

# Starosta v českém obecním zřízení

Martin Janík

---

Bakalářská práce  
2012



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2011/2012

# ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Martin JANÍK**  
Osobní číslo: **M09506**  
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Starosta v českém obecním zřízení**

Zásady pro vypracování:

## Úvod

### I. Teoretická část

- Charakterizujte vznik a zánik funkce starosty.
- Vymezte jednotlivé pravomoci starosty z pohledu samostatné a přenesené působnosti.

### II. Praktická část

- Srovnajte výhody a nevýhody stávající právní úpravy volby starosty a zavedení přímé volby starosty.
- Zhodnoťte právní důsledky zavedení přímé volby starosty.

## Závěr

Rozsah bakalářské práce: cca 40  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S., VÁŇA, L. a VEDRAL, J. Zákon o obcích: obecní zřízení. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.  
[2] HENDRYCH, D. et al. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.  
[3] SCHELLE, K. Vývoj české veřejné správy. Ostrava-Přívoz: Key Publishing, 2008. 434 s. ISBN 978-80-87071-92-2.

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání bakalářské práce: 2. dubna 2012  
Termín odevzdání bakalářské práce: 18. května 2012

Ve Zlíně dne 2. dubna 2012

prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.  
ředitel ústavu

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému,
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

---

<sup>1</sup> zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

<sup>2</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

<sup>3</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpirá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 17. 5. 2012

Martin Jany

<sup>4</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.



## **ABSTRAKT**

Cílem mé bakalářské práce je popsat funkci starosty jak z historického hlediska, tak jeho postavení z hlediska současné právní úpravy. Práce je rozdělena na část teoretickou a praktickou. V teoretické části objasním vznik a zánik funkce starosty, jeho povinnosti a pravomoci a jeho trestně právní, občanskou i politickou odpovědnost. Částečně také uvedu, jaké vztahy a povinnosti má starosta k ostatním orgánům obce, jako je místostarosta obce, obecní zastupitelstvo, obecní rada a tajemník.

V praktické části se budu zabývat novým legislativním návrhem, kterým je zavedení přímé volby starosty. Zhodnotím jak výhody, tak nevýhody nepřímé a přímé volby starosty. Dále se budu zabývat rozborem vhodnosti navrhovaných legislativních opatření souvisejících se zavedením přímé volby starosty.

**Klíčová slova:** starosta obce, přímá volba starosty obce, nepřímá volba starosty obce, rada obce, zastupitelstvo obce, místostarosta obce, zákon o obcích

## **ABSTRACT**

The aim of my bachelor thesis is to describe the function of the mayor from a historical perspective and his position in terms of current legislation. The work is divided into the theoretical and the practical part. In the theoretical part I will explain the commencement and the termination of mayor's office, his duties, powers and his criminal, civil and political responsibilities. Also I will shortly discuss the relations and obligations of the mayor to other municipal authorities, such as the deputy mayor, the municipal council and the secretary.

In the practical part I will deal with the new legislative proposal to establish direct election of mayors. I will evaluate both advantages and disadvantages of the indirect and the direct election of mayors. Further I will analyze suitability of the proposed legislative measures related to the introduction of the direct election of mayors.

**Keywords:** mayor, direct election of mayor, indirect election of mayor, municipal councils, deputy mayor, municipal law

Poděkování patří vedoucí mé bakalářské práce JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D. za vstřícný přístup, rady, připomínky a čas, které mi při tvorbě práce věnovala.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>9</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>11</b>
<b>1 VZNIK A ZÁNİK FUNKCE STAROSTY</b> .....	<b>12</b>
1.1 VZNIK FUNKCE STAROSTY .....	12
1.2 PRÁVNÍHO POSTAVENÍ STAROSTY V ČESKÉM OBECNÍM ZŘÍZENÍ Z HISTORICKÉHO HLEDISKA .....	13
1.3 ZÁNİK FUNKCE STAROSTY .....	16
1.3.1 Vzdání se funkce .....	16
1.3.2 Odvolání .....	16
1.3.3 Zvolení nového kandidáta .....	16
1.3.4 Ztráta volitelnosti .....	17
1.3.5 Úmrtí .....	17
<b>2 PRÁVOMOCI STAROSTY Z POHLEDU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI</b> .....	<b>18</b>
2.1 PRÁVOMOCI STAROSTY .....	19
2.2 VZTAH STAROSTY K DALŠÍM SUBJEKTŮM OBECNÍHO ZŘÍZENÍ .....	20
2.2.1 Místostarosta obce .....	20
2.2.2 Rada obce .....	20
2.2.3 Tajemník obce .....	21
2.3 ODPOVĚDNOST STAROSTY ZASTUPITELSTVU OBCE .....	22
2.3.1 Povinnosti starosty dle ust. § 103 zákona o obcích .....	23
2.3.2 Povinnosti starosty dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí .....	23
2.3.3 Povinnosti starosty dle zákona o krizovém řízení .....	24
2.3.4 Povinnosti starosty dle zákona o integrovaném záchranném systému .....	24
2.4 TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST STAROSTY .....	25
2.4.1 Zneužití pravomoci úřední osoby .....	25
2.4.2 Přijetí úplatku .....	25
2.4.3 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži .....	25
2.4.4 Pletichy při veřejné dražbě .....	26
2.4.5 Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti .....	26
<b>3 MANDÁT ČLENA ZASTUPITELSTVA</b> .....	<b>28</b>
3.1 NESLUČITELNOST FUNKCÍ .....	30
3.2 STŘET ZÁJMŮ VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ .....	31
3.2.1 Povinnosti veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů .....	31
3.2.2 Omezení určitých funkcí veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů .....	32
3.3 ZÁNİK MANDÁTU ČLENA ZASTUPITELSTVA .....	33
<b>II PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>34</b>
<b>4 SROVNÁNÍ PŘÍMÉ A NEPŘÍMÉ VOLBY STAROSTY</b> .....	<b>35</b>



4.1	NEPŘÍMÁ VOLBA .....	35
4.2	PŘÍMÁ VOLBA.....	36
<b>5</b>	<b>SWOT ANALÝZA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY .....</b>	<b>38</b>
5.1	SILNÉ STRÁNKY .....	38
5.2	SLABÉ STRÁNKY .....	38
5.3	HROZBY .....	40
5.4	PŘÍLEŽITOSTI .....	41
<b>6</b>	<b>ANALÝZA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY MINISTERSTVA VNITRA ČR .....</b>	<b>43</b>
6.1	VARIANTY NÁVRHŮ ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY .....	46
6.1.1	Návrh č. 1 .....	46
6.1.2	Návrh č. 2 .....	46
6.1.3	Návrh č. 3 .....	46
6.1.4	Návrh č. 4 .....	46
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>48</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>50</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>53</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>54</b>

## ÚVOD

Tématem mé bakalářské práce je starosta obce v českém obecním zřízení. Toto téma jsem si vybral z toho důvodu, že funkce starosty na území České republiky sahá až do dob rakousko-uherské monarchie, a srovnávat postavení a funkce starosty obce z tohoto období se současnými pravomocemi a funkcemi starosty považuji za velmi zajímavé.

Svoji práci jsem rozdělil na dvě části, a to na část teoretickou a praktickou.

V teoretické části bych chtěl nejprve chronologicky seřadit a popsat vznik funkce starosty. Dále bych chtěl alespoň částečně popsat obecní zřízení a funkce starosty v době rakousko-uherské monarchie, obecní zřízení a funkce starosty v době I. republiky po vzniku samostatného Československého státu, a také zrušení jeho funkce a potlačení veškeré demokracie v období okupace, které pokračovalo komunistickým režimem až do roku 1989. Tuto pasáž zakončím vývojem právní úpravy po roce 1989, kterou došlo k navrácení se k původnímu uspořádání samosprávy, jako v období I. republiky.

Podrobně bych chtěl objasnit pravomoci starosty, jeho postavení jako představitele obce, popsat jakým způsobem vzniká a zaniká funkce starosty, které funkce jsou neslučitelné s funkcí starosty, člena obecního zastupitelstva, a objasnit postavení starosty vůči ostatním orgánům obce. Také bych se chtěl ve vztahu k tomuto tématu pokusit o práci s judikaturou a nalézt judikáty, kterými bych demonstroval praktické příklady, které mohou v aplikační praxi zákona o obcích nastat.

V praktické části bych se chtěl zamyslet nad snahou některých politických stran o dosažení přímé volby starosty. Chtěl bych porovnat, zda se jedná pouze o populistický návrh některých politických stran, nebo zda má tato myšlenka své opodstatnění. Mojí snahou bude zamyslet se, jakým způsobem by taková volba měla proběhnout, jaká by musela nastat úprava volebního zákona, jakým způsobem by v takovém případě probíhala předvolební kampaň, jaké by byly pravomoci takto zvoleného starosty, a zejména, jaké by byly kontrolní mechanismy v případě, že by se takto zvolený starosta ve funkci neosvědčil. Také bych se pokusil zamyslet nad tím, jak by vypadala opakovaná volba přímo voleného starosty. Dále vyhledám již vypracované podklady k přímé volbě starosty, se kterými pracuje vláda České republiky, a porovnáám návrhy takto připravovaných změn. Pokusím se zhodnotit klady a zápory jednotlivých návrhů, úskalí či nevýhody jejich aplikace v praxi, a také zkusím porovnat, zda základní myšlenka přímé volby starosty obce, která spočívá v odstranění

korupčního jednání na komunální úrovni, může být přímou volbou starosty obce odstraněna. Prací zabývajících se tímto tématem bylo již napsáno několik, ale většinou se jednalo o práce určené odborné veřejnosti. Já bych se chtěl pokusit nahlédnout na celou problematiku z jiného úhlu pohledu, a to tak, jak ji vnímají samotní voliči.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

## 1 VZNIK A ZÁNÍK FUNKCE STAROSTY

V literatuře jsem několikrát narazil na definici starosty jako „první mezi sobě rovnými“. Je sice pravdou, že starosta obce nemá mnoho přímých kompetencí k ovlivnění fungování obce, ale na osobních kvalitách starosty velmi záleží. Je to osoba, která jedná s občany obce, státními či nestátními institucemi, s firmami.

Na základě těchto jednání je to právě on, kdo má nejvíce informací o dění v obci a zná problémy obyvatel obce. Jakým způsobem dokáže tyto informace předat obecnímu zastupitelstvu a podpořit tak prosazení důležitých činností, které je pro zdárné fungování obce zapotřebí vykonat, záleží právě na jeho osobních schopnostech.

### 1.1 Vznik funkce starosty

Dle zákona o obcích je starosta obce volen zastupitelstvem obce z členů zastupitelstva obce. Pravomoc zastupitelstva obce volit starostu obce je zakotvena v ust. § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích. Toto ustanovení současně zmocňuje zastupitelstvo obce volit ze svých řad místostarostu obce a členy rady obce, stanovit počet členů rady obce a odvolávat je z funkce.

Starosta obce musí být zvolen nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva. Starosta obce, tak jako člen zastupitelstva obce, musí být osoba starší 18 let trvale přihlášená k trvalému pobytu v obci, osoba způsobilá k právním úkonům, a na rozdíl od člena zastupitelstva obce musí být státním občanem České republiky. „Tato podmínka má svůj vlastní normativní význam, neboť členem zastupitelstva obce může být na základě mezinárodních smluv i občan jiného státu, který je v obci přihlášen k trvalému pobytu.“ (Břeň, Pšenička, Váňa a Vedral, 2008, s. 541)

„De lege ferenda lze diskutovat, zda je tato podmínka nezbytná, zejména v případě členských států Evropské unie, kde sice zřejmě nelze hovořit o překvapivém rozporu s evropským právem, nicméně by zřejmě bylo poněkud obtížné tento zákonný požadavek odůvodnit legitimním účelem. Starosta a místostarosta zřejmě nevykonávají takové pravomoci, u nichž by bylo nezbytné trvat na požadavku státního občanství.“ (Břeň, Pšenička, Váňa a Vedral, 2008, s. 541)

„Teoreticky si lze představit situaci, kdy budou všichni či většina členů zastupitelstva osobami bez státního občanství ČR a v takovém případě nebude možné nebo jen velice složité

zvolit starostu a místostarostu, což by nakonec mohlo vyústit až ve jmenování správce obce na základě § 98 odst. 1 písm. d) zákona o obcích.“ (Břeň, Pšenička, Váňa a Vedral, 2008, s. 541)

Funkční období starosty obce, tak jako zastupitelstva obce, je dle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí čtyřleté. Starosta obce bývá většinou volen na ustavující schůzi nového obecního zastupitelstva.

## **1.2 Právního postavení starosty v českém obecním zřízení z historického hlediska**

S pojmem starosta se poprvé setkáváme v základním zákonném předpise o samosprávě, v prozatímním obecním zákoně, který byl vyhlášen 17. března 1849. V tomto předpise byla poprvé zakotvena liberální zásada „základem svobodného státu je svobodná obec“. V každé obci byly zřízeny obecní orgány. Byl to obecní výbor, obecní představenstvo a starosta. Obecní představenstvo a starosta byli výkonnými orgány obecní samosprávy. V roce 1862 byl pak vydán rámcový říšský obecní zákon, na jehož základě byly vydány obecní zákony v jednotlivých zemích. V Čechách se tak stalo zákonem č. 7/1864 z.z., na Moravě zákonem č. 4/1864 z.z. a ve Slezsku zákonem č. 17/1863 z.z. Zastupitelstvo jako orgán obecní samosprávy dle § 13 českého obecního zákona byly obecní výbor a představenstvo, v jejichž čele stál starosta. Volby se tehdy děly dle majetkových censů, a délka volebního období byla 3 léta. Výkon úřadu byl čestný, a jen starosta mohl dostat náhradu z obecních důchodů za výkon úřadu. Suspende starosty byla možná na základě § 26 jen tehdy, když byla tato osoba odsouzena k trestu pro zločin nebo přešupek krádeže, zpronevěry (účastenství) nebo podvodu. O suspendování starosty rozhodoval nadřízený okresní politický úřad. (Malý a Sivák, 1988, s. 409-415)

Starosta již dle rámcového říšského obecního zákona z roku 1862, na jehož základech byly vydány obecní zákony v jednotlivých zemích, zastupoval obec navenek. Měl také řadu oprávnění, včetně disciplinárních, vůči zaměstnancům obce, měl právo vykonávat místní policii. Za výkon svého úřadu odpovídal starosta obci a v případě pravomoci přenesené i vládě. Nejběžnějším pramenem příjmů obce byl pronájem pozemků, přičemž starosta měl dbát na to, aby tento příjem byl trvalý. Každoročně musel také předkládat rozpočet příjmů a výdajů. (Malý et al., 1988, s. 417)

Vznik československého státu 28. října 1918 ponechal zákony upravující obecní zřízení v platnosti. „Největší změny ve správním systému brzy po vzniku ČSR zasáhly orgány obecní. Týkaly se pouze českých zemí a prosazovaly je především dělnické politické strany. 7. února 1919 Revoluční národní shromáždění přijalo zákon č. 76/1919 Sb., který měnil a doplňoval rakouský zákon o obecním zřízení. Vedle zrušení pro republiku nefunkčních monarchistických ustanovení tento zákon sjednocoval obecní samosprávu v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a přispíval k její demokratizaci. Novela obecního zřízení zmocňovala vládu, aby po přechodnou dobu pouze svým rozhodnutím měnila hranice okresů a obcí, a aby je spojovala nebo rozdělovala. Úřední názvy obecních orgánů byly: obecní zastupitelstvo (dříve obecní výbor), obecní nebo městská rada (dříve obecní představenstvo), starosta a komise. Občané volili zastupitelstvo obce a další členy. Obecní rada dosud fungovala jako poradní orgán starosty. Podle novely vzrostl její význam, „usnášela se o všech otázkách vlastní i přenesené pravomoci“, které nerozhodovalo zastupitelstvo. Komise měly poradní a pomocný charakter. Závazně musely být zřízeny v obcích komise finanční a letopisecká, jiné podle potřeby, např. pro správu obecních podniků. K demokratickým opatřením se řadilo zavedení finančních náhrad za výkon funkcí, zrušení virilistů v obecních orgánech, zrušení preference velkostatků v obcích na Moravě.“ (Malý, 1997, s. 313-314)

V období I. republiky, kdy byla zákonem č. 76/1919 Sb., vydána novela obecního zřízení, namísto obecního výboru nastoupilo obecní zastupitelstvo a namísto obecního představenstva nastoupila obecní rada, došlo také k rozšíření pravomocí starosty. „Starosta a dva členové obecní rady tvořili senát. Tento byl příslušný jak pro trestní jurisdikci v odvětvích místní policie, náležející k působnosti obce.“ (Schelle a Svoboda, 2006, s. 10)

Výrazným zásahem do samosprávy obcí bylo přijetí zákona č. 122/1933 Sb. z. a n., novela volebního řádu, na základě kterého musel zvoleného starostu ve funkci potvrdit zemský úřad, u obcí s funkcí okresního úřadu ministerstvo vnitra. Pokud tyto orgány starostu ve funkci nepotvrdily, musel být zvolen starosta nový. Dle zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volební v obcích republiky Československé, do zastupitelstva obecního a obecních komisí mohli být voleni, kdož mají právo volební, dokonali 26. rok věku, v obci aspoň jeden rok, ode dne volby zpět počítajíc, bydlí. V tomto zákonu byla také ustanovena volební povinnost, ze které byli vyňati lékaři, osoby starší 70 let, osoby nemocné a osoby z místa bydliště vzdálené.



V období II. republiky v souvislosti s nacistickou okupací dochází k potlačování veškeré demokracie a rozpouštění volených orgánů. „V řadě obcí byli sesazeni starostové a nahrazeni komisaři bez ohledu na to, že se jednalo o města buď čistě česká, nebo tu Němci byli v naprosté menšině. (např. v Brně, Olomouci a Místku).“ (Schelle, 2008, s. 364)

Vládním nařízením ze dne 3. 2. 1939, č. 17 Sb. zákonů a nařízení II., o obecních (obvodních) tajemnicích pak dochází k zániku funkce starosty. Funkci starosty převzal obecní tajemník, který byl státním zaměstnancem, ustanovoval a zprošťoval jej funkce zemský prezident.

Po II. světové válce byly jako orgány veřejné správy zřízeny národní výbory. V obcích byly zřízeny místní národní výbory, které byly podřízeny okresním národním výborům. Okresní národní výbory mohly rušit usnesení místních národních výborů. Hlavním orgánem bylo plénum (složené z poslanců), rada (představovala výkonný orgán), komise, předseda a tajemník. Funkcí orgánů národních výborů bylo především zastupovat pracující lid, fakticky však docházelo pouze k upevnění pozice, dozoru a výkonu státní moci řízené komunistickým režimem.

Funkce starosty byla do právního řádu opět zavedena až po událostech roku 1989, kdy dochází k obnovení samosprávy na úrovni obcí a měst. Došlo tak na základě změny Ústavy ČSSR, hlavy sedmé, která nesla název Místní samospráva. V České republice byla následně místní samospráva upravena zákonem ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, zákonem ČNR č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a zákonem ČNR č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze. Při tvorbě zákona o obcích bylo čerpáno z prvorepublikové úpravy. Orgány obce se tak opět staly obecní zastupitelstvo, obecní rada, a starosta.

„V souvislosti se zánikem československé federace a se vznikem samostatné České republiky jsou s účinností od 1. ledna 1993 ústavní základy územní samosprávy obsaženy v ústavním zákoně ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, zejména čl. 8 sedmé hlavy Územní samospráva. Po více let trvajících diskusích o podobě případné vyšší územní samosprávy byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. S účinností od 1. ledna 2000 jím bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků (hlavní město Praha a 13 krajů).“ (Kopecký, 2010, s. 38)

V souvislosti s vytvořením krajského stupně samosprávy byl přijat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů byl přijat až v roce 2001 pod č. 491/2001 Sb.

Od vzniku až do současnosti přetrvala beze změn jedna z hlavních funkcí starosty, a to funkce, kdy „starosta zastupuje obec navenek“. Jedná se zejména o zajišťování výkonů usnesení, na kterých se dohodly orgány rady a zastupitelstva.

### **1.3 Zánik funkce starosty**

Problematiku zániku funkce starosty můžeme posuzovat z hlediska vůle. Rozlišujeme tedy, zda k zániku funkce dochází z vlastní vůle starosty, nebo je zánik funkce na jeho vůli nezávislý.

#### **1.3.1 Vzdání se funkce**

Starosta může rezignovat na svoji funkci. Rezignací na funkci starosty přestává být také členem rady obce. Mandátu člena zastupitelstva obce tímto nepozbývá. Učinit tak může na zasedání obecního zastupitelstva.

Případů, kdy k zániku funkce starosty dochází mimo jeho vlastní vůli, existuje více. Patří mezi ně následující:

#### **1.3.2 Odvolání**

V případě nespokojenosti s výkonem funkce starosty jej může zastupitelstvo na svém zasedání odvolat. Zastupitelstvo tak může učinit z vlastní vůle nebo např. na základě petice občanů, kteří jsou nespokojeni s jeho prací starosty. Je-li podána petice navrhuje odvolání starosty, zastupitelstvo o této petici musí jednat. Je-li starosta odvolán a není-li současně zvolen nový starosta, vykonává funkci starosty obce místostarosta obce.

#### **1.3.3 Zvolení nového kandidáta**

Na rozdíl od zastupitelstva nekončí starostovi mandát uplynutí volebního období, ale zůstává mu i poté, a to až do zvolení nového starosty. Teoreticky může nastat i situace, kdy

z členů nového zastupitelstva nebude chtít nikdo vykonávat funkci starosty. V daném případě by tedy původní starosta vykonával funkci, ač nezvolen novým obecním zastupitelstvem, i nadále.

#### **1.3.4 Ztráta volitelnosti**

Pozbude-li starosta volitelnost, pozbývá kromě mandátu člena zastupitelstva též možnost vykonávat funkci starosty. Může se tak stát pozbytím způsobilosti k právním úkonům (nemocí, úrazem), nebo nástupem výkonu trestu odnětí svobody.

Také by mohla nastat situace, že by se starosta přihlásil k trvalému pobytu v jiné obci, nebo by pozbyl státní občanství České republiky. Pokud by se přihlásil k trvalému pobytu v jiné obci, pozbyl by zároveň i mandátu člena zastupitelstva obce. Pokud by jen pozbyl státní občanství České republiky, mandát člena obecního zastupitelstva by mu byl ponechán.

#### **1.3.5 Úmrtí**

V případě úmrtí starosty zastává jeho funkci místostarosta do doby zvolení nového starosty. Vzhledem k tomu, že touto událostí dojde také k poklesu členů obecního zastupitelstva, toto je doplněno o náhradníka.

## 2 PRAVOMOCI STAROSTY Z POHLEDU SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI

Jak vyplývá z čl. 101 Ústavy ČR, vyšší samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem. Zákonodárce tímto svěřil zastupitelstvu pravomoc rozhodovat o veškerých otázkách týkajících se fungování obce. Ačkoliv by se mohlo zdát, že starosta je tím hlavním rozhodujícím orgánem v obci, bez jehož souhlasu nelze některé záměry prosadit, prakticky to tak není.

Pokud by starosta prosazoval pouze své vlastní názory a činil by úkony v rozporu s názorem většiny obecního zastupitelstva, mohlo by obecní zastupitelstvo využít své pravomoci, a starostu odvolat. Jako příklad překročení pravomocí starosty obce uvádím usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 3095/2010, týkajícího se překročení pravomoci starosty, který sám jménem obce dal nájemci výpověď z obecního bytu: „*Dal-li starosta městské části hlavního města Prahy (resp. obce) výpověď z nájmu bytu bez předchozího schválení v radě městské části (resp. obce), jde o absolutně neplatný právní úkon podle § 39 obč. zák. pro rozpor se zákonem.*“

Je-li v zákoně uvedeno, že starosta zastupuje obec navenek, v praxi toto jednání vypadá tak, že starosta jedná s firmami, právníckými osobami, přijímá nabídky ke spolupráci, ovšem bez rozhodnutí zastupitelstva nemůže učinit sám jménem obce žádný právní úkon. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. června 2006, sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 „*Oprávnění rozhodovat o právních úkonech obce je ze zákona rozděleno mezi obecní radu a obecní zastupitelstvo. Žádný z těchto orgánů však nemůže vystupovat jménem obce navenek; toto oprávnění přísluší výlučně starostovi.*“

„Při pojednání o samostatné působnosti obce mluvíme o klasické obecní samosprávě, v jejímž rámci určitá obec spravuje svoje věci samostatně a je přitom vázána pouze legálními limity vyplývajícími ze zákonů a obecně závazných právních předpisů. Jinak řečeno, obce a jejich orgány jsou dle výslovných zákonných ustanovení ze strany státu vázány při výkonu samostatné působnosti pouze právními předpisy. Obce jako veřejnoprávní korporace územní samosprávy mají jako hlavní poslání realizovat úkoly vyvěrající ze sektoru této samostatné působnosti.“ (Kadečka, 2005, s. 477-484)

Obce, konkrétně obecní zastupitelstva, mohou v rámci své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Toto zmocnění vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. „K posou-

zení formální a obsahové stránky obecně závazných vyhlášek představil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 tzv. test čtyř kroků, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při dozorové činnosti a rozhodování o souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem.“ (Lipertová, 2007)

„Test čtyř kroků se skládá z přezkumu pravomoci obce vydávat obecně závaznou vyhlášku, ze zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, ze zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a z přezkumu obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“. (Lipertová, 2007)

Přenesenou působností obce se rozumí výkon státní správy.

## 2.1 Pravomoci starosty

Ačkoliv tato podkapitola nese název pravomoci starosty obce, ve skutečnosti starosta příliš mnoho pravomocí nemá. Nad některými pravomocemi jsem se zamýšlel, zda se spíše nejedná o povinnosti, neboť je mu v rámci pravomoci současně ukládána povinnost něco činit, konat. Starostovi obce dle zákona o obcích náleží tyto pravomoci:

- Zastupuje obec navenek.
- Je oprávněn užívat při významných příležitostech a občanských obřadech znak obce.
- Může pozastavit výkon usnesení rady obce.
- Podepisuje spolu s místostarostou právní předpisy obce.
- Přípravuje, svolává a zpravidla řídí schůze obecního zastupitelstva a rady.
- Zřizuje pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy.
- Jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu a stanovuje jeho plat.
- Z titulu funkce člena obecního zastupitelstva má právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva.

Nejvíce pravomocí má starosta v obcích, kde se nevolí rada. V takovém případě vykonává starosta funkci rady i tajemníka.

## **2.2 Vztah starosty k dalším subjektům obecního zřízení**

Zákon o obcích upravuje vztah starosty obce k ostatním subjektům obecního zřízení, kterými jsou místostarosta obce, rada obce a tajemník obce.

### **2.2.1 Místostarosta obce**

Místostarostovi obce zákon o obcích ukládá jen velmi málo pravomocí. Starosta spolu s místostarostou podepisují právní předpisy obce a v době nepřítomnosti starosty, nebo byl-li starosta obce odvolán, zastupuje jej místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit i více místostarostů. V tomto případě ale zastupitelstvo musí určit, který z nich bude pověřen zastupováním starosty obce.

### **2.2.2 Rada obce**

Rada obce je výkonným orgánem v oblasti přenesené působnosti obce a ze své činnosti je odpovědná zastupitelstvu. V obcích, kde se rada nevolí, vykonává funkci rady obce starosta obce.

Je-li v obci volena rada obce, starosta a místostarosta se stávají členy rady ze zákona. Ostatní členy rady volí obecní zastupitelstvo z řad členů obecního zastupitelstva. Rezignuje-li na svoji funkci starosta či místostarosta, přestává být i členem rady. Zastupitelstvo může odvolat jednotlivé členy rady, nebo může odvolat radu jako celek. Je-li odvolána obecní rada jako celek, a současně není zvolena obecní rada nová, až do zvolení nové obecní rady vykonává funkce původní rada obce.

Starosta je povinen svolat radu, a také je oprávněn pozastavit výkon usnesení rady, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak musí předložit k rozhodnutí zastupitelstvu. Tato situace může nastat, pokud se například starosta domnívá, že rozhodnutí rady je pro obec neekonomické.

Rada obce vydává nařízení obce, a to v otázkách týkajících se výkonu přenesené působnosti. „Rozhodnutí zastupitelstva nebo rady obce musí být přijato na jejich řádně konaném zasedání. Zejména není možné rozhodovat na tzv. pracovních poradách členů zastupitelstva obce, které nejsou řádně svolanými a veřejně konanými zasedáními zastupitelstva obce. Pracovní porady totiž nemají povahu zasedání obecního zastupitelstva (nebo schůze rady) a tudíž ani „usnesení“ na nich přijatá nelze považovat za relevantní rozhodnutí obec-

ního orgánu (de iure se vůbec nejedná o „rozhodnutí“ obecního orgánu, ale o právně irelevantní akt).“ (Furek, 2010, s. 59)

### 2.2.3 Tajemník obce

Tajemník (pokud je tato funkce v obci zřízena) spolu se starostou, místostarostou (místostarosty) tvoří obecní úřad. V obcích s pověřeným obecním úřadem povinnost zřídit funkci tajemníka vyplývá ze zákona. Tajemník obce na rozdíl od starosty obce nesmí vykonávat funkce v politických stranách a politických hnutích. Zatímco funkce starosty je čistě politickou funkcí, výkon funkce tajemníka podléhá zákonu č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků. Dle tohoto zákona je pro funkci tajemníka požadováno vysokoškolské vzdělání, tajemník musí splňovat zkoušky odborné způsobilosti, povinnost absolvovat vzdělávání vedoucích úředníků, apod.

Tajemník je za plnění úkolů jak v samostatné, tak přenesené působnosti přímo odpovědný starostovi.

- Tajemník plní úkoly zaměstnavatele vůči pracovníkům zařazeným do obecního úřadu.
- Se zaměstnanci uzavírá a také ukončuje pracovní poměr, stanoví zaměstnancům plat.
- Účastní se zasedání obecního zastupitelstva, zasedání rady obce, ale pouze s hlasem poradním.

Tajemníka do funkce jmenuje a z funkce jej odvolává starosta obce. K těmto úkonům je zapotřebí předchozího souhlasu ředitele krajského úřadu. Problematikou odvolání tajemníka z funkce se také zabýval Nejvyšší soud, který vydal rozsudek sp. zn. 21 Cdo 2895/2008 ze dne 27. října 2009, ve kterém uvádí: *„Podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 312/2002 Sb. lze odvolat tajemníka z funkce, porušil-li závažným způsobem některou ze svých zákonem stanovených povinností, nebo dopustil-li se nejméně dvou závažných porušení zákonem stanovených povinností v době posledních 6 měsíců, aniž by starosta obce byl povinen předtím upozornit tajemníka na možnost odvolání z funkce a dát mu možnost vyláčené nedostatky v plnění zákonem stanovených povinností odstranit“.*

„Někdy bývají kritéria výběru uchazečů pro veřejnou správu i způsob takového výběru zpochybnovány. Poukazuje se např. na to, že jsou pro výběr konkrétního uchazeče fakticky



směrodatnější jiné skutečnosti než shora uvedené. Např. uchazečovy vztahy k určité politické straně, odborové organizaci, občanskému sdružení, které mohou „svého“ kandidáta prosazovat.“ (Hendrych, 2003, s.126)

„Účelem předchozího souhlasu ředitele krajského úřadu ke jmenování nebo odvolání tajemníka obecního úřadu je především snaha o oddělení „politické správy“ obce „reprezentované“ členy zastupitelstva obce na straně jedné a „úřednické správy“ obce, kterou představují zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu „na čele“ s tajemníkem obecního úřadu, na straně druhé. Smyslem souhlasu ředitele krajského úřadu je tak např. minimalizovat situace, kdy se funkce tajemníka obecního úřadu může stát předmětem „výměnného obchodu“ mezi politickými stranami po každých volbách do zastupitelstva obce. Tajemník obecního úřadu je úředník, který musí jednat a rozhodovat nestranně a v souladu s právními předpisy, a to bez ohledu na aktuální politické složení té které „radnice“. (Břeň, Pšenička, Váňa a Vedral, 2008, s. 591)

### 2.3 Odpovědnost starosty zastupitelstvu obce

„Zastupitelstvo obce je „nejvyšším orgánem obce“, kterému náleží rozhodující oprávnění v oblasti samostatné působnosti. Zastupitelstvo rozhoduje v těch záležitostech, které jsou mu vyhrazeny zákonem, a dále si může vyhradit další pravomoc v rámci samostatné působnosti obce, mimo pravomoci vyhrazené radě. Zastupitelstvu obce je takto např. vyhrazeno vydávání obecně závazných vyhlášek obce, rozhodování o vyhlášení místního referenda, schvalování rozpočtu, zřizování a rušení příspěvkových organizací a organizačních složek, rozhodování o založení nebo rušení právnických osob. Významné je oprávnění zastupitelstva rozhodovat o některých majetkoprávních úkonech obce, např. o nabytí a převodu nemovitých věcí a o jejich zastavení. Zastupitelstvu nepřísluší, až na zákonné výjimky rozhodovat v přenesené působnosti obce.“ (Hendrych et al., 2009, s. 182)

„Protože ustanovení § 84 odst. 4 o obcích umožňuje zastupitelstvu vyhradit si další pravomoc v samostatné působnosti obce, jen s výjimkou pravomoci vyhrazené radě, není legislativně vyloučeno, aby si některou pravomoc, kterou zákon svěřuje starostovi, vyhradilo ke svému rozhodování zastupitelstvu. Takový postup se však nemusí jevit jako vhodný, protože může zpochybňovat postavení z jednoho z významných orgánů obce, starosty.“ (Kopecký, 2010, s. 227)

Starosta je ze své činnosti odpovědný zastupitelstvu a ze své funkce je také povinen svolat zasedání obecního zastupitelstva.

### **2.3.1 Povinnosti starosty dle ust. § 103 zákona o obcích**

- Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok.
- Plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce (pokud není v obci tajemník obecního úřadu), jmenuje vedoucí odboru, stanovuje jim plat (není-li zřízena rada obce).
- Může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech.
- Může požadovat po policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.
- Odpovídá za informování veřejnosti o činnostech obce.
- Zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu.
- Rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti svěřených mu radou obce.
- Plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.
- Svolává a zpravidla také řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce. Také podepisuje spolu s ověřovateli zápis z těchto jednání.

Kromě zákona o obcích vyplývají povinnosti starosty také z dalších právních předpisů.

### **2.3.2 Povinnosti starosty dle zákona o volbách do zastupitelstev obcí**

- Starosta při volbách do obecních zastupitelstev stanovuje stálé volební okrsky.
- Informuje voliče o době a místě konání voleb do zastupitelstva obce.
- Zajišťuje distribuci hlasovacích lístků voličům.

- Stanovuje ve lhůtě 60 dnů přede dnem voleb do zastupitelstva obce minimální počet členů okrskové volební komise.
- Svolává první zasedání okrskové volební komise.
- Jmenuje a odvolává zapisovatele okrskové volební komise.
- Poskytuje každé volební straně, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována, informace o počtu a sídlech volebních okrsků zveřejněním na úřední desce obecního úřadu do 45 dnů přede dnem voleb.

### **2.3.3 Povinnosti starosty dle zákona o krizovém řízení**

- Starosta obce zajišťuje připravenost obce na řešení krizových situací.
- Zřizuje za účelem přípravy na krizové situace a jejich řešení krizový štáb obce jako svůj pracovní orgán.
- Zajišťuje za krizové situace provedení stanovených krizových opatření v podmínkách správního obvodu obce.
- Zabezpečuje varování a informování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím a vyrozumění orgánů krizového řízení.
- Nařizuje a organizuje evakuaci osob z ohroženého území obce, organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatelstva.

### **2.3.4 Povinnosti starosty dle zákona o integrovaném záchranném systému**

- Starosta obce při provádění záchranných a likvidačních prací zajišťuje varování osob nacházejících se na území obce před hrozícím nebezpečím.
- Organizuje v dohodě s velitelem zásahu nebo se starostou obce s rozšířenou působností evakuaci osob z ohroženého území obce.
- Organizuje činnost obce v podmínkách nouzového přežití obyvatel obce.
- Je také oprávněn vyzvat právnické a fyzické osoby k poskytnutí osobní nebo věcné pomoci.

## 2.4 Trestněprávní odpovědnost starosty

Starosta obce s sebou nenesení jen trestněprávní odpovědnost, ale také odpovědnost dle občanského zákoníku.

Právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné. V praxi to znamená, že pokud starosta učiní právní úkon, pro jehož učinění je nezbytný souhlas zastupitelstva, rady, je tento úkon od počátku neplatný. V daném případě se může jednat o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby. Způsobí-li takovým úkonem starosta škodu, je dle ust. § 420 občanského zákoníku odpovědný za škodu, kterou způsobil.

Trestného činu se starosta obce, vyplývajícího z výkonu své funkce, může dopustit hned několika způsoby:

### 2.4.1 Zneužití pravomoci úřední osoby

Tohoto trestného činu dle § 329 trestního zákoníku se dopustí osoba, která v postavení úřední osoby v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch, vykonává svou pravomoc odporující jinému právnímu předpisu, překročí svou pravomoc nebo nesplní povinnost vyplývající z její pravomoci.

### 2.4.2 Přijetí úplatku

Tohoto trestného činu dle § 331 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, a také kdo o úplatek žádá. V případě, že se tohoto jednání dopustí úřední osoba, trestní sazba odnětí svobody se v takovém případě zvyšuje od tří do deseti let nebo propadnutím majetku. Bude-li úřední osobě prokázán úmysl, že si tímto jednáním chtěla opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, trestní sazba odnětí svobody se dále zvyšuje, a to od pěti do dvanácti let.

### 2.4.3 Pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži

Tohoto trestného činu se dle § 257 trestního zákoníku dopustí osoba, která v souvislosti se zadáním veřejné zakázky nebo veřejnou soutěží tím, že lstí nebo pod pohrůžkou násilí při-

měje jiného, aby se zdržel účasti v zadávacím řízení nebo veřejné soutěži, která jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch; za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, která žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch; za to, že se zdrží účasti v zadávacím řízení nebo ve veřejné soutěži, nebo na základě dohody s jiným zájemcem nebo uchazečem vyvíjí činnost směřující k zadání veřejné zakázky za nepřiměřeně vysokou nebo jinak nevýhodnou cenu. Dopustí-li se tohoto trestného činu v postavení úřední osoby, trestní sazba činí dvě léta až osm let, bude-li této úřední osobě prokázáno, že svým jednáním měla v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, může jí být uložen trest odnětí svobody od tří do deseti let.

#### **2.4.4 Pletichy při veřejné dražbě**

Tohoto trestného činu dle ust. § 258 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo lstí nebo pohrůzkou násilí nebo jiné těžké újmy přiměje jiného, aby se zdržel účasti na podávání návrhů při dražbě, jinému poskytne, nabídne nebo slíbí majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě, nebo žádá nebo přijme majetkový nebo jiný prospěch za to, že se zdrží podávání návrhů při dražbě. Dopustí-li se tohoto trestného činu v postavení úřední osoby, trestní sazba činí dva roky až osm let, bude-li mu jako úřední osobě prokázáno, že svým jednáním měl v úmyslu opatřit sobě nebo jinému značný prospěch, může mu být uložen trest odnětí svobody od tří do deseti let.

#### **2.4.5 Porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti**

Tohoto trestného činu dle ust. § 221 trestního zákoníku se dopustí ten, kdo z hrubé nedbalosti poruší podle zákona mu uloženou nebo smluvně převzatou důležitou povinnost při opatrování nebo správě cizího majetku, a tím jinému způsobí značnou škodu, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti. V daném případě se jedná o trestný čin, kterého se může starosta dopustit již pouhým opomenutím či vlastní neschopností, aniž by bylo podmínkou získání majetkového prospěchu.

Dále jsem se zabýval otázkou, zda je i starosta obce nějakým způsobem chráněn, zda má možnost účinné obrany vůči osočování, napadání, či neodůvodněné kritice své osoby. Jak vyplývá z rozhodnutí Ústavního soudu č.j. III. ÚS 11/04 ze dne 17. února 2005, jímž se stěžovatelka domáhala žalobou na ochranu osobnosti zadostiučinění a omluvy za výroky

kritizující její činnost ve funkci starostky obce: „*Ve vztahu k osobám veřejně známým, či politicky činným Ústavní soud vycházel z přesvědčení, že právo kritiky, zakotvené v čl. 17 odst. 2 Listiny a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které je neoddělitelnou součástí svobody projevu a práva na informace, musí respektovat rovnováhu mezi tímto právem a osobnostními právy konkrétního subjektu a nemůže překračovat určité hranice spojené s atributy demokratické společnosti. Takto vymezené mantinely se vztahu k fyzické osobě, která jedná či vystupuje jako „veřejná osobnost“, jsou širší, než ve vztahu k osobě soukromé. Toto nazírání není důsledkem jakési „degradace“ ochrany osobnostních práv politika, a je přirozeným důsledkem jeho rozhodnutí učinit své jednání předmětem veřejné pozornosti, čímž se samozřejmě politik vystavuje pozorné a ne vždy objektivní kontrole svého jednání a chování, a to jak ze strany svých voličů či členů stejné politické strany, tak, a to zejména, ze strany politické opozice, novinářů i všech občanů. Nevyhnutelnou stránkou výkonu veřejné funkce je tedy nutnost větší míry tolerance k negativním postojům či hodnocením, kterým se osoba veřejně činná vystavuje přijetím této funkce, a nikoli v neposlední řadě i srozumění takové osoby se snášením důsledků vyvozených z její společenské a politické odpovědnosti. Zda je skutečně ochotna konkrétní fyzická osoba tyto nepříjemné stránky svého postavení snášet či nikoli, záleží na jejím vlastním uvážení.“*

Lze mít tedy důvodně za to, že tento postoj veřejnosti vůči politikům může být jedním z důvodů, proč na některých obcích není zájem o komunální politiku a bývá tak velký problém sestavit kandidátku do komunálních voleb, natož mezi zastupiteli obce vybrat starostu.

### 3 MANDÁT ČLENA ZASTUPITELSTVA

Mandát člena zastupitelstva vzniká jeho zvolením ve volbách do obecních zastupitelstev obcí, ke zvolení dojde ukončením hlasování. Člen zastupitelstva skládá na prvním zasedání zastupitelstva obce slib, a složení slibu potvrdí svým podpisem. Svůj mandát vykonává osobně a v souladu se svým slibem, (který zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*“), a není přitom vázán žádnými příkazy.

Člen obecního zastupitelstva je povinen hlasovat podle svého vědomí a svědomí. Zastupitel ze svého hlasování nenese trestní odpovědnost. Toto vyplývá z rozhodnutí Ústavního soudu č.j. II. ÚS 265/07 ze dne 6. června 2007. Ústavní soud rozhodoval ve věci trestního stíhání obecních zastupitelů v souvislosti s jejich hlasováním, čímž dle žalobce naplnili skutkovou podstatu trestného činu porušení povinností při správě cizího majetku. Ústavní soud rozhodl, že „*Trestní stíhání bývalých či současných zastupitelů města, členů jeho rady nebo dokonce starosty v souvislosti s hlasováním zastupitelstva o nakládání s majetkem města může mít nepřímý vliv na budoucí výkon samosprávy a způsob nakládání s majetkem města*“.

Funkce člena zastupitelstva je veřejnou funkcí. Člen zastupitelstva nesmí být pro výkon své funkce zkrácen na právech vyplývajících z jeho pracovního nebo obdobného poměru. Členu zastupitelstva obce za spáchaný trestný čin v souvislosti s výkonem své funkce nelze uložit trest zákazu činnosti v obecním zastupitelstvu. Jak vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 848/2010 „*Trest zákazu činnosti za trestný čin, který pachatel spáchal v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, nelze obecně formulovat tak, že se tomuto pachateli bez dalšího zakáže výkon funkce v orgánech územní samosprávy. Zmíněná formulace totiž může vést k závěru o zákazu výkonu funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku, který je jinak podle trestního zákona vyloučen. Trest zákazu činnosti proto musí být vymezen tak, aby se takový zákaz nevztahoval na výkon funkce člena zastupitelstva územního samosprávného celku.*“

V otázce, zda má být člen obecního zastupitelstva za své hlasování trestně či občansko-právně odpovědný, zde si dovoluji souhlasit s Pavlem Nevřklou, který ve své diplomové práci na téma Právní aspekt místní samosprávy (2010) uvádí: „U zastupitelstva je třeba



vnímat, že se jedná o reprezentativní demokratický kolegiální orgán obce. Jeho členové byli zvoleni voliči, a je třeba a priori předpokládat, že veškerá činnost, kterou tento orgán dělá je odrazem vůle občanů, ať koná jakkoliv nemravně.“

Člen zastupitelstva obce je při výkonu své funkce oprávněn předkládat zastupitelstvu obce, radě obce a komisím návrhy na projednání, vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, statutární orgány právnických osob a příspěvkových organizací, jejichž zakladatelem je obec, požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu jakož i právnických osob, které obec zřídila, informace ve věcech které souvisí s výkonem jejich funkce. Za výkon funkce člena obecního zastupitelstva náleží odměna.

Dle zákona o obcích rozlišujeme „uvolněné členy zastupitelstva“ a „neuvolněné členy zastupitelstva“.

*Uvolněný člen zastupitelstva* – jedná se o osobu, která byla pro výkon své veřejné funkce uvolněna ze své původní pracovní pozice (dle pracovního práva) a není v pracovním poměru, ale vykonává funkci ve stejném rozsahu jako dlouhodobě uvolnění členové zastupitelstva obce. Těmto osobám poskytuje obec za výkon uvolněného člena zastupitelstva odměnu, která je vyplácena z rozpočtových prostředků obce. V praxi jsou uvolněnými členy zastupitelstva zejména starosta a dle velikosti obce dále místostarosta či místostarostové a členové rady obce. Odměna se uvolněnému členu zastupitelstva poskytuje ode dne, kdy byl zvolen nebo jmenován do funkce, za kterou odměna náleží.

*Neuvolněný člen zastupitelstva* – osoba, která zůstává ve svém původním pracovním poměru a již je zaměstnavatel povinen poskytnout pracovní volno s náhradou mzdy. Je-li neuvolněný zastupitel obce bez pracovního poměru, poskytuje mu obec ze svého rozpočtu náhradu ušlého výdělků v souvislosti s výkonem funkce člena zastupitelstva paušální částkou. Odměna neuvolněnému členu zastupitelstva se poskytuje ode dne, který stanoví zastupitelstvo obce. V praxi, zejména u nejmenších obcí, se můžeme setkat s tím, že i funkce starosty je vykonávána neuvolněným členem zastupitelstva. Nejsou neobvyklé také případy, kdy funkce starosty je vykonávána neuvolněným členem zastupitelstva a funkci místostarosty vykonává uvolněný člen zastupitelstva.

Pravomoci uvolněných členů obecního zastupitelstva a neuvolněných členů obecního zastupitelstva jsou stejné. Zda starosta vykonává svoji funkci jako uvolněný či neuvolněný

funkcionář, není v případě spáchání trestného činu rozhodující. Jak vyplývá z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tdo 533/2010 „Z hlediska naplnění znaků trestného činu zpro-  
něvery podle § 248 TZ (ve znění účinném do 31. 12. 2009, od 1. 1. 2010 podle § 206 TZ),  
kterého se pachatel dopustil jako starosta obce, není podstatné, zda funkci starosty vyko-  
nával jako uvolněný či neuvolněný funkcionář ve smyslu § 71 odst. 1 zákona č. 128/2000  
Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Jestliže si pachatel jako sta-  
rosta obce vyplatil odměnu z jejích prostředků, ačkoli věděl, že na ni nemá nárok, jednalo  
se o plnění bez právního důvodu představující újmu na majetku obce (poškozené). Přitom  
není rozhodné, zda pachatel skutečně provedl práce pro poškozenou. Za škodu je pak třeba  
považovat celou neoprávněně vyplacenou částku.“

### 3.1 Neslučitelnost funkcí

Funkce člena zastupitelstva obce je neslučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem této obce zařazeným do obecního úřadu této obce. Funkce člena zastupitelstva obce je také ne-  
slučitelná s funkcí vykonávanou zaměstnancem zařazeným do pověřeného obecního úřadu  
nebo krajského nebo finančního úřadu. Neslučitelnost těchto funkcí je pouze za podmínky,  
že zaměstnanec vykonává přímo státní správu vztahující se k územní působnosti příslušné  
obce, nebo za podmínky, že jde o zaměstnance jmenovaného starostou, hejtmanem, nebo  
radou kraje, obce.

Nastane-li situace, kdy je členem obecního zastupitelstva zvolena osoba, která vykonává  
funkci neslučitelnou s funkcí člena obecního zastupitelstva, je umožněno tomuto zvolené-  
mu členu, aby do 3 dnů od ustavujícího zasedání sám začal řešit tuto situaci, a učinil právní  
úkon směřující k ukončení jeho pracovního poměru. Pokud člen zastupitelstva tuto situaci  
řešit nebude, a do 3 měsíců po ustavujícím zasedání nepředloží starostovi doklad o tom, že  
důvod neslučitelnosti funkcí pominul, vysloví zastupitelstvo obce tomuto členovi zánik  
mandátu. Pokud tak neučiní zastupitelstvo obce, například z důvodu kolegiálnosti, zmoc-  
ňuje zákon ředitel krajského úřadu ke sjednání nápravy. Ředitel krajského úřadu požádá o  
mimořádné zasedání zastupitelstva. Není-li zániku mandátu dosaženo, zaniká mandát člena  
zastupitelstva obce, vysloví-li to ředitel krajského úřadu.

## 3.2 Střet zájmů veřejných funkcionářů

Obecně otázku střetu zájmů členů zastupitelstva obce upravuje zákon o obcích. Dle ust. § 83 odst. 2 zákona o obcích je člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. Současně ale nestanoví, jaké nastanou sankce vůči členovi obecního zastupitelstva, pokud tak neučiní.

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů upravuje povinnosti veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu mezi jejich osobními zájmy a zájmy které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit. Také stanovuje povinnost veřejných funkcionářů oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce. Dále stanovuje omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi. Stanoví též odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností stanovených tímto zákonem, včetně sankcí, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.

Dle zákona o střetu zájmů se za osobu veřejného funkcionáře považuje uvolněný člen zastupitelstva, starosta obce a členové rady obce, kteří nejsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni. Z tohoto vyplývá, že neuvolněný člen zastupitelstva, který nevykonává funkci starosty či člena rady obce není veřejným funkcionářem, a zákon o střetu zájmů se na něj nevztahuje.

### 3.2.1 Povinnosti veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů

- Dojde-li ke střetu veřejného zájmu se zájmem osobním, nesmí veřejný funkcionář upřednostňovat svůj osobní zájem před zájmy, které je jako veřejný funkcionář povinen prosazovat a hájit.
- Nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že využije svého postavení, pravomocí nebo informací získaných při výkonu své funkce k získání majetkového nebo jiného prospěchu nebo výhody pro sebe nebo jinou osobu.

- Nesmí se odvolávat na svou funkci v záležitostech, které souvisí s jeho zájmy.
- Nesmí za úplatu využívat svoji osobu v postavení veřejného funkcionáře v reklamě ke komerčním účelům.

### 3.2.2 Omezení určitých funkcí veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů

- Veřejný funkcionář nesmí podnikat nebo provozovat samostatně výdělečnou činnost.
- Veřejný funkcionář nesmí být statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu, členem řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu podnikající právnické osoby.
- Veřejný funkcionář nesmí být v pracovně právním nebo obdobném vztahu, nebo ve služebním poměru, nejde-li o vztah nebo poměr, v němž působí jako veřejný funkcionář.
- Veřejný funkcionář se nesmí po dobu od 1 roku od skončení výkonu funkce stát společníkem nebo působit v orgánech podnikající právnické osoby, pokud tato právnická osoba, nebo zaměstnavatel v posledních 3 letech od ukončení funkce veřejného funkcionáře uzavřela smlouvu se státem nebo samosprávným celkem, jednalo-li se o nadlimitní zakázku, o které veřejný funkcionář rozhodoval.

„Je však nutno dodat, že způsobilost uvědomit si možný střet zájmů není mnohdy jednoznačná, je do značné míry subjektivní, a dotčený veřejný funkcionář si často vyhodnocuje svůj postoj k věci až tehdy, když námitku jeho střetu zájmů vznesl někdo jiný (nezřídká např. zástupce tzv. opozice). Z hlediska obtížné prokazatelnosti střetu zájmů lze shledat určitou analogii či podobnost s problematičností prokázat podjatost ve smyslu § 14 správního řádu (vyloučení pro podjatost), protože příslušnost k podnikatelskému subjektu, příbuzenský ani jiný přátelský či nepřátelský vztah, který objektivně existuje, nemusí ještě znamenat, že tohoto vztahu bude opravdu zneužito k získání osobní výhody či naopak k poškození jiné osoby. Z těchto důvodů např. nelze dovozovat z hlasování toho, kdo byl skutečně nebo domněle ve střetu zájmů, neplatnost schválených usnesení.“ (Hrubý et al., 2011, s. 161)

### 3.3 Zánik mandátu člena zastupitelstva

Nesejde-li se zastupitelstvo obce po dobu delší než 6 měsíců tak, aby bylo schopné se usnášet, Ministerstvo vnitra je rozpustí. Zastupitelstvo je usnášení schopné, sejde-li se nadpoloviční většina všech jeho členů.

Mandát člena zastupitelstva také zaniká:

- Odmítne-li člen obecního zastupitelstva složit slib, nebo složí-li slib s výhradou.
- Dnem, kdy starosta obdrží od člena obecního zastupitelstva jeho písemnou rezignaci na mandát člena zastupitelstva.
- Úmrtím člena obecního zastupitelstva.
- Ztrátou volitelnosti člena obecního zastupitelstva.
- Skončením volebního období obecního zastupitelstva.
- Dnem sloučení obcí nebo připojení k jiné obci.
- Neslučitelností funkcí.
- V případě pravomocného rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva obce odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody (o ukončení mandátu rozhoduje obecní zastupitelstvo).

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 4 SROVNÁNÍ PŘÍMÉ A NEPŘÍMÉ VOLBY STAROSTY

V této kapitole bych chtěl charakterizovat nepřímou a přímou volbu starosty.

### 4.1 Nepřímá volba

V současné době je starosta obce volen z řad členů obecního zastupitelstva, a to nadpoloviční většinou všech členů obecního zastupitelstva. Volby do zastupitelstev obcí se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním podle zásad poměrného zastoupení. To znamená, že každý hlas má stejnou váhu (rovné), každý hlasuje osobně a nemůže jej nikdo zastoupit (přímé), voliči hlasují bez ohledu na rasu, vyznání, majetkové poměry, pohlaví (všeobecné). Poměrný systém znamená, že strana (kandidátka) získá tolik mandátů, kolik poměrově (procentuálně) obdržela volebních hlasů.

Domnívám se, že voliči již při samotných volbách mají možnost ovlivnit, kdo bude novým starostou obce. V předvolebních kampaních bývají totiž voličům představováni jednotliví kandidáti jednotlivých kandidátek s uvedením jména kandidáta, který v případě zvolení dané kandidátky bude ostatními navržen a volen na funkci starosty obce. Většinou to bývá kandidát pod pořadovým číslem 1.

Je pravdou, že tímto způsobem může volič svojí volbou pouze ovlivnit, ze které kandidátky budoucí starosta vzejde. Odpůrci této volby často argumentují tím, že tento způsob volby je korupčním. Již při samotném sestavení kandidátky se do předních (volitelných) pozic kandidátky dostávají kandidáti, kteří jsou mezi sebou vztahově provázaní. Ostatní kandidáti bez osobních vztahů obsazují nevolitelná místa kandidátky a kandidátku tzv. doplňují. Jak ale ukázaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v roce 2010, voliči tento princip sestavování stranických kandidátek nehodlali akceptovat a začali v daleko větší míře využívat možnosti preferenčních hlasů, které udělovali kandidátům na nevolitelných místech kandidátky.

„Pro zachování stávajícího stavu a modelu kolektivního většinového rozhodování svědčí skutečnost, že jde o model, který se v podmínkách České republiky osvědčil. Nynější model obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích), založený na zastupitelstvu a jím volené radě a starostovi, byl se v různých dobách tyto orgány označovaly různě, se na našem území uplatňuje už od r. 1849, s výjimkou období národních výborů. Podle historického i současného pojetí je pro samosprávu jako takovou, včetně územní samosprávy, cha-

rakteristický kolektivní způsob rozhodování, z čehož vychází i Ústava ČR v hlavě sedmé, mluví-li o (samostatném) spravování územních samosprávných celků jejich (přímo volenými) zastupitelstvy. V případě zavedení institutu přímo volených starostů, kteří by měli ze zákona vyhrazen určitý okruh pravomocí, by byl tento princip prolomen a jako zásadní koncepční zásah do uspořádání systému územní samosprávy by si vyžádal ústavní zakotvení“. (Ministerstvo vnitra, 2012)

## 4.2 Přímá volba

V posledních letech se začíná stále častěji hovořit o nastolení přímé demokracie a s ní související přímé volbě starostů, primátorů. Zavedení přímé demokracie je také hlavním volebním programem některých politických stran či sdružení.

„Jak vyplývá z analýzy Ministerstva vnitra, názory prosazující zavedení přímé volby starostů v České republice se vesměs odvíjejí od tvrzených nedostatků současného stavu právní úpravy obecního zřízení a fungování organizace místní samosprávy. Analýza nejčastěji uvádí tyto nedostatky:

- Neznalost a nezájem veřejnosti podílet se na rozhodování komunálních orgánů.
- Ze strany občanů ztotožnění rozhodovací činnosti zastupitelstva a rady s postavou starosty.
- V menších obcích často pouze formální výkon pravomoci zastupitelstva s tím, že vlastní výkon činnosti a zásadní rozhodování vykonává starosta.
- Starosta je často volen na základě koaliční dohody politických stran, aniž se jedná o osobu, která získala nejvíce hlasů ve volbách.
- Radními se stávají politici bez odborné vybavenosti potřebné k výkonu rozhodovací činnosti, která je tak fakticky soustředěna v rukou vedoucích úředníků.
- V malých obcích, zejména tam, kde se nevolí rada obce, mají volby již charakter blížící se fakticky přímé volbě, neboť kandidátky (často jen jedna) jsou sestavovány tak, aby odpovídaly veřejnému mínění.“ (Vaverka, 2011, s. 8)

„Ministerstvo vnitra v roce 2011 oslovilo všechny obce s otázkou, jaký mají názor na přímou volbu starosty. Oponenti mohou zajisté říci, že anketa či průzkum vždy dopadnou tak, jak jsou položeny otázky. Tento průzkum byl však velice rozsáhlý (z více než šesti tisíc



obcí oslovených elektronickou poštou jich reagovalo 2 431, tedy 39 % všech obcí v České republice, oslovena nebyla statutární města a hlavní město Praha) a v rámci dopisu byly nastíněny hlavní témata, odkaz na podrobnou analýzu a žádost o zařazení obce podle kategorie. Uvedená anketa vystihla celkem jednoznačně spíše pozitivní postoj k přímé volbě starostů ze strany obcí (tabulka č. 1), kdy se kladně vyjádřilo 65 % z nich.“ (Vaverka, 2011, s. 8)

Tab. 1. Postoj k přímé volbě starostů ze strany obcí (zdroj: František Vaverka, Veřejná správa 20/2012).

Velikostní kategorie obce	Počet reagujících obcí	Názor obcí		Názor obcí %	
		ANO	NE	ANO	NE
Obec do 500 obyvatel	1249	825	424	66 %	34 %
Obec od 501 do 1000 obyvatel	603	392	211	65 %	35 %
Obec od 1001 do 1500 obyvatel	238	143	95	60 %	40 %
Obec od 1501 do 3000 obyvatel	174	113	61	65 %	35 %
Obec od 3001 do 5000 obyvatel	79	50	29	63 %	37 %
Obec od 5001 obyvatel	88	51	37	58 %	42 %
<b>Celkem</b>	<b>2431</b>	<b>1574</b>	<b>857</b>	<b>65 %</b>	<b>35 %</b>

## 5 SWOT ANALÝZA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY

Pomocí SWOT analýzy bych chtěl komplexně vyhodnotit praktické fungování přímé volby starosty, vyzdvihnout silné a slabé stránky této právní změny a zjistit, zda tato změna bude příležitostí pro rozvoj demokracie v naší společnosti.

### 5.1 Silné stránky

- V případě přímé demokracie, kdy by byl starosta volen přímo občany, by se starostou stala osoba, která získala největší důvěru a podporu občanů.
- Informovanost voličů, kdo všechno se chce stát v jejich obci starostou, např. kdo je připraven opustit své nynější zaměstnání, aby se mohl plně věnovat výkonu funkce starosty. Voliči jsou předem seznámeni s osobou starosty, nemusejí vyčkávat na výsledky povolebních koaličních jednání.
- Voliči by si v daném případě vybírali kandidáta podle jeho rozumových vlastností, jeho chování, vystupování, sympatií, morálních hodnot apod.
- Větší šance na získání postu starosty by měli jednotliví (nezávislí) kandidáti, kteří by nebyli nijak svázáni s politickou stranou. Nebyli by odkázáni na rozhodování politické strany, kterého kandidáta do boje o post starosty vyšle.

### 5.2 Slabé stránky

- Starosta je jen jedním z orgánů obce, které pro zdárné plnění úkolů musí vystupovat alespoň v částečné symbióze s obecním zastupitelstvem a radou obce. Pokud by byl starosta volen přímo občany, mohla by nastat situace, kdy bude obklopen zastupitelstvem obce a následně i radou obce, lidmi, kteří nebudou sdílet jeho názory, a bude zde tedy panovat nejednotnost v otázkách týkajících se dalšího rozvoje obce. Bude-li v obci na straně jedné vystupovat starosta, a na straně druhé budou stát opoziční zastupitelé a radní, nebude tato spolupráce vést k žádným konstruktivním výsledkům.
- Dle Ústavy ČR jediným orgánem, který spravuje obec, je obecní zastupitelstvo. V případě, že by byly posíleny pravomoci přímo voleného starosty, byla by nutná změna Ústavy ČR.

- Podle současné právní úpravy jsou pravomoci starosty k vlastnímu výkonu funkce poněkud omezené. Za stávající právní úpravy by přímo volený starosta obce byl při jakémkoliv jednání opozičními zastupiteli či radními přehlasován. V případě přímé volby starosty by bylo zapotřebí změnou zákona rozšířit jeho pravomoci.

Rozdílně by vypadala přímá volba starosty v malých a velkých obcích. V malé obci by bylo dostačující, pokud by kandidát na starostu obce uvedl své jméno do kandidátní listiny a voliči by měli ihned zcela jasnou představu o tom, kdo je jejich kandidátem, jaký je to člověk a jaké zájmy hájí a prosazuje.

Ve velkých obcích a městech by se kandidát na starostu neobešel bez náležité předvolební kampaně, ve které se musí alespoň částečně představit voličům. Ačkoliv jsem na začátku uvedl, že by v případě přímé volby starosty měli větší šanci nezávislí kandidáti kandidující sami za sebe, v případě velkých obcí a měst tato úvaha neplatí. Také volba ve statutárních městech by vypadala rozdílně, a to podle toho, kolik má dané statutární město zřízeno městských obvodů. V případě zřízení více malých městských obvodů by přímá volba starosta vzhledem k vzájemné místní znalosti probíhala podobně jako v malých obcích.

Aby se mohl nezávislý kandidát představit voličům a seznámit je se svým volebním programem, musí mít předvolební kampaň. Tato předvolební kampaň musí být financována z určitých finančních prostředků. Pokud kandidát na starostu nebude dostatečně solventní a nebude moci na předvolební kampaň použít vlastní finance, bude nucen požádat o sponzorské dary. V takovém případě však nezávislý kandidát přichází o svoji nezávislost a stává se závislým na poskytovateli sponzorského daru. Pak již nemůžeme hovořit o nezávislém kandidátovi.

- Z výše uvedeného vyplývá další slabá stránka, a tou je možná ztráta nezávislosti volebního kandidáta na funkci starosty.
- Bude-li kandidát členem politické strany, bude mu jeho předvolební kampaň hradit politická strana. V případě kandidáta na starostu za politickou stranu je také velmi pravděpodobné, že kandidát bude vybírán ne podle schopností, ale podle svého postavení v politické straně a vztahů s jednotlivými straníky.

### 5.3 Hrozby

- Může nastat situace, že starosta nebude hájit zájmy občanů a výrazně se odchýlí od volebního programu, který představil občanům a na základě něhož byl zvolen. Je tedy nutné stanovení kontrolních mechanismů, na základě kterých bude moci být přímo volený starosta nevykonávající řádně svoji funkci odvolán. V současné právní úpravě má možnost odvolat z funkce starostu zastupitelstvo obce. V praxi této možnosti je využíváno v případech, dopustí-li se starosta nějakého neuváženého rozhodnutí, trestného činu, nehájí-li řádně zájmy obce, a také dopustí-li se nějakého nemorálního jednání, či také změnou koaličních dohod.

V případě přímé volby by byl starosta před možným odvoláním ze strany obecního zastupitelstva chráněn. Tuto ochranu lze ovšem vnímat jak v pozitivním, tak negativním smyslu.

Pokud by byl starosta při svém výkonu funkce chráněn před možným odvoláním ze strany zastupitelstva, mohl by rozhodovat sám dle svého vědomí a svědomí. Nebyl by zapleten do politických tlaků a bojů, nemusel by respektovat vzájemné vztahy mezi zastupiteli, a jejich politické provázanosti. V případě, že by starosta proti možnému odvolání užíval statutu imunity a tento statut by mu trval po celé volební období, mohl by této situace zneužívat, a činit vše, co není zákonem zakázáno, ale jeho rozhodnutí mohla být například v rozporu s dobrými mravy, či se zavedenými zvyklostmi či tradicemi v dané obci.

- Starosta jednající na hranici zákona bez možnosti odvolání tedy může být pro rozvoj obce velkým rizikem.

Na Slovensku je od roku 2010 starosta volen přímo. Starosta je zde nejvyšším výkonným orgánem obce, který vykonává správu obce. Vlastní činnost starosty nemůže kontrolovat ani zastupitelstvo, ani zvláštní orgán interní kontroly obce, tzv. hlavní kontrolor. Možnost odvolat starostu je zde dána obecnímu zastupitelstvu, které tak činí vyhlášením místního referenda o odvolání starosty. Vyhlásit místní referendum zastupitelstvo může, pokud o to požádá peticí 30% oprávněných voličů, pokud starosta hrubě nebo opakovaně zanedbává povinnosti starosty, porušuje ústavu, ústavní zákony, zákony a jiné právní předpisy, nebo pokud je nepřítomný nebo nezpůsobilý vykonávat funkci starosty v období delším než 6 měsíců. Pokud se tedy starosta při svém výkonu funkce pohybuje pouze na tzv. hranici zákona, zastupitelstvo může referendum vyhlásit pouze v případě podané petice podepsané minimálně 30 % oprávněných voličů.

Domnívám se, že pokud bude petiční výbor dostatečně aktivní a bude osobně kontaktovat všechny občany své obce, nebude pro něj problémem sehnat 30% oprávněných voličů, kteří petici podepíší. Bude-li vyhlášeno místní referendum, kde je nutná osobní účast voličů na referendu, nemusí být v případě nezájmu občanů o dění v obci dosaženo požadovaného výsledku z důvodu nedostavení se k volebním urnám. Proto dle mého názoru právní úprava Slovenska, umožňující odvolání starosty, není zcela dokonalá, neboť ve velké míře vyžaduje aktivní zájem voličů o dění v obci.

Domnívám se, že pokud by byl starosta obce do funkce dosazen na základě přímé volby občanů, měl by být občany z této funkce taktéž sesazen. I když jsem na slovenském modelu zdůraznil, že jeho nedokonalost spočívá v aktivním zájmu voličů o komunální politiku, přesto bych souhlasil s převzetím tohoto způsobu odvolání starosty. Pokud by byl odvolán starosta zvolený přímo občany, pozbyl by nejenom funkce starosty, ale zřejmě všech svých funkcí (zde již nevycházím ze slovenské právní úpravy, ale ze současné, kdy je starosta též členem obecního zastupitelstva a obecní rady). Automaticky by pozbyl funkce člena rady obce, a protože počet mandátů členů zastupitelstva by byl naplněn, došlo by zřejmě k situaci, že by této osobě zanikla jakákoliv možnost podílet se na fungování obce. V případě nové volby starosty by sice mohla nastat situace, kdy by byl zvolen starostou člen zastupitelstva obce, a pro bývalého starostu by se tak uvolnil mandát v zastupitelstvu obce, ovšem na tuto náhodu nelze spoléhat. Navrhuji tedy, aby se odvolaný starosta automaticky stal členem obecní rady namísto člena obecní rady, který obdržel nejméně hlasů. Bylo by velkou chybou, aby odvolaný starosta přišel zcela o možnost podílet se na komunální politice.

## 5.4 Příležitosti

- Přímou volbou starosty může být dána příležitost i kandidátům, kteří nejsou stranicky nijak činní, čili by i v případě získání mandátu člena zastupitelstva obce rozhodně nezískali podporu ostatních politicky organizovaných zastupitelů, neboť povolební snahou všech politických stran bývá získání postu starosty, místostarosty a obsazení co nejvíce míst v radě obce.

Aby bylo naplněno merito přímé volby starosty, což je zvolení do čela obce člověka, který má organizační schopnosti, je morálně bezúhonný a pro většinu voličů přijatelným, měly by být dány všem kandidátům rovné příležitosti. Proto bych navrhoval, aby v případě přímé

volby starosty byly zákonem omezeny finanční prostředky, které mohou kandidáti použít na svou volební kampaň. Také by možná stálo za uvážení stanovit, jakou formou může předvolební kampaň probíhat. Tímto mám na mysli např. zákaz rozdávání dárkových předmětů v domovech důchodců, kdy nejde o nic jiného, než o snahu v těchto lidech vzbudit pocit vděčnosti, za který se budou chtít dárci odměnit vhozením hlasu do volební urny. Tímto způsobem bude dána rovná příležitost všem kandidátům.

Volby nového starosty by mohly probíhat podle pravidel voleb do zastupitelstev obcí, s tím, že kandidát, který obdržel nejvíce hlasů, získal by funkci starosty. Pokud by volby probíhaly tím způsobem, že by byl starosta volen zvlášť z několika kandidátů, nemohli by tito kandidáti současně kandidovat do zastupitelstva obce. Aby mohli neúspěšní kandidáti na starostu obce kandidovat i do zastupitelstva obce, musela by být taková volba dvoukolová. Nevýhodou dvoukolové volby je ale její finanční nákladnost. Nákladná by v takovém případě také byla předvolební kampaň.

## 6 ANALÝZA ZAVEDENÍ PŘÍMÉ VOLBY STAROSTY MINISTERSTVA VNITRA ČR

Vyhodnocením stávající situace a zpracováním podkladů pro přímou volbu starosty bylo pověřeno Ministerstvo vnitra. To obdrželo jako jeden z úkolů vyplývajících z koaliční smlouvy požadavek zpracovat důkladnou analýzu s cílem vytvořit podmínky pro přímou volbu starostů v malých obcích v roce 2014. Ministerstvo vnitra tedy vypracovalo dokument Analýza zavedení přímé volby starostů a navrhuje provést tyto změny:

- Zakotvit přímou volbu starosty, který bude mít silný politický mandát a bude pod jasnou kontrolou veřejnosti.
- Učinit starostu osobně odpovědným za výkon veřejné moci v obci a za chod úřadu.
- Změnit postavení rady obce, která by měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků; rada by byla jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků.
- Změnit rozdělení kompetencí mezi orgány územní samosprávy, tzn. jasně oddělit koncepční a strategické rozhodování, které by příslušelo zastupitelstvu, a operativní rozhodování, které by příslušelo starostovi.

Má-li být starosta volen přímo občany, je samozřejmostí, že musí být posíleny jeho pravomoci. Co se týče návrhu změnit postavení rady obce, kdy by rada měla být jmenována z významných (nepolitických) odborníků a byla by jmenována starostou, který si tak vybírá tým spolupracovníků, zde jsem poněkud skeptický k praktickému provedení tohoto návrhu. Nedokážu se ubránit názoru, že právě tato pravomoc starosty obklopit se lidmi, které si vybere on sám, bez možnosti jakéhokoliv zásahu demokraticky zvolených zastupitelů obce, dává širokou možnost ke korupčnímu jednání. V daném případě bych navrhoval, aby kandidát na starostu již při své kandidatuře měl povinnost seznámit veřejnost s lidmi, kteří budou v případě jeho zvolení členy obecní rady. Veřejnost by tak měla jasný přehled o osobách, které budou v případě zvolení starosty jeho nejbližšími spolupracovníky. Ale ani toto řešení není dokonalé, neboť kandidát na starostu může prezentovat jako své spolupracovníky uznávané a seriózní odborníky, kteří následně po zvolení kandidáta starostou nepřijmou funkci člena rady obce, a starosta si pak navzdory veřejnému mínění může opět vybrat náhradníky z okruhu svých (možná i korupčních) známých.

Z analýzy zavedení přímé volby starostů dále vyplývá, že Svaz měst a obcí ČR zastává ve věci přímé volby konsistentní stanovisko: není zastáncem modelu přímé volby starostů a nepovažuje ani za nezbytné příliš posilovat pravomoci. Případné zavádění přímé volby starosty (a posílení jeho kompetencí) s sebou nese dle názoru Svazu měst a obcí ČR mnohé problémy, včetně nutnosti změny Ústavy. V rámci dokončení reformy veřejné správy se tak jeví důležitějším než se věnovat otázce přímé volby řešení jiných otázek, jako např. stabilizace financování obcí prostřednictvím systému rozpočtového určení daní, vyjasnění pravidel zákona o střetu zájmů či dokončení elektronizace veřejné správy (v rámci zavádění projektu e-Governmentu).

Sdružení místních samospráv ČR naopak spatřuje vstřícný postoj k potencionálnímu zavedení přímé volby starostů v ČR, ve kterém spatřuje prostředek prosazení vůle občanů (jimiž je starosta již v současné době vnímán jako hlava obce) a eliminace častých situací, kdy starostou je zvolen kandidát, který obdržel malý počet hlasů ve volbách, či dokonce náhradník po odstoupení zvolených členů zastupitelstva. Takové situace představují podle názoru sdružení místních samospráv excesy, k jejichž odstranění je třeba zavést přímou volbu starostů. Sdružení místních samospráv proto navrhuje zavést model přímé volby, a sice v podobě, již lze charakterizovat těmito prvky:

- Přímá volba starosty v čele obce, města s tím, že by byl osobně odpovědným za výkon veřejné správy na daném území, i tedy i za chod úřadu; takový návrh vyžaduje hlubší zásah do stávajícího znění zákona o obcích.
- Volba starosty u menších měst a obcí v jednokolovém relativně většinovém modelu, u velkých měst v systému dvoukolové absolutní většiny.
- Ponechat radu jakožto iniciativní, výkonný a kontrolní orgán obecního zastupitelstva, popř. obecní radu zcela zrušit.
- Volit zastupitelstvo na principu poměrné volby.
- Rozdělit kompetence tak, aby zastupitelstvo plnilo základní koncepční a kontrolní roli, schvalovalo zásadní majetkové úkony, koncepční a finanční dokumenty či vyhlášky a starostovi by byla svěřena exekutivní funkce.
- Odvolání starosty je přípustné pouze občany na základě kvalifikovaného návrhu (soudem přezkoumatelného) pro závažné porušování právních povinností starosty, jež jsou stanoveny či vyplývají z právních předpisů.



Z tohoto návrhu Sdružení místních samospráv ČR vyplývá, že obdobně jako Ministerstvo vnitra si nevědí rady, jak naložit s radou obce. Nevědí, zda jí dát pravomoci ke kontrole zastupitelstva, nebo ji úplně zrušit.

V této souvislosti mě napadá otázka, zda je rada obce nepostradatelným orgánem obce, nebo zda její dosavadní zařazení mezi orgány obce vyplývá z historických tradic. Na rozdíl od Ministerstva vnitra se Sdružení místních samospráv ČR již zabývalo odvoláním z funkce starosty.

Členové Sdružení místních samospráv ČR navrhuji, aby starosta mohl být odvolán z funkce na základě kvalifikovaného návrhu pro závažné porušování právních povinností starosty. Co je myšleno „kvalifikovaným návrhem“ návrh kromě poznámky, že tento musí být přezkoumatelný soudem, neuvádí. Za zamyšlení nyní stojí také skutečnost, zda kvalifikovaný návrh bude muset být podán určitým počtem občanů, jako například v případě podání petice, či bude dostačující podání návrhu pouze jedním voličem, neboť důležitý bude obsah podání.

Návrh také neobsahuje informaci, kam budou občané svůj návrh podávat. Osobně bych se v daném případě přiklonil k tomu, aby návrh muselo podat určité procento oprávněných občanů obce. V případě, že by zákon umožňoval podávání individuálních návrhů, mohla by nastat situace, kdy by tzv. „věční stěžovatelé“ týdně podali několik návrhů na odvolání starosty obce a odpovědní pracovníci by byly zahlceni přezkoumáváním a administrativou neopodstatněných návrhů.

Návrh, aby odvolání starosty bylo přípustné pouze na základě kvalifikovaného návrhu mi nepřipadá příliš vhodný. Zde si kladu otázku, proč by právě občané měli být výlučným kontrolním orgánem starosty. Vzhledem k tomu, že v posledních letech zájem občanů o komunální politiku klesá, je poněkud nevhodné přenášet kontrolní pravomoci na někoho, o kom již předem víme, že žádnou kontrolu konat nebude.

Návrh na zrušení starosty by měl být přezkoumatelný soudně. To tedy znamená, že je zřejmě počítáno s tím, že starosta obce má proti svému odvolání z funkce dánu možnost řádného opravného prostředku, jenž bude probíhat před nezávislým soudem. Vzhledem k presumpci nevinny by měl tedy starosta vykonávat funkci do té doby, než bude o jeho řádném opravném prostředku pravomocně rozhodnuto. Zde si dovoluji poznamenat, že volební období starosty obce koresponduje s volebním obdobím obecního zastupitelstva, a trvá

tedy čtyři léta. Rozhodovací praxe soudů České republiky má lhůty daleko delší, tak že zcela pravděpodobně může nastat situace, kdy v prvním roce volebního období bude podán návrh na odvolání starosty obce z funkce, ale liknavostí soudů bude tuto funkci vykonávat po celé volební období, až do zvolení nového starosty v řádných komunálních volbách.

## **6.1 Varianty návrhů zavedení přímé volby starosty**

Jak vyplývá ze závěrečné zprávy IV. Věcného záměru ústavního zákona, jímž se mění Ústava České republiky, v současné době pracuje Ministerstvo vnitra se čtyřmi variantami návrhů, ve kterých obcím zavést přímou volbu starosty.

### **6.1.1 Návrh č. 1**

Návrh č. 1 počítá se zavedením přímé volby starosty obce ve všech obcích, a kritizuje další návrhy, které počítají se zavedením přímé volby starosty jen v některých obcích. Přímá volba starosty obce by se měla uskutečnit ve všech obcích bez rozdílu, neboť diferenciací obcí je považována za neodůvodněnou.

### **6.1.2 Návrh č. 2**

Návrh č. 2 počítá s přímou volbou starosty obce pouze v některých obcích. Ve vládním návrhu je uvedeno, že se tato varianta týká pouze „malých“ obcí. Definici, které obce jsou myšleny pod pojmem „malé“, vládní návrh bohužel neobsahuje.

### **6.1.3 Návrh č. 3**

Návrh č. 3 počítá se zavedením přímé volby starosty obce v obcích, kde není podle současné právní úpravy volena rada obce. Tato varianta v souladu se současnou právní úpravou, která dává malým obcím možnost rozhodnout si o tom, zda obecní radu mít nebo ne, ponechává oprávnění zastupitelstvu, aby prostřednictvím určení počtu členů zastupitelstva rozhodlo, zda má či nemá v obci existovat rada, a zda tedy volit starostu přímo, tj. jediným kritériem přímé volby bude skutečnost, zda se v obci volí či nevolí rada.

### **6.1.4 Návrh č. 4**

Návrh č. 4 počítá se zavedením přímé volby starostů v obcích s určitým počtem obyvatel, který by byl nově zákonem určen jako hranice/kritérium pro volbu rady. U této varianty by

bylo třeba oponovat námitkám diskriminačního jednání a nezabránilo by se neustálým tlakům na změnu systému celoplošné volby starostů. Stanovení takové hranice by znamenalo nutnost změnit platné právní podmínky volby rady.

V současné právní úpravě je v Ústavě ČR v hlavě sedmé uvedeno, že obec je spravována zastupitelstvem. V případě schválení přímé volby starosty obce počítají všechny varianty návrhů s tím, že by pravomoci starosty obce musely být rozšířeny, jinak by přímá volba starosty pozbyla významu. Aby pravomoci přímo voleného starosty obce nebyly v rozporu s Ústavou ČR, muselo by též dojít k její změně.

Bude-li přímá volba starosty schválena či nikoliv záleží v současné době na politickém rozhodnutí. Vláda má k diskusi vypracováno několik variant, a zda se volby do zastupitelstev obcí v roce 2014 uskuteční dle současné právní úpravy, či nikoliv, ukáže až budoucnost.

## ZÁVĚR

Ve své bakalářské práci jsem nejprve zhodnotil funkci a pravomoci starosty z hlediska historického. Dále jsem se zabýval jeho oprávněními a povinnostmi, a to nejen těch, které mu vyplývají ze zákona o obcích, ale i dalších právních předpisů.

Konkrétně jsem popsal jakým způsobem je starosta obce volen, a z jakých důvodů může dojít k zániku funkce starosty. Pokusil jsem se také alespoň částečně popsat vztah starosty obce k místostarostovi obce, zastupitelstvu obce, radě obce a tajemníkovi.

Zastupitelstvu obce, jakožto základnímu orgánu obce, jež je zakotven i v Ústavě, jsem se věnoval poněkud podrobněji. Vysvětlil jsem, jakým způsobem vzniká mandát člena obecního zastupitelstva, vysvětlil, kdy v případě člena obecního zastupitelstva nastává neslučitelnost funkcí, a objasnil některá ustanovení zákona o střetu zájmů.

Podrobněji jsem se zaměřil nad trestní odpovědností starostů. Starosta obce může být z titulu své funkce stíhán nejenom za trestné činy, kterých se dopustí úmyslným jednáním, ale také za trestné činy, kterých se dopustí neúmyslně, z nedbalosti, opomenutím. Dovolil jsem si v této souvislosti upozornit na rozhodnutí Ústavního soudu, dle kterého ten, kdo vstoupí jako osoba veřejně činná do politického života musí automaticky počítat s tím, že jeho osobnostní práva budou „ponížena“, a bude muset z výkonu své funkce snášet kritiku, negativní hodnocení.

V praktické části jsem se pokusil o objektivní zhodnocení výhod přímé a nepřímé volby starosty. Každá z obou zmíněných variant s sebou nese své přednosti, a také své zápory.

Byl jsem poněkud překvapen ze závěrů průzkumů Ministerstva vnitra na téma „Postoj k přímé volbě starostů ze strany obcí“. Z tohoto průzkumu vyplynulo, že většina obcí (65 %) by raději přivítala přímou volbu starosty. Budeme-li vycházet ze skutečnosti, že ve většině případů bývá starostou obce zvolena osoba, kterou navrhnou a zvolí politicky nejvíce zastoupení členové obecního zastupitelstva, pak jsou závěry průzkumu pro mne překvapivé. Z uvedeného totiž vyplývá, že by se k přímé volbě přiklonili i ti starostové, kteří by v případě přímé volby starosty nikdy nebyli do své funkce zvoleni.

Přímá volba starosty je již zavedena například na Slovensku. Starosta obce je představitelem obce a také jejím nejvyšším orgánem. Orgány obce tvoří obecní zastupitelstvo a starosta obce. Po posledních komunálních volbách, které proběhly na Slovensku v roce 2010,

kdy byl v obci Richnava zvolen přímou volbou starosta Vladimír Pokuta, začala být přímá volba starosty v této zemi hodně diskutována. Začaly také padat otázky, zda by nemělo být podmínkou pro kandidáta na starostu alespoň povinné základní vzdělání. Vladimír Pokuta totiž neukončil ani základní školu, neumí číst, psát a neovládá slovenský jazyk. Na tomto příkladu jsem jen chtěl upozornit na to, že ani přímá volba starosty nemusí být zárukou zvolení toho nejvhodnějšího kandidáta.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### Monografie

- [1] BŘEŇ, Jan, Stanislav PŠENIČKA, Luboš VÁŇA a Josef VEDRAL, 2008. Zákon o obcích: obecní zřízení. Komentář. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-597-1.
- [2] FUREK, Adam, 2010. Právní úprava dispozic obecním majetkem podle zákona o obcích, Praha: Ministerstvo vnitra.
- [3] HENDRYCH, Dušan, 2003. Správní věda. Praha: ASPI. ISBN 80-86395-86-3.
- [4] HENDRYCH, Dušan et al., 2009. Správní právo: obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-049-02.
- [5] HRUBÝ, Jiří et al., 2011. Práva občanů obce (obecná část). Praha: Ministerstvo vnitra. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv. ISBN 978-80-904579-0-4.
- [6] KOPECKÝ, Martin, 2010. Právní postavení obcí a krajů: základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer Česká Republika. ISBN 978-80-7357-561-8.
- [7] MALÝ, Karel a Florian SIVÁK, 1988. Dějiny státu a práva v Československu do r. 1918. Praha: Panorama. ISBN 80-7422-039-5.
- [8] MALÝ, Karel et al., 1997. Dějiny českého a československého práva do roku 1945. Praha: Linde. ISBN 80-7201-045-X.
- [9] NEVRKLA, Pavel, 2010. Právní aspekt místní samosprávy. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Stanislav Kadečka.
- [10] SCHELLE, Karel, 2007. Vývoj české veřejné správy veřejné správy. Ostrava: Key Publishing. ISBN 978-80-87071-92-2.
- [11] SCHELLE, Karel a Ivo SVOBODA, 2006. Základy organizace veřejné správy. Ostrava: Key Publishing. ISBN 80-239-8011-4.

### Periodika

- [12] KADEČKA, Stanislav, 2005. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté?. *Právní rozhledy*, roč. 13, č. 13. ISSN 1210-6410.
- [13] VAVERKA, František, 2011. Přímá volba starostů. *Veřejná správa*, roč. 15, č. 20. ISSN 1213-6581.

Internetové zdroje

- [14] Analýza zavedení přímé volby starostů [online]. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 2012-04-30]. Dostupné z:  
<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx>.
- [15] LIPERTOVIÁ, Šárka, 2007. Státní dozor nad územními samosprávnými celky a jeho souvislosti se soudní kontrolou veřejné správy. In: *Dny veřejného práva* [online]. [cit. 2012-05-12]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Lipertova.pdf>.
- [16] IV. Věcný záměr ústavního zákona, jímž se mění Ústava České republiky: Zavedení přímé volby starostů [online]. Ministerstvo vnitra ČR [cit. 2012-03-29].  
Dostupné z: <http://www.smocr.cz/getFile.aspx?itemID=652485>.

Judikatura

- [17] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.
- [18] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- [19] Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- [20] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [21] Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- [22] Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- [23] Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Soudní rozhodnutí

- [24] Rozhodnutí Ústavního soudu č.j. II. ÚS 265/07 ze dne 6. června 2007.
- [25] Rozhodnutí Ústavního soudu č.j. III. ÚS 11/04 ze dne 17. února 2005.
- [26] Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2895/2008 ze dne 27. října 2009.

- [27] Rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3130/2005 ze dne 14. června 2006.
- [28] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 4 Tdo 533/2010 ze dne 25. května 2010.
- [29] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 848/2010 ze dne 19. ledna 2011.
- [30] Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 3095/2010 ze dne 23. ledna 2012.



**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

§	Paragraf.
%	Procento.
aj.	A jiné.
č.	Číslo.
č.j.	Číslo jednací.
čl.	Článek.
ČNR	Česká národní rada.
ČR	Česká republika.
ČSSR	Československá socialistická republika.
et al.	Et alii (a kolektiv).
např.	Například.
odst.	Odstavec.
písm.	Písmeno.
r.	Rok.
Sb.	Sbírka.
Sb. z. a n.	Sbírka zákonů a nařízení.
sp. zn.	Správní značka.
TZ	Trestní zákon.
tzv.	Takzvaný.
ÚS	Ústavní soud.
ust.	Ustanovení.

## SEZNAM TABULEK

Tabulka č. 1. – Postoj k přímé volbě starostů ze strany obcí.