

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jakub Švorba**

**Postavení starosty v systému orgánů obce**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra: Správního práva

Datum vypracování práce: 11. 09. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 126 658 znaků včetně mezer.

Jakub Švorba

V Praze dne: 11. 09. 2018

Děkuji váženému panu doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za cenné rady a připomínky k obsahu a struktuře mé práce a také za vstřícný přístup a čas, který mi věnoval. Také bych rád poděkoval celé své rodině za jejich nezměrnou podporu, obětavost, trpělivost a pomoc, které se mi dostávalo nejen při psaní této práce, ale především v průběhu celého mého studia.

## Obsah

Úvod.....	5
1. Vývoj samosprávy na území českého státu .....	7
1.1 Vývoj v rámci Habsburské monarchie .....	7
1.1.1 Revoluční rok 1848 .....	7
1.1.2 Obecní samospráva v letech 1849–1860 .....	8
1.1.3 Samospráva po roce 1860.....	9
1.2 Vývoj v Československé republice .....	10
1.2.1 Samospráva v období první republiky.....	10
1.2.2 Samospráva v období tzv. Protektorátu Čechy a Morava.....	12
1.2.3 Postavení samosprávy v období národních výborů .....	12
1.2.4 Národní výbory v době komunismu .....	13
1.3 Cesta k současnému stavu .....	14
1.3.1 Československo po roce 1989 .....	14
1.3.2 Vznik České republiky .....	16
2 Obec.....	18
3 Orgány obce .....	22
3.1 Zastupitelstvo obce.....	22
3.2 Rada obce .....	24
3.3 Obecní úřad .....	25
3.4 Tajemník obecního úřadu.....	25
3.5 Zvláštní orgány obce .....	26
4 Starosta .....	28
4.1 Volba starosty.....	32
4.2 Postavení starosty vůči ostatním orgánům .....	33
4.2.1 Místostarosta .....	33
4.2.2 Zastupitelstvo obce.....	34
4.2.3 Rada obce .....	36
4.2.4 Obecní úřad .....	37
4.2.5 Tajemník.....	38
4.2.6 Zvláštní orgány obce .....	38
4.2.7 Obecní policie.....	38
4.3 Přímá volba starosty .....	39
5 Co dále ovlivňuje starostu .....	43

5.1	Zákon o střetu zájmů .....	43
5.2	Trestní odpovědnost starosty .....	44
6	Postavení starostů v Belgii .....	46
6.1	Ústavní základy .....	46
6.2	Valonsko.....	49
6.2.1	Zastupitelstvo .....	50
6.2.2	Rada (collège communal).....	51
6.2.3	Starosta .....	52
6.3	Vlámsko .....	53
7	Závěr.....	55
	Seznam zkratk: .....	57
	Seznam použitých zdrojů .....	58
	Použitá literatura: .....	58
	Seznam použitých internetových zdrojů: .....	58
	Seznam použitých právních předpisů: .....	61
	Seznam použité judikatury: .....	63
	Postavení starosty v systému orgánů obce .....	64
	Abstrakt .....	64
	Klíčová slova:.....	64
	The role of mayor in the bodies of a municipality .....	65
	Abstract .....	65
	Key words: .....	65

## Úvod

Starosta obce je definován jako reprezentativní orgán, jehož primárním úkolem je zastupovat obec navenek. Starosta je vnímán jako nejsilnější postava v obci. Pohled na skutečné postavení starosty poskytuje odlišný obraz, a to, že starosta ve většině případů nemůže bez zmocnění ostatních obecních orgánů vůbec jednat a jakkoliv obec právně zavazovat. Starostové se v České republice dlouhodobě těší nejvyšší míře důvěry<sup>1</sup>. Pro mnoho občanů tedy představují ty nejzodpovědnější politiky. V současném trendu, kdy je ve společnosti stále častěji probírána přímá volba starostů, je cílem této práce přiblížit pravomoci a postavení starosty. Starosta nevystupuje jako solitér, nýbrž je součástí obecních orgánů, kde jeho vztah k nim a vymezení jeho činnosti je rovněž cílem této práce.

Jsem toho názoru, že veřejné dění v obci by jejím občanům nemělo být lhostejné. Zároveň si uvědomuji, že občanská aktivita úzce souvisí s potřebou dostatečné informovanosti o činnosti a fungování orgánů, jejichž rozhodování se občanů nejvíce dotýká. K zpřístupnění a rozšíření této informovanosti, doufám, tato práce přispěje. Starosta totiž bývá veřejností často kritizován za rozhodování zastupitelstva, aniž by si tito lidé uvědomovali, jak malé pravomoci starosta má. Jedná se tedy o téma každodenní, které by mohlo být blízké širokému spektru čtenářů.

V práci jsou použity standardní vědecké metody, zejména metoda analýzy a syntézy, metoda komparativní, kompilační a deduktivní. Při práci s judikaturou uplatňuji především metodu indukce. Základní otázky jsou řešeny především pomocí analýzy postavení starosty v systému orgánů obce. Při posuzování dílčích problémů spojených s postavením starosty jsou východisky zejména dosavadní odborné názory, jejichž reflexe ústí v konečnou syntézu a formulaci závěrů.

Diplomová práce je rozdělena na 6 kapitol, které se dále dělí na podkapitoly, tak aby měly logickou návaznost. Zprvu se zabývám historickým vývojem postavení starosty, poté popisují, jak je obec vnímána z pohledu práva. V dalších kapitolách se zaměřuji na jednotlivé orgány obce, abych následně mohl popsat postavení starosty vůči nim.

---

<sup>1</sup> ČERVENKA, Jan. *Důvěra ústavním institucím v březnu 2018* [online]. 3.4.2018 [cit. 2018-04-29]. Dostupné z: [https://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c2/a4568/f9/pi180403.pdf](https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4568/f9/pi180403.pdf)

V poslední kapitole provádím komparaci postavení starosty v ČR s postavením starosty v Belgii, kde se také uplatňuje model kolektivní správy. Belgie považuji z pohledu české úpravy za zajímavou, jelikož si na jejím příkladu můžeme ukázat jak konzervativní přístup, tak otevřenost novým prvkům zaváděným do obecní samosprávy.

# 1. Vývoj samosprávy na území českého státu

Samospráva, jak ji známe z dnešního pohledu, se na našem území objevuje až v revolučním roce 1848, ale již za vlády Marie Terezie a Josefa II došlo k určitému odklonu od správy vrchnostenské a současně k profesionalizaci a byrokratizaci samosprávy. Než se systém samosprávy opravdu prosadil, došlo k několika převratným změnám, kdy se samospráva, hlavně ve vyšších územních celcích, jako byly okresy a kraje, zaváděla a poté opětně rušila. „*Důvody pro vznik samosprávy po r. 1848 můžeme spatřovat ve dvou skutečnostech. Jednak to byly rozhodné revoluční požadavky liberálního měšťanstva, které žádalo přístup k politické moci, resp. účast na ní, což v oblasti místní správy nebylo možné jinak než právě zavedením samosprávy. Dalším důvodem zavedení samosprávy byly praktické důsledky zrušení správy patrimoniální, jejíž agendu by prostě stát nemohl převzít především pro obrovské finanční náklady, které by to vyžadovalo.*“<sup>2</sup>

## 1.1 Vývoj v rámci Habsburské monarchie

### 1.1.1 Revoluční rok 1848

Požadavek na zavedení obecní samosprávy byl obsažen v Prvé petici občanů shromážděných ve Svatováclavských lázních, dle které: „*Aby bylo samostatné, komunální čili obecné zřízení zemské, tak aby osoby magistrátní i představení všech obcí svobodně bývali voleni, pak aby byla úplná veřejnost veškerého jednání v záležitostech obecních*“<sup>3</sup>, nicméně císař na ni nereagoval, byla mu tedy zaslána nová petice s téměř totožným obsahem. Na opětovnou výzvu již císař Ferdinand V. odpovídá kabinetním listem, kde některým požadavkům vychází vstříc – v oblasti správy mělo dojít k zrovnoprávnění češtiny s němčinou a rovněž mělo dojít k samostatnému zřízení obcí se zvláštní správou jmění. Reálná změna nastala s první ústavou, tzv. Pillersdorfovou, v dubnu roku 1848. Tato oktrojovaná ústava v § 57 uváděla „*Ústavy obcí mají být uspořádány podle zásady, že v nich budou zastoupeny všechny zájmy obce a jejich příslušníků.*“<sup>4</sup> Na základě dubnové ústavy byl zvolen říšský sněm, který zasedal ve Vídni, ale již po třech měsících se musel přesunout do Kroměříže, kde vypracoval návrh ústavy. V návrhu ústavy bylo mezi nezadatelná práva

---

<sup>2</sup> MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4. s. 246.

<sup>3</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. Právnícké knihy Codexu. ISBN 80-85963-73-6. s. 15.

<sup>4</sup> PILLERSDORFOVA ÚSTAVA (DUBNOVÁ) [online]. [cit. 2018-06-14]. Dostupné z:

[https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP201Zk/um/web/doc/19-stoleti/Pillersdorfova\\_ustava\\_1848.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP201Zk/um/web/doc/19-stoleti/Pillersdorfova_ustava_1848.pdf)



zařazeno právo obce na svobodnou volbu zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správu vlastního jmění a výkon místní policie. Činnost tohoto sněmu skončila dne 7. 3. 1849 rozeznáním.

### 1.1.2 Obecní samospráva v letech 1849–1860

Přestože došlo k rozeznání sněmu a březnová ústava<sup>5</sup> byla opět centralistická, i tak se do ní dostaly určité myšlenky, které obsahoval návrh ústavy Kroměřížské. Především právní úprava obcí byla téměř totožná. Ústavu ze dne 4. 3. 1849 doplnil prozatímní říšský obecní zákon č. 170/1849 ř. z., ze dne 17. 3. 1849, který obsahoval p tuto dobu převratnou zásadu, že „Základem svobodného státu je svobodná obec“. Došlo tak k rozdělení působnosti obce na tzv. přirozenou a přenesenou. „*Přirozená měla zahrnovat vše, co se obce nejprve dotýká, a v rámci svých hranic plně obstarat může, platí pro ni jen zákonná omezení. Do přenesené působnosti patřilo obstarávání veřejných záležitostí, které byly delegovány státem.*“<sup>6</sup>

Orgány místních obcí tvořily obecní výbor a obecní představenstvo. Představenstvo bylo tvořeno purkmistrem a alespoň dvěma obecními radními, které si výbor volil ze svého středu. Obecní výbor byl kolegiálním orgánem, který rozhodoval většinou hlasů, kdežto představenstvo kolegiální sbor netvořilo a jediným, kdo měl výkonnou moc, byl purkmistr, radní tvořili pouze poradní sbor. Tyto orgány byly voleny na 3 léta. Obecní výbor byl orgánem usnášejícím se a dozorčím, ale nedisponoval výkonnou mocí. Purkmistrovi dle § 112 prozatímního obecního zákona, náležela správa veškerého obecního jmění, ale musel se držet v mezích rozpočtu. Usnesení výboru prováděl purkmistr, který měl v oblasti místní policie a trestních věcí samostatnou působnost. Ustanovení § 122 prozatímního obecního zákona, pak dávalo představenému obce právo udělovat pokuty v oblasti žebrání, čistoty, mravnosti apod. V prozatímním obecním zákonu se i poprvé setkáváme s označením starosta, kde v § 58 prozatímního obecního zákona, je místo termínu purkmistr použit právě starosta.

Dozor nad činností samosprávných složek byl i přes možnost sistace poměrně slabý, to však změnilo nařízení č. 116/1850 ř. z., podle kterého okresní úřad dohlížel nad činností purkmistra v oblasti místní policie a vláda byla oprávněna místní policii odejmout a vykonávat ji vlastními

---

<sup>5</sup> Stadionova ústava (4. března 1849) [online]. [cit. 2018-06-14]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/BEV202Zk/um/Stadionova\\_ustava\\_1849.pdf?cop=3671431](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/BEV202Zk/um/Stadionova_ustava_1849.pdf?cop=3671431)

<sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788071792543. s. 127.

orgány. Velká část ustanovení prozatímního obecního zákona ale nevešla v platnost a v roce 1851 došlo k popření ústavního vývoje a návratu absolutismu.

Na přelomu roku 1851 a 1852 byl znovuzaveden absolutismus tzv. silvestrovskými patenty. Na přelomu těchto let byla také zrušena březnová ústava. Třetí z patentů, který obsahoval tzv. Pravidla základní v příčině zákonodárství organického v korunních zemích císařství rakouského, opětně směřuje k důslednému centralismu. Samospráva byla podle tohoto patentu ponechána jen na úrovni místních obcí, ale i tato byla omezena. Nařízení č. 67/1852 ř. z., zavádělo povinnost potvrzení představenstva venkovské místní obce okresním úřadem a městských místních obcí krajským úřadem.

### 1.1.3 Samospráva po roce 1860

Císař František Josef I. vydal v říjnu roku 1860 Říjnový diplom<sup>7</sup>, kterým slíbil zrušení absolutismu a zavedení občanských svobod. Na toto navazovala únorová ústava<sup>8</sup>. V březnu roku 1861 proběhly volby do obcí podle prozatímního obecního zákona. Dále byl pro Předlitavsko vydán rámcový říšský zákon obecní č. 18/1862 ř. z., který byl poté vydán i pro jednotlivé země. Správa obce byla svěřena do rukou obecního výboru (postupem času se označení změnilo na obecní zastupitelstvo) a obecního představenstva. Představenstvo se skládalo z obecního starosty a nejméně dvou radních, na rozdíl od výboru se opětně nejednalo o orgán kolegiální. Občané, kteří platili alespoň šestinu přímých daní, měli virilní hlas v obecním výboru. Každý zvolený občan byl povinen, až na stanovené výjimky, volbu přijmout. Členové obecního výboru svou funkci dle § 25 říšského obecního zákona vykonávali zdarma, tedy jako čestný úřad. Jediný, kdo mohl dostávat odměnu (tzv. „služné“), byl starosta, ostatní měli právo pouze na náhradu nutných výdajů spojených s výkonem jejich funkce (cestovné při cestě do sídla politického úřadu, tj. například okresu atp.).

Obecní výbor volil starostu a ostatní členy představenstva, dále měl působnost nařizovací, rozhodovací, organizačně-správní a poradní. Výkonným orgánem tedy bylo představenstvo. Starosta zastupoval obec navenek a byli mu podřízeni zaměstnanci obce. *Starosta předsedal schůzím obecního výboru. Hlasoval pouze při volbách a jmenování úředníků, jinak pouze při rovnosti hlasů.*<sup>9</sup> Starosta také povolával náhradníka do výboru, pokud se toto místo uprázdnilo. Náhradník byl volen současně se členem výboru.<sup>10</sup> Člen představenstva mohl být pro hrubé

<sup>7</sup> Říjnový diplom [online]. [cit. 2018-06-14]. Dostupné z: <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/1-1860.htm>

<sup>8</sup> Únorová ústava [online]. [cit. 2018-06-14]. Dostupné z: <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/20-1861.htm>

<sup>9</sup> BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4. s. 43.

<sup>10</sup> tamtéž

porušení povinností při výkonu samostatné působnosti ze své funkce odvolán po dohodě místodržitelství a jednoho z vyšších výborů. V oblasti přenesené působnosti mohl být starosta pokutován za porušení povinností při jejich výkonu.

## 1.2 Vývoj v Československé republice

### 1.2.1 Samospráva v období první republiky

Vznikem Československé republiky nedošlo v oblasti samosprávy ani celkově v právním řádu k žádným podstatným změnám. Zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého nedošlo jen k vyhlášení státu, ale jak již označení, pod kterým je zákon znám, tedy recepční norma, napovídá, tento zákon obsahoval ustanovení o tom, že dosavadní právní řád zůstává v platnosti. Teprve 23. 2. 1920 dochází k vydání Ústavní listiny Československé republiky<sup>11</sup>.

Za celou dobu trvání existence první republiky nebyl vydán nový obecní zákon, docházelo jen k novelizacím. První novelou byl zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., řád volení v obcích republiky Československé, kterým se zavedlo všeobecné a rovné hlasovací právo, došlo tedy ke zrušení kurií a volebních cenzů. Hned poté následovala pravděpodobně novela nejdůležitější, zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením.), která nejen upravovala názvy jednotlivých obecních orgánů, ale i zpřesňovala jejich vzájemné vztahy a postavení jejich členů. Ve spojení s rozšířením volebního práva bylo podstatné, že funkce v zastupitelstvu přestala být čestnou funkcí a členové, kteří by výkonem této funkce utrpěli hmotnou újmu, měli nárok na diety. Namísto dosud existujících obecních výborů a obecních představenstev bylo v ustanovení § 1 novely k obecnímu zřízení, zavedeno označení obecní zastupitelstvo, obecní rada, starosta a komise. Byla zavedena i četnost schůzí obecního zastupitelstva, které se mělo scházet alespoň každé dva měsíce, schůze rady se měla konat jednou týdně a její schůze byly na rozdíl od schůzí zastupitelstva neveřejné. „*Obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu rovněž starostu a jeho náměstka. Volba starosty nemusela být státem potvrzena, zákon č. 122/1933 Sb., o změnách řádu voleb v obcích však stanovoval, že volbu starosty musí nadále schvalovat státní úřady.*“<sup>12</sup> Podle nového znění § 63 odst. 1 volebního řádu „*Volbu starosty obce potvrzuje u obcí, jež jsou sídlem okresního úřadu, ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad*“. Jestliže příslušný státní orgán volbu

<sup>11</sup> Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

<sup>12</sup> HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 8071067091. s. 377.

provedenou obecním zastupitelstvem nepotvrdil, pozbyla volba starosty a jeho náměstků platnosti, a členové obecního zastupitelstva byli povinni provést volbu novou.<sup>13</sup>

Všechny obce obligatorně zřizovaly finanční komisi, kde polovinu členů volil dohlédací úřad, a tato komise měla právo kontrolovat veškeré hospodaření obce. Oba tyto zákony postavení obcí posilovaly, ale jinak převládaly snahy opačné o větší centralizaci moci, které jsou ale vzhledem k tehdejší situaci opodstatněné. Jedním z důvodů byly například oblasti silně osídlené německým obyvatelstvem, které měly separatistické sklony a dále požadavek Slovenské ľudové strany na větší autonomii. Další objektivní důvod pro centralizaci byla snaha zajistit jednotný a odborný výkon na celém území nového státu. "*Zapojení občanského prvku do přímého rozhodování ve veřejné správě ohrožuje odbornost při řešení složitějších problémů, na rozdíl od centralizovaného rozhodování, nezaručuje samospráva jednotný výkon správních činností.*"<sup>14</sup>

Omezování samostatnosti obce se týkalo především jejího hospodaření. Jako příklad lze uvést zákon č. 165/1920 Sb. z. a n., jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady, který zavazoval obce k přispívání na činnost policejních úřadů nebo tzv. finanční novely, z nichž můžeme uvést zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, která posilovala postavení dohlédacích úřadů. Dohlédací úřad schvaloval rozpočet obce, který sestavoval starosta obce,<sup>15</sup> který současně ručil za škodu, nerespektoval-li dohlédací úřad.<sup>16</sup> Do nabytí účinnosti zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy, se v Československu pokračovalo v systému dvoukolejné správy, kde vedle sebe stály, jak volené orgány samosprávy, tak jmenované státní orgány. Tato úprava se týkala zemí a okresů, kde jejím důsledkem bylo, že dvě třetiny zastupitelstva byly voleny a jedna třetina jmenována.

Celkový nárůst nedemokratických a autoritářských tendencí můžeme sledovat v období před a především po Mnichovské dohodě. V období tzv. druhé republiky docházelo k dílčímu omezování demokratických institutů, byly rozpuštěny volené orgány na všech úrovních samosprávy, od obcí až po země. Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. z. a n. II, o obecních

---

<sup>13</sup> BALÍK, Stanislav. Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4. s. 51.

