

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Úvahy nad zavedením přímé volby starosty obce v ČR

Michaela Vohryzková

Plzeň 2018

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta

Katedra správního práva

Studijní program: Právo a právní věda

Obor: Právo

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Úvahy nad zavedením přímé volby starosty obce v ČR

Michaela Vohryzková

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

Plzeň 2018

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Úvahy nad zavedením přímé volby starosty v ČR“ vypracovala samostatně, a to výhradně za použití uvedených pramenů a literatury.

V Plzni dne 15. března 2018

Michaela Vohryzková

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala především vedoucímu mé práce, JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D., za jeho cenné rady, připomínky a pomoc při zpracování této diplomové práce, ale i za jeho profesionální a odborné vedení seminářů správního práva.

Dále bych ráda poděkovala svým rodičům, za jejich podporu v průběhu celého mého studia a za to, že mě vždy vedli k zájmu o problematiku komunálního práva.

Obsah

Úvod	1
1. Historický exkurz.....	6
1.1. Vývoj místní správy do roku 1848.....	6
1.2. Období od roku 1848 do rozpadu Rakouska-Uherska	7
1.3. Období první republiky.....	9
1.4. Období druhé Československé republiky, Protektorát Čechy a Morava	10
1.5. Poválečné období (1945 – 1989)	12
1.6. Obnova územní samosprávy po roce 1989	12
2. Starosta obce v ČR podle současné právní úpravy	14
2.1. Postavení starosty obce a jeho pravomoci	14
2.2. Vztah starosty obce s ostatními obecními orgány.....	17
2.2.1. Vztah starosty obce a obecního zastupitelstva	17
2.2.2. Vztah starosty obce a rady obce.....	19
2.2.3. Vztah starosty obce a ostatních orgánů obce	21
2.3. Současná volba starosty obce.....	22
2.4. Rezignace a odvolání z funkce starosty obce.....	25
2.5. Uvolněný a neuvolněný starosta obce.....	26
2.6. Místostarosta obce	28
3. Přímá volba starosty obce v evropských státech.....	30
3.1. Evropský přehled	30
3.2. Slovensko.....	32
3.3. Polsko.....	35
3.4. Spolková republika Německo	36
3.5. Rakousko	38
3.6. Maďarsko.....	39
4. Klady a zápory přímé volby starostů	40

5. Jak na zavedení přímé volby starostů v ČR?	48
5.1. Zakotvení starosty obce v Ústavě	48
5.2. Volební systém pro přímou volbu starosty	50
5.3. Změna v organizaci obecních orgánů	55
5.3.1. Postavení starosty a ostatních obecních orgánů	56
5.3.2. Pravomoci starosty a ostatních obecních orgánů	58
5.4. Zavedení přímé volby podle velikostních kategorií obcí	60
5.5. Odpovědnost za výkon funkce	63
5.6. Zánik mandátu	65
5.7. Odměňování přímo volených starostů	67
5.8. Místostarosta	68
Závěr	70
Resumé	73
Seznam použitých pramenů	74

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
LZPS	Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění zákona č. 162/1998 Sb.
NS	Nejvyšší soud České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud České republiky
Prozatímní říšský obecní zákon	Císařský patent č. 170/1849 ř. z., Prozatímní zákon obecní
Přestupkový zákon	Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
SR	Slovenská republika
SŘS	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Trestní zákoník	Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Zákon o hlavním městě Praze	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon o krajích	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
Zákon o místním referendu	Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Zákon o volbách do zastupitelstev obcí	Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů
Zákoník práce	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Úvod

Následující diplomová práce se věnuje možnosti zavedení přímé volby starosty v České republice. Jedná se o téma, které patří do oboru správní právo – konkrétně do problematiky práva komunálního. Z tohoto důvodu lze říci, že se jedná o téma, které je blízké každému z nás a každého z nás se přímo dotýká – jelikož všichni jsme občany nějaké obce a tudíž máme zájem na tom, zvolit si do vedení své municipality osobu, která ji povede zodpovědným způsobem a bude se při rozhodování ohlížet především na zájmy občanů obce a rozvoj obce jako takové. Přesto, že je toto téma každému blízké, není mnoho prací a publikací, které by se na toto téma zaměřovaly a když už se objeví práce, která se přímé volbě starostů věnuje, zpravidla se jedná o rozbor, či diskuzi, zda je vhodné přímou volbu starosty v České republice zavést, či nikoliv. V tomto ohledu bude následující práce značně odlišná – bude zacházet ještě o něco dál za tuto otázku, a zaměří se komplexně spíše na to, jak by to mělo v České republice vypadat, pokud by k samotnému zavedení přímé volby starosty obce v budoucnosti došlo.

Obce jako základní územně samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu¹. Ústavní základ obecního zřízení je zakotven především v hlavě sedmé Ústavy – ta ale jako jediný ústavně zakotvený orgán zmiňuje zastupitelstvo², pro jehož volbu sama stanovuje tajné hlasování na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva³. Ústava se tedy o starostovi obce jako obecním orgánu vůbec nezmiňuje – funkce starosty, jeho postavení a samotná volba je tedy upravena především v zákoně o obcích a dalších souvisejících zákonech.

Přesto, že starostu obce jako orgán územně samosprávných celků Ústava nezmiňuje, dá se říci, že jeho význam a důležitost, není o nic menší, než význam a důležitost zastupitelstva obce, které ústavně zakotveno je. Starosta jakožto orgán zastupující obec navenek⁴ je totiž často osobou, se kterou se občan obce setkává nejčastěji. Proto především široká veřejnost argumentuje tím, že by měla mít právo, si přímo zvolit osobu, která bude zastupovat obec navenek – tudíž

¹ Čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

² Čl. 101 a následující Ústavy.

³ Čl. 102 Ústavy.

⁴ § 103 odst. 1 zákona o obcích.

zastupovat občany obce⁵ jako takové. Není totiž výjimkou, že je za starostu obce zvolen, na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, kandidát, který neobsadil přední příčky co do počtu získaných hlasů při volbách do zastupitelstev obcí. A s tímto výsledkem je pak samozřejmě občan obce nespokojený, získává pocit, že stejně nic nezmůže a k příštím volbám třeba vůbec nepřijde. Možná i z tohoto důvodu se komunální volby historicky netěší příliš velké volební účasti a volební účast má spíše sestupnou tendenci⁶.

Přímá volba starosty již byla na zákonodárné půdě v minulosti několikrát diskutovaným tématem. Podle Petra Jüptnera lze diskuzi o zavedení přímé volby starosty periodizovat do třech fází⁷. Období do roku 2006 označuje jako období bez diskuzi, což neznamená, že se o přímé volbě vůbec nemluvilo. Návrhy na zavedení přímé volby se objevovaly už v tomto období, ale většinou byly formulovány malými neparlamentními stranami, na které velké parlamentní strany většinou nereagovaly. Období mezi roky 2006 až 2010 označuje jako období diskuzi, v těchto letech se již objevují návrhy na zavedení přímé volby od velkých parlamentních stran. Prostřednictvím usnesení vlády č. 596 ze dne 30. května 2007 se zavedení přímé volby starostů stalo jedním z programových cílů vlády do roku 2010. Na základě tohoto usnesení byl též zpracován materiál ministerstva vnitra nazvaný jako *Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR*⁸. Jak ale víme ani do roku 2010 přímá volba starostů zavedena nebyla. Podle Petra Jüptnera probíhá od roku 2010 období implementace. I během tohoto období probíhaly další pokusy o zavedení přímé volby starosty. Během volebního období 2010 – 2014 byla ustavena vláda, kterou tvořily ODS, TOP 09 a Věci Veřejné, za jejich vlády byla vypracována nová analýza ministerstva vnitra (*důkladná analýza s cílem vytvořit podmínky pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014*)⁹, která měla být podkladem pro zavedení přímé volby starosty do komunálních voleb konaných v roce 2014. Pokud tyto dva dokumenty srovnáme,

⁵ To, že zastupuje i občany obce můžeme dovodit z legální definice obce v zákoně o obcích, která říká, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů.

⁶ Podle údajů ČSÚ (dostupné na www.volby.cz) se volební účast v komunálních volbách pohybovala pod 50% (v roce 2010 to bylo 48,5% a v roce 2014 pouze 44,4%).

⁷ Jüptner, P. Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskuzi. Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha str. 232-245. ISSN 1803-8220.

⁸ Ministerstvo vnitra ČR. 2007. Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>.

⁹ Ministerstvo vnitra vzalo na vědomí tuto novou analýzu usnesením č. 8/2011. Ministerstvo vnitra ČR. 2011. Analýza dostupná na: www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx.

zjistíme, že nová analýza byla v podstatě kopií té původní z roku 2007 a byla upravena jen minimálně¹⁰.

Do povědomí veřejnosti se přímá volba starosty dostala také v souvislosti se zavedením přímé volby prezidenta, která poprvé proběhla v roce 2013. V závislosti na tom, mezi veřejností opět vyvstaly otázky, proč nezavést další prvek přímé demokracie, a to přímou volbu starostů obcí, aby voliči měli možnost ovlivnit nejen to, který kandidát bude jejich vrcholným představitelem na celorepublikové úrovni, ale měli možnost si svého vrcholného představitele zvolit i na úrovni lokální.¹¹ Další návrhy na přímou volbu přišly v roce 2017, kdy Jakub Michálek na legislativním výboru zastupitelstva hl. m. Prahy představil návrh klubu Pirátů na přímou volbu starostů a primátorů včetně primátora hl. m. Prahy. Tento návrh neměl širší dopad. Posledním návrhem na přijetí přímé volby je aktuálně projednávaná ústavní novela, kterou předložilo hnutí SPD Tomia Okamury. Tento návrh předpokládá účinnost novely k 1. červenci 2018, a požaduje, aby se již komunální volby na podzim roku 2018 konaly na základě přímé volby. Tento předpoklad ale shledávám jako nereálný, protože pouhé přijetí přímé volby bez upravení dalších otázek je jistě chybným krokem a povede pouze ke zhoršení situace v komunální politice (o otázkách, které je potřeba upravit pojednává tato práce).

Práce je zpracována a odpovídá právnímu stavu ke dni 15. března 2018.

Celá práce je přehledně členěna do pěti kapitol, každá z kapitol je dále podrobněji rozdělena do subkapitol a případně do tematických částí, které budou dané téma podrobněji rozvíjet. Veškerá témata, obsažená v následujících kapitolách, se týkají především postavení starosty obce a otázek, které mohou mít vliv, nebo budou muset být řešeny v případě, že by v České republice byla zavedena jejich přímá volba. Cílem této práce bude zhodnotit funkci starosty a možný způsob zavedení jeho přímé volby v podmínkách českého právního řádu – tedy pokud by bylo rozhodnuto o jejím zavedení, jaké by bylo nejlepší možné řešení. Protože v případě přechodu z nepřímé na přímou volbu starosty by bylo

¹⁰ Ani v jednom z případů se nejednalo o příliš zdařilý dokument. Nová analýza v podstatě přebrala chybné údaje z té původní. Na chybné zpracování upozornil např. Petr Jüptner (Jüptner, P. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220).

¹¹ Z dotazníkových šetření vyplývá, že obecní zastupitelé přímou volbu starosty podporují (pro se vyslovilo mezi 65% až 78% z nich – procento se liší dle velikosti obcí). Dostupné z: Šaradín, P. Reformy územní samosprávy. Pohled obecních a krajských zastupitelů. *Acta Politologica* č. 4/2012, FSV UK, Praha, str. 306-314. ISSN 1803-8220.

třeba vyřešit řadu otázek a na většinu z nich není, jak u laické, tak odborné veřejnosti, jednoznačný názor.

První kapitola obsahuje stručný historický exkurz zaměřený především na vývoj a formování územní samosprávy na území dnešní České republiky¹². V rámci jednotlivých kapitol bude též poukázáno na funkci starosty obce, popřípadě jiného vrcholného představitele, kterého lze považovat za jeho „předchůdce“.

Druhá kapitola pak obsahuje popis současného právního stavu. Jednotlivé podkapitoly jsou cílené na oblasti právní úpravy, které je potřeba brát v potaz v případě zavedení přímé volby starosty. Ve všech těchto oblastech by v případě jejího zavedení muselo dojít alespoň k minimálním změnám a proto je potřeba se u nich zastavit. Těmito oblastmi jsou především současné postavení a pravomoci starosty, jeho vztah k dalším orgánům obce (především k zastupitelstvu obce a radě obce), postavení starosty v obcích, kde není volena rada obce, rezignace a odvolání starosty, odměňování starostů, postavení uvolněných a neuvolněných starostů, místostarosta obce a současný způsob volby starosty obce. Na základě uvedeného výčtu vidíme, že při přechodu na přímou volbu by muselo dojít k velmi rozsáhlé novelizaci zákonů (ale i podzákoných norem), které tyto oblasti upravují.

V úvodu třetí kapitoly je zpracován evropský přehled rozšířenosti přímé a nepřímé volby starosty obce. Dále jsou zde uvedeny příklady zemí, které již používají pro volbu starosty volbu přímou – záměrně byly vybrány naše sousední státy (a Maďarsko), a to především z toho důvodu, že jsou nám jistě nejbližší – jednak historicky (některá území byla kdysi součástí českých zemí, nebo naopak české země byly jejich součástí), tak způsobem organizace místní samosprávy. Tyto možnosti, jak zavést a upravit přímou volbu starosty mohou sloužit jako příklad a vzor při zavádění a výběru modelu pro přímou volbu starosty v ČR.

Další, tedy čtvrtá, kapitola již nebude využívat popisnou metodu zpracování v takovém rozsahu, jako tomu je v kapitolách předchozích. Bude zřejmě nejvíce subjektivně zaměřenou kapitolou této práce. Zaměří se na výhody a nevýhody přímé volby starostů jako takové. Jako nejvíce subjektivní ji lze považovat

¹² Nelze se bez těchto informací obejít, protože bez vzniku územní samosprávy v pravém slova smyslu, by nebylo možné hovořit o přímo voleném starostovi obce.

především z toho důvodu, že to co se jednomu může jevit jako výhoda, může být pro druhého zásadní nevýhoda.

Pátá kapitola, bude stěžejní a nejobsáhlejší kapitolou této práce. Budu v ní využívat a navazovat na poznatky a fakta z předchozích kapitol. V této kapitole také bude naplněn stěžejní cíl této práce – a to navržení ideálního modelu, který by mohl být využit při zavedení přímé volby starosty v České republice. Laicky řečeno, jak by to v našich podmínkách mělo vypadat, pokud se zákonodárné orgány rozhodnou pro zavedení přímé volby. Budou zde řešeny problematické otázky, které by souvisely s přechodem z nepřímé volby, na volbu přímou. Mezi tyto otázky, které budou tématy jednotlivých podkapitol, patří především výběr volebního systému pro přímou volbu starosty, změna jeho postavení oproti současnému uspořádání (rozšíření pravomocí, jeho členství v zastupitelstvu obce, vztah k radě obce...), otázka fakultativního či obligatorního zavedení přímé volby a možnost odvolání přímo voleného starosty.

Přesto, že se o zavedení přímé volby starosty v České republice diskutuje již téměř dvacet let, tato problematika se ve většině publikací objevuje pouze okrajově. To lze zřejmě přisuzovat především rozporuplnosti a diskutabilnosti tohoto tématu. Z tohoto důvodu bude tato práce využívat jako zdroje, kromě odborných publikací (českých i zahraničních), řadu odborných článků, analýz a srovnávacích studií. Jako zdroj samozřejmě nelze opomenout ani platnou právní úpravu a judikaturu soudů.

1. Historický exkurz

V následující kapitole je vypracován stručný přehled vývoje územní samosprávy se zaměřením na postavení obecních orgánů a především starosty, popřípadě jiného vrcholného zástupce, který stál během historického vývoje v čele měst a obcí na území dnešní České republiky. Podkapitoly jsou dále rozděleny podle jednotlivých časových období.

1.1. Vývoj místní správy do roku 1848

V období do roku 1848 ještě nemůžeme hovořit o samosprávě v tom slova smyslu, jak ji známe dnes. Jedná se o období postupného formování prvních měst. Jejich správa byla závislá na panovníkovi a na tom, jaká práva jim panovník poskytl, proto lze o samosprávě hovořit pouze s velkými rezervami.

Za prvního předchůdce místní správy lze považovat hradskou správu. Ta byla vytvořena s cílem zajistit panovníkovu moc nad celým územím. Na hrady, které fungovaly jako centra jednotlivých oblastí, panovníci dosazovali své zástupce a úředníky, kteří měli za úkol výkon všeobecné správy v daném hradském obvodu. V těchto případech, ale nemůže být vůbec řeč o samosprávě, protože dosazení úředníci se řídili pouze pokyny panovníka.

Během 13. století se na našem území začalo rozvíjet zakládání měst. Města byla tvořena společenstvím plnoprávných měšťanů a byla samostatnými korporacemi nadanými vlastní právní subjektivitou¹³. Základním dokumentem bylo zřizovací privilegium, které městu vydal zakladatel. Podle svého zakladatele se pak města dělila na královská a poddanská. V čele královského města stál rychtář, v jehož rukách se soustřeďovala veškerá moc ve městě, který byl jmenovaný panovníkem. Tedy ani zde nemůže být řeč o samosprávě jako takové. V poddanských městech pak byla organizace podobná s jediným rozdílem, že rychtář byl zástupcem vrchnosti.

S menšími obměnami zůstala takto podoba organizace místní správy až do poloviny 18. století, kdy za vlády Josefa II. došlo k reorganizaci městské správy. Bylo zrušeno středověké dělení měst a města se nově dělila do tří kategorií, podle odborné přípravy úředníků a velikosti. Větší města řídil profesionalizovaný

¹³ Vojáček, L.; Schelle, K.; Knoll, V. České právní dějiny. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 684 s. ISBN 978-80-7380-127-4. s. 89.

magistrát v čele s purkmistrem. Menší města spravovali městská rada a magistrát. Ostatní města řídili laičtí obecní starší a purkmistr. V této podobě, pak vydržela organizace místní správy až do roku 1848.

1.2. Období od roku 1848 do rozpadu Rakouska-Uherska

Rok 1848 byl revolučním rokem také pro oblast územní samosprávy, v tomto období se totiž začala rodit územní samospráva v pravém slova smyslu, na základech, které jsou pro nás v dnešní době již samozřejmostí.

Již v první petici práv občanů, shromážděných ve Svatováclavských lázních v Praze 11. března 1848 byl obsažen požadavek na zavedení obecní samosprávy. Základním požadavkem byla především svobodná volba osob, které stojí ve vedení příslušných obcí a měst – tento prvek, který je pro nás dnes samozřejmostí, ještě do revolučního roku 1848 byl něco nepředstavitelného.

Svobodná volba zástupců obcí, samostatná správa vlastních záležitostí, výkon místní policie, přijímání nových členů do obecního svazku a veřejnost jednání se objevily již v návrhu tzv. Kroměřížské ústavy¹⁴, kde byla tato práva označena jako nezczizitelná. Tato ústava však nakonec přijata nebyla, nicméně následně přijatá „Stadionova“ ústava z roku 1849 ve svém § 33 v podstatě převzala návrh ústavy kroměřížské¹⁵. Ustanovení ústavy, týkající se obecní samosprávy, pak prováděl prozatímní říšský obecní zákon. Právě v tomto zákoně se objevila teze, že „základem svobodného státu, je svobodná obec“. Zákon rozeznával tři základní druhy obcí – místní, okresní a krajskou. I dělení působností se začíná podobat tomu dnešnímu. To co se týkalo zájmů obce, spadalo do působnosti přirozené, naproti tomu veřejné věci, které byly přikázány státem, patřily do působnosti přenesené.

Tento říšský zákon již počítá i s volbou představených obce – dokonce se již v tomto zákoně objevuje pojem starosta¹⁶. V § 58¹⁷ prozatímního říšského obecního zákona z roku 1849 je stanoveno, že obecní starší¹⁸ mají ze svého středu prostou většinou zvolit představené obce – ti se skládají z purkmistra (starosty) a

¹⁴ § 131 tzv. Kroměřížské ústavy.

¹⁵ Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6. s. 19.

¹⁶ Rozhodně však nelze hovořit o starostovi v dnešním slova smyslu.

¹⁷ Prozatímní zákon obecní. Olomouc: G. Haase, 1849. elektronická kniha v katalogu Vědecké knihovny v Olomouci, digitalizována v rámci služby eBooks on Demand.

¹⁸ Obecní starší byli voleni občany obce, tvořili tzv. obecní výbor.

nejméně dvou radních. Dohromady tvořil purkmistr (starosta) společně s minimálně dvěma radními představenstvo¹⁹. Výše zmíněný zákon upravuje též postavení a pravomoci purkmistra: purkmistr zastupoval obec navenek, společně s alespoň jedním radním podepisoval listiny zavazující obec vůči třetím osobám, měl na starosti správu obecního jmění a další²⁰.

Tato úprava z roku 1849 pak doznala ještě menších změn. Nejprve tzv. silvestrovskými patenty z 31. prosince 1851, které zrušily Stadionovu ústavu a znovuzavedly absolutismus. Císařským patentem z roku 1859 byl vydán nový obecní řád, který ale v praxi proveden nebyl²¹. V roce 1862 po přijetí Schmerlingerovy ústavy²² byl vydán říšský obecní zákon č. 18 ř. z., který stanovoval základní pravidla pro jednotlivé země. Reakcí na tento zákon bylo vydání vlastních zemských obecních zřízení.²³ Všechna zemská zřízení byla postavena na stejném principu a lišila se pouze v podrobnostech, není tedy třeba poukazovat na každé zvlášť, ale nastínit základní myšlenky a odchylky od zřízení z roku 1849. Je třeba také podotknout, že úprava obecního zřízení se nevztahovala na statutární města, která se řídila svým vlastním statutem²⁴.

Oproti prozatímnímu obecnímu zřízení z roku 1848, byla podle nového zákona z roku 1862 možná též smluvní změna hranic obcí (zákon z roku 1848 znal pouze sloučení a rozdělení). Co se týče obecních orgánů, které stály v čele jednotlivých obcí, i tento zákon, stejně jako prozatímní obecní zřízení z roku 1848, rozeznával mezi obecním výborem a obecním představenstvem²⁵ (složené též z radních a obecního starosty) – jako jednotný pojem pro obě tyto „instituce“ používal označení obecní zastupitelstvo. Starosta obce společně s představenstvem byl zástupcem moci vykonávací a starostovi byli podřízeni zaměstnanci obce a obecních ústavů. Starosta pak stejně jako dnes zastupoval obec navenek a ze své funkce byl odpovědný obci, při výkonu přenesené působnosti byl odpovědný vládě. Můžeme tedy říci, že funkce starosty se postupně začíná přibližovat modelu, který známe v dnešní době.

¹⁹ Pokud to bylo účelné, mohl být počet obecních radních i vyšší.

²⁰ § 107 a následující prozatímního říšského obecního zákona z roku 1849.

²¹ S výjimkou ustanovení o domovském právu.

²² Vydána 26. února 1861.

²³ Vojáček, L.; Schelle, K.; Knoll, V., 2008, op. cit., s. 255-256.

²⁴ Statutárními městy byla např. Praha, Brno, Liberec, Olomouc, Opava a další.

²⁵ Počet radních, kteří tvořili společně se starostou představenstvo: minimálně museli být dva radní, ale jejich počet mohl dosáhnout až jedné třetiny počtu členů obecního výboru.

Období od revolučního roku 1848 do zániku Rakouska-Uherska je bezpochyby obdobím, které položilo základ dnešní územní samosprávě. Vrcholní představitelé obcí již nejsou dosazováni do svých funkcí vrchnostensky, ale jsou voleni z řad občanů obcí a stále více se posiluje samospráva obcí jako celků. Nepochybně i rozlišování samostatné a přenesené působnosti je důležitým krokem kupředu.

1.3. Období první republiky

Dalším zlomovým rokem nejen ve vývoji místní samosprávy je bezpochyby rok 1918. Rozpad Rakouska-Uherska a vznik samostatného československého státu, který byl vyhlášen zákonem ze dne 28. října 1918 č. 11 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého (dále jen „recepční“ zákon), je mezníkem pro další důležité období vývoje místní samosprávy.

Výše zmíněným „recepčním“ zákonem byl kompletně přejet rakousko-uherský právní řád – stěžejními ustanoveními pro oblast místní samosprávy byly čl. 2²⁶ a čl. 3²⁷ tohoto zákona. Na základě těchto ustanovení zůstávají v platnosti dosavadní zákony upravující obecní zřízení a též organizace správy zůstává zachována. I po vzniku československého státu tedy nadále platila úprava říšského obecního zákona z roku 1862 a na něho navazující obecní zřízení jednotlivých zemí. Po celou dobu trvání tzv. první republiky nedošlo k přijetí nového obecního zřízení, pouze bylo přijato několik novel stávajících obecních zřízení.

Mezi základní novely patřily zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým byl vydán volební řád pro československé obce, tzv. čtyři finanční novely k obecním zřízením, ale pro oblast orgánů obce byla nejdůležitější novela zákonem č. 76/1919 Sb. z. a n.. Změny, které přinesl na posledním místě zmíněný zákon, se týkaly především obecních orgánů, a proto je potřeba se u změn, které přinesl zastavit podrobněji.

V první řadě došlo ke změně v pojmosloví jednotlivých obecních orgánů. Obecní představenstvo se stalo obecní radou, obecní výbor se stal obecním zastupitelstvem – oba tyto orgány tak z velké části dostali podobu, ve které je

²⁶ Znění čl. 2 recepčního zákona: „*Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.*“

²⁷ Znění čl. 3 recepčního zákona: „*Všechny ústavy samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní, a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.*“

známe dnes. Radě byly svěřeny otázky, které zákon přímo nesvěřoval zastupitelstvu, stejně jako je tomu u dnešního obecního zřízení. Obecní rada se též stává orgánem kolektivním. Její jednání byla neveřejná a stejně jako podle dnešní úpravy je řídil starosta obce.²⁸ Starosta obce byl volen stejně jako jeho náměstek a obecní rada nepřímou – z členů obecního zastupitelstva. Tato novela také zavádí povinnost zřídit zvláštní finanční komise, které měli za úkol kontrolu hospodaření obce.

Za dobu trvání první republiky došlo ještě k dalším snahám o reformu územní samosprávy. Jedním z nich byla např. snaha o zavedení tzv. župního zřízení²⁹, které ale na českém území nebylo fakticky vůbec realizováno, proto není potřeba se jím podrobněji zabývat.

Mnohem výraznější vliv, především na postavení starosty, měla novela volebního řádu z roku 1919. Tato novela provedená zákonem č. 122/1933 Sb. zavedla nutnost potvrzení volby starosty – v případě obcí, které byly sídlem okresního úřadu, potvrzovalo volbu starosty Ministerstvo vnitra, v případě ostatních obcí tak činil zemský úřad. Tato povinnost byla dříve stanovena pouze pro statutární města. V případě, že by příslušný orgán volbu nepotvrdil, ztratila jeho volba platnost³⁰. Tento krok byl jasným krokem zpět v oblasti práva na samosprávu a opět oslabil územní samosprávu obcí jako takovou. Starostu si sice zastupitelstvo volilo ze svého středu, ale pokud se „nezamlouval“ nadřízeným úřadům, mohl být o funkci připraven, což je pro samosprávu obcí naprosto nepřijatelným krokem – dnes by taková úprava byla jistojistě označena jako protiústavní.

1.4. Období druhé Československé republiky, Protektorát Čechy a Morava

Jestliže ještě před koncem období první republiky došlo ke kroku zpět v oblasti územní samosprávy prostřednictvím zákona č. 122/1933 Sb., pak v období tzv. druhé republiky a následně v období Protektorátu Čechy a Morava se situace ještě zhoršila. V tomto období prakticky dochází k odstraňování demokratických prvků obecního zřízení.

²⁸ § 7 a § 8 zákona č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (Novela k obecním zřízením).

²⁹ Zákon č. 126/1920 Sb., o zřízení župních a okresních úřadů v republice Československé.

³⁰ Čl. II odst. 2 zákona č. 122/1933 Sb. (v návaznosti na § 63 zákona č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé).

Prvním zásahem do obecní samosprávy bylo odstranění zástupců levicových politických stran z pozicí obecních zastupitelů a starostů obcí. Následně byli funkci v zastupitelstvech zbaveni též komunisté³¹.

Nejzávažnější zásah pak přineslo vládní nařízení č. 17/1939 ze dne 3. února 1939, které po slovenském vzoru zavedlo funkci obecních tajemníků. Na základě tohoto nařízení byla pro obce, které určila vláda, zřízena funkce tajemníka, který měl za úkol výkon přenesené působnosti v dané obci. V případě, že tak stanovilo ministerstvo vnitra, mohl tajemník zčásti, popřípadě zcela, vykonávat i samostatnou působnost obce³². Je samozřejmé, že tímto nařízením byly zcela potlačeny veškeré demokratické základy územní samosprávy a vývojově se vracíme do stavu, který na našem území panoval snad jen před rokem 1848. V některých městech pak situace došla tak daleko, že byla zcela rozpuštěna jejich obecní zastupitelstva a následně byla nahrazena německými komisaři dosazenými říšským protektorem.

O územní samosprávě, natož o demokratické územní samosprávě po 15. březnu 1939 v podstatě nelze vůbec hovořit. Obecní zastupitelstva velké části obcí byla rozpuštěna a do čela obce byli jmenováni právě vládní komisaři. V těch obcích, kde byly obecní orgány (rada, zastupitelstvo, starosta) ponechány, neměli v podstatě žádný význam, jelikož jejich pravomoci byly přeneseny na starostu. Starosta měl obecní radu a zastupitelstvo obce svolávat pouze podle vlastního uvážení a potřeby, což často vedlo k tomu, že příslušné orgány vůbec svolány nebyly. Pokud se uvolnilo místo zastupitele, mohl místo něho nastoupit pouze takový kandidát, se kterým vyslovil souhlas oberlandrát, který mohl také náhradníka ustanovit.³³ Všechna tato opatření tak vedla k tomu, že samospráva jako taková a její demokratické prvky byly postupně odstraněny.

Vše završilo vládní nařízení č. 51/1944 Sb., o úřednické správě obcí, podle kterého vykonávali pravomoc obecních orgánů úředničtí vedoucí jmenovaní zemskými úřady, ve statutárních městech tuto funkci vykonávalo ministerstvo vnitra. Tito vedoucí měli veškeré pravomoci starosty a úřad vykonávali za pomoci úřednických náměstků.

³¹ Výměr zemského úřadu v Praze ze dne 27. prosince 1938.

³² Vojáček, L.; Schelle, K.; Knoll, V., 2008, op. cit., s. 337.

³³ Balík, S. Komunální politika - Obce, aktéři a cíle místní politiky. 1. vydání. Praha: Grada, 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4. s. 55.

1.5. Poválečné období (1945 – 1989)

Ani po roce 1945 obecní zřízení obnoveno nebylo, v tomto období nastává éra národních výborů. Národní výbory zastupovaly obce a dominovala jim KSČ. Byla zrušena dvojkolejnost veřejné správy a veškerá agenda se stala výkonem státní správy. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem ani v tomto období nelze hovořit o demokratické územní samosprávě, a to ani v omezeném slova smyslu.

Národní výbory měly tři hlavní typy orgánů: plénum (hlavní orgán národního výboru), radu (výkonný orgán) a komise. Stěžejní postavení však na místní úrovni měli tajemníci a předsedové místních národních výborů. Ti řídili zasedání národních výborů, podepisovali dokumenty jimi vydané a řešili běžné záležitosti.³⁴

1.6. Obnova územní samosprávy po roce 1989

Po revolučním roce 1989 dochází k opětovné demokratizaci územní samosprávy. Obecní zřízení se postupně dostává do podoby, kterou známe dnes – současnému stavu se bude věnovat následující kapitola, proto v této části práce bude alespoň nastíněn vývoj předcházející zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích a bude zaměřena především na postavení starosty obce.

Základ demokratické obecní samosprávy byl položen již ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 294/1990, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů³⁵. Tento zákon opět zavedl obecné, rovné a přímé volební právo s tajným hlasováním pro volbu členů zastupitelstva obce, což mělo samozřejmě dopad i pro volbu starosty obce.

Na změnu ústavní úpravy pak navázal zákon č. 367/1990 Sb., obecní zřízení. Tento zákon platil až do účinnosti v dnešní době účinného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Obecní zřízení z roku 1990 již znovu rozlišovalo mezi samostatnou a přenesenou působností³⁶, upravovalo vydávání OZV a pravidla pro hospodaření obcí. Obecními orgány byly podle této úpravy zastupitelstvo obce, obecní rada, starosta obce a obecní úřad. Starosta byl stejně jako dnes volen nepřímou, z členů

³⁴ Balík, S., 2009, op. cit., s. 55-57.

³⁵ Tento zákon vložil do ústavní úpravy Hlavu sedmou, kterou tvořily čl. 86 a čl. 87.

³⁶ Hlava druhá zákona č. 367/1990 Sb., obecní zřízení.

zastupitelstva. Zastupoval obec navenek, řídil jednání obecní rady a ze své činnosti byl odpovědný zastupitelstvu.

2. Starosta obce v ČR podle současné právní úpravy

Starosta jako obecní orgán a jeho postavení v organizační struktuře obce je upraveno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, konkrétně především v ustanoveních § 103 až § 108. Na rozdíl od obecního zastupitelstva tento orgán vůbec nezmiňuje Ústava³⁷. V Hlavě sedmé Ústavy je upravena pouze otázka obecního zastupitelstva – základní zásady pro jeho volbu, funkční období a stanovení působnosti obsahují čl. 101 a následující. Právě otázka ústavního zakotvení úpravy starosty obce je jednou z podstatných, která by byla potřeba vyřešit v případě přechodu na přímou volbu tohoto obecního orgánu.

2.1. Postavení starosty obce a jeho pravomoci

Nejdůležitější funkcí starosty obce je zastupování obce navenek³⁸. Vzhledem k tomu, že starosta je často označován jako „první mezi sobě rovnými“ je toto oprávnění zcela pochopitelné. Toto oprávnění ale není zcela neomezené, v případě právních jednání jménem obce může starosta taková jednání činit, až po jejich předchozím schválení zastupitelstvem, pokud takové schválení vyžaduje zákon. Tato problematika je dlouho diskutovanou záležitostí a často se stává předmětem judikatury, a to nejen NSS ale i Ústavního soudu. Jedním z významných nálezů Ústavního soudu na toto téma je nález III. ÚS 721/2000 ze dne 10. července 2001. Tento nález judikoval následující: „*Starosta obce podle dřívější ani současné právní úpravy nemohl a nemůže vytvářet sám vůli obce, ale pouze mohl a může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat. Rozhodnutí obecního zastupitelstva podle § 36a zákona č. 367/1990 Sb. je třeba v daných souvislostech považovat za zákonem stanovenou podmínku právního úkonu...Absence takového rozhodnutí zakládá absolutní neplatnost úkonu starosty.*“³⁹ Z toho je zřejmé, že postavení starosty, ani jeho pravomoci nejsou zcela jistě tak silné, jak by se na první pohled mohlo zdát, protože bez předchozí vůle příslušného orgánu starosta nemá právo činit taková právní jednání a obec zavazovat vůči třetím osobám. V případě že by starosta svým jednáním při výkonu funkce způsobil obci škodu, nese odpovědnost za majetkovou újmu, které jeho jednání, popřípadě opomenutí způsobilo⁴⁰ (takovou situací by mohl být i případ, kdy by nebyl oprávněn učinit určité právní

³⁷ Čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR: „*Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.*“.

³⁸ § 103 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

³⁹ Dnes je povinnost předchozího schválení zastupitelstvem pod hrozbou neplatnosti zakotveno v § 41 odst. 2 zákona o obcích.

⁴⁰ Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 ze dne 22. 5. 2005.

jednání a to bylo následně prohlášeno za neplatné z důvodu absence podmiňujícího rozhodnutí a v důsledku toho právního jednání obci vznikla majetková škoda). Tato odpovědnost se pak řídí občanským zákoníkem⁴¹.

Další kompetence starostovi obce svěřené vyplývají z toho, zda se jedná o obec, ve které je zřízena funkce tajemníka obecního úřadu, či nikoliv. Funkce tajemníka je povinná pro obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojkové obce) a pro obce s rozšířenou působností (tzv. obce trojkové), ostatní obce si mohou zvolit, zda funkci tajemníka zřídí, či nikoliv⁴². Právě v jedničkových obcích, které tajemníka nemají, plní jeho úkoly starosta obce. Starosta pak v tomto případě místo tajemníka zajišťuje výkon přenesené působnosti, stanovuje platy zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu a vydává vnitřní směrnice úřadu⁴³ (pokud je nevydává rada obce), tak jak to stanovuje § 110 zákona o obcích. Bez ohledu na to, zda je v obci zřízena funkce tajemníka, či nikoliv, plní starosta úkoly zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči všem zaměstnancům obce (pokud není funkce obecního tajemníka, pak má toto postavení právě i vůči zaměstnancům obecního úřadu). Podle judikatury NS není k platnosti jednání v pracovněprávních vztazích potřeba předchozího projednání s obecní radou, nebo jejího souhlasu⁴⁴. Pokud funkci tajemníka obec zřizuje, pak ho starosta obce jmenuje a odvolává, a to v obou případech na základě souhlasu ředitele krajského úřadu. Bez souhlasu ředitele krajského úřadu je toto jmenování/odvolání neplatné. Tento souhlas je především výrazem toho, že tajemník obecního úřadu stojí v čele obecního úřadu, který je stěžejním orgánem přenesené působnosti, kterou obec vykonává.

Výkon přenesené působnosti starostou obce souvisí s dalším jeho oprávněním, a tím je svěřený výkon přenesené působnosti v určitých věcech komisím rady obce⁴⁵. Ani výkon tohoto oprávnění však není bez omezení – starosta je povinen toto projednat s ředitelem krajského úřadu. Nutnost projednání je i v tomto případě především důsledkem toho, že se jedná o přenesenou působnost obce.

⁴¹ Do této problematiky nebude vstupovat zákoník práce, a to z toho důvodu, že starosta není zaměstnancem obce, což mimo jiné potvrdil i výše zmíněný rozsudek.

⁴² § 110 odst. 1 zákona o obcích – upravuje pravomoci tajemníka.

⁴³ Podle § 110 odst. 4 písm. e) zákona o obcích sem patří především spisový řád, skartační řád, pracovní řád a další.

⁴⁴ Rozsudek NS sp. zn. 21 Cdo 1332/2001 ze dne 11. dubna 2002.

⁴⁵ V tomto případě se nejedná o komise zřízené podle § 106 zákona o obcích (!).

V případě zvláštních komisí podle § 106 zákona o obcích je starosta obce oprávněn zřizovat takové komise (ale pouze, pokud tak stanoví zvláštní zákon – ani v tomto případě tedy nezávisí na jeho volné úvaze) pro výkon přenesené působnosti. Na rozdíl od komisí rady, na které může delegovat některé otázky přenesené působnosti, zde není potřeba souhlasu ředitele krajského úřadu. Je také oprávněn jmenovat a odvolávat členy těchto komisí. Zvláštními zákony, které upravují zřízení takovýchto zvláštních komisí je např. zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich⁴⁶, který upravuje přestupkové komise, nebo zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, který upravuje komisi pro sociálně-právní ochranu dětí. Oba tyto zákony ale počítají s tím, že tyto zvláštní komise se zřizují pouze v obcích s rozšířenou působností⁴⁷.

Starosta spolu s místostarostou pak podepisuje právní předpisy obce, odpovídá za včasné přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok a odpovídá též za informování veřejnosti o činnosti obce.

Další pravomoci respektive povinnosti pak vyplývají i z jiných právních předpisů, než jen ze zákona o obcích. Například v souladu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky je oprávněn požadovat spolupráci Policie České republiky, při zabezpečení záležitostí veřejného pořádku v obci. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů svěřuje starostovi pravomoci v případě krizových situací⁴⁸. Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému stanovuje, že při záchranných a likvidačních pracích je starosta obce povinen varovat osoby na území obce a spolupracovat při organizaci evakuace⁴⁹. Podle zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, je starosta oprávněn vyžadovat použití Armády ČR k záchranným pracím v případě pohromy na území obce⁵⁰. Starosta obce také řídí činnost obecní policie na základě zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii⁵¹. Nezastupitelná je též jeho činnost v oblasti volebního práva, kde plní funkci volebního orgánu.

⁴⁶ Konkrétně je přestupková komise upravena v § 61 přestupkového zákona.

⁴⁷ Zákon o sociálně-právní ochraně dětí tak stanovuje výslovně a úprava přestupkového zákona v § 60 stanovuje, že věcně příslušným k řízení o přestupcích je obecní úřad obce s rozšířenou působností, ani v jednom případě tedy není důvod zřízení takové komise u jedničkových, nebo dvojkových obcí.

⁴⁸ § 21 krizového zákona.

⁴⁹ § 16 zákona o integrovaném záchranném systému.

⁵⁰ § 16 zákona o ozbrojených silách ČR.

⁵¹ To lze na základě § 3 zákona o obecní policii přesunout na jiného člena zastupitelstva – rozhodnutím zastupitelstva.

Na základě výše uvedeného výčtu můžeme vidět, že činnost a pravomoci starosty jsou velice různorodé, ale pouze v minimu případů rozhoduje starosta obce o důležitých otázkách samostatně bez předchozího souhlasu jiného orgánu. Z toho je tedy jasně patrné, že toto by bylo další otázkou, kterou by bylo potřeba vyřešit v případě přechodu na přímou volbu starosty obce, a to zřejmě změnou rozsahu pravomocí.⁵² Další pravomoci budou ještě rozebrány v následující podkapitole, protože vyplývají především ze vztahů starosty a dalších obecních orgánů.

2.2. Vztah starosty obce s ostatními obecními orgány

2.2.1. Vztah starosty obce a obecního zastupitelstva

Starosta svolává a zpravidla i řídí zasedání obecního zastupitelstva. V souladu s § 92 zákona o obcích to musí činit tak, aby se zastupitelstvo sešlo k jednání alespoň jedenkrát za 3 měsíce. V případě, že o svolání zastupitelstva požádá alespoň jedna třetina členů zastupitelstva, pak je povinen svolat ho tak, aby se jednání zastupitelstva uskutečnilo nejpozději do 21 dní ode dne doručení žádosti. Od práva na svolání zastupitelstva se odvozuje i právo takto svolané zasedání před jeho konáním zrušit⁵³.

Jelikož je starosta také členem zastupitelstva, podílí se na hlasování o otázkách řešených na jednání tohoto obecního orgánu. Je tedy součástí tvorby vůle nejvyššího obecního orgánu.

Co se týče práv starosty jakožto člena zastupitelstva, má stejně jako ostatní členové zastupitelstva, podle § 82 právo iniciativy, právo interpelace a právo na informace. Na základě práva iniciativy může zastupitelstvu obce, radě obce, výborům zastupitelstva obce a komisím rady obce předkládat návrhy na projednání. S tímto ustanovením nedílně souvisí i § 94 zákona o obcích, který umožňuje předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva. Pokud je takový návrh předložen v průběhu jednání zastupitelstva, pak zastupitelstvo rozhodne o jeho zařazení na program. Na základě práva interpelace je starosta, jakožto člen zastupitelstva, oprávněn vznášet dotazy, připomínky a podněty na

⁵² Přechod na přímou volbu by měl z povahy věci být spojen s posílením pravomocí starosty (Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček J., 2016, op. cit., s. 248).

⁵³ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 12. 2006, č.j. 15 Ca 276/2006-87 („Z oprávnění starosty obce (primátora) svolávat zastupitelstva obce vyplývá i jeho **oprávnění odložit konání řádně svolaného zasedání zastupitelstva...**“).

radu obce a její členy, předsedy výborů, statutární orgány právnických osob zřízených obcí a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec založila, nebo zřídila. Příslušný orgán, popřípadě jeho člen je povinen písemně odpovědět do 30 dnů. Podle práva na informace, pak může od zaměstnanců zařazených do obecního úřadu a zaměstnanců právnických osob zřízených, nebo založených obcí požadovat informace, které souvisejí s výkonem jejich funkce. Ti jsou pak povinni poskytnout informaci nejpozději do 30 dnů – přestože lhůta je stejná jako u práva interpelace, není v zákoně pro tuto informaci stanovena písemná forma, jako je tomu u práva interpelace, a z toho tedy lze dovodit, že je možné takovou informaci poskytnout i ústní formou.⁵⁴ V případě neposkytnutí informace se člen zastupitelstva může bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 SŘS.⁵⁵

Na straně druhé má starosta jakožto člen zastupitelstva i své povinnosti. Stejně jako ostatní členové zastupitelstva je povinen zúčastňovat se zasedání zastupitelstva obce, plnit úkoly, které mu budou příslušnými orgány uloženy, hájit zájmy občanů obce a jednat a vystupovat tak, aby nebyla ohrožena vážnost jeho funkce. V případě, že dojde k projednávání záležitosti, u které může dojít, vzhledem ke vztahu k věci, nebo osobě, které se tato věc týká, ke střetu zájmů, je člen zastupitelstva, tím pádem i starosta, povinen tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce oznámit⁵⁶. O průběhu jednání zastupitelstva se vždy pořizuje zápis, který podepisuje starosta, popřípadě místostarosta a určený ověřovatel.

Jedním z největších propojení starosty obce a obecního zastupitelstva je současná volba starosty obce – o této problematice bude pojednáno v podkapitole níže.

Starosta obce v podstatě nemá vůči zastupitelstvu žádné nařizovací pravomoci. Není zastupitelstvu nadřízen a nemá tady právo mu ukládat úkoly a

⁵⁴ Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2008, 861 s., ISBN 978-80-7179-597-1. s. 455 a násl.

⁵⁵ Rozsudek NSS, č.j. 8 Aps 5/2012-47 ze dne 19. 2. 2013. Tento rozsudek též stanovuje následující: „*Pro poskytování informací členům zastupitelstva obce podle § 82 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je třeba použít procesní úpravu obsaženou v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je-li povinný subjekt podle zákona o obcích zároveň povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.*“

⁵⁶ Rozsudek NSS ze dne 18. 1. 2011, č.j. 1 Ao 2/2010-185: „*Pokud člen zastupitelstva obce oznámí možný střet zájmů v určité věci, rozhoduje zastupitelstvo obce v souladu s § 83 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, pouze o existenci či neexistenci důvodu pro vyloučení tohoto zastupitele z projednávání a rozhodování této záležitosti. Nemůže však rozhodnout o vyloučení samotném.*“

jeho pravomoci vůči němu jsou velice omezené. Většina pravomocí a oprávnění, jak bylo výše uvedeno, vyplývá z jeho pozice jakožto člena zastupitelstva. I toto nám opět potvrzuje, že jeho funkce není zdaleka tak silná, jak si někdy občané obcí myslí.

2.2.2. Vztah starosty obce a rady obce

Nejprve je potřeba zastavit se u dvou možných situací. V první řadě jsou obce (zpravidla ty větší), kde se rada obce volí – v tomto případě je podmínkou minimálně patnáctičlenné zastupitelstvo a radu pak za takové situace tvoří pět členů (starosta, místostarosta a další členové volení z řad členů zastupitelstva). Počet členů rady se vždy odvíjí od počtu členů zastupitelstva – tvoří ji jedna třetina členů zastupitelstva. Maximální počet členů rady je jedenáct (v případě, že zastupitelstvo má 55 členů) a počet členů rady musí být vždy lichý⁵⁷. Druhým případem jsou pak zpravidla menší obce (především jedničkové), kde se rada obce nevolí. Tyto obce jsou pak pro nás mnohem zajímavější, protože v těchto obcích vykonává pravomoci rady obce starosta obce. Dalo by se tedy říci, že v těchto obcích má starosta obce o něco silnější postavení, než v obcích, kde se rada obce volí. Této myšlence určitě nasvědčuje fakt, že má více pravomocí, než starosta obce, kde je rada obce volena.

Pravomoci rady zakotvené v § 102 odst. 2 zákona o obcích, jsou vyhrazeny pouze radě obce a zastupitelstvo si je tak nemůže atrahovat ve svůj prospěch. Tzv. zbytkové pravomoci rady, kterými je rozhodování záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, si zastupitelstvo obce může, na rozdíl od pravomocí uvedených v § 102 odst. 2 zákona o obcích, atrahovat pro sebe a rozhodovat v nich tak místo rady⁵⁸. Pro případ, kdy se rada obce nevolí § 102 odst. 4 stanovuje, že přechod těchto výlučných pravomocí rady na starostu není úplný a v případech, kdy není rada obce volena, přechází část těchto pravomocí do kompetence zastupitelstva⁵⁹. Tato skutečnost tak částečně popírá silnější postavení starosty v obcích, kde rada obce není volena a jenom ji podporuje fakt,

⁵⁷ § 99 zákona o obcích.

⁵⁸ „**Za vyhrazení pravomocí zastupitelstvem obce podle § 84 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v konkrétní záležitosti je třeba považovat i samotné rozhodnutí zastupitelstva obce o otázce spadající do samostatné působnosti obce, která jinak spadá do pravomocí rady obce.**“ - Rozsudek NS ze dne 24. 7. 2009, sp. zn. 23 Cdo 3826/2007.

⁵⁹ Mezi pravomoci, které nejsou svěřeny v případě neexistence rady starostovi, ale zastupitelstvu patří především vydávání obecních nařízení, rozhodování obce jakožto jediného společníka obchodní společnosti, rozdělování pravomocí v obecním úřadu, stanovování počtu zaměstnanců obce v obecním úřadu a stanovování pravidel pro vyřizování petic a stížností.

že tyto pravomoci se nestávají vyhrazenými pravomocemi starosty⁶⁰, ale zastupitelstvo si tyto pravomoci může vyhradit pro sebe, a to jak generálně, nebo jen ad hoc pro jednotlivý konkrétní případ. Nelze pominout ani s touto problematikou související fakt, že v případě obce, kde je volena rada obce, vykonává starosta ty pravomoci v samostatné působnosti, které mu jsou radou svěřeny⁶¹.

Stejně jako u zastupitelstva je starosta obce členem i rady obce. Jeho členství je tzv. „virilní“, čímž je myšleno, že jeho členství v radě je vázáno právě na výkon této funkce. V případě, že by funkci přestal vykonávat (rezignoval, nebo byl odvolán), ztrácí i své místo v radě obce.⁶² Starosta i v tomto případě svolává a řídí jednání rady obce, která jsou na rozdíl od jednání zastupitelstva neveřejná. Situace je shodná i v případě možnosti ovlivnit výsledek projednávaných záležitostí svým vlastním hlasováním v radě a stejně jako u pořízeného zápisu ze zastupitelstva, starosta podepisuje, společně s ověřovatelem, zápis z jednání rady⁶³.

Zřejmě nejsilnější pravomocí, kterou starosta obce disponuje vůči obecní radě je tzv. sistační pravomoc starosty⁶⁴. Na základě této pravomoci je starosta oprávněn pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je nesprávné. Věc pak následně předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce. Podmínkou k pozastavení účinnosti usnesení rady je tady to, že starosta předpokládá jeho nesprávnost. To že je takové usnesení nesprávné, nemusí nutně znamenat jeho rozpor s právními předpisy, v tomto případě se jedná o podstatně širší pojem. Lze si představit i situaci, že by nesprávnost mohla být dána, např. značnou nevýhodností pro obec jako takovou. V celkovém závěru v případě posouzení nesprávnosti, pak závisí především na úvaze zastupitelstva, které rozhodne, zda takové usnesení zruší, či nikoliv a současně tak rozhodne, zda ho pokládá za nesprávné, či nikoliv. Je ale potřeba zastavit se ještě u několika dalších základních faktorů s touto pravomocí spojených. Vzhledem k působnosti rady

⁶⁰ Starosta obce se totiž nestává v takových případech radou obce (!). Pouze přebírá část pravomocí, které jsou tomuto orgánu vyhrazeny. Proto pro tento případ neplatí nemožnost atrakce těchto pravomocí zastupitelstvem – zastupitelstvo má oprávnění si je v takové situaci vyhradit.

⁶¹ § 103 odst. 4 písm. g) zákona o obcích.

⁶² Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček J. Zákon o obcích. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1. s. 233.

⁶³ § 103 odst. 5 zákona o obcích.

⁶⁴ § 105 zákona o obcích.

obce⁶⁵ lze předpokládat, že toto oprávnění se vztahuje pouze na usnesení přijatá v samostatné působnosti, protože právě v samostatné působnosti je rada odpovědná zastupitelstvu, v případě přenesené působnosti by mohlo zastupitelstvo zasahovat jen v případě, že by mu takové oprávnění svěřil zákon.⁶⁶ Za zmínku jistě také stojí, že v případě, že by starosta obce nepozastavil účinnost takového usnesení společně s následným předáním obecnímu zastupitelstvu k rozhodnutí, pak zastupitelstvo obce vůbec nemá právo o zrušení takového usnesení vůbec rozhodnout⁶⁷. I díky tomuto lze sistační pravomoc starosty označit jako jednu z nejsilnějších co se týče jeho postavení vůči radě obce, ale částečně i vůči obecnímu zastupitelstvu.

Na základě výše zmíněného tedy můžeme zjistit, že postavení starosty v radě obce, nebo spíše lépe řečeno vůči radě obce, je podstatně silnější než jeho postavení vůči zastupitelstvu. Zatímco jeho vztah a pravomoci vůči zastupitelstvu vyplývají především z toho, že je jedním z členů zastupitelstva, v případě obecní rady jsou některé jeho pravomoci dány z pozice starosty obce jakožto samostatného obecního orgánu a nejen z pozice jeho členství v radě obce. A není pochyb o tom, že toto postavení vyplývá především z jeho sistační pravomoci vůči usnesením rady obce. S velkými rezervami lze tuto pravomoc považovat za jakési „právo veta“, díky kterému může starosta radu obce zbavit rozhodování otázky v samostatné působnosti, která je jinak radě svěřena.

Otázkou pak zůstává, jak by se muselo změnit vzájemné postavení těchto tří obecních orgánů v případě, že by byla zavedena přímá volba starosty obce. Ke změnám by bezpochyby dojít muselo, ale to již bude tématem dalších kapitol této práce.

2.2.3. Vztah starosty obce a ostatních orgánů obce

Co se týče výčtu orgánů obce, který nám dává zákon o obcích, o většině z nich již byla řeč. Kromě obecního zastupitelstva, obecní rady a zvláštních komisí zákon o obcích v § 5 ještě zmiňuje obecní úřad (o třech předchozích již bylo v této práci pojednáno).

⁶⁵ § 99 odst. 1 zákona o obcích stanovuje: „*Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.*“.

⁶⁶ Kopecký, M., 2017, op. cit., s. 235.

⁶⁷ Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička., 2008, op. cit., s. 551.

Vůči obecnímu úřadu má starosta obce poměrně silné postavení – zákon o obcích výslovně stanovuje, že starosta obce stojí v čele obecního úřadu⁶⁸, a to platí bez ohledu na to, zda obec zřizuje funkci tajemníka obecního úřadu, či nikoliv. Jak již bylo zmíněno výše, pokud není zřízena funkce tajemníka, pak starosta obce plní úkoly, které jsou jinak svěřeny tajemníkovi obecního úřadu. Mezi tyto pravomoci patří plnění funkce statutárního orgánu zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči pracovníkům obce, kteří jsou zařazeni do obecního úřadu. Stejně tak v takovém případě rozděluje úkoly jednotlivým zaměstnancům obecního úřadu – tato pravomoc však může v omezeném rozsahu fungovat i za předpokladu, že obecní úřad tajemníka má. Oprávnění rozdělovat úkoly zaměstnancům obecního úřadu bude plynout především z toho, že starosta obce stojí v čele obecního úřadu – otázkou pak bude, do jaké míry je zaměstnanec obecního úřadu povinen takový úkol splnit. V zásadě by v případě zřízené funkce tajemníka měl být úkol přidělen skrze tajemníka, pak je zaměstnanec vždy povinen takto uložený úkol splnit.

Na závěr je potřeba ještě uvést na pravou míru vztah starosty obce a komisí rady obce⁶⁹ respektive výborů zastupitelstva obce. Tyto iniciativní a kontrolní/poradní orgány jsou odpovědné pouze orgánům, které je zřizují. Starosta obce tedy nemůže těmto orgánům ukládat povinnosti, stejně tak nemohou tyto orgány úkolovat starostu obce. Spory mezi starostou a těmito orgány pak řeší zřizující orgán. Zajímavé je, že starosta obce nemá podle zákona oprávnění ani k účasti na jednání těchto orgánů⁷⁰. To samozřejmě neznamená, že se takových jednání nesmí účastnit. Bude to možné se souhlasem tohoto orgánu, popřípadě bude tato možnost vyplývat z jednacích řádů těchto orgánů. Na závěr je potřeba zdůraznit že výbory zastupitelstva a komise rady nejsou orgány obce v pravém slova smyslu, ale jsou „orgány orgánů“ obce.

2.3. Současná volba starosty obce

V současné době je starosta obce volen nepřímo. Je volen z řad členů zastupitelstva – i pro starostu obce je tedy zásadním předpisem zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. O volbě

⁶⁸ § 109 odst. 1 zákona o obcích.

⁶⁹ Situace je odlišná oproti vztahu ke zvláštním komisím podle § 106 zákona o obcích.

⁷⁰ Na rozdíl od jednání rady, popřípadě zastupitelstva obce, kde nejen že může být přítomen, ale aby naplnil své povinnosti vyplývající z členství v tomto orgánu, by měl být přítomen.

zastupitelstva hovoří i Ústava⁷¹. Podle tohoto zákona je tedy zvoleno zastupitelstvo obce. Počet členů je v rozpětí 5 až 55 členů a jedním z těchto členů zastupitelstva je pak na ustavujícím zasedání zastupitelstva zvolen starosta obce.

Oproti členům zastupitelstva je pro starostu obce jedna speciální podmínka, a to občanství ČR (stejná podmínka platí i pro místostarostu obce). Zákon ale neřeší situaci, kdy by členy zastupitelstva nebyla ani jedna osoba, která je státním občanem ČR (k takové situaci by mohlo dojít především v menších příhraničních obcích).

Volba starosty je vyhrazenou pravomocí zastupitelstva obce, není tedy možné, aby zastupitelstvo tuto pravomoc delegovalo na jiný obecní orgán, nebo aby si ji jiný obecní orgán atrahoval pro sebe⁷². Samotná volba starosty pak probíhá formou usnesení přijatého na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce⁷³, které svolá dosavadní starosta obce⁷⁴. Stejně jako u ostatních usnesení přijatých na jakémkoliv jiném jednání zastupitelstva o něm musí být hlasováno na veřejném zasedání a k jeho přijetí je podle § 87 zákona o obcích potřeba nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva⁷⁵.

Volba jako taková a její technické provedení není zákonem upraveno. Lze tedy dovodit, že musí být splněny podmínky pro jakékoliv jiné usnesení, které zastupitelstvo přijímá. K volbě by mělo dojít na ustavujícím zasedání zastupitelstva obce, ale není to podmínkou. Zda bude volba provedena veřejným hlasováním⁷⁶, nebo tajně je už na rozhodnutí zastupitelstva samotného, respektive jeho členů. Hlasování jako takové a jeho jednotlivé možné formy pak zpravidla budou upraveny a budou se řídit jednacím řádem obce.

Co ale samotné volbě předchází? Nejprve musí dojít k navržení jednotlivých kandidátů – jednotlivé kandidáty mohou navrhnout členové zastupitelstva obce⁷⁷,

⁷¹ Čl. 102 Ústavy: „Členové zastupitelstev jsou voleni **tajným hlasováním** na základě **všeobecného, rovného a přímého volebního práva**.“.

⁷² § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích.

⁷³ Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička., 2008, op. cit., s. 470 a následující.

⁷⁴ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 13. 12. 2006, č.j. 15 Ca 276/2006-87: „**Oprávnění svolávat ustavující zasedání nově zvoleného zastupitelstva náleží výlučně starostovi – primátorovi a popř. Ministerstvu vnitra a nikomu jinému.**“.

⁷⁵ Nestačí nadpoloviční většina hlasů přítomných členů (!).

⁷⁶ Zpravidla zvednutím ruky, nebo použitím hlasovacího zařízení.

⁷⁷ Vychází z ustanovení § 94 zákona o obcích, které zakládá právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání zastupitelstva obce.

ale není též vyloučeno, aby takového kandidáta navrhli přítomní občané obce⁷⁸. Aby mohli kandidáta navrhnout občané, muselo by jim to ještě před volbou umožnit samotné zastupitelstvo. To nic nemění na tom, že pokud tak zastupitelstvo neučiní, může kterýkoliv člen zastupitelstva sám navrhnout kandidáta, kterého preferují přítomní občané – vždyť přeci zastupitelé jsou od toho, aby jednali v zájmu obce a občanů obce, jsou jejich zástupci a měli by brát na vědomí jejich požadavky. Po navržení by měl navrhovaný kandidát kandidaturu přijmout. Častým problémem je především to, že člen zastupitelstva buďto není schopen výkon funkce zvládnout (např. z časových důvodů, nedostatku znalostí, apod.), nebo tuto funkci ani vykonávat nechce. Obzvlášť v malých obcích pak může nastat velmi problematická situace, protože může být zvoleno takové zastupitelstvo, které ze svého středu není schopné vybrat kandidáta na starostu (např. není do zastupitelstva zvolen kandidát, se kterým bylo počítáno jako s kandidátem na starostu).

Pokud je navržen pouze jeden kandidát (tato situace většinou nenastane u větších měst), pak je o něm následně hlasováno a pokud některý získá potřebnou většinou všech hlasů, je tímto zvolen. V případě že bude navrženo více kandidátů, hlasuje se postupně o každém z nich, a to v pořadí, ve kterém byly navrženy. I zde platí, že jinak to může upravovat jednací řád, nebo o tom může zastupitelstvo rozhodnout ad hoc ještě před provedením volby, respektive ještě před navržením kandidátů. Pokud bude volba probíhat tajně, pak bude zpravidla hlasováno o všech kandidátech najednou (tj. každý člen zastupitelstva označí jedno jméno svého kandidáta).

Okamžikem zvolení nového starosty zaniká funkce původnímu starostovi obce, který ji vykonával v předchozím volebním období⁷⁹. Za situace, kdy na ustavujícím zasedání starosta obce zvolen nebude, vykonává tuto funkci prozatím nově zvolený místostarosta, pokud by na ustavujícím zasedání nebyl zvolen starosta, ani místostarosta, vykonává funkci i nadále dosavadní starosta obce. Pokud by v období do zvolení nového starosty nevykonával dosavadní starosta své pravomoci, bude je prozatím vykonávat dosavadní místostarosta, v případě, že

⁷⁸ V tomto případě by se právo občanů navrhnout kandidáta opřelo o ustanovení § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích – ani tato možnost by tedy nebyla v rozporu se zákonem.

⁷⁹ Rozdíl oproti mandátu člena zastupitelstva, který vzniká jeho zvolením – tedy okamžikem uzavření volebních místností a ukončení hlasování.

jich je v obci více, pak to bude ten, kterého dosavadní zastupitelstvo určilo.⁸⁰ Pokud by ani jeden z výše uvedených pravomoci nevykonával, pak je vykonává pověřený člen zastupitelstva obce, kterého zastupitelstvo k výkonu pravomocí starosty pověřilo⁸¹.

2.4. Rezignace a odvolání z funkce starosty obce

Starosta obce samozřejmě nemusí funkci vykonávat celé volební období. Na funkci starosty obce může buďto rezignovat ze své vlastní vůle, nebo může být ze své funkce odvolán.

Rezignace jako taková není upravena zákonem, ale v souladu se základními zásadami lze jistě tvrdit, že každý starosta obce má právo se rozhodnout, že funkci nadále vykonávat nebude. Jelikož není rezignace upravena zákonem, není stanovena ani její forma, z toho lze usuzovat, že je možné ji učinit buď písemně, nebo ústně přímo na zasedání zastupitelstva. Okamžikem zániku funkce je pak buď den, kterým byla písemná rezignace doručena obecnímu úřadu, nebo dnem, kdy starosta obce na zasedání zastupitelstva svou rezignaci oznámil – v takovém případě by rezignace měla být zaznamenána v zápisu ze zasedání zastupitelstva.

Okamžikem rezignace na funkci starosty obce ale nezaniká členství v zastupitelstvu, to trvá i nadále. Pouze v případě, že by starosta výslovně uvedl, že současně rezignuje i na funkci člena zastupitelstva. Rezignaci na pozici člena zastupitelstva lze učinit písemně k rukám starosty obce. Pro starostu obce však platí, že rezignaci na člena zastupitelstva lze učinit výhradně na zasedání zastupitelstva obce⁸². To ale platí pro případ, že ještě vykonává funkci starosty obce. Pokud by nejprve rezignoval pouze na funkci starosty obce a zůstal i nadále členem zastupitelstva, podá svou rezignaci na post člena zastupitelstva k rukám nového starosty obce (stejně jako kterýkoliv jiný zastupitel), nebo k rukám místostarosty, který vykonává pravomoci starosty, pokud ještě nový starosta není zvolen, podle ustanovení § 103 odst. 6 zákona o obcích.

Druhou možností skončení funkce starosty obce ještě před uplynutím volebního období je odvolání z funkce starosty obce. Podle § 84 odst. 2 písm. m)

⁸⁰ Výkon pravomocí v přechodném období by měl být realizován pouze v nezbytném rozsahu (Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček J., 2016, op. cit., s. 255)

⁸¹ Toto přechodné období je upraveno především § 107 a § 103 odst. 6 zákona o obcích.

⁸² Rezignace člena zastupitelstva obce je upravena v § 55 odst. 2 písm. b) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

zákona o obcích je pravomocí zastupitelstva nejen volba, ale i odvolání starosty obce. Odvolání z funkce starosty obce bude probíhat stejným způsobem jako jeho volba – bude tady na veřejném zasedání zastupitelstva o jeho odvolání hlasováno a v případě, že nadpoloviční většina všech hlasů bude pro odvolání starosty z funkce, dojde k jeho odvolání. Podmínkou pro možnost odvolání není ani jeho přítomnost na zasedání zastupitelstva, může tedy být odvolán i během své nepřítomnosti.

K zániku funkce starosty může dojít i z důvodu ztráty funkce člena zastupitelstva podle zákona o volbách do zastupitelstev obcí. V případě, že by došlo k zániku funkce člena zastupitelstva, muselo by dojít i k zániku funkce starosty obce, protože by nebyl naplněn základní požadavek na to, že starosta obce je členem zastupitelstva obce. Důvody, pro které zastupitelstvo může rozhodnout o zániku mandátu člena zastupitelstva, jsou: pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, ztráta volitelnosti, neslučitelnost funkcí.⁸³ Vzhledem k tomu, že zákon používá formulaci „*může*“ jedná se o fakultativní oprávnění (není zde povinnost rozhodnout o zániku mandátu).

V okamžiku kdy zanikne funkce starosty obce, náleží tomuto starostovi odchodné podle § 78 zákona o obcích. Okamžikem, kdy dosavadní starosta rezignoval, nebo byl odvolán, může být zvolen nový starosta obce – k této volbě může dojít na stejném zasedání zastupitelstva, na kterém dosavadní starosta rezignoval, nebo byl odvolán.

2.5. Uvolněný a neuvolněný starosta obce

O tom, zda bude starosta funkci vykonávat jako uvolněný, či neuvolněný rozhoduje zastupitelstvo obce na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. k) zákona o obcích. Pokud zastupitelstvo nerozhodne o tom, že bude starosta pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněn, má se za to, že svou funkci vykonává jako neuvolněný. O tom, že starosta bude pro výkon své funkce dlouhodobě uvolněn, může zastupitelstvo rozhodnout i během volebního období (tj. během výkonu funkce) – nemusí to být tedy bezprostředně po zvolení, při nástupu do funkce, ale může to být kdykoliv zastupitelstvo uzná za vhodné.

⁸³ § 55 odst. 3 písm. a) – c) zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

Rozdílem mezi „uvolněným“ a „neuvolněným“ starostou je především v tom, zda funkci starosty vykonává namísto svého zaměstnání, nebo ji vykonává současně při svém zaměstnání.

„Uvolněný“ starosta se během výkonu své funkce nachází v tzv. „ochranné době“ podle zákoníku práce. V důsledku toho, podle § 53 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, není možné dát po dobu výkonu veřejné funkce, pro kterou je dotyčný dlouhodobě uvolněn, zaměstnanci výpověď. Ochranná doba trvá po celou dobu výkonu funkce – tj. po celou dobu výkonu veřejné funkce nadále trvá pracovní poměr, zaměstnanec však z důvodu výkonu veřejné funkce neplní povinnosti vyplývající mu z pracovního poměru.⁸⁴ Po skončení funkce⁸⁵ se pak „uvolněný“ starosta vrací zpět na své původní pracovní místo, ke svému původnímu zaměstnavateli. Dotyčný během výkonu veřejné funkce nepobírá mzdu u zaměstnavatele (vzhledem k tomu, že neplní své povinnosti vyplývající z pracovního poměru), ale je odměňován obcí podle příslušných předpisů.

V oblasti odměňování je pak další rozdíl mezi „uvolněným“ a „neuvolněným“ starostou. V této oblasti došlo k 1. 1. 2018 k poměrně velkým změnám. Nově je i pro neuvolněného starostu stanovena minimální výše měsíční odměny za výkon funkce. Do účinnosti nařízení vlády č. 318/2017 Sb. záleželo na rozhodnutí zastupitelstva, jak vysokou odměnu za výkon funkce neuvolněnému starostovi přizná (nebyla zde stanovena minimální hranice). Zastupitelstvo tedy v současnosti rozhodne o výši odměny neuvolněného starosty, ale v mezích, které jsou stanoveny nařízením vlády a zákonem o obcích.

Zásadním ustanovením pro odměnu „neuvolněného“ starosty je § 72 odst. 4 zákona o obcích, který stanovuje: *„Neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, poskytuje obec odměnu v rozmezí od 0,3 do 0,6násobku výše odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty. Pokud zastupitelstvo obce neuvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty, odměnu nestanovilo, náleží mu ode dne zvolení do funkce starosty odměna ve výši 0,3násobku výše*

⁸⁴ Bělina, M., Drápal, L. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 1610 s. ISBN 978-80-7400-290-8. s. 354.

⁸⁵ Nezáleží na tom, zda skončí ze své vůle (např. rezignací), nebo z vůle někoho jiného (odvolání, nové volby, apod.).

*odměny, která by náležela uvolněnému členovi zastupitelstva obce, který vykonává funkci starosty“.*⁸⁶

Na druhé straně o odměně „uvolněného“ starosty zastupitelstvo nerozhoduje. Její výši stanovuje přímo prováděcí právní předpis. Tato odměna náleží přímo ze zákona a obec je povinna ji starostovi obce ze svého rozpočtu vyplácet v takové výši, kterou stanovuje příslušné nařízení vlády. Výše odměny se odvíjí především od velikosti obce, ve které je funkce starosty vykonávána a její rozmezí se pohybuje od 36 499,- Kč (nejmenší obce – do 300 obyvatel) do 120 447,- Kč (pro primátora hlavního města Prahy).

Veškerá úprava odměňování „uvolněných“ i „neuvolněných“ starostů, je obsažena v zákoně o obcích (§ 71 a následující) a v nařízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

I přesto, že se může zdát, že rozdíl mezi „uvolněným“ a „neuvolněným“ starostou je značný, v zásadní oblasti mezi nimi žádné rozdíly nejsou. A to je bezpochyby dobře. Touto klíčovou oblastí jsou samozřejmě pravomoci starosty obce. Nezáleží na tom, zda je starosta pro výkon funkce dlouhodobě uvolněn, či nikoliv, pravomoci má vždy stejné, zde mezi nimi není žádný rozdíl.

2.6. Místostarosta obce

Zastupitelstvo z řad svých členů volí také jednoho nebo více místostarostů obce. Maximální počet místostarostů není zákonem omezen, není tedy vyloučeno, aby obec měla i více než dva místostarosty. Zákon nevylučuje ani takovou situaci, kdy by všichni členové zastupitelstva byli zvoleni jako místostarostové. V případě, že je místostarostů více, určí zastupitelstvo, který místostarosta zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, nebo v době, kdy starosta nevykonává svou funkci⁸⁷. V případě, že je místostarostů více, bude jistě na místě

⁸⁶ Základy pro úpravu odměňování obsahují i zákon o krajích (§ 47) a zákon o hlavním městě Praze (§ 53) – samotnou výši odměny pak stanovuje nařízení č. 318/2017 Sb. stejně jako je tomu pro starosty a zastupitele obcí. V příloze tohoto nařízení jsou uvedeny odměny pro jednotlivé funkce v rámci obcí, krajů i hlavního města Prahy a to v závislosti na počtu obyvatel a uvolněnosti/neuvolněnosti funkce. Toto nařízení je tedy společné pro všechny tři zákony, ve kterých je položen základ pro tuto prováděcí úpravu.

⁸⁷ Např. dočasná pracovní neschopnost, těhotenství, rodičovská dovolená, čerpání dovolené, pracovní cesta apod.

určit, v jakém pořadí, nebo v jakých případech ten který místostarosta starostu zastupuje.⁸⁸

Zastupování starosty obce, v době jeho nepřítomnosti, nebo v době kdy starosta nevykonává svou funkci, je bezpochyby nejdůležitější pravomocí místostarosty obce. Podle judikatury Ústavního soudu lze mezi situace, kdy je potřeba zastoupení starosty místostarostou, zařadit i takovou situaci, kdy starosta obce je přítomen, ale odmítne vykonat konkrétní úkol v rozporu se zákonem, nebo v rozporu s rozhodnutím zastupitelstva, či rady obce. K této otázce Ústavní soud judikoval ve svém nálezu sp. zn. Pl ÚS 1/96 ze dne 19. Listopadu 1996 následující: „*Zastoupení starosty v jeho nepřítomnosti, stejně tak jako jeho zastoupení v případě, kdy určitý úkon odmítne provést, jsou ve své podstatě shodné situace, vyžadující zastoupení, jak na ně pamatuje uvedené ustanovení zákona o obcích.*“ V tomto konkrétním případě se jednalo o odmítnutí podpisu obecně závazné vyhlášky.

Volba probíhá stejným způsobem jako volba starosty obce – tedy na ustavujícím zasedání zastupitelstva. Shodná právní úprava platí pro starostu a místostarostu i v otázkách rezignace a odvolání z funkce. Jediným rozdílem je, že pokud se místostarosta obce chce vzdát svojí funkce místostarosty a zároveň též funkce člena zastupitelstva, nemusí k tomu dojít osobně na jednání zastupitelstva jako u starosty – v tomto případě postačí písemná rezignace k rukám starosty obce, kde může rezignovat na obě funkce zároveň.

Místostarosta společně se starostou podepisují právní předpisy obce. Místostarostovi mohou být také svěřeny jiné úkoly v oblasti samostatné působnosti. Stejně jako starosta je místostarosta také členem zastupitelstva a rady obce. Odměňování místostarosty se řídí stejnými předpisy jako odměňování starosty. O těchto pravomocích již bylo pojednáno výše.

⁸⁸ Kopecký, M., 2017, op. cit., s. 237 – 238.

3. Přímá volba starosty obce v evropských státech

3.1. Evropský přehled

Přímá volba starosty se postupně v evropských státech stále více rozšiřuje. Po roce 1990 přímou volbu zavedlo (popřípadě rozšířilo) např. Polsko (pro všechny obce zavedena v roce 2002), Maďarsko (od roku 2012 pro všechny obce – do té doby pouze u obcí do 10 000 obyvatel), Chorvatsko nebo Itálie.⁸⁹

Pro to, abychom mohly označit státy, které mají přímou volbu starostů, a které mají nepřímou volbu starostů, je nutné stanovit hranici mezi přímou a nepřímou volbou. Tato hranice je velmi tenká a i odborná veřejnost není v této otázce jednotná. Někteří autoři považují za přímou volbu pouze takovou, kde volič hlasuje pro kandidáta na starostu obce (tak jak si přímou volbu zřejmě představuje většina veřejnosti). Na druhou stranu někteří autoři za přímou volbu považují i takovou, kdy je starostou zvolen lídr vítězné kandidátky⁹⁰ – budeme tedy tyto státy považovat za samostatnou kategorii.

Osobně bych se přikláněla k názoru, že v případě, kdy je za starostu zvolen lídr vítězné kandidátky, nelze hovořit o přímé volbě v čisté podobě, ale na druhou stranu není vůbec možné hovořit v těchto případech o volbě nepřímé (starostu nevolí žádný prostředník⁹¹). Dle mého názoru stojí tento způsob volby někde „na půli cesty“, ale má přeci jen o něco blíže k volbě přímé.

Pro přehled je zde zpracována následující tabulka společně s mapou evropských zemí, kde se vyskytují jednotlivé typy volby starosty obce.⁹²

⁸⁹ Jüptner, P., 2012, op. cit., s. 232 – 245.

⁹⁰ To, že se v tomto případě jedná minimálně o „polo-přímou“ volbu připouští i Jan Malast (Malast, J. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 2017, 340 s. ISBN 978-80-2610-657-9. s. 304).

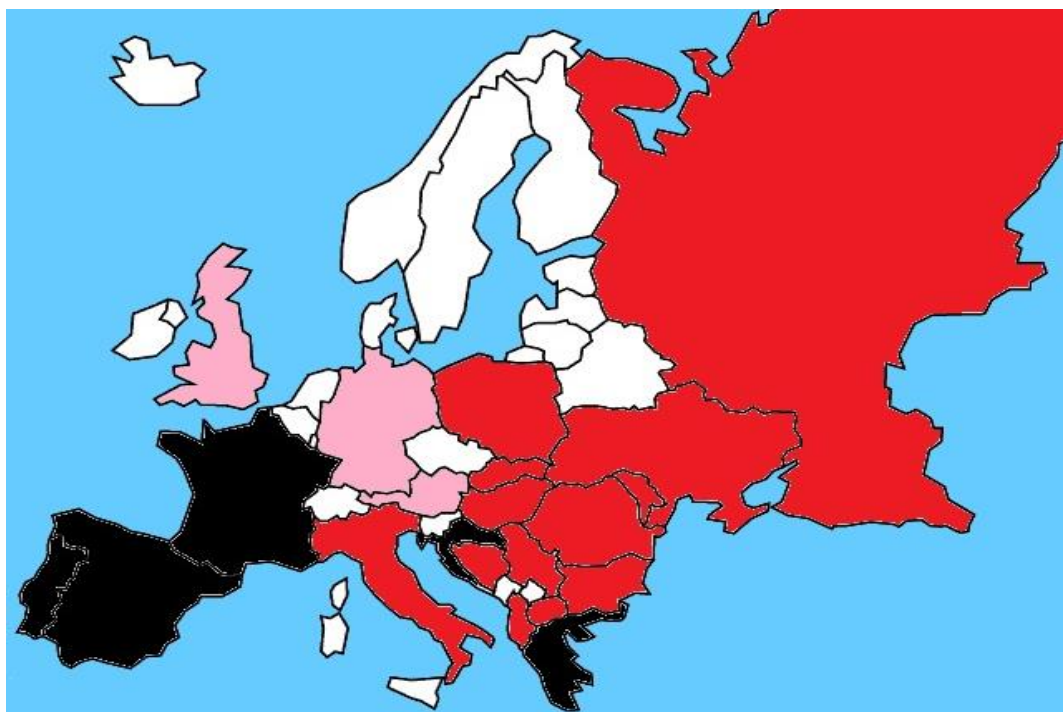
⁹¹ Např. institut volitelů pro volby prezidenta v USA.

⁹² Informace pro přehled volby starostů v evropských státech jsou čerpány z internetového serveru City Mayors. Dostupné na http://www.citymayors.com/government/europe_mayors.html.

Tabulka č. 1: Jednotlivé typy volby starosty obce v evropských státech

<p>1. <u>Evropské státy, které mají jednotně přímou volbu starosty:</u></p>	<p>Bulharsko, Maďarsko, Itálie, Polsko, Slovensko, Ukrajina, Rumunsko, Albánie, Bosna a Hercegovina, Makedonie, Moldávie, Rusko, Srbsko,</p>
<p>2. <u>Evropské státy, kde se objevuje přímá i nepřímá volba:</u></p>	<p>Německo, Rakousko, Spojené království Velké Británie a Severního Irska</p>
<p>3. <u>Evropské státy, kde se starostou stává lídr vítězné kandidátní listiny:</u></p>	<p>Chorvatsko, Francie, Řecko, Portugalsko, Španělsko</p>
<p>4. Evropské státy s nepřímou volbou starosty:</p>	<p>Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Nizozemsko, Švédsko, Island, Norsko, Švýcarsko</p>

Mapa č. 1: grafické znázornění tabulky č. 1 na mapě Evropy⁹³



Zdroj (tabulka č. 1 a mapa č. 1): vlastní zpracování

⁹³ Červeně jsou na mapě vyznačeny státy s přímou volbou starosty, růžově státy s oběma typy volby, černě jsou vyznačeny státy, kde se starostou obce stává lídr vítězné kandidátní listiny a bíle jsou státy s nepřímou volbou starosty obce.

3.2. Slovensko⁹⁴

To, že se tato práce jako první právní úpravou zabývá právě Slovenskem je zcela jistě pochopitelné, především vzhledem ke společné historii České a Slovenské republiky. Slovenský model se také často objevuje jako ten, který by měl být předlohou pro zavedení přímé volby starosty v ČR. I obecní orgány jsou velmi podobné těm českým. Právní úprava starosty obce ve slovenském právním řádu je zakotvena především ve třech zákonech.

Prvním je Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky⁹⁵ (dále jen „Ústava SR“). Na rozdíl od české úpravy Ústava SR zmiňuje kromě zastupitelstva i starostu obce jako obecní orgán. Stanovuje také všeobecné, rovné, přímé volební právo s tajným hlasováním, pro jeho volbu. Hovoří o něm jako o výkonném orgánu obce, který zastupuje obec navenek.

Druhým zákonem je zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení⁹⁶. V tomto zákoně není upravená samotná volba, ale především postavení starosty a jeho pravomoci. Je zde stanovena neslučitelnost funkcí pro starostu obce s funkcemi zastupitele obce, zaměstnance obce, v níž je zvolený, statutárního orgánu příspěvkové organizace zřízené obcí, hejtmana, vedoucího zaměstnance státní správy a s dalšími funkcemi, o nichž to stanoví zvláštní zákon. Co se týče pravomocí, jak již říká Ústava SR, je především výkonným orgánem, který zastupuje obec navenek. Konkrétními pravomocemi starosty jsou: svolává a řídí zasedání obecního zastupitelstva a rady obce, vydává vnitřní předpisy obecního úřadu⁹⁷, rozhoduje ve všech záležitostech, které nejsou ze zákona vyhrazeny zastupitelstvu obce⁹⁸.

Zajímavou pravomocí starosty je jeho sistační pravomoc vůči usnesením zastupitelstva obce – zde můžeme vidět rozdíl oproti české úpravě, kde je starosta

⁹⁴ Pro zpracování kapitoly Slovensko byly použity tyto zdroje:

1. Sotolář J. Komunální právo. 1. Vydání. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach, 2007, 148 s. ISBN 978-80-7097-666-1. s. 100-107,
2. Aktuální znění příslušných právních předpisů,
3. Judikatura slovenských soudů.

⁹⁵ Čl. 69: (1) *Orgánmi obce sú: a) obecné zastupiteľstvo, b) starosta obce.*

(3) *Starostu obce volia občania obce na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Starosta obce je výkonným orgánom obce. Starosta obce vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navenok.*

⁹⁶ Starosta je konkrétně upraven v § 13, § 13a, § 13b zákona o obecnom zriadení.

⁹⁷ Pracovní řád, organizační řád, řád odměňování pro zaměstnance obce.

⁹⁸ I ve Slovenské republice jsou dány vyhrazené pravomoci zastupitelstva, které si nemůže atrahovat jiný orgán, nebo je zastupitelstvo na takový orgán nesmí delegovat.

obce nadán sistační pravomocí vůči usnesením rady obce. Rada je v tomto případě v postavení poradního orgánu – starosta obce je, v případě jejího zřízení, povinen s ní pozastavení usnesení projednat, není ale vázán jejím stanoviskem.

Co se týče zániku mandátu, dochází k němu buďto přímo ze zákonných důvodů (odmítnutí složení slibu nebo jeho složení s výhradou, uplynutí funkčního období, odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, omezením svéprávnosti, změnou trvalého pobytu mimo území obce, smrtí, zrušení obce), nebo může starosta obce na svou funkci písemně rezignovat. Poslední možností zániku mandátu je pak rozhodnutí v místním referendu, kdy o zániku mandátu rozhodují samotní voliči. Vyhlášení je podmíněno buďto peticí 30% oprávněných voličů, nebo hrubým porušováním zákonných povinností ze strany starosty obce – na základě jednoho z těchto podnětů vyhláší referendum zastupitelstvo obce⁹⁹. Fakultativním důvodem pro vyhlášení referenda je pak dlouhodobá nepřítomnost starosty obce (typickým příkladem budou zdravotní důvody) – v případě že jeho nepřítomnost, nebo nezpůsobilost k výkonu funkce je delší než 3 měsíce.

Třetím zákonem, který je stěžejní především pro úpravu samotné volby je zákon č. 346/1990 Zb., o volbách do orgánů samosprávy obcí, který navazuje na základ položený Ústavou SR. Pasivní volební právo (právo být volen) je upraveno v § 4 tohoto zákona. Starostou může být zvolen každý volič, u kterého nejsou překážky ve výkonu volebního práva (tj. výkon trestu odnětí svobody, nebo omezení svéprávnosti) a který nejpozději v den voleb dovršil 25 let věku. Z této úpravy je zřejmé, že pasivní volební právo není omezeno občanstvím Slovenské republiky, ale pouze trvalým pobytem – oproti ČR by zde tedy nebyl problém, aby byl starostou zvolen i cizinec, který má na území povolen trvalý pobyt¹⁰⁰. Aktivní volební právo (právo volit) pak upravuje § 2 tohoto zákona. Voličem je tedy každý obyvatel Slovenské republiky (každý volí tam, kde má trvalý pobyt), který dovršil nejpozději v den voleb 18 let věku. Kandidátní listiny podávají politické strany (každá uvede pouze jednoho kandidáta), nebo lze kandidovat jako nezávislý kandidát na základě potřebného počtu podpisů na petici¹⁰¹.

⁹⁹ V prvním případě zastupitelstvo referendum o odvolání vyhlásit musí, v případě, že se jedná o porušování povinností starosty obce, rozhoduje zastupitelstvo hlasováním a ke schválení je potřeba nadpoloviční většiny hlasů všech členů zastupitelstva.

¹⁰⁰ Podle českého zákona o obcích může být starostou obce pouze občan ČR.

¹⁰¹ Registrace kandidáta je také častým předmětem judikatury. Např. v rozhodnutí Ústavního soudu SR sp. zn. III. ÚS 651/2014-28, které řeší otázku ukončení procesu registrace kandidáta na starostu obce a s tím související právo na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

Co se týče volebního systému, je zde používán většinový systém s formulí relativní většiny – starostou je tedy zvolen ten, který získal největší počet platných hlasů. V případě, že by došlo k rovnosti hlasů, konají se nové volby¹⁰². Volební období je stejně jako v ČR čtyřleté (pro zastupitelstvo i starostu) a funkce starosty je stanovena jako funkce veřejná, která není vykonávána v pracovním poměru¹⁰³. Starosta tedy není zaměstnancem obce a jeho zvolením se nezakládá pracovněprávní vztah k obci.

Starostou obce se zabývají i další zákony, z nichž je potřeba alespoň zmínit především zákon č. 253/1994 Zb., o právním postavení a platových poměrech starostov obcí a primátorov miest. Je zde upraveno odměňování starostů a primátorů, které vychází především z průměrné mzdy. Podle velikosti obce (počtu obyvatel) pak plat starosty činí 1,49 násobek až 3,58 násobek průměrné mzdy. Tento zákon, ale takto stanovuje pouze minimální hranici¹⁰⁴, na základě rozhodnutí zastupitelstva může být plat zvýšen až o 70%. Stejně tak je v tomto zákoně upraveno odstupné, jehož výše je dána jako trojnásobek průměrného měsíčního platu starosty. V souvislosti s odměňováním je nutno poukázat i na skutečnost, že ve Slovenské republice je možné vykonávat funkci starosty i na „částečný úvazek“. Podle judikatury slovenských soudů o tomto úvazku rozhoduje zastupitelstvo obce¹⁰⁵.

Na závěr je potřeba zmínit, že postavení rady obce a místostarosty obce, je na Slovensku podstatně odlišná od našeho obecního zřízení¹⁰⁶. Rada obce je zde pouze fakultativním orgánem, který má iniciativní, výkonnou a kontrolní funkci ve vztahu k zastupitelstvu obce a zároveň se jedná o poradní orgán starosty obce. Místostarosta¹⁰⁷ obce již není volen zastupitelstvem¹⁰⁸, ale zastupováním ho do 60 dnů od složení slibu pověří sám starosta obce a může ho kdykoliv z této funkce odvolat. Místostarostou může být pouze člen zastupitelstva. Stejně jako podle naší právní úpravy může být místostarostů více a v případě předčasného skončení

¹⁰² § 44 odst. 4 slovenského volebního zákona.

¹⁰³ To, že funkce starosty obce není v SR vykonávána v pracovněprávním vztahu, potvrdil i Nejvyšší soud SR v rozsudku sp. zn. 4 Cdo 92/94 (čerpáno z: Sotolář J., 2007, op. cit., s. 126.)

¹⁰⁴ Jedná se především o prvek spravedlivého odměňování – aby zastupitelstvo obce nemohlo prostřednictvím snižování odměny starostu ovlivňovat.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu SR sp. zn. 6 Sžo 303/2009 (Spor o právním postavení a platovom pomere starostu obce)

¹⁰⁶ Bezpochyby se jedná o jedny z otázek, které by bylo potřeba upravit v případě přechodu na přímou volbu v ČR.

¹⁰⁷ Místostarosta (resp. zástupce starosty) je upraven v § 13b slovenského zákona o obecním zřízení.

¹⁰⁸ Jak tomu bylo do 1. dubna 2010 – před novelou slovenského zákona o obecním zřízení.

mandátu (před uplynutím volebního období) starosty vykonává pravomoc starosty obce tento místostarosta.

3.3. Polsko¹⁰⁹

Mezi obecní orgány v Polsku patří rada obce¹¹⁰, správní rada obce v čele s předsedou (výkonný orgán volený z členů rady obce) a starosta obce¹¹¹, který stojí mimo tyto dva orgány. Polsko zavedlo přímou volbu starosty v roce 2002, do této doby byl starosta obce volen nepřímo z řad členů rady obce.

Pravomocemi starosty obce jsou: příprava rozpočtu, realizace obecní politiky v rámci kompetencí, které mu jsou svěřeny radou obce, zastupování obce navenek, stanovení podmínek územního plánování, rozhoduje o sociální pomoci, jmenuje ředitele školy, apod. Starosta obce má také právo jmenovat si své zástupce.

Kandidáti na starostu jsou navrhováni volebními výbory, které mohou, ale nemusí být vázány na politické strany. Navržený kandidát musí mít též potřebný počet podpisů na petici (počet podpisů se odvíjí od velikosti obce – podle velikosti je pak potřeba v rozmezí 150 až 3 000 podpisů). Volební systém je většinový s formulí absolutní většiny¹¹² – tj. pokud žádný z kandidátů nezíská nadpoloviční většinu hlasů v prvním kole, koná se za 14 dní druhé kolo voleb. Do druhého kola voleb postupují dva kandidáti s nejvyšším počtem hlasů. Pokud by kandidoval pouze jeden kandidát a nezískal nadpoloviční většinu platných hlasů¹¹³, volí starostu zastupitelstvo.

K odvolání starosty může dojít na základě kladného výsledku referenda, které může vyvolat obecní rada, nebo samotní voliči. Pokud starosta opakovaně porušuje zákony a z nich vyplývající povinnosti, může být odvolán vládou na návrh ministerstva vnitra. Dalšími důvody pro zánik mandátu před skončením volebního období jsou: pravomocný rozsudek odsuzující k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, úmrtí starosty, apod.

¹⁰⁹ Pro zpracování kapitoly Polsko byly použity tyto zdroje:

1. Balík, S., 2009, op. cit., s. 118 – 121.

¹¹⁰ Orgán nazývaný v Polsku jako rada je spíše obdobou českého obecního zastupitelstva.

¹¹¹ Ve velkých městech je označován jako prezident.

¹¹² Rozdílný způsob volby oproti Slovensku, kde je používán též většinový systém, ale s formulí relativní většiny.

¹¹³ K nedostatečnému počtu hlasů by v takovém případě mohlo dojít z důvodu „prázdných“ obálek.

Zda byl v Polsku naplněn cíl, se kterým byla přímá volba zavedena, lze těžko hodnotit. V Polsku sice došlo ke změně způsobu volby starosty obce, ale již nedošlo ke změně jeho kompetencí a pravomocí, což jistě nebylo šťastným krokem, a v případě, že starosta nemá podporu rady, dochází k častým střetům, které mohou vést až k institutu správy obce ze strany ministerstva, či vojvodství. Tato správa nastupuje až v případě, že ani starosta, ani rada obce nejsou schopni plnit své úkoly (k tomu nejčastěji dochází právě kvůli neshodám mezi starostou a radou). Stejně tak nebyl naplněn cíl zvýšení volební účasti. Nízká volební účast je v Polsku dlouhodobý trend, který se nedaří změnit. Právě případ, ne příliš povedené změny způsobu volby starosty v Polsku, by měl být podnětem k tomu, aby v případě změny způsobu volby v ČR byly promyšleny a zjištěny všechny její budoucí důsledky.

3.4. Spolková republika Německo¹¹⁴

Německá úprava místní samosprávy je více odlišná od té české, než např. úprava Slovenská, nebo Polská. Vše pramení především z toho, že Německo je spolkovým státem a na federální úrovni jsou stanoveny pouze základy pro místní samosprávu a každá ze zemí má pak vlastní úpravu. Tyto úpravy se v některých státech liší méně a v některých více. I proto je Německo jedním ze států, kde se můžeme setkat jak s přímou, tak nepřímou volbou (pro městské státy) starosty obce¹¹⁵. Právo na samosprávu pak obsahuje čl. 28 odst. 2 spolkové ústavy.

Na území Německa se historicky objevovaly čtyři základní typy organizace místní samosprávy – v těchto jednotlivých „zřízeních“ se pak lišilo postavení a pravomoci obecních orgánů.

1. Starostovské zřízení¹¹⁶: Toto zřízení je typické silným postavením starosty. Starosta je zde volen přímo stejně jako členové rady (v čele rady je její předseda). Ve městech s více než 15 000 obyvateli působí ještě další orgán – městská rada v jejímž čele stojí starosta.

¹¹⁴ Pro zpracování kapitoly Spolková republika Německo byly použity tyto zdroje:

1. Jüptner, P.; Polinec, M.; Švec, K. Evropská lokální politika. 1. vydání. Praha: IPS FSV UK, 2007. 251 s. ISBN 978-80-254-1187-2. s. 59-76.
2. Kukliš, P.; Virová, V. Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). 1. vydání. Bratislava: Eurokódex, 2012, 240 s. ISBN 978-80-8944-777-0. s. 145-152.
3. Kubatová-Pitrová, M. Německá komunální politika: bavorské a saské obce. 1. vydání. Praha: ARSCI, 2014, 220 s. ISBN 978-80-7420-041-0. s. 30 – 43.

¹¹⁵ Viz tabulka č. 1 a mapa č. 1 této práce.

¹¹⁶ Uplatňoval se např. v Sársku a Porýní-Falci.

2. Severoněmecké zřízení¹¹⁷: V rámci tohoto zřízení má nejsilnější postavení rada. Moc výkonná je zde rozdělena mezi starostu a městského úředníka. Starosta stojí v čele rady, která ho ve většině případů také volí (ve většině je zde tedy volba nepřímá). Připravuje a řídí jednání zastupitelstva, v nezbytných případech pak může namísto zastupitelstva rozhodnout. Městský úředník řídí administrativu v obci a organizuje výkon přenesené působnosti. Jeho postavení je možné připodobnit k českému tajemníkovi obecního úřadu. Stejně jako starosta je volen radou.
3. Magistrátní zřízení¹¹⁸: Působnost je zde rozdělena mezi přímo volenou radu a tzv. magistrát. Magistrát je kolegiálním orgánem, kterému je svěřena výkonná funkce – především je mu svěřen výkon rozhodnutí zastupitelstva a řízení obecní administrativy. Členové magistrátu jsou voleni radou. V čele magistrátu stojí starosta.
4. Jihoněmecké zřízení¹¹⁹: V tomto zřízení má naopak velmi silné postavení přímo volený starosta, který je považován za nejvyššího představitele obce. Ten stojí v čele rady a zároveň vykonává pravomoci výše specifikovaného městského úředníka. Vedle starosty pak v tomto modelu funguje ještě obecní rada. Zajímavostí je, že volební období starosty a rady není jednotné, starosta má zpravidla delší volební období než zastupitelstvo.

S těmito typy obecního uspořádání jsme se mohli v Německu setkat od jeho znovusjednocení do poloviny devadesátých let 20. století. V současné době se v Německu objevují pouze magistrátní zřízení a jihoněmecké zřízení. Ostatní dva modely (starostovské zřízení a severoněmecké zřízení) se postupně přiblížily a de facto se proměnily v jihoněmecké zřízení. K zániku těchto dvou modelů přispěly především reformy z 90. let, které vedly k plošnému zavedení přímé volby starostů s výjimkou městských států.¹²⁰

Co se týče samotné přímé volby starosty obce, ta byla zavedena již v padesátých letech v Bavorsku a Bádensku-Virtembersku, postupně však byla

¹¹⁷ Uplatňovalo se např. v Dolním Sasku (do roku 1996), Severním Porýním-Vestfálsku (do roku 1999).

¹¹⁸ Uplatňuje se např. v Hesensku.

¹¹⁹ Nejvíce rozšířené – uplatňuje se např. v Bavorsku, Bádensku-Virtembersku, Sasku, Porýní-Vestfálsku,...

¹²⁰ I přesto, že dělení je již dávno překonáno, nelze ho opomenout pro jeho historický význam.

zaváděna¹²¹ i v dalších státech a dnes je alespoň částečně zastoupena ve všech státech. Volební systém je ale ve většině států velice podobný: používá se většinový systém s formulí absolutní většiny. Většinou je tedy o starostovi rozhodnuto až ve druhém kole volby, kam postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola. Pokud by byl nominován pouze jeden kandidát, je možné hlasovat i proti jeho zvolení. Zajímavostí je pak různorodost volebního období starosty, napříč Německem se objevuje pětileté až devítileté volební období. Naproti tomu většina rad má pětileté volební období (x Bavorsko – šestileté). Tam, kde hovoříme o radě je myšlen orgán typu českého obecního zastupitelstva.

3.5. Rakousko¹²²

S ohledem na historický kontext je pro nás velmi důležitá i úprava samosprávy v Rakousku. Základy místní samosprávy jsou upraveny v Ústavě rakouské republiky. Oproti ostatním zde zmiňovaným státům je úprava samosprávy v Ústavě poměrně obsáhlá (věnují se jí čl. 115 až 120)¹²³.

Mezi rakouské obecní orgány patří obecní rada¹²⁴, obecní představenstvo, starosta a obecní úřad. Obecní rada je volena v přímých volbách, její volební období se pohybuje mezi čtyři až šesti lety (liší se v jednotlivých státech). Její zasedání jsou zpravidla veřejná a k přijetí většiny usnesení stačí (oproti ČR) prostá většina hlasů přítomných radních. Jako její poradní orgány slouží výbory, které si rada zřizuje. Je zde patrná velká podobnost s českým zastupitelstvem obce.

Obecní představenstvo je tvořeno starostou obce, jedním až třemi místostarosty a dalšími členy z řad obecní rady¹²⁵. Jedná se o výkonný orgán v samostatné působnosti obce. Je jakousi obdobou české obecní rady. V obcích, kde není starosta obce volen přímo, rozhoduje o jeho volbě právě představenstvo.

¹²¹ Nejvíce k reformám místní samosprávy docházelo v devadesátých letech – bylo podstatně posíleno postavení starosty obce a byla zaváděna přímá volba v těch státech, kde byla doposud nepřímá.

¹²² Pro zpracování kapitoly Rakousko byly použity tyto zdroje:

1. Jüptner, P.; Polinec, M.; Švec, K., 2007, op. cit., s. 77 – 96,
2. Kukliš, P.; Virová, V., 2012, op. cit., s. 139 – 144,
3. Pecháček, Š.; Kuta, M. Přímá volba starostů – srovnávací studie č. 5.305. Parlamentní institut, listopad 2010, aktualizace říjen 2014. ISSN 2533-4131. (dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=6>).

¹²³ Upravuje působnost obcí, sdružování obcí, organizace, výkon státní správy,...

¹²⁴ Rada je stejně jako v ostatních jmenovaných státech spíše obdobou českého zastupitelstva.

¹²⁵ Členové jsou proporcionalně zastoupeni podle politických stran v radě – každá strana rozhoduje o svém zástupci v představenstvu.

Starosta zastupuje obec navenek, je výkonným orgánem v přenesené působnosti, svolává a řídí zasedání rady a představenstva a stojí též v čele obecního úřadu (dává pokyny zaměstnancům obecního úřadu). Starostou může být pouze občan Rakouské republiky.

Zda se starosta volí přímo, nebo nepřímo upravují ústavy jednotlivých spolkových zemí¹²⁶. Přímá volba starosty se koná ve stejném termínu, jako volby do obecní rady. V prvním kole může zvítězit kandidát, který získá nadpoloviční většinu platných hlasů. Pokud není starosta zvolen v prvním kole, do druhého kola zpravidla postupují dva nejúspěšnější z prvního kola. Ve druhém kole pak vítězí ten, který získá více hlasů.

3.6. Maďarsko¹²⁷

Maďarsko je jednou ze zemí, které již měly možnost přímé volby (nebyla obligatorně pro všechny obce) a postupně ji rozšířily na více, nebo na všechny obce. Právě tento stát je jedním z důkazů rozšiřující se přímé volby starostů v Evropě. Základním orgánem obcí je zde zastupitelstvo – starosta obce je jeho členem a zastupitelstvu předsedá. Není zde orgán podobající se české obecní radě.

Jak již zde bylo uvedeno od roku 2012 je v Maďarsku sjednocen volební systém, a již není rozlišováno mezi obcemi do 10 000 obyvatel a obcemi nad 10 000 obyvatel (v těchto obcích se do roku 2012 starosta volil nepřímo). Pro oba obecní orgány platí čtyřleté volební období. Pasivní volební právo je podmíněno občanstvím Maďarska, naproti tomu aktivní volební právo mají i občané jiných států, kteří mají na území povolen trvalý pobyt. Stejně jako např. na Slovensku je zde využíván většinový volební systém s formulí relativní většiny. Volba je tedy jednokolová a vítězí kandidát s nejvyšším počtem platných hlasů.

¹²⁶ Přímá volba je v šesti z devíti spolkových zemí.

¹²⁷ Pro zpracování kapitoly Maďarsko byly použity tyto zdroje:

1. Balík, S., 2009, op. cit., s. 121 – 126.
2. Jüptner, P., 2012, op. cit., s. 232 – 245.

4. Klady a zápory přímé volby starostů

O tom, zda je lepší přímá, nebo nepřímá volba starosty obce by se mohly vést sáhodlouhé diskuze a výsledek by stejně nikdy nebyl jednoznačný. Jak přímá, tak nepřímá volba mají svá pro a proti, která většinou stojí naproti sobě. Hlavním problémem vymezení kladů a záporů je především subjektivnost této problematiky – co se někomu může zdát jako klad, může druhému přijít jako zápor. Na následujících řádcích budou tedy popsána a vysvětlena některá fakta, která mohou hovořit ve prospěch, respektive v neprospěch přímé a nepřímé volby starosty, a to z pohledu autora této práce.

Výhody přímé volby

- Volební účast: jako častý důvod pro zavedení přímé volby se uvádí zvyšování volební účasti. To, že si hlavního představitele své obce mohou občané zvolit sami je velkým lákadlem a ve většině případů pak opravdu dojde ke zvýšení volební účasti (není to ale pravidlem, jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, např. v Polsku ke zvýšení volební účasti nedošlo). V ČR je volební účast v komunálních volbách dlouhodobě jedna z nejnižších a bohužel má stále spíše sestupnou tendenci. V posledních komunálních volbách, které se konaly v roce 2014 byla volební účast dokonce historicky nejnižší od vzniku samostatné ČR. Je to tedy palčivý problém a bylo by velkou výhodou, kdyby se prostřednictvím přímé volby zvýšil zájem občanů o samosprávu. Volební účast úzce souvisí i s dalšími fakty ohledně volby starosty a může být zapříčiněna některými nevýhodami nepřímé volby, o kterých bude pojednáno níže.

Tabulka č. 2: Volební účast v komunálních volbách¹²⁸

Rok konání řádných voleb:	Volební účast:
1990	73,2 %
1994	62,3 %
1998	46,7 %
2002	45,5 %
2006	46,3 %
2010	48,5 %

¹²⁸ Pro zpracování tabulky byly využity informace Českého statistického úřadu (dostupné na www.volby.cz).

Zdroj: vlastní zpracování

- Možnost občanů přímo ovlivnit dění v obci: jedná se o jeden z faktů, který úzce souvisí právě s volební účastí. V případě, že bude starosta obce volen přímo, dá se počítat s tím, že se občané obcí a měst začnou více zajímat o komunální politiku, což by mělo mít za následek právě i větší volební účast v komunálních volbách. I přesto, že za současného stavu nepřímo volený starosta nemá příliš silné pravomoci, je stále osobou, která obec zastupuje navenek a obzvlášť na malých obcích je tou osobou, se kterou občané přicházejí nejčastěji do styku při řešení různých situací. Samozřejmě pak nejsou spokojeni s tím, že právě člověk, se kterým mají řešit své problémy, a který stojí v čele obce, není tím, který má jejich důvěru. Pokud by pak přechod na přímou volbu znamenal i možnost odvolání přímo voleného starosty obce na základě rozhodnutí občanů (např. v referendu), jako to mají některé státy s přímou volbou, byl by pak zájem o komunální politiku jistě ještě větší, než v případě „pouhého“ přechodu na přímou volbu.
- Větší důvěra voličů: starosta obce, který je volen přímo má jistě i větší důvěru samotných voličů, což je bezpochyby velký přínos pro celé fungování obcí. Nepřímo volený starosta tak silnou důvěru voličů jistě nemá, protože si ho nezvolili oni sami. Často tak mohou být občané obce vůči nepřímo volenému starostovi až nepřiměřeně kritičtí – nejsou ochotni akceptovat některá rozhodnutí (nemusí se ani jednat o špatná rozhodnutí), která by v případě jimi přímo zvoleného zástupce byli schopni akceptovat.

Osobně musím na tomto místě poznamenat, že s takovými rozdíly nesouhlasím – ať přímo, nebo nepřímo volený starosta zastupuje obec navenek a snaží se udělat to, co je vždy pro obec nejlepší. Ale taková je realita v ČR – v případě, že jsme si zástupce obce nezvolili my (ale zastupitelstvo, které stejně volí občané), můžeme na něho více „nadávat“ a více kritizovat jeho rozhodnutí a jednání, protože ten, kterého bychom si zvolili my, kdyby nám to bylo umožněno, by to určitě udělal jinak.

- Starostou obce se nestane osoba s nízkým počtem hlasů: tento fakt souvisí se všemi třemi výše uvedenými příklady. Jedná se asi o nejvíce palčivý problém,

se kterým se potýkají především malé obce. Není to pouze úvaha, že se něco takového může stát, ale v malých obcích se tak bohužel stává velice často¹²⁹.

V současné době jsou komunální volby nastaveny tak, že v případě, kdy odstoupí (nebo vůbec nenastoupí) některý ze zvolených kandidátů do zastupitelstva, nastupuje místo něho náhradník té kandidátní listiny, na které odstupující zastupitel kandidoval (tzv. ten, který byl první pod čarou na dané kandidátní listině – co do počtu získaných hlasů). V případě, že ještě před volbami dojde mezi kandidáty z jedné kandidátní listiny (nebo v horším případě i z více kandidátních listin) k domluvě, kdo by měl být zvolen do zastupitelstva, a volební výsledky tomu neodpovídají, často dochází k situaci, že zvolení kandidáti odstupují až do té doby, než se do zastupitelstva obce dostává kandidát, u kterého nám celou dobu šlo o to, aby se do zastupitelstva dostal. Už taková situace je rozhodně špatně, a není divu, že voliči pak nechtějí chodit k volbám, když se do zastupitelstva dostanou často i ti, kteří měli minimum hlasů.

Největší problém pak nastává v těch případech, kdy je taková osoba zvolena místostarostou, nebo dokonce starostou obce. Z mého pohledu je toto největší problém, který stojí za tím, že je tak nízká volební účast v komunálních volbách. Voliči pak zcela oprávněně nabývají dojmu, že jejich hlas stejně nic nezmění a o komunální politiku jako takovou se přestávají zajímat a přestávají též chodit k volbám. Nemůžeme se ani divit tomu, že pak takto zvolený starosta obce nemá důvěru svých voličů. Z mého pohledu by přímá volba vyřešila tento nepříjemný a asi největší problém nepřímo voleného starosty, ale jak bude uvedeno níže, jeden problém se vyřeší a jiné se objeví.

- Silnější pravomoci: dalším problémem nepřímo voleného starosty jsou poměrně slabé pravomoci. Přesto, že v podstatě stojí v čele obce a je osobou, která je nejvíce „vidět“, nemá pravomoci k tomu, aby mohl sám něco rozhodnout, jak již bylo uvedeno v kapitole č. 2. K většině důležitých otázek potřebuje předchozí kladná rozhodnutí zastupitelstva, popřípadě rady. Pokud

¹²⁹ Blechová V., 2016, Přímá volba starostů v ČR. Analýza situace v malých obcích., Contemporary European Studies, 2/2016 (dostupné z: www.ces.upol.cz/wp-content/uploads/2016/12/ces_2_2016_Blechova_opr.pdf). Z této analýzy vyplývá, že pouze v 59% případech se starostou stal kandidát s největším počtem hlasů (komunální volby 2014). Analýza zpracovávala výsledky na základě údajů z 4818 obcí.

by došlo k přímé volbě starosty, bylo by jistě nutné uvažovat o změně pravomocí a postavení nejen starosty obce, ale i ostatních orgánů. Pokud by za současného stavu došlo pouze ke změně volby z nepřímé na přímou, byla by to jistě cesta „do pekel“. Ale o otázce změny pravomocí bude ještě podrobněji pojednáno v následující kapitole.

- Zpřehlednění volebního systému: otázka výběru a s ním související přehlednosti volebního systému pro přímou volbu starosty obce bude řešena až v následující kapitole. Ale na tomto místě je zcela jistě potřeba připomenout, že někteří voliči, se za současného stavu často ve způsobu volby zastupitelů (z nichž je posléze volen starosta) obce příliš neorientují.¹³⁰

Někteří se mylně domnívají, že „zaškrtnutím“ svých kandidátů dávají svůj hlas právě jim a nikomu jinému. To však není úplně pravda. I v případě „zaškrtnutí“ jednotlivého kandidáta případně nejprve hlas straně, za kterou tento kandidát kandiduje. Jak to tedy vlastně funguje v rámci volebního systému pro komunální volby? V současné době může volič své hlasy (kterých má přesně tolik, kolik je mandátů v zastupitelstvu) využít následovně: „zaškrtně“ jednu stranu a všechny jeho hlasy tak případnou jí, napříč jednotlivými stranami (kandidátními listinami) „zaškrtně“ jednotlivé kandidáty (a použije všechny, nebo jen část svých hlasů), nebo zkombinuje obě předchozí možnosti – tj. „zaškrtně“ jednu konkrétní stranu a současně jednoho nebo více kandidátů z jiných stran (hlasy pro kandidáty jiných stran se pak odečítají té straně, kterou zaškrtnl¹³¹). To je každému celkem jasné, ale jak je ve finále naloženo s jednotlivými hlasy, tomu už většinou voliči nerozumí.

Podle čeho jsou tedy nakonec určeni kandidáti, kteří získají mandát člena zastupitelstva a mají tak možnost stát se též starostou obce? Postup je následující: nejprve se sečtou hlasy pro jednotlivé strany (tj. ti kteří zaškrtnli pouze jednu ze stran, daly tak všechny své hlasy této straně – tj. strana obdrží tolik hlasů, kolik je mandátů v zastupitelstvu), ke kterým se přičtou i

¹³⁰ Otázce složitosti volebního systému pro komunální volby se věnuje např. Tomáš Lebeda (Lebeda, T. (2009). Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 332-343. ISSN 1803-8220.).

¹³¹ Tj. pokud se volí patnáctičlenné zastupitelstvo a označí stranu A + k tomu tři konkrétní kandidáty ze strany B, straně A pak připadá 12 hlasů (ty jsou přiděleny prvním 12 kandidátům na kandidátní listině – zde jasně vidíme, že jsou znevýhodněni kandidáti na spodku kandidátní listiny).

jednotlivé hlasy pro kandidáty této strany. Následně se zjistí, které strany získaly více než 5% hlasů (překročily tzv. „uzavírací klauzuli“) a mají tak možnost získat mandáty. Následně jsou na základě d’Hondtova dělitele určeny strany, kterým je přidělen mandát. Zde již nastává kámen úrazu, protože většina voličů neví, jakým způsobem je počet mandátů přidělen stranám (tj. jak funguje d’Hondtova metoda) a jak jsou tyto mandáty rozděleny mezi jednotlivé kandidáty. Počet hlasů pro jednotlivé strany je vydělen jednotlivými děliteli (číslem 1 – 55, podle toho, kolik je mandátů) a mandáty jsou přidělovány těm stranám, které mají na jednotlivé mandáty nejvyšší nárok¹³².

Který kandidát ale nakonec získá mandát dané strany? Většinou rozhoduje pořadí na kandidátní listině. Aby mohl kandidát ze spodních míst přeskočit ty, kteří jsou v pořadí nad ním a získat mandát, musí obdržet minimálně o 10% hlasů více, než je průměr hlasů na jednoho kandidáta dané strany. Právě desetiprocentní hranice pro posunutí se v rámci kandidátní listiny je často kritizována.¹³³

Z tohoto zřejmého přehledu přidělování mandátů v zastupitelstvu je zřejmé, že systém je pro některé voliče velmi složitý a nejsou schopni se v něm dostatečně zorientovat. Možná i právě tento důvod má svůj podíl na nízké volební účasti. Kromě nepřehlednosti a vysoké desetiprocentní hranici lze tomuto způsobu volby také vytknout, že „lehce“ straní lídrům silných stran – v případě silné strany ve velkém městě je velice složité překročit právě zmiňovanou desetiprocentní hranici pro posunutí se v rámci kandidátní listiny a získat tak mandát zastupitele na úkor kandidátů, kteří jsou na předních pozicích kandidátní listiny.

Nepřehlednost, respektive složitost volebního systému pro komunální volby v kombinaci se situací, kdy se do zastupitelstva obce dostanou kandidáti na úkor odstupujících zvolených kandidátů, je jedním z hlavních důvodů nízké

¹³² Příklad k přidělování mandátů:

	Strana A (20 hlasů)	Strana B (15 hlasů)	Strana C (10 hlasů)
1. mandát	20	15	10
2. mandát	10	7,5	5
3. mandát	6,66	5	3,33
4. mandát	5	3,75	2,5
5. mandát	4	3	2

Na základě uvedeného příkladu vidíme, že strany A a B získají po dvou mandátech a strana C jeden mandát.

¹³³ Lebeda, T., 2009, op. cit., s. 332 – 343.

volební účasti. I kdyby nedošlo k zavedení přímé volby starosty obce, která by mohla tento problém částečně vyřešit (ale také nemusela), bylo by dobré, aby se zákonodárce nad tímto problémem zamyslel a pokusil se ho vyřešit.

Nevýhody přímé volby

- **Náklady na volby**: jednou z hlavních a nevyvratitelných nevýhod zavedení přímé volby starosty je zvýšení volebních nákladů na komunální volby. O tom, jak velký by byl dopad na státní rozpočet a o kolik by se zvýšily náklady na komunální volby lze v konkrétních číslech mluvit až v okamžiku, kdy budou jasné všechny otázky ohledně volby samotné. Především se výše nákladů bude odvíjet od volebního systému a případných obměn ve funkci starosty během volebního období (a s tím související nové volby). V případě systému dvoukolového budou náklady jistě podstatně vyšší, pokud by byl systém jednokolový, nebude nárůst volebních nákladů tak markantní¹³⁴. Další otázkou související se zvýšením nákladů je otázka odměňování a uvolnění/neuvolnění přímo voleného starosty. Už v současné době mají některé menší obce s neuvolněným starostou problém najít v rozpočtu prostředky na jeho odměnu¹³⁵. Pokud by byli přímo volení starostové automaticky uvolnění, mohlo by to pro takové obce být likvidační a byly by v důsledku těchto okolností nuceny připojit se k větším obcím, nebo městům, protože by nebyly schopny dostát svým zákonným povinnostem v oblasti odměňování. Této problematice se ještě bude věnovat následující kapitola.
- **Nespolupráce starosty a ostatních orgánů obce**¹³⁶: naopak spíše velké obce a města se mohou potýkat s problémem nespolupráce obecních orgánů. V případě přímé volby starosty může dojít k situaci, že přímo volený starosta bude představitelem jiné politické strany (nebo jen bude mít odlišný názor na to, kterým směrem by měla obec směřovat), než většina obecních zastupitelů. V takovém případě se pak tyto orgány mohou navzájem „bojkotovat“ a komunální politika nebude fungovat tak jak má. Takto popsaná situace je zřejmě největším úskalím přímé volby starosty obce. Bohužel, jen těžko se

¹³⁴ Ale nákladům na tisk volebních lístků apod. se vyhnout nelze.

¹³⁵ Především po novele zákona o obcích, kterou byla zavedena minimální hranice odměny pro neuvolněného starostu (novela provedena zákonem č. 99/2017 Sb.).

¹³⁶ Nespolupráce obecních orgánů je problémem např. na Slovensku.

takové situace vyvarovat, vzhledem k tomu, že starosta a zastupitelstvo jsou vzájemně provázané orgány a při výkonu některých pravomocí¹³⁷ je zapotřebí jejich spolupráce.

- Hrozba zneužití pravomocí: to, že by v případě přímé volby bylo potřeba přehodnotit pravomoci starosty a případně je posílit, již bylo v této práci zmíněno a podrobně bude tato problematika probrána v následující kapitole. Zde je potřeba zmínit, že v případě jakýchkoliv pravomocí u přímo voleného starosty nastává větší problém s jeho kontrolou, vzhledem k tomu, že se jedná o monokratický orgán. Pokud by některý z orgánů mohl bezhlavě zasahovat do jeho rozhodování (byly by nastaveny silné kontrolní mechanismy), může takové kontrolní pravomoci být záměrně zneužíváno (souvisí též s předchozím bodem). Je podstatně těžší nastavit účinnou kontrolu jednotlivce tak, aby nebyl nadměrně zatěžován a omezován kontrolním orgánem a na druhou stranu bylo jeho rozhodování dostatečně „pod kontrolou“, aby nemohl své pravomoci zneužít a poškodit tak obec.
- Nekompetentní osoba: bohužel může dojít i k takové situaci, kdy je prostřednictvím přímé volby zvolen takový kandidát, který je voličům sice sympatický¹³⁸, ale není schopen zvládnout výkon takové funkce¹³⁹. Popřípadě může dojít až k patové situaci, kdy není žádný kandidát, nebo pouze jeden kandidát a není tedy z čeho vybírat. V takových případech se může stát, že zvolená osoba je naprosto nekompetentní k tomu, aby svůj mandát vykonávala řádně a zodpovědně. Zde je výhoda nepřímé volby, protože většina stran, které předkládají kandidátní listiny, již mají „vybraného“ svého kandidáta (většinou je to lídr kandidátní listiny), se kterým počítají jako s kandidátem na starostu a většinou je to osoba, která je schopna svou funkci vykonávat řádně a

¹³⁷ Většinou je zapotřebí vzájemná spolupráce v těch nejdůležitějších oblastech (aby byla zajištěna jakási „dvojitá kontrola“ a zabránilo se libovůli jednoho orgánu), což ještě více ztěžuje již tak těžkou situaci.

¹³⁸ Např. známá osobnost, která je u občanů populární, ale nemá vůbec žádný přehled o fungování obcí.

¹³⁹ Bohužel i dnes se především v malých obcích může starostou stát osoba, která nemá dostatečné předpoklady pro výkon funkce (z osobní zkušenosti znám případ, kdy starosta obce nevěděl, kolik hlasů potřebuje k platnému usnesení zastupitelstva). Takovýto kandidát si asi zřejmě neuvědomuje, že v důsledku své neznalosti může dojít i k jeho trestněprávní odpovědnosti. To vyplývá např. z usnesení NS ze dne 24. 2. 2012, sp. zn. 11 Tdo 454/2011: „*Samozřejmým a presumovaným předpokladem výkonu funkce starosty (tj. funkce, které se osoba ujímá dobrovolně a která je honorovaná) je znalost zákona o obcích a v případě starosty městské části i znalost Statutu statutárního města.*“.

zodpovědně a má pro to dostatečné předpoklady (např. z hlediska inteligence a vzdělání).

- Odvolání: pokud je v rámci právního řádu zakotvena možnost odvolání přímo voleného starosty obce, může být takové možnosti zneužito k „vyrovnávání účtů“. Pokud ke starostovi někdo chová osobní antipatie, může zagitovat potřebnou většinu voličů (např. i formou zavádějících informací o osobě starosty) a dosáhnout tak jeho odvolání. Takové intriky uvnitř komunální politiky by měly negativní dopad na její fungování a zavedení přímé volby posiluje možnost k jejich uplatnění.
- Rozpolcení veřejnosti: poslední negativum přímé volby je spíš glosou na závěr této kapitoly. Pokud se podíváme na přímou volbu prezidenta republiky, můžeme vidět, že při letošních volbách¹⁴⁰ byla společnost rozdělena na dva nepřátelské tábory. Jeden podporoval stávajícího prezidenta a druhý byl proti němu ostře vyhraněn. Na sociálních sítích, ale i v běžné osobní komunikaci docházelo k ostrým rozbrojům i mezi dlouholetými přáteli. Pokud by podobná situace měla nastat na komunální úrovni při zavedení přímé volby starosty, pak se její zavedení zcela mine svým účelem a místo toho, aby sjednotila obce a přiměla občany k většímu zájmu o komunální politiku, dojde spíš k rozeštvání a rozdělení občanů (voličů) na několik skupinek, které proti sobě budou ostře vystupovat. Jednání a chování, které bylo popsáno v tomto a předchozím bodě, by zřejmě nebylo na denním pořádku a nevyskytovalo se na celém území ČR, ale vzhledem k české povaze lze předpokládat, že by k těmto situacím alespoň v minimálním rozsahu docházelo.

¹⁴⁰ Volba prezidenta v roce 2018 (stávající prezident Miloš Zeman byl znovu zvolen ve druhém kole s 51,36% hlasů, jeho protikandidátem byl Jiří Drahoš, který získal 48,63% hlasů).

5. Jak na zavedení přímé volby starostů v ČR?

Řešit otázku, zda je lepší přímá volba starosty, nebo nepřímá není předmětem této práce – nicméně argumenty pro a proti jejímu zavedení, zde byly alespoň naznačeny ve třetí a čtvrté kapitole. I přesto, že to není hlavním předmětem této práce, nelze se od této problematiky kompletně oprostít, protože velice úzce souvisí s hlavním předmětem této práce. Stěžejní částí této práce je návrh modelu, který by v případě zavedení přímé volby starosty v ČR mohl na našem území fungovat. V následujících podkapitolách tedy budou řešeny základní otázky (z nichž některé již byly nastíněny v předchozí části této práce), jejichž zodpovězení by bylo klíčové pro správně zvolený model přímé volby starostů.¹⁴¹

5.1. Zakotvení starosty obce v Ústavě

Ústavněprávní úprava územní samosprávy je obsažena především v čl. 8 Ústavy a následně pak v hlavě sedmé (čl. 99 – čl. 105) Ústavy. V čl. 8 je zakotvena a zaručena samospráva územních samosprávných celků jako základní prvek demokratického právního státu. Územní samospráva je pak více specifikována až právě v hlavě sedmé. Ta ale hovoří pouze o zastupitelstvu jako základním orgánu obce v samostatné působnosti. To, zda by v Ústavě neměly být zakotveny i další obecní orgány je předmětem diskuzí i v současné době – podle některých názorů jsou tzv. „vyhrazené“ pravomoci rady obce v rozporu právě s ustanovením čl. 101 Ústavy. Dle těchto názorů, nesmí zákonná úprava postavení a pravomocí jiných obecních orgánů být jakkoli na újmu primární úloze zastupitelstva při správě územního samosprávného celku, protože zastupitelstvo má na základě čl. 101 Ústavy mít vrcholné postavení nad všemi ostatními orgány obce. Pokud má tedy rada podle zákona o obcích vyhrazené pravomoci v samostatné působnosti obce, které nespočívají v pouhém „provádění“ rozhodnutí zastupitelstva, je taková úprava v rozporu s úpravou ústavní.¹⁴²

Současná úprava v Ústavě zřejmě vychází z toho, že všechny orgány obce, svou moc a postavení „odvozuji od zastupitelstva“, a proto není potřeba, aby byly tyto ostatní orgány v Ústavě upraveny. Členové rady obce jsou voleni z řad členů zastupitelstva (pokud je rada obce zřízena) a rada je ze své činnosti odpovědná

¹⁴¹ Některé z nich nastínil např. Josef Vedral (Vedral, J. Přímá volba starostů (Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení), Deník veřejné správy, 7. 7. 2005. Dostupné na: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>).

¹⁴² Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s. ISBN 978-80-7400-590-9. s. 1190-1206.

právě zastupitelstvu¹⁴³. Stejně tak starosta a místostarosta obce jsou v současné době voleni z řad členů zastupitelstva a i oni za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu¹⁴⁴. Právě tato koncepce bude zřejmě důvodem toho, proč Ústava zmiňuje pouze zastupitelstvo obce, jakožto vrcholný obecní orgán, který má nejsilnější postavení. V této úpravě už ale nebyla zohledněna situace, kdy je některému obecnímu orgánu vyhrazena pravomoc na úkor zastupitelstva a je zákonem výslovně zakázáno, aby si takovou pravomoc zastupitelstvo vyhradilo¹⁴⁵. Proto by bylo dobré zauvažovat nad tím, zda by nemělo dojít ke změně Ústavy a její hlavy sedmé i v případě, že nebude zavedena přímá volba starosty obce a zakotvit zde i další obecní orgány – především radu obce a starostu obce, protože se jedná o orgány, které mají též v samostatné působnosti rozhodující vliv (starosta především v tom případě, kdy na něho přecházejí vyhrazené pravomoci rady, u těch obcí, kde rada není volena).

Z výše zmíněného je tedy patrné, že v případě přechodu na přímou volbu starosty by bezpochyby muselo dojít i ke změně Ústavy. Pokud by byly pravomoci starosty posíleny a byl přímo voleným zástupcem (nikoliv prostřednictvím zastupitelstva – z řad jeho členů), musel by být jako orgán zakotven v Ústavě společně se zavedením jeho přímé volby. V případě, že by ke všem změnám došlo jen v rámci zákonné právní úpravy, nebylo by toto v souladu s Ústavou a ústavním pořádkem jako takovým. Starosta by svými pravomocemi a postavením „narušoval“ primární postavení zastupitelstva jako vrcholného orgánu samosprávy – a jak již bylo zmíněno výše, taková situace nekoresponduje se současnou úpravou hlavy sedmé Ústavy.

V případě, že by pouze došlo k zavedení přímé volby starosty a nedošlo ke změně jeho postavení a pravomocí, pak by zřejmě změna Ústavy nutná nebyla. Ale taková možnost je nejhorší možnou variantou, která by mohla nastat v případě přechodu na přímou volbu. Přímou volený starosta s velmi slabým postavením a s téměř nulovými pravomocemi by byl jen krokem ke zhoršení politické a společenské situace na komunální úrovni. O problematice pravomocí bude dále pojednáno níže.

¹⁴³ § 99 odst. 1 zákona o obcích.

¹⁴⁴ § 103 odst. 2 zákona o obcích.

¹⁴⁵ Dle úpravy v § 102 odst. 2 zákona o obcích, není možné, aby si zde uvedené vyhrazené pravomoci rady obce na sebe zastupitelstvo aťhovovalo, ani aby rada ze své vlastní vůle takovou pravomoc na zastupitelstvo delegovala.

5.2. Volební systém pro přímou volbu starosty

Následující podkapitola má spíše politologický charakter, ale bezpochyby řeší jednu z nejpodstatnějších otázek souvisejících s případnou přímou volbou starostů. To jaký bude pro přímo voleného starostu zvolen volební systém, se může výrazně odrazit na tom, jak bude samotná volba „úspěšná“ v praxi. V případě, že bude zvolen nevhodný volební systém, může to odradit řadu potencionálních voličů a dlouhodobý problém nízké volební účasti v komunálních volbách tak zůstane nevyřešen. Budou zde tedy nastíněny jednotlivé volební systémy a zhodnocena jejich vhodnost pro přímou volbu starosty.

Typologie volebních systémů není vůbec jednoduchým tématem. Vzhledem k tomu, že tato práce nemá celkově politologický charakter a není zaměřena na volební systémy jako takové, není potřeba se tedy jednotlivými systémy zabývat příliš dopodrobna, ale bude dostačující zhodnotit jejich vhodnost pro přímou volbu starosty. Vystačíme si tedy se základním dělením volebních systémů. Podle volební formule rozlišujeme dva základní typy volebních systémů. Většinové systémy – celkově získané hlasy nejsou dále přepočítávány a všechny mandáty získávají vítězové (tj. ti, kteří měli nejvíce hlasů). Druhým základním typem jsou pak systémy poměrné – mandáty jsou rozděleny v určitém poměru, který vychází z počtu hlasů, které získali jednotlivé strany, či kandidáti. Jelikož se objevují i systémy, které nelze čistě zařadit ani do jedné z výše zmíněných kategorií, doplňuje toto rozdělení ještě třetí kategorie tzv. polopoměrných systémů¹⁴⁶, která stojí někde na pomezí dvou výše zmíněných. Do této kategorie se řadí též systémy smíšené.¹⁴⁷

Vzhledem k tomu, že v rámci přímé volby starosty by byl obsazován pouze jeden mandát, ztrácí v podstatě smysl vůbec uvažovat o poměrných volebních systémech. Těžko si jen představit, že by si jeden mandát dělilo více kandidátů. Proto není potřeba se u poměrných volebních systémů více zastavovat. Stejně tak by nebylo z tohoto důvodu možné uplatnit polopoměrný volební systém (popřípadě smíšený, pokud ho považujeme za samostatnou kategorii). Jak naznačuje i názor odborné veřejnosti – v případě, že se jedná o jednomandátový

¹⁴⁶ Někteří autoři do této kategorie neřadí tzv. systémy smíšené a rozlišují dvě další kategorie – semiproporční volební systémy a právě smíšené volební systémy (Chytilík, R.; Šedo, J.; Lebeda, T.; Čaloud, D. Volební systémy. Praha: Portál, 2009, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6. s. 47).

¹⁴⁷ Novák, M.; Lebeda, T.; a kolektiv. Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, 485 s. ISBN 80-86473-88-0. s. 19-26.

obvod, respektive je „ve hře“ pouze jeden mandát pro všechny zúčastněné kandidáty, bude se vždy jednat o systém většinový¹⁴⁸.

Vyřazovací metodou jsme došli k závěru, že v případě přímé volby starosty bude určitě uplatněn většinový volební systém, ale to jaká bude jeho přesná podoba (modifikace) není zdaleka tak jednoznačné. Hlavní otázkou zůstává, zda použít systém relativní většiny (respektive systém jednokolový), nebo systém absolutní většiny (respektive systém dvoukolový).

V případě systému relativní většiny je zvolen ten kandidát, který v prvním a jediném kole hlasování získal nejvíce hlasů ze všech kandidátů. Přitom nezáleží na tom, jak velké většiny dosáhl. Tento systém je též někdy označován jako systém prvního v cíli (*First Past the Post*). Velkým plusem systému relativní většiny je jeho jednoduchost a zároveň transparentnost a srozumitelnost pro voliče. Mandát jednoduše získá kandidát s nejvyšším počtem hlasů (získá více hlasů než kterýkoliv jiný kandidát). Často se v souvislosti se systémem relativní většiny diskutuje nad bizarní situací, kdy by kandidátovi de facto ke zvolení stačil pouze jeden hlas (pokud by k volbám přišel pouze jeden volič, popřípadě by byl odevzdán pouze jeden platný hlas), jelikož kandidát pro zvolení nemusí dosáhnout žádné minimální hranice jako je tomu u systému s absolutní většinou¹⁴⁹. Takovou situaci ale považuji za absurdní a nepředpokládám, že by k ní v praxi mohlo dojít, protože i přesto, že je volební účast v komunálních volbách nízká, není znám případ, kdy by byla v některé obci volební účast nulová, popřípadě jednoprocenní.

Další nezpochybnitelnou výhodou je ekonomická stránka jednokolové volby. I pokud by se přímá volba starosty konala v souběhu s volbami do zastupitelstev obcí (což je nejschůdnější řešení a není snad ani reálné uvažovat nad jinou možností) budou podle MVČR na jednu obec připadat vícenáklady 3000,- Kč¹⁵⁰ (brána modelová obec s 1500 obyvateli a desetičlennou volební komisí) v případě jednokolové volby. Z toho je zřejmé, že i v případě, že bude volba jednokolová, vícenáklady se budou pohybovat v řádech milionů korun (při počtu 6250 obcí by se jednalo o necelých 19 milionů korun). Na konání případných nových, opakovaných, nebo dodatečných voleb je pak počítáno s částkou 85 000,- Kč na

¹⁴⁸ Novák, M.; Lebeda, T.; a kolektiv., 2004, op. cit., s. 20.

¹⁴⁹ Na fakt, že může zvítězit i kandidát s velmi nízkým počtem hlasů upozorňuje i analýza MVČR z roku 2011. Stejně tak se tématem zabývá i Petr Jüptner (Jüptner, P., 2009, op. cit., s. 305-331).

¹⁵⁰ Jedná se o náklady na tisk volebních materiálů a na navýšení odměn členů volebních komisí.

jednu obec¹⁵¹. Pokud budeme vycházet z toho, že by tato částka byla potřeba na provedení druhého kola volby starosty v jedné obci, při počtu 6250 obcí se dostáváme na částku přesahující půl miliardy korun, která by byla potřeba navíc v případě dvoukolového systému. I přesto, že je potřeba tyto částky brát s rezervou, protože se jedná o hrubý odhad, je nezpochybnitelné že rozdíl finančních dopadů jednokolové a dvoukolové volby je enormní. Dalšími náklady, se kterými je potřeba počítat jsou náklady Českého statistického úřadu, které byly odhadnuty cca na 18 milionů korun.¹⁵²

V případě systému absolutní většiny je též možné, aby byl zvolen kandidát již v prvním kole, musí ale v prvním kole získat nadpoloviční většinu platných hlasů, k čemuž ve většině případů nedochází. Pokud tedy v prvním kole žádný kandidát tuto nadpoloviční většinu nezíská, koná se kolo druhé, do něhož postupuje jen několik nejúspěšnějších kandidátů z kola prvního. V případě uzavřeného dvoukolového systému (někdy označován jako prezidentský) postupují dva nejúspěšnější kandidáti – tím je zaručeno, že jeden z nich ve druhém kole získá nadpoloviční většinu hlasů. Na druhou stranu u otevřeného dvoukolového systému (někdy označován jako parlamentní) je stanovena procentuální hranice, při jejímž překročení postupují do druhého kola všichni kandidáti, kteří této minimální hranice dosáhli.

Kromě již výše zmíněné nevýhody v podobě vysokých volebních nákladů, je potřeba počítat s tím, že v případě druhého kola volby často dochází ke snížení volební účasti. Jako příklad mohou v ČR sloužit volby do senátu, nebo volba prezidenta – obě tyto volby probíhají dvoukolově. V případě voleb do senátu je propad volební účasti v druhém kole rapidní (ve srovnání s prvním kolem je v některých případech snížení volební účasti i více než 50%), naproti tomu v prezidentských volbách byla volební účast v roce 2013 nižší a v roce 2018 vyšší, vždy se ale jednalo o rozdíl pouze v řádech jednotek procent. Pro příklad je zde zpracován následující přehled volební účasti.

¹⁵¹ Jedná se o náklady na tisk volebních materiálů, odměny členů okrskových volebních komisí, výdaje obcí a krajů na ostatní materiální výdaje, pronájem volebních prostor, výdaje ČSÚ. Tyto náklady by v prvním kole byly hrazeny v rámci probíhajících všeobecných voleb do zastupitelstev obcí.

¹⁵² Informace o finančních dopadech byly čerpány ze sborníku MVČR za rok 2012 (informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2012, dostupné z www.mvcr.cz/soubor/sbornik-odk-2012.aspx).

Tabulka č. 3: Volební účast v senátních volbách v prvním a druhém kole¹⁵³

Rok konání voleb:	Volební účast v prvním kole:	Volební účast v druhém kole:	Snížení volební účasti:
1996	35,03 %	30,63 %	12,6 %
1998	42,37 %	20,36 %	51,9 %
2000	33,72 %	21,56 %	36,1 %
2002	24,10 %	32,55 %	Zvýšení o 35,1 %
2004	28,97 %	18,41 %	36,5 %
2006	42,09 %	20,73 %	50,7 %
2008	39,52 %	29,85 %	24,5 %
2010	44,59 %	24,64 %	44,7 %
2012	34,90 %	18,60 %	46,7 %
2014	38,62 %	16,69 %	56,8 %
2016	33,54 %	15,38 %	54,1 %

Zdroj: vlastní zpracování

Tabulka č. 4: Volební účast v prezidentských volbách v prvním a druhém kole¹⁵⁴

Rok konání voleb:	Volební účast v prvním kole:	Volební účast v druhém kole:	Rozdíl ve volební účasti:
2013	61,31 %	59,11 %	Snížení o 3,6 %
2018	61,91 %	66,60 %	Zvýšení o 7,6 %

Zdroj: vlastní zpracování

Na základě výše zpracovaných údajů vidíme, že v případě volby senátorů je (až na jednu výjimku) volební účast ve druhém kole ještě nižší než v prvním kole, a to poměrně výrazně. Na druhou stranu u prezidentských voleb byla v druhém kole jednou volební účast nižší a jednou vyšší – vzhledem k tomu, že přímá volba prezidenta zatím proběhla pouze dvakrát, není možné odhadnout, jaký bude dlouhodobější trend (na rozdíl od voleb senátních).

Jako třetí varianta volebního systému je v některých případech uváděn systém alternativního hlasování (označován též jako australské hlasování)¹⁵⁵. Jedná se o

¹⁵³ Pro zpracování tabulky byly využity informace Českého statistického úřadu (dostupné na www.volby.cz).

¹⁵⁴ Pro zpracování tabulky byly využity informace Českého statistického úřadu (dostupné na www.volby.cz).

jednokolovou variantu principu absolutní většiny. Výhodou tohoto systému je jednokolové konání voleb, naopak nevýhodou je jeho složitost, nepřehlednost a možná též nesrozumitelnost pro voliče. Volič v tomto případě označuje pořadí kandidátů – tj. číslem „1“ označí kandidáta, kterého chce volit, číslem „2“ kandidáta, kterého by volil v případě neúspěchu prvního (tj. alternativa za kandidáta s číslem „1“, kterého preferuje). Takto pak postupuje u všech dalších kandidátů.¹⁵⁶

Zmiňovaná složitost a nepřehlednost pro voliče nastupuje v okamžiku určování vítězného kandidáta. K jeho určení dochází následovně: nejprve jsou sečteny hlasy pro kandidáty označené číslem „1“ – v případě, že některý z kandidátů dosáhne nadpoloviční většiny hlasů je vítězem a dále se hlasy nepřečítávají. Většinou však nastává situace, kdy takto není zvolen vítězný kandidát a je pokračováno v přepočtu hlasů. Je tedy vyřazen kandidát s nejnižším počtem hlasů a jeho hlasy jsou přerozděleny podle druhých preferencí jednotlivých voličů (tj. jeho hlasy se přesouvají na kandidáta, který byl voličem označen jako druhá volba – tj. číslem „2“). Tímto způsobem se pokračuje do té doby, než některý z kandidátů získá potřebné procento hlasů (většinou 50% - lze stanovit i nižší, nebo vyšší). V závislosti na tomto přepočtu hlasů nejméně úspěšných kandidátů se může stát, že se nakonec vítězným kandidátem stane ten, který po sečtení prvních preferencí neměl nejvíce takto získaných hlasů.¹⁵⁷ Taková situace by pak mohla vést k nízké volební účasti, jako je tomu u současných voleb do zastupitelstev obcí.

Pokud by byl výběr volebního systému na mém uvážení, jako první možnost bych z výběru vyřadila systém absolutní většiny. Především z důvodu rizika nižší volební účasti ve druhých kolech voleb a vysokým finančním nákladům na druhé kolo voleb, které by podstatně zatížilo jak státní rozpočet, tak obecní rozpočty. Mezi systémem relativní většiny a alternativním hlasováním mi jako „spravedlivější“ přijde systém alternativního hlasování, respektive se domnívám, že více odráží názor voličů jako takových. Ale vzhledem k tomu, že přepočty

¹⁵⁵ Tento systém jako jeden z možných uvádí např. Josef Vedral (Vedral, J. Přímá volba starostů (několik poznámek možným důsledkům pro obecní zřízení), Deník veřejné správy, 21. 6. 2004. Dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>.; Vedral, J. Přímá volba starostů vyžaduje širší diskuzi, Moderní obec, 6. 4. 2005. Dostupné na: <http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-vyzaduje-sirsi-diskusi/>).

¹⁵⁶ Novák, M.; Lebeda, T.; a kolektiv., 2004, op. cit., s. 25-26.

¹⁵⁷ Chytilík, R.; Šedo, J.; Lebeda, T.; Čaloud, D., 2009, op. cit., s. 125-141.

hlasů, na jehož základě je pak určen vítězný kandidát, je poměrně složitý a pro „běžného“ voliče těžko srozumitelný, vidím jako nejvhodnější volební systém pro přímou volbu starostů v podmínkách ČR většinový systém s relativní většinou, díky jeho jednoduchosti, transparentnosti pro voliče a přehlednosti (nelze opomenout ani výše zmíněné nižší volební náklady)¹⁵⁸. Dle mého názoru by u systému alternativního hlasování hrozila stejná situace, jako u současného systému komunálních voleb do zastupitelstev obcí, o jehož problémech a úskalích bylo pojednáno v kapitole čtvrté této práce.¹⁵⁹

5.3. Změna v organizaci obecních orgánů

Již několikrát bylo v této práci naznačeno, že v případě zavedení přímé volby starosty by muselo dojít k poměrně rozsáhlé změně jeho postavení a pravomocí, se kterými by disponoval, protože pokud by se změna omezila na pouhý přechod volby z nepřímé na přímou, mohl by se starosta dostat ještě do horšího postavení, než je tomu v současné době. Na této myšlence se shoduje i odborná veřejnost – např. Josef Vedral¹⁶⁰, nebo Jan Malast¹⁶¹. Důvodem zhoršení postavení by byly především současné slabé pravomoci starosty (o této problematice bylo pojednáno v kapitole druhé této práce). To, že starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce, ale může ji navenek pouze sdělovat a projevovat dlouhodobě potvrzuje ve své rozhodovací praxi i Ústavní soud¹⁶². V závislosti na tom, by pak starosta nebyl schopen naplňovat svůj volební program, na základě něhož mu voliči dali své hlasy a očekávání spojená s přímou volbou by zůstala nenaplněna. Postupně by jistě i voliči ztratili zájem volit si svého starostu, pokud by takto zvolený představitel obce neměl v podstatě žádné samostatné kompetence a byl ve většině odkázán na zastupitelstvo, popřípadě radu.

Vzhledem k výše zmíněnému je tedy určitě nutné, aby v případě přechodu na přímou volbu došlo ke změně postavení starosty a k posílení (rozšíření) jeho kompetencí a k s tím souvisejícím změnám i v postavení a kompetencích dalších

¹⁵⁸ Systém alternativního hlasování by také mohl mít problém u větších měst, kde by kandidovalo velké množství kandidátů.

¹⁵⁹ Většinový volební systém s relativní většinou doporučovalo též MVČR ve svých analýzách.

¹⁶⁰ Vedral, J., 21. 6. 2004., op. cit.

¹⁶¹ Malast, J., 2017, op. cit., 302-306.

¹⁶² Již citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 721/2000 ze dne 10. července 2001, popřípadě znovu potvrzeno v novějším nálezu sp. zn. I. ÚS 2574/14 ze dne 25. srpna 2015 („Starosta obce **nemůže sám vytvářet vůli obce, to přísluší výhradně zastupitelstvu obce či radě obce. Pokud však již vůle obce v zásadních bodech vytvořena byla, je starosta oprávněn jednat v intencích takto vytvořené vůle.**“).

obecních orgánu (především zastupitelstva a rady obce)¹⁶³. Jak by tedy mohla vypadat nová koncepce organizace obecních orgánů a přerozdělení jejich pravomocí?

5.3.1. Postavení starosty a ostatních obecních orgánů

Pro vztah starosty a zastupitelstva obce se objevují dva návrhy¹⁶⁴. V prvním případě je zachováno postavení starosty jakožto člena zastupitelstva a v druhém případě je uvažováno o neslučitelnosti funkcí člena zastupitelstva s funkcí starosty obce. Pokud by starosta obce zůstal i nadále členem zastupitelstva, nebyla by dle mého názoru zajištěna protiváha těchto dvou orgánů. V případě sporných otázek by starosta mohl mít právě rozhodující hlas a ovlivňoval by tak rozhodování zastupitelstva ve svůj prospěch. Proto se kloním k názoru, že by bylo vhodnější následovat většinový evropský trend (ve většině evropských zemí stojí starosta mimo vrcholný kolektivní orgán obce) a vytvořit starostu jako samostatný, nezávislý orgán.

Na druhou stranu bych jako vhodné řešení viděla umožnit kandidaturu jednoho kandidáta jak na post starosty obce, tak na funkci člena zastupitelstva (pokud samozřejmě bude chtít takto kandidovat – nikoliv to zavést jako povinnost). V případě, že by některý z kandidátů nebyl zvolen jako starosta obce, měl by stále šanci být zvolen jako člen zastupitelstva a podílet se tak na správě věcí veřejných¹⁶⁵ na komunální úrovni. Pouze v případě, že by byl starostou zvolen kandidát, který zároveň uspěl i ve volbách do zastupitelstva, nastoupilo by pravidlo neslučitelnosti funkcí. Vzhledem k tomu, že starosta je monokratickým orgánem, bylo by vhodné upřednostnit zvolení do funkce starosty před zvolením do kolektivního zastupitelstva a v důsledku toho by okamžikem zvolení do funkce

¹⁶³ Právě této situaci se nevyvaroval současný návrh na zavedení přímé volby starosty (návrh novely ústavního zákona – Ústava ČR, sněmovní tisk 40/0, část č. 1/4) předložený skupinou poslanců (v čele s Tomiem Okamurou), který je v současné době v Poslanecké sněmovně ve druhém čtení. Návrh je omezen na „pouhou“ změnu Ústavy, který by znamenal přechod na přímou volbu bez jakýchkoliv dalších změn v organizaci obcí. Nejsou zde vyřešeny žádné další otázky, ani to, jak by se změna promítla do zákona o obcích, nebo do zákona o volbách do zastupitelstev obcí. Vzhledem k tomu, že návrh počítá s účinností od 1. července 2018 a tedy i s tím, že by se starosta volil přímo už v říjnových komunálních volbách, můžeme jen doufat, že v takovéto podobě nebude přijat ani tento návrh na zavedení přímé volby starostů. (návrh dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=40&CT1=0>).

¹⁶⁴ Tyto možnosti uvádějí analýzy MVČR. V podstatě ale není možné navrhnout žádnou jinou další možnost – buď starosta obce zůstane členem zastupitelstva, nebo bude stát mimo tento orgán.

¹⁶⁵ V případě opačného konceptu by bylo na místě pochybovat o souladu s ustanovením čl. 21 odst. 4 LZPS: „*Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.*“.

starosty docházelo k automatickému zániku mandátu zastupitele¹⁶⁶. Na toto volné místo by se pak posunul první kandidát „pod čarou“, tak jako to funguje v současné době v případě odstoupení, nebo zániku mandátu člena zastupitelstva. Podobně je tomu v případě senátorů zvolených do Poslanecké sněmovny¹⁶⁷, popřípadě v okamžiku jejich jmenování členem vlády.¹⁶⁸

V rámci nového vztahu a postavení starosty a rady obce by muselo dojít k podstatně větším změnám. V zásadě se opět navrhuje dvě základní možnosti. Ponechání rady obce za současného omezení jejích současných pravomocí, popřípadě její úplné zrušení¹⁶⁹. Ať bude zvolena jakákoliv z možností, bude tím narušena tradiční organizace místní samosprávy, v té podobě, jak se u nás formovala již od roku 1848. Osobně bych se přikláněla k částečné kombinaci obou navrhovaných možností. Rada obce by zůstala zachována, ale nikoliv jako orgán rozhodující v samostatné působnosti (její postavení by se kompletně změnilo). Stala by se poradním orgánem starosty obce, který by byl starostovi nápomocen při plnění jeho úkolů. Byl by to jakýsi „aparát“, který by starostovi usnadňoval výkon jeho funkce.

Počet členů rady by mohl být zachován podle současné úpravy – tj. jedna třetina členů zastupitelstva, nicméně u minimálního počtu členů rady bych uvažovala o jeho snížení na tři členy (tj. mohla by být vytvořena již v případě obce s devítičlenným zastupitelstvem), a to vzhledem k tomu, že by se nejednalo o orgán, kterému jsou svěřeny rozhodovací pravomoci. I nadále by se jednalo o orgán fakultativní – o jeho vytvoření by rozhodoval starosta obce. Nejvíce bych preferovala situaci, kdy by si starosta obce mohl zvolit, kdo bude členem rady a nebyl omezen výběrem z řad členů zastupitelstva. Mohl by tak vybírat i mezi

¹⁶⁶ Vzhledem k tomu, že mandát vzniká zvolením – tj. uzavřením volebních místností (§ 55 zákona o volbách do zastupitelstev obcí).

¹⁶⁷ Bizarním případem bylo zvolení senátora Jiřího Hlavatého do Poslanecké sněmovny – okamžikem zvolení došlo k zániku funkce senátora i přesto, že se později mandátu poslance vzdal (volby do Poslanecké sněmovny na podzim roku 2017). Podle výkladu příslušných předpisů a judikatury NSS byl tento zánik mandátu senátora v souladu s právním řádem ČR. Usnesení NSS ze dne 26. 6. 2006, č.j. Vol 32/2006-45: „...pokud v projednávané věci za trvání senátorského mandátu vznikl druhému odpůrci mandát poslanecký, zanikl jeho mandát senátora dnem zvolení do Poslanecké sněmovny, nikoliv naopak (takový výklad by byl zjevně nelogický)“. Názor NSS byl později potvrzen i Ústavním soudem v usnesení Pl. ÚS 66/06 ze dne 9. 1. 2007 (jednalo se zde o stejnou kauzu – ústavní stížnost proti citovanému usnesení NSS byla odmítnuta).

¹⁶⁸ Problematika neslučitelnosti funkcí poslanců a senátorů je poměrně „žhavým“ tématem. Místo definitivního zániku předchozí funkce byl navrhován tzv. „klouzavý mandát“. K tomu např. Poslanecká sněmovna: Návrh skupiny poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Právní rozhledy. 2015, č. 8, s. II-III.

¹⁶⁹ K tomu např. Josef Vedral (Vedral, J., 6. 4. 2005., op. cit.).

odborníky, kteří by mu byli skutečně nápomocni při výkonu jeho funkce (např. právníci, politologové apod.). Přínos obecní rady v takovéto podobě by byl znatelný především ve velkých obcích a městech, kde by toho na starostu v případě rozšíření pravomocí mohlo být příliš a nebyl by schopen své povinnosti bez pomoci potřebného aparátu zvládat. To neznamena, že v případě malých obcí by byl její dopad zanedbatelný, i zde by starostovi jistě pomohlo, kdyby měl k ruce potřebné odborníky. V těch nejmenších obcích by pak rada obce nemusela být vůbec, stejně jako je tomu za současného právního stavu.

To, že v případě takové změny v postavení rady nebude v rámci obecního zřízení žádný iniciativní, kontrolní a výkonný orgán ve vztahu k zastupitelstvu lze vyřešit svěřením některých těchto otázek kontrolnímu a finančnímu výboru zastupitelstva. Především v malých obcích jsou tyto orgány zastupitelstva v podstatě fiktivním institutem a zůstávají často nedoceny – jsou vytvořeny, ale pravomoci reálně vykonává zastupitelstvo jako celek. Pokud by byly tyto instituty řádně využívány (tak jak s tím počítá zákon o obcích), myslím si, že by neměl být problém, aby rada fungovala jako poradní orgán, tak jak je popsáno výše a nebylo by ani potřeba měnit zákonnou úpravu těchto výborů¹⁷⁰. Je možné, že by změna v postavení rady vedla ke zvýšení využití těchto orgánů.

O ostatních obecních orgánech není potřeba se detailně zmiňovat, protože dopady na jejich postavení a pravomoci, v případě zavedení přímé volby, by byly pouze minimální, nebo by se jich tato změna vůbec nedotkla.

5.3.2. Pravomoci starosty a ostatních obecních orgánů

Na úvod je potřeba uvést, že by jistě nemuselo dojít ke změnám ve zvláštních zákonech, které svěřují pravomoci starostovi obce – zákon o Policii ČR, krizový zákon, zákon o integrovaném záchranném systému, zákon o ozbrojených silách ČR, zákon o obecní policii a další. Tyto pravomoci jsou jistě v pořádku a přechod na přímou volbu by nevyvolal potřebu, aby v těchto případech docházelo k nějakým změnám. To je jistě dáno i tím, že v těchto případech se jedná o pravomoci, které lze označit jako „okrajové“, protože nejsou každodenní náplní činnosti starosty obce ani v současné době a nemají zásadní vliv na chod a fungování obce jako takové. Většina z nich pamatuje spíše na výjimečné případy.

¹⁷⁰ S přesunem úkolů na tyto výbory ze strany zastupitelstva zákon o obcích již počítá v ustanovení § 119, kde je zakotvena úprava těchto výborů.

To, k jakým změnám by došlo v rámci pravomocí zakotvených především v zákoně o obcích (tj. nejdůležitější pravomoci týkající se zásadních oblastí obecní samosprávy) je podstatně důležitějším a významnějším tématem. Vše by souviselo s výše zmíněným konceptem změny postavení jednotlivých orgánů obce. Na základě navrženého modelu postavení obecních orgánů a jejich vzájemných vztahů, se mi jako nejvhodnější řešení jeví přesun dosavadních pravomocí rady obce na přímo voleného starostu. Tímto krokem by bylo zajištěno dostatečně silné postavení starosty, který by měl možnosti k naplnění svého volebního programu, který prezentoval svým voličům. Zároveň je toto rozdělení pravomocí v praxi prověřeno a dlouhodobě působí jako fungující systém. Nelze pominout ani fakt, že pokud by došlo k rozsáhlé změně v pravomocích zastupitelstva a rady (respektive přímo voleného starosty), mohlo by to v rámci fungování obcí způsobit značný chaos a důsledkem by mohlo být i zvýšení právní nejistoty v oblasti právních jednání obce.

Jen pro úplnost je zde uveden výčet pravomocí, které jsou v současné době vyhrazeny radě obce na základě ustanovení § 102 odst. 2 zákona o obcích, aby bylo zřejmé, co vše by tedy spadalo do kompetence starosty obce.

Tabulka č. 5: úplné znění § 102 odst. 2 zákona o obcích

- § 102 odst. 2: Radě obce je vyhrazeno*
- a) **zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce,**
 - b) **plnit vůči právníkům osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce (§ 84 odst. 2),**
 - c) **rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti,**
 - d) **vydávat nařízení obce,**
 - e) **projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce,**
 - f) **stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu (§ 109 odst. 2),**
 - g) **na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem,**
 - ~~h) zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce (dále jen „komise“), jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy,~~
 - i) **kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce,**
 - j) **stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce,**
 - k) **přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi,**
 - l) **stanovit pravidla pro přijímání a vyřizování petic a stížností,**
 - m) **schvalovat organizační řád obecního úřadu,**
 - n) **plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem,**
 - o) **schvalovat účetní závěrku obcí zřízené příspěvkové organizace sestavenou k rozvahovému dni.**

obcích¹⁷¹. Oproti aktuálnímu znění tohoto ustanovení, bych starostovi ponechala možnost delegovat tyto „zbytkové“ pravomoci na zastupitelstvo, popřípadě jiný obecní orgán. Ale možnost zastupitelstva si tyto pravomoci vyhradit pro sebe nevidím jako vhodné řešení¹⁷². Po novele zákona o obcích do těchto zbytkových pravomocí patří např. i rozhodování o nájmech a výpůjčkách¹⁷³ a tato právní jednání by dle mého názoru měla zůstat v kompetenci starosty obce ve všech případech.

Co se týče vydávání právních předpisů obce (tj. obecně závazných vyhlášek a nařízení), z této oblasti bych vytvořila společnou agendu přímo voleného starosty a zastupitelstva obce¹⁷⁴. Zastupitelstvo by připravilo a projednalo návrh vyhlášky/nařízení a následně by ho předložilo starostovi obce ke schválení. V případě nesouhlasného stanoviska starosty by byl návrh zastupitelstvu vrácen k přepracování a takto přepracovaný návrh by byl starostovi znovu předložen ke schválení. Pokud by ho ani ve druhém případě neschválil, mohlo by zastupitelstvo takovýto předpis přijmout, pouze pokud by se pro jeho přijetí vyslovila kvalifikovaná (třipětinová) většina všech obecních zastupitelů.

5.4. Zavedení přímé volby podle velikostních kategorií obcí

Návrh Nečasovy vlády, který počítal se zavedením přímé volby starosty již pro komunální volby v roce 2014, obsahoval tezi, že by byla přímá volba zavedena, ale pouze pro některé obce. Diskutovalo se především o dvou možnostech – zavedení pro obce s určitým počtem obyvatel, nebo pro obce, kde není volena rada obce (za současného zachování pravomocí).

¹⁷¹ § 102 odst. 3: „Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo; rada obce **může tyto pravomoci zcela nebo zčásti svěřit starostovi nebo obecnímu úřadu; rada obce může svěřit obecní policii zcela nebo zčásti rozhodování o právních jednáních souvisejících s činností obecní policie.**“

¹⁷² Ani možnost vyhrazení pravomocí za použití kvalifikované většiny (jak uváděly analýzy MVČR), se mi nejeví jako vhodné řešení. Vzhledem k vyhrazeným pravomocím zastupitelstva v majetkoprávní oblasti (§ 85 zákona o obcích) si myslím, že jeho postavení je dost silné a možnost si vyhradit i zbytkové pravomoci rady (respektive přímo voleného starosty) by postavení starosty zbytečně oslabovala a mohlo by docházet k účelovému jednání ze strany zastupitelstva (pokud by se starostovi chtělo „pomstít“).

¹⁷³ Novela provedené zákonem č. 106/2016 Sb. – dříve bylo rozhodování o nájmech a výpůjčkách vyhrazenou pravomocí rady (dřívější ustanovení § 102 odst. 2 písm. m) zákona o obcích).

¹⁷⁴ Vydané obecní předpisy mají velký dopad na samotný život obyvatel obce a vzhledem k tomu vidím jako vhodné, aby se na takto závažném kroku podílely oba obecní orgány. To že je v případě neshody upřednostněno zastupitelstvo před starostou vychází z kolektivní povahy zastupitelstva – jako vhodné řešení se nejeví možnost, aby předpisy vydával starosta, který je monokratickým orgánem.

Co se týče druhého případu¹⁷⁵, že by byl starosta volen přímo tam, kde není volena rada obce, již v předchozích podkapitolách bylo uvedeno, že dle mého názoru při zavedení přímé volby musí primárně dojít k přehodnocení pravomocí a postavení starosty. Pokud by byl v obcích bez rady volen starosta přímo a zůstal i nadále ve své současné postavení (byl členem zastupitelstva, neměl právo vytvářet vůli obce, apod.), vyvolalo by to v těchto obcích akorát „zlou krev“ a očekávané důsledky přímé volby by se jistě nedostavili. Výsledkem by byla akorát větší popularita a kritika komunální politiky ze strany voličů.

Druhým návrhem bylo zavedení přímé volby v obcích s určitým počtem obyvatel. Po dlouhých diskuzích byla stanovena hranice 1500 obyvatel. Dle níže zpracované tabulky vidíme, že by se tato změna týkala velké části obcí (dle sborníku MVČR by se tato změna v roce 2012 nedotkla pouze 1150 obcí).

Tabulka č. 6: velikostní skupiny obcí v ČR podle počtu obyvatel¹⁷⁶

Velikostní kategorie obce:	Počet obcí v ČR:
do 199 obyvatel	1440
od 200 do 499 obyvatel	2000
od 500 do 999 obyvatel	1374
od 1000 do 1999 obyvatel	748
od 2000 do 4999 obyvatel	422
od 5000 do 9999 obyvatel	144
nad 10 000 obyvatel	130

Zdroj: Vlastní zpracování

Otázkou ale zůstává, proč by někteří občané ČR měli mít možnost si svého starostu zvolit přímo a ostatní nikoliv. Dle mého názoru je dělení obcí na ty, které budou mít přímou volbu starosty a na ty, u kterých zůstane volba nepřímá v nesouladu s ustanoveními čl. 21 a čl. 22 LZPS. Jako příklad můžeme uvést usnesení krajského soudu v Plzni ze dne 31. července 2007, č.j. 57 Ca 61/2007-56¹⁷⁷, které říká: „*Volby i místní referendum mají společný základ v čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví veřejné subjektivní právo občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých*

¹⁷⁵ Tento způsob preferovalo i MVČR ve svých analýzách.

¹⁷⁶ Pro zpracování byly využity údaje českého statistického úřadu – malý lexikon obcí 2017 (dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>). Údaje odpovídají stavu k 15. 12. 2017.

¹⁷⁷ Toto rozhodnutí bylo publikováno i ve sbírce rozhodnutí NSS 1364/2007 Sb. NSS.

zástupců. Volby i místní referendum mají dále do značné míry společné principy právní úpravy (včetně principů soudní ochrany), přičemž věci volební a místního referenda jsou svým obsahem a charakterem natolik podobné, že jsou podrobeny v podstatě stejnému režimu i v rámci správního soudnictví.“ Dle tohoto rozhodnutí můžeme dovodit, že referendum a volby mají stejný základ – a bylo by pro náš právní řád přijatelné, aby se referendum mohlo konat pouze v obcích do 1500 obyvatel? Víím, že tento příklad je potřeba brát silně s rezervou¹⁷⁸, ale alespoň částečně nastiňuje můj názor na zavedení přímé volby pouze v některých obcích. Stejně tak si myslím, že by tímto rozdělením došlo k porušení všeobecnosti a rovnosti volebního práva, protože někteří občané by měli možnost si přímo zvolit svého starostu a ostatní nikoliv – vše by bylo podmíněno trvalým pobytem k určité obci. Lze to shrnout tak, že pokud chceme dodržet zásady demokratického právního státu¹⁷⁹, kterým ČR je, je potřeba stanovit jednotnou volbu pro starosty všech obcí. K tomu, že není vhodné rozlišovat obce na dvě kategorie (s nepřímou a s přímou volbou) se kloní např. i Jana Zwyrtková Hamplová¹⁸⁰.

Na mém názoru nic nemění ani fakt, že rozlišování na obce s přímou a nepřímou volbou funguje v některých ostatních státech Evropy. Takto fungovalo např. Německo nebo Maďarsko – u obou států ale vidíme, že postupně byla přímá volba rozšířena na všechny obce bez výjimky.

Objevovaly se i návrhy na to, že by přímá volba byla fakultativní a to tím způsobem, že by v referendu rozhodli občané o tom, zda starostu chtějí volit přímo, či nikoliv. V případě, že by si o tom rozhodli sami občané, mám s takovou situací menší problém. Ale nepřikláním se ani k této možnosti, to především z důvodu obrovského prodražení konání referend a z důvodu, že taková roztržitost úpravy by byla katastrofální z hlediska přehlednosti komunálního

¹⁷⁸ Autorka si samozřejmě uvědomuje, že i nepřímá volba je v souladu s ústavním pořádkem ČR, nicméně je dle mého názoru nepřímá volba slabším způsobem participace občanů na správě věcí veřejných, než volba přímá.

¹⁷⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3673/14 -4 ze dne 10. 2. 2015: „*Svobodná soutěž politických sil v demokratické společnosti ve smyslu čl. 22 Listiny náleží k fundamentálním ústavním principům, na nichž je založen demokratický a právní stát. **Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad** všemi orgány aplikujícími právo, tedy i volebními soudy, musí tuto svobodnou soutěž politických sil umožňovat a ochraňovat.*“

¹⁸⁰ Zápis z workshopu „Přímá volba starostů a reforma demokracie na lokální úrovni (11. 6. 2013, Hranice)“. Zdroj: http://www.sblizenipolitikou.cz/system/resources/BAhbBIsHOgZmSSJEMjAxM y8xMC8yNC8xMl81N18xMV85NTBfUF9tX3ZvbGJhX3N0YXJvc3RfX0hyYW5pY2VfdXByY XZlbn8ucGRmBjoGRVQ/P%C5%99%C3%ADm%C3%A1%20volba%20starost%C5%AF Hranice_upraveno.pdf.

systému. Stejně tak nevidím možnost, jak by bylo rozlišováno v pravomocích přímo a nepřímo voleného starosty – jedinou ústavně souladnou možností je stejný rozsah pravomocí pro oba. A o rozsahu pravomocí přímo voleného starosty zde již bylo pojednáno.

5.5. Odpovědnost za výkon funkce

Hrozbou modelu postavení a pravomocí, který byl definován v předchozí podkapitole, je větší riziko zneužití pravomocí jednotlivými orgány. Vhodným způsobem omezení této hrozby, by bylo nastavení určitých kontrolních mechanismů těchto dvou orgánů navzájem.

V případě kontroly zastupitelstva by bylo možností zavedení sistační pravomoci starosty obce vůči zastupitelstvu¹⁸¹ – např. podle slovenského modelu. Slovenská koncepce tohoto kontrolního mechanismu funguje následujícím způsobem¹⁸²: pokud starosta nepodepíše usnesení zastupitelstva, svolá obecní radu, se kterou toto usnesení projedná (není vázán jejím názorem) a následně je usnesení zveřejněno na úřední desce (společně se zdůvodněním starosty, v čem spatřuje nevýhodnost, nebo porušení zákona), dále je svoláno zasedání zastupitelstva, na kterém je znovu o tomto usnesení rozhodováno. Na zasedání zastupitelstva je nejprve vyslechnuto stanovisko poradního orgánu zastupitelstva (pokud je zřízen) a následně je znovu hlasováno – k přijetí takového usnesení je potřeba kvalifikované většiny (3/5) hlasů členů zastupitelstva. Pokud je usnesení takto přijato, nemůže starosta jeho výkon znovu pozastavit – jedinou možností je předat věc prokurátorovi¹⁸³. Podle mého by byla tato sistační pravomoc starosty vůči zastupitelstvu vhodným kontrolním mechanismem zastupitelstva jako takového.¹⁸⁴

Na druhé straně je potřeba ošetřit i kontrolní mechanismy vůči starostovi obce. Vzhledem k tomu, že je monokratickým orgánem, nemá zde význam kontrolní mechanismus typu sistační pravomoci (nemůže přehlasovat sám sebe kvalifikovanou většinou). Na tomto místě by dle mého názoru bylo vhodné posílit odpovědnost starosty za výkon funkce. Aby i v případě pochybení starosty měli

¹⁸¹ V současné době má starosta sistační pravomoc vůči usnesením rady obce – takto pozastavená usnesení jsou pak předložena k rozhodnutí zastupitelstvu. Z toho je zřejmé, že současný model by v rámci nové organizace obecních orgánů nebyl možný.

¹⁸² Úprava sistační pravomoci je obsažena v ustanovení § 12 odst. 6-8 zákona o obecním zřízení.

¹⁸³ Podání protestu pro porušení zákona podle § 27 zákona o obecním zřízení.

¹⁸⁴ Sotolář J., 2007, op. cit., s. 106.

občané možnost, se proti takovému jednání bránit. Dnes je především v případě nečinnosti velice těžké se proti jednání (nebo spíš nejednání) starosty účinně bránit. Institut nečinnosti je možné využít pouze pro případy spadající do přenesené působnosti, ale pokud se jedná o působnost samostatnou, nejsou v podstatě mechanismy, které by starostu „donutili“ k rozhodnutí ve věci.¹⁸⁵ Především v této oblasti by tedy bylo vhodné odpovědnost za výkon funkce posílit. Jak bude dále uvedeno, v ostatních oblastech je odpovědnost starosty nastavena dostatečně už v současné době.

Odpovědnost za škodu je vůči starostům nastavená poměrně přísně. Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 22. 2. 2005, sp. zn. 25 Cdo 1319/2004 pouze potvrzuje, že pro odpovědnost starosty za škodu se použijí ustanovení občanského zákoníku: „*Starosta ve své funkci nepožívá nějaké imunity, která by ho zbavovala odpovědnosti za škodu jím způsobenou, nýbrž jako každá jiná fyzická osoba nese odpovědnost za své jednání či opomenutí, v jehož důsledku vznikla jinému majetková újma. Ani „politická odpovědnost“ osoby vykonávající veřejnou funkci nezakládá důvod ke zproštění její odpovědnosti za způsobenou škodu (k tzv. liberaci), ale ve smyslu § 420 odst. 3 obč. zák. má ten, u něhož jsou splněny základní předpoklady odpovědnosti za škodu (vznik škody v příčinné souvislosti s porušením právní povinnosti), možnost zprostit se odpovědnosti vyviněním (tzv. exkulpací).*“.¹⁸⁶ Díky takto nastavené odpovědnosti odpovídá starosta za škodu v plném rozsahu, oproti např. zaměstnancům obce, kteří dle zákoníku práce odpovídají maximálně do výše 4,5 násobku svého průměrného výdělku.

Stejně tak je stanovena pro starostu i trestní odpovědnost. Starosta se svým jednáním může dopustit především trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku¹⁸⁷. Tato odpovědnost je předmětem poměrně rozsáhlé judikatury. Trestněprávní následky může mít dle NS např. rozhodnutí o majetkových dispozicích bez souhlasu příslušného orgánu: „*Rozhodnutí starosty obce o majetkových dispozicích, které učinil bez vědomí a souhlasu zastupitelstva, může založit jeho trestní odpovědnost za trestný čin*

¹⁸⁵Klíma K. a kolektiv. Odpovědnost územní samosprávy. 1. vydání. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, 338 s. ISBN 978-80-87956-09-0. s. 242-251.

¹⁸⁶ Největším současným problémem je domáhání se náhrady při nevydání rozhodnutí v samostatné působnosti. Institut nečinnosti se používá pouze při přenesené působnosti.

¹⁸⁷ Usnesení NS z 26. 2. 2014, sp. zn. 5 Tdo 77/2014: „*Pachatelem trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 TrZ může být i starosta obce, jehož lze považovat za úřední osobu ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) TrZ.*“

zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr. zákoníku. K tomu, aby starosta mohl učinit za obec právní úkon uvedený v § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, se totiž vyžaduje souhlas zastupitelstva obce (§ 41 odst. 2 citovaného zákona). Přitom zmíněná vědomost jednotlivých členů zastupitelstva musí vyplývat ze znalosti konkrétních podkladů, a nikoli jen z neformálních informací, které jim poskytl starosta nebo jiná osoba.“¹⁸⁸ Samozřejmě trestných činů, kterých se starosta v souvislosti s výkonem své funkce může dopustit je více, jen příkladem lze uvést např. porušování povinnosti při správě cizího majetku¹⁸⁹, nebo úplatkářství.

Současná odpovědnost orgánů obcí vyplývá i z dikce zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tento zákon se ale nedotýká odpovědnosti státu a územních samosprávných celků při jejich vystupování jako subjektů soukromého práva.¹⁹⁰ V těchto případech pak není možné požadovat regresní úhradu po osobě, která pochybení zavinila.

5.6. Zánik mandátu

Otázka odpovědnosti za výkon funkce jistě souvisí i s otázkami zániku mandátu. Pouze finanční odpovědnost za případná pochybení není dostačující (mohlo by dojít i k případům, kdy by svým jednáním poškodil obec, ale nebyla by při tom způsobena majetková újma). Je nutné, aby v případě pochybení byla odpovědnost i politická.

Zánik mandátu prostřednictvím rezignace by zůstal zachován, o tom není pochyb, protože nikdo nemůže být nucen zůstat ve funkci proti své vlastní vůli. Starosta by svou rezignaci adresoval zastupitelstvu obce a k zániku mandátu by došlo okamžikem doručení této rezignace.

¹⁸⁸ Usnesení NS ze dne 20. 2. 2013, sp. zn. 5 Tdo 1452/2012-52.

¹⁸⁹ Usnesení NS ze dne 24. 2. 2012, sp. zn. 11 Tdo 454/2011:

„Byly-li obviněné (jako starostce) známy omezující podmínky plynoucí ze smlouvy o bezúplatném převodu a musela-li jí být známa pravidla pro hospodaření dle zákona o obcích a Statutu města, pak uzavřením smlouvy o nájmu, která svým obsahem je v evidentním rozporu jak s podmínkami smlouvy o bezúplatném převodu, tak se zmíněnými právními normami, naplnila znaky trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 tr. zák. (nyní § 329 TrZ – zneužití pravomoci úřední osoby).

Takové jednání lze kvalifikovat též jako trestný čin porušování povinností při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, 3 tr. zák. (nyní § 220 TrZ). Jednočinný souběh trestných činů zneužívání pravomoci veřejného činitele a porušování povinností při správě cizího majetku není vyloučen.“

¹⁹⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3. s. 608.

Ponechala bych i skutečnosti vedoucí k zániku mandátu člena zastupitelstva v současné době – odmítnutí slibu, nové volby, sloučení/připojení obce a smrt starosty. Z případů, ve kterých je dnes zastupitelstvu dána možnost rozhodnout o zániku mandátu člena zastupitelstva, bych udělala obligatorní skutečnosti vedoucí k zániku mandátu starosty (pravomocné odsouzení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, ztrátu volitelnosti a neslučitelnost funkcí).¹⁹¹

Institut zániku mandátu formou odvolání by musel doznat podstatných změn. Vzhledem k tomu, že by byl starosta volen přímo – měla by možnost jeho odvolání z funkce, v případě nespokojenosti s jeho činností, být dána znovu do rukou voličů. Nejlepší koncepcí by bylo hlasování voličů v referendu¹⁹², které by bylo vyhlášeno na základě požadavku oprávněných voličů. Procento oprávněných voličů, které by muselo vyžadovat konání referenda, by zůstalo stejné, jako je dnes definováno v § 8 odst. 2 zákona o místním referendu (tj. 30% u obcí do 3000 obyvatel). Vzhledem k tomu, že odvolání starosty by bylo poměrně závažným rozhodnutím, kloním se k tomu, aby k závaznosti rozhodnutí o odvolání starosty byla potřeba nadpoloviční většina hlasů oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob (tj. nadpoloviční většina všech)¹⁹³. Mandát by zanikal k okamžiku skončení referenda – proto by bylo dobré, aby byly pravomoci starosty částečně omezeny během jeho konání (aby se nesnažil na „poslední chvíli“ ještě učinit některá právní jednání)¹⁹⁴. Na druhou stranu by nemělo omezení být absolutní, aby nedošlo k neschopnosti řešit běžné záležitosti.

V případě, že by starosta obce závažně porušil právní předpisy, mohlo by jeho mandát pozastavit zastupitelstvo a to až do doby, než by o tomto pochybení bylo pravomocně rozhodnuto. K tomuto by ale mělo docházet opravdu jen v krajních případech. Samozřejmostí je to, že by k pozastavení mandátu byla potřeba minimálně kvalifikovaná většina hlasů všech členů zastupitelstva.

Oproti zde prezentovanému návrhu (odvolání ze strany voličů) se objevovaly ještě další dva návrhy. Neodvolatelný starosta – nepřichází v úvahu, je potřeba mít

¹⁹¹ Současný § 55 odst. 2, odst. 3 zákona o volbách do zastupitelstev obcí.

¹⁹² V souvislosti s tím by muselo dojít ke změně zákona o místním referendu. Především § 7 písm. c), kde je zakotvena nepřipustnost konání referenda v otázce volby a odvolání starosty obce.

¹⁹³ Dnes je takový počet hlasů potřeba k rozhodnutí o sloučení obcí a o oddělení části obce (§ 48 odst. 3 zákona o místním referendu).

¹⁹⁴ Určitá omezení stanovil např. NS v usnesení ze dne 20. 10. 2010 sp. zn. 28 Cdo 4199/2009: „Mandát starosty obce zaniká dnem nových voleb do zastupitelstva obce. V mezidobí od voleb do ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva **není starosta oprávněn nakládat s nemovitostmi obce.**“.

možnost starostu odvolat, aby nedocházelo ke zneužívání pravomocí starosty. Odvolání kvalifikovanou většinou zastupitelstva též není vhodné řešení – zastupitelstvo by si skrze odvolání mohlo „vyřizovat účty“ se starostou. Ke stejnému názoru se kloní i Josef Vedral¹⁹⁵.

Každopádně je samozřejmé, že v případě, kdy by došlo k zániku mandátu starosty, probíhaly by nové volby. Pouze v případě, že by starosta ihned po zvolení odmítl složení slibu (do rukou zastupitelstva) bych preferovala, aby se starostou stal kandidát s druhým nejvyšším počtem hlasů – zde by byla nová volba v podstatě zbytečná a došlo by ke zbytečným finančním nákladům.

5.7. Odměňování přímo volených starostů

Pouze krátkou zmínku je třeba věnovat i odměňování přímo voleného starosty. V současné době se odměňování starostů rozlišuje v závislosti na dvou faktorech. Za prvé podle velikosti obce, za druhé podle toho, zda starosta vykonává svou funkci jako neuvolněný, nebo uvolněný¹⁹⁶. To, že by odměňování bylo rozlišováno podle velikosti obce, by zůstalo samozřejmě ponecháno – dle mého názoru by bylo dostačující i současné nastavení výše odměn.¹⁹⁷

Na to, zda by mělo zůstat rozlišování uvolněných a neuvolněných starostů, nemám jednoznačný názor. Dle mého, není v této oblasti v případě zavedení přímé volby žádné „bezchybné“ řešení. Není problém u obcí, kde je uvolněný starosta již v současnosti, problém mi působí především obce s neuvolněným starostou.

Na jednu stranu bych preferovala to, aby byli všichni starostové uvolnění. Důvodem je především zesílení pravomocí a tím i zvýšená odpovědnost za výkon funkce. S tím je spjata samozřejmě i větší časová náročnost – proto si neumím představit, že by tuto funkci někdo vykonával jako „doplňěk“ ke svému běžnému povolání. Samozřejmě nelze pominout ani to, že v případě uvolněného starosty by bylo jeho odměňování v úplně jiných dimenzích, než v případě starosty neuvolněného. V případě, že přímo volení starostové nebudou řádně finančně

¹⁹⁵ Vedral, J., 7. 7. 2005, op. cit.

¹⁹⁶ Dle nařízení vlády 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, podle kterého od 1. 1. 2018 platí minimální hranice odměny i pro neuvolněného starostu.

¹⁹⁷ Zvýšení odměn pro přímo volené starosty by preferovalo SMOČR – Přímá volba starostů a/nebo hejtmanů. Policy Paper. květen 2016. Dostupné na: <https://www.politikaspolecnost.cz/papers/policy-paper-prima-volba-hejtmanu-anebo-starostu/>.

ohodnocení, mám obavy z toho, že v případě těchto neuvolněných starostů se nenajde kandidát, který by byl ochoten tuto funkci vykonávat.

Na straně druhé toto řešení může ohrozit především malé obce s nízkým rozpočtem. Již dnes mají některé problém s tím najít peníze na odměnu neuvolněného starosty¹⁹⁸ a v případě, že by možnost neuvolněného starosty (která je o něco „levnější“) byla zrušena, je zde reálná hrozba, že to povede k zániku těchto obcí. Ty budou nuceny se připojit k větším obcím, popřípadě městům a dojde k podstatnému zhoršení jejich postavení¹⁹⁹.

Bohužel v případě zavedení přímé volby bude muset být v této oblasti zvolena cesta, která bude mít nejméně škodlivých dopadů. Bude se muset rozhodnout, které hodnoty jsou důležitější – zachování obcí, nebo spravedlivé odměňování starostů (a s tím i „popularizace“ této funkce). Ale zřejmě nelze zvolit takovou variantu, která by neměla žádné negativní dopady. Ani já sama nejsem schopna se rozhodnout, která z nich by byla cestou „menšího odporu“.

5.8. Místostarosta

Na závěr je potřeba zastavit se i u funkce místostarosty. Vzhledem k tomu, že je zástupcem starosty, není možné ponechat tuto funkci bez povšimnutí. V první řadě je potřeba určit, jakým způsobem se bude volit místostarosta²⁰⁰. V zásadě připadají v úvahu tři možnosti: 1. místostarosta bude volen přímo stejně jako starosta, 2. místostarostu bude volit zastupitelstvo, 3. místostarostu zvolí starosta.

První možnost zamítám ihned jako nejhorší možné řešení. Vzhledem k tomu, že za normálního fungování starosty je místostarosta v podstatě bez pravomocí, není z tohoto hlediska nutné, aby byl volen přímo. V reálu si ani nedokážu představit situaci, že by někdo kandidoval na funkci místostarosty. Bylo by možné taky místostarostou učinit druhého nejméně úspěšného kandidáta, ale ani to by nebyla

¹⁹⁹ Bohužel mám s tímto případem osobní zkušenost. Pokud se obec se 60 obyvateli připojí k městu, protože není schopna dále zabezpečit všechny zákonné povinnosti, její postavení se podstatně zhorší. Nejvíce je to citelné v oblasti finančních prostředků, které putují na dané území – větší obec/město „nerado“ poskytuje do takových oblastí prostředky a pokud není samostatnou obcí, není zde pak možnost získat prostředky např. prostřednictvím dotací.

²⁰⁰ K současné volbě místostarosty se vyslovil krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku č.j.: 15 Ca 444/2001-14 ze dne 21. 3. 2002: „*Odvolání místostarosty obce a volba nového místostarosty je rozhodování zastupitelstva obce o závažných otázkách obce se týkajících, a tedy znamená povinnost o těchto uvažovaných změnách orgánů obce vždy informovat její občany, a to v předstihu stanoveném v ustanovení § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.*“.

dobrá volba. Kandidát, který bude ve volbách v podstatě poražen, zřejmě nebude stát o to, dělat svému protivníkovi zástupce.

Rozhodně bych volila mezi druhou a třetí možností. Myslím, že ani jedna z nich není úplně „špatná“. Vzhledem k tomu, že místostarostovým úkolem je především zastupování starosty v jeho nepřítomnosti, jeví se mi jako nejlepší možnost, aby místostarosta zvolil starosta. Vyhnulo by se tím i možnosti, že by zastupitelstvo zvolilo někoho, kdo bude mít naprosto protikladné názory. Starosta by byl sice výběrem omezen na členy zastupitelstva, ale stejně by si dle svého uvážení mohl zvolit osobu, k níž by měl, alespoň „v rámci možností“, důvěru.

Ohledně pravomocí místostarosty by se toho příliš nezměnilo²⁰¹. Stejně jako je tomu za současné úpravy zákona o obcích, místostarosta by byl především zástupcem starosty²⁰². Zastupoval by stejně jako dnes starostu v době jeho nepřítomnosti, nebo v případech, kdy by starosta nemohl vykonávat svou funkci.

Pokud by nastala situace, že není v obci obsazena funkce starosty, ani místostarosty, bylo by nejzazším řešením, aby tuto funkci vykonával po tuto dobu pověřený člen zastupitelstva²⁰³.

V případě, že bude starosta zastupován (místostarostou, nebo pověřeným členem zastupitelstva), doporučovala bych toto zastupování omezit na běžné záležitosti, které nesnesou odkladu. Samozřejmě pro případy, že se bude jednat o krátkodobé zastupování (např. „běžná“ nemoc, nebo dovolená) – nikoliv o dlouhodobé (např. starosta bude půl roku v nemocnici). Důvodem by bylo omezení možnosti zneužití tohoto dočasného zastupování a obejití starosty v těchto záležitostech.

²⁰¹ Toto tvrzení platí pouze v uvozovkách, protože vzhledem k tomu, že by byly podstatně rozšířeny pravomoci starosty, v důsledku by to znamenalo i změnu pravomocí místostarosty.

²⁰² Zajímavý rozsudek krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 4. 2012, č. j. 240/UPS/2011-4 ohledně zastupování starosty místostarostou v oblasti převzetí zásilky: „*Je-li účastníkem správního řízení obec, může mít převzetí písemnosti adresované obci jejím místostarostou účinky doručení pouze za předpokladu, že starosta je nepřítomen nebo nevykonává svou funkci (§ 104 odst. 2 věta třetí zákona o obcích), případně pokud byl místostarostovi takový úkol svěřen zastupitelstvem (§ 104 odst. 2 věta druhá zákona o obcích), nebo byl-li k převzetí písemnosti pověřen (§ 30 odst. 4 správního řádu). Existenci takových skutečností musí správní orgány ověřit, jinak nemohou vycházet z toho, že písemnost byla obci doručena.*“

²⁰³ Stejně, jako to dnes upravuje § 103 odst. 6 zákona o obcích.

Závěr

V úvodu této práce, jsem si jako cíl stanovila navržení modelu přímé volby starosty v ČR. Vzhledem k tomu, že není možné se bez předchozího uvedení do problematiky „pustit“ rovnou na toto téma, byl zde zpracován alespoň částečný nástin informací a faktů, které je potřeba vzít v potaz, než začneme vůbec uvažovat o tom, jakým způsobem v ČR přímou volbu starostů zavést.

Historický exkurz je pro toto téma důležitý především kvůli pochopení vývoje a tradice současného modelu komunálního uspořádání. Při každé velké změně (nejen v oblasti komunálního práva), je potřeba brát v potaz právě i tradice a historii dané problematiky – v případě, že bude zavedena změna, která toto nerespektuje, lze předpokládat, že nebude mít příliš dobré dopady na dané právní odvětví.

Současná právní úprava funkce starosty obce je bezpochyby kapitolou, bez které se nelze obejít – nelze navrhovat nový model, aniž by bylo jasné, jaký je „startovní bod“. Nelze např. hovořit o rozšíření pravomocí starosty, nebo o změně postavení rady obce, pokud nevím, jak fungují tyto instituty v současné době. Proto má popis funkce starosty podle současné právní úpravy v této práci nezpochybnitelný význam.

Evropský přehled vázaný na přímou volbu starosty a komunální uspořádání nám dal alespoň částečný nástin toho, jak může přímá volba fungovat (nebo také nefungovat). Bezpochyby je pro každé téma přínosem, pokud lze poukázat na to, že institut, o kterém uvažuji, je někde již zaveden v praxi. Takovýto přehled pak může posloužit jako vzor, popřípadě příklad možných variant. Lze také vidět, že přímá volba je postupně se rozšiřující evropský trend.

Ohledně výhod a nevýhod přímé volby lze hovořit o tom, že se již jedná o jakousi předzvěst závěrečné stěžejní kapitoly. Právě výhody a nevýhody nám říkají, kde má daný institut rizikové oblasti a čeho je tedy nutné se vyvarovat, aby byl řádně naplněn cíl – v tomto případě správné zavedení přímé volby. Také si na základě něho můžeme stanovit body a otázky, které je nutné zodpovědět a důkladně u nich prozkoumat všechny alternativy, aby následná změna nebyl příliš uspěchaná. Právě tento průběh ignorovala současná vláda a nejprve navrhla přechod na přímou volbu bez jakéhokoliv dalšího zkoumání toho, co vše by se v souvislosti s tímto přechodem muselo změnit.

V prvních dvou třetinách práce bylo tedy probráno vše potřebné k tomu, aby se mohlo přistoupit k navrhování modelu přímé volby starosty – v závěrečné kapitole bylo tak učiněno a zhruba jednu třetinu této práce tvořil návrh přímé volby starostů pro ČR. Nejednalo se o pouhý návrh způsobu volby jako takového, ale práce byla zaměřena právě i na oblasti, které by musely doznat značných změn, aby mělo samotné zavedení přímé volby vůbec smysl. Byly vždy vzaty v úvahu alternativy a možnosti vyřešení dané oblasti a na základě argumentace pak vybráno nejvhodnější řešení. Tato argumentace byla založena především na úvahách autorky této práce, které byly z velké části podpořeny též názory odborníků na danou problematiku, popřípadě judikaturou a dalšími použitými zdroji.

Jak by tedy měla vypadat přímá volba starostů v ČR a s tím související změna organizace obcí? Dle výsledků ze závěrečné kapitoly této práce by pro ČR bylo nejvhodnější zavedení přímé volby starosty na základě jeho zakotvení v Ústavě a s tím souvisejícího promítnutí této změny do zákonné (a podzákonné) právní úpravy. Samotná volba by probíhala ve stejném termínu jako všeobecné volby do zastupitelstev obcí (tj. každé 4 roky) a pro starostu by byl zvolen většinový systém s relativní většinou. Voliči by tedy volili do zastupitelstva a současně s tím by volili i starostu obce. Kandidátům by bylo umožněno kandidovat jak na funkci člena zastupitelstva, tak na funkci starosty obce.

Po zvolení by starosta obce složil slib a ujal se tak výkonu mandátu. Byl by samostatným (do určité míry nezávislým) orgánem. Rada obce by nadále zůstala jako fakultativní obecní orgán, který by ale nově plnil funkci poradního orgánu starosty. Její pravomoci by přešly na přímo voleného starostu včetně tzv. zbytkových kompetencí rady obce. Protiváhou starosty by bylo obecní zastupitelstvo, které by si zachovalo současnou podobu. Společnou pravomocí starosty a zastupitelstva by bylo vydávání obecních předpisů. Vůči zastupitelstvu by byl starosta obce nadán sistační pravomocí, která by plnila funkci kontrolního mechanismu vůči zastupitelstvu obce.

V oblasti odpovědnosti starosty za výkon funkce by došlo k posílení této odpovědnosti, aby byl zajištěn řádný výkon funkce starosty obce. S odpovědností by pak souvisel i zánik mandátu. Nově by bylo možné starostu obce odvolat na základě kladného rozhodnutí referenda – vzhledem k tomu, že za výkon funkce by již neodpovídal zastupitelstvu, ale de facto by za výkon své funkce odpovídal těm,

jež ho do funkce zvolili – tj. občanům obce, kteří mají aktivní volební právo. I zastupitelstvo by mělo kontrolní pravomoc – a to pro případy, kdy by došlo k porušení právních předpisů. Za této situace by mohlo omezit/pozastavit výkon funkce starosty až do pravomocného rozhodnutí ve věci. Samozřejmostí je pak funkce místostarosty jakožto zástupce starosty pro dobu, kdy nemůže vykonávat svou funkci.

Z tohoto stručně nastíněného navrženého modelu je zřejmé, že byl naplněn stěžejní (a také jediný) cíl této práce – zauvažovat nad tím, jak zavést v ČR přímou volbu a co všechno by s přechodem na ni souviselo.

Na tomto místě je dle mého názoru prostor i pro to, vyjádřit se k samotné vhodnosti přímé volby starosty z mého pohledu (ta nabyla předmětem této práce, ale jistě s ním úzce souvisí). Osobně si myslím, že přímá volba starostů je jistě dobrým krokem ke „zvýšení popularity“ komunální politiky a může mít na ni poměrně dobrý vliv. Zásadním faktem ale zůstává, že musí být přímá volba řádně promyšlena a musí být pamatováno na všechny drobnosti, které by mohly negativně ovlivnit její fungování. Pokud bude její zavedení úspěšáno, nebo provedeno nevhodným způsobem, může to mít pro oblast komunální politiky fatální dopady. Bohužel se dle mého názoru zatím neobjevil kvalitní a promyšlený návrh přímé volby pro ČR. Návrhy, které byly dosud projednávány na zákonodárné půdě, nedostatečně zohledňovaly potřebné aspekty a zřejmě i proto zatím přímá volba přijata nebyla, i přesto, že se o ní hovoří již téměř dvacet let. Každopádně na samý závěr je třeba říci, že lepší variantou, než špatné provedení přímé volby, je setrvání u volby nepřímé.

Resumé

The following dissertation deals with the mayor of the municipality in the Czech Republic. It is primarily focused on the possibility of introducing a direct election of mayors in the Czech Republic. This dissertation proposes a model of the direct election of the mayor, which would be suitable for the Czech Republic.

The first chapter contains a historical excursion. It serves as an introduction to the problem. It is necessary to understand the development of territorial self-government in the Czech Republic. In each time period is mentioned the chief of the municipality. These leaders are the predecessors of today's mayor.

The second chapter describes the current legislation of the mayor of the municipality in the Czech Republic. There are given his powers, status, method of election, remuneration and termination of the function. There is also his relationship with other authorities of the municipality.

The third chapter contains a European overview. There are states which have a direct election of mayor and which have an indirect election of mayor. There are also specific countries with a direct election of mayor (Slovakia, Poland, Germany,...).

The fourth chapter presents the advantages and disadvantages of the direct election of the mayor.

The final chapter is based on the data contained in the previous chapters. On the basis of this data, is worked out the model of the direct election of mayors, which would be ideal for the Czech Republic.

Seznam použitých pramenů

MONOGRAFIE:

Balík, S. Komunální politika - Obce, aktéři a cíle místní politiky. 1. vydání. Praha: Grada, 2009, 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.

Bělina, M., Drápal, L. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. 1610 s. ISBN 978-80-7400-290-8.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

Chytilík, R.; Šedo, J.; Lebeda, T.; Čaloud, D. Volební systémy. Praha: Portál, 2009, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6.

Jüptner, P.; Polinec, M.; Švec, K. Evropská lokální politika. 1. vydání. Praha: IPS FSV UK, 2007. 251 s. ISBN 978-80-254-1187-2.

Klíma K. a kolektiv. Odpovědnost územní samosprávy. 1. vydání. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, 338 s. ISBN 978-80-87956-09-0.

Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6.

Kopecký, M., Průcha, P., Havlan P., Janeček J. Zákon o obcích. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2016, 380 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

Kubatová-Pitrová, M. Německá komunální politika: bavorské a saské obce. 1. vydání. Praha: ARSCI, 2014, 220 s. ISBN 978-80-7420-041-0.

Kukliš, P.; Virová, V. Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie). 1. vydání. Bratislava: Eurokódex, 2012, 240 s. ISBN 978-80-8944-777-0.

Malast, J. Teoretická východiska obecní samosprávy v České republice. 1. vydání. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni. 2017, 340 s. ISBN 978-80-2610-657-9.

Novák, M.; Lebeda, T.; a kolektiv. Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, 485 s. ISBN 80-86473-88-0.

Sládeček, V.; Mikule, V.; Suchánek, R.; Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1264 s. ISBN 978-80-7400-590-9.

Sotolář J. Komunálne právo. 1. Vydání. Košice: Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach, 2007, 148 s. ISBN 978-80-7097-666-1.

Vojáček, L.; Schelle, K.; Knoll, V. České právní dějiny. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 684 s. ISBN 978-80-7380-127-4.

Vedral, Váňa, Břeň, Pšenička. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2008, 861 s., ISBN 978-80-7179-597-1.

ČLÁNKY Z ODBORNÝCH PERIODIK:

Jüptner, P. (2012) Přímá volba starostů v evropské komparaci a české diskuzi. Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha str. 232-245. ISSN 1803-8220.

Jüptner, P. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.

Lebeda, T. (2009). Komunální volby klamou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica, Vol. 1, No. 3, s. 332-343. ISSN 1803-8220.

Poslanecká sněmovna: Návrh skupiny poslanců na vydání ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Právní rozhledy. 2015, č. 8, s. II-III.

Šaradín, P. Reformy územní samosprávy. Pohled obecních a krajských zastupitelů. Acta Politologica č. 4/2012, FSV UK, Praha, str. 306-314. ISSN 1803-8220.

ELEKTRONICKÉ ZDROJE:

Analýza možností zavedení přímé volby starostů v ČR. Ministerstvo vnitra ČR. 2007. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-priprave-analyzy-moznosti-zavedeni-prime-volby-starostu-v-cr-a-vyzva-k-zasilani-podnetu-a-pripominek-k-teto-problematice.aspx>.

Blechová V., 2016, Přímá volba starostů v ČR. Analýza situace v malých obcích., Contemporary European Studies, 2/2016 (dostupné z: www.ces.upol.cz/wp-content/uploads/2016/12/ces_2_2016_Blechova_opr.pdf).

http://www.citymayors.com/government/europe_mayors.html

Důkladná analýza s cílem vytvořit podmínky pro přímou volbu starostů v malých obcích ve volbách v roce 2014. Ministerstvo vnitra ČR. 2011. Dostupné na: www.mvcr.cz/soubor/analyza-zavedeni-prime-volby-starostu-pdf.aspx.

Malý lexikon obcí. Český statistický úřad. 2017. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2017>.

Pecháček, Š.; Kuta, M. Přímá volba starostů – srovnávací studie č. 5.305. Parlamentní institut, listopad 2010, aktualizace říjen 2014. ISSN 2533-4131. (dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=6>).

Prozatímní říšský obecní zákon (Prozatímní zákon obecní. Olomouc: G. Haase, 1849. elektronická kniha v katalogu Vědecké knihovny v Olomouci, digitalizována v rámci služby eBooks on Demand.).

Přímá volba starostů a/nebo hejtmanů. Policy Paper. květen 2016. Dostupné na: <https://www.politikaspolecnost.cz/papers/policy-paper-prima-volba-hejtmanu-anebo-starostu/>.

Sborník MVČR za rok 2012 (informace o činnosti odboru dozoru a kontroly veřejné správy ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2012). Ministerstvo vnitra ČR. 2012. Dostupné na: www.mvcr.cz/soubor/sbornik-odk-2012.aspx).

Vedral, J. Přímá volba starostů (několik poznámek možným důsledkům pro obecní zřízení), Deník veřejné správy, 21. 6. 2004. Dostupné na: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6055800>.

Vedral, J. Přímá volba starostů vyžaduje širší diskuzi, Moderní obec, 6. 4. 2005. Dostupné na: <http://moderniobec.cz/prima-volba-starostu-vyzaduje-sirsi-diskusi/>.

Vedral, J. Přímá volba starostů (Možné varianty změn zákonné úpravy obecního zřízení), Deník veřejné správy, 7. 7. 2005. Dostupné na: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6180233>.

www.volby.cz

Zápis z workshopu „Přímá volba starostů a reforma demokracie na lokální úrovni (11. 6. 2013, Hranice)“. Zdroj: http://www.sblizenipolitikou.cz/system/resources/BAhbBlSgZmSSJEMjAxMy8xMC8yNC8xMI81N18xMV85NTBfUF9tX3ZvbGJhX3N0YXJvc3RfX0hyYW5pY2VfdXByYXZlbn8ucGRmBjoGRVQ/P%C5%99%C3%ADm%C3%A1%20volba%20starost%C5%AF_Hranice_upraveno.pdf.

PRÁVNÍ PŘEDPISY:

1. Česká republika:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 367/1990 Sb., obecní zřízení.

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

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů.

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 (krajské zřízení).

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému.

Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Návrh novely ústavního zákona – Ústava ČR, sněmovní tisk 40/0, část č. 1/4.

Návrh dostupný na: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=40&CT1=0>.

Nářízení vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků.

2. Slovenská republika:

Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení.

Zákon č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Zákon č. 253/1994 Zb., o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest.

JUDIKATURA:

1. Česká republika:

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 1/96, ze dne 19. listopadu 1996.

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

Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 66/06, ze dne 9. ledna 2007.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3673/14 -4, ze dne 10. února 2015.

Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2574/14, ze dne 25. srpna 2015.

Rozsudek NS sp. zn. 21 Cdo 1332/2001, ze dne 11. dubna 2002.

Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, ze dne 22. února 2005.

Rozsudek NS sp. zn. 25 Cdo 1319/2004, ze dne 22. května 2005.

Rozsudek NS sp. zn. 23 Cdo 3826/2007, ze dne 24. července 2009.

Usnesení NS sp. zn. 28 Cdo 4199/2009, ze dne 20. října 2010.

Usnesení NS sp. zn. 11 Tdo 454/2011, ze dne 24. února 2012.

Usnesení NS sp. zn. 5 Tdo 1452/2012-52, ze dne 20. února 2013.

Usnesení NS sp. zn. 5 Tdo 77/2014, ze dne 26. února 2014.

Usnesení NSS č.j. Vol 32/2006-45, ze dne 26. června 2006.

Rozsudek NSS č.j. 1 Ao 2/2010-185, ze dne 18. ledna 2011.

Rozsudek NSS, č.j. 8 Aps 5/2012-47, ze dne 19. února 2013.

Rozsudek krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 444/2001-14 ze dne 21. března 2002.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č.j. 15 Ca 276/2006-87 ze dne 13. prosince 2006.

Usnesení krajského soudu v Plzni č.j. 57 Ca 61/2007-56, ze dne 31. července 2007.

Rozsudek krajského soudu v Ústí nad Labem, č.j. 240/UPS/2011-4 ze dne 4. dubna 2012.

2. Slovenská republika:

Rozsudek Ústavního soudu SR sp. zn. III. ÚS 651/2014-28.

Rozsudek Nejvyššího soudu SR sp. zn. 4 Cdo 92/94.

Rozsudek Nejvyššího soudu SR sp. zn. 6 Sžo 303/2009.