zvláštních právních předpisů, dále zařadit a vymezit funkci starosty obce v systému fungování veřejné správy v České republice, a to i v kontextu historických změn obecní samosprávy na našem území.

V praktické části diplomové práce bude na základě dat získaných provedeným výzkumem hodnoceno využívání oprávnění daného právní úpravou z pohledu starostů obcí a veřejnosti. Dílčím cílem praktické části bude zjištění názorů jednotlivých skupin respondentů na případné zavedení přímé volby starostů.

Pro účel rozhovorů jsou stanoveny výzkumné otázky a pro účel ankety mezi veřejností předpoklady.<sup>1</sup>

## Metodika

Diplomová práce bude rozdělena na teoretickou a praktickou část. Pro vypracování teoretické části práce budou nejdříve shromážděny potřebné prameny informací (odborná literatura, právní předpisy, přičemž stěžejním zákonem bude zákon č.128/2000 Sb., o obcích, dále webové stránky, elektronické odborné články a další). Tyto prameny budou podrobně prostudovány. Následně budou z těchto zdrojů vybrány potřebné informace, využita bude metoda excerpce. Získané informace budou seříděny. Využívány budou metody analýzy a syntézy. Použita bude také metoda komparace, kdy budou jednotlivé informace porovnávány. V teoretické části budou uvedeny citace a parafráze jednotlivých autorů a zákonů. Diplomová práce bude rozdělena do kapitol, které mezi sebou budou mít logické návaznosti.

První kapitolou bude úvod přibližující téma celé práce, jeho aktuálnost a důvod výběru této problematiky autorkou. Druhá kapitola bude pojednávat o cílech práce a metodice. Třetí kapitola bude obsahovat teoretické poznatky o starostovi obce a bude rozdělena do několika podkapitol. Stěžejní bude podkapitola *3.4 Starosta obce*. Zde bude čerpáno nejen z literatury, ale i z judikatury Ústavního soudu, zákonů (zákon o obcích a zvláštní zákony) či Závěru Ministerstva vnitra ČR. Starostovi za výkon jeho funkce náleží odměna, která bude také předmětem zkoumání. Tím bude zohledněn a rozebrán ekonomický rozměr, který výkon

---

<sup>1</sup> Blíže s. 11 diplomové práce.

funkce starosty přináší. V podkapitole pojednávající o odpovědnosti starosty obce bude důležitým zdrojem informací také dokument vydaný Nejvyšším státním zastupitelstvím.

Čtvrtá kapitola bude částí praktickou. V jejímž rámci bude proveden výzkum v podobě ankety a polostandardizovaných rozhovorů. Výzkumem dojde ke zjištění názorů jednotlivých skupin respondentů na problematiku starosty v obci. Osloveni budou starostové tří obcí, a to Kadaně, Křimova (Ústecký kraj) a Černošic (Středočeský kraj). Ti budou telefonicky či emailem požádáni o provedení rozhovoru, zároveň jim bude vysvětlen účel a cíl dotazování. Se starosty budou následně domluveny osobní schůzky a provedeny polostandardizované rozhovory na základě předem připravených otázek, které však budou v případě potřeby doplněny. Bude tak proveden kvalitativní výzkum, neboť budou zjišťovány osobní názory a postoje jednotlivých starostů. Rozhovory se starosty obcí poskytnou odpovědi na stanovené výzkumné otázky. Druhým výzkumným nástrojem práce bude anketa sestavená pro občany/veřejnost. Pro tento výzkum budou stanoveny předpoklady, které se výsledky získanými z ankety potvrdí či nikoliv. Anketa bude vytvořena a vyhodnocena pomocí internetové služby *Vyplňto.cz* na základě podkladů autorky. Součástí ankety bude průvodní dopis, ve kterém autorka seznámí respondenty s účelem výzkumu a poučí je o postupu jejího vyplnění.

Anketa bude složená ze 17 otázek, z nichž jedna otázka bude otevřená, jedna polootevřená a ostatních 15 otázek bude uzavřených. První okruh otázek ankety bude zaměřen na znalosti občanů týkajících se funkce starosty, druhý okruh bude naopak zjišťovat osobní hodnocení a zkušenosti veřejnosti se starosty. V závěru ankety budou obsaženy 4 identifikační otázky, díky kterým ji bude možné vyhodnotit z různých hledisek. Dotazování bude probíhat pomocí internetového portálu, také přes sociální sítě, email a osobně. Pro sběr dat bude vymezeno období přibližně jednoho až dvou týdnů. V rámci praktické části dojde také ke zkoumání možného zavedení přímé volby starostů v obcích. K tomuto účelu budou analyzovány odborné články publikované Ministerstvem vnitra ČR a JUDr. Polčákem, europoslancem a místopředsedou STAN<sup>2</sup>, který se touto problematikou zabývá. Zároveň bude zjištěn názor jednotlivých skupin respondentů. Stručně bude také přiblížen systém přímé volby starostů v obcích ve Slovenské republice.

Následující podkapitola praktické části bude obsahovat vyhodnocení získaných dat z výzkumu. Data budou přehledně seříděna např. do tabulek a také graficky zpracována a řádně okomentována. Rozhovory se starosty obcí budou okomentovány a utříděny dle

---

<sup>2</sup> Politické hnutí Starostové a nezávislí. Zdroj: *STAN Starostové a nezávislí* [online]. 2014 [cit. 2015-02-25]. Dostupné z: <http://www.starostove-nezavisli.cz/o-nas/program-a-cile-stan/>

jednotlivých tematických oblastí za každého jednotlivého respondenta. Následně bude provedena sumarizace výsledků a jejich vyhodnocení z hlediska položených výzkumných otázek u dotazníků a z hlediska ověření či vyvrácení předpokladů u ankety. Využity budou metody komparace a syntézy.

Vzorek respondentů nelze však považovat za reprezentativní vzorek populace, neboť výběr dotazovaných bude probíhat oslovením náhodných osob a známých autorky. Zároveň je nutné připomenout, že v důsledku získávání většiny dat online lze předpokládat, že většina respondentů budou mladší a vzdělanější lidé, kteří mají přístup k internetu. V případě rozhovorů se starosty obcí se bude jednat pouze o osobní názory oslovených starostů, které přinesou zajímavý pohled na věc.

Následující kapitolou bude závěr práce, jež shrne veškeré důležité poznatky vyplývající z teoretické i praktické části. Zároveň v něm budou uvedena nejdůležitější a nejzajímavější zjištění. Autorka zde také vyjádří svůj názor na danou problematiku a případně navrhne vlastní doporučení.

## **Zhodnocení práce a závěr**

Jedním z cílů diplomové práce bylo podat komplexní přehled o funkci starosty obce a jeho postavení u nás. Tento cíl byl dle autorky naplněn, neboť teoretická východiska, která obsahují problematiku starosty a jeho fungování v rámci veřejné správy, resp. obecní samosprávy na našem území, nabízejí vymezení starosty obce v souvislostech dějinného vývoje až k dnešnímu právnímu zakotvení dle platné právní úpravy se všemi důležitými aspekty této funkce.

Úvodní část práce nabízí stručný náhled do problematiky obecní samosprávy, neboť právě díky ní je starostovi obce vůbec umožněn výkon jeho funkce. Stěžejním právním předpisem je zákon o obcích, kde se nachází ty nejdůležitější otázky upravující funkci starosty. K objasnění pravomocí starosty obce bylo však nutné vycházet také ze zvláštních právních předpisů a neomezit oblast zkoumání jen na zákon o obcích, neboť důležité poznatky nabízí např. též zákon o obecní polici, místním referendu či všechny volební zákony. Nebyl opomenut ani ekonomický rozměr, který s sebou výkon této funkce přináší v podobě odměn, jež ovlivňují hospodaření a rozpočet obce. „Starostování“ neznamena libovůli v oblasti řízení obce, neboť je to zastupitelstvo a rada, které rozhodují o zásadních otázkách. Jelikož je však starosta jejich členem, může věc svým rovnocenným hlasem také

ovlivnit. Starostovi zároveň neplynou žádné výsady v podobě imunity. Odpovědnost k této funkci patří, a to jak politická, tak občanskoprávní a trestněprávní.

K tomu, aby mohl být naplněn cíl praktické části práce, bylo nutné provést výzkum v podobě polostandardizovaných rozhovorů se starosty obcí a ankety mezi veřejností. Je třeba sledovat více úhlů pohledu na věc, ať se jedná o jakékoli téma, neboť se tím naše povědomí o dané problematice obohatí o zajímavé skutečnosti. V rámci rozhovorů se dvěma starosty a jednou starostkou bylo zjišťováno, jak tito dotazovaní vnímají svou funkci. Starostové byli v některých věcech stejného názoru, v některých otázkách nikoliv. Všichni se ovšem shodli, že zásadním motivem pro výkon této funkce je potřeba něco změnit k lepšímu, a to pro obec, nikoliv jen pro sebe jako jednotlivce. Zajímavé je, že ve většině případů měli muži – starostové obdobné názory oproti paní starostce, která často nesouhlasila a uváděla možné náměty na změny, jako např. v oblasti vzdělání a volitelnosti starosty. V oblasti pravomocí se názory oslovených starostů shodovaly. Byly zhodnoceny jako dostatečné a zároveň se s nimi všichni starostové cítili velmi dobře seznámeni. Přesto však potvrdili, že využívají právní rady odborníků.

Starosta se musí patřičně orientovat v oblasti legislativy, neboť na ní stojí celý výkon jeho funkce. Opět starostové – muži vyjádřili spokojenost se současnou právní úpravou, naproti tomu paní starostka vyslovila nespokojenost se zákonem o obcích, jelikož zde není dle jejího názoru přihlédnuto ke zkušenostem. Shodný byl názor oslovených starostů na problematiku odměn. Funkcí starosty na sebe daná osoba přebírá mnoho zodpovědností a starostí, které nelze penězi úplně kompenzovat. Starostové – muži upřesnili, že u nás jsou odměny v podstatě dostatečné, na rozdíl od paní starostky, která je za dostatečné nepovažuje. Jednoznačně stejný názor dotazovaní starostové vyslovili ohledně informovanosti občanů o jejich funkci, kterou považují za velice povrchní. Zajímavé však je, že dle vyhodnoceného předpokladu ankety ohledně této problematiky bylo dosaženo opačného výsledku, tedy že povědomí občanů o funkci starosty je většinou dostatečné.

Anketou mezi občany byly zhodnoceny stanovené předpoklady, díky kterým se dle autorky také naplnil cíl práce. Z šesti stanovených předpokladů to byly čtyři, které se nepotvrdily. Mohlo by se zdát, že osoby s vyšším stupněm dosaženého vzdělání znají lépe oblast pravomocí a odpovědnosti starostů obcí, avšak výzkum ukázal, že tomu tak vždy být nemusí. Přesto byly odpovědi vysokoškoláků většinou ty správné. Zároveň by bylo možné se domnívat, že občanům záleží na úrovni vzdělání, kterého dosáhne jejich starosta. Anketa však ukázala, že tomu tak není, jelikož z pohledu občanů vyšší vzdělání pro výkon funkce starosty nehraje takovou roli. Lze se domnívat, že v dnešní době jsou pro občany důležité

schopnosti a činy starosty obce bez ohledu na stupeň jeho dosaženého vzdělání. Občané se na starosty obcí obracejí i se svými problémy, což potvrdili i samotní starostové. Je zřejmé, že k tomu dochází zejména v menších obcích.

Dílčím cílem této práce bylo zhodnotit problematiku přímé volby starostů v obcích, kdy byl zkoumán pohled odborníků, starostů i občanů. Jak všichni oslovení starostové, tak i většina dotazovaných z řad veřejnosti byla pro zavedení přímé volby starostů. Zároveň se přímé volbě dostalo podpory dle výsledků ankety Ministerstva vnitra, i když to lze dle autorky považovat za relativní, neboť reagujících obcí ankety bylo pouze necelých 40 % všech obcí ČR. Oslovení starostové dále podporují názor JUDr. Polčáka, jelikož je pro ně nemyslitelné zavést přímou volbu bez změny kompetencí starosty. Autorka je podobného názoru. Aby přímá volba přinesla určité očekávané výsledky, nelze nechat pravomoci starosty obce ve stejné míře jako doposud, neboť nejdůležitější otázky obce jsou v působnosti rozhodování rady a zastupitelstva. Občané by sice zvolili do čela obce osobu, kterou by sami chtěli (nenastane situace, že se starostou stane osoba díky politickému vyjednávání), avšak ta by dění v obci nemohla více ovlivnit, čímž by mohlo dojít ke zklamání občanů/voličů v osobě jejich kandidáta. Oblast přímé volby starosty v obci je komplikované téma, neboť existuje mnoho variant a názorů, jak by mohly být uspořádány kompetence starosty a jeho vztah k ostatním obecním orgánům. Otázkou také zůstává, zda by přímá volba měla být zavedena ve všech obcích bez rozdílu či jen v těch s malým počtem obyvatel, kde mají obyvatelé opravdu možnost znát osobu starosty obce, jeho kvality a schopnosti.

Za jednu z výhod přímé volby je uváděno posílení participace občanů na veřejném dění v obci. Autorka je však toho názoru, že zavést přímou volbu by mělo smysl v menších obcích – uvažuje třeba do 10 000 obyvatel, neboť předpokládá, že v těchto obcích je starosta více znám a je zde silnější sociální kontrola. Ve velkých městech nemusí být občané schopni správně vyhodnotit kandidáta, mohlo by dojít k jejich ovlivnění na základě „libivé“ kampaně. Ve skutečnosti by daný kandidát nemusel být vhodnou osobou, která chce opravdu činit dobro pro ostatní. S přihlédnutím k nevelké volební účasti by se dle autorky mohla přímá volba setkat ve velkých městech i s lhostejností občanů. Nikdo však nezaručí, že by tomu nemohlo být i v menších obcích.

Přímá demokracie počítá se širokým zapojením občanů, počítají s tím i občané? Jak uvedlo Ministerstvo vnitra Slovenské republiky, jedním ze záporů, který pozorují, je právě ztráta výhod přímé demokracie z důvodu nezájmu voličů.

## Vybrané použité zdroje

- BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009, 250 s. ISBN 978-802-4729-084.
- BŘEŇ, Jan. Starosta a jiné orgány obce. *Deník veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 2015-01-31]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6292738>
- HAMPLOVÁ, Jana. Právní postavení starosty jako orgánu obce. *Advokátka Jana Zwyrtek Hamplová* [online]. 2009 [cit. 2014-05-31]. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce>
- KOČÍ, Roman. *Obecná samospráva*. Praha: Leges, 2012, 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.
- KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 4. doplněné vyd. podle stavu k 1. 3. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 978-807-2017-607.
- MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Analýza zavedení přímé volby starostů* [online]. 2009 [cit. 15.2.2015]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozeru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09NQ%3D%3D>
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/96, (294/1996 Sb.) In: *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky*. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=29186&pos=1&cnt=2&typ=result>
- Nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2003-37>
- Nejvyšší státní zastupitelství. *Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků (verze pro veřejnost): 7 NZN 603/2014*. 2014. Dostupné z: [http://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2014/10/Trestni\\_odpovednost\\_zastupitelu\\_analyza.pdf](http://www.ceska-justice.cz/wp-content/uploads/2014/10/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf)
- POLČÁK, Stanislav. Jak silného chceme mít starostu?. *Deník veřejné správy* [online]. 2008 [cit. 2015-02-15]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6342506&ht=pravomoci+starosty>
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-1>
- VEDRAL, Josef. Právní postavení starosty. *Deník veřejné správy* [online]. 2001 [cit. 2014-06-02]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=221503>
- Vlastní výzkum uskutečněný prostřednictvím internetové služby *Vyplňto.cz*: <https://www.vyplnto.cz/realizovane-pruzkumy/starosta-v-obci/>
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: *Zákony pro lidi*. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>
- Zpravodajství: Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. 2011 [cit. 2015-02-22]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>