

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Marie Kalátová

**Odpovědnost a postavení starosty v systému
orgánů obce do jednoho tisíce obyvatel**

Diplomová práce

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

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 07. 12. 2023

Prohlášení

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

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 212 690 znaků včetně mezer.

Bc. Marie Kalátová

V Praze dne 7. 12. 2023

Obsah

Úvod.....	6
1. Stručný přehled historického vývoje samosprávy na území dnešní České republiky.....	8
1.1. Zrod samosprávy v českých zemích	8
1.2. Vznik Československa a formování veřejné správy	12
1.3. Druhá republika a protektorát	14
1.4. Období konce okupace a poválečný vývoj	16
1.5. Listopadová revoluce a reforma samosprávy.....	19
2. Právní postavení obcí	21
2.1. Obec	21
2.1.1. Pojem.....	21
2.1.2. Dělení obcí.....	23
2.1.3. Definiční vymezení malých obcí.....	25
2.1.4. Právní předpisy obcí	25
2.1.5. Formy spolupráce obcí	27
2.1.6. Zveřejňování informací na webu obce a digitalizace obce.....	31
2.2. Výkon samostatné působnosti.....	34
2.2.1. Samostatná působnost.....	34
2.2.2. Činnosti v samostatné působnosti obce	35
2.2.3. Orgány obce v samostatné působnosti.....	36
2.3. Výkon přenesené působnosti	45
2.4. Dozor nad výkonem samostatné působnosti a přenesené působnosti.....	45
3. Starosta obce.....	46
3.1. Historie pojmu.....	46
3.2. Postavení starosty obce	48
3.3. Volba starosty obce	49
3.3.1. Pozitiva a negativa přímé volby starostů	50
3.4. Vztah starosty k jednotlivým orgánům obce.....	52
3.5. Pravomoci starosty obce	56
3.6. Otázka odborné způsobilosti kladené na starostu	57
3.7. Odměna za výkon funkce starosty	59
3.8. Odpovědnost starosty	61
3.9. Ukončení výkonu funkce starosty.....	67
4. Praktická část.....	67
4.1. Vybrané problémy malých obcí.....	67
4.2. Vyhodnocení dotazníku	73
4.3. Rozhovor se starostkou obce Rapšach	76

Závěr.....	79
Seznam použitých zdrojů	81
1. Literatura	81
2. Internetové zdroje	84
3. Časopisy	85
4. Právní předpisy	86
5. Judikatura	86
Příloha – dotazník.....	88

Poděkování

Zde bych velice ráda poděkovala doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za jeho cenné rady, připomínky a čas, který věnoval vedení této diplomové práce, dále paní JUDr. Lence Cvrčkové za poskytnutý rozhovor a můj největší dík patří mé rodině za jejich neutuchající podporu během celého mého studia.

Úvod

Každý občan České republiky, má-li trvalý pobyt na území některé obce České republiky, je zároveň členem nějakého územního samosprávného společenství občanů, jednoduše řečeno obce. Pokud není sám aktivně zapojen do činnosti samosprávy nebo není-li vzdělán v oboru, nemá většinou přesné ponětí o tom, jak se takové společenství spravuje a řídí. Rozdrobená obecní struktura je v našem státě poměrně velký fenomén. Počátkem roku 2022 mělo méně než 1000 obyvatel až 76 % obcí, ve kterých však žilo jen 20 % obyvatel, tedy necelé dva miliony. Tento prostý fakt pro současnou legislativu představuje velké množství výzev. Takové obce představují specifický svět malých a relativně přehledných, do sebe uzavřených municipalit s poměrně silnými osobními vazbami mezi jednotlivými obyvateli. Aktuálně jsou však tyto „malé světy“ v ohrožení. Současná doba mimořádně nepřeje prosperitě ekonomiky. Je čas krize, světových válečných konfliktů i doznívající pandemie a vláda utahuje státní rozpočet. Jako jedna z možných úspor se se může zdát doporučení Národní ekonomické rady vlády (NERV), které zní sloučit malé obce do jednoho tisíce obyvatel a de facto tím ukončit jejich existenci. Toto opatření by prý pomohlo uspořit ve státním rozpočtu až deset miliard Kč ročně. Je toto však krok správným směrem?

