

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

Jana Kolářová

**POSTAVENÍ STAROSTY V SYSTÉMU
ORGÁNŮ OBCE**

Diplomová práce

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

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):

13. června 2016

Prohlašuji, že jsem předloženou diplomovou prací vypracovala samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 13. června 2016

Jana Kolářová

Poděkování

Tímto děkuji panu doc. JUDr. Martinovi Kopeckému CSc., vedoucímu mé diplomové práce, za odborné vedení, milý, ochotný a vstřícný přístup, metodickou pomoc a cenné rady při zpracování této práce.

V Praze dne 13. června 2016

Jana Kolářová

Obsah

| | |
|---|----|
| Úvod..... | 1 |
| 1. Historický vývoj samosprávy na území dnešní České republiky | 2 |
| 1.1. Období habsburské monarchie | 2 |
| 1.2. Vznik Československé republiky | 4 |
| 1.3. Druhá republika a protektorát | 5 |
| 1.4. Éra národních výborů | 6 |
| 1.5. Sametová revoluce a reforma samosprávy..... | 8 |
| 1.6. Vývoj funkce starosty | 10 |
| 2. Právní úprava místní samosprávy České republiky a její základní charakteristika | 12 |
| 2.1. Místní samospráva jako pojem, její charakteristika..... | 12 |
| 2.2. Ústavní základy | 13 |
| 2.3. Zákonná úprava samosprávy..... | 14 |
| 2.4. Orgány obce | 15 |
| 3. Starosta obce | 18 |
| 3.1. Různá pojetí postavení starosty obce | 18 |
| 3.2. Starosta jako zástupce obce..... | 19 |
| 3.3. Pracovní vztah starosty a obce | 20 |
| 3.4. Starosta jako člen orgánů obce..... | 22 |
| 3.5. Práva a povinnosti starosty..... | 25 |
| 3.6. Starosta statutárního města..... | 34 |
| 3.7. Starosta a střet zájmů | 35 |
| 3.8. Trestněprávní odpovědnost starosty..... | 36 |
| 4. Místostarosta | 39 |
| 5. Mandát starosty, jeho vznik a zánik..... | 41 |

| | |
|--|----|
| 5.1. Vznik mandátu starosty | 41 |
| 5.2. Zánik mandátu starosty | 42 |
| 6. Právní úprava samosprávy na Slovensku..... | 47 |
| 6.1. Územní samospráva a její orgány | 47 |
| 7. Způsob volby starosty obce | 52 |
| 7.1. Současná úprava – nepřímá volba..... | 52 |
| 7.2. Přímá volba | 53 |
| 7.3. Srovnání volby přímé a nepřímé | 57 |
| Závěr | 63 |
| Seznam zkratk | 64 |
| Použité prameny | 65 |
| Literatura..... | 65 |
| Právní předpisy..... | 66 |
| Judikatura | 67 |
| Ostatní zdroje | 67 |
| Abstrakt..... | 69 |
| Abstract..... | 70 |
| Název práce v českém a anglickém jazyce | 71 |
| Klíčová slova v českém a anglickém jazyce..... | 71 |

Úvod

Cílem této diplomové práce je především poskytnutí informací o právním postavení a činnosti starosty obce. S postavením starosty beze sporu souvisí i organizace obce a jejích orgánů. Je tedy důležité vymezit jednotlivé pojmy, orgány obce, jejich kompetence a různé sféry jejich vlivu. Toto téma se však dotýká i dalších souvisejících aspektů jako je obecné vnímání funkce starosty obce veřejností, jeho postavení v jednotlivých situacích, či možnost změny současné úpravy.

Obecně lze říci, že bývá funkce starosty ve společnosti vnímána odlišně, než jaké je jeho postavení ve skutečnosti a dle současně platné právní úpravy. Starosta bývá mnohdy vnímán jako nejvyšší a řídicí orgán obce. Tato funkce není zakotvena na ústavní úrovni, ani v zákoně o obecním zřízení ji však není věnováno mnoho prostoru. Dokonce v zákonné úpravě není obsažena žádná výslovná definice této funkce. Je tedy možné, že určité nepřesnosti či neznalosti jsou i z části způsobeny ne zcela obsáhnou zákonnou úpravou. Jedním z dílčích cílů této práce je tedy i proto ucelení pojetí této funkce v jednotlivých souvislostech.

Pro uvedení do problému je důležité zmínit alespoň stručný vývoj územní samosprávy na našem území, následně vymezit funkci starosty v rámci právního řádu České republiky a také popsat tuto funkci z různých úhlů pohledu. Dále lze tuto problematiku označit za téma, které se v podstatě týká všech lidí žijících na území České republiky, a proto jej lze považovat za téma zajímavé, živé a neustále aktuální, i s ohledem na možné změny ve způsobu volby starosty.

Hlavním účelem této práce je tedy nejen snaha o poskytnutí ucelených informací o vybraném tématu, ale i rozebrání postavení starosty obce v různém kontextu, stejně jako zhodnocení současné úpravy, její srovnání se úpravou Slovenské republiky a prozkoumání aktuálního tématu přímé volby.

1. Historický vývoj samosprávy na území dnešní České republiky

1.1. Období habsburské monarchie

Za počátek vzniku samosprávy v moderním pojetí lze označit rok 1848. Tedy revoluční rok, který je spojený se změnami nejen politickými, ale se změnami evropské společnosti jako takové. Rozhodujícím okamžikem bylo revoluční povstání ve Vídni ve dnech 13. - 15. března 1848, kdy byl přinucen odstoupit nenáviděný Metternich a kdy císař slíbil vydání ústavy a zaručení občanské svobody.¹ Došlo tedy k rozpadu feudálního absolutismu, který byl nahrazen konstituční monarchií. Občané monarchie tímto povstáním vyjádřili svůj nesouhlas s dosavadní situací a požadovali přeměnu státu a celé společnosti ve zřízení liberálnější a demokratičtější. Jedním z 11 ti požadavků směřovaných císaři byla Prvá petice občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března 1848², která mimo jiné požadovala i zavedení obecní samosprávy. Tato petice však nedosáhla žádného výsledku, a proto byla 29. března sepsána petice nová, která požadovala stejné, doposud nesplněné, cíle. Výsledkem tohoto nátlaku bylo vydání kabinetního listu z 8. dubna 1848, který mimo jiné ve svém článku 6. požadavek na zavedení obecní samosprávy splnil.

Po těchto událostech následovalo vydání první ústavní listiny tzv. Pillersdorfovy ústavy z 25. dubna 1848, která v rámci veřejností požadovaného zaručení občanských svobod obsahovala také zásadu zastoupení zájmů obce a jejích členů. Ústava však nespĺnila očekávání a vyvolala spíše bouře odporu než očekávané uklidnění situace. Koncem roku, konkrétně v říjnu 1848, započaly tedy práce na nové rakouské ústavě, nazývané jako Kroměřížská ústava. Ta měla naplnit požadavky rozbouřeného lidu a liberální části tehdejší politické scény. Tento návrh ústavy však nebyl přijat, neboť Kroměřížský sněm byl dne 7. března 1849 rozehán a namísto Kroměřížské ústavy byla dne 4. března 1849, tedy ještě před rozpuštěním sněmu, novým císařem, Františkem Josefem I., přijata jiná ústava. Stejně jako ústava Pillersdorfova byla nová ústava, zvaná

¹ Schelle, K. 2005. *Vývoj veřejné správy v letech 1848.1990, 2. vydání*. Praha : Eurolex Bohemia, 2005. ISBN: 80-86861-66-X. s. 17

² Kopecký, M. 1998. *Právní postavení obcí - Základy obecního práva*. Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 15

Stadionova neboli Březnová, oktrojovaná. Avšak i přesto, že byla vydána panovníkem, převzala právní úpravu týkající se obcí z kroměřížského návrhu. Také s ohledem na zrušení poddanství, ke kterému došlo již v září roku 1848, byly úkony týkající se veřejné správy, které byly doposud vykonávány vrchností, přeneseny na orgány státní a místní. Tím bylo tedy započato chápání moderního modelu obecní samosprávy.

Na tomto ústavním základě pak upravuje obecní správu Prozatímní obecní zákon ze 17. března 1849, který byl prvním obecním zřízením na našem území vůbec. Tento dokument také zavedl dnes již ustálenou základní zásadu demokratického právního státu: „Základem svobodného státu je svobodná obec“³. I přes vydání nové ústavy však nikdy nedošlo k realizaci liberálních práv, které v ní byly zakotveny. Revoluce tedy nenaplnila očekávání a 50. léta 19. století se nesla v duchu postupného znovunastolení ještě přísnějšího absolutismu. Ten se však vzápětí, také díky zahraniční politice, začal stávat čím dál neudržitelnějším. Docházelo tedy opět k liberalizaci, která vyvrcholila vydáním Schmerlingovy únorové ústavy. Ta svým obsahem sice opět neodpovídala požadavkům liberálních politických sil a nespokojeného lidu, současně ji ale představitelé českých liberálů brali jako východisko pro další možné změny.⁴ V oblasti samosprávy byla tato ústava velmi důležitá, neboť na jejím základě byl vydán Rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862 a další zemské zákony obecné. Toto může být tedy chápáno jako skutečný vznik samosprávy na území českého státu, neboť Rámcový říšský zákon obecní stanovil základy uspořádání územní samosprávy, včetně jejích orgánů. Dále stanovil rozdělení působnosti mezi samostatnou a přenesenou a utvořil základní pravidla v oblasti státního dozoru samosprávy.

Následné přijetí tzv. Prosincové ústavy roku 1867 bylo důsledkem stále se zhoršující situace v absolutistické monarchii. Tato ústava zakotvila základy postavení ústředních orgánů předlitavska a jejich vzájemné vztahy, které upravovalo šest ústavních zákonů. Ani tato úprava však neodstranila všechny prvky absolutistické formy vlády. Monarchie tedy stále odolávala nevyhnutelné liberalizaci státu

³ **Kopecký, M. 1998.** *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 16

⁴ **Schelle, K. 2005.** *Vývoj veřejné správy v letech 1848.1990, 2. vydání.* Praha : Eurolex Bohemia, 2005. ISBN: 80-86861-66-X. s. 24

a společnosti. Jelikož však požadavky, jež byly lidem kladeny již od roku 1848, nebyly nikdy splněny, došlo k rozpadu Rakousko-Uherské monarchie v roce 1918.

1.2. Vznik Československé republiky

Vyhlášením zákona č. 11 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého, došlo dne 28. října 1918 ke vzniku samostatné Československé republiky. Tímto zákonem, nazývaným také jako recepční norma, kterým byl převzat rakousko-uherský právní řád, byla zajištěna kontinuita veřejné správy s právní úpravou rakousko-uherskou. Ačkoliv vyhlášením samostatného Československa došlo k celkové přeměně státního uspořádání, bylo nutné ponechat dosavadní úpravu v platnosti, neboť nová doposud vytvořena nebyla.

O kontinuitě státu tedy v tomto případě hovořit nelze, kontinuita správního systému zde však zachována byla. Po vzniku Československé republiky nebyl sice přijat nový zákon upravující obecní zřízení, ale byly přijaty dvě novely, které měly zásadní význam. S ohledem na vzniklý právní dualismus, způsobený odlišnou úpravou samosprávy v Čechách a na Slovensku, tedy v Čechách přetrvávající rakouský a na Slovensku uherský právní systém, bylo nutné alespoň částečné sjednocení těchto právních úprav. Prvním z novelizačních zákonů byl zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., volební řád, který zavedl všeobecné a rovné hlasovací právo do obecních zastupitelstev pro všechny československé občany a zrušil tím většinu dřívějších volebních censů i rozdělení voličů podle jejich společenského a majetkového postavení do voličských sborů. Zákon také přiznával právo občanům obce, kteří nebyli volebního práva zbaveni z některého ze zákonných důvodů a měli v obci trvalý pobyt po dobu alespoň 3 měsíců. Účast oprávněných osob byla pak ve volbách povinná. Zákon mimo jiné upravoval počet členů zastupitelstva, jak a kdy bude zvolena rada obce a zavedl institut potvrzování volby starosty.⁵ Druhou zmíněnou novelou obecního zřízení byl zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., novela k obecnímu zřízení, který upravoval vztahy a pravidla jednání orgánů místními samosprávy, postavení úředních osob a také zavedl

⁵ Janák, J., Hledíková, Z., Dobeš, J. 2005. *Dějiny správy v českých zemích: od počátku státu po současnost*. Praha : NLN, 2005. ISBN 80-7106-709-1. s. 404

terminologii orgánů obce, jimiž bylo obecní zastupitelstvo, obecní rada, komise a starosta, který byl stanoven předsedou rady.

Důležitým mezníkem, nejen pro vývoj české samosprávy, je beze sporu vydání Ústavní listiny Československé republiky, zákona č. 121/1920 Sb. z. a n. Tato ústava svým ustanovením § 7 odst. 1 ruší zákonodárnou a právní činnost zemských sněmů a svěřuje ji nově Národnímu shromáždění. To tedy rozhodovalo o všech novelách obecního zřízení a posléze i o přijetí zákona č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. Tento zákon odstranil výše zmíněnou dvoukolejnost veřejné správy a v oblasti obecního zřízení zavedl drobné změny. Obecně se však situace pro územní samosprávu vyvíjela spíše negativně, neboť následné právní akty měly spíše centralizační charakter. Toto jednání však také mělo opodstatněný důvod. Tím byla snaha o upevnění státní moci, neboť celistvost nově vzniklé Československé republiky byla neustále ohrožována. Jednak separatistickými silami v oblastech s německým obyvatelstvem a jednak autonomistickými požadavky Slovenské ľudové strany.

1.3. Druhá republika a protektorát

Se vznikem tzv. druhé republiky, která následovala po podpisu Mnichovské dohody v září 1938, došlo k téměř úplnému zmaření doposud vytvářeného systému samosprávy. Nejen že byla rozpuštěna řada volených orgánů na území obcí, okresů i zemí, ale následně byla vydávána vládní nařízení, která odstraňovala veškeré demokratické instituty a nastolovala autoritářský způsob řízení státu. Vládní nařízení ze dne 3. února 1939, o obecních tajemnicích, zavádí instituci obecního tajemníka, který měl plně zabezpečovat přenesený výkon státní správy v obcích a současně byl oprávněn k zásahům do samostatné působnosti obcí. Tajemník byl státním zaměstnancem služebně podřízený okresnímu hejtmánovi, mohl navrhnout zrušení opatření nebo usnesení obecního zastupitelstva nebo starosty. To byla předzvěst omezování místní správy, která měla nastat v období protektorátu⁶. Samospráva tedy v této době velmi utrpěla.

⁶ **BALÍK, S.** Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada Publishing. 2009. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 53

Situace se však ještě zhoršila se zřízením Protektorátu Čechy a Morava, tedy v období po 15. březnu 1939. V této době došlo k faktické likvidaci obecní správy a s postupným nastolením vůdcovského totalitního principu, zničením parlamentní demokracie a násilnou germanizací k odbourání demokratických pravidel veřejného života⁷. Zastupitelstva mnohých obcí byla již s příchodem protektorátu rozpuštěna, čeští starostové byli nahrazeni německými vládními komisaři a proces likvidace obecní správy byl de facto dokončen. Území tehdejšího protektorátu tedy zažilo černé chvíle, a to nejen s ohledem na místní samosprávu. Jiným vývojem prošlo ale území Československa, které bylo po podpisu Mnichovské dohody připojeno k Německé říši. Tato území byla připojena k jednotlivým německým župám a podrobilo se tedy organizaci německé veřejné správy.

1.4. Éra národních výborů

Jelikož historie vychází ze skutečnosti, že prezident Beneš po přijetí Mnichovské dohody a následně vynucené abdikaci nepřestal být prezidentem a vykonával svůj úřad spolu s emigrační vládou v Londýně, lze jako počátek existence národních výborů, které přetrvaly jako orgány státní správy i samosprávy po celou dobu socialismu, označit poselství prezidenta Beneše přenesené ve vysílání londýnského rozhlasu 3. února 1944, v němž vyzval k tvoření „národních výborů ve všech obcích, okresech a zemích jakožto orgánů jednotného boje a po osvobození československého území jakožto demokratických orgánů veřejné správy.“⁸ K podobě národních výborů se následně vyjádřila i exilová vláda, která zdůraznila i jejich budoucí roli po osvobození Československa, a to jako dočasných orgánů plnící úkoly veřejné správy i samosprávy. Jiný názor na postavení národních výborů pak zaujala tehdejší KSČ, která považovala národní výbory za nové a revoluční orgány státní správy, které se ujmou výkonné moci po skončení války s Němci. Následovaly tedy bouřlivé debaty o konečné podobě národních výborů, kdy proti sobě stáli komunisté a ostatní politické strany. To vše vyvrcholilo vydáním prvního dokumentu zabývajícím se národními

⁷ **Kopecný, M. 1998.** *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 25

⁸ **Schelle, K. 2005.** *Vývoj veřejné správy v letech 1848.1990, 2. vydání.* Praha : Eurolex Bohemia, 2005. ISBN: 80-86861-66-X. s. 360

výbory, a to ústavním dekretem prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, jež byl kompromisem mezi londýnskou a moskevskou koncepcí.

Po skončení druhé světové války bylo navázáno na uspořádání státu za dob 1. republiky, kdy byl vydán ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku Československé republiky o obnovení právního pořádku, který stanovil, že předpisy vydané v době nesvobody tj. od 30. září 1938 do 4. dubna 1945 nejsou součástí československého právního řádu, a kdy mělo dojít ke kontinuálnímu pokračování prvorepublikové parlamentní demokracie. Takovýto optimistický vývoj poválečných let ukončil nástup stále sílící komunistické strany, který vyvrcholil přijetím Ústavy Československé republiky ze dne 9. května 1948, ústavní zákon č. 150/1948 Sb. Tento ústavní akt obsahoval úpravu národních výborů jako orgánů územní státní správy, přičemž již nedocházelo k odlišení samosprávy od správy státní. Nově zde byly upraveny také krajské národní výbory, které byly podřízeny vládě. Postupně tak tedy znovu dochází k destrukci systému samosprávy a obce opět ztrácí své dříve vydobyté kompetence. I přesto, že nešlo ke zrušení obcí, tedy nejnižších obvodů samosprávy, náležela nyní jejich působnost, kterou vykonávaly jako právnické osoby práva veřejného i soukromého, státním orgánům, jimiž se staly výše zmíněné národní výbory. Na úrovni obecní samosprávy pak působily místní (městské) národní výbory.

Úprava národních výborů byla upřesněna ústavním zákonem č. 12/1954 Sb., o národních výborech, a zákonem č. 13/1954 Sb., o národních výborech. Tyto zákony stanovily, že území Československé republiky se podle tohoto zákona dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce. Dosavadní uspořádání územních obvodů se tímto zákonem nezměnilo.⁹ Tím, co se změnilo, bylo upuštění od existence funkce starosty obce. Národní výbory měly svého předsedu, který by sice mohl být považován za nástupce tehdejší funkce starosty obce, avšak jeho kompetence a postavení zdaleka takového rozsahu nedosahovaly.

Dalším pomyslným bodem ve vývoji národních výborů může být rok 1960, kdy byl vydán nový zákon o územním členění státu, který oproti úpravě předešlé

⁹ Schelle, K. 2005. *Vývoj veřejné správy v letech 1848.1990*, 2. vydání. Praha : Eurolex Bohemia, 2005. ISBN: 80-86861-66-X. s. 381

zřizoval větší kraje a okresy, a kdy došlo k přijetí tzv. socialistické ústavy, zákona č. 100/1960 Sb., Ústava ČSSR. Tato ústava hovořila o národních výborech jako o „nejširší organizaci pracujících“¹⁰ bylo tedy zřejmé, že tehdy vládnoucí komunistická strana s návratem k dřívějšímu modelu samosprávy, a tedy s opuštěním od koncentrace moci pouze do státních orgánů, nepočítá. Národní výbory byly upraveny především v hlavě VII. Ústavy ČSSR.

K částečné změně však došlo po sedmi letech, tedy v roce 1967, konkrétně zákonem č. 69/1967 Sb., kde byl zakotven institut tzv. samostatné působnosti národního výboru. Národní výbory tak vykonávaly svou působnost „samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými předpisy“.¹¹ Nebyly tak při výkonu samostatné působnosti podřízeny národním výborům vyšším ani ústředním orgánům státní správy. Stále se však jednalo o státní orgán, který byl finančně závislý na centrálním státním rozpočtu a na systému, jemuž vládla jedna politická strana. O samostatnosti místní samosprávy v pravém slova smyslu tedy ani zde mluvit nelze.

Novelou zákona o národních výborech z roku 1982 se pak její dříve deklarovaná „samostatnost“ ještě zmenšila, neboť nyní byly národní výbory vázány kromě zákonů, a jiných obecně závazných předpisů, také usneseními vlády. Lze tedy shrnout, že obecní samospráva jako taková téměř na půl století ztratila svou tvář, také s ohledem na skutečnost, že její orgány byly změněny, přejmenovány, či zrušeny a kompetence velmi omezeny.

1.5. Sametová revoluce a reforma samosprávy

I když se změny v organizaci národních výborů připravovaly již v 80. letech, obrat ve vývoji samosprávy nastal až s příchodem sametové revoluce v roce 1989, kdy došlo ke zrušení systému národních výborů a obnovení územní samosprávy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým byla do Ústavy ČSSR nově zařazena část

¹⁰ **Kopecký, M. 1998.** *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 44

¹¹ **Kopecký, M. 1998.** *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 45

„místní samospráva“. ¹² Základem místní samosprávy se tedy opět stala obec, došlo k návratu dvoj kolejnosti veřejné správy a bylo tak navázáno na úpravu samosprávy z dob první republiky. Následně byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, a další přepisy týkající se organizace samosprávy.

Po vzniku samostatné České republiky byla územní samospráva zakotvena v Ústavě České republiky, zákon č. 1/1993 Sb. (především čl. 8 a hlava sedmá). Obnovena byla tedy především obecní samospráva, čímž byly vytvořeny předpoklady reálné decentralizace. Na vyšších úrovních však samospráva upravena nebyla. Okresní národní výbory byly nahrazeny okresními úřady jako orgány státní správy a krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, přičemž kompetence přešly zčásti na ústřední správní úřady, zčásti na okresní úřady.¹³ Tato úprava však způsobila nežádoucí situaci, kdy chyběla úprava samosprávy, která by řešila situace nastalé na vyšší úrovni, než byla úroveň obecní. K vyřešení problému došlo až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků, který vymezil území 14 krajů, včetně hlavního města Prahy. Faktická realizace reformy veřejné správy započala ale až přijetím nového obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb.) a zřízení krajského (zákon č. 129/2000 Sb.)¹⁴ V listopadu roku 2000 byla prvně zvolena krajská zastupitelstva a 1. ledna vznikly nové kraje, čímž nastal konec tzv. první etapy reformy samosprávy.

Druhá etapa této reformy je spjata se zrušením okresních úřadů a s přenosem jejich pravomocí na orgány obcí a krajů, přičemž většinu kompetencí v přenesené působnosti získaly obce. Ty byly dle zákona č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, v rámci přenesené působnosti rozděleny do 3 kategorií (na obce 1. stupně, tedy jen obce, obce 2. stupně, obce s pověřeným obecním úřadem, a obce 3. stupně, obce s rozšířenou působností).

¹² **Sládeček, V. 2013.** *Obecné správní právo, 3., aktualizované a upravené vydání.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 323

¹³ **Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník s mezinárodní konference. 2004.** Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-71-6. s. 44

¹⁴ **Sládeček, V. 2013.** *Obecné správní právo, 3., aktualizované a upravené vydání.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 323, 324

Obecní úřady s rozšířenou působností pak zastávají funkci zrušených okresních úřadů a krajské úřady se staly odvolacími orgány ve věcech rozhodování obcí. Okresní úřady byly tedy k 1. lednu 2003 zrušeny. Tímto byla reforma samosprávy skončena a lze konstatovat, že se postavení obcí jako samosprávných celků zhoršilo. Došlo zde totiž k situaci, kdy kompetence měst a obcí nejsou v souladu s jejich potřebami, obce 2. stupně některé kompetence ztratily a nyní je postrádají, oproti tomu obce 3. stupně nových úkolů dostaly příliš a nejsou schopny vše zvládnout.

1.6. Vývoj funkce starosty

V českém právu měl pojem starosta dříve více významů. Byli tak nazýváni různí správcové a představení, např. představení šlechtických rodů, náčelníci apod. Na Moravě pak byl za starostu označován zemský hejtman. Na začátku 20. století se pak tento pojem stal výrazem pro označení městských purkmistrů a vesnických představených.

Jako první obdobu dnešního starosty lze tedy označit funkci purkmistra, který byl již od 13. století předsedou souboru konšelů. Tato funkce zpočátku nebyla funkcí stálou, neboť docházelo ke střídání jednotlivých konšelů na pozici purkmistra. Posléze však došlo ke změně a purkmistr byl volen vrchností.

Situace v té době však byla složitější a takzvaným konkurentem purkmistra byl rychtář, představený městské nebo vesnické obce. Rychtář byl zpočátku do své funkce volen vrchností, obcí, nebo tento úřad získával na základě dědičné posloupnosti v rodě rychtářů. Také je zajímavé, že tento úřad bylo možné prodat jiné rodině, která se pak stala rychtářskou rodinou místo té dosavadní. Postupem času, v polovině 16. století, se však systém změnil a z rychtáře se stal královský rychtář přímo dosazený panovníkem, který reprezentoval jen jeho zájmy. S přeměnou funkce rychtáře a zavedení nového úřadu primátorského pak souvisí oslabení funkce purkmistra, jehož pravomoci se doposud rozšiřovaly. V průběhu středověku se tato funkce pomalu měnila, až byla v 18. století nahrazena panovníkem jmenovanými a placenými úředníky magistrátního úřadu. Také úřad královského rychtáře, který koncem svého působení stejně zastával jen zájmy panovníka, v 18. století zanikl.

Mezníkem ve vývoji tohoto úřadu byl až rok 1848 a s ním spojená revoluce, v jejímž důsledku byly znovu zavedeny volby do obecního zastupitelstva. Výrazu purkmistr pak bylo tehdy používáno pro prvního úředníka municipálního. S ohledem na ne zcela zdařilý výsledek této revoluce a následný pomalý vývoj v ohledu samosprávy, který nevedl k uspokojení vznesených požadavků na samosprávu, dostává funkce starosty v našem současném pojetí svůj význam až se vznikem samostatného Československa, kdy novelou obecního zřízení byl zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., novela k obecnímu zřízení, dochází ke stanovení orgánů obce a tedy i starosty jakožto předsedy Rady.

Za první republiky byl tedy starosta volen, současně s dalšími členy Rady, obecním zastupitelstvem. Jeho volba však od roku 1933 díky zákonu č. 122/1933 Sb., o změnách řádu volení v obcích, potřebovala ke své platnosti státní potvrzení. Dle tohoto zákona pak volbu starosty obce potvrzovalo u obcí, jež byly sídlem okresního úřadu, ministerstvo vnitra a u ostatních obcí zemský úřad. Pokud zastupitelstvem zvolený starosta nebyl ministerstvem vnitra, či zemským úřadem potvrzen, pozbývala jeho volba platnosti a po dobu tří let ode dne odeření zvolení nemohl být znovu starostou obce, ani jeho náměstkem zvolen. Zároveň tedy musela být provedena volba starosty nového. Tato úprava potvrzení volby starosty se pak nevztahovala na potvrzení volby primátora hlavního města Prahy a starostů měst s vlastním statutem a se zřízeným magistrátem.

S ohledem na následný vývoj, popsany v předchozích kapitolách, funkce starosty na nějaký čas zanikla. K jejímu obnovení došlo až po revoluci spolu se zrušením národních výborů.

2. Právní úprava místní samosprávy České republiky a její základní charakteristika

2.1. Místní samospráva jako pojem, její charakteristika

Existence fungující územní samosprávy je nezbytnou podmínkou včlenění státu mezi vyspělé demokracie.¹⁵ V rámci demokratické dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, pak samospráva zaujímá místo vedle tohoto horizontálního dělení moci. Jedná se tedy o dělbu moci na vertikální úrovni, která je uskutečňována pomocí systému brzd a vyvážení a která je pojistkou rozdělení státní moci na moc státní a samosprávnou. Samospráva je v těchto souvislostech někdy označována jako tzv. čtvrtá moc.¹⁶

Je nutné však poukázat na skutečnost, že pod pojmem samospráva si nelze představit jen samosprávu územní. Samospráva jako taková se člení mezi samosprávu územní, profesní (zájmovou) a ostatní. Tím nejvýraznějším druhem samosprávy je pak právě již zmíněná samospráva územní. K její specifikaci pak existuje nespočetná řada různých definic. Jedním ze způsobů, jak ji lze definovat, je její označení jako právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem a na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.¹⁷ Takto územní samosprávu vymezuje Evropská sociální charta. Územní samospráva je tedy upravena i na úrovni mezinárodně právní. Dále lze pak územní samosprávu vymezit jako ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu.

¹⁵ **Kadečka, S. 2003.** *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. s. 11

¹⁶ **Kadečka, S. 2003.** *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. s. 10

¹⁷ *Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.).*

Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací.¹⁸

Pro územní samosprávu je typické, že je vykonávána orgány subjektů odlišných od státu.¹⁹ Jejím předmětem je správa věcí veřejných na územní úrovni. Územní samospráva se v České republice skládá z obcí a krajů, přičemž obce jsou základním územním celkem. Dále se tedy budeme zabývat samosprávou obecní, neboli místní. Mezi charakteristické znaky místní samosprávy lze zařadit nezávislost obecních orgánů na jiných státních orgánech, což lze chápat jako faktickou decentralizaci státní správy. I takováto nezávislá samospráva však podléhá dozoru státních správních úřadů a případně následnému soudnímu přezkumu. Také zde lze vidět prvek subsidiarity, kdy jsou určité veřejné záležitosti svěřeny místním orgánům, neboť právě ty mají k určitým problematikám nejbližší. Obce pak svoji úlohu plní jako veřejnoprávní korporace, tedy právnické osoby, které jsou samostatnými právními subjekty s vlastním majetkem, se kterým hospodaří. Vystupují tedy jako subjekty ve sféře veřejnoprávní, kdy plní úkoly státní správy, i soukromoprávní, kdy jednají jako právnické osoby soukromého práva. Pro obce je také důležitá jejich normotvorná činnost a v neposlední řadě existence komunálních voleb, při nichž jsou lidem voleni představitelé jejich orgánů.

2.2. Ústavní základy

S ohledem na skutečnost, že se právo na samosprávu řadí mezi nejdůležitější práva demokratického právního státu, je základ samosprávy položen v Ústavě České republiky, zákon č. 1/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. V rámci Hlavy první je již v čl. 2 Ústavy ČR stanoveno, že lid je zdrojem veškeré státní moci, čl. 8 pak uvádí, že se zaručuje samospráva územních samosprávných celků. Územní samosprávu nutno přitom bezvýhradně považovat za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, tudíž je chráněna i ve smyslu ustanovení čl. 9 odst. 2

¹⁸ **Kopecký, M. 1998.** *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6. s. 92

¹⁹ **Sládeček, V. 2013.** *Obecné správní právo, 3., aktualizované a upravené vydání.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8. s. 316

(změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná)²⁰. Na činnost územní samosprávy se pak vztahuje i čl. 1 odst. 2 a čl. 10 stanovící vázanost České republiky závazky mezinárodního práva. Dále se samosprávy dotýká Hlava třetí, čl. 79 Ústavy ČR, který uvádí, že orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, Hlava čtvrtá čl. 87, který upravuje rozhodování Ústavního soudu podle odst. 1, písm. c), o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu a podle písm. k) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu a především celá Hlava sedmá, územní samospráva. První článek této hlavy, čl. 99, zaručuje obci její postavení jako zakláni územní samosprávný celek. Dále je pak ve člancích hlavy sedmé (čl. 99 - 105) upraven ústavní základ pro existenci samosprávných celků, jejich základní organizaci a nezbytné zaručení toho, co ke svému „životu“ potřebují. Podrobnější úprava je pak uvedena na zákonné úrovni.

Také Listina základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky již ve své preambuli uvádí, že navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů. Následně pak upravuje jednotlivá lidská práva a svobody, z nichž lze jako ty, týkající se samosprávy, zmínit především čl. 2 odst. 3 stanovící zásadu legální licence a čl. 4 stanovící enumerativnost veřejnoprávních pretenzí. Dále se pak v Listině ve čl. 17 územně samosprávnému celku stanovuje informační povinnost o jeho činnosti a ve čl. 18 se zaručuje každému právo obrátit se na orgán územně samosprávného celku s žádostmi návrhy a připomínkami. Samozřejmě i mnohá další základní lidská práva a svobody v Listině uvedené v širším kontextu lze stáhnout na samosprávu.

2.3. Zákonná úprava samosprávy

K pramenům obecní samosprávy dnes patří zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl v roce 2000

²⁰ **Kadečka, S. 2003.** *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. s. 14

přijat v rámci balíků zákonů tvořících páteř reformy územní veřejné správy v ČR²¹ a prošel velkou řadou novel, z nichž poslední byla provedena 1. ledna 2015 zákonem č. 24/2015 Sb.

Dle § 1 tohoto zákona je obec v souladu s Ústavou ČR vymezena jako základním územním samosprávným společenstvím občanů tvořící územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Dále pak zákon o obcích upravuje obec jako veřejnoprávní korporaci s vlastním majetkem, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Každá obec je povinna pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů též chránit veřejný zájem. Zvláštní úpravu pak mají města, statutární města a především hlavní město Praha, pro kterou byla vytvořena zcela speciální úprava zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.²² Zákon také obsahuje pojem městys, který byl do právního řádu znovu zaveden novelou obecního zřízení č. 234/2006 Sb. 1. července 2006.

Dále zákon vymezuje orgány, jimiž jsou obce, města i statutární města samostatně spravovány. Mezi tyto orgány patří mimo jiné i starosta, nebo v případě statutárních měst primátor. Mezi základní znaky obce pak lze zařadit obyvatelstvo, území, majetek obce, vystupování vlastním jménem v právních vztazích, název a svéprávnost obce.

2.4. Orgány obce

Působnost obce, jak samostatnou, tak přenesenou, realizují, s výjimkou případů v samostatné působnosti řešených místním referendem, orgány obce.²³ Zastupitelským sborem obce, a zároveň i nejvyšším orgánem obce, je zastupitelstvo obce. Dalšími orgány, které jsou od zastupitelstva obce odvozeny, jsou rada obce, obecní úřad

²¹ **Kadečka, S. 2003.** *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. s. 129

²² **Kadečka, S. 2003.** *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4. s. 129

²³ **Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015.** *Zákon o obcích. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4, s. 12

a starosta obce. Za stanovených podmínek může být zřízena funkce tajemníka a správce obce. Dále mohou být však podle zvláštních předpisů zřizovány i další tzv. zvláštní orgány. Příkladem takového orgánu je pak komise pro projednávání přestupků.²⁴

2.4.1. Zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je tedy nejvyšším samosprávným orgánem obce, jehož existence je, jako jediného z orgánů obce, uvedena přímo v Ústavě ČR. Jedná se o jednokomorový orgán složený z voleného zastupitelského sboru. Počet jeho členů je pak stanoven úřadujícím zastupitelstvem před novými volbami, přičemž hranice počtu členů jsou zákonem stanoveny podle počtu obyvatel v dané obci. Zastupitelstvo obce vykonává nejdůležitější pravomoci v oblasti samostatné působnosti obce,²⁵ schází se minimálně jednou za tři měsíce a jeho zasedání jsou veřejná. Orgány zastupitelstva obce jsou jeho výbory, které samo dle svého uvážení zřizuje. Povinně jsou pak zřizovány výbory finanční a kontrolní.

2.4.2. Rada obce

Výkonným orgánem obce, především v rámci samostatné působnosti, je rada obce. Je složena z radních, starosty a místostarosty (místostarostů), kteří jsou zastupitelstvem obce z jeho řad zvoleni. Rada obce je odpovědná zastupitelstvu, rozhodující náplní její práce je výkon funkce v oblasti samostatné působnosti, její jednání jsou neveřejná a až na určité výjimky ji nepřísluší rozhodovat v oblasti působnosti přenesené. Orgány Rady obce jsou pak jí dobrovolně zřizované komise.

²⁴ Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4, s. 13

²⁵ Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4, s. 12

2.4.3. Obecní úřad

Dalším orgánem obce je Obecní úřad. Tento orgán zajišťuje výkon úředních úkolů obce v oblasti jak samostatné, tak přenesené působnosti. V jeho čele stojí starosta obce a dále je složen z místostarosty (místostarostů) obce, zaměstnanců a tajemníka obecního úřadu. Člení se na odbory a oddělení, které může zřídit Rada obce a plní tedy všechny úkoly obce úředního charakteru.

3. Starosta obce

Funkce starosty obce je upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon v § 103 až 108 upravuje postavení starosty obce, způsob jeho volby a vymezení jeho práv a povinností. § 103 tohoto zákona pak říká, že starosta zastupuje obec navenek. Bližší definici tento zákon, ani žádný jiný, však neobsahuje. Lze tedy říci, že oficiální definice této funkce neexistuje. Pojem byl však postupně upřesněn odbornou literaturou a také v judikatuře. Starosta obce je tedy monokratickým orgánem obce, který je volen zastupitelstvem z řad jeho členů a jemuž je ze své funkce odpovědný, musí být občanem České republiky a jeho hlavním úkolem je již zmíněná reprezentace obce navenek. Dále starosta obce plní další zákonem stanovené úkoly a vystupuje jako člen jednotlivých orgánů obce.

3.1. Různá pojetí postavení starosty obce

Znovuzavedení funkce starosty a jeho návrat do čela měst a obcí v roce 1990 bylo občany místních samospráv vřele přijato. Tento návrat k modelu uspořádání měst a obcí, který byl na území České republiky zaveden před nástupem vlády komunistické strany, byl po revoluci vnímán jako jeden z tzv. kroků správným směrem. Starosta začal být tedy opět přijímán jako hlava a přirozená autorita obce. Jeho postavení však z pohledu zákona není vůbec tak silné, jak by se na první pohled mohlo zdát.

Starosta má v obci postavení jako „první mezi rovnými“, znamená to tedy, že není osobou, která obci vládne sama bez potřeby dalších občanů. Jeho zákonné pravomoci jsou spíše malé než velké. V podstatě starosta zastupuje obec navenek, stojí v čele obecního úřadu, se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje tajemníka obecního úřadu, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, řídí zasedání rady a zastupitelstva obce.²⁶ Rozhodování o důležitých věcech pak náleží kolektivním orgánům obce, kde je starosta v postavení rovném jako ostatní členové.

V očích veřejnosti je však tato funkce vnímána mnohem silněji, a to tak, že starosta je považován za toho, kdo obec či město řídí a rozhoduje o důležitých

²⁶ **Němec, Jiří. 2011.** *www.moderniobec.cz. moderní obec.* [Online] 2. 6. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/starosta-je-jen-prvni-mezi-rovnymi/>.

věcech. V podstatě však nemusí být tento názor zcela mylný. Starosta obce sice není ze zákona nadán nijak zvlášť silnými pravomocemi, ale i přesto může určitým způsobem své postavení posílit. Záleží pak tedy na jeho schopnostech a na tom, zda dokáže přesvědčit ostatní členy zastupitelstva či rady, aby podpořili jeho názory a rozhodnutí. Starosta je díky své funkci účasten různých situací, při nichž se dostává do styku nejen s občany, ale i s různými institucemi a podniky. Starosta má, nebo alespoň by mě mít, tedy v tomto ohledu o celkovém dění v záležitostech obce největší přehled. Následně je pak tedy také tím, kdo se podílí na sestavování jednotlivých návrhů, které jsou předkládány radě, či zastupitelstvu.

Dalším důležitým faktorem ovlivňující jednání starosty je bezpochyby jeho politická pozice. Pokud je starosta členem politické strany, která má většinu v zastupitelstvu, či je členem vládnoucí koalice, je jeho pozice silnější a prosazování jeho názorů snazší. Na druhou stranu je ale starosta omezen názory ostatních spolustraníků, či koaličních partnerů. V těchto případech pak záleží na jednotlivých situacích a nelze tedy jednoznačně určit, zda je pro starostu výhodnější být nezávislým, či členem nějakého politického uskupení.

Postavení starosty obce lze tedy zkoumat z různých úhlů pohledu. Právní úprava této funkce je poměrně málo rozvinutá, ale i tak, nebo možná právě proto, může starosta obce její chod svým působením velice ovlivnit.

3.2. Starosta jako zástupce obce

Podle výslovného ustanovení § 103 odst. 1 obec. zřiz. „starosta zastupuje obec navenek“. Text toho ustanovení je pak velmi podobný čl. 63 Ústavy, který stanoví, že prezident republiky „zastupuje stát navenek“.²⁷ S ohledem na umístění toho ustanovení, tedy jako první odstavec prvního paragrafu upravujícího funkci starosty, by se dalo říci, že hlavním posláním starosty obce je vystupovat jménem obce ve vnějších právních vztazích. Starosta tedy jedná, neboli projevuje vůli, za obec. Obec je ale dle soudní judikatury považována za veřejnoprávní korporaci. Vyvstává pak otázka,

²⁷ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 237.

zda je tedy starosta jejím statutárním orgánem, když je oprávněn za ni jednat. To však obecní zřízení ani žádné další zákony neřeší. Zůstává tedy nejasné, zda obec nějaký statutární orgán, jenž by za ni v soukromoprávních vztazích jednal, má, natož pak, zda jím je starosta obce. Další otázka se objevila nad tím, zda je starosta oprávněn vůli nejen projevovat, ale také vytvářet. K tomuto problému byl vytvořen názor, k němuž došel Ústavní soud ve svém Nálezu sp. zn. III. ÚS 576/2000 ze dne 12. dubna 2001, že starosta je jen prostředkem k vyjádření vůle obce.

Rozhodování o právních jednáních obce je svěřeno pouze do působnosti rady a zastupitelstva obce. Starostovi pak nepřísluší bez předchozího schválení jednoho z těchto orgánů obec jakkoliv zavazovat. Takové jednání, které by nebylo předem schválené nelze ani zpětně zhojit a je nutno jej považovat za absolutně neplatné. Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. července 2001 převyšuje požadavek na dodržení zákonných postupů při tvorbě vůle nad zájmem ochrany práv třetích osob, které by mohly být dobré víře v to, že právní úkon, který jménem obce její představitel - starosta - učinil, byl skutečně oprávněn učinit.²⁸ Lze tedy uzavřít, že starosta postavení statutárního orgánu právnické osoby nemá a že se jedná o zcela specifický druh orgánu, který za právnickou osobu jedná, a nelze jej podřadit pod žádný zákonem upravený typ. Také s ohledem na tuto skutečnost je celá problematika, týkající se starosty jako zástupce obce, předmětem mnohých sporů a je řešena a upřesňována soudy.

3.3. Pracovní vztah starosty a obce

Další možností, jak hledět na postavení starosty, je otázka, jaký je jeho poměr k obci z pracovněprávního hlediska. Starosta obce není jejím zaměstnancem, ale je jejím orgánem (stejně jako např. zastupitelstvo, rada, či obecní úřad). Jeho vztah k obci není tedy pracovně právní a neřídí se zákoníkem práce. Práva a povinnosti starosty jsou upraveny v obecním zřízení a dalších právních předpisech upravujících působení starosty v jeho jednotlivých rolích. V této souvislosti je nutné zmínit i sféru odpovědnosti za jednání starosty při výkonu jeho funkce. Ta se právě z důvodu,

²⁸ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 238.

že starosta není zaměstnancem obce, a neodpovídá za něj tedy jeho zaměstnavatel, jímž by byla obec, řídí dle soudní judikatury občanským zákoníkem. Starosta pak tedy i jako osoba vykonávající veřejnou funkci nese odpovědnost za své jednání i opomenutí, v důsledku něhož vznikla obci škoda. Takto rozhodl Nejvyšší soud svým rozsudkem sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. února 2005.²⁹ Z tohoto pohledu je pro starostu důležité, aby znal svá práva a povinnosti, které mu ze zákona přísluší, a svá rozhodnutí činil uvážlivě a podepřel je příslušným schválením dalšího orgánu obce. S ohledem na to, že však neexistují žádné podmínky pro členy zastupitelstva, kteří se chtějí stát starostou, týkající se prokázání odborné znalosti zákonů v oblasti působnosti a pravomocí starosty, může docházet k situacím, kdy zvolený starosta vlastně ani neví, k jakému jednání je oprávněn. I s přičiněním někdy nepříliš fungujícího zastupitelstva, či rady, pak tedy může starosta nabýt přesvědčení, že on sám má řídit obec, a podle toho pak jedná. V případě kdy tedy zaváže obec k něčemu, k čemu nebyl oprávněn (např. bez souhlasu zastupitelstva), nese následky jen on sám. Je tedy otázkou, zda by zákonodárce, v rámci předejití zbytečných a ne tak ojedinělých sporů, neměl přece jen tuto oblast, týkající se podmínek pro možnost být zvolen starostou upravit, a nespoléhat jen na obecnou právní zásadu *Vigilantibus iura scripta sunt*.

V souvislosti s přijetím nového občanského zákoníku, zákona č. 89/2012 Sb., pak byla pozice starosty obce v rámci jeho odpovědnosti přeci jen zlepšena. Pokud starosta při svém rozhodování o věcech, ve kterých si není jistý, požádá o odbornou pomoc od specialisty v dané oblasti, není pak za takové rozhodnutí odpovědný. Určený profesionál je totiž odpovědný za škodu, kterou by obci či starostovi způsobil nesprávnou informací nebo radou. Starosta bude mít navíc lepší pozici při případném prokazování, že jednal s péčí řádného hospodáře, neboť si vzal na pomoc odborníky. Vhodným prostředkem pro předcházení nepříjemným situacím je také pojištění odpovědnosti starosty za způsobenou škodu, které například jednatele společnosti využívají už léta.³⁰

²⁹ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 239.

³⁰ Štrosová, Ilona. 2001. *moderní obec*. [Online] 13. 5. 2014. [Citace: 5. 6. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>

3.4. Starosta jako člen orgánů obce

3.4.1. Postavení starosty v zastupitelstvu

Jelikož je starosta dle zákona o obcích volen z řad zastupitelů obce, je tedy také jeho členem. Zastupitelstvu je starosta ze své funkce odpovědný a současně má vedle práv a povinností plynoucích z funkce starosty i práva a povinnosti zastupitele obce. Těmi jsou dle § 82 obecního zřízení tři okruhy oprávnění, tedy iniciativní funkce, interpelativní funkce a informační funkce.³¹ Za projev iniciativní funkce se považuje možnost předkládat zastupitelstvu, radě, výborům zastupitelstva a komisím rady různé návrhy na projednání. V rámci interpelativní funkce jsou pak zastupitelé oprávněni vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu, její jednotlivé členy, na předsedy výborů a na statutární orgány působící v právnických osobách a organizacích obcí zřizovaných. Starosta má pak, jako všichni zastupitelé právo na písemnou odpověď od zmíněných osob. Obsahem informační funkce je pak právo požadovat od zaměstnanců obecního úřadu obce, jakož i právnických osob založených či zřízených obcí, informace ve věcech souvisejících s výkonem funkce, tedy funkce zastupitele obce. Informace musí být poskytnuta bezodkladně, nejpozději však do 30 ti dnů od vznesení požadavku.

Podle § 83 obecního zřízení má starosta, jakožto člen zastupitelstva, i zákonem stanovené povinnosti. Musí se tedy účastnit zasedání zastupitelstva obce a dalších orgánů, jejichž je členem, musí plnit úkoly těmito orgány uložené, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. § 83 upravuje také střet zájmů, kdy stanoví, že člen zastupitelstva je při potencionální možnosti střetu zájmů takovou skutečnost povinen předem sdělit orgánu, kde má být za jeho aktivní účasti daná záležitost projednávána.³²

Nad práva a povinnosti shodná se všemi ostatními členy zastupitelstva má však starosta i řídicí a kontrolní práva a povinnosti, která se váží jen k jeho funkci. Jelikož je starosta předsedajícím zastupitelstva i rady obce, svolává a zpravidla řídí (dle § 103 odst. 5 obecního zřízení) zasedání zastupitelstva obce a rady obce. Jeho povinností je

³¹ **Kopecný, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. Zákon o obcích. Komentář.** Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4. s. 168

³² **Kopecný, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. Zákon o obcích. Komentář.** Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4. s. 172

pak svolávat zastupitelstvo obce tak, aby se scházelo nejméně jedenkrát za tři měsíce.³³ Pokud jej starosta v takto stanoveném termínu nesvolá (dle § 92 odst. 1), přechází tato pravomoc starosty na místostarostu. V situaci, kdy je však i místostarosta nečinný, může zasedání zastupitelstva svolat i případně jiný člen zastupitelstva. Za nesvolání zastupitelstva není tedy starosta stížen žádnou sankcí, neboť tuto povinnost místo něj vykoná jiný člen zastupitelstva. Hlas starosty obce má pak při hlasování v zastupitelstvu stejnou váhu jako hlasy všech zastupitelů. Starosta je pak také povinen zastupitelstvo svolat do 21 dnů, pokud o to požádá jedna třetina členů zastupitelstva, či hejtman kraje, jehož je daná obec součástí.

Dále starosta podepisuje spolu s ověřovateli zápis jak z jednání zastupitelstva obce, tak zápis z jednání rady obce. Připojení takového podpisu je pak starostovou povinností, i pokud s obsahem usnesení nesouhlasí. Podpis starosty vyjadřuje jen formální správnost textu.³⁴ Pokud však starosta podpis odmítne, nemá to na platnost usnesení o jednání zastupitelstva vliv. Zápis z jednání zastupitelstva je nutno pořídit do 10 dnů po skončení zasedání, tj. v této lhůtě musí být zápis taktéž podepsán starostou.³⁵ Starosta spolu s místostarostou podepisuje i obecně závazné vyhlášky obce či jiná usnesení zastupitelstva.

3.4.1.1. Role správce obce

V mimořádných situacích souvisejících s neexistencí či nefunkčností zastupitelstva je pro zabezpečování správy obce jmenován správce obce. Takovými situacemi jsou: neuskutečnění vyhlášení volby zastupitelstva pro nedostatek kandidátů na jeho členy, zánik mandátů všech členů zastupitelstva a jejich nenahrazení náhradníky, nebo případ sloučení či rozdělení obce. Správce obce je jmenován Ministerstvem vnitra z řad jeho zaměstnanců a rozsah jeho pravomocí je omezen na nezbytné minimum v oblasti samostatné působnosti, které je třeba k funkčnosti obce. Jmenovaný správce obce tedy přebírá omezenou působnost všech hlavních orgánů obce

³³ Kočí, R. 2012. *Obecní samospráva*. Praha : Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, s. 113

³⁴ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.s. 361

³⁵ Kočí, R. 2012. *Obecní samospráva*. Praha : Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1, s. 113

(zastupitelstva, rady i starosty), avšak orgánem obce se sám nestává a zůstává i nadále zaměstnancem Ministerstva vnitra, kterému za výkon své funkce odpovídá. Činnost správce obce končí dnem ustavujícího zasedání zastupitelstva obce, na němž podá správce obce zprávu o výkonu své funkce a o stavu hospodaření a majetku obce.³⁶ Případnou odpovědnost za správcem způsobenou škodu pak nese stát, neboť se jedná o zaměstnance státu jednajícího v rámci státní správy.

3.4.2. Starosta v radě obce

Starosta obce je ze zákona členem rady obce, pokud je tedy počet členů zastupitelstva obce vyšší než 15 a rada je v obci zřízena. Jeho postavení v tomto orgánu obce je podobné jako v zastupitelstvu. Starosta připravuje, svolává a řídí její zasedání a také podepisuje zápis z těchto jednání. Dále pak společně s místostarostou podepisuje jednotlivá usnesení a nařízení rady. S tím souvisí oprávnění starosty podle § 105 pozastavit výkon usnesení rady v otázkách samostatné působnosti, pokud jej považuje za nesprávné a předložit věc k rozhodnutí zastupitelstvu na jeho nejbližším zasedání. Starosta je za člena rady obce zvolen na základě virility v souvislosti s jeho volbou za starostu, a zároveň tedy pokud pozbude funkci starosty, zaniká i jeho členství v radě.

3.4.3. Starosta a obecní úřad

Starosta obce je také osobou stojící v čele obecního úřadu, tedy orgánu obce, který plní úkoly úředního charakteru. V případě, kdy není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu (tato situace je možná pouze u obcí 1. stupně) plní starosta i funkci tajemníka obce. Starosta se pak tedy stává zaměstnavatelem všech úředníků obecního úřadu. Musí pak plnit povinnosti, které mu jako zaměstnavateli vyplývají ze zákoníku práce, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a ze zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. V případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností, kde je tedy funkce tajemníka zřízena, starosta tuto osobu jmenuje a odvolává

³⁶ **Matrasová, E., Šlauf V. 2003.** *Zákon o obcích (obecní zřízení), včetně prováděcích předpisů, s komentářem.* Praha : POLYGON, 2003. ISBN 80-7273-088-6. s. 339

se souhlasem ředitele krajského úřadu a stanovuje jeho plat. Povinný souhlas ředitele krajského úřadu se jmenováním a odvoláním tajemníka obecního úřadu zabezpečuje větší stabilizaci personálního obsazení této funkce.³⁷ Starosta obce také jmenuje a odvolává vedoucí odborů obecního úřadu v obci, kde se nevolí rada (jinak přísluší volba vedoucích odborů právě radě).

3.4.4. Starosta v přechodném období

V přechodném období, tedy ode dne voleb do zastupitelstva obce do zvolení nového starosty, vykonává pravomoci starosty podle § 103 starosta dosavadní. Pokud by starosta z jakýchkoliv důvodů nemohl svoji funkci vykonávat, má ji vykonávat pověřený dosavadní místostarosta, případně člen předchozího zastupitelstva obce, který byl ke dni voleb do zastupitelstva v dané obci pověřen výkonem pravomocí vyplývajících z funkce starosty.³⁸ Výkon těchto pravomocí má být však realizován pouze v nezbytném rozsahu pro zachování chodu obce.

3.5. Práva a povinnosti starosty

V § 103 odst. 4, obecního zřízení, jsou vyčteny základní práva a povinnosti starosty, které mu přísluší víceméně z titulu jeho postavení jako monokratického orgánu obce³⁹. Při plnění těchto úkolů a pravomocí je starosta odpovědný zastupitelstvu obce, i když je vykonává samostatně. Tyto pravomoci však mohou být rozšířeny o pravomoci náležící radě, a to v případě, pokud v obci rada zřízena rada zřízena. Její funkci pak tedy vykonává právě starosta. Další práva a povinnosti starosty souvisí s jeho postavením v jednotlivých orgánech obce, tedy již zmíněná role v zastupitelstvu a radě obce, kterým předsedá a také v obecním úřadě, v jehož čele stojí. Starosta má také další práva

³⁷ **Matrasová, E., Šlauf V. 2003.** *Zákon o obcích (obecní zřízení), včetně prováděcích předpisů, s komentářem.* Praha : POLYGON, 2003. ISBN 80-7273-088-6. s. 144

³⁸ **Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015.** *Zákon o obcích. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4. s. 227

³⁹ **Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015.** *Zákon o obcích. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4. s. 221

a povinnosti, která souvisejí s jednotlivými situacemi, do kterých se v rámci výkonu své funkce může dostat.

3.5.1. Základní práva a povinnosti starosty

3.5.1.1. Přezkum hospodaření obce

Podle § 103 odst. 4 starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Každá obec musí do 30. června požádat příslušný krajský úřad, nebo auditora (či auditorskou společnost) o přezkum svého hospodaření. K tomuto opatření motivovaly zákonodárce zkušenosti z poloviny devadesátých let minulého století, kdy se obce v důsledku chyb v hospodaření dostaly do platební neschopnosti, která vedla až k exekucím na jejich majetek.⁴⁰ Pokud pak obec takovéto přezkoumání nezajistí, přezkoumá hospodaření obce automaticky příslušný krajský úřad. Obec se tak ale dopouští správního deliktu a hrozí jí pokuta ve výši až 1 milion korun. S ohledem na tuto sankci je tedy žádoucí, aby starosta tuto povinnost zodpovědně plnil a na včasné objednání přezkumu dohlédl.

3.5.1.2. Starosta jako zaměstnavatel

Starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů, pokud není v obci tajemník obecního úřadu. Dále jmenuje vedoucí odborů, odvolává je a stanoví jim plat, jen není-li zřízena rada. Tyto práva a povinnosti byly již podrobněji zmíněny v odstavci týkajícím se postavení starosty v obecním úřadě. Starosta obce také plní úkoly obdobné jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a vůči tajemníkovi obecního úřadu. Nelze však z tohoto ustanovení dovozovat, že uvolnění členové zastupitelstva se stávají zaměstnanci obce v pracovním poměru. Zde se jedná o vztahy týkající se výkonu veřejné funkce, které jsou však také zákoníkem práce upraveny. Zákonem stanovenou řadu povinností zaměstnavatele vůči uvolněnému členovi zastupitelstva plní tedy zde starosta obce. Pracovněprávní

⁴⁰Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 160

působnost má však starosta, pokud zastupitelstvo nebo rada nerozhodne jinak, vůči tajemníkovi obecního úřadu a vůči zaměstnancům obce, kteří nejsou zařazeni do obecního úřadu. To se týká např. obecní policie, pokud je zřízena, zvláštních orgánů obce, či organizačních složek obce.

3.5.1.3. Svěření výkonu přenesené působnosti komisím

Dále starosta může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech. (Komise běžně vykonávají jen činnosti v rámci pravomoci samostatné.) Příkladem může být zřízení přestupkové komise jako komise rady. Tato komise pak plní stejné úkoly jako komise přestupková, zřízená coby zvláštní orgán obce, z hlediska svého statutu mají odlišný způsob zřizování a ustanovování členů.⁴¹ Komise ve věcech přenesené působnosti odpovídá starostovi, nikoliv radě a také, pokud je starosta s prací komise nepokojen, může komisi tuto přenesenou působnost odejmout.

3.5.1.4. Spolupráce s Policií ČR

Starosta také může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Primárně může obec za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, jakož i přímé ochrany majetku ve vlastnictví obce, využívat obecní policii, pokud ji zřídí. V případě, že obec obecní policii nezřídí, může, za splnění podmínek uvedených v § 3a, zákona o obecní policii, zákona č. 553/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí, která se nachází na území stejného kraje a která tento orgán obce zřídila. Přitom záleží na dohodě obcí, které jsou smluvními stranami, jak si vymezí rozsah úkolů plněných obecní policií. Jako třetí možnost může obec v souladu s § 16, zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů, uzavřít s příslušným útvarem Policie ČR tzv. koordinační dohodu, jejímž smyslem, jak už napovídá sám její název, je vzájemná součinnost obce/obecní policie a Policie ČR při ochraně veřejného

⁴¹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 386

pořádku, včetně stanovení konkrétních nástrojů k zajištění tohoto cíle.⁴² Právě taková žádost je pak v kompetenci starosty obce. Nejčastěji bývá obcemi pomoci Policie České republiky využíváno v souvislosti s různými protesty, např. extremistických skupin.

3.5.1.5. Informování veřejnosti

Starosta obce dále odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce. To slouží občanům obce nejen ke kontrole veřejné správy, ale především k tomu, aby se mohli aktivně účastnit veřejného dění v obci. To po získání informací o jednotlivých záměrech či událostech mohou činit pomocí připomínek, námitek či žádostí. Na právo na svobodný přístup k informacím je kladen zvlášť velký zřetel, také s ohledem na to, že se jedná o ústavní právo přímo zakotvené v Listině základních práv a svobod České republiky. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky provedení stanoví zákon. Takovým zákonem je pak zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, dle jehož § 2 odst. 1 jsou povinnými subjekty, které mají povinnost poskytovat informace, mimo jiné i územní samosprávné celky a jejich orgány. Zákon o obcích však předpokládá aktivní chování starosty, tedy povinnost informovat občany o činnosti obce, a tím tak ještě jak Listinou, tak zákonem o svobodném přístupu k informacím, stanovenou povinnost rozšiřuje. Právě starosta pak tedy i nese odpovědnost za poskytnutí objektivních, úplných a pravdivých informací. Takové informace jsou poskytovány asi nejčastěji prostřednictvím tisku, případně vyvěšeny na úřední desce obce. Existují ale i jiné formy, jak starosta tyto informace může zveřejnit, např. poskytnutím na veřejném zasedání či prostřednictvím místního vysílání.⁴³

⁴²JUDr. Ivo Chauer, Mgr. Ing. Jan Bartošek. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [Online] [Citace: 26. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zabezpecovani-mistnich-zalezitosti-verejneho-poradku-v-pusobnosti-obce-soukromymi-bezpecnostnimi-sluzbami-stanovisko-ministerstva-vnitra-odboru-bezpecnostni-politiky.aspx>.

⁴³Hamplová, Jana. 2001. *moderní obec*. [Online] 15. 8. 2001. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>.

3.5.1.6. Starosta jako tajemník obecního úřadu

Dle příslušného ustanovení zákona o obcích starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu. Podstatou této práce je v tom, že starosta řídí a kontroluje činnost zaměstnanců obecního úřadu týkající se zajišťování výkonu přenesené působnosti s výjimkou věcí, které jsou ze zákona svěřeny radě či zvláštnímu orgánu obce.

3.5.1.7. Výkon samostatné působnosti obce

Starosta také rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce. Těmi však nemohou být pravomoci radě přímo vyhrazené v § 102 odst. 2, s výjimkou ukládání pokut podle § 58 a rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce.⁴⁴

3.5.2. Další práva a povinnosti starosty

3.5.2.1. Práva a povinnosti podle volebních zákonů

Starosta plní i další úkoly stanovené zvláštními zákony. Například podle zákona č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů, je starosta volebním orgánem a je povinen stanovit volební okrsky a počet členů okrskových volebních komisí. Dále starosta informuje voliče o místě a době konání voleb, zajišťuje distribuci hlasovacích lístků a obstarává další organizační úkony související s volbami jak do zastupitelstev obcí, krajů, Parlamentu ČR i Evropského parlamentu a řídí se příslušnými volebními zákony.

3.5.2.2. Starosta a obecní policie

Podle § 3 zákona č. 553/1991 Sb. o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, řídí obecní policii starosta nebo jiný člen zastupitelstva obce pověřený zastupitelstvem

⁴⁴ **Matrasová, E., Šlauf V. 2003.** *Zákon o obcích (obecní zřízení), včetně prováděcích předpisů, s komentářem.* Praha : POLYGON, 2003. ISBN 80-7273-088-6. s. 145

obce. Obecní policie je zřízena obecně závaznou vyhláškou obce, kterou vydává zastupitelstvo. To je oprávněno i obecní policii stejným způsobem zrušit. Starosta obce získává zvláštní postavení, a s tím spojená práva a povinnosti v případě, že dojde k vyhlášení některého z krizových stavů, tedy pokud je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu.

3.5.2.3. Role starosty při krizových stavech

Starosta obce má v době každého civilního krizového stavu zajišťovat varování osob na území obce před hrozícím nebezpečím, nařizovat a organizovat evakuaci osob z ohroženého území, organizovat činnost obce v podmínkách nouzového přežití, může žádat fyzické a právnické osoby o poskytnutí pomoci, plní úkoly uvedené v krizovém plánu obce a kraje a zajišťuje plnění dalších opatření.⁴⁵ Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů č. 240/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, neboli Krizový zákon, pak nijak neurčuje, jakým způsobem má starosta a další orgány obce uvedené úkoly plnit, ani jak je případně vynucovat. Nabízí se však zde možnost starosty požádat o součinnost Policii České republiky, jako součást integrovaného záchranného systému, podle § 20 odst. 2 a 3 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Starosta pak také může za účelem řešení krizových situací zřídit krizový štáb, jehož povaha jako orgánu obce není jasná, je však označován za pracovní orgán starosty. Pokud se starosta rozhodne, že krizový štáb zřídí, je vázán nařízením vlády č. 462/2000 Sb., dle něhož jsou jeho členy členové bezpečnostní rady a členové stálé pracovní skupiny krizového štábu. Následek za nedodržení tohoto nařízení však není zřejmý, neboť není nikterak upraven. Krizový štáb by měl být starostou svoláván nejen operativně za účelem řešení aktuálních otázek týkajících se nezbytného omezení základních práv a svobod, ale také v případech, kdy je vyhlášen krizový stav, ať už pro celé území státu, pro území kraje, či jen obce, pokud je vyhlášen stav nebezpečí pro území kraje nebo obce, dále pokud má být krizový štáb použit ke koordinaci záchranných a likvidačních prací a také v souvislosti s prováděním cvičení. Starosta je dále podle krizového zákona zodpovědný

⁴⁵ **Doc., JUDr. Pavel Mates, CSc. 2009.** Orgány obce v krizovém řízení. *Právní rozhledy*. 2009, vydání 17/2009 s. 615.

za plnění úkolů, které zajišťuje obecní úřad. Mezi takové úkoly patří např. zajištění veřejného pořádku, provádění záchranných a likvidačních prací ve spolupráci s integrovaným záchranným systémem, poskytování podkladů a informací potřebných k vypracování havarijního plánu hasičskému sboru a shromažďování údajů o totožnosti a počtu osob, které během trvání krizového stavu změnily pobyt a nachází se na správním území obce. K zajištění plnění povinností plynoucích pro starostu z krizového zákona, slouží oprávnění hejtmána příslušného kraje, kterého je daná obec součástí, převést výkon pravomocí určených starostovi na jím jmenovaného zmocněnce.

3.5.2.4. Projednávání přestupků

Jelikož starosta stojí v čele obecního úřadu, spadá do jeho pravomocí i projednávání přestupků, které byly spáchány v jeho územním obvodu. Podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, totiž projednává přestupky obecní úřad, zvláštní orgán, tedy přestupková komise, či jiný správní orgán.

3.5.2.5. Ochrana životního prostředí

Starosta také v rámci svého působení v jednotlivých orgánech obce plní určitou úlohu v oblasti životního prostředí. Tyto úkoly pak vyplývají především ze zákonů: č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech apod., kdy předmětem úpravy je např. povolení kácení dřevin, vyhlášení smogové situace, sestavení povodňového plánu, či kontrola podnikajících osob v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem.

3.5.2.6. Matriční úřad a evidence obyvatel

V souvislosti se svým postavením v obecním úřadě odpovídá starosta i za jeho úkoly spojené s výkonem matričního úřadu obce a s evidencí obyvatel. Starosta pak prostřednictvím zaměstnance obecního úřadu zajišťuje vedení matričních knih (tedy o narození, úmrtí, o manželství či registrovaném partnerství a sbírku listin sloužících

jako podklad pro matriční zápis) podle zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů, a odpovídá za zpracování údajů v informačním systému obyvatel, jejich poskytování oprávněným osobám, za informování ministerstva o změnách názvu obce, či další úkony spojené s údaji týkajícími se pobytu osob v obci podle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů.

3.5.2.7. Významné příležitosti

Dalším oprávněním starosty je podle § 108 odst. 1, zákona o obcích, využívání závěsného odznaku při významných příležitostech a občanských obřadech (těmi bývají nejčastěji svatby či vítání občánků). Závěsný odznak však mohou využívat i jiné osoby orgánů obce a nejedná se tedy o výhradní právo starosty.

3.5.2.8. Zřizování zvláštních orgánů obce

V případech stanovených zvláštními zákony starosta obce zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce a jmenuje a odvolává jejich členy. Příkladem takového zvláštního orgánu je komise pro projednávání přestupků či povodňová komise, která je jako fakultativní orgán zřizována radou obce, obligatorně je pak zřizována starostou obce v obcích s rozšířenou působností. Starosta obce může také pro správní obvod obecního úřadu obce s rozšířenou působností, se souhlasem obcí v jejím správním obvodu, zřídit jako zvláštní orgán obce Radu pro udržitelný rozvoj území, jehož se pak stává také předsedou.⁴⁶

3.5.2.9. Odměňování starosty

Jedním z práv starosty je také právo na měsíční odměnu za výkon jeho funkce. Jelikož zákon o obcích neobsahuje speciální úpravu pro odměňování starosty, je třeba se

⁴⁶ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 245

řídít úpravou obsahující odměňování členů zastupitelstva obce. Tato finanční odměna je dle § 71, zákona o obcích, vyplácena z rozpočtových prostředků obce a rozumí se jí peněžité plnění poskytována za výkon funkce. Na rozdíl od členů zastupitelstva nedochází u odměňování starosty k takovým rozdílům v případech, kdy je pro výkon své funkce uvolněn, či uvolněn není a funkci starosty vykonává souběžně se svým zaměstnáním. Pouze v případě, kdy tedy starosta k výkonu své funkce uvolněn není, je její maximální výše uvedena v prováděcím předpisu. Odměnou za výkon funkce se pak podle § 71 odst. 3 rozumí měsíční odměna, která nahrazuje příjem ze zaměstnání a odměna při skončení funkčního období.

Podle § 73 odst. 1 je měsíční odměna peněžité plnění poskytované měsíčně podle druhu vykonávané funkce, závislé na velikost obce podle počtu jejích obyvatel a současně stanovené dle podmínek uvedených v prováděcím předpisu. Tímto předpisem je pak nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev. Odměna je pak starostovi poskytována ode dne, kdy byl zvolen do funkce. Za situace, kdy byl starosta před svým zvolením uvolněným členem zastupitelstva a došlo by tak k souběhu výkonu těchto dvou funkcí, platí podle § 77 odst. 3 písm. a), že mu náleží měsíční odměna pouze jedna a to podle funkce, za kterou se poskytuje odměna vyšší, zde tedy za funkci starosty.

Druhou část odměňování podle zákona o obcích tvoří tzv. odměna při skončení funkčního období. Ta náleží uvolněným členům zastupitelstva a dále i neuvolněnému členu zastupitelstva, pokud vykonává, resp. vykonával, funkci starosty (tady je třeba poznamenat, že § 75 jde nad rámec dikce § 71 odst. 3, který počítá s odměnou při skončení funkčního období jen u tzv. uvolněných členů zastupitelstva).⁴⁷ Kromě stanovení podmínek, za jakých starostovi vznikne nárok na tuto odměnu (tedy mimo jiné i to, že mu v době skončení funkčního období přísluší odměna a není proti němu například vedeno trestní řízení pro úmyslný trestný čin spáchaní v průběhu funkčního období, za které by následně byl pravomocně odsouzen) obsahuje § 75 i výši této odměny. Ta je vyčíslena násobkem měsíční odměny a počtu celých ukončených po sobě jdoucích let výkonu funkce, s tím, že roky se nepočítají dle let kalendářních, ale od data nástupu do funkce. Dále tento paragraf upravuje i situaci, kdy starostovi

⁴⁷ Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha : Wolters, s. 159

zanikne mandát před dnem konání voleb do zastupitelstva, v takovém případě je mu vyplácena měsíční odměna ještě po dobu 3 měsíců po dni rozhodném pro skončení výkonu funkce, či situaci, kdy dosavadní starosta nebo místo starosta vykonává pravomoci starosty do doby, než je zvolen starosta nový. Pro tento případ je pak zákonem stanoveno, že dosavadní starosta dostává odměnu v dosavadní výši, která mu příslušela při skončení funkčního období zastupitelstva.

3.6. Starosta statutárního města

Současné obecní zřízení obsahuje mimo jiné i zvláštní úpravu pro speciální druh měst, a to pro města statutární. Pro statutární města jsou stanoveny některé odchylky od obecné úpravy obcí. Rozdíly po právní stránce jsou jednak formálního charakteru a především se týkají označení orgánů (např. městský úřad – magistrát, starosta – primátor), jednak se týkají vymezení rozsahu vykonávané státní správy: podle § 139 odst. 1 obecního zřízení vykonávají orgány statutárních měst přenesenou působnost, která jej zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.⁴⁸ Dalším rozdílem je, že zastupitelstva statutárních měst mohou rozhodnout o členění svého území na městské části či obvody. Takto rozdělené části se pak stávají organizační jednotkou města s vlastními orgány a svěřenou působností, avšak nemají právní subjektivitu. Své vnitřní a organizační poměry si pak upravuje statutární město formou obecně závazné vyhlášky zvané Statut.

Funkci starosty zde tedy vykonává primátor města, který má stejné postavení jako starosta obce a je stejně tak volen zastupitelstvem, jemuž je ze své funkce odpovědný. Ve statutárním městě aktuální právní úprava počítá s tím, že funkci místostarosty vykonává náměstek, či náměstci primátora. Dříve nebyl tento pojem zákonem upraven a městy byla používána různá označení náměstků, jednou jako místostarosta, jednou jako náměstek primátora. Současná právní úprava však spor o tento pojem vyjasnila. Současně je třeba poznamenat, že na úrovni městských obvodů

⁴⁸ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 115-6

či městských částí plnohodnotně platí obecné označení „místostarosta“.⁴⁹ Speciální právní úprava statutárních měst má tedy jisté odlišnosti od běžných měst a obcí. Ještě větší rozdíly jsou pak v postavení a organizaci Hlavního města Prahy, to upravuje zvláštní zákon o hlavním městě Praze č. 131/2000 Sb.

3.7. Starosta a střet zájmů

Starosta obce je stejně jako ostatní členové zastupitelstva obce, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, členové zastupitelstva obce, kteří před svým zvolením do funkce člena zastupitelstva obce nebyli v pracovním poměru, ale vykonávají funkci ve stejném rozsahu jako členové zastupitelstva, kteří jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, považován za veřejného funkcionáře podle § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně odst. 1 písm. n) zmíněného § 2 zákona o střetu zájmů označuje starostu obce, a také místostarostu a neuvolněné členy rady obce, za veřejné funkcionáře. Úprava týkající se neuvolněných členů obecní rady pamatuje i na obce, ve kterých se obecní rada nevolí, tzn. obce, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů. Pokud by ustanovení zmiňovalo pouze členy obecní rady, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, starosta a místostarosta v obcích, kde se obecní rada nevolí, by postavení veřejných funkcionářů neměli, na základě výslovné úpravy v zákoně ho však mají.⁵⁰ S ohledem na uvedené tedy u starosty obce nezáleží na tom, zda je pro výkon své funkce uvolněný či nikoliv.

Na starostu se vztahují jednotlivá omezení a také povinnosti vyplývající ze zákona o střetu zájmů. Např. obecný zákaz upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit, dojde-li ke střetu takových zájmů, dále zákaz po dobu 1 roku od skončení výkonu funkce stát se společníkem anebo působit v orgánech podnikající právnické osoby anebo uzavřít pracovněprávní vztah se zaměstnavatelem vykonávajícím podnikatelskou činnost,

⁴⁹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Prah, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 460

⁵⁰ Vedral, J. 2012. *Zákon o střetu zájmů. Komentář. 2. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-344-1. s. 16

pokud taková právnická osoba nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech přede dnem skončení funkce veřejného funkcionáře uzavřeli smlouvu se státem nebo územním samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní veřejnou zakázku, a pokud veřejný funkcionář nebo orgán, ve kterém veřejný funkcionář působil, o takové smlouvě rozhodoval či povinnost činit formou čestného prohlášení oznámení o osobním zájmu, o jiných vykonávaných činnostech, o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce a o příjmech, darech a dlužích.⁵¹

Problematika střetu zájmů je řešena i v zákoně o obcích, kde je upravena povinnost člena zastupitelstva, u něhož by mohlo během projednávání určité záležitosti dojít ke střetu zájmů jeho, jeho osoby blízké, či fyzické nebo právnické osoby, kterou zastupuje a zájmu, který je povinen jako veřejný funkcionář prosazovat, sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat.

3.8. Trestněprávní odpovědnost starosty

Orgány obecní samosprávy obecně jsou mnohdy přirovnávány k vrcholným orgánům státu, tedy rada obce je považována za „vládu“ a zastupitelstvo za „parlament“ obce. Je zřejmé, že tyto orgány mají spoustu rysů společných, avšak členové orgánů obecní samosprávy nejsou nadáni imunitou tak, jako členové Parlamentu České republiky.⁵² Stejně tak může být starosta v některých případech přirovnáván k prezidentovi republiky, například tím, že zastupuje obec navenek, stejně jako prezident republiky „zastupuje stát navenek“. Rozdílem však také zde zůstává starostova absence jakékoliv imunity. Starosta je tedy odpovědný i z hlediska trestního práva.

⁵¹ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 232

⁵² Kabát, Robert. 2014. *Právní prostor*. [Online] 30. 6. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/komentar-trestni-odpovednost-predstavitelu-uzemnich-samosprav> .

3.8.1. Starosta odpovědný jako úřední osoba

Starosta má i zde postavení veřejného funkcionáře, což na jednu stranu znamená to, že požívá zvýšené ochrany z titulu tohoto postavení, na druhou stranu však nese vyšší odpovědnost podle trestního zákoníku. Starosta je úřední osobou podle § 127 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku, zákona č. 40/2009, ve znění pozdějších předpisů. Jeho trestněprávní odpovědnost se pak týká dle odst. 2 uvedeného ustanovení jen trestných činů spáchaných v souvislosti s pravomocí a odpovědností úřední osoby.

Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných jsou upraveny v hlavě X. trestního zákoníku, konkrétně pak v díle 2. Trestné činy úředních osob. Mezi ty patří trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti. Starosta pak jako úřední osoba může naplnit skutkovou podstatu trestného činu podle § 329 TZ - zneužití pravomoci úřední osoby tím, že v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch vykonává svou pravomoc způsobem odporujícím zvláštnímu předpisu, svou pravomoc překročí, či nesplní povinnost vyplývající z jeho funkce. Z takové jednání může být starosta potrestán na 1 rok až 5 let. Dále toto ustanovení obsahuje kvalifikované skutkové podstaty tohoto trestného činu, za něž hrozí trestní sazba až do výše 12 let. Trestný čin podle § 330 TZ - maření úkolu úřední osoby z nedbalosti může starosta způsobit tím, že z nedbalosti zmaří nebo podstatně ztíží splnění důležitého úkolu. Pokud tento trestný čin spáchá, může být potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti. Následně pak i toto ustanovení obsahuje kvalifikované skutkové podstaty, například způsobení vážné poruchy v činnosti samosprávy, státní správy, soudu, či jiného orgánu veřejné moci nebo zajištěním značného prospěchu jinému tímto činem, za něž hrozí trest odnětí svobody až na 5 let. U tohoto trestného činu se však jedná o nedbalost, takže k naplnění skutkové podstaty není třeba úmyslného jednání. Je tedy na starostovy, aby při výkonu své funkce byl obezřetný a důsledný.

3.8.2. Další trestné činy

Starosta se dále může samozřejmě dopustit i dalších trestných činů upravených trestním zákoníkem. Spousta z nich pak ve své kvalifikované skutkové podstatě upravuje právě spáchání daného činu úřední osobou, což má za následek použití vyšší

trestní sazby. Za příklad takového činu, ke kterému může asi nejčastěji docházet, lze označit trestný čin podle § 331 TZ, přijetí úplatku. Starosta pak úplatek může přijmout jak sám, tak prostřednictvím jiného, nebo postačí, pokud si jej nechá pouze slíbit. Mezi další trestné činy, jichž se starosta může dopustit lze zařadit i trestný čin dle § 220 TZ, porušení povinnosti při správě cizího majetku, neboť při hospodaření s majetkem obce jsou představitelé pouze správci obecního majetku, nikoliv jeho vlastníky. „Povinností správce je mj. zajistit, aby byl obecní majetek využíván účelně a hospodárně, v souladu se zájmy a úkoly obce a přitom respektována povinnost pečovat o zachování a rozvoj majetku obce (srov. § 38 odst. 1 obecního zřízení). Z toho lze vyvozovat, že zákon správcům ukládá nakládat s obecním majetkem s *péčí řádného hospodáře*. Nedodržení tohoto standardu bývá zhusta základem trestní odpovědnosti za trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku.“⁵³

3.8.3. Následky odsouzení

Spáchání některého trestného činu a následné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody s sebou nese pro starostu a ostatní členy zastupitelstva i další následky. Dle § 55 odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, zaniká mandát zastupitele, tedy i starosty, který vždy musí být zároveň i členem zastupitelstva, ztrátou volitelnosti podle § 5 tohoto zákona. Jiná situace nastává však v případě, kdy by byl starosta odsouzen k jinému než nepodmíněnému trestu odnětí svobody, například tedy trestu podmíněnému, peněžitému, či jakémukoliv jinému. Pak bude záležet, zda zastupitelstvo obce starostu v jeho funkci ponechá, nebo jej odvolá.

⁵³ **Kabát, Robert. 2014.** *Právní prostor*. [Online] 30. 6. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/komentar-trestni-odpovednost-predstavitelu-uzemnich-samosprav> .

4. Místostarosta

Funkce místostarosty slouží jak k zastoupení starosty v době jeho nepřítomnosti, tak k pomoci starostovi při plnění jeho úkolů. Starosta totiž nemá zákonem stanovenou povinnost plnit všechny své úkoly osobně, a proto může některé z nich přenést právě na místostarostu či místostarosty, pokud jich zastupitelstvo zvolí více. Případy, kdy místostarosta zastupuje starostu, se pak rozumí podle § 104, obecního zřízení, doba jeho nepřítomnosti nebo doba jeho dovolené, pracovní neschopnosti, karantény či péče o dítě do 3 let věku. Dle Nálezu Ústavního soudu ze dne 3. prosince 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, je pak za dobu nepřítomnosti starosty považována i situace, kdy starosta odmítne své úkoly plnit.

Místostarosta je tedy stejně jako starosta občanem ČR a je volen zastupitelstvem z řad jeho členů s tím, že místostarostů může být v obci zvoleno více. Toto záleží jen na zastupitelstvu, kolik místostarostů se rozhodne zvolit. V případě, že je však zvoleno místostarostů více, je žádoucí, aby bylo určeno jejich pořadí zastupování. Zpravidla pak tedy místostarosta označený za tzv. prvního místostarostu jedná a rozhoduje v době nepřítomnosti starosty místo starosty a dalším místostarostům jsou rozděleny konkrétní úkoly v samostatné působnosti na rezortním principu.

Místostarosta také může plnit úkoly starosty, které odmítne učinit starosta. Podepisuje pak tedy namísto starosty společně s ověřovateli zápisy a usnesení z jednání zastupitelstva a dále spolu se starostou zápisy a usnesení ze schůzí rady (tyto dokumenty však může namísto místostarosty podepsat i jiný pověřený člen rady). Pokud jde však o právní předpisy obce, jimiž jsou jednak obecně závazné vyhlášky, jako právní předpisy obce vydávané v její samostatné působnosti a schvalované zastupitelstvem obce, a jednak nařízení obce, jako právní předpisy obce vydávané v její přenesené působnosti a schvalované radou obce, ty musí starosta podepisovat vždy jen společně s místostarostou obce.⁵⁴ V této souvislosti dochází k problémům v malých obcích, kdy právní předpis podepíše jen starosta či jen místostarosta, protože druhý je neschopen výkonu funkce, či po ztrátě mandátu ještě nebyl zvolen nástupce.

⁵⁴ Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha : Wolters, s. 223-4

Zde se však aplikuje předpoklad správnosti a právní předpis je považován za platný až do okamžiku jeho zrušení.⁵⁵

Problematická může být situace, kdy je vztah starosty a místostarosty vyostřený. K takovým případům dochází především ve městech či obcích, když je rada složena koaličně. Starosta se pak snaží omezit výkon funkce místostarosty a mnohdy omezuje jeho pravomoci neoprávněně, například tím, že vydává instrukce ohledně jeho zastupování během nepřítomnosti, tedy určuje jen některé situace, kdy ho místostarosta může zastoupit. To však do kompetencí starosty nespadá a místostarosta by se měl řídit zákonem o obcích a nenechat si své právo omezit. Zároveň to však neznamená, že každá, třeba jen několikahodinová, nepřítomnost starosty, zakládá místostarostovi oprávnění za starostu jednat. Nastává také problém s tím, zda je starostovi místostarosta podřízen. Oba tyto představitelé obce jsou členy zastupitelstva i rady, oba byli do svých funkcí zvoleni právně nezávisle na sobě zastupitelstvem. Zastupitelstvu jsou též individuálně i kolektivně v rámci rady odpovědni a jím případně odvolatelní.⁵⁶ V samostatné působnosti tedy místostarosta starostovi podřízen není, má však slabší postavení a starosta má přednost v rámci formálních záležitostí při slavnostních příležitostech. V rámci přenesené působnosti je pak starosta v nadřazeném postavení vůči všem orgánům a osobám vykonávajícím přenesenou působnost obce, tedy včetně místostarosty.

Místostarosta také vykonává úkoly starosty, pokud zastupitelstvo starostu odvolá nebo se sám starosta své funkce vzdá, do doby než je zvolen starosta nový. Funkce místostarosty však není obligatorní a záleží na vůli zastupitelstva, jestli jej zvolí, zpravidla k tomu nedochází v malých obcích. Ve statutárních městech se pak terminologie v této oblasti liší a místo starosty je volen primátor, jehož zastupují jeho náměstci (namísto místostarostů).

⁵⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 365

⁵⁶ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 364

5. Mandát starosty, jeho vznik a zánik

Jelikož zákon o obcích, ani žádný jiný právní předpis, neupravuje mandát starosty, je třeba použít analogicky úpravu vztahující se k mandátu člena zastupitelstva podle zákona o obcích, jímž je starosta také. Je však nutné přihlídnout ke skutečnosti, že starosta má oproti řadovým členům zastupitelstva zvláštní postavení, a proto je i se vznikem a zánikem jeho mandátu spojena spousta specifik.

5.1. Vznik mandátu starosty

Kromě § 103 odst. 2, zákona o obcích, ve kterém zákon stanoví, že starostu a místostarostu volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů, neobsahuje česká právní úprava žádná další ustanovení týkající se volby starosty. Forma volby tedy záleží na rozhodnutí zastupitelstva, přičemž se může jednat o volbu jak veřejnou, tak tajnou. Ke zvolení starosty pak dochází na ustavující schůzi zastupitelstva (to svolává dosavadní starosta po uplynutí lhůty pro podání návrhu soudu na neplatnost voleb nebo neplatnost hlasování tak, aby se konalo do 15 dnů ode dne uplynutí této lhůty, nebo do 15 dnů ode dne právní moci rozhodnutí soudu, pokud byl takový návrh podán), a to nadpoloviční většinou hlasů všech členů zastupitelstva. To vyplývá z obecné úpravy pro hlasování zastupitelstva, tedy z § 87, obecního zřízení, který stanovuje kvórum k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí, nebo volbě právě na nadpoloviční většinu všech členů zastupitelstva, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Samo obecní zřízení tedy nepožaduje pro žádný případ rozhodování tzv. kvalifikovanou většinu (např. dvoutřetinovou či třípětinovou) a stejně tak nepočítá s tím, že by pro platnost nějakého usnesení či platnost rozhodnutí o nějaké volbě stačila nadpoloviční většina přítomných členů zastupitelstva. Tyto odlišnosti či výjimky by však mohl stanovit zvláštní zákon.⁵⁷ Jelikož však žádný takový zákon, upravující volbu starosty, není, je třeba se řídit úpravou obecnou. (Blíže k volbě starosty v kapitole č. 7)

Mandát starostovi tedy vzniká jeho zvolením zastupitelstvem, jemuž je ze své funkce odpovědný. Vzhledem k tomu, že je starosta zároveň i zastupitelem obce, skládá hned na začátku prvního zasedání zastupitelstva obce, jehož se po svém zvolení

⁵⁷ Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha : Wolters, s. 183

zúčastní, slib věrnosti České republice a čestnosti a svědomitosti výkonu jeho funkce v souladu se zákony České republiky (tento slib je podmínkou pro potvrzení vzniku mandátu a jeho nesložení, či složení s výhradou, způsobuje zánik mandátu zastupitele). Po zvolení starostou už pak tedy žádný slib neskládá, neboť je tento považován za dostatečný. Funkční období zastupitele obce trvá dle zákona č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí, ve zn. pozd. př., 4 roky, a tak tedy i zvolený starosta, pokud nenastanou žádné problémy, kvůli kterým by došlo k zániku jeho mandátu, setrvá ve své funkci 4 roky.

5.2. Zánik mandátu starosty

5.2.1. Uplynutí funkčního období zastupitelstva

K zániku mandátu starosty pak může dojít různými způsoby. Prvním z nich je zánik mandátu zvolením starosty nového, který souvisí s volbami do zastupitelstva obce, konanými jednou za 4 roky. Dnem voleb nového zastupitelstva zaniká mandát všem členům zastupitelstva, pro starostu však nastává situace, kdy až do zvolení nového starosty setrvává ve funkci a vykonává pravomoci mu svěřené dle § 107, obecního zřízení. Jeho mandát tedy nezaniká dnem voleb nového zastupitelstva, nýbrž až zvolením nového starosty, které se koná většinou již na ustavující schůzi zastupitelstva.

5.2.2. Rezignace starosty

Druhým způsobem, kdy starostovi jeho mandát zaniká, je rezignace. Jelikož starosta svou funkci vykonává dobrovolně, může se ji také kdykoliv vzdát, a to i bez jakéhokoliv důvodu. Zákon neukládá žádné podmínky pro vzdání se funkce starosty, a tak starosta může rezignovat buď ústně na zasedání zastupitelstva, nebo pokud se z nějakého důvodu zasedání zúčastnit nemůže (či nechce) může se vzdát funkce starosty i písemně. Tento akt pak již nelze odvolat a starostovi zaniká jeho funkce tedy buď oznámením zastupitelstvu na jeho zasedání, či doručením jeho písemné rezignace. S tím souvisí i situace, že se starosta může vzdát buď jen své funkce a zůstat i nadále zastupitelem (příčemž mu tedy se zánikem funkce starosty zanikne i členství v radě obce), nebo se může vzdát nejprve funkce starosty a následně i mandátu

zastupitele. Od své rezignace pak může stávající starosta ještě vykonávat pravomoci starosty do doby, než bude zvolen jeho nástupce, nebo pokud chce ve funkci skončit ihned a dále již v úřadu nepůsobil, může jeho pravomoci vykonávat místostarosta, nebo pokud funkce místostarosty není zřízena, člen zastupitelstva, jehož k zastupování zastupitelstvo obce pověřilo.

5.2.3. Odvolání starosty

Stejně jako starosta může na svou funkci rezignovat, může z ní být také odvolán. Starosta je volen zastupitelstvem obce, jemuž je ze své funkce odpovědný, a proto také právě zastupitelstvo má pravomoc starostu odvolat. Odvolání starosty není zákonem upraveno a lze tedy dovodit, že bude možné za stejných podmínek jako volba starosty, tedy během zasedání zastupitelstva a se souhlasem nadpoloviční většiny všech jeho členů. S ohledem na to, že zákon otázku odvolání starosty neupravuje, nejsou ani stanoveny důvody pro odvolání a bude pak záležet na vůli zastupitelstva, což však může být ve prospěch i neprospěch starosty. Starosta může být odvolán bez uvedení důvodu. Je však spíše standardní, že důvod uveden je. Obecně jím bývá nespokojenost zastupitelstva se starostovou prací nebo s konkrétní akcí, úkonem apod.⁵⁸ Návrh na odvolání starosty pak může podat prakticky kdokoliv, kdo je oprávněn navrhopvat zastupitelstvu jednotlivé body, které mají být zařazeny na program jednání, tedy členové zastupitelstva, rady či jednotlivé výbory obce. Zastupitelstvo pak samo rozhodne o zařazení projednání odvolání starosty na program jednání. Mělo by však být již před jednáním zastupitelstva zřejmé, že se bude o odvolání jednat, aby nedocházelo k situacím, kdy je program jednání zastupitelstva doplněn až v průběhu jednání a starosta je odvolán náhle, přičemž veřejnost o této skutečnosti předem nedostala žádnou informaci. Změna programu při jednání zastupitelstva sice není v rozporu se zákonem o obcích, ale takové jednání se může zdát jako účelové.

Pokud je tedy starosta ze své funkce odvolán, nevztahuje se na něj § 107, obecního zřízení, a pravomoci starosty nadále už nevykonává, ani jako dosavadní

⁵⁸ **Hamplová, Jana. 2001.** *moderní obec*. [Online] 15. 8. 2001. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>

starosta (tyto pravomoci vykonává místostarosta či pověřený člen zastupitelstva). S odvoláním z funkce starosty pak zároveň zaniká i mandát člena zastupitelstva a odvolaný starosta tak nadále může zůstat zastupitelem obce. Starosta také může své funkce pozbýt v souvislosti s odvoláním rady obce, v jejímž je čele. Pokud je odvolána rada jako celek, zůstávají starosta a místostarostové ve funkci do zvolení nového starosty či místostarosty.⁵⁹ To je pak rozdílem oproti situaci, kdy je starosta či místostarosta odvolán výslovně.

Jako každého člena zastupitelstva i starosty se týká poměrně přísné ustanovení o odsouzení za úmyslný trestný čin, tj. že ztrácí mandát. Neodvolá-li ho zastupitelstvo, zasáhne okresní úřad.⁶⁰ Pravomocným odsouzením za trestný čin pak tedy starostovi zaniká jak mandát starosty, tak zastupitele.

V případě, že je starosta odvolán nebo odstoupí, přestane být automaticky členem rady obce, je-li v obci zřízena. To však neznamená, že pokud je do funkce starosty zvolen některý radní, nemůže bývalý starosta být nominován, event. zvolen jako každý do rady obce.⁶¹

5.2.4. Neslučitelnost funkcí

Stejně jako mandát zastupitele zaniká i mandát starosty z důvodu neslučitelnosti funkcí. Neslučitelnost funkcí člena zastupitelstva obce upravuje ustanovení § 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení § 5 odst. 2 tohoto zákona je funkce člena zastupitelstva obce neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu této obce nebo s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu, krajského nebo finančního úřadu za podmínky stanovené odst. 3, a to,

⁵⁹ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Prah, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.s. 340

⁶⁰ Hamplová, Jana. 2001. *moderní obec*. [Online] 15. 8. 2001. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>.

⁶¹ Hamplová, Jana. 2001. *moderní obec*. [Online] 15. 8. 2001. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>.

že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, primátorem, hejtmánem nebo radou kraje nebo obce.⁶² Funkce starosty obce je pak s uvedenými funkcemi taktéž neslučitelná, neboť starosta je zároveň i zastupitelem obce. K zániku funkce z důvodu neslučitelnosti funkcí pak nedochází automaticky ze zákona, ale až po vyslovení zastupitelstva obce o této neslučitelnosti, příp. ředitele krajského úřadu za určitých podmínek, nedojde-li k zániku mandátu jiným způsobem (např. rezignací starosty).

5.2.5. Ztráta volitelnosti

Dalším způsobem zániku mandátu starosty obce je ztráta jeho volitelnosti, tedy důvody, pro které by měl zánik mandátu vyslovit příslušný orgán (zastupitelstvo). Ke ztrátě volitelnosti může dojít buď pozbytím státního občanství České republiky, změnou trvalého pobytu mimo danou obec, či omezením svéprávnosti. Těmito událostmi dochází ke ztrátě jeho volitelnosti, neboť starostou může být pouze svéprávný občan České republiky s trvalým pobytem v dané obci a starší 18 let. K situacím, kdy starostovi zanikne české občanství, či je omezen na své svéprávnosti, však téměř nedochází. V České republice je ústavně zaručeno, že nikdo nemůže být zbaven občanství proti své vůli. Starosta by tedy musel mít občanství dvojí a českého se dobrovolně vzdát. Situace, kdy by byla starostovi soudem omezena svéprávnost, také není moc pravděpodobná. Třetí situace je však nejběžnější, tedy ztráta trvalého pobytu na území obce. I když zaniká mandát až vyslovením příslušným orgánem, tento by měl posuzovat, zda objektivně nastaly důvody ztráty mandátu bez ohledu na stav v době rozhodování. Tedy, změní-li starosta svůj trvalý pobyt mimo území obce, měla by být vyslovena ztráta jeho mandátu, i když v době rozhodování je již opět hlášen k trvalému pobytu na území obce.⁶³

⁶² **Samková, Pavla. 2012.** *Moderní obec.* [Online] 3. 5. 2012. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/neslucitelnost-funkci/>.

⁶³ **Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009.** *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání.* Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 293

5.2.6. Sloučení a zánik obce

V situaci, kdy dojde ke sloučení obcí, nebo připojení k jiné obci a daná obec zanikne, zanikají i její orgány a členství v nich, včetně funkce starosty takové obce. Obec, která vznikne sloučením, nebo obec, která připojením nezaniká, je právním nástupcem obce, které při takové územní změně zanikají.⁶⁴ Na takovou obec pak z titulu právního nástupnictví přechází mj. majetek, závazky i kompetence orgánů zaniklé obce, tedy starosta takové obce se stává i starostou připojené či sloučené obce.

5.2.7. Úmrtím starosty

Mandát starosty zaniká také úmrtím, analogicky dnem moci soudního rozhodnutí o prohlášení za mrtvého.⁶⁵

⁶⁴ KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 76

⁶⁵ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 293

6. Právní úprava samosprávy na Slovensku

6.1. Územní samospráva a její orgány

Územní samosprávu Slovenské republiky tvoří obce a vyšší územní celky (neboli samosprávné kraje). Tak územní samosprávu upravuje hlava čtvrtá Ústavy Slovenské republiky, zákon č. 460/1992 Zb, ve znění pozdějších předpisů. Obec je pak dle čl. 64 Ústavy SR, stejně jako v České republice, základem územní samosprávy. Za orgány obce jsou pak výslovně v čl. 69 odst. 1 Ústavy SR uvedeny zastupitelstvo a starosta obce, přičemž starosta je představitelem a nejvyšším výkonným orgánem obce a je volen v přímých volbách občany obce. Zastupitelstvo obce je kolektivní orgán a může fakultativně zřídit radu obce a různé komise. Dalšími orgány obce, které nejsou upraveny na ústavní úrovni, jsou obecní úřad a hlavní kontrolor. Občané obcí se na správě obce podílejí tedy prostřednictvím orgánů obce, do nichž volí své zástupce nebo hlasováním v místním referendu či prostřednictvím veřejného shromáždění obyvatelů obce. Podrobnější úprava základních samosprávných celků, tedy obcí, je pak upravena v zákoně č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů.

6.1.1. Zastupitelstvo obce

Členové zastupitelstva se nazývají poslanci, jsou voleni v přímých volbách občany obce na 4 roky a jejich počet je závislý na počtu obyvatel v obci. Mezi hlavní úkoly zastupitelstva patří hospodaření s majetkem obce a státu, schvalování rozpočtu obce, územního plánu obce nebo její části, zavádění a rušení místních daní a poplatků, vyhlášení hlasování obyvatel obce, schvalování dohod o mezinárodní spolupráci, určování platu starosty, organizace obecního úřadu, udělování občanství obce, atd. Zastupitelstvo také zřizuje a zrušuje orgány potřebné pro samosprávu obce a určuje náplň jejich práce.

6.1.2. Rada obce

Rada obce je tedy fakultativně zřizovaný iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva. Je složená z poslanců zastupitelstva a zároveň je i poradním orgánem starosty.

6.1.3. Obecní úřad

Obecní úřad je orgánem obce, který zabezpečuje organizační a administrativní záležitosti zastupitelstva a starosty obce, jejichž je také výkonným orgánem. Dále vykonává písemnou agendu orgánů obce, zabezpečuje podklady a jiné písemnosti na zasedání obecního zastupitelstva, rady a komisí, vypracovává písemné vyhotovení rozhodnutí starosty a vykonává jeho nařízení, usnesení a rozhodnutí. V čele obecního úřadu stojí jeho přednosta, který za svou činnost odpovídá starostovi a spolu s ním pak podepisuje zápis ze zasedání zastupitelstva.

6.1.4. Hlavní kontrolor

Hlavní kontrolor je zaměstnancem obce a volí a odvolává jej zastupitelstvo. Vykonává kontrolu na příjmy a výdaji obce, vypracovává odborná stanoviska k návrhu rozpočtu obce a závěrečného účtu, předkládá výsledky kontroly zastupitelstvu, spolupracuje s příslušnými státními orgány ve věci kontroly hospodaření s prostředky přidělenými obci ze státního rozpočtu atd. Tato funkce je neslučitelná s funkcí poslance obecního zastupitelstva, starosty, člena orgánu právnické osoby založení obcí, či jiného zaměstnance obce.

6.1.5. Starosta

Starostovi je jeho postavení jako orgánu obce přiznáno už v čl. 69 Ústavy Slovenské republiky. Jeho postavení pak dále upravuje zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších předpisů, který ve svém § 13 uvádí, že představitelem obce a nejvyšším výkonným orgánem obce je starosta. Jelikož je tedy

starosta samostatným a nezávislým monokratickým orgánem obce, není členem v dalších orgánech obce, jak tomu je v České republice. Dokonce je jeho funkce se členstvím v zastupitelstvu obce podle § 13 odst. 3 neslučitelná (toto ustanovení uvádí i další případy inkompatibility různých funkcí s funkcí starosty, např. starosta nemůže být předsedou samosprávného kraje nebo zaměstnancem obce, či vedoucím zaměstnancem orgánu státní správy).

Starosta tedy vykonává správu obce a zastupuje ji navenek. Zákon o obecnom zriadení mu pak v § 13 odst. 4 vymezuje jeho působnost, a to tak, že starosta svolává a řídí zasedání zastupitelstva a rady, vykonává obecnou správu, zastupuje obec navenek, vydává pracovní a organizační řád obecního úřadu a rozhoduje o všech věcech, které nejsou svěřeny zastupitelstvu obce. Starosta je dále i statutárním orgánem v majetkoprávních vztazích obce a pracovněprávních vztazích zaměstnanců obce a správním orgánem v administrativních vztazích. Starosta také může podle § 13 odst. 9 ukládat pokuty právnickým nebo fyzickým osobám oprávněným podnikat v případě, že poruší nařízení, či neudržují čistotu a pořádek v obci. Zmíněný § 13 starostovi také ukládá povinnost si prohlubovat své vědomosti potřebné k výkonu funkce.

Starostu obce pak v době jeho nepřítomnosti zastupuje zástupce starosty (tedy nikoliv místostarosta jako v ČR). Zástupce starosty může být pouze poslanec a je volen zastupitelstvem na celé funkční období. Zvolen musí být do 60 dnů od složení slibu starosty. Rozsah jeho pravomocí v době zastupování mu určí starosta písemným pověřením. Zástupce starosty se pak stává členem rady, pokud je v obci zřízena. Ve městech nad 20 tisíc obyvatel pak může starosta pověřit svým zastupováním zástupce dva.

6.1.5.1. Volba starosty

Slovenská úprava volby starosty obce je oproti té české naprosto odlišná. Již v čl. 69 odst. 3 Ústavy SR je stanoveno, že starostu obce volí obyvatelé obce, kteří mají na jejím území trvalý pobyt na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Tím, že je tedy starosta volen přímo občany, je jeho mandát o mnoho silnější. Starosta má širší působnost a pravomoci, ale i s tím související odpovědnost. Základ pro způsob volby starosty je tedy uveden v Ústavě SR.

Podrobnější úpravu pak obsahuje speciální zákon, tedy zákon č. 346/1990 Sb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, ve znění pozdějších předpisů. Určité podmínky pro volbu starosty jsou uvedeny i ve slovenském zákoně o obcích.

Volitelnost

§ 13 odst. 1 zákona o obcích SR uvádí, že předpokladem pro výkon funkce starosty je dosažení alespoň středního vzdělání. Další podmínky volitelnosti stanoví ustanovení § 4 zákona o volbách do orgánů obcí SR, který uvádí, že za starostu může být zvolen volič, u kterého nenastaly překážky ve výkonu volebního práva a který nejpozději v den voleb dovršil 25 let a splňuje předpoklad výkonu funkce podle zvláštního předpisu (zákona o obcích SR). Starostou se tedy může stát občan obce s trvalým pobytem v dané obci, který nejpozději v den voleb dovršil 25 let a nebyl omezen na svobodě z důvodů ochrany lidu, nevykonává trest nepodmíněného odnětí svobody (ani základní vojenskou službu) a který nebyl zbaven nebo omezen na svéprávnosti.

Volby

Kandidáti na funkci starosty mohou kandidovat buď prostřednictvím kandidátní listiny politické strany, nebo i samostatně. V případě kandidátní listiny podávané politickou stranou, může každá strana uvést pouze jednoho kandidáta. Pokud se jedná o nezávislého kandidáta, který podává kandidátní listinu samostatně, musí spolu s ní doložit petici podepsanou podpisy voličů, kteří jeho kandidaturu podporují (počet těchto podpisů je pak závislý na velikosti obce). Po kontrole kandidátních listin místní volební komisí, jsou kandidáti zaregistrováni a následně v abecedním seznamu uvedeni na hlasovací lístky.

Volbu starosty vyhláší předseda Národní rady Slovenské republiky a může se konat v jednom či dvou určených dnech. Volba probíhá na základě většinového systému a je zvolen ten kandidát, který získá nejvyšší počet platných hlasů. V případě, kdy by došlo k situaci, že by se hlasy několika kandidátů rovnaly a nebylo by tedy možné určit, kdo získal nejvyšší počet hlasů, se konají nové volby.

Zvolený kandidát na starostu pak od volební komise obdrží osvědčení o zvolení starostou.

Mandát

Starostovi mandát vzniká stejně jako v ČR zvolením. Po zvolení do funkce pak starosta ještě skládá slib, jehož složením zaniká funkční období starosty předchozího. Pokud starosta tento slib složit odmítne, či jej složí s výhradou, jeho mandát zaniká. Mandát starosty zaniká také, pokud je starosta pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin, je zbaven či omezen na svéprávnosti, změnou trvalého pobytu mimo území obce, v níž vykonává funkci starosty, zrušením obce, neodstraněním neslučitelnosti funkcí do 30 dnů ode dne jejího vzniku, písemným vzdáním se funkce doručeným obecnímu úřadu, smrtí či dalším (od české úpravy odlišným) způsobem. Tím je vyhlášení výsledku hlasování obyvatel obce o odvolání starosty, kterým se rozhodlo o jeho odvolání. Takové hlasování vyhlásí obecní zastupitelstvo, pokud starosta hrubě anebo opakovaně zanedbává povinnosti starosty, porušuje ústavu či jiné zákony, na základě petice alespoň 30 % oprávněných voličů, a nebo pokud nepřítomnost či nezpůsobilost starosty k výkonu funkce trvá déle než 6 měsíců.

7. Způsob volby starosty obce

7.1. Současná úprava – nepřímá volba

Starosta obce je dle současné úpravy volen zastupitelstvem z řad jeho členů. (Jak je již zmíněno v kapitole 5.) Jedná se tedy o volbu nepřímou uskutečňovanou zpravidla na ustavující schůzi zastupitelstva po skončených volbách. Starosta je zvolen z nominovaných kandidátů prostou většinou hlasů zastupitelů ať už v tajném, či veřejném hlasování. Kandidaturu na post starosty může vznést kterýkoliv zastupitel či skupina zastupitelů (typicky pak politická strana). Volba starosty (a místostarosty) patří mezi nejdůležitější otázky rozhodování zastupitelstva obce, a proto by měli být i občané obce o této skutečnosti informováni. Mělo by se tak činit prostřednictvím zveřejnění návrhu programu zasedání zastupitelstva. Tato otázka vyvolává často diskuze. Souvisí s tím také rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, který odmítl možnost zařadit volby orgánů obce jako změny návrhu programu z řad členů zastupitelstva až na zasedání zastupitelstva pod sankcí zrušení odvolání a volby na základě žaloby orgánu dozoru. Takový přísný výklad významně zasahuje do samosprávy obce a práv zastupitelstva, proto byl odmítnut Ústavním soudem.⁶⁶ Od této situace je pak třeba odlišit situaci jinou, a to tu, kdy dojde během zasedání zastupitelstva ke zjištění vážných skutečností (například zneužití majetku obce), které způsobí nedůvěru ve zvolené funkcionáře a nutnost jejich odvolání. Takové jednání a změna programu je tedy přípustná. Volba starosty, či jeho odvolání, by však měla být vždy předem zveřejněna na programu zasedání zastupitelstva.

⁶⁶ Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání*. Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7. s. 360

7.2. Přímá volba

7.2.1. Vývoj názorů a pokusy o zavedení přímé volby v ČR

Druhou možností volby starosty je volba přímá. Takto jsou voleni starostové například na Slovensku či v Polsku. U nás v České republice se debata o změně volebního systému vede již mnoho let. Po roce 1990 došlo k obnovení funkce starosty a tím bylo navázáno na historickou úpravu obecního zřízení již z roku 1864. Stávající model uspořádání vztahů mezi orgány obce, tedy mezi zastupitelstvem, radou a starostou (v samostatné působnosti) dostal opět původní podobu, včetně způsobu volby starosty. Oproti tomu na Slovensku již toho samého roku byla zavedena volba přímá.

V České republice se debaty o zavedení přímé volby začaly vést v souvislosti s přijetím nového obecního zřízení a nového zákona o volbách do zastupitelstev obcí v roce 2000. V samotných návrzích zákonů se počítalo s volbou nepřímou, avšak pozměňovací návrhy obsahovaly právě přímou volbu, ty však schváleny nebyly a v zákonech zůstala tedy volba nepřímá. Obnovení diskuzí týkajících se této problematiky nastalo v roce 2007, kdy tehdejší vláda jako jeden ze svých cílů do roku 2010 stanovila právě znovuotevření diskuze o přímé volbě starostů a reformě samosprávy. Zásahu na tomto příslibu měla především Strana zelených, která usilovala o posílení prvků přímé demokracie. Následně tedy Ministerstvo vnitra zpracovalo Analýzu zavedení přímé volby starostů, ze které vyšlo najevo, že mnoho starostů nemělo dostatečné informace o postavení a kompetencích přímo volených starostů, a proto se k zavedení přímé volby příliš neklonilo, stejné stanovisko zastával i Svaz měst a obcí. Po sněmovních volbách v roce 2010 zůstal záměr zavedení přímé volby starostů na programu politických cílů nové koalice a vláda zadala Ministerstvu vnitra úkol na zpracování nové, podrobnější analýzy. Tuto analýzu následně Ministerstvo vnitra zpracovalo (vycházelo přitom i z analýzy předchozí) a předložilo vládě, která mu uložila zpracovat a do 31. prosince 2011 předložit návrh legislativních změn nezbytných pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách 2014.⁶⁷ S přijetím změny volby starosty souviselo mnoho diskuzí, z nichž plynuly protichůdné závěry.

⁶⁷ **Stanovisko SMO. 2011.** *Svaz měst a obcí České republiky*. [Online] 20. 4. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>.

Zatímco Svaz měst a obcí České republiky považoval stávající systém za vyhovující, Sdružení místních samospráv České republiky se změnou systému v přímou volbu souhlasilo. Následný vývoj politické situace a změny v koalici způsobily na začátku roku 2013 úplné upuštění od této problematiky. S novým návrhem přímé volby starosty však v květnu téhož roku přišli Starostové a nezávislí.⁶⁸ Tento poslanecký návrh byl v září roku 2014 projednán a kabinetem současné vlády odmítnut pro nepropracovanost jednotlivých situací.⁶⁹

Dnes už je tedy zřejmé, že se postupně přibližuje doba, kdy se k přímé volbě starostů přistoupí, neboť neustálé snahy o její zavedení jsou čím dál tím častější. Posledním zamítnutým návrhem byl poslanecký návrh hnutí Úsvit, který byl jak vládnoucí koalici, tak opozicí označen za nedomyšlený a populisticky motivovaný. Jedním z aktérů, kteří přímou volbu dlouhodobě podporují, je také současný prezident republiky Miloš Zeman. Ten se na toto téma kromě známých podporovatelů přímé volby (v čele se kontroverzním senátorem a předsedou hnutí Svoboda a přímá demokracie) dokonce shodl i se současným vicepremiérem Andrejem Babišem, který na základě veřejného mínění uvažuje o zařazení tohoto bodu na politický program svého hnutí ANO.⁷⁰ Nastává zde tedy také otázka, do jaké míry je změna způsobu volby starosty tématem politickým, a do jaké míry je to otázkou odbornou, neboli právní.

⁶⁸ **Zpráva, Novinky.cz. 2013.** *Novinky.cz.* [Online] 22. 5. 2013. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/302593-prima-volba-starostu-je-zase-ve-hre.html>.

⁶⁹ **Zpráva, ČT. 2014.** *Česká televize.* [Online] 22. 9. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1016803-prima-volba-starostu-na-vlade-neprosla-presto-ji-dostanou-na-stul-poslanci>.

⁷⁰ **Článek, Sezemský, Jiří. 2016.** *Svobodné fórum.* [Online] 5. 4. 2016. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://svobodneforum.cz/prima-volba-starostu-a-hejtmanu-sance-pro-nove-zemany-a-babise/>.

7.2.2. Návrhy zákonné úpravy přímé volby

S ohledem na vývoj této problematiky a na předkládání různých návrhu přímé volby starostů je zřejmé, že otázkou již nezůstává to, zda přímá volba starosty bude v budoucnu přijata (neboť to je již více méně téměř jisté), nýbrž to, jakou podobu tato volba bude mít. Za hlavní pilíře této problematiky pak lze považovat následující: v jakých obcích se bude starosta volit přímo, jaké bude mít pravomoci, jakým způsobem se bude volit, a jakým způsobem se bude případně odvolávat.⁷¹

7.2.2.1. Velikost obce

Jednotlivé návrhy možné realizace přímé volby starostů obsahovaly vždy také hledisko velikosti obce. Jednou se jednalo o hranici 1500 obyvatel, do které by byla volba přímá a u větších obcí nepřímá, dále varianta, kdy by u větších obcí byla možnost volby, jaký systém se uplatní, dalším hlediskem bylo, zda v obci je zřízena rada, či zřízena není, v obcích bez rady by pak k přímé volbě docházelo. Existuje tedy mnoho variant návrhů, jakých obcí by se přímá volba týkala. Dle názorů mnohých odborníků by však systém měl zůstat jednotný a přímá volba by tedy měla probíhat ve všech městech a obcích, bez ohledu na jejich velikost.

7.2.2.2. Pravomoci

V případě problematiky pravomocí starosty existují zásadně tři možnosti – zanechat status quo, omezit současné pravomoci starosty, nebo je naopak rozšířit.⁷² Přímá volba starosty znamená posílení jeho pozice a důvěry občanů, měla by s sebou tedy nést i posílení jeho pravomocí. To by přímo zvolenému starostovi umožnilo realizaci jeho programu bez větší závislosti na zastupitelstvu. Jak plyne z jednotlivých

⁷¹ Článek, Kříž, Petr. 2015. *Ústav práva a právní vědy*. [Online] 23. 4. 2015. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>.

⁷² Článek, Kříž, Petr. 2015. *Ústav práva a právní vědy*. [Online] 23. 4. 2015. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>.

návrhů, rozšíření pravomocí starosty by se mohlo týkat jak možnosti volit členy rady obce, a vytvořit z ní jakýsi poradní orgán starosty (obdobně jako na Slovensku), s tím, že ve hře je i možnost schvalování starostou zvolených radních zastupitelstvem, tak vztahu starosty a zastupitelstva, kdy by starosta nebyl zastupitelstvu odpovědný a měl by vyhraněné pravomoci, které by nebylo možné mu zastupitelstvem odebrat. Svou působnost by mohl vykonávat dle vlastní vůle a tu také tvořit. Předmětem diskuzí je pak také často otázka možnosti interpelace starosty ze strany zastupitelstva, aby nedošlo k jeho případné svévoli.

7.2.2.3. Způsob volby

Návrhů způsobů, jakými by starosta mohl být volen, také bylo vzneseno více. Od volby poměrné, přes jednokolovou většinovou, až po dvoukolovou většinovou, tedy totožnou jako u volby senátorů či prezidenta. Je otázkou, jaká volba je nejvhodnější. V této oblasti je pak důležitá i velikost obce, kdy v malých obcích jsou dvě kola volby u absolutně většinového systému nadbytečná, avšak ve velkých městech jsou ideálním řešením. Další otázka nastává u délky trvání mandátu a doby konání voleb, zda současně s volbami do zastupitelstva, či mandát starostovi prodloužit a volby konat v intervalech jiných. Také podmínky volitelnosti starosty a podmínky navrhování jednotlivých kandidátů musí být upraveny. Není tedy jednoduché všechny tyto faktory vyhodnotit a vytvořit konstruktivní a funkční návrh.

7.2.2.4. Způsob odvolání

Jelikož by starosta nebyl volen zastupitelstvem jako nyní, nýbrž občany, měli by také občané mít možnost starostu odvolat, pokud by neplnil funkce dle jejich představ. I tato otázka byla již probírána a bylo navrženo řešení, kdy by k takovému hlasování o odvolání starosty musela předcházet petice určitého počtu oprávněných voličů. Dalším způsobem by byla možnost zastupitelstva vyvolat takovéto hlasování o odvolání zastupitelstva v referendu a to na základě svého usnesení. To by mohlo mít podmínku kvalifikované většiny hlasů zastupitelů, aby se předešlo snahám o odstranění stávajícího starosty z politických důvodů, a aby nebylo toto hlasování možno vyvolat tak snadno.

Další možností, jak odvolat starostu by samozřejmě mělo být jeho odvolání v případě porušení zákona, k tomu by pak byla oprávněna osoba jako např. ředitel krajského úřadu, či hejtman kraje, do jehož správního území starosta obce spadá.

7.2.2.5. Dílčí shrnutí

Výše zmíněné problémy jsou jen dílčími částmi obsáhlého tématu přímé volby starosty. Další otázky se pak týkají postavení starosty v orgánech obce, neslučitelnost jeho funkce s dalšími funkcemi, výkon jeho funkce jako uvolněného či neuvolněného starosty, způsob volby místostarosty a mnohé další. Návrhy přímé volby bývají většinou uspěchané se snahou stihnout schválit přímou volbu už do nastávajících voleb, avšak tato snaha je spíše kontraproduktivní, neboť takové návrhy nejsou dostatečně propracované a domyšlené. Dochází tak vždy k jejich zamítnutí a zavedení přímé volby se stále nedaří. S přechodem ke přímé volbě bude nutná i změna Ústavy ČR, a to především v hlavě sedmé upravující územní samosprávu. Zde bude nutno uvést výslovně za orgán obce právě starostu s vlastními pravomocemi a odkaz na prováděcí předpis v otázce způsobu jeho volby. Stejně tak by bylo vhodné upravit i základní postavení starosty, jeho působnost a volbu (jak je tomu také na Slovensku).

7.3. Srovnání volby přímé a nepřímé

Zavedení přímé volby starostů v České republice je nyní, i s ohledem na výše uvedené, velice pravděpodobné, a proto toto téma bývá často tématem různých diskuzí a to nejen politických. Dochází pak ke srovnávání současné úpravy s možnou volbou přímou. Ta má, stejně jako každá problematika, své podporovatele, ale i odpůrce. Nelze tedy ani zde jednoznačně říci, zda je lepší přímá, či nepřímá volba. Záleží na mnoha faktorech a úhlech pohledu, které se u jednotlivých lidí či dalších subjektů liší.

7.3.1. Výhody přímé volby

Obecně se mezi výhody přímé volby řadí především značné posílení přímé demokracie, což je nyní tzv. celoevropským trendem. Dalším pozitivem je skutečnost, že by přímá volba mohla podnítit větší zájem občanů o záležitosti související s fungováním obce, neboť by mohly být zavedeny různé diskuze starosty či členů rady obce s občany na jednotlivá aktuální témata nebo by mohli občané starostu odvolávat (pokud by byl tedy přijat návrh zákona s touto možností).

Přímá volba by také přinesla posílení pozice starosty a možná i jeho autority. Občané by se skrze osobu starosty snáze ztotožnili s jednotlivými rozhodnutími rady či zastupitelstva obce. Vůle občanů by se u přímé volby starosty projevila nesrovnatelně zřetelněji než je tomu dnes, kdy ve velkých městech v podstatě nelze z voleb do zastupitelstva zjistit, koho občané chtějí za starostu. Starosta by se rovněž stal silnou protiváhou zastupitelstvu.⁷³ Došlo by také ke snížení politických tlaků při rozhodování o různých věcech obce, neboť starosta by byl samostatný monokratický orgán a nebyl by odpovědný zastupitelstvu, nýbrž lidu. Nebylo by tedy možné ho odvolat jen proto, že by se jeho jednání nelíbilo ostatním zastupitelům z politických důvodů. Mezi výhody přímé volby pak bezesporu lze zařadit i pravděpodobnou vyšší účast občanů při volbách také z toho důvodu, že by následný výsledek voleb odrážel názor většího počtu občanů obce.

7.3.2. Nevýhody přímé volby

Za hlavní nevýhodu přímé volby bývá často považováno riziko, že v přímých volbách dojde ke zvolení nějaké nekompetentní osoby. Jelikož je v souvislosti s návrhy na zavedení přímé volby diskutována i možnost kandidatury nezávislých kandidátů, je možné, aby na starostu s určitou podporou stanoveného počtu občanů kandidoval téměř kdokoli, kdo splní zákonem stanovené podmínky. V takovém případě pak tedy může dojít k situaci, kdy některý kandidát během své kampaně pomocí různých prostředků, ať už různými sliby, tvrzeními či pomluvami ostatních soupeřů ovlivní

⁷³ Článek, Kříž, Petr. 2015. *Ústav práva a právní vědy*. [Online] 23. 4. 2015. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>.

rozhodnutí nemalého procenta voličů, a nastane tak situace, kdy bude zvolena osoba této funkce z morálního i odborného hlediska nehodna.

Česká společnost neměla s přímo volbou jednotlivých kandidátů doposud zkušenost, tedy vyjma voleb do Senátu Parlamentu ČR či do Evropského parlamentu, kdy se volí konkrétní kandidáti, ale i ti jsou pak členy kolektivního orgánu a samostatně vlastně tzv. téměř nic nezmůžou. Jak jsme již mohli být svědky během přímé volby prezidenta, jistá část voličů se bohužel takovýmto vlivům nedokáže nebo nechce zcela ubránit. Nezáleží pak tedy ani tak na osobnosti a kvalitě kandidáta, ale na vedení jeho předvolební kampaně a jeho schopnosti působit jednotlivými prostředky na ovlivnitelné voliče. Tohoto faktoru si nešlo nevšimnout, někteří kandidáti zneužívají méně vzdělané části populace a pomocí různých populistických a často nesplnitelných slibů pak na svou stranu získají nemalý počet hlasů. Nejedná se však jen o nevzdělané občany, ovlivněn může být každý, a to i nevědomky. Této skutečnosti si po uskutečnění přímé volby prezidenta byla vědoma i tehdejší vláda a v důsledku toho odložila plánované zavedení přímé volby starostů.

Obecně tedy může být zvolena osoba, která nemá dostatečné zkušenosti, morální zásady či vzdělání. V případě volby starosty obce je pak dalším rizikem skutečnost, že lidé budou volit kandidáta, který je v obci sice známý, ale pro výkon funkce starosty a spravování obce je osobou naprostou nevhodnou a bez jakýchkoliv zkušeností z této oblasti. Typicky se jedná o různé veřejně známé osobnosti ať už z oblasti sportu, kultury či nějaké další. Zvolení nekompetentní osoby, ať už z jakéhokoliv důvodu (tedy pro nezkušenost, neobornost, snadnou ovlivnitelnost a mnohé další) může mít negativní vliv na fungování obce. S tímto problémem tedy také souvisí možný požadavek na určité vzdělání či zkušenosti kandidátů, jenž by mohl být předmětem diskuze související s tvorbou návrhu zákona (tato úprava by však byla vhodná i v případě volby nepřímé, neboť by se pak starosta, který by musel prokázat znalost svých kompetencí, mohl vyvarovat protiprávního jednání).

Dalším rizikem může být vypočítavost starosty a touha po popularitě. Pak hrozí situace, kdy se starosta bude chovat tak, aby se zalíbil občanům a případně byl znovu zvolen. Místo různých oprav či dalších nutností souvisejících s chodem obce, by pak starosta mohl podporovat spíše kulturní život v obci a naopak zanedbávat opravu

potrubí či okrajových silnic. Je tedy nutné, aby byl kladen apel nejen na oblíbenost starosty, ale i na jeho schopnosti a morální hodnoty.

Negativním článkem přímé volby by mohla být také situace, kdy starosta a zastupitelstvo budou odlišného smýšlení a názorů, nebudou si sympatičtí nebo jednoduše nebudou spolupracovat, a bude tak docházet k neustálým rozepřím a hádkám, které budou hospodaření a fungování obce ztěžovat. Tuto oblast je tedy nutné nějak chytře a důsledně vyřešit v zákoně, jinak by mohla negativně ovlivnit chod obce a způsobit někdy i úplné zablokování řešení určitého problému (k takovým situacím dochází bohužel nezdědka na sousedním Slovensku).

7.3.3. Problémy spojené s přímou volbou starostů na Slovensku

Vzhledem ke skutečnosti, že přímá volba starostů je zavedena již v našich sousedních státech, konkrétně např. na Slovensku, lze si tedy některých problémů nelze nevšimnout. Jedním velmi diskutovaným a zajímavým tématem je problém se vzdělaností některých slovenských starostů, konkrétně v romských komunitách. Na celém Slovensku tvoří Romové podle různých odhadů zhruba desetinu obyvatel. Téměř polovina z nich žije v chudých, načerno postavených osadách. Ve volbách si ze svých řad zvolili 29 starostů. Těm při práci pomáhá občanské sdružení Roma Jekhetane (*Romové společně*), které jim například poskytuje asistenty. Romští starostové totiž často nemají dokončené středoškolské vzdělání. Středoškoláci nebo vysokoškoláci z podobných obcí zpravidla odcházejí tam, kde najdou pracovní uplatnění.⁷⁴

Dochází pak k situacím, kdy starostové nejsou schopni plnit své povinnosti uložené zákonem. Problém nastal například v případě, kdy měl starosta slovenské obce Richnava přečíst svůj volební slib a nebyl toho kvůli své nízké vzdělanosti schopen. Objevují se ale i mnohem horší a závažnější případy, kdy jsou starostové romských osad nejen málo vzdělaní, ale v některých případech i negramotní. Taková situace nastala v obci Žehra, jejíž starosta byl odsouzen za nehospodárné nakládání s obecními

⁷⁴ **Zpráva, ČT. 2011.** *Česká televize*. [Online] 18. 1. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1291161-slovenske-starosti-s-romskymi-starosty>.

penězi. Jeho obhajoba však byla, v celku absurdně, založena na tom, že je negramotný, a protože neumí číst ani psát, jednalo se při nehospodárném nakládání s obecními penězi o nevědomý postup, za něj nemůže být odpovědný. Soud byl však opačného názoru a rozhodl tak, že negramotnost starostu z nezákonného postupu neomlouvá.⁷⁵ Je tedy více než jisté, že takové problémy jsou velmi vážné, neboť dochází k ohrožení občanů obce na jejich právech.

Nelze ale plošně říci, že problémoví jsou všichni romští starostové. Tato problematika má však také druhou stranu a to tu, že starostové z romských osad mají ke své komunitě nejbližší a dokážou si zjednat pořádek a autoritu, ať už jakýmkoliv prostředky (je obecně známo, že organizace společnosti v těchto komunitách je od té většinové dosti odlišná). Z tohoto hlediska je tedy přínosné, že tyto oblasti „řídí“ člověk, který dané prostředí i občany zná a bylo by obtížné dosazovat na místo starosty osobu zvenčí, nehledě na to, že by pravděpodobně ani nebyla tamními obyvateli přijata. V souvislosti s touto problematikou je tedy důležité, aby zvoleným starostům, kteří nemají dostatečné vzdělání, nemají zkušenosti s řízením obce či nemají ty takzvané správné morální návyky, pomáhali právě již zmíněná občanská sdružení či podobné spolky, neboť je to asi nejschůdnějším řešením.

Problémy tohoto typu se vzhledem k uspořádání společnosti našťastí netýkají České republiky, je to však problematika velmi zajímavá a je vidět, že mnohdy nezáleží pouze na právní regulaci, ale že může být důležitějším faktorem právě ten lidský. Je tedy důležité při zvažování zavedení přímé volby a při sestavování příslušného zákona zohlednit také tuto sféru a rozhlédnout se po okolních státech, kde je přímá volba již zavedena, jak tento systém funguje a jaké s sebou nese výhody a jaké problémy.

7.3.4. Zhodnocení srovnání přímé a nepřímé volby

Přímá volba starostů je bezpochyby téma, které je velmi aktuální a se kterým je spojena spousta otázek. Výše zmíněné výhody a nevýhody této volby ani zdaleka

⁷⁵ **Zpráva, aktuálne.sk. 2014. aktuálne.sk.** [Online] 9. 12. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] <http://aktualne.atlas.sk/negramotnost-neospravedljuje-starosta-zehry-moze-skocit-vo-vazeni/dnes/kauzy/>.

nepokrývají celou problematiku a je nutno říci, že jak odpůrci, tak příznivci přímé volby, nezastávají své stanovisko bez výjimek. Jednotlivé výhody a nevýhody jsou tedy zcela objektivní a je na každém, jak se k nim postaví. Stejně jako každá problematika, má i přímá volba svou světlou a stinnou stránku.

Zavedení přímé volby starostů lze částečně přirovnat k přímé volbě prezidenta, již jsme byli v nedávné době svědkem. I když se v souvislosti se zavedením přímé volby starostů jedná zřejmě o krok správným směrem, měli by se zákonodárci poučit a vyvarovat se chyb, které v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta nastaly. Tato problematika by měla být důsledně promyšlena a neměla by být uspěchána, jak se tomu stalo právě u již zmíněné volby prezidenta republiky, která s sebou dodnes nese spoustu nedořešených problémů.

Nový zákon by měl být řádně propracován i se všemi souvislostmi, které ke změně volby náleží. Například by tedy měla být provedena již zmíněná změna Ústavy ČR, úprava pravomocí a postavení starosty. Tím by se mělo předejít možným následným sporům ohledně postavení a pravomocí přímo voleným starostů. Tyto spory pak zbytečně společnost spíše rozdělují a vyvolávají mezi občany negativní emoce. V případě přímé volby starostů lze pak dle různých průzkumů počítat s větší volební účastí⁷⁶, a tedy i s větší legitimitou mandátu starosty. Je ale otázkou, zda se lidé nebudou rozhodovat podle již výše zmíněných planých slibů jednotlivých kandidátů se snahou se zalíbit a zda nebude pak zvolena osoba, která praktického vedení obce nebude schopna. Je tedy mnoho otázek, které se přímé volby dotýkají, a lze tedy jen doufat, že až bude přímá volba starostů zavedena, bude to opravdu kvalitní zákon, který s sebou přinese co nejméně problémů, stejně jako lze jen doufat v rozumnost a odpovědnost občanů při přímé volbě kandidátů.

⁷⁶ **Zpráva, Duspiva, Jakub. 2014.** *Týden.cz*. [Online] 11. 9. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/prima-volba-starostu-by-pry-zvedla-volebni-ucast-o-deset-procent_317994.html.

Závěr

Cílem této práce bylo především poskytnutí informací o právním postavení starosty obce, jeho vztah vůči jednotlivým orgánům obce, zhodnocení postavení starosty v jednotlivých situacích a rozebrání dalších souvisejících otázek.

Tato práce se tedy skládá ze sedmi částí, z nichž první dvě popisují obecný historický vývoj územní samosprávy od jejího vzniku až do současnosti, včetně právní úpravy dnešní místní samosprávy. Následně je v kapitole třetí popsána funkce starosty, jeho postavení, práva a povinnosti a jeho role v jednotlivých situacích, do kterých se v souvislosti se svou funkcí dostává. Takových situací je poměrně rozmanitá řada, přičemž její rozsah samozřejmě záleží na velikosti obce či osobě starosty a způsobu, jak se těchto úkolů zhostí. Kapitola čtvrtá pojednává o funkci zástupce starosty, tedy o místostarostovi obce, zmíněna je i odlišná terminologie v případě statutárních měst. V páté kapitole je řešena problematika mandátu starosty, způsob jeho vzniku a různé případy jeho zániku včetně jejich následků. Předposlední, šestá, kapitola se věnuje úpravě místní samosprávy, starosty obce a jeho volby na Slovensku. V návaznosti na to je pak v sedmé kapitole rozebrána volba starosty v České republice a její již poměrně dlouhou dobu plánovaná změna na volbu přímou. Závěrem je pak zhodnocena současná a možná budoucí úprava.

Snahou bylo tedy popsat vybranou problematiku co možná nejkompaktněji a ucelit tak představy o postavení starosty obce jak obecně v orgánech a vedení obce, tak s ohledem na různé situace. I přesto však nelze samozřejmě říci, že téma bylo vyčerpáno absolutně, také s ohledem na to, že téma týkající se postavení starosty v obci je poměrně rozsáhlé a zřejmě jej v blízké budoucnosti čekají změny.

Seznam zkratk

Ústava ČR – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

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

Občanský zákoník – zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákoník práce – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon o střetu zájmů – zákon č. 159/2006 Sb., zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

Trestní zákoník - zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí - zákon č.491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Slovensko – Slovenská republika

Ústava SR - ústavní zákon 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších predpisov.

Zákon o obcích SR - zákon č. 346/1990 Zb., o vol'bách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších predpisov.

Zákon o volbách do orgánů obcí SR - zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších predpisov.

Sb. z. a n. – Sbírka zákonů a nařízení

Použité prameny

Literatura

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

Doc., JUDr. Pavel Mates, CSc. 2009. Orgány obce v krizovém řízení. *Právní rozhledy.* 2009.č. 17.

Hoetzel, J., Weyr, F., Hácha, E., Laštovka, K. 2000. *Slovník veřejného práva Československého, Svazek IV., reprint původního vydání.* Praha : EUROLEX BOHEMIA, s.r.o, 2000. stránky 7, 8. ISBN 80- 902752-8-1.

Hoffmann, F. 1992. *České město ve středověku. Život a dědictví.* Praha : Panorama, 1992. ISBN 80-7038-182-5.

Janák, J., Hledíková, Z., Dobeš, J. 2005. *Dějiny správy v českých zemích: od počátku státu po současnost.* Praha : NLN, 2005. ISBN 80-7106-709-I.

Kadečka, S. 2003. *Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.

Kočí, R. 2012. *Obecní samospráva.* Praha : Leges, 2012. ISBN 978-80-87576-28-1.

Kopecký, M. 1998. *Právní postavení obcí - Základy obecního práva.* Praha : CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6.

KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva.* Praha : Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. 2015. *Zákon o obcích. Komentář.* Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4.

Koudelka, Z., Ondruš, R., Průcha, P. 2009. *Zákon o obcích (obecní zřízení) 4. vydání.* Praha : Linde Praha, a. s., 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.

Malý, K. a kolektiv. 2003. *Dějiny českého a československého práva do roku 1948, 3. vydání.* Praha : Praha Linde, 2003. ISBN 807201-433-1.

Matrasová, E., Šlauf V. 2003. *Zákon o obcích (obecní zřízení), včetně prováděcích předpisů, s komentářem.* Praha : POLYGON, 2003. ISBN 80-7273-088-6.

Průcha, P. 2007. *Správní právo, 7. vydání.* Brno : MU Brno - Doplněk Brno, 2007. ISBN-978-80-210-427.

Reforma veřejné správy v teorii a praxi, Sborník s mezinárodní konference. 2004. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-71-6.

Schelle, K. 2005. *Vývoj veřejné správy v letech 1848.1990, 2. vydání.* Praha : Eurolex Bohemia, 2005. ISBN: 80-86861-66-X.

Sládeček, V. 2013. *Obecné správní právo, 3., aktualizované a upravené vydání.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.

Vedral, J. 2012. *Zákon o střetu zájmů. Komentář. 2. vydání.* Praha : C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-344-1.

Winter, Z. 1892. *Kulturní obraz českých měst: Život veřejný v 15. a 16. věku : mezi roky 1420-1620.* Praha : Matice česká, 1892.

Právní předpisy

- 1) ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- 2) zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- 3) zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- 4) zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
- 5) zákon č.240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 6) zákon č. 159/2006 Sb., zákon o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- 7) zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- 8) zákon č.491/2001 Sb., zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 9) ústavní zákon 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších predpisov.
- 10) zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánov samosprávy obcí, ve znění pozdějších predpisov.
- 11) zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, ve znění pozdějších predpisov.
- 12) zákon č. 131/2000 Sb., zákon hlavním měste Praze, ve znění pozdějších předpisů
- 13) zákon č. 312/2002 Sb., zákon o úřednicích uzemních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 14) zákon č. 553/1991 Sb., zákon o obecní policii, zákona ve znění pozdějších předpisů
- 15) zákona č. 273/2008 Sb., zákon o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů

16) zákon č. 106/1999 Sb., zákon o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů

17) zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

18) zákon č. 301/2000 Sb., zákon o matrikách, jménu a příjmení, ve znění pozdějších předpisů

19) zákon č. 133/2000 Sb., zákon o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů.

20) Evropská charta místní samosprávy (sdělení č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.).

Judikatura

1) Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 576/2000 ze dne 12. dubna 2001

2) Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. července 2001

3) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 3. prosince 1996

4) Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. února 2005

Ostatní zdroje

Ottův naučný slovník/Díl dvacátý. 2000. Praha : Argo, 2000. str. 1003. ISBN 80-7203-267-4.

Ottův slovník naučný/ Díl dvacátýtřetí. 2000. Praha : Argo, 2000. str. 1063. ISBN 80-7203-324-7.

Hamplová, Jana. 2001. moderní obec. [Online] 15. 8. 2001. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prvni-mezi-rovnymi/>

JUDr. Ivo Chauer, Mgr. Ing. Jan Bartošek. Ministerstvo vnitra České republiky. [Online] [Citace: 26. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zabezpecovani-mistnich-zalezitosti-verejneho-poradku-v-pusobnosti-obce-soukromymi-bezpecnostnimi-sluzbami-stanovisko-ministerstva-vnitra-odboru-bezpecnostni-politiky.aspx>.

Kabát, Robert. 2014. Právní prostor. [Online] 30. 6. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/komentar-trestni-odpovednost-predstavitele-uzemnich-samosprav> .

Kříž, Petr. 2015. Ústav práva a právní vědy. [Online] 23. 4. 2015. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ustavprava.cz/blog/2015/04/prima-volba-starostu-aneb-premena-loutek-loutkoherce/>.

Duspiva, Jakub. 2014. Týden.cz. [Online] 11. 9. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/prima-volba-starostu-by-pry-zvedla-volebni-ucast-o-deset-procent_317994.html.

SMO. 2011. Svaz měst a obcí České republiky. [Online] 20. 4. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/oblasti-cinnosti/sprava-obce/prima-volba-starostu-co-mozna-nevite.aspx>.

Samková, Pavla. 2012. Moderní obec. [Online] 3. 5. 2012. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/neslucitelnost-funkci/>.

Sezemský, Jiří. 2016. Svobodné fórum. [Online] 5. 4. 2016. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://svobodneforum.cz/prima-volba-starostu-a-hejtmanu-sance-pro-nove-zemany-a-babise/>.

Němec, Jiří. 2011. www.moderniobec.cz. moderní obec. [Online] 2. 6. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/starosta-je-jen-prvni-mezi-rovnymi/>.

Novinky.cz. 2013. Novinky.cz. [Online] 22. 5. 2013. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.novinky.cz/domaci/302593-prima-volba-starostu-je-zase-ve-hre.html>.

ČT. 2014. Česká televize. [Online] 22. 9. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1016803-prima-volba-starostu-na-vlade-neprosla-presto-ji-dostanou-na-stul-poslanci>.

Česká televize. 2011. [Online] 18. 1. 2011. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/svet/1291161-slovenske-starosti-s-romskymi-starosty>

aktuálne.sk. 2014. aktuálne.sk. [Online] 9. 12. 2014. [Citace: 23. 5. 2016.] Dostupné z: <http://aktualne.atlas.sk/negramotnost-neospravedlňuje-starosta-zehry-može-skoncit-vo-vazeni/dnes/kauzy/>

Ryšavý, Ivan. 2011. moderní obec. [Online] 3. 3. 2011. [Citace: 27. 5. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-nejvetsi-rozruch-budi-otazka-kompetenci/>

Štrosová, Ilona. 2001. *moderní obec*. [Online] 13. 5. 2014. [Citace: 5. 6. 2016.] Dostupné z: <http://moderniobec.cz/odpovednost-starosty-jako-statutarniho-organu/>

Abstrakt

Hlavním cílem této práce je poskytnutí informací o právním postavení a činnosti starosty obce. S tím souvisí i rozebrání organizace obce a vztahu jejích jednotlivých orgánů dle současně platné právní úpravy, či zhodnocení postavení starosty v různých situacích, do nichž se v souvislosti s výkonem své funkce dostává.

Tuto práci lze rozdělit na několik částí, z nichž jedna část se stává z prvních dvou kapitol, které se věnují vývoji územní samosprávy a její současné zákonné úpravě. Za další část lze označit kapitolu třetí až pátou, věnující se konkrétní úpravě funkce starosty obce, jeho práv a povinností v jednotlivých situacích, vzniku a zániku mandátu a postavení zástupce starosty obce, tedy místostarosty. Poslední částí je pak kapitola šestá a sedmá, jež se věnuje právní úpravě místní samosprávy na Slovensku a volbě starosty obce. Především je pak v kapitole sedmé řešen problém týkající se změny způsobu volby starosty v České republice z volby nepřímé na přímou.

Tato diplomová práce je tedy snahou o ucelení informací týkajících se daného tématu. Dotýká se různých sfér působení starosty obce, právní úpravy této funkce, jež se prolíná nemalou částí zákonů, a také aktuální otázky spojené s volbou starosty. Ta je pak v závěru této práce shrnuta.

Abstract

The main objective of this thesis is to provide information about the legal status and activities of a municipality mayor. The topic is related to the analysis of municipality organization and relations among its institutions according to the current legislation, as well as the evaluation of the position of a mayor in various situations that he may encounter during the performance of his duties.

The thesis can be divided into several parts. One part consists of the first two chapters which describe the development of local governments and their current legislative framework. The next part consists of chapters Three to Five which deal with the specific functions of a mayor, his rights and obligations in various situations, the start and the end of his mandate, and the position of a deputy mayor. The last part is chapters Six and Seven which describe the legislative framework for local governments in Slovakia and the election process of a mayor there. The seventh chapter primarily deals with the problem concerning the changes in the way mayors are elected in the Czech Republic, from indirect election to a direct one.

This diploma thesis is an attempt to summarize information related to the topic. It concerns various spheres of activities of a mayor, legislative framework of the function, which relates to many other laws, as well as current questions connected to the election process. This is summarized at the end of the thesis.

Název práce v českém a anglickém jazyce

CZ: Postavení starosty v systému orgánů obce

EN: The position of a mayor in the system of municipal authorities

Klíčová slova v českém a anglickém jazyce

CZ: starosta obec právní postavení

EN: mayor municipality legal status