<sup>14</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. ISBN 8085963736.

<sup>15</sup> Srov. § 6 odst. 1 z. č. 329/1921 Sb. z. a n.

<sup>16</sup> Srov. § 6 odst. 3 téhož

(obvodních) tajemnicích, obcím, které vybere vláda, staví do čela obecního tajemníka. Tento tajemník vykonával přenesenou působnost a v důležitých případech mohl dokonce i bez souhlasu zastupitelstva vykonávat působnost samostatnou.

### 1.2.2 Samospráva v období tzv. Protektorátu Čechy a Morava

Se vznikem Protektorátu, tedy v období po 15. 3. 1939, prakticky došlo k rozbití obecní samosprávy například rušením úřadů a vzniku německých, nebo alespoň k přeobsazování německými občany. V obcích došlo v lepším případě k odvolání starosty a jeho nahrazení německým komisařem, v tom horším k rozpuštění celého zastupitelstva. Například ustanovení § 1 vládního nařízení ze dne 26. února 1944, č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí<sup>17</sup> umožňovalo, aby obce nad 15 000 obyvatel, ve výjimečných případech také obce nad 3 000 obyvatel, byly spravovány úřednickým vedoucím obce. Této osobě příslušela pravomoc dosavadních orgánů obce. Podle nařízení byl vedoucí obce označován jako starosta, ve městech se zvláštním statutem jako vrchní starosta. Starostu, prvního náměstka a městského hospodáře měst se zvláštním statutem povolával ministr vnitra, ostatní náměstky ve městech se zvláštním statutem, jakož i starosty a náměstky ostatních obcí, povolávaly zemské úřady.

### 1.2.3 Postavení samosprávy v období národních výborů

Orgány s názvem národní výbor jsou známy především z dob komunismu, stejné označení ale nesly revoluční orgány jak v letech 1848 a 1918, tak i za druhé světové války, kdy byl v roce 1939 v Paříži zřízen Československý národní výbor. Již od roku 1943 probíhaly rozhovory a jednání mezi londýnským a moskevským centrem československého odboje o podobě poválečného správního členění především o pouhé dočasnosti národních výborů (londýnská koncepce), nebo jako trvalý základ (moskevská koncepce). Po sérii rozhovorů, přesněji tedy 4. 12. 1944, došlo k vydání ústavního dekretu prezidenta republiky č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění. Tento dekret byl poté potvrzen vyhláškou ministra vnitra č. 43/1945 o platnosti ústavního dekretu prezidenta republiky č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění.

*„Na území Československé republiky, které bude osvobozeno od nepřítele, budtež na základě voleb ustaveny národní výbory, a to místní, okresní a zemské, jakožto prozatímní orgány veřejné správy ve všech jejích oborech. Jakožto orgány státní správy národní výbory*

---

<sup>17</sup> Stejnopis sbírky zákonů a nařízení Protektorátu Čechy a Morava. Dostupné z: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/1944/025-1944.pdf>

*budou podřízeny vládě.*<sup>18</sup> V každé obci měl být ustaven místní národní výbor a měl vykonávat působnost a pravomoc obecních starostů, zastupitelstev a rad.<sup>19</sup>

Vnitřní strukturu místních národních výborů upravila vyhláška ministra vnitra č. 995 Úředního listu ze dne 10. 9. 1947, prozatímní organizační řád místních národních výborů. Pro organizaci zemských a okresních národních výborů bylo vydáno vládní nařízení č. 299 Úředního listu.<sup>20</sup> V tomto vládním nařízení se již projevilo podřizování místní samosprávy, které se naplno rozvinulo po nástupu KSČ k moci. Ve vládním nařízení byla obsažena zásada podřízenosti národního výboru nižšího stupně národnímu výboru vyššího stupně. Debaty o podobě samosprávy, jak místní, tak o tom, jestli mají vzniknout kraje nebo být zachováno zemské zřízení, pokračovaly až do únorových událostí roku 1948. Nástup diktatury jedné strany definitivně zastavil veškeré debaty o podobě samosprávy a 9. 5. 1948 došlo ke schválení ústavy<sup>21</sup>.

#### 1.2.4 Národní výbory v době komunismu

Celková podoba správy se změnila, ustanovení § 131 ústavního zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, upravovala podřízenost národních výboru nižšího stupně národnímu výboru vyššího stupně, a stejně tak podřízenost všech národních výborů moci vládní a výkonné, zejména ministru vnitra. Rovněž podle Ústavy ČSR mělo vzniknout komunální vlastnictví jako jeden z atributů samosprávy, ale toto nebylo dalším vývojem respektováno a ustanovení se stalo obsoletním. Vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organizaci místních národních výborů v části II stanovilo, že funkce nositele a vykonavatele státní moci byla vykonávána především skrze plenární zasedání. Nicméně jako výkonné složky místního národního výboru byli označeni rada, předseda (jeho náměstkové), referenti a komise. Předseda byl volen na plenárním zasedání ze členů místního národního výboru. Předseda mohl činit neodkladná opatření, ke kterým by jinak potřeboval souhlas rady, ale byl však povinen uvědomit o učiněných opatřeních radu i příslušnou komisi na jejich nejbližší schůzi. I činnost předsedy mohla být silně ovlivněna předsedy vyšších prvků správy, jelikož byl povinen řídit se příkazy a pokyny předsedy okresního národního výboru, předsedy krajského národního výboru a ministra vnitra.

<sup>18</sup> Čl. 1 Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění.

<sup>19</sup> § 2 nařízení vlády č. 4/1945 o volbě a pravomoci Národních výborů.

<sup>20</sup> KUKLÍK, Jan. *Vývoj československého práva 1945-1989*. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-741-6. s. 93

<sup>21</sup> ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Radu národního výboru volil národní výbor na svém prvním zasedání ze svého středu. Úkolem předsedy rady bylo řídit zasedání národního výboru, zastupovat národní výbor, pokud podle usnesení rady nebyl zastupováním pověřen jiný člen rady, a podpisovat spolu s tajemníkem nařízení a jiná rozhodnutí národního výboru a jeho rady. Zajišťoval řádnou činnost rady, zejména svolával a řídil její schůze a zabezpečoval plnění jejích usnesení. Rok 1960 přinesl hned několik významných změn, zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech, ve kterém můžeme pozorovat posun v jejich postavení od orgánů jednotné lidové správy k postavení orgánů státní moci a státní správy. Toto bylo potvrzeno i v čl. 86 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Jak ale uvádí Kopecký, *uvedený dvojitý charakter, však vyvolával spíše otázky a přesné rozdělení, kdy vystupoval NV jako orgán státní moci a kdy jako orgán státní správy nebylo v podstatě možné*<sup>22</sup>. O určitý pokus o navracení k tradicím samosprávy můžeme hovořit v souvislosti se zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který zůstal v platnosti až do konce roku 1990. V tomto zákoně se národní výbory označují jako státní orgány samosprávného charakteru. Národní výbory se měly v samostatné působnosti řídit pouze zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy.<sup>23</sup> Oproti předchozímu zákonu o národních výborech zde chybělo i ustanovení o tom, že by předseda národního výboru tento národní výbor zastupoval navenek, zde pouze řídil schůzi rady a spolu s tajemníkem podepisoval její usnesení. Posílená samospráva byla poté opětně omezena novelou zákona o národních výborech č. 137/1982 Sb., kdy se národní výbory kromě zákonů a jiných obecně závazných právních předpisů měly řídit ještě usneseními vlády.

### 1.3 Cesta k současnému stavu

#### 1.3.1 Československo po roce 1989

Spolu s pádem komunismu v celé střední a východní Evropě došlo k opětné demokratizaci politického systému. Podobně jako v roce 1918 nedošlo k žádné radikální změně právního řádu, ale k jednotlivým novelizacím, které postupně omezovaly socialistické pojetí zákonů. Podstatnou změnu přinesl ústavní zákon č. 294/1990 Sb.<sup>24</sup>, který novelizoval Ústavu ČSSR a znamenal návrat ke dvoukolejnosti správy. Původní název hlavy VII Ústavy ČSSR Národní výbory, byl změněn na „Místní samospráva“. Obec byla charakterizována jako

---

<sup>22</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. Právnícké knihy Codexu. ISBN 80-85963-73-6. s.44.

<sup>23</sup> Srov. § 38 z. č. 69/1967 Sb., zákona o národních výborech

<sup>24</sup> Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, Federálního shromáždění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

samosprávné společenství občanů, dále byla prohlášena za právnickou osobu s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodaří. Z dnešního pohledu je zajímavé ustanovení čl. 86 odst. 3 Ústavy ČSSR, které mimo dnes obvyklých možností rozhodování referendem nebo prostřednictvím zastupitelstva dávalo možnost přímo rozhodovat na obecních shromážděních.

Bližší podmínky pro jednotlivé republiky poté stanovily zákony národních rad, pro Českou republiku to byl zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích některé otázky neřešil, jiné řešil jen provizorně, jelikož se politická reprezentace nemohla dohodnout na podobě samosprávy. Diskuze se vedla o zavedení přímé volby starosty, ve které někteří poslanci spatřovali ryzí projev demokracie. Přímě volený starosta měl stát mimo politické soupeření a být spíše rozhodcem než účastníkem. Nutno dodat, že tato otázka je stále aktuální i po více než 25 letech. Otázka ekonomického zakotvení byla rovněž velmi diskutována, ale v časovém tlaku, ve kterém byl zákon projednáván z důvodu listopadových voleb do zastupitelstev obcí, nebylo možné vyjednat podrobnější úpravu. Místopředseda vlády Antonín Baudyš k návrhu zákona uvedl toto „*Nemůže zejména vyčerpávajícím způsobem řešit ekonomické záležitosti jako zajištění příjmů obce a města a podrobněji úpravu hospodaření s jejich majetkem. Proto musí být urychleně přijaty zvláštní právní předpisy, které tuto problematiku budou upravovat, jako je zejména vydání federálního zákona o majetku obcí a zákona České národní rady o místních poplatcích, jejichž návrh již vláda České republiky projednala a dále vymezení podílu obcí na daních odváděných do státního rozpočtu, vypisování obecných daní a poplatků.*“<sup>25</sup> Majetek do vlastnictví obcí přešel zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů. Zavedením možnosti vyhlášení místního referenda byl umožněn výkon přímé demokracie, a i o tomto bodu se vedla rozsáhlá diskuze, kde padaly návrhy, aby bylo možno přehlasovat hlasování zastupitelstva. Hlava druhá zákona o obcích upravovala dvojí působnost obce samostatnou a přenesenou. V samostatné působnosti si obec své záležitosti spravovala sama a byla vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.<sup>26</sup> Obec vykonávala přenesenou správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony a při výkonu přenesené působnosti se kromě zákonů a obecně závazných předpisů řídila také usneseními vlády a směrnicemi ústředních

---

<sup>25</sup>Stenoprotokol ze 4. schůze ČNR konané dne 4. 9. 1990 [online]. [cit. 2018-04-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004003.htm>

<sup>26</sup> Srov. § 13 zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)



orgánů státní správy. Zvláštní zákon měl stanovit způsob náhrady nákladů s tímto spojených. V obou těchto oblastech byla obec nadána pravomocí vydávat vlastní předpisy, ale bohužel nedodržela terminologii obsaženou v Ústavě. Předpis vydávaný v oblasti samostatné působnosti byl označován jako obecně závazná vyhláška a v oblasti přenesené působnosti vyhláška. V obecním zřízení jsou oba druhy předpisů označeny „obecně závazná vyhláška“. Navíc, jak uvádí Vedral, „*formulace, že obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky je poněkud zavádějící, jelikož v samostatné působnosti obecně žádné úkoly nemá*“<sup>27</sup>. Tímto zákonem bylo opětovně zavedeno označení obecních orgánů obecní zastupitelstvo, rada obce a starosta.

### 1.3.2 Vznik České republiky

Se vznikem samostatné České republiky došlo i k vydání nové Ústavy.<sup>28</sup> Při projednávání Ústavy na půdě Poslanecké sněmovny nebyly otázky úpravy obecní samosprávy bodem sporu.<sup>29</sup> V Ústavě se samosprávě věnuje čl. 8, který stanoví, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Dále se samosprávě věnuje celá hlava VII. Podle čl. 99 je obec spravována zastupitelstvem a jde o veřejnoprávní korporaci, která může vlastnit majetek. Najdeme zde i ustanovení o tom, že výkon samosprávy může být omezen pouze zákonem. Důležitý byl také ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, který zachovával platnost ústavních zákonů, zákonů a ostatních právních předpisů České a Slovenské Federativní Republiky platných v den zániku České a Slovenské Federativní Republiky na území České republiky. V platnosti tedy zůstal zákon o obcích č. 367/1990 Sb., který musel projít drobnou novelizací. V této době státní správu na nadmístní úrovni vykonávaly okresní úřady zřízené zákonem č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů. Okresní úřad rušil nesprávná opatření obcí v přenesené působnosti a poskytoval obcím odbornou pomoc.

Území České republiky bylo ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, rozděleno na 13 krajů a hlavní město Prahu. Jelikož tento zákon kraje jen vytvářel, bylo třeba přijmout další zákon, který by

---

<sup>27</sup> VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodnář, 1999. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 8085889226. s. 80.

<sup>28</sup> zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>29</sup> Na rozdíl od vyšších územně samosprávných celků, kde se jejich úprava definitivně vyřešila až v roce 1997, kdy došlo k vydání ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Od 1. 1. 2000 došlo tedy k vytvoření krajů.

činnost krajů upravil, tímto zákonem se stal zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zrovna tak bylo třeba upravit postavení obcí vůči nově zřízeným krajům, toto bylo naplněno vydáním nového obecního zřízení zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Vznik krajů se ale v první fázi, když pomineme vydání nového obecního zřízení, obcí až tolik nedotknul. V prvních letech totiž stále existovaly okresní úřady, které dohlížely na činnost orgánů obcí, přezkoumávaly jejich rozhodnutí a při výkonu státní správy poskytovaly odbornou pomoc. Výčet těchto pravomocí najdeme v § 8 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění pozdějších předpisů. Všechny tyto zákony měly stanovenou účinnost ke 12. 11. 2000, což byl den voleb do zastupitelstev krajů. Tímto byla dokončena první fáze reformy veřejné správy.

K dokončení přeměny územní samosprávy došlo 1. 1. 2003, zákonem č. 320/2002 Sb.<sup>30</sup>, ve spojení s § 44 zákona o okresních úřadech. Účinnost tohoto zákona skončila posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynuly dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů. Zmiňované volby proběhly 12. 11. 2000, tedy k 31. 12. 2002 došlo ke zrušení okresních úřadů a jejich pravomoc přešla částí na krajské úřady a částí na obecní úřady, kde novela obecního zřízení provedená zákonem č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zavedla tři typy obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti. Jedná se o obec základní, obec s pověřeným obecním úřadem, které se již objevily v původním zákoně o obcích, a obec s rozšířenou působností<sup>31</sup>, kdy právě velká část pravomocí okresního úřadu byla převedena do pravomocí obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

---

<sup>30</sup> Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů – změna se týkala další 116 zákonů.

<sup>31</sup> Jejich výčet byl stanoven zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

## 2 Obec

Právním předpisem s nejvyšší právní silou, který se o obcích zmiňuje, je Ústava České republiky, která v článku 99 uvádí, že se Česká republika člení na obce a ty jsou základními územními samosprávnými celky. Územní samosprávný celek je poté charakterizován jako územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu<sup>32</sup>, je veřejnoprávní korporací, která může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu<sup>33</sup>. V článku 101 odst. 1 Ústavy je také stanoveno, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Jinak je ale úprava územní samosprávy v rovině ústavní velmi strohá, Ústavní soud ji označuje přímo za lakonickou.<sup>34</sup> Uváděná ustanovení se dají považovat za základní znaky obce, respektive jakéhokoliv územně samosprávného celku, jsou to územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.

Pro reálné působení obecní samosprávy je podstatné finanční zajištění, jak správně uvádí Kopecký *„ekonomická samostatnost předpokládající především existenci vlastního majetku a finanční zdrojů, se kterými mohou obce v mezích zákona relativně samostatně disponovat.“*<sup>35</sup>. Těžko si totiž představit subjekt, který by vykonával jakoukoliv činnost bez určitého finančního zajištění. Financování místní samosprávy tvoří největší počet výhrad vůči ustanovením Evropské charty místní samosprávy<sup>36</sup>, *„výhrada souvisí zejména s odlišnou právní úpravou v oblasti finančního práva a s odlišnou koncepcí daňové soustavy a systému přerozdělování vybraných finančních prostředků. V našem právním řádu je systém přerozdělení finančních prostředků předem daný zákonem a místní samospráva nemá možnost ovlivňovat výši daňové sazby. Jiná situace je u tzv. místních poplatků, které vybírají přímo obce. Náš právní řád také nezná institut tzv. místních daní tak jak je uveden v čl. 9 odst. 3 Charty. Česká republika učinila*

---

<sup>32</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy

<sup>33</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy

<sup>34</sup> nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)

<sup>35</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. s. 65-66 ISBN 8085963736.

<sup>36</sup> Takto na Chartu pohlíží Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.) : Charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla jí vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí.

těž výhradu k té části Charty, která se týká ochrany finančně slabších místních společenství.<sup>37</sup> Výjimku tvoří daň z nemovitých věcí, kde její sazbu může obec upravit změnou místního koeficientu.

Ustanovení § 2 odst. 2 obecního zřízení dává obci za úkol pečovat o rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. K tomu, aby právě tyto a ostatní úkoly mohla obec plnit, je nadána právem vykonávat samosprávu, které ji zaručuje ustanovení čl. 8 Ústavy „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“. Ústava ale nijak samosprávu nedefinuje. Na otázku, co to samospráva je, existují tři teorie, z nichž nejbližší mi je teorie státoprávní „vychází ze suverenity státu, který může část své pravomoci svěřit samosprávnému společenství jako nestátnímu subjektu. Podle této teorie spočívá podstata samosprávy ve výkonu vrchnostenské moci svěřené samosprávným korporacím státem jako jejich moc vlastní. Samospráva je v tomto pojetí chápána jako veřejné subjektivní právo, nárok na výkon veřejné moci.“<sup>38</sup> Samospráva je tedy jednou z částí veřejné správy, a to částí nezávislou a samostatnou, vykonávanou subjektem odlišným od státu. Samostatnost samozřejmě není absolutní a má zákonem vytvořené mantinely, při vydávání obecně závazných vyhlášek je obec vázána zákony a právními předpisy s vyšší právní silou a v ostatních případech ještě navíc právními předpisy vydanými na základě zákona. Samospráva se poté dělí na zájmovou a územní, která je pro nás významná. Kadečka územní samosprávu zařazuje k Montesquieho horizontální dělbě moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní, ještě dělení vertikální na státní moc a samosprávnou moc jako další demokratickou pojistku.<sup>39</sup> Ústava poté v čl. 101 odst. 4 dává možnost zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Další možností, jak nahlížet na samosprávu je pojetí politické, nebo právní. Politické pojetí samosprávy vyjadřuje spoluúčast občanů ve veřejné správě, zapojení čestných (neprofesionálních) funkcionářů na jejím výkonu. Naproti tomu právní pojetí samosprávy znamená, že výkon veřejné správy přísluší subjektu odlišnému od státu, a že se samospráva uskutečňuje relativně nezávisle na státní správě. To, že si obec své záležitosti spravuje samostatně, zákon o obcích označuje legislativní zkratkou „samostatná působnost“.

---

<sup>37</sup> JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. 16.9.2001 [cit. 2018-05-11]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>

<sup>38</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4. s. 6.

<sup>39</sup> Tamtéž s. 10

Evropská charta místní samosprávy<sup>40</sup>, v preambuli uvádí, že právě výkon správy na místní úrovni je výrazem jednoho z demokratických principů uznávaných členskými státy Rady Evropy. V čl. 3 charty je pojem místní samosprávy charakterizován jako výraz práva schopnosti místních orgánů, v mezích daným zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit podstatnou část veřejných záležitostí. Důležitost místní samosprávy potvrzuje i několik nálezů Ústavního soudu, v nálezu ze dne 19. 11. 1996 sp. Zn. Pl. ÚS 1/96 se Ústavní soud plně ztotožnil s čl. 3 odst. 1 charty, který použil ve své argumentaci.<sup>41</sup> Rozsah samostatné působnosti je v obecním zřízení z části dán konkrétním výčtem a z části zcela obecně.

Obecní zřízení v § 1 definuje obec jako samosprávné společenství občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí obce. Výraz obec je výrazem pouze základním, takové obce bývají také označovány jako vesnické, ale obecní zřízení nám dává označení i pro obce větší a to městy, město a statutární město. Tato označení mají logicky vliv na označení jejich orgánů, čili například město má městský úřad a nikoli obecní, a obdobně to platí pro ostatní orgány. Městem je obec, která má alespoň 3 000 obyvatel, pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády<sup>42</sup>, institut městyse byl do obecního zřízení znovuzaveden zákonem č. 234/2006 Sb.,<sup>43</sup> od 1. 7. 2006. Za zajímavou otázkou vybízející ke zpracování považují, jak to bude s městem, kterému, při současném trendu vyliďňování, poklesne počet obyvatel pod 3000. Nutno dodat, že v České republice existují malá města, a to z toho důvodu, že zákon umožňuje používat označení město i obcím, které toto označení měly přede dnem 17. 5. 1954.<sup>44</sup> Větší odlišnosti najdeme pouze u statutárních měst, kde v jejich čele není starosta, ale primátor, a obecní úřad se nazývá magistrát.

Každá obec má svůj název, většinou vycházející z historických tradic, který nemůže ve své působnosti měnit, potřebuje k tomu souhlas Ministerstva vnitra. Odlišně to poté je u názvů částí

---

<sup>40</sup> Evropská charta místní samosprávy, sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.

<sup>41</sup> Stejná argumentace byla použita i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 (N 108/37 SbNU 409; 280/2005 Sb.) nebo Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05.

<sup>42</sup> Kritéria pro posuzování žádostí obcí o stanovení městem vládou dostupné z:

[https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE)

<sup>43</sup> Zákon č. 234/2006 Sb. kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

<sup>44</sup> Nejmenším městem v České republice se Rozhodnutím č. 21 předsedy Poslanecké sněmovny ze dne 22. června 2007 stala obec Přebuz, která má k 1. 1. 2016 71 obyvatel.

obce a ulic, které už obce mohou měnit v samostatné působnosti, a poté jen změnu oznamují Ministerstvu vnitra a příslušnému katastrálnímu úřadu. Obec také může být povinna uvádět názvy v jazyce národnostní menšiny, a to za předpokladu, že se při posledním sčítání lidu, hlásilo k této národnostní menšině alespoň 10 % občanů a tito prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny, zřízeného dle § 117 odst. 3 obecního zřízení o toto požádají.

Obce nevykonávají pouze samosprávu, jak by se snad z předchozích řádků mohlo zdát, ale jsou i vykonavateli správy státní. Státní správa, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, jej vykonává jako svou přenesenou působnost. Působnost obce je v § 8 obecního zřízení, rozdělena na přenesenou a samostatnou z čehož, pokud zvláštní zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o samostatnou. Zde komentář Kopeckého uvádí, že není na místě aplikovat toto ustanovení za situace, kdy ze zvláštního zákona jasně vyplývá, že činnost svěřená do působnosti je výkonem státní správy.<sup>45</sup> „*Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů (věcná působnost), na určitém území (územní působnost), vůči určitému okruhu osob (osobní působnost) a v určitém čase (časová působnost).*“<sup>46</sup> S tímto výkladem se plně ztotožňuji. Jsem toho názoru, že při výkladu právního předpisu nelze používat pouze doslovný výklad, ale je nutno se zaměřit na smysl a účel zákona a použít tedy výklad teleologický.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Kopecký, M. Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, s. 19. ISBN 978-7552-376-1. Za pravdu mu v tomto dává například nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.). Který se k aplikaci pouze jazykového výkladu staví takto: „*Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad e ratione legis atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. Neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“

<sup>46</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Ve spolupráci s nakl. Doplněk vydalo Občanské sdružení pro region, 2006. ISBN 80-7239-193-3. s. 24.

<sup>47</sup> Tuto svou představu zakládám například na stanovisku pléna sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96 ze dne 21. 5. 1996 (ST 1/9 SbNU 471).

### 3 Orgány obce

Obce mohou svou působnost vykonávat dvěma způsoby, a to buď bezprostředně občany (místní referendum), nebo mnohem běžnější metodou prostřednictvím svých orgánů. „Právo územních společenství ustanovovat své orgány a úřední osoby bez zásahu státní správy je jedním z projevů územní samosprávy. Literatura hovoří v tomto směru o tzv. organizační výsosti – oprávnění samosprávných celků samostatně upravovat svou vnitřní a vnější organizaci. Předmětem zákonné úpravy bývají zpravidla pouze základy vnitřní organizace samosprávného celku.“<sup>48</sup> Jediným orgánem obce, o kterém se zmiňuje Ústava, je zastupitelstvo, které samostatně spravuje obec<sup>49</sup>. Není ale na místě myslet si, že by to snad měl být jediný orgán, předpokládaný Ústavou, například z čl. 79 odst. 3 Ústavy nebo čl. 105 Ústavy můžeme jasně vyzorovat, že jsou zde uvažovány i další orgány. Výčet těchto dalších orgánů najdeme v § 5 obecního zřízení.

#### 3.1 Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo, jak můžeme dovozovat i z jeho přímého uvedení v Ústavě, je nejvyšším samosprávným kolektivním orgánem obce, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů. Počet jeho členů si zastupitelstvo stanovuje samo, musí být znám alespoň 85 dní před volbami do zastupitelstev obcí. Neurčí-li zastupitelstvo jinak, volí se počet členů zastupitelstva ve stejném počtu, jaký mělo dosavadní zastupitelstvo před volbami. Ustanovení § 68 obecního zřízení určuje rozmezí, ve kterém se jednotlivá zastupitelstva mohou pohybovat, podle počtu obyvatel.

Počet obyvatel	Počet členů zastupitelstva
Do 500	5 až 15 členů
Nad 500 do 3000	7 až 15 členů
Nad 3000 do 10 000	11 až 25 členů
Nad 10 000 do 50 000	15 až 35 členů
Nad 50 000 do 150 000	25 až 45 členů
Nad 150 000	35 až 55 členů

<sup>48</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice. ISBN 9788071792543. s. 154.

<sup>49</sup> Čl. 101 odst. 1 Ústavy

Mandát člena zastupitelstva obce vzniká zvolením. Ke zvolení dojde ukončením hlasování. Člen zastupitelstva obce skládá slib před zastupitelstvem obce a složení slibu potvrdí svým podpisem. Zastupitelem se může stát i cizí státní občan, je-li v obci hlášen k trvalému pobytu a stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.<sup>50</sup> Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí, zastupitel může být uvolněným či neuvolněným, rozdíl je především v tom, jestli funkci zastupitele může vykonávat spolu se svým povoláním, nebo vedle výkonu této funkce neplní žádné povinnosti vyplývající z pracovního poměru.<sup>51</sup> Toto rozdělení má také vliv z pohledu zákona o střetu zájmů<sup>52</sup>, na uvolněného zastupitele se hledí jako na veřejného funkcionáře.

Zastupitelstvo obce rozhoduje v těch věcech, které jsou mu vyhrazeny zákonem a dále si může vyhradit další pravomoci v samostatné působnosti mimo pravomoci vyhrazené radě obce<sup>53</sup>. Jedny z nejdůležitějších taxativně uvedených pravomocí jsou vydávání obecně závazných vyhlášek obce, schvalování programu rozvoje obce, schvalování rozpočtu a závěrečného účtu obce. Obecně závaznými vyhláškami mohou obce ukládat povinnosti, i přesto, že je k tomu zvláštní zákon výslovně neopravňuje, jelikož obecní zřízení uvádí oblasti, ve kterých už žádného dalšího zmocnění není třeba, za prvního zákona o obcích toto možno nebylo a po účinnosti současného to zprvu také budilo otázky. Soudy zastávaly spíše restriktivní výklad a zákonné zmocnění vyžadovaly. Změna nastala s tzv. „nálezením Jirkov“, kde Ústavní soud dovodil, že se zvýšilo právní povědomí a již téměř nedochází k překračování kompetencí obcí. Dále uvádí, že realizaci územní samosprávy ustálila judikatura Ústavního soudu a je proto třeba upustit od restriktivního výkladu<sup>54</sup>.

Ustanovení § 72 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dává zastupitelstvu možnost podat ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno

---

<sup>50</sup> Srov. §17 Obecního zřízení – tato oprávnění poskytuje s ohledem na aplikační přednost práva EU občanům z jiných členských států EU směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. 12. 1994 nutno dodat, že obecně toto právo stanoví i čl. 40 Listiny EU.

<sup>51</sup> Více k tomuto dělení například v VAŠENDOVÁ, Dominika. *Výkon veřejné funkce člena zastupitelstva obce – překážka v práci na straně zaměstnance* [online]. 27. 4. 2015 [cit. 2018-03-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/vykon-verejne-funkce-clena-zastupitelstva-obce-prekazka-v-praci-na-strane-zamestnance-97645.html>

<sup>52</sup> Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

<sup>53</sup> Srov. § 84 odst. 4 obecního zřízení

<sup>54</sup> nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)



zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu tzv. komunální stížnost. Je ovšem pravdou, že komunální stížnost je využívána spíše sporadicky a úspěšnost se pohybuje kolem 25 %. Prvním úspěšným případem, kdy byla komunální stížnost použita, byla stížnost proti usnesení Poslanecké sněmovny PČR, kterým došlo ke zrušení usnesení zastupitelstva Městského obvodu Ústí nad Labem-Neštětice.<sup>55</sup>

Za formou kontroly činnosti zastupitelstva můžeme považovat veřejnost jejich zasedání. Jak uvádí Průcha<sup>56</sup> ve svém komentáři, rozdíl nastává, pokud náplní setkání zastupitelů obce není projednání a rozhodnutí konkrétní věci, a to v podobě přijetí usnesení či jiných závazných právních aktů, při respektování procedurálních pravidel, tak zastupitelstvo nevykonává svoji zákonem svěřenou působnost, ale jde pouze o neformální schůzku zastupitelů, která má projednání a rozhodnutí připravit. Na tyto neformální schůzky nemusí být umožněn vstup veřejnosti. Další možností kontroly, je nahlížení do zápisu o jednání zastupitelstva, který musí být uložen na obecním úřadu k nahlédnutí. V obecním zřízení najdeme i lhůtu, ve které se má zastupitelstvo scházet, jedná se o už i v minulosti zavedenou lhůtu minimálně 3 měsíců, jinak podle potřeby. Zákon popisuje i dvě možnosti, za kterých může být zastupitelstvo rozpuštěno, a to nesejde-li se po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo usnášeníschopné, nebo nebude-li postupovat v souladu s rozhodnutím soudu o povinnosti vyhlásit místní referendum. V obou těchto případech by zastupitelstvo obce bylo rozpuštěno Ministerstvem vnitra. Samo zastupitelstvo si může zřizovat vlastní iniciativní a kontrolní orgány a výbory. Každé zastupitelstvo obce musí zřídit výbor finanční a kontrolní.

### 3.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti obce. Jedná se o kolegiální orgán tvořený starostou, místostarostou a dalšími radními volenými z řad zastupitelů. Počet členů rady je vždy lichý a obecní zřízení opětovně přesně neuvádí, kolik má mít členů, ale je určen rozsah 5-11 členů. Další podmínkou je, že nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva obce. V obcích, které mají zastupitelstvo menší než 15členné se rada nevolí a její pravomoc vykonává z větší části starosta obce, ve zbytku poté zastupitelstvo. Rada je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu. Obecní zřízení může určit, kdy rada obce vykonává přenesenou působnost. V oblasti přenesené působnosti vydává Rada obce nařízení obce.

---

<sup>55</sup> nález sp. zn. II. ÚS 559/99 ze dne 12. 4. 2000 (N 57/18 SbNU 39).

<sup>56</sup> Kopecký, M. Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, ISBN 978-7552-376-1 s. 221.

Rada obce se schází podle potřeby a na rozdíl od zastupitelstva obce jsou její zasedání neveřejná. Z jednání rady obce je pořizován zápis, který musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí, s ohledem na neveřejnost, pouze členům zastupitelstva. Směrem k zastupitelstvu obce rada připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení. Ustanovení §102 odst. 2 písm. f) obecního zřízení dává radě obce pravomoc vůči obecnímu úřadu, a to stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu.<sup>57</sup> V rámci samostatné působnosti může rada ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti podle § 58 obecního zřízení, ale většinou tuto pravomoc svěřuje obecnímu úřadu, případně ji může svěřit i starostovi. Dále pak také kontroluje plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti. Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány, které se nazývají komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě obce.

### 3.3 Obecní úřad

Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta (místostarostové), tajemník obecního úřadu, je-li tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu (tj. profesionální aparát). V čele obecního úřadu stojí starosta. Rada může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení. Co se týče samostatné působnosti, vykonává úkoly, které mu zastupitelstvo nebo rada uložili. Naopak přenesenou působnost vykonává v plném rozsahu s výjimkou činností, které patří do působnosti jiného orgánu obce. Právě obecního úřadu se týká rozlišení druhů obcí, kde rozlišujeme obce s pověřeným obecním úřadem tzv. „dvojkové“ obce a obce s rozšířenou působností, tzv. „obce trojkové“. V těchto obcích je poté obligatorně zřizována funkce tajemníka. Posledním a logicky nejrozšířenějším typem obce je obec základní, ve které se funkce tajemníka zřizuje fakultativně. Obecní zřízení počítá i s tím, že především tyto základní obce s malým obecním úřadem by mohly mít problém s výkonem úkolů v přenesené působnosti. Dává jim proto možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí s rozšířenou působností, o tom, že obec s rozšířenou působností bude pro žadatelskou obec vykonávat danou přenesenou působnost nebo její část.

### 3.4 Tajemník obecního úřadu

Tajemník není orgánem obce, ale považují za přínosné popsat jeho roli, jelikož se jedná o osobu se značným vlivem na fungování a činnost obecního úřadu, který na radnici může být i několik volebních období zastupitelstva. Jak již bylo uvedeno, v základních obcích není

---

<sup>57</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, uveřejněný pod číslem 23/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.

povinností tuto funkci zřizovat, v ostatních už je zřízení obligatorní. Tajemník je zaměstnancem obce a je odpovědný přímo starostovi, který ho jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu. Na rozdíl od obecního zřízení, který do čela obecního úřadu staví starostu, tak z pohledu zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se vedoucím obecního úřadu pro účely tohoto zákona rozumí tzv. vedoucí úředník, jímž je v první řadě tajemník obecního úřadu<sup>58</sup>. Z tohoto pohledu dává větší smysl ustanovení § 110 odst. 2 obecního zřízení, které stanoví, že tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi. Tajemník ze své pozice řídí a kontroluje činnost zaměstnanců zařazených do obecního úřadu a také vyhlašuje výběrové řízení oznámením na úřední desce úřadu územního samosprávného celku nejméně 15 dnů přede dnem určeným pro přihlášení uchazečů o jmenování do funkce vedoucího úředníka nebo uchazečů o přijetí do pracovního poměru úředníka. Tajemník je také povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva a schůzí rady obce, ovšem jen s poradním hlasem. Bez povšimnutí nesmí zůstat ustanovení zakazující tajemníkovi vykonávat funkce v politických stranách a hnutích. Funkce tajemníka je zamýšlena jako úřednická, a tedy apolitická. Tajemník může být ze své funkce odvolán jen z důvodů uvedených v § 12 zákona o úřednících územních samosprávných celků, kde pokud je odvoláván pro porušení svých povinností, musí i s těmito porušeními souhlasit ředitel krajského úřadu.<sup>59</sup>

### 3.5 Zvláštní orgány obce

Posledními orgány obce, o kterých se zákon zmiňuje, jsou zvláštní orgány. Jejich úpravu najdeme v § 106 obecního zřízení. Podle § 106 odst. 1 obecního zřízení zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy, a to v případech stanovených zvláštními zákony. V jejich čele může být jen osoba, která prokáže zvláštní odbornou způsobilost.<sup>60</sup> Jako příklad těchto orgánů se v praxi nejběžněji setkáváme s Komisí pro projednávání přestupků a Komise pro sociálně-právní ochranu dětí.

Na těchto dvou případech si můžeme demonstrovat i příklad povinnosti či naopak dobrovolnosti takovou komisi zřídit. Na základě § 61 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, může starosta zřídit jako zvláštní orgán komisi pro projednávání přestupků.

---

<sup>58</sup> §2 zákona o úřednících územních samosprávných celků

<sup>59</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012

<sup>60</sup> Pro prokázání této způsobilosti platí obdobně ustanovení zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

Naopak povinnost zřídit komisi najdeme v zákoně č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů o sociálně-právní ochraně dětí. Podle § 38 odst. 1, starosta obce s rozšířenou působností zřizuje jako zvláštní orgán komisi pro sociálně-právní ochranu dětí.

## 4 Starosta

Slovo starosta nepochází, jak by se mohlo na první pohled zdát, ze slova starat se, ale z přídavného jména starý. Starý zde ale neoznačuje nemohoucího kmeta, ale zralého zkušeného člověka, který si pevně stojí za svým názorem.<sup>61</sup> Dnes starosta zastupuje obec navenek a je jejím hlavním představitelem. K jeho úkolům tedy patří obec zastupovat a reprezentovat, ale jeho postavení není nikterak silné, disponuje spíše minimálními rozhodovacími pravomocemi. Postavení starosty by spíše odpovídalo latinskému termínu *primus inter pares*, do češtiny překládanému jako první mezi rovnými. Problémem starosty jako toho, kdo zastupuje obec navenek, je, že mnohdy bývá považován občany za toho, kdo všechno řídí a o všem rozhoduje. Toto poté vede k situaci, že pokud se v obci něco nedaří nebo občané nejsou spokojeni, je ve zkratce za všechno kritizován starosta. Této problematice poté z druhé strany, hlavně ve velkých městech, přispívají sami starostové, respektive lídři kandidátek, kteří se staví do pozice, „že oni všechno zařídí“.

Starosta je čelným představitelem a monokratickým orgánem obce voleným zastupitelstvem obce z řad jeho členů. Možnost jeho přímé volby, jak již bylo uváděno, rezonuje českým veřejným prostorem již od vzniku České republiky, tyto tendence opětně posílily po zavedení přímé volby prezidenta.<sup>62</sup> Na opačném pólu volby starosty zastupitelstvem stojí možnost zastupitelstva starostu z jeho funkce odvolat. Na rozdíl od běžného člena zastupitelstva musí být starosta občanem České republiky. Jiné požadavky zákon nestanoví, ale úvahou *de lege ferenda* by bylo, jestli by po některých zkušenostech nebylo vhodné nějaké požadavky do zákona zahrnout, např. trestněprávní bezúhonnost nebo požadavek na alespoň středoškolské vzdělání. Pravdou ale zůstává, že ani jedna z těchto podmínek obci nezaručí dobrého starostu.

---

<sup>61</sup> NOVOTNÝ, Michal. *Rychtář* [online]. [cit. 2017-04-25]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/regina/slova/\\_zprava/rychtar--88712](http://www.rozhlas.cz/regina/slova/_zprava/rychtar--88712)

<sup>62</sup> Podle výzkumu agentury STEM/MARK, který si nechalo zpracovat hnutí STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ, si přímou volbu starosty přeje přes 80 % dotázaných. KREML, Karel. *Vláda nechce přímou volbu starostů. Přes 80 procent obyvatel ale přímo volit chce* [online]. 23.9.2014 [cit. 2017-04-25]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/komentare/vlada-nechce-primou-volbu-starostu-pres-80-procent-obyvatel-ale-primu-volit-chce>

Starosta obce nemůže vytvářet vůli obce, je pouze postaven do role tuto vůli navenek sdělovat a projevovat, není tedy statutárním orgánem.<sup>63</sup> Zmiňovaná judikatura se vztahovala k již zrušenému zákonu o obcích č. 367/1990 Sb., kde ještě nebylo přímo vyjádřeno, že právní úkony vyžadující schválení zastupitelstvem obce, provedené bez takového předchozího schválení, výslovně označuje jako od počátku neplatné. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu dovodil, že tato zásada byla platná i pro zákon minulý. Poté, co zákon dal jasnou odpověď, že schválení zastupitelstva je nutné, vyvstala otázka, jestli nestačí až dodatečné schválení. Bylo judikováno, že i následné schválení nemá na absolutní neplatnost žádný vliv.<sup>64</sup> Na tomto příkladu si můžeme demonstrovat, že postavení starosty se s novým zákonem a jeho dnes již četnými novelami zpřesnilo a díky rozhodovací praxi nejvyšších soudů do dnešních dní zpřesňuje.<sup>65</sup> *Ačkoli tedy nemá přímou rozhodovací pravomoc, může mnohem snáze své návrhy prosadit a realizovat. Zdali to bude plusem nebo minusem pro obec je pak už jen otázkou osobní odpovědnosti, osobních schopností, často diplomacie a v neposlední řadě aktivitě ostatních členů obecní rady a obecního zastupitelstva. V obci, kde je tato aktivita minimální, se stává starosta de facto osobou se všemi jejich oprávněními, neboť všechny jeho návrhy bývají přijímány a realizovány.*<sup>66</sup>

Na postavení starosty má samozřejmě vliv i právo soukromé, jelikož obec velmi často vstupuje do soukromoprávních vztahů. „*Výchozím ustanovením NOZ z hlediska právní úpravy odpovědnosti orgánů právnických osob je § 159, který rámcově upravuje povinnost péče řádného hospodáře. Podle tohoto ustanovení se přitom péčí řádného hospodáře rozumí závazek toho, kdo přijme funkci voleného člena orgánu právnické osoby, tj. i starosty, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí. Má se přitom za to, že jedná nedbale ten, kdo není této péče řádného hospodáře schopen, ač to musel zjistit při přijetí funkce nebo při jejím výkonu, a nevyvodil z toho pro sebe důsledky.*“<sup>67</sup> Měřítkem pro toto chování je dle § 4 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Co všechno lze požadovat

---

<sup>63</sup> Na tomto postoji se shodují jak Ústavní soud – nález sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 61/22 SbNU 49), tak Nejvyšší soud – rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009

<sup>64</sup> rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. 26 Cdo 1747/2010

<sup>65</sup> Právě zkušenosti s nejasným výkladem v původním zákonu o obcích, vedli zákonodárce k explicitnímu vyjádření nutnosti předchozího schválení v 103 odst. 1 z. č. 128/2000 v původním znění, toto omezení se po novelizaci zákonem č. 313/2003 přesunulo do §41 odst. 2, bez toho schválení by právní úkony byly od počátku neplatné.

<sup>66</sup> HAMPLOVÁ, Jana. Právní postavení starosty jako orgánu obce [online]. 12.10.2009 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce>

<sup>67</sup> SPILKOVÁ, Alena a JUDr. Pavel KOUKAL. Omezení odpovědnosti starosty. *Moderní Obec* [online]. 11.8.2014 [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/omezeni-odpovednosti-starosty/>

po člověku, který je povinen jednat s péčí řádného hospodáře, se zabýval i Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2869/2011.<sup>68</sup> K náhradě škody poté starostu zavazuje HLAVA III zákona č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, závazky z deliktů – náhrada majetkové a nemajetkové újmy. Z § 159 odst. 3 OZ lze vyčíst, že se posílilo postavení věřitelů obce, ti totiž mohou požadovat plnění po členu voleného orgánu, nenahradí-li obci škodu, kterou jí způsobil, a věřitel se po obci nedomůže zaplacení svého nároku, pak ten člen ručí osobně věřiteli za dluh obce v rozsahu, v jakém obci škodu nenahradil. Nicméně starosta se může své odpovědnosti zbavit nebo ji alespoň snížit tím, že pro oblast, kde si není jistý, využije rady odborníka.<sup>69</sup> To, že je starosta odpovědný při výkonu své funkce podle občanského práva a zároveň nepožívá žádné imunity, dovedl Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, uveřejněném pod číslem 16/2006 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek. „*Vhodným prostředkem pro předcházení nepříjemným situacím je také pojištění odpovědnosti starosty za způsobenou škodu.*“<sup>70</sup> V souvislosti s novým občanským zákoníkem přibyla starostovi nová pravomoc v oblasti dědického práva. Starosta může za přítomnosti dvou svědků zaznamenat poslední vůli zůstavitele, je-li důvodná obava, že by zůstavitel zemřel dříve, než by mohl pořídit závěť ve formě veřejné listiny.

Starosta především odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce<sup>71</sup>, což přispívá k zájmu občanů o dění v obci. Pokud jde o informace mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím, je tato povinnost morálního charakteru a za její neplnění může starostovi hrozit odpovědnost pouze politická. Dále je starostovi obecním zřízením umožněno užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak. Starosta také odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok, jak je obci uloženo § 42 obecního zřízení. Nejasnosti panují kolem otázky, jaká odpovědnost se tímto myslí. V této otázce jsem stejného názoru jako Verdral: „*Pravděpodobně jde o to, že pokud by*

---

<sup>68</sup> Nejvyšší soud v tomto rozsudku podotkl, že člen statutárního orgánu odpovídá za řádný (v souladu s požadavkem péče řádného hospodáře jsoucí) výkon funkce, nikoliv za výsledek své činnosti. Nicméně nemá-li pro zařazení záležitosti spadající do výkonu jeho funkce potřebné odborné znalosti, je povinen zajistit její posouzení osobou, která potřebné znalosti má; součástí péče řádného hospodáře je přitom schopnost rozpoznat, které činnosti již není s to vykonávat či které potřebné znalosti a dovednosti nemá.

<sup>69</sup> Ten by poté odpovídal za škodu způsobí-li ji neúplnou nebo nesprávnou informací. Srov. § 2950 z. č. 89/2012 OZ

<sup>70</sup> ŠTROSOVÁ, Ilona. *Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu* [online]. 13. 5. 2014 [cit. 2018-05-02]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>

<sup>71</sup> Především informace poskytované a povinně zveřejňované dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon je odrazem požadavku čl. 17 odst. 5 Listiny, kde je stanovena povinnost územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

byla obec postižena za to, že si nedala přezkoumat hospodaření za uplynulý kalendářní rok, odpovídal by starosta obci ve formě regresu.“<sup>72</sup> Nicméně v současné době není žádný takový postih stanoven. Přezkoumání je zabezpečeno ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. Nesplnění povinnosti požádat o přezkoumání krajský úřad v případě obce nebo zadat přezkoumání auditorovi, oznámí příslušný přezkoumávající orgán ve smyslu § 4 odst. 9 zákona o přezkoumání hospodaření, zastupitelstvu příslušného územního celku do 28. února následujícího roku a přezkoumání vykoná.

Starosta má pravomoci i vůči orgánům, které nejsou součástí obce, a to například vůči Policii ČR. Podle § 103 odst. 4 písm. d) obecního zřízení, může starosta požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Tato spolupráce s konkrétním útvarem Policie ČR je v oblasti zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku upravena zákonem č. 273/2008 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 16 zákona o policii může být spolupráce mezi obcí a konkrétním útvarem policie založena na koordinační smlouvě, která ke své platnosti vyžaduje písemnou formu. Zákon ve vztahu k této smlouvě vymezuje její základní obsahové náležitosti. Schválení koordinační smlouvy zakládající spolupráci obce a policie ČR spadá do věcné působnosti zastupitelstva. Teprve v okamžiku, kdy je koordinační smlouva řádně schválena, může starosta realizovat ex lege své oprávnění, tedy žádat příslušné oddělení policie o spolupráci v oblastech a formou explicitně ve smlouvě zakotvenou. V roce 2015 mělo přibližně 23 % obcí uzavřeno takové koordinační dohody.<sup>73</sup>

Starosta je také orgánem krizového řízení. Starosta obce zajišťuje připravenost obce na řešení krizových situací; ostatní orgány obce se na této připravenosti podílejí, také může rozhodnout o zřízení krizového štábu. V době krizového stavu zabezpečuje varování obyvatelstva a organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodnář, 1999. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 8085889226.

<sup>73</sup> EGERSDORF, Pavel. *Spolupráce Policie České republiky s obcemi, řešení problematiky veřejného pořádku v působnosti obcí (ORP) a problematika práva shromažďovacího* [online]. 5.3.2015, str. 5 [cit. 2018-17-04]. Dostupné z: <https://www.google.com/url?q=http://www.hzscr.cz/soubor/04-21-1-2015-prezentace-pro-starosty-obci-s-rozsirenou-pusobnosti-pdf.aspx&sa=U&ved=0ahUKEwjts4Gy4Z7TAhUJPxoKHYMIDrQQFggFMAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNEyeusluXXum1HhTedZURVGu5URYw>

<sup>74</sup> Srov. § 21 z. č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.



Starosta je rovněž volebním orgánem podle zákona o volbách do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů i do zastupitelstev obcí. Jeho úkoly jsou podle těchto tří zákonů podobné, vždy zajišťuje informování voličů, zajišťuje distribuci volebních lístků, dále například svolává první zasedání okrskové volební komise. Pouze zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dává starostovi pravomoc stanovit stálé volební okrsky, které poté využívají zbylé dva zákony o volbách.

#### 4.1 Volba starosty

Dosavadní starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce, do zvolení nového starosty vykonává pravomoci starosty podle § 103 obecního zřízení „Přirozeně i pro výkon těchto pravomocí v daném přechodném období platí, že by měl být realizován jen v nezbytném rozsahu pro zachování chodu činnosti do „náběhu“ nových orgánů obce.“<sup>75</sup>

Volbu starosty upravují ustanovení § 84 odst. 2 písm. m) a §103 odst. 2 obecního zřízení, které se do jisté míry překrývají v tom, že starostu volí zastupitelstvo z řad svých členů. Dosavadní starosta svolá ustavující zasedání nového zastupitelstva nejdříve po uplynutí lhůty pro uplatnění návrhu na přezkoumání voleb soudem<sup>76</sup>, nejpozději patnáct dnů po uplynutí této lhůty a na tomto zasedání dochází k volbě starosty. Starostou se může stát pouze občan České republiky, v tomto případě jde o volbu nepřímou. Další podmínkou je, že starosta musí být zvolen nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva.<sup>77</sup> Samotný způsob volby není v obecním zřízení nijak stanoven, konkrétní podobu stanovuje až jednací řád zastupitelstva obce<sup>78</sup>, já osobně preferuji tajnou volbu, považuji ji za nejvíce objektivní.<sup>79</sup> Tajná volba, dle mého názoru, poskytuje nejširší možnost projevu svobodné vůle. Při veřejné volbě, může být volič svazován například členstvím ve straně či koaliční dohodou, kde v tajné volbě tato omezení odpadají. Jelikož je starosta primárně zastupitelem, kryje se jeho funkční období

---

<sup>75</sup> Kopecký, M. Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, ISBN 978-7552-376-1. s. 225.

<sup>76</sup> Tato lhůta je desetidenní od vyhlášení výsledků voleb. srov. § 60 z. č. 491/2001 Sb.

<sup>77</sup> srov. § 87 obecního zřízení

<sup>78</sup> Jednací řád se schvaluje ve formě usnesení, tedy jednací řád starého zastupitelstva zůstává v platnosti i pro to nové.

<sup>79</sup> Nicméně Metodické doporučení ministerstva vnitra uvádí jako primární způsob volby veřejnou volbu. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Ke správě obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů (včetně pravidel pro svolání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce)* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, 2014, (6.1) [cit. 2017-05-11]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-06-1-web-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-06-1-web-pdf.aspx)

s funkčním obdobím zastupitelstva, tedy dle čl. 102 odst. 2 Ústavy je maximálně čtyřleté. Do volby nového starosty vykonává pravomoci starosty dosavadní starosta či místostarosta podle § 103 obecního zřízení.<sup>80</sup> Pokud zákon uvádí, že zastupitelstvo na ustavujícím zasedání volí starostu a místostarostu, nelze tomu rozumět tak, že je zastupitelstvo povinno někoho do uvedených funkcí zvolit. Zákon nestanoví žádné časové omezení tohoto stavu, tudíž teoreticky platí, že pokud se nové zastupitelstvo nikdy nedohodne, může předchozí garnitura vládnout donekonečna. Tím je ovšem vytvořen faktický tlak na nové politiky, aby se dohodli na koalici, která v zastupitelstvu disponuje většinou.<sup>81</sup>

K volbě starosty vyvstala ještě jedna otázka, kterou musel řešit Ústavní soud, a to, jestli musí být volba zařazena na program už předem nebo do něj může být přidána až při jednání. V této otázce Ústavní soud dospěl k závěru, že zařazení do programu až v průběhu jednání je plně v souladu s § 94 odst. 2 obecního zřízení.<sup>82</sup> Nicméně s ohledem na to, jaký má post starosty vliv na chod obce, je více než vhodné, aby volba byla občanům oznámena s předstihem.<sup>83</sup>

## 4.2 Postavení starosty vůči ostatním orgánům

### 4.2.1 Místostarosta

Stejně jako starosta i místostarosta je volen zastupitelstvem obce, a i u něj existuje povinnost být státním občanem České republiky. *Zákon o obcích výslovně nestanoví povinnost obsadit funkci místostarosty obce, je třeba z některých jeho ustanovení (např. § 91 odst. 1 zákona o obcích – „Na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce se volí starosta, místostarosta a další členové rady obce“; § 104 odst. 1 – „Starostu zastupuje místostarosta“; § 104 odst. 2 – „Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce“) dovodit, že s jeho zvolením počítá.*<sup>84</sup> Co postavení místostarosty odlišuje vyjma kompetencí, je i to, že starosta je přísně monokratickým orgánem, ale zastupitelstvo může zvolit i více místostarostů. Pokud je zvoleno více místostarostů zastupitelstvo je oprávněno svěřit jim jednotlivé úkoly a bývá poté dobrým zvykem upřesnit, v jakém pořadí starostu zastupují. *Jde o zabezpečování konkrétních úkolů v samostatné působnosti, například na úsecích financí, dopravy, školství, kultury a podobně,*

---

<sup>80</sup> srov. § 106 obecního zřízení

<sup>81</sup> KORBEL, František. *Postup při nezvolení starosty zastupitelstvem* [online]. 8.12.2014 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/postup-pri-nezvoleni-starosty-zastupitelstvem/>

<sup>82</sup> náleží sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)

<sup>83</sup> Jak to předpokládá § 93 z. č. 128/2000 Sb.

<sup>84</sup> TRÍŠKA, Tomáš. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. Praha, 2016 [cit. 2018-03-19]. ISBN 978-80-87544-36-5. Dostupné z: [file:///C:/Users/Jakub%20%C5%A0vorba/Downloads/Metodicke\\_doporuceni-Blue\\_12%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jakub%20%C5%A0vorba/Downloads/Metodicke_doporuceni-Blue_12%20(1).pdf)

spočívající zejména v koordinaci plnění úkolů obce v těchto oblastech. Některá zastupitelstva zejména v případech, kdy je zvoleno více místostarostů, svěří konkrétní úkoly jak starostovi, tak místostarostům, aby nedošlo ke kompetenčním nedorozuměním.<sup>85</sup> Místostarosta není při zastupování nijak omezen, a je oprávněn vykonávat vše, co mu zákon dovoluje. Což může být zastupování starosty obce i přes jeho přítomnost, ale i za situace, kdy starosta odmítne plnit své zákonné povinnosti.<sup>86</sup> Místostarosta podepisuje spolu se starostou právní předpisy obce<sup>87</sup>, v tomto se místostarosta mohl do 31.12.2002 nechat zastoupit jiným radním, ale tato možnost byla k poslednímu prosinci roku 2002 ze zákona vypuštěna.

Starosta s místostarostou by měli být partneři, kteří pečují o blaho obce, ale v případech, kdy jsou starosta s místostarostou z různých politických uskupení, nastává někdy situace, kdy se starosta snaží pravomoci místostarosty upozadit. Starosta může vydat instrukce o zastupování omezující místostarostovo právo zastupovat starostu tak, že zastupování nezačíná vždy při starostově nepřítomnosti, ale jen při dlouhodobé nepřítomnosti a nemožnosti se se starostou spojit např. telefonicky.<sup>88</sup> Zde je na místě upozornit, že v oblasti samostatné působnosti není místostarosta starostovi ani podřízený, ani mu není odpovědný, odpovědný je pouze zastupitelstvu. Mnohem složitější je poté postavení v rámci působnosti přenesené, zde už se o podřízenosti uvažovat dá, jelikož § 109 odst. 1 obecního zřízení stanovuje, že starosta i místostarosta jsou spolu s tajemníkem a zaměstnanci obce zařazeni do obecního úřadu. Ve druhé větě poté najdeme ustanovení, že starosta stojí v čele obecního úřadu.

#### 4.2.2 Zastupitelstvo obce

Podmínkou proto toho, kdo se chce stát starostou, je nejprve být zvolen do zastupitelstva obce, to totiž volí starostu ze svých řad. Je teda nasnadě uvést, že starosta jako zastupitel má všechna práva, která náleží běžným zastupitelům. Má tedy oprávnění, která uvádí § 82 obecního zřízení:

- a) předkládat zastupitelstvu obce, radě, výborům a komisím návrhy na projednání.

---

<sup>85</sup> BÝMA, Miroslav. Postavení a pravomoci místostarosty. *Moderní obec* [online]. 4.6.2009 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/postaveni-a-pravomoci-mistostarosty/>

<sup>86</sup> Ústavní soud tuto situaci staví naroveň nepřítomnosti viz. náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 1/96, ze dne 19. 11. 1996

<sup>87</sup> Jak jsem již uvedl výše, i pro podpis místostarosty platí, že jde o podpis formálního charakteru, který na platnost nemá vliv.

<sup>88</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001: (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-x. s. 116.

- b) vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu, její členy, předsedy výborů, statutární orgány právnických osob a vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek založených obcí.
- c) požadovat informace od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila.

Poté je starosta, stejně jako každý zastupitel, povinen se schůzí zúčastňovat a plnit úkoly, které mu zastupitelstvo uloží.<sup>89</sup> V tomto bodě se postavení starosty od ostatních zastupitelů vyděluje, starostovi totiž náleží určité spektrum organizačních pravomocí. Starosta má oprávnění svolat a zpravidla i řídí zasedání zastupitelstva obce, kde spolu s ověřovateli podepisuje zápis z jednání. V případě, že by starosta nesvolal zastupitelstvo v době tří měsíců od konání posledního zasedání, či do 21 dnů od doby, kdy ho o svolání požádala 1/3 členů zastupitelstva či hejtman kraje, přechází toto oprávnění na místostarostu nebo případně na jiného člena zastupitelstva. Pokud je výstupem zasedání zastupitelstva vydání obecně závazné vyhlášky, podepisuje ji starosta spolu s místostarostou.<sup>90</sup> Jak podpis zápisu z jednání, tak podpis obecně závazné vyhlášky je povinností starosty a vyjadřuje jen jakési ověření, nikoli souhlas či nesouhlas. Pokud by s tímto podpisem byla spojena platnost, bylo by do rukou starosty dáno právo absolutního veta.<sup>91</sup> Starosta, ačkoliv jak již bylo uvedeno, nevytváří vůli obce, ale projevuje ji, není mu upřeno takovou, v zásadních bodech, již vůli vytvořenou, dotvořit ve prospěch obce. Například pokud je zastupitelstvem schválena smlouva, může k ní starosta sjednat dodatky, které jsou ve prospěch obce, opačný výklad by byl podle Ústavního soudu přehnaně formalistickým a v rozporu s účelem zákona.<sup>92</sup> S takovým závěrem nejde jinak než se ztotožnit, jelikož smyslem zákona bylo chránit majetek obcí od zvláště starosty, tak pokud jedná právě v jejím zájmu, bylo by značně nelogické mu toto odpírat a dalo by se to považovat právě za jednání v rozporu s péčí řádného hospodáře.

Vůči výboru zastupitelstva nemá starosta žádné pravomoci a nemůže jej tedy úkolovat. Jde o iniciativní a kontrolní výbory, které zřizuje zastupitelstvo a starosta se pouze může stát jejich běžným členem, jako každý jiný zastupitel. Výjimky tvoří výbory finanční a kontrolní,

---

<sup>89</sup> Srov. §83 odst. 1 obecního zřízení

<sup>90</sup> Srov. § 104 obecního zřízení

<sup>91</sup> Jako analogie nám může sloužit nepodepisování zákonů od předchozích prezidentů České republiky. *Jak je to s prezidentským „nepodepisem“?* [online]. 22.11.2012 [cit. 2017-04-13]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1132943-jak-je-s-prezidentskym-nepodepisem>

<sup>92</sup> nález sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015

ktelé ex lege členství starostovi zakazují. Pokud starosta není členem určitého výboru, nedisponuje oprávněním účastnit se jeho schůzí.

Z výše popsaného jasně vyplývá, že starosta není žádným „vládcem“ zastupitelstva, ale spíše běžným zastupitelem s určitými pravomocemi. Jeho síla by měla vycházet z jeho osobnosti a charisma. Zpravidla silnější postavení má starosta v menších obcích, kde je počet zastupitelů zpravidla malý. Starosta, který na úřadě tráví více času, je lépe informovaný i ve vztahu k tomu, že je členem rady obce, a právě tyto informace může při jednání zastupitelstva využívat.

#### 4.2.3 Rada obce

Starosta je již ze zákona členem rady obce, a pokud je z funkce starosty odvolán, zaniká i jeho členství v radě.<sup>93</sup> V takovém případě je nutno ztotožnit se s názorem Kolmana, který k tomu uvádí: *Lze presumovat, že pokud určitá fyzická osoba ztratí důvěru jako starosta nebo místostarosta, tak ve většině případů není pro zastupitele přijatelná ani jako člen rady - zde lhostejno zda se jedná o důvody politické, odborné či morální.*<sup>94</sup> Stejně jako zasedání zastupitelstva svolává a řídí starosta zasedání rady obce a spolu s ověřovateli podepisuje zápis z jednání. Oproti postavení v zastupitelstvu má starosta vůči radě silnější postavení, například má-li starosta pochybnosti o usnesení rady v oblasti samostatné působnosti, respektive, považuje-li ho za nesprávné, je oprávněn jeho výkon pozastavit a předložit ho zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání, aby o něm rozhodlo. Povinnosti členů rady nejsou stanoveny zákonem, ale podrobnosti o jednání rady najdeme v jednacím řádu, který by na základě § 101 odst. 4 obecního zřízení měla vydat každá rada v obci. Tento jednacím řád by měl obsahovat i povinnosti každého radního, a tedy i starosty, např. tedy povinnost účastnit se schůzí rady.<sup>95</sup>

Pravomoci v oblasti samostatné působnosti, které nejsou výslovně svěřeny radě obce, může rada delegovat na starostu. Poklesne-li v průběhu funkčního období počet členů rady obce pod pět a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude doplněn alespoň na pět, vykonává od tohoto okamžiku její pravomoc zastupitelstvo obce, které může rozhodování o záležitostech

---

<sup>93</sup> Tzv. virilní členství

<sup>94</sup> KOLMAN, Petr. *Právní aspekty rady obce* [online]. In: Ústav práva a právní vědy. 2010 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/cz/sekce/casopis-pravo-2010-2-pravni-aspekty-rady-obce-152/>

<sup>95</sup> Jako příklad nám může sloužit vzorový jednacím řád. BÝMA, Miroslav. *Vzorový jednacím řád rady obce a komisi rady obce* [online]. 6.8.2009 [cit. 2017-04-14]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/vzorovy-jednaci-rad-rady-obce-a-komisi-rady-obce/>

podle § 102 odst. 2 a 3 obecního zřízení svěžit zcela nebo zčásti starostovi.<sup>96</sup> „Zbylým členům rady jejich funkce nezaniká – není zde žádný právní důvod pro automatický zánik. Jen rada obce nerozhoduje jako kolektivní orgán. Takovým „zbytkovým“ radním náleží i finanční odměna, pokud zastupitelstvo nerozhodne jinak, neboť nadále mohou jako jednotlivci plnit různé úkoly“<sup>97</sup>

Odlíšná situace nastává v obcích, kde se rada nevolí, tady většinu jejích pravomocí vykonává starosta. V dřívější úpravě bylo stanoveno, že na starostu přecházejí všechny pravomoci, které by měla mít rada, ale dnes se o tyto dělí se zastupitelstvem obce. Nutno podotknout, že starosta se nestává radou obce, ale pouze vykonává úkoly, které by jinak byly svěřeny radě. I v těchto pravomocích může být starosta omezen, alespoň dle názoru Ministerstva vnitra: „Zastupitelstvo obce si dle našeho názoru může na sebe vztáhnout nejen „zbytkovou pravomoc rady“ dle § 102 odst. 3 zákona o obcích, ale také věci, které patří do vyhrazené pravomoci rady obce (tedy také rozhodování o nájemních smlouvách) v případech, kdy pravomoc rady vykonává starosta. Lze tak učinit jak jednorázově (usnesením v konkrétní věci ad hoc), tak usnesením zastupitelstva obce, působícím do budoucna pro případy stanoveného druhu (např. pro všechny nájemní smlouvy).“<sup>98</sup>

Stejně jako u výborů zastupitelstva ani ke komisi rady nemá starosta výsostné postavení. Ani zde se starosta nemá právo účastnit se schůzí komisí, jejichž není členem.

#### 4.2.4 Obecní úřad

Obecní úřad je orgánem obce úředního typu, v jehož čele stojí starosta. Starosta není jen v čele obecního úřadu, ale současně ho spolu s místostarostou, tajemníkem a zaměstnanci tvoří. Postavení starosty k obecnímu úřadu úzce souvisí s velikostí obce. Jedná-li se o tzv. obec základní, kde není zřizována funkce tajemníka obecního úřadu, plní starosta jeho funkce a vzhledem k tomu, že opravdu malé obce ani reálně obecní úřad nemohou provozovat, ať už z hlediska personálního či finančního, stává se, že obecní úřad tvoří pouze starosta s místostarostou. Není-li v obci zřízena rada obce, jmenuje starosta vedoucí odboru. Otázkou, ale je, kolik takových obcí, které nemají radu, má tak velký obecní úřad, který by dělily na odbory. V těch obcích, kde není zřízena funkce tajemníka, starosta také plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů. V obcích, kde je funkce tajemníka zřízena,

---

<sup>96</sup> Srov. §100 obecního zřízení

<sup>97</sup> Komentář Linde 80\_7201-326-2

<sup>98</sup> Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 2/2013 ze dne 30. 11. 2012

se postavení starosty upozaduje. Na rozdíl od postavení vůči členům zastupitelstva, potažmo rady, může starosta úkolovat zaměstnance zařazené do obecního úřadu.<sup>99</sup> Na dobře fungujícím úřadě se zásadní měrou podílejí vztahy mezi starostou a tajemníkem, jelikož funkce tajemníka není nijak navázána na volební období a nové vedení obce ho tzv. „zdědí“, nezřídka dochází k situacím, kde se starosta snaží opakovaně tajemníka odvolat, ale ředitel krajského úřadu s takovýmto odvoláním nevysloví souhlas.

#### 4.2.5 Tajemník

Jak jsem již uváděl, starosta jmenuje a odvolává tajemníka se souhlasem ředitele krajské úřadu. Tomuto jmenování ale musí předcházet určitý výběr z kandidátů, kteří se přihlásí do výběrového řízení na vedoucího úřadu, které musí starosta vyhlásit na základě § 7 zákona o úřednících územních samosprávných celků.

#### 4.2.6 Zvláštní orgány obce

Jak bylo uvedeno výše, jedná se o orgány, jejichž zřízení má v pravomoci výhradně starosta, kdy někde má právo takový orgán zřídit a jindy je to jeho povinností. Na rozdíl od povinnosti, aby v čele zvláštního orgánu stála osoba se zvláštní odbornou způsobilostí, se toto nevztahuje na starostu<sup>100</sup>. Zvláštním zákonem, který do čela zvláštního orgánu přímo staví starostu, je např. krizový zákon, který stanovuje, že starosta obce zřizuje a řídí krizový štáb.

#### 4.2.7 Obecní policie

Obecní zřízení v § 5 obecní policii sice neuvádí mezi orgány obce, ale zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, ji k orgánům obce řadí. Je zřizována a rušena zastupitelstvem obce, a pokud ji má řídit někdo ze zastupitelstva, bývá to většinou právě starosta, ale může být řízena i jiným člen. Na návrh starosty nebo případně pověřeného člena zastupitelstva může zastupitelstvo obce pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka.

---

<sup>99</sup> Alespoň to tak dovozuje metodické doporučení. TRÍŠKA, Tomáš. METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu [online]. Praha, 2016 [cit. 2018-03-19]. ISBN 978-80-87544-36-5. Dostupné z: [file:///C:/Users/Jakub%20%20C5%A0vorba/Downloads/Metodicke\\_doporuceni-Blue\\_12%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jakub%20%20C5%A0vorba/Downloads/Metodicke_doporuceni-Blue_12%20(1).pdf)

<sup>100</sup> Srov. § 106 odst. 3 obecního zřízení



### 4.3 Přímá volba starosty

Debata o zavedení přímé volby starostů, případně hejtmanů, je u nás dlouholetá, ale teprve v 8. volebním období poslanecké sněmovny došlo k posunu. Někteří politologové a političtí komentátoři se shodují, že při současném složení parlamentu, není otázkou, jestli zavedení přímé volby, ale otázka se posunula k „v jaké podobě přímou volbu zavést“.<sup>101</sup>

Otázka zavedení přímé volby, se objevila především při projednávání obecního zřízení v roce 2000, kdy byl podán pozměňovací návrh zavádějící přímou volbu starostů, obdobný návrh byl podán o rok později při projednávání zákona o volbách do zastupitelstev obcí (491/2001). Ani jeden z těchto pozměňovacích návrhů přijat nebyl. „*Uvedené pozměňovací návrhy totiž neřešily daný problém ve všech jeho aspektech a koncentrovaly se jen na způsob volby starosty obce.*“<sup>102</sup> Na vládní úrovni se přímá volba starostů začala řešit za vlády premiéra Miroslava Topolánka, kde na základě usnesení vlády ČR č. 596 ze dne 30. května 2007, bylo Ministerstvu vnitra programovým cílem vlády č. 07.33. uloženo „otevřít diskuzi o přímé volbě starostů a reformě samosprávy“. V této době bylo téma přímé volby zajímavé především pro menší strany. „*Tyto strany a hnutí lze ještě dále rozdělit do dvou kategorií. Zatímco u Strany zelených a Věcí veřejných jde o programovou či marketingovou záležitost a oba subjekty nemají silné zakotvení na komunální úrovni, SNK ED a STAN lze minimálně z hlediska některých zastoupených frakcí označit za (do určité míry) starostovské iniciativy.*“<sup>103</sup> Ve zmiňované analýze, jak ministerstvo, tak následně vláda, zaujala negativní stanovisko, například z důvodu množství rizik, jaké by zavedení přímé volby přineslo.

Druhou a mnohem podrobnější analýzu<sup>104</sup> nechala vypracovat vláda premiéra Petra Nečase. V rámci širší debaty se pod záštitou Ministerstva vnitra konala odborná konference na téma „Dokončení reformy a aktuální aspekty veřejné správy“. Na této konferenci se většina účastníků vyslovila pro zachování současného modelu. Sdružení místních samospráv se ke změně volby

---

<sup>101</sup> srov. např. OPPELT, Rober a Jakub POKORNÝ. *Přímá volba starostů a hejtmanů se blíží, poslanci hledají kompromis* [online]. 16.3.2018 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: [https://zpravy.idnes.cz/prima-volba-starostu-hejtmanu-de5-/domaci.aspx?c=A180315\\_210325\\_domaci\\_ane](https://zpravy.idnes.cz/prima-volba-starostu-hejtmanu-de5-/domaci.aspx?c=A180315_210325_domaci_ane)

<sup>102</sup> VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů: (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)* [online]. 21.6.2004 [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>

<sup>103</sup> JÜPTNER, Petr. *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd, 2009, (Vol. 1 | No. 3) [cit. 2018-04-12]. ISSN 1803 - 8220. s. 307 Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00055.pdf>

<sup>104</sup> [www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx)



starosty postavilo kladně.<sup>105</sup> Zástupce svazu měst a obcí se vyjádřil tak, že pro ně změna způsobu volby „není na pořadu dne“ a spíše by přinesla komplikace, co je ale důležitější je dotažení reformy veřejné správy, například ustálení financování prostřednictvím RUD či elektronizace veřejné správy nebo v současné době stále aktuální střet zájmů.<sup>106</sup> Svaz měst a obcí se spíše přiklání k využití prvků většinového volebního systému, kde by ani nebyla nutná novelizace Ústavy, jelikož Ústava<sup>107</sup> neobsahuje konkrétně vymezení, jakým volebním systémem má volba probíhat.<sup>108</sup> Druhá analýza se k zavedení přímé volby stavěla mnohem otevřeněji a ponechávala ji na politickém rozhodnutí.<sup>109</sup> Analýza nabízela dva modely: „První z nich předpokládá pevné vymezení obcí s přímou volbou pomocí stanoveného maximálního počtu obyvatel, přičemž starosta by se přímo volil v obcích do 1500 obyvatel dle údajů z evidence obyvatel k 1. lednu v roce voleb. Druhá varianta, která se jako preferovaná promítnula do navazujících legislativních návrhů, počítá s přímou volbou starostů v obcích, ve kterých se nevolí rada.<sup>21</sup> Tato varianta by v podstatě znamenala zavedení fakultativní přímé volby, v rámci, které by si místní samosprávy mohly zvolit model s radou či přímou volbou na základě určení přesného počtu volených zastupitelů v rámci zákonem stanoveného rozmezí.“<sup>110</sup> Pokud bych se měl k jedné z variant přiklonit, tak bych se stejně jako vláda<sup>111</sup> klonil spíše k variantě s radou, jelikož mi přijde, že varianta podle počtu obyvatel, který není nijak trvale danou veličinou, by při jedné volbě mohl být přímo volený starosta, při druhé zase ne, a takto se to může opakovat. Variantu přímo voleného starosty podle rady považuji za stálejší. Po dlouhých diskuzích ale vláda od myšlenky zavedení přímé volby odstoupila s odůvodněním, že i přes dlouhodobé diskuse a rozsáhlé analýzy se neobjevily důvody pro změnu systému

---

<sup>105</sup> Analýza zavedení přímé volby starostů. str. 5-6 Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx)

<sup>106</sup> JÚPTNER, Petr. *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd, 2009, (Vol. 1 | No. 3) [cit. 2018-04-12]. ISSN 1803 - 8220. s. 309-310 Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00055.pdf>

<sup>107</sup> srov. čl. 102 z. č. 1/1993 Sb.

<sup>108</sup> Svaz měst a obcí tento postoj zastává i v současné době. Viz. <http://smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/menit-volebni-system-nelze-bez-siroke-diskuze-svaz-mest-a-obci-aktualni-navrh-na-zavedeni-prime-volby-starostu-a-hejtmanu-nepodporuje.aspx>

<sup>109</sup> Což se v souladu s programovým prohlášením vlády.

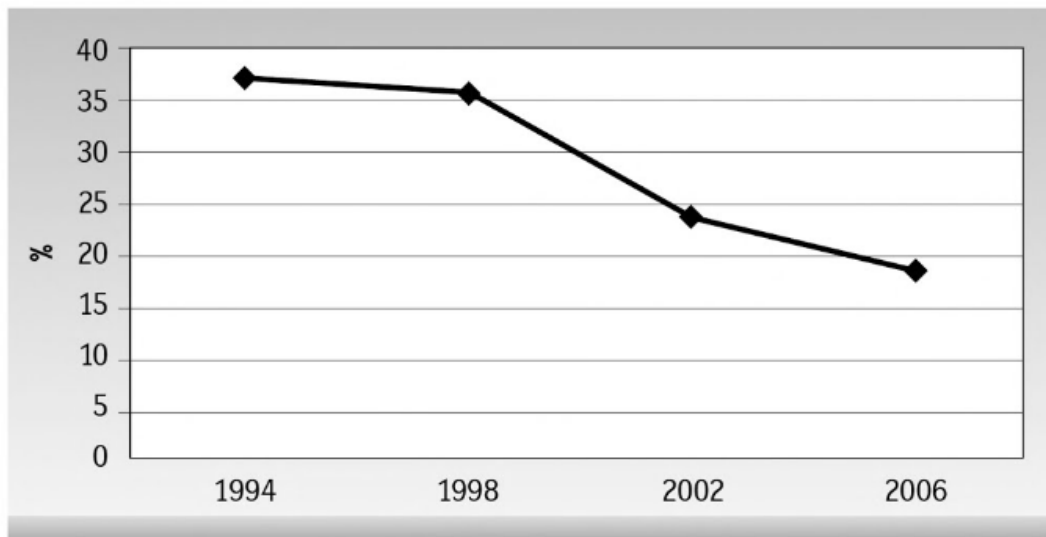
<sup>110</sup> JÚPTNER, Petr. *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi.* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd, 2012, (Vol. 4 | No. 3) s. 240 [cit. 2018-04-14]. ISSN 1803–8220. Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>

<sup>111</sup> usnesení vlády č. 8/2011, 555/2011 a 55/2012

volby.<sup>112</sup> Co se týče odvolávání starosty, tak analýza doporučila starostu nezávislého na zastupitelstvu a odvolatelného skrze místní referendum.<sup>113</sup>

Jedním z argumentů pro zavedení přímé volby je nerespektování práva vítěze obsadit post starosty. Jak ale ukazuje přiložený graf, tato praxe měla v minulosti klesající tendenci.<sup>114</sup>

**Graf 9.5** Pokles nerespektování práva vítěze obsadit post starosty v ORP 1994–2006



Zdroj: Balík, 2008a, 290

Dalším argumentem je, že právě nerespektování vede k nízké volební účasti, kterou by přímá volby zvýšila, ale na příkladu zavedení přímé volby prezidenta můžeme vidět, že ani zde volební účast nedosahuje nijak závratných čísel.

Zavedení přímé volby jako takové bez změny pravomocí by nevyžadovalo změnu Ústavy. Složitější je však situace, mělo-li by dojít k legislativní změně v přenesení řady výkonných rozhodovacích oprávnění na starostu, jak zastánci přímé volby často požadují. V takovém případě již mohou vznikat důvodné pochybnosti o souladu takové změny

<sup>112</sup> Více v USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 27. března 2013 č. 221 dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/532915A94558566CC1257B3B0028DFF0/\\$FILE/21%20uv130327.0221.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/532915A94558566CC1257B3B0028DFF0/$FILE/21%20uv130327.0221.pdf) a v Příloha k usnesení vlády ze dne 26. června 2013 č. 495 dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/1FD73FAF89ED42A0C1257B95003AC65F/\\$FILE/495%20p%C5%99%C3%ADloha%20w130626a.0495.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1FD73FAF89ED42A0C1257B95003AC65F/$FILE/495%20p%C5%99%C3%ADloha%20w130626a.0495.pdf)

<sup>113</sup> Analýza zavedení přímé volby starostů. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx)

<sup>114</sup> BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). s. 209 ISBN 978-80-247-2908-4.

se systémem uspořádání místní samosprávy. Nicméně první legislativní návrh týkající se starostů v tomto volebním období byl právě návrh ústavního zákona, kterým se mění zákon č. 1/1993 Sb.<sup>115</sup> Vláda k tomuto zaujala neutrální stanovisko, ale zároveň upozornila na některé skutečnosti, která by přímá volba mohla přinést a které byly prezentovány ve výše uvedených analýzách.<sup>116</sup> Následně bylo ministerstvu vnitra uloženo přímou volbu starostů a hejtmanů připravit.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Sněmovní tisk 40/0, část č. ¼ Novela ústav. z. - Ústava ČR, dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/13/31/00133169.pdf>

<sup>116</sup> Příloha usnesení vlády ze dne 24. ledna 2018 č. 57 dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAAVGDY6GK>

<sup>117</sup> *Vnitro má podle vlády připravit přímou volbu starostů a hejtmanů. Omezení EET kabinet odmítl* [online]. 24.1.2018 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2371186-vnitro-ma-podle-vlady-pripravit-primou-volbu-starostu-a-hejtmanu-omezeni-eet-kabinet>

## 5 Co dále ovlivňuje starostu

### 5.1 Zákon o střetu zájmů

Zákon o střetu zájmů v současné podobě je ze strany starostů i ostatních zastupitelů velmi kritizován. V současné době je především v menších obcích problém najít lidi, kteří by byli ochotní stát se zastupiteli, natož starosty. Situaci právě ztěžuje zákon č. 159/2006, zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který každému starostovi i místostarostovi ukládá podat oznámení o osobním zájmu, o činnostech, majetku a příjmech a závazcích.<sup>118</sup> Toto se zvláště v menších obcích, kde je minimální anonymita, stává velkým argumentem, proč se ani do komunální politiky nepouštět. Dle průzkumu, který provedl SMS ČR, více než 95% starostů považuje za hrozbu zveřejňovat kompletní rodinné majetkové poměry k volnému zveřejnění na internetu<sup>119</sup> a více než 50 % zastupitelů zvažuje, že již nebude kandidovat.<sup>120</sup> Požadavek na transparentnost je sice v dnešní době opodstatněný, zrovna tak znalost politiků, kteří nás zastupují, v tomto bodě se plně ztotožňují z textem společného prohlášení SMS ČR, SMO ČR a SPOV: *Je přitom nutné vyzdvihnout, že neuvolněného funkcionáře obce, který bere odměnu v řadě případů v stokorunových položkách, nelze srovnávat s politiky, kteří své funkce vykonávají jako hlavní povolání za odměnu v řádech desítek, resp. stovek tisíc korun. Stanovit i funkcionářům obcí stejné požadavky, jako po těch, kteří se politikou živí, je zcela neproporční.*<sup>121</sup>

Kritické hlasy našly před podzimními volbami pochopení u zástupců parlamentních stran.<sup>122</sup> Ve výborech je nyní projednáván pozměňovací návrh předložený jako sněmovní tisk č. 33/0 ze dne 12. 12. 2017.<sup>123</sup> Probíhající diskuze se zaměřuje na to, kdo všechno by měl být vyňat z veřejné části registru případně, jestli nepočkat na dopad poslední novely děle

---

<sup>118</sup> srov. § 7-11 zákona o střetu zájmů

<sup>119</sup> *Starostové čelí odlivu svých radních a místostarostů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1445-starostove-celi-odlivu-svych-radnich-a-mistostarostu>

<sup>120</sup> *SMS ČR podporuje zmírnění zákona o střetu zájmů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1515-sms-cr-podporuje-zmirneni-zakona-o-stretu-zajmu>

<sup>121</sup> *Prohlášení organizací obcí a měst k zákonu o střetu zájmů* [online]. 23.11.2017 [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prohlaseni-organizaci-obci-a-mest-k-zakonu-o-stretu-zajmu.aspx>

<sup>122</sup> *Starostům se nelíbí „svlékání do naha“*. Poslanci proto chtějí změnit zákon [online]. 3.3.2018 [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2408203-starostum-se-nelibi-svlekani-do-naha-poslanci-proto-chteji-zmenit-zakon>

<sup>123</sup> *Sněmovní tisk 33 Novela z. o střetu zájmů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=33>

než 8 měsíců. I z těchto důvodů vydala vláda negativní stanovisko ke zmíněnému pozměňovacímu návrhu.<sup>124</sup> Nicméně *Ministerstvo spravedlnosti připouští, že by se zákon mohl změnit, ale ne hned. „Aktuálně je příliš krátká doba na to, abychom to zhodnotili v praxi. Musíme se podívat, jak se ten zákon bude chovat, ale o určitých změnách a úpravách uvažujeme,“ sdělila mluvčí úřadu Tereza Schejbalová.*<sup>125</sup>

## 5.2 Trestní odpovědnost starosty

Starosta ani členové zastupitelstva nemají na rozdíl od členů Parlamentu České republiky či prezidenta jakoukoliv imunitu a jsou tedy plně trestně odpovědní. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů sice starostovi jako úřední osobě<sup>126</sup> přináší ochranu skrze ustanovení § 376 trestního zákoníku, ale zároveň je na něj kladen vyšší nárok v souvislosti s hrozbou trestní sankce za naplnění skutkové podstaty trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby<sup>127</sup>. Dalším trestným činem, kterého se starosta ve své funkci může dopustit a vyskytuje se větší míře je porušení povinnosti při správě cizího majetku<sup>128</sup>, tento trestný čin lze spáchat z nedbalosti.<sup>129</sup>

V souvislosti s trestní odpovědností starosty vyvstává v poslední době velmi diskutovanou kriminalizací obecních funkcionářů. Jde o téma probírané především v médiích, ale tento tlak médií vyústil k vypracování analýzy ze strany Nejvyššího státního zastupitelství.<sup>130</sup> Je pravdou, jak analýza uvádí, že z celkového počtu cca 60.000 zastupitelů, je trestně stíháno naprosté procentní minimum, ale co je dle mého názoru závažnější, je že dle statistik Unie obhájců 58 % *trestních řízení, která již byla pravomocně ukončena, bylo zahájeno, resp. vedeno nezákonně.*<sup>131</sup> Jedná se sice o celkově minimální počty zastupitelů, ale největší vliv má právě dopad na vstup

---

<sup>124</sup> *Sněmovní tisk 33 Novela z. o střetu zájmů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=33>

<sup>125</sup> *Majetek musí přiznávat i venkovští starostové. Uvažují, že raději skončí* [online]. 26.10.2017 [cit. 2018-04-22]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2284573-majetek-musi-priznavat-i-venkovsti-starostove-uvazuji-ze-radeji-skonci>

<sup>126</sup> Srov §127 odst. 1 písm. D) z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>127</sup> Srov. § 329 trestního zákoníku

<sup>128</sup> Srov. § 220 téhož

<sup>129</sup> Srov. §221 téhož

<sup>130</sup> Analýza: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. [online]. [cit. 2018-04-11]. Dostupná z:

[http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory\\_ke\\_stazeni/Trestni\\_odpovednost\\_zastupitelu\\_analyza.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf)

<sup>131</sup> Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí. [online]. Str. 14 [cit. 2018-04-11]. Dostupné z: <http://www.uocr.cz/wp-content/uploads/2015/04/Stanovisko-Unie-obh%C3%A1jc%C5%AF-%C4%8CR-%C4%8D-32015-k-trestn%C3%ADmu-st%C3%ADh%C3%A1n%C3%AD-zastupitel%C5%AF-m%C4%9Bst-a-obc%C3%AD.pdf>

do komunální politiky. Jak dokazuje zmíněná statistika, často to nekončí odsuzujícím rozsudkem, ale spolu s délkou trestního řízení, není pro zastupitele komfortní, cimrmanovsky řečeno, býti po léta „sprostým podezřelým“.

Rozhodně nejsem zastáncem toho, aby zastupitelé měli indemnitu a jejich vyšetřování se bralo jako zásah do práva na samosprávu, jak se o tuto interpretaci ve své komunální ústavní stížnosti snažilo město Český Krumlov.<sup>132</sup> V tomto usnesení Ústavní soud přiznává, „že trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města.“<sup>133</sup> K tomuto vlivu na rozhodovací činnost obce už jen doplním až neuvěřitelnou „radu“, která se mezi zastupiteli objevila. „S ohledem na závěry rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2013, sp. zn. 5 Tdo 827/2012 lze očekávat (a bylo to již i při různých příležitostech různými osobami veřejně prezentováno), že budou ze strany kolektivních orgánů některých územních samosprávných celků ve snaze znemožnit identifikaci konkrétních hlasujících činěna opatření spočívající v tom, že hlasování kolektivních orgánů budou konána jako tajná s tím, že vždy bude zajištěn alespoň jeden opačný hlas. Při možnosti všech členů takového orgánu odmítnout v trestním řízení vypovídat by pak ve světle shora uvedeného rozhodnutí Nejvyššího soudu nebylo možno identifikovat konkrétní osoby, vůči nimž by bylo možno dovozovat trestněprávní odpovědnost.“<sup>134</sup>

Určitou cestu bych viděl ve vytvoření určité metodiky pro policii i státní zastupitelství, která by se věnovala trestní odpovědnosti a stíhání obecních funkcionářů. A za snad ještě důležitější považuji vzdělávání zastupitelů, a to nejen při nástupu do funkce, ale i v průběhu. V tomto oceňuji aktivitu například SMO ČR, který provozoval projekt "Odpovědný zastupitel"<sup>135</sup>, nebo rady, které byly pro zastupitele uvedeny ve výše zmíněné analýze NSZ.

---

<sup>132</sup> usnesení sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007 (U 7/45 SbNU 479)

<sup>133</sup> Tamtéž

<sup>134</sup> Analýza: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků. [online]. Str. 35-36. [cit. 2018-04-11]. Dostupná z:

[http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory\\_ke\\_stazeni/Trestni\\_odpovednost\\_zastupitelu\\_analyza.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf)

<sup>135</sup> Více informací na adrese: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/>

## 6 Postavení starostů v Belgii

### 6.1 Ústavní základy

V Belgii se uplatňuje model kolektivního vedení stejně jako v České republice. K pochopení belgického práva se nejprve musíme podívat do Ústavy království Belgie ze 17. 2. 1994<sup>136</sup>, kdy se Belgie stala federací. Federativní uspořádání odráží koexistenci tří kulturně a jazykově odlišných komunit – vlámské, francouzské a německé.<sup>137</sup> Stát se skládá ze tří autonomních oblastí (regionů)<sup>138</sup> – Vlámka neboli Flander, Valonska a hlavního města Bruselu, jež mají vlastní správní a politické orgány. Každý region má parlament a vládu, která je složena z ministerského předsedy, ministrů a státních tajemníků. Kromě regionů se Belgie dělí na čtyři jazykové oblasti<sup>139</sup> - oblast nizozemského jazyka, oblast francouzského jazyka, dvojjazyčnou oblast Bruselského hlavního města a oblast německého jazyka. Tyto komunity mají také vlastní parlamenty a vlády, s výjimkou Flander, kde je volen společný parlament pro komunitu i region. V článku 4 belgické Ústavy také najdeme první zmínku o obcích, kdy je zde uvedeno, že každá obec musí být součástí jednoho z těchto regionů.

Belgická ústava je stejně jako ta česká na úpravu postavení obcí a jejich orgánů spíše skoupá. Obce v Belgii jsou ústavou svázány ještě více než ty naše, jelikož čl. 7 belgické Ústavy stanovuje možnost měnit hranice obce pouze zákonem. Záležitosti výlučně komunální nebo provinční upravují obecné a provinční rady podle zásad stanovených belgickou ústavou.<sup>140</sup> Další odlišností, kterou můžeme v Belgii najít, jsou intrakomunální územní orgány, jež spravují záležitosti komunálního významu. Tyto orgány se z podnětu rady vytvářejí v obcích s více než 100 000 obyvateli, jejich členové jsou voleni přímo. Čl. 97 belgické Ústavy zabraňuje schizofrenní situaci, která je možná u nás, stejně jako starosta musí být i ministr Belgičanem.<sup>141</sup> Další odlišností je možnost volit zastupitelstvo i občanů ze zemí mimo EU, a to za předpokladu nepřetržitého pětiletého legálního pobytu na území Belgie. Zájmy, které jsou výlučně obecní nebo provinční, jsou řízeny obecními nebo provinčními radami podle zásad stanovených ústavou. Záležitosti komunální nebo provinční povahy lze v příslušné obci nebo provincii předložit lidu k vyjádření.<sup>142</sup>

---

<sup>136</sup> La Constitution coordonnée [online]. Dostupná z:

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/constitution/1994/02/17/1994021048/justel>

<sup>137</sup> čl. 2 belgické Ústavy – tamtéž

<sup>138</sup> čl. 3 belgické Ústavy – tamtéž

<sup>139</sup> čl. 4 belgické Ústavy – tamtéž

<sup>140</sup> čl. 41 belgické Ústavy – tamtéž

<sup>141</sup> Jak jsem již uváděl výše, u nás takové omezení není pro ministry zavedeno není.

<sup>142</sup> čl. 41 belgické Ústavy

čl. 162 belgické Ústavy:

*Provinční a komunální instituce upravuje zákon*

*Zákon zaručuje použití těchto zásad*

1. *přímá volba členů obecních rad*
2. *příslušnost obecních rad pro vše, co je předmětem obecného zájmu, aniž by bylo vyloučeno schvalování jejich jednání v případech a způsobem zákonem stanoveným.*
3. *decentralizace působnosti na obecní instituce*
4. *veřejnost schůzí obecních rad v mezích stanovených zákonem*
5. *veřejnost rozpočtů a účtů*
6. *zásahy dozírajících orgánů, aby se zabránilo porušení zákona nebo ohrožení obecného zájmu.*

Článek 165 belgické Ústavy se zabývá slučování obcí „Aglomerace a federace obcí se vytvářejí zákonem“. Každá aglomerace a federace má radu a výkonné kolegium. Předsedu výkonného kolegia volí rada ze svého středu; jeho volbu ratifikuje král; zákon upravuje jeho právní postavení. Dále se belgická Ústava o obcích zmiňuje jen sporadicky a je tedy na jejich úpravu stejně skoupá, jako ta naše.

Co je pro Belgii ještě z pohledu belgické Ústavy odlišné, je volební povinnost. Další a neméně důležitou odlišností je povinnost zařadit na kandidátku rovnoměrně zastoupený počet žen a mužů. Což ale neznamená, že by v zastupitelstvech byly ženy a muži rovnoměrně zastoupeni. V posledních komunálních volbách bylo zvoleno téměř 38 % žen.<sup>143</sup>

V Belgii, ačkoliv má srovnatelný počet obyvatel jako Česká republika, najdeme pouze 589 obcí. V porovnání s našimi více než 6 tisíci obcemi je to počet extrémně malý, ale je to výsledek trendu, který se v západní a severní Evropě v posledních desítkách let projevuje. Tím je problém malých obcí zabezpečit potřeby obyvatel s ohledem na jejich jak úřednický aparát, tak především finanční možnosti. Belgie se stejně jako například Švédsko vydala cestou

---

<sup>143</sup> PERRY, Carol. QuotaProject . URL: Global Database of Quotas for Women2010260 QuotaProjectwww.quotaproject.org/. *Reference Reviews* [online]. 2010, 24(6), 18-19 [cit. 2018-03-06]. DOI: 10.1108/09504121011067012. ISSN 0950-4125. Dostupné z: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/09504121011067012>



spojování. Slučování obcí začalo od 60. let 20. století. *Další důležitá legislativní úprava věnovaná amalgamizaci byla schválena v roce 1975, přičemž účinnost nabyla o dva roky později. Šlo o relativně striktní regulaci, která vedla k radikálnímu snížení celkového počtu obcí – v daném roce celkový počet obcí v Belgii poprvé klesl pod hranici 600 obcí.*<sup>144</sup> V České republice je průměrná velikost obce pouhých 1635 obyvatel (medián dokonce jen 382)<sup>145</sup> v Belgii je toto číslo na úplně jiné úrovni, průměrně tam obec má cca 19300 obyvatel.

Počet členů zastupitelstva je stejně jako u nás odstupňován podle velikosti obce, ale diference je v Belgii mnohem větší, z čehož plyne i to, že obce si sami neurčují, kolik budou mít zastupitelů.

Jak jsem uvedl výše, Belgie je rozčleněna na tři regiony, kde každý z nich má mírně odlišnou úpravu obecního zřízení. Valonsko a region Brusel jsou regiony spíše konzervativnější, zatímco Vlámko je mnohem otevřenější novým metodám v oblasti správy veřejného prostoru. Pro všechny tři regiony je společné, že se vedení obce skládá ze zastupitelstva, rady a starosty.<sup>146</sup> Zmíněné odlišnosti umožňuje tzv. 'Lambermont Accord' (2001), který učinil regiony odpovědné za úpravu určených přenesených pravomocí, tedy i způsob ustavování obecních orgánů.<sup>147</sup>

Pro Belgie je typické, že starosta je velmi úzce spojen s obcí, ve které tuto funkci vykonává, obvykle z této obce pochází. Jeho role je více ceremoniální, než že by vykonával významné pravomoci, tato působnost je více přenášena na kolektivní orgány. Z hlediska úlohy a zaměření úkolů se starostové ztotožňují s tvorbou politik a vládou, vytvářejí vizi pro svoji obec a vytvářejí nové projekty, pro které aktivně lobují. Zároveň se starostové stali správci svých občanů.

Starosta v Belgii má ještě slabší postavení než starosta v České republice, ale na druhou stranu je mnohem více zdůrazňována jeho role v obecním dění. Jedná se o postavu většinou úzce spojenou s obcí, která se v obci narodila na rozdíl od sousedního Nizozemska, kde se

---

<sup>144</sup> *Územná samospráva: Samosprávy v EU Belgicko*. Žilina: Municipalia, 2015, XI(3). ISSN 1336 6475. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/276917459\\_Samosprava\\_v\\_Belgicku](https://www.researchgate.net/publication/276917459_Samosprava_v_Belgicku).

<sup>145</sup> Rozmístění a koncentrace obyvatelstva ČR – 2001. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova\\_rada\\_1961\\_2001-3\\_\\_velikostni\\_struktura\\_obci\\_](https://www.czso.cz/csu/czso/4120-03-casova_rada_1961_2001-3__velikostni_struktura_obci_)

<sup>146</sup> V každé jazykové oblasti, se orgány jmenují jinak viz. níže

<sup>147</sup> Dohoda z Lambermontu sdružuje tři politické dohody, které v letech 2000-2001 zavedly pátou reformu státu. Na základě tohoto byly některé kompetence svěřeny regionům. Dostupné z: [https://www.belgium.be/en/about\\_belgium/country/history/belgium\\_from\\_1830/formation\\_federal\\_state/fifth\\_reform\\_of\\_state](https://www.belgium.be/en/about_belgium/country/history/belgium_from_1830/formation_federal_state/fifth_reform_of_state)

starostové často přesouvají do větších měst. Podobná statistika v České republice neexistuje, mohu tedy usuzovat pouze z vlastních zkušeností, že co se týče menších měst, mají k nim většinou starostové vztah, ale s velikostí se toto posouvá více k politické funkci než ke službě rodnému městu. Tento úzký vztah k obci se projevuje i v zákoně o obcích, kde na místo obecných formulací najdeme mnohem více konkrétních ustanovení, než bychom z našeho pohledu čekali. Starosta v Belgii například dohlíží nad vařením piva, pohřebnictvím a podobně. Ale především je mnohem více zdůrazňována společenská funkce starosty v mnohem větší míře než u nás a očekává se zapojení starosty do společenského života obce. Občané se na něj obrací například i při hledání práce. Typické pro belgického starostu je trávení mnoha hodin konzultacemi s občany.

## 6.2 Valonsko

Tvoří jižní část Belgie a jazykově se většinou jedná o komunitu francouzsky mluvící, jen 9 obcí je německy hovořících. Na území valonského regionu se nachází 262 obcí a jedná se o region, který nemá tak modernistický přístup jako sousední Vlámský region. Valonsko bylo zpočátku více váhavé než ostatní regiony při reformě soustavy místní správy, včetně myšlenky volby starosty přímo. V praxi se však zdá, že současné uspořádání v tomto regionu se může nejvíce přiblížit ideálu poskytnout voličům větší pravomoc rozhodnout, kdo se stane starostou.<sup>148</sup>

Přestože má tedy valonský region přístup k reformám veřejné správy spíše konzervativní, jako jedinému belgickému regionu se mu podařilo změnit způsob volby starosty. Původně byl starosta volen stejně jako u nás zastupitelstvem, ale od novelizace zákona o obcích z roku 2006<sup>149</sup> je starosta volen dalo by se říci polopřímými volbami „s cílem dát více váhy vůli voličů vyjádřené ve volbách a zabránit dohodám politických stran, které by zasáhly do výsledku voleb, že starostou je zvolen člen zastupitelstva, který ve volbách získal nejvíce preferenčních hlasů na kandidátní listině, která obdržela nejvíce hlasů mezi politickými seskupeními (členy jsou členové zastupitelstva zvolení na téže kandidátní listině) tvořícími koalici, tj. seskupeními, která

---

<sup>148</sup> The vote champion as mayor? The influence of electoral legislation on the local political game, Sofie HENNAU, Hasselt University, Stef KEUNEN, Hasselt University, Johan ACKAERT, Hasselt University ECPR 2016 General Conference, Prague, 07/09/2016-10/09/2016 [online] [cit. 2018-02-20] Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1942/22609>

<sup>149</sup> REYNAERT, Herwig a Kristof STEYVERS. TOWARDS A DIRECT ELECTION OF MAYORS IN BELGIUM: GIVING UP REPRESENTATION OR GIVING IN TO POLITICAL RENEWAL?. *Representation* [online]. 2007, 43(2), 123-136 [cit. 2018-02-23]. DOI: 10.1080/00344890701363359. ISSN 0034-4893. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00344890701363359>

uzavřela tzv. většinou dohodu (*pacte de majorité*). V případě rovnosti hlasů rozhoduje pořadí na kandidátní listině.“<sup>150</sup> Do této doby byl starosta volen zastupitelstvem a potvrzován vládou. Potvrzení vládou (valonskou) sice zůstává v platnosti, ale považuje se za překonané. Tento způsob volby se projevuje také v notoricky známém postavení starosty mezi občany, vysokým počtem preferenčních hlasů, které starostové zpravidla získají ve volbách, a patronátním způsobem praxe konzultačních hodin starosty pro občany. Konečně starostové také působí jako političtí vůdci své většiny a strany.

Ten, kdo se podle preferenčních hlasů má stát starostou, samozřejmě nemusí tuto funkci přijmout, co je ale zajímavé, že pokud taková osoba odmítne funkci starosty, nemůže se stát ani členem rady.

Tady se také projevuje slabší postavení starosty, než na jaké jsme zvyklí v našem prostředí, jelikož vláda nebo její zástupce může v případě významného pochybení nebo hrubé nedbalosti pozastavit nebo propustit starostu, kterého nejprve vyslechne. Pozastavení nesmí přesáhnout tři měsíce. Odvolání z funkce starosty je písemně oznámeno zastupitelstvu, které ho přijímá na prvním zasedání po tomto oznámení.

Dalšími orgány jsou zastupitelstvo a rada.<sup>151</sup> S ohledem na stále větší rozvrstvení jednotlivých činností se od novelizace z roku 2013 mezi orgány obce řadí také generální ředitel a finanční ředitel.<sup>152</sup>

### 6.2.1 Zastupitelstvo

Zastupitelstvu náleží veškeré pravomoci, které nejsou svěřeny jinému orgánu, rada je poté orgánem výkonným a zároveň připravuje veškeré podklady pro jednání zastupitelstva. Hlavou obce je starosta, který samozřejmě hájí zájmy obce, ale současně reprezentuje jak regionální, tak federální vládu.

Členem zastupitelstva je i místostarosta určený v dohodě koaličních stran (*pacte de majorité*), v níž jsou vymezeny politické strany, které jsou její součástí, a určena osoba starosty a místostarosty(ů). Pokud do 3 měsíců od vyhlášení výsledků voleb není předložena a zastupitelstvem schválena žádná většinová dohoda, může být jmenován vládou

---

<sup>150</sup> MEZINÁRODNÍ SROVNÁVACÍ ANALÝZA PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ [online]. [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: [www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583](http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583)

<sup>151</sup> Zastupitelstvo Francouzsky: *Conseil communal*; Německy: *Gemeinderat*), Rada: Francouzsky: *Collège des Bourgmestre et Echevins*, později nahrazeno *college communal*

<sup>152</sup> Art. L1121-4 Code de la démocratie locale et de la décentralisation, Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

správce, který plní nezbytné úkoly rady. Zákon stanoví pravidla „nástupnictví“ pro případ rezignace starosty (nastoupí člen zastupitelstva z téže kandidátní listiny jako odstoupivší starosta, a to ten, který obdržel nejvyšší počet preferenčních hlasů).

Zasedání zastupitelstva jsou veřejná, ale zastupitelstvo se dvou třetinovou většinou může usnést, že jednání je z důvodu veřejného pořádku neveřejné. Program zasedání musí být zveřejněn nejméně sedmi dny před jeho konáním, v případě naléhavého případu se může program doplnit, pokud naléhavost prohlásí, alespoň dvě třetiny přítomných členů. Jakýkoli doplňující návrh na pořad jednání musí být předán starostovi nebo osobě, která ho zastupuje, alespoň pět pracovních dnů před zasedáním.<sup>153</sup> Zastupitelstvo schvaluje vnitřní předpisy, které do 48 hodin musí odeslat provinční radě. Generální či finanční ředitel jsou povinni zastupitelům na žádost poskytnout vysvětlení k jednotlivým bodům programu. Ustanovení Art. L1122-15. *Zastupitelstvu předsedá starosta nebo jeho nástupce, s výjimkou případů, kdy je podle článku L1122-34, § 3 jmenován předseda shromáždění. Zahajuje a uzavírá zasedání* – vyhláška ze dne 26. dubna 2012, Článek 8.<sup>154</sup> Starosta spolu s generálním ředitelem podepisuje zápis z jednání. Zastupitelstvo přijímá vnitřní předpisy. Zastupitelstvo si může jako poradní orgány vytvořit komise, které budou nápomocny při vytváření podkladů pro jednání zastupitelstva.<sup>155</sup>

### 6.2.2 Rada (collège communal)

Rada obce je tvořena starostou, místostarostou a předsedou rady pro sociální otázky. Rada i její jednotliví členové, jsou odpovědní zastupitelstvu. Počet jejich členů je stejně jako u zastupitelstva odstupňován dle velikosti obce. Rada rozhoduje prostou většinou přítomných členů, pokud je ale již před jednáním rozhodnuto, že otázka nesnese odkladu, je při rovnosti hlasů rozhodující hlas předsedy (kterým je ve většině případů starosta).

Stejně jako v České republice je jednání rady neveřejné a zveřejňují se pouze zápisy z jednání. Starosta může některé své pravomoci delegovat na členy obecní rady.

---

<sup>153</sup> Art LL1122-24 Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

<sup>154</sup> <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

<sup>155</sup> Art. L1122-34 Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

### 6.2.3 Starosta

Starosta především:

1. má právo navštěvovat radu obce
2. předsedá zastupitelstvu
3. podepisuje úřední dokumenty vydávané obcí nebo CPAS<sup>156</sup>
4. zajišťuje oficiální komunikaci obce

Pokud starosta není schopen svou funkci vykonávat, zastupuje ho ve funkci jiný člen rady, který je belgické národnosti<sup>157</sup> (je poté označován za výkonného starostu). Stejně ustanovení velmi podrobně upravuje (na rozdíl od ČR) i otázky neupravené a konkrétní, např. že se starosta nemůže dovolávat své funkce v korespondenci, pokud nepoužije grafické označení obce včetně znaku.

Na základě odůvodněné žádosti předsedy rady sociálního zabezpečení má starosta právo rozhodnout o zpřístupnění budovy nevyužívané po dobu delší než 6 měsíců od oznámení, osobám bez domova.<sup>158</sup>

Ustanovení valonského obecního zřízení upravuje i na u nás v poslední době velmi diskutovanou kumulaci funkcí. Starosta nemůže zároveň být ministrem vlády a speciální dekret pak upravuje možnost být zároveň poslancem a zastupitelem.<sup>159</sup>

Starosta je zodpovědný za provádění zákonů, vyhlášek, nařízení a vyhlášek státu, kraje a společenství, provinční rady a provinční rady, pokud není formálně přiřazen zastupitelstvu či radě.

Starosta může přijmout zaměstnance obce, ale je omezen celkovým počtem, který stanovuje, stejně jako jejich plat, rada obce.

---

<sup>156</sup> Centra veřejné sociální služby jsou pověřeny zaručením důstojných životních podmínek pro všechny. Za tímto účelem nabízejí širokou škálu opatření pomoci, která jsou za určitých okolností k dispozici nejvíce znevýhodněným občanům obce. V rámci Svazu měst a obcí Valonska Federace CPAS hájí zájmy veřejných center sociálních aktivit.

<sup>157</sup> Art. L1123-5 Code de la démocratie locale et de la décentralisation Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

<sup>158</sup> Art. L1123-30 Code de la démocratie locale et de la décentralisation Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

<sup>159</sup> Décret limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2010206369>

### 6.3 Vlámsko

Obecní zřízení ve Vlámku se od valonského v základních otázkách příliš neliší. V této podkapitole bych se tedy zaměřil spíše na odlišnosti mezi Vlámskem a Valonskem.

Situace ve Vlámku se v některých ohledech může zdát jako nelogická, jelikož Vlámsko do obecní samosprávy zařazuje prvky NPM (New Public Management)<sup>160</sup>. Přímá volba starosty, mnohými považována za další krok k budování moderní správy, zůstává zatím stále jen předmětem debat. Vlámsko patřilo od prvopočátku k neaktivnějším z belgických regionů v oblasti reformy obecní samosprávy.

Starosta je v tomto regionu volen nepřímo, a dokonce se v určitých případech může stát, že starosta není vůbec členem zastupitelstva. Volba starosty ve Valonsku a regionu Brusel je rozdělena mezi regionální vládu a zastupitelstvo, vláda ve valné většině případů potvrdí toho kandidáta, kterého jí navrhne zastupitelstvo, ale pokud není v zastupitelstvu shoda, může být starostou jmenován někdo tzv. politicky průchozí mimo současné zastupitelstvo.

Vlámská vláda se po vydání Lambermont Accord' (2001) rozhodla pro vypracování návrhu zákona, který by zaváděl přímou volbu starostů. Tato volba měla být zahrnuta do Vlámského obecního zřízení (2002), „*ale navzdory, detailnímu návrhu nařízení, Vlámská vláda nebyla schopna nechat nařízení schválit vlámským parlamentem před regionálními volbami v roce 2004.*“<sup>161</sup>

Po těchto volbách, došlo tedy k přijetí nového obecního zřízení, ale vzhledem k politické situaci ke změně volby starosty nedošlo. Vlámská vláda měla v úmyslu přijmout některé náměty politické obnovy během "druhého kola diskusí" po místních volbách v roce 2006. Současná vyhláška o místní správě (uplatňovaná od roku 2007) ponechává jmenování starostů na centrální exekutivě (tj. vlámská) vláda<sup>162</sup>

---

<sup>160</sup> STEYVERS, Kristof, Herwig REYNAERT a Thomas BLOCK. Team Work or Territorial War?. *Public Management Review* [online]. 2010, **12**(1), 11-31 [cit. 2018-02-15]. DOI: 10.1080/14719030902798297. ISSN 1471-9037.

Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030902798297>

<sup>161</sup> The vote champion as mayor? The influence of electoral legislation on the local political game, Sofie HENNAU, Hasselt University, Stef KEUNEN, Hasselt University, Johan ACKAERT, Hasselt University ECPR 2016 General Conference, Prague, 07/09/2016-10/09/2016 [online] [cit. 2018-02-06] Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1942/22609>

<sup>162</sup> REYNAERT, Herwig a Kristof STEYVERS. TOWARDS A DIRECT ELECTION OF MAYORS IN BELGIUM: GIVING UP REPRESENTATION OR GIVING IN TO POLITICAL RENEWAL?. *Representation* [online]. 2007, **43**(2), 123-136 [cit. 2018-03-06]. DOI: 10.1080/00344890701363359. ISSN 0034-4893. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00344890701363359>

V roce 2016 byla provedena studie, která zkoumala, jak by se ve Vlámku změnil výsledek voleb, pokud by byl vítěz jmenován automaticky, nebo pokud by byl uplatňován valonský model. V případě, že by se starostou stal člověk s nejvyšším počtem preferenčních hlasů, byl by starostou stejný člověk v 78,5 %, při zavedení valonského modelu by starostou byl stejný člověk v 91,5 % případů.<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> The vote champion as mayor? The influence of electoral legislation on the local political game, Sofie HENNAU, Hasselt University, Stef KEUNEN, Hasselt University, Johan ACKAERT, Hasselt University ECPR 2016 General Conference, Prague, 07/09/2016-10/09/2016 [online] [cit. 2018-02-06] Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1942/22609>

## 7 Závěr

Cílem této práce bylo popsat a přiblížit postavení starosty v systému orgánů obce. V práci jsem se se zaměřil především na vysvětlení slabého postavení starostů, které je v rozporu se všeobecně rozšířeným veřejným míněním.

Cílem první kapitoly bylo nastínit historický vývoj obecní samosprávy, který je důležitý pro pochopení platné úpravy. Dále jsem popsal, co vlastně obec je a jaké atributy ji tvoří. V další kapitole jsou definovány jednotlivé orgány obce, ke kterým následně popisují vztah starosty. Komplexní popisu fungování obce, zvláště s ohledem na informační přínos této práce, který jsem si vytkl v úvodu, je důležitá znalost činnosti i ostatních orgánů než jen starosty.

Následující kapitola je nejpodstatnější kapitolou celé práce. Popisují vztah starosty k ostatním orgánům. Stěžejní pro prokázání hypotézy bylo, že se potvrdil vytyčený cíl, popřít všeobecně rozšířený názor, že starosta je odpovědný za vše a může za vše, co se v obci stane. Starosta má na zastupitelstvo a radu jen tak velký vliv, jak silná osoba je on sám, a zároveň jak silné osobnosti jsou jeho kolegové. V této kapitole také popisují vztah starosty i k jiným orgánům. Je zde rozebrána možnost změny způsobu volby starosty a také zavedení zákonných předpokladů na jeho osobu, kde jako optimální shledávám zachování současného stavu, co se způsobu volby týče a shledávám za vhodné a účelné prohloubení diskuse o požadavcích na osobu starosty zejména pak dosaženého vzdělání. Celkově je ale třeba zdůraznit, že starostovi je přiznána spíše role reprezentativní.

V poslední kapitole zabývající se českou úpravou se věnuji dalším oblastem, které ovlivňují práci starosty, ať už je to jeho trestní odpovědnost, a dále dnes velmi živě diskutované téma zákona o střetu zájmů, v jehož nejvíce diskutované části dochází ke střetu práva občanů na informace o jejich zástupcích s právem na soukromí. V tomto směru se ztotožňuji snahou mnohých starostů o zúžení okruhu osob, které mají právo nahlížet na jejich majetkové poměry.

Poslední kapitola je z mého pohledu nejpoutavější pro ty, kteří se o danou problematiku zajímají. Rozebírám v ní obecní samosprávu s důrazem na postavení starosty v Belgii. Belgická místní správa rovněž využívá model kolektivního vedení a s ohledem na rostoucí tlak na změnu způsobu volby starosty si zde můžeme vzít inspiraci pro naše budoucí legislativní změny. Pro tuto inspiraci může sloužit způsob volby ve valonském regionu, kde je uplatňována polopřímá volba. Za zajímavé považují také to, že většina starostů má ke své obci velmi blízký vztah.



Popsané postavení starosty a určité dílčí návrhy na změnu jeho postavení naplňují cíl, který byl stanoven v úvodu této práce. Pravdou ale zůstává, že činnost starosty je silně ovlivňována politickým vývojem a je možné, že v nejbližší době dojde k podstatným změnám.

## Seznam zkratk:

1. Prozatímní obecní zákon - Prozatímní říšský obecní zákon č. 170/1849 ř. z., ze dne 17. 3. 1849
2. Říšský obecní zákon – Rámcový říšský zákon obecní č. 18/1862 ř. z.
3. Novela k obecnímu zřízení – Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením.)
4. Ústava ČSR – ústavní zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky
5. Ústava ČSSR – ústavní zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
6. Zákon o obcích – zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
7. Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
8. Obecní zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon o okresních úřadech – zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
10. Charta – Evropská charta místní samosprávy, sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.
11. Zákon o úřednících územních samosprávných celků – Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
12. OZ a NOZ – Zákon č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon o přezkoumání hospodaření – Zákon č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon o policii – zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
15. Krizový zákon – Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
16. RUD – rozpočtové určení daní
17. Zákon o střetu zájmů – zákon č. 159/2006, zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
18. SMS ČR – Sdružení místních samospráv
19. SMO – Svaz měst a obcí
20. SPOV – Spolek pro obnovu venkova
21. Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
22. NSZ – nejvyšší státní zastupitelství
23. Belgická ústava – La Constitution coordonnée [online]. Dostupná z: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/constitution/1994/02/17/1994021048/justel>
24. EU – Evropská unie
25. Lambermont Accord - Dohoda z Lambermontu sdružuje tři politické dohody, které v letech 2000-2001 zavedly pátou reformu státu.

## Seznam použitých zdrojů

### Použitá literatura:

1. MALÝ, Karel. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010. Student (Leges). ISBN 978-80-87212-39-4.
2. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. Právnícké knihy Codexu. ISBN 80-85963-73-6.
3. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 9788071792543.
4. SCHELLE, Karel. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1948*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-25-4.
5. BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. Politologie (Grada). ISBN 978-80-247-2908-4.
6. HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, Jan JANÁK a Jan DOBEŠ. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005. ISBN 8071067091.
7. VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodnář, 1999. Prameny a nové proudy právní vědy. ISBN 8085889226.
8. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003. Právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.
9. KOUDELKA, Zdeněk. *Obecní samospráva: zákon o obcích v komentovaném znění*. Brno: Ve spolupráci s nakl. Doplněk vydalo Občanské sdružení pro region, 2006. ISBN 80-7239-193-3.
10. KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: podle reformy veřejné správy v roce 2001 : (včetně textu zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o okresních úřadech)*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Praha: Linde, 2001. ISBN 80-7201-272-x.

### Seznam použitých internetových zdrojů:

1. ČERVENKA, Jan. *Důvěra ústavním institucím v březnu 2018* [online]. 3.4.2018 [cit. 2018-05-10]. Dostupné z: [https://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c2/a4568/f9/pi180403.pdf](https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a4568/f9/pi180403.pdf)
2. Stenoprotokol ze 4. schůze ČNR konané dne 4. 9. 1990 [online]. [cit. 2018-04-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/004schuz/s004003.htm>
3. JANŠOVÁ, Marie. *Evropská charta místní samosprávy* [online]. 16.9.2001 [cit. 2018-05-11]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>
4. Kritéria pro posuzování žádostí obcí o stanovení městem vládou dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/27A94F8B2D5170DAC12571B6006D26BE)
5. VAŠENDOVÁ, Dominika. *Výkon veřejné funkce člena zastupitelstva obce – překážka v práci na straně zaměstnance* [online]. 27. 4. 2015 [cit. 2018-03-21]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/vykon-verejne-funkce-clena-zastupitelstva-obce-prekazka-v-praci-na-strane-zamestnance-97645.html>
6. KREML, Karel. *Vláda nechce přímou volbu starostů. Přes 80 procent obyvatel ale přímo volit chce* [online]. 23.9.2014 [cit. 2017-04-25]. Dostupné z: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/komentare/vlada-nechce-primou-volbu-starostu-pres-80-procent-obyvatel-ale-primu-volit-chce>
7. HAMPLOVÁ, Jana. *Právní postavení starosty jako orgánu obce* [online]. 12.10.2009 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.hamplova.cz/pravni-postaveni-starosty-jako-organu-obce>
8. SPILKOVÁ, Alena a JUDr. Pavel KOUKAL. *Omezení odpovědnosti starosty*. *Moderní Obec* [online]. 11.8.2014 [cit. 2018-03-16]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/omezeni-odpovednosti-starosty/>

9. ŠTROSOVÁ, Ilona. *Odpovědnost starosty jako statutárního orgánu* [online]. 13. 5. 2014 [cit. 2018-05-02]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>
10. EGERSDORF, Pavel. *Spolupráce Policie České republiky s obcemi, řešení problematiky veřejného pořádku v působnosti obcí (ORP) a problematika práva shromažďovacího* [online]. 5.3.2015, str. 5 [cit. 2018-17-04]. Dostupné z: <https://www.google.com/url?q=http://www.hzscr.cz/soubor/04-21-1-2015-prezentace-pro-starosty-obci-s-rozsirenou-pusobnosti-pdf.aspx&sa=U&ved=0ahUKEwjts4Gy4Z7TAhUJPxoKHYMIDrQQFggFMAA&client=internal-uds-cse&usg=AFQjCNEyeusluXXum1HhTedZURVGu5URYw>
11. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Ke správě obce v době mezi konáním voleb do zastupitelstva obce a zvolením nových obecních orgánů (včetně pravidel pro svolání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce)* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4, 2014, (6.1) [cit. 2017-05-11]. Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-06-1-web-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporueni-blue-06-1-web-pdf.aspx)
12. KORBEL, František. *Postup při nezvolení starosty zastupitelstvem* [online]. 8.12.2014 [cit. 2018-03-23]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/postup-pri-nezvoleni-starosty-zastupitelstvem/>
13. TRÍŠKA, Tomáš. *METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Rada obce, starosta obce, tajemník obecního úřadu* [online]. Praha, 2016 [cit. 2018-03-19]. ISBN 978-80-87544-36-5. Dostupné z: [file:///C:/Users/Jakub%20%C5%A0vorba/Downloads/Metodicke\\_doporuceni-Blue\\_12%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Jakub%20%C5%A0vorba/Downloads/Metodicke_doporuceni-Blue_12%20(1).pdf)
14. BÝMA, Miroslav. *Postavení a pravomoci místostarosty. Moderní obec* [online]. 4.6.2009 [cit. 2018-03-18]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/postaveni-a-pravomoci-mistostarosty/>
15. *Jak je to s prezidentským „nepodpisem“?* [online]. 22.11.2012 [cit. 2017-04-13]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/archiv/1132943-jak-je-s-prezidentskym-nepodpisem>
16. KOLMAN, Petr. *Právní aspekty rady obce* [online]. In: Ústav práva a právní vědy. 2010 [cit. 2018-03-27]. Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/cz/sekce/casopis-pravo-2010-2-pravni-aspekty-rady-obce-152/>
17. BÝMA, Miroslav. *Vzorový jednací řád rady obce a komisi rady obce* [online]. 6.8.2009 [cit. 2017-04-14]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/vzorovy-jednaci-rad-rady-obce-a-komisi-rady-obce/>
18. OPPELT, Rober a Jakub POKORNÝ. *Přímá volba starostů a hejtmanů se blíží, poslanci hledají kompromis* [online]. 16.3.2018 [cit. 2018-04-10]. Dostupné z: [https://zpravy.idnes.cz/prima-volba-starostu-hejtmanu-de5-/domaci.aspx?c=A180315\\_210325\\_domaci\\_ane](https://zpravy.idnes.cz/prima-volba-starostu-hejtmanu-de5-/domaci.aspx?c=A180315_210325_domaci_ane)
19. VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů: (Několik poznámek k možným důsledkům pro obecní zřízení)* [online]. 21.6.2004 [cit. 2018-03-28]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>
20. JŮPTNER, Petr. *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd, 2009, (Vol. 1 | No. 3) s. 307 [cit. 2018-04-12]. ISSN 1803 - 8220. Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00055.pdf>
21. *Analýza zavedení přímé volby starostů.* Dostupné z: [www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx)
22. *Měnit volební systém nelze bez široké diskuze.* Dostupné z: <http://smocr.cz/cz/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/menit-volebni-system-nelze-bez-siroke-diskuze-svaz-mest-a-obci-aktualni-navrh-na-zavedeni-prime-volby-starostu-a-hejtmanu-nepodporuje.aspx>
23. JŮPTNER, Petr. *Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskusi.* [online]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Katedra politologie Institutu politologických studií Fakulty sociálních věd, 2012, (Vol. 4 | No. 3) s. 240 [cit. 2018-04-14]. ISSN 1803 - 8220. Dostupné z: <https://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00323.pdf>
24. *Usnesení vlády České republiky ze dne 27. března 2013 č. 221* dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/532915A94558566CC1257B3B0028DFF0/\\$FILE/221%20uv130327.0221.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/532915A94558566CC1257B3B0028DFF0/$FILE/221%20uv130327.0221.pdf) a v Příloha k usnesení vlády ze dne 26. června 2013 č. 495 dostupné z: [https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/0/1FD73FAF89ED42A0C1257B95003AC65F/\\$FILE/495%20p%C5%99%C3%ADloha%20w130626a.0495.pdf](https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/1FD73FAF89ED42A0C1257B95003AC65F/$FILE/495%20p%C5%99%C3%ADloha%20w130626a.0495.pdf)

25. Sněmovní tisk 40/0, část č. ¼ Novela ústav. z. - Ústava ČR, dostupné z: <http://www.psp.cz/doc/00/13/31/00133169.pdf>
26. Příloha usnesení vlády ze dne 24. ledna 2018 č. 57 dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIAAVGDY6GK>
27. *Vnitro má podle vlády připravit přímou volbu starostů a hejtmanů. Omezení EET kabinet odmítl* [online]. 24.1.2018 [cit. 2018-04-20]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2371186-vnitro-ma-podle-vlady-pripravit-primou-volbu-starostu-a-hejtmanu-omezeni-eet-kabinet>
28. *Starostové čelí odlivu svých radních a místostarostů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1445-starostove-celi-odlivu-svych-radnich-a-mistostarostu>
29. *SMS ČR podporuje zmírnění zákona o střetu zájmů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1515-sms-cr-podporuje-zmirneni-zakona-o-stretu-zajmu>
30. *Prohlášení organizací obcí a měst k zákonu o střetu zájmů* [online]. 23.11.2017 [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prohlaseni-organizaci-obci-a-mest-k-zakonu-o-stretu-zajmu.aspx>
31. *Starostům se nelíbí „svlékání do naha“. Poslanci proto chtějí změnit zákon* [online]. 3.3.2018 [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2408203-starostum-se-nelibi-svlekaní-do-naha-poslanci-proto-chteji-zmenit-zakon>
32. *Sněmovní tisk 33 Novela z. o střetu zájmů* [online]. [cit. 2018-04-21]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=33>
33. *Majetek musí přiznávat i venkovští starostové. Uvažují, že raději skončí* [online]. 26.10.2017 [cit. 2018-04-22]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/2284573-majetek-musi-priznavat-i-venkovsti-starostove-uvazuji-ze-radeji-skonci>
34. *Analýza: Trestní odpovědnost osob činných ve volených orgánech územních samosprávných celků.* [online]. [cit. 2018-04-11]. Dostupná z: [http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory\\_ke\\_stazeni/Trestni\\_odpovednost\\_zastupitelu\\_analyza.pdf](http://www.nsz.cz/images/stories/PDF/Soubory_ke_stazeni/Trestni_odpovednost_zastupitelu_analyza.pdf)
35. *Stanovisko Unie obhájců ČR č. 3/2015 k trestnímu stíhání zastupitelů měst a obcí.* [online]. Str. 14 [cit. 2018 04-11]. Dostupné z: <http://www.uocr.cz/wp-content/uploads/2015/04/Stanovisko-Unie-obh%C3%A1jc%C5%AF-%C4%8CR-%C4%8D-32015-k-trestn%C3%ADmu-st%C3%ADh%C3%A1n%C3%AD-zastupitel%C5%AF-m%C4%9Bst-a-obc%C3%AD.pdf>
36. *Projekt „Odpovědný zastupitel“.* Dostupný z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/>
37. PERRY, Carol. QuotaProject . URL: Global Database of Quotas for Women2010260 QuotaProjectwww.quotaproject.org/. *Reference Reviews* [online]. 2010, 24(6), 18-19 [cit. 2018-03-06]. DOI: 10.1108/09504121011067012. ISSN 0950-4125. Dostupné z: <http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/09504121011067012>
38. KLIMKOVSKÝ, Daniel. *Územná samospráva: Samosprávy v EU Belgicko.* Žilina: Municipalia, 2015, XI(3). ISSN 1336 6475. [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/276917459\\_Samosprava\\_v\\_Belgicku](https://www.researchgate.net/publication/276917459_Samosprava_v_Belgicku).
39. HENNAU, Sofie a KEUNEN, Stef a ACKAERT, Johan. The vote champion as mayor? The influence of electoral legislation on the local political game, Hasselt University ECPR 2016 General Conference, Prague, 07/09/2016-10/09/2016 [online] [cit. 2018-02-06] Dostupné z: <http://hdl.handle.net/1942/22609>
40. REYNAERT, Herwig a Kristof STEYVERS. TOWARDS A DIRECT ELECTION OF MAYORS IN BELGIUM: GIVING UP REPRESENTATION OR GIVING IN TO POLITICAL RENEWAL?. *Representation* [online]. 2007, 43(2), 123-136 [cit. 2018-02-23]. DOI: 10.1080/00344890701363359. ISSN 0034-4893. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00344890701363359>
41. *MEZINÁRODNÍ SROVNÁVACÍ ANALÝZA PŘÍMÉ VOLBY STAROSTŮ* [online]. [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: [www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583](http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=95583)
42. <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>

43. STEYVERS, Kristof, Herwig REYNAERT a Thomas BLOCK. Team Work or Territorial War?. *Public Management Review* [online]. 2010, 12(1), 11-31 [cit. 2018-02-15]. DOI: 10.1080/14719030902798297. ISSN 1471-9037. Dostupné z: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719030902798297>

### Seznam použitých právních předpisů:

1. Pillersdorfova ústava (dubnová) - Dostupné z: [https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP201Zk/um/web/doc/19-stoleti/Pillersdorfova\\_ustava\\_1848.pdf](https://is.muni.cz/el/1422/jaro2015/MP201Zk/um/web/doc/19-stoleti/Pillersdorfova_ustava_1848.pdf)
2. Stadionova ústava (4. března 1849)
3. Zákon č. 170/1849 ř. z. - Prozatímní říšský zákon obecní. In: FRANTIŠEK JOSEF I.. Prozatímní zákon obecní. Olomouc: G. Haase, 1849. [15] s. Dostupné z [https://aleph.vkol.cz/F/LFIGLE62Q7VSJ5F4479DV2CTMFQSY4UKDTXSR51H8S82SM6X5D-33424?func=short-0&set\\_number=000314#tail](https://aleph.vkol.cz/F/LFIGLE62Q7VSJ5F4479DV2CTMFQSY4UKDTXSR51H8S82SM6X5D-33424?func=short-0&set_number=000314#tail)
4. Nařízení č. 116/1850 ř. z.
5. Nařízení č. 67/1852 ř. z.
6. Únorová ústava (26. 2. 1961)
7. Zákon č. 18/1862 ř. z. - Rámcový říšský zákon obecní.
8. Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
9. Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n. kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
10. Zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., řád volení v obcích republiky Československé. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
11. Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. (Novela k obecním zřízením.) In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
12. Zákon č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
13. Zákon č. 165/1920 Sb. z. a n., jímž se vláda zmocňuje zřizovati státní policejní úřady. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
14. Zákon č. 329/1921 Sb. z. a n., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
15. Zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy
16. Nařízení vlády č. 17/1939 Sb. z. a n. II, o obecních (obvodních) tajemnicích
17. Nařízení vlády č. 51 Sb., o úřednické správě obcí
18. Ústavní dekret prezidenta republiky č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění
19. Vyhláška ministra vnitra č. 43/1945.
20. Nařízení vlády č. 4/1945 o volbě a pravomoci Národních výborů.
21. Vyhláška ministra vnitra č. 955 Úředního listu ze dne 10. 9. 1947, prozatímní organizační řád místních národních výborů
22. Nařízení vlády č. 299 Úředního listu – prozatímní organizační řády zemských národních výborů a okresních národních výborů
23. Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting

24. Vládní nařízení č. 14/1950 Sb., o organisaci místních národních výborů, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
25. Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting
26. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting.
27. Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění pozdějších předpisů.
28. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, Federálního shromáždění. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
29. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
30. Zákon č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
31. Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
32. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
33. Evropská charta místní samosprávy, sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.
34. Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
35. Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
36. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
37. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
38. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
39. Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
40. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
41. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
42. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
43. Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
44. Zákon č. 89/2012, občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.



45. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
46. Zákon č. 420/2004 o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
47. Zákon č. 273/2008 Sb., o policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
48. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon) In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
49. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
50. Zákon č. 159/2006, zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
51. Zákon č. 40/2009 trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
52. La Constitution coordonnée [online]. Dostupná z: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/constitution/1994/02/17/1994021048/justel>
53. Code de la démocratie locale et de la décentralisation Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=7522>
54. Décret limitant le cumul de mandats dans le chef des députés du Parlement wallon. Dostupné z: <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2010206369>

#### Seznam použité judikatury:

1. nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)
2. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)
3. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)
4. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 (N 120/6 SbNU 369; 294/1996 Sb.)
5. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.).
6. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)
7. nález sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9)
8. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 11. 2012, sp. zn. 21 Cdo 4521/2011, uveřejněný pod číslem 23/2013 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní
9. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 21 Cdo 2070/2012
10. nález sp. zn. IV. ÚS 576/2000 ze dne 12. 4. 2001 (N 61/22 SbNU 49)
11. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2009, sp. zn. 28 Cdo 2075/2009
12. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 8. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2869/2011.
13. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, uveřejněný pod číslem 16/2006 Sbírký soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní.
14. nález sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)
15. nález sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. 8. 2015 (N 155/78 SbNU 343)
16. usnesení sp. zn. II. ÚS 265/07 ze dne 6. 6. 2007 (U 7/45 SbNU 479)



## Postavení starosty v systému orgánů obce

### Abstrakt

Diplomová práce se zabývá problematikou postavení starosty v systému orgánů obce. Hlavním cílem je vypracování komplexní analýzy o právech a povinnostech starosty vůči ostatním orgánům obce. Z této analýzy starosta vychází jako spíše slabý článek místní samosprávy, což je v rozporu s rozšířeným názorem o všemocném starostovi.

I přes důraz na popis současného stavu je v úvodní části práce zpracován historický vývoj postavení starosty a ostatních orgánů obce. Dále je v práci vymezena činnost jednotlivých orgánů i funkce obce jako takové.

Ve stěžejní části práce je nejprve rozebrán pojem a funkce starosty obce bez ohledu na ostatní obecní orgány. Teprve v následujících podkapitolách je zpracováno postavení starosty vůči jednotlivým orgánům a jejich vzájemná provázanost. Na toto postavení je zde pohlíženo nejen z pohledu právního, ale jsou zde popisovány i neprávní aspekty tohoto vztahu.

V souladu s vytyčeným cílem je v práci rozebrána řada aktuálních otázek jako je způsob volby starosty nebo požadavky na jeho osobu či povinnosti vyplývající ze zákona o střetu zájmů. Pro tyto otázky je zde navrženo řešení de lege ferenda. Zvláště pro praxi může být zajímavá část týkající se odpovědnosti starosty a s tím související snaha o vzdělávání starostů ze strany Svazu měst a obcí či Sdružení místních samospráv.

Poslední část práce je věnována obecní samosprávě v Belgii, která se v podstatných bodech hodně podobá té naší. Dílčí rozdíly, jako je zavedení polopřímé volby ve valonském regionu či povinnosti stejného počtu žen na kandidátkách, nám mohou sloužit jako podklady pro současné i budoucí diskuze.

Cílem této práce je tedy poskytnout ucelený obraz o fungování obce s důrazem na rozebrání práce starosty. V práci jsou vymezeny největší a nejdiskutovanější problémy ohledně funkce starosty a jsou zde nastíněny možnosti jejich řešení.

### Klíčová slova:

Starosta, obec, samospráva

# The role of mayor in the bodies of a municipality

## Abstract

The diploma thesis deals with the issue of the role of mayor in the bodies of a municipality. The main goal is a complex analysis of the mayor's rights and responsibilities to other municipal authorities.

Despite the emphasis on the description of the current state is in the introductory part of the thesis described the historical development of the position of the mayor and other municipal authorities. Further in the thesis is defined the function of each of the municipal authority.

In the main part of thesis is first described the notion and function of the mayor, regardless of the other municipal authorities. After that, in the subchapters, is dealt with the position of the mayor in relation to individual organs and their interdependence. This position is not viewed only from the point of view of law, but also from the unlawful aspect of this relationship.

In accordance with the stated goal is discussed a number of current issues such as the method of electing the mayor or requirements on the person or obligations stemming from the law on conflict of interests. For these questions, *de lege ferenda* solution is proposed here. Particularly for practice may be an interesting part about the mayor's responsibility and the related effort to educate mayors from the Union of Towns and Municipalities or the Association of Local Authorities.

The last part of the thesis is devoted to the municipal self-government in Belgium, which is very similar to ours at many points. Partial differences, such as the implementation of a semi-direct election in the Walloon region, or the obligation of the same number of women on ballot, can serve as a basis for present and future debates.

The aim of this work is to provide a comprehensive picture of the functioning of the municipality with an emphasis on analyze the work of the mayor. The work describes the biggest and most debated problems related to the mayor's office and outlines the possibilities of their solution.

### Key words:

Mayor, municipality, self-government