Ve své diplomové práci bych ráda podrobněji rozvedla téma odpovědnosti a postavení starosty, jakožto v očích veřejnosti hlavního vedoucího daného územního celku, a to specificky v systému orgánů obce do jednoho tisíce obyvatel. Tento zužující faktor jsem zvolila záměrně vzhledem k užšímu vymezení a lepšímu uchopení daného tématu. Pokusím o stručný, ale komplexní přehled právního rámce a dalších aspektů týkajících se postavení starosty v kontextu české samosprávy, k čemuž je využito převážně deskriptivní metody. Práce se zaměřuje na identifikaci právních povinností, které na starostu klade legislativa, a na jejich praktickou realizaci v rámci menších obcí. Jako výzkumnou metodu mám v úmyslu využít dotazníkové šetření, jednu z technik terénního sběru dat, při které jsou potřebné informace od oslovených respondentů získávány písemně pomocí otázek v dotazníku obsažených.

Během psaní jednotlivých kapitol diplomové práce vyvstávají na povrch nejrůznější hypotézy, k jejichž potvrzení či vyvrácení bych ráda využila takto získaná data. Opravdu působí v menších obcích spíše starostové neuvolnění? A jaké to má dopady na řízení obce? Co aktuálně trápí starosty malých obcí během řešení každodenní agendy? Připadají jim jejich pravomoci dostatečné k tomu, aby dokázali řádně zajistit potřebné fungování a správu dané obce? Jak pociťují vlastní klimatickou odpovědnost či jak se staví k zavedení přímé volby starostů? Jaké předpoklady by starosta či starostka měli mít pro výkon funkce? Z následné analýzy získaných dat se pokusím

odpovědět nejen na tyto otázky, ale vyvodit i další konkrétní závěry. Vzhledem k obsáhlosti této problematiky nebylo možné se jednotlivým oblastem věnovat hlouběji, určité trendy ve vývoji však lze vysledovat. Doufám, že výstupy z této práce alespoň trochu poslouží k posílení povědomí o postavení a odpovědnosti starostů menších obcí a zároveň třeba i jako podklad k diskusi ohledně budoucích změn v oblasti místní samosprávy.

První kapitola nastiňuje historický vývoj samosprávného zřízení na území České republiky, od samých prvopočátků po sametovou revoluci, jelikož si myslím, že je to důležité pro uvědomění si souvislostí a celkového kontextu. Obecní samospráva, která v podstatě nepřetržitě fungovala od roku 1850 až do roku 1938, přestála veškeré snahy o likvidaci a od roku 1989 se pomalu v několika etapách zreformovala až do současné podoby. Ve druhé kapitole se soustředím na právní postavení a definiční vymezení malých obcí, tvorbu obecních právních předpisů, na různé formy meziobecní spolupráce a jednotlivé orgány obce. Třetí kapitola je zaměřena na samotného starostu, jeho odpovědnost a postavení, vztah k jednotlivým orgánům obce, způsob volby či odbornou způsobilost. Čtvrtá kapitola, nesoucí název Praktická část, se nejprve zabývá vybranými problémy malých obcí, a to jak obecně, tak i konkrétně závěry vyvozenými během studia fungování malých obcí Jindřichohradeckého okresu. Následuje vyhodnocení dotazníku a práci uzavírá rozhovor se starostkou malé příhraniční obce Rapšach, JUDr. Lenkou Cvrčkovou

1. Stručný přehled historického vývoje samosprávy na území dnešní České republiky

1.1. Zrod samosprávy v českých zemích

Kořeny obecní samosprávy najdeme již ve středověku, byť zejména u větších obcí, v první řadě tzv. královských měst. Tento proces souvisel s posilováním sebevědomí bohatého měšťanstva, které představovalo důležitou složku tehdejší společnosti. Nejstarší podoba městské správy v sobě ovšem kombinovala panovnický (královský) a samosprávný prvek. Český král měl totiž v každém svém městě svého zástupce označovaného obvykle jako rychtář (z něm. Richter – soudce), který byl hlavní osobou všech typů městských soudů. Samosprávný prvek ve městech pak také souvisel se soudnictvím. U městských soudů totiž záhy vznikl sbor tzv. přísežných, kteří při nesporném řízení hráli úlohu úředních svědků a při sporném vlastních nálezců práva.¹

Rostoucí bohatství městského patriciátu i vliv spojený s účastí na soudech vedl ke konsolidaci měšťanstva jako sociální skupiny a vzniku stavovského vědomí, jehož důsledkem byla i počínající politická emancipace. Jejím vnějším projevem byl vznik městských rad, které zejména v přechodných dobách zeslabení královské moci (vláda Jana Lucemburského, zajetí Václava IV.) přebírala odpovědnost za chod města. Součástí tohoto procesu bylo oslabování pozice rychtářů, kde se již od počátku 14. století (sporadicky dříve) setkáváme s tím, že se úřad stává voleným nebo dědičným. Na konci 14. století se pak vytváří městská obec, širší shromáždění měšťanů a řemeslníků. Ta byla původně svolávána jen příležitostně k vyjádření souhlasu s opatřeními městské rady, ale právě koncem 14. století však proměnila v kontrolní orgán.²

Husitské období spojené s radikálním poklesem panovnické moci znamenalo významný přelom v dějinách měst, které se tehdy staly významným politickým hráčem. V souvislosti s tím posilovaly také jejich samosprávné orgány. Dále se snížil význam rychtářského úřadu, jehož činnost se nadále omezovala na pořádkovou a policejní službu ve městě. Vzrůst moci královských měst nakonec vedl ke sporům se šlechtou, které byly urovnány teprve roku 1517 Svatováclavskou smlouvou.³

Zásadní zlom pro vývoj městské samosprávy přineslo první stavovské povstání, kdy se většina českých (nikoli ovšem moravských) měst exponovala na straně stavů proti králi Ferdinandovi I.

¹ K této otázce podrobně: ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *O vzniku a vývoji městského zřízení radního v Čechách a na Moravě zvláště*. In *Sborník příspěvku k dějinám hlavního města Prahy*, 1/1920, s. 124–389.

² HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005-2023, s. 240–244. ISBN 80-7106-709-1.

³ MALÝ, Karel. *Svatováclavská smlouva – třídní kompromis mezi šlechtou a městy z roku 1517*. In *Acta Universitatis Carolinae, Philosophica* vol. 1, No 2, Praha 1955, s. 195–222; FRANCEK, Jindřich. 24. 10. 1517: *Svatováclavská smlouva: Urození versus neurození*. Praha: Havran, 2006, ISBN 80-86515-67-2.

Panovnický trest měl podobu nejen rozsáhlé konfiskace městských statků, které způsobují jejich trvalé zadlužení rostoucím až do 18. století, ale také posílení moci krále uvnitř samotných měst. Např. v pražských městech došlo ke zřízení úřadu hejtmána, kterým byl vždy šlechtic, jenž dohlížel na samotný chod obce. Ve všech královských městech pak byla obnovena funkce královských rychtářů, kteří byli odpovědní pouze zmíněnému hejtmanovi, respektive panovníkovi. Rychtář nově zasedal i v městské radě a kontroloval její jednání, uvnitř města pak dbal na zájmy královské komory (finanční záležitosti). Soudní dohled pak roku 1548 přešel na nově zřízený apelační soud. Je zajímavé, že bitva na Bílé hoře zásadním způsobem řízení měst nezměnila. Došlo jen k posílení role panovníka a k oslabení politické vlivu městského stavu (a samozřejmě vypovězení nekatolíků). Plán Ferdinanda II. dosadit do všech měst královské hejtmány, byl záhy odvolán a víceméně došlo k obnovení situace, která vládla po roce 1547. Pouze na Moravě, jejíž města se první stavovské revolty (1546–1547) neúčastnila, bylo vydáno nařízení, podle kterého se jejich apelačním soudem stal roku 1636 královský tribunál.⁴

Mnohem radikálnější změnu přinesla až éra osvěcenského absolutismu. Od poloviny 18. století provádí vídeňské centrální úřady radikální zásahy do dosud víceméně autonomní městské správy s cílem zefektivnit jejich provoz a podřídit je státním zájmům. Rady jednotlivých královských měst byly početně redukovány. Navíc narostl význam vzdělání. Od roku 1749 bylo podmínkou zastávání jakéhokoli městského úřadu i místa v radě navštěvování univerzitních přednášek. Zcela zásadní změny pak nastávají za vlády Josefa II., který se snažil o odbourání stávajících stavovských zřízení, mezi které byla městská samospráva počítána, a o zřízení nových správních úřadů. Kromě posílení ústředních (celoříšských) i zemských úřadů mělo dojít k zásadnímu okleštění městské autonomie a k reformě soudnictví.⁵

Zkušebním polem těchto změn se stala Vídeň a následně Praha. Zásadní reforma vídeňského magistrátu proběhla roku 1783, o rok později pak byla zavedena zásadní proměna správy pražských měst. Vycházelo se přitom z císařského výnosu z prosince 1782, kdy bylo rozhodnuto, že Praha má být pro svou velikost a význam považována za zvláštní kraj řízený jedním hejtmanem a že všechna čtyři pražská královská města (Staré Město, Nové Město, Malá Strana a Hradčany) budou sloučena do jednoho celku. Příslušný dvorský dekret byl vydán 12. února 1784.⁶ Tím ale reforma městské správy neskončila. Podobné změny byly v letech 1786 až 1787 provedeny

⁴ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005 – 2023, s. 253–255. ISBN 80-7106-709-1.

⁵ BASTL, Ondřej. *Spojení pražských měst v roce 1784*, Praha 2003, s. 21, ISBN 80-86197-43-3.

⁶ Tamtéž, s. 33–34; HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005–2023, s. 256–257. ISBN 80-7106-709-1.

i v ostatních královských městech. Samospráva byla téměř zcela odbourána a dosud autonomní městští úředníci stali de facto polostátními zaměstnanci – byli sice voleni, ale výlučně z kandidátů doporučených guberniem a apelačním soudem. Kandidovat mohli navíc jen ti, kteří složili příslušné zkoušky u apelačního soudu. Závislost reprezentantů měst na státu zvýšil i fakt, že jím byli placeni. Propojení reprezentantů měst se státem zůstalo zachováno až do revoluce 1848, respektive do vydání Stadionova prozatímního obecního řízení z 20. března 1849, kdy došlo k obnovení samosprávy. Ta byla nadále (alespoň teoreticky, od 60. let ale také fakticky) nezávislá na státní správě a zástupci měst již nebyli jmenováni, ale voleni.⁷

Revoluce se dotkla všech společenských vrstev, došlo k velkým společenským změnám a realitu roku 1848 nebylo možné historicky přejít. Zrušení poddanství bylo hlavním výsledkem revolučního roku a další transformace nastaly v reakci na tlak z nižších vrstev společnosti, konkrétně na požadavky převážně liberálně orientovaného měšťanstva, jež využilo možnost ovlivňovat politickou sféru. Revoluce v roce 1848 byla mnohafaktorový proces a jedním z jejích dopadů byl vznik a zavedení samosprávy jako protipólu státní správy.⁸ Společnost postupně dozrála k vyššímu stadiu, zatímco politický systém byl stále poněkud zakonzervován, což vyústilo ve střet během revolučních let 1848 a 1849.

Dynamické změny proběhly ve Vídni, v Uhrách a samozřejmě i v Čechách, kde byla revoluce opatrnější. Povstání ve Vídni v březnu roku 1848, následné odvolání kancléře Metternicha a slib císaře Ferdinanda I. vydat ústavu a zaručit občanské svobody vedly k rychlému rozkladu policejního absolutismu, jež byl již v dubnu 1848 nahrazen (byť oktrojovanou) ústavou.⁹ Co se dělo ve Vídni věděli v Praze útržkovitě a se zpožděním. Události se v Čechách daly do pohybu okolo 11. března, ze shromáždění později vzešlo provolání k císaři (tzv. první pražská petice), jejíž součástí byl i požadavek zavedení obecní samosprávy.¹⁰ Císař (byť částečně) vyhověl až v další petici, kdy požadavky podpořil a tím je vlastně legalizoval. V dějinách habsburské monarchie došlo 25. dubna 1848 k vydání první ústavní listiny tzv. Dubnové či Pillersdorfovy ústavy, která uváděla, že „*obecní zřízení je třeba upravit podle zásady, aby v nich byly zastoupeny všechny*

⁷ Tamtéž, s. 347–358.

⁸ MALÝ, Karel a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. vyd. Praha: Nakladatelství Leges, 2010. s. 246. ISBN-978-80-87212-39-4.

⁹ SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 17. ISBN 80-86861-66-X.

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí-základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 15. ISBN-80-85963-73-6.

zájmy obce a jejich členů“.¹¹ Na základě této oktrojované ústavy byl svolán říšský sněm ve Vídni, kde čeští poslanci čerpali své první parlamentní zkušenosti.¹²

Touto ústavou, nastolený konstituční režim v monarchii, přiznává zemím jistou zákonodárnou kompetenci. K témuž se přiklání také návrh kroměřížské ústavy, kde se jako nezadaná práva obce prohlašovala svobodná volba zástupců, správa vlastního jmění, výkon místní policie aj.¹³ Návrh kroměřížské ústavy sice nebyl uveden do praxe, ale předjímal základní lidská práva, která dnes najdeme v ústavách okolních zemí, jež vznikly po rozpadu habsburské monarchie.

Vznik svobodnější a efektivnější samosprávy byl nastartován tzv. Prozatímním obecním zřízením, tedy moderním samosprávním zákonem o 24 stranách a 199 paragrafech, ze dne 17. března 1849, č. 170 ř. z., o zřízení místních, okresních a krajských obcí.¹⁴ V čele jeho uvozacího patentu stála památná věta: „*Základem svobodného státu je svobodná obec*“¹⁵, a zakotvil v naší historii poprvé samosprávné postavení obcí jako veřejnoprávních korporací územní samosprávy.¹⁶ V oblasti Čech, Moravy a Slezska došlo v důsledku Stadionovy ústavy k rozdělení pravomocí obcí na samostatnou a přenesenou, přičemž pravomoc přenesenou mohl upravit pouze zákon. Ústavní díkce jasně stanovila, že obec měla primární zodpovědnost za své vlastní záležitosti.

Po pádu bachovského absolutismu v roce 1860 dostal český sněm zákonodárnou moc. Malou, ale důležité bylo, že v něm získali zastoupení i volení zástupci neurozeného původu. Celá padesátá a následně šedesátá leta 19. století probíhá revoluce v úřadech. Vytváří se právní systém, obchodní systém, všechno je nutné legislativně podpořit. Významným legislativním dokumentem byl rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z roku 1862, kterým se stanovila základní pravidla uspořádání obecních záležitostí,¹⁷ a zemský zákon z r. 1864, které upravovaly postavení okresních samospráv. Prosincová ústava č. 141/1867 ř. z. byla na svou dobu poměrně demokratická a zajišťovala i relativně široká národní práva. Český národ se stal hospodářem ve své zemi i když nezískal státní právo. Veškerá legislativní pravomoc týkající se obecních

¹¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 19. ISBN 978-80-7552-719-6.

¹² *Historie parlamentarismu a české ústavnosti*. Online. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=697>. [cit. 2023-11-13].

¹³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2019, s. 316. ISBN 978-80-7598-564-4.

¹⁴ ČOPIK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 28. ISBN 978-80-87271-89-6.

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí- základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 16. ISBN 80 85963-73-6.

¹⁶ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 102. ISBN 978-80-280-0282-4.

¹⁷ ČOPIK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 30. ISBN 978-80-87271-89-6.

záležitostí byla přenesena do výlučné působnosti zemských sněmů, s výjimkou tzv. věci domovského práva.¹⁸

Přijetí Prosincové ústavy roku 1867 bylo jednak důsledkem rakousko-uherského vyrovnání a faktického rozdělení říše na bázi konfederace, jednak sílícího tlaku na liberalizaci poměrů. Byla konečně zakotvena odpovědnost ministrů parlamentu (Říšské radě) a prostřednictvím šesti ústavních zákonů upřesněno fungování ústředních orgánů západní části monarchie (tzv. Předlitavska, oficiálně Království a zemí na Říšské radě zastoupených). Zachováno ovšem zůstalo omezené volební právo, které bylo realizováno prostřednictvím tzv. kurií. K zavedení všeobecného volebního práva došlo až na počátku 20. století, a to pouze do Říšské rady (nikoli do zemských sněmů).¹⁹ Podunajská monarchie nebyla v tomto ohledu výjimkou, protože všeobecné volební právo (natož volební právo pro ženy) se obecně prosadilo až po první světové válce.²⁰

1.2. Vznik Československa a formování veřejné správy

První světová válka způsobila zásadní otřesy v geopolitickém uspořádání Evropy. V rakousko-uherské monarchii vyvrcholila vlna nespokojenosti na počátku roku 1918. V lednu téhož roku se v Praze sešel generální sněm českých říšských a zemských poslanců, kteří přijali tzv. Tříkrálovou deklaraci. V tomto významném dokumentu byl kladen důraz na respektování práva národů na sebeurčení a právo Čechů na vytvoření vlastního státu. Pro formování nové republiky byla klíčovým dokumentem Pittsburská dohoda, jejíž základem byl souhlas obou stran se spojením Čechů a Slováků v budoucím společném státě. Tuto politickou dohodu podepsali zástupci obou národů ve Spojených státech amerických dne 30. května 1918. Washingtonská deklarace následně navázala na tuto dohodu a definovala základní principy, na kterých mělo nové Československo stát.

28. říjen 1918 znamenal podstatnou změnu v životě Čechů a Slováků. Tento den byl Národním výborem v Praze vyhlášen zákon o zřízení samostatného státu československého (pozdější zákon č. 11 Sb. z. a n.) a bylo zveřejněno také svolání k národu: „*Lide československý! Tvůj odvěký sen stal se skutkem. Stát československý vstoupil dnešního dne v řadu samostatných kulturních států světa. Národní výbor, nadaný důvěrou veškerého lidu československého, přejal jako jediný oprávněný a odpovědný činitel do svých rukou správu Tvého státu. Lide československý, vše, co podnikáš, podnikáš od tohoto okamžiku jako nový svobodný člen velké*

¹⁸ SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 24. ISBN 80-86861-66-X.

¹⁹ URBAN, Otto. *Česká společnost 1848-1918*, Praha 1982, s. 211-227; SCHELLE, Karel. *Dějiny českého ústavního práva*, Ostrava 2010, s. 13-22. ISBN 978-80-904522-4-4.

²⁰ SCHELLE, Karel. *Dějiny českého ústavního práva*, Ostrava 2010, s. 45-49. ISBN 978-80-904522-4-4.

rodiny samostatných, svobodných národů. Nezklameš očekávání celého kulturního světa, který se žehnáním na rtech vzpomíná Tvých slavných dějin, jež vyvrcholily v nesmrtelné výkony československých legií na západním bojišti a v Sibíři.“²¹

Výše zmíněný, a narychlo připravený, zákon o zřízení samostatného státu československého je nazýván také jako recepční norma, protože jeho prostřednictvím nový stát převzal všechny dosavadní říšské i zemské zákony a nařízení. Spolu s tím byly všechny orgány samosprávy i státní správy podřízeny pražskému Národnímu výboru. Kromě něj totiž po přechodnou dobu existovaly Zemské národní výbory v Brně a Slezské Ostravě, Okresní národní výbory, někde i Místní národní výbory, a to většinou vzhledem k dohodě politických stran. Plnily sice různorodé úkoly v oblasti státní správy, ale jejich činnost byla nejednotná, proto se je vláda rozhodla rozpustit a převzít státní správu do svých rukou.²²

Právní dualismus, vytvořený rozdílným regulováním samosprávy v Čechách a na Slovensku, vyžadoval alespoň částečné sjednocení právních předpisů. V české, moravské a slezské části republiky bylo aplikováno rakouské právo, zatímco na Slovensku a v Podkarpatské Rusi nadále převažovalo uherské právo. První komunální volby byly upraveny zákonem č. 75/1919 Sb. z. a n., který byl několikrát novelizován. Volby se tehdy konaly jen v Čechách, na Moravě a v části Slezka. Například na území Vitorazska, které je v hledáčku v této práci, se nevolilo, protože zde příslušnost k československému státu nebyla ujasněna. První svobodné volby 15. června 1919, se všeobecným a rovným hlasovacím právem, přinesly nové politické strany a první ženy jako zastupitelky.²³ Zákon také zrušil nerovné volební právo i rozdělení voličů podle jejich společenského a majetkového statusu.²⁴ Zajímavé je znění § 29 daného zákona, a to, že v den před volbou a v den volby bylo v obci zakázáno prodávat, čepovat neb podávat nápoje, obsahující alkohol.²⁵

Další novela detailně upravovala vztahy a pravidla činnosti orgánů místní samosprávy, specifikovala postavení úředních osob a zavedla jasnou terminologii pro orgány obce, kterými byla obecní zastupitelstvo, obecní rada, komise a starosta, jenž byl ustanoven jako předseda rady. S volebním řádem souvisely ještě zákony č.261/1919 Sb. z. a n. a č.295/1919 Sb. z. a n. První se

²¹ KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918: vznik Československa*. Praha: Paseka, 1998, s. 334. ISBN 80-7185-175-2.

²² SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X.

²³ Nešlo o první svobodné demokratické volby na našem území, poněvadž po prosazení všeobecného hlasovacího práva na sklonku habsburské monarchie se dvoje volby do Říšské rady již dle něj konaly, konkrétně v letech 1907 a 1911. Ale za Rakouska mohli volit jen muži, kdežto za první republiky získaly volební právo i ženy.

²⁴ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005-2023, s. 404. ISBN 80-7106-709-1.

²⁵ Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, Hlava pátá.

týkal výkonu volebního práva úředníků a vojáků, kteří bydleli mimo svoji obec, druhý pak řešil situaci spojenou s volbami, kdy docházelo ke sloučení obcí.

Konečná ústava byla přijata 29. února 1920 pod č.121/1920 Sb. z. a n. (Tento zákon uvádí ústavní listinu Československé republiky). Společně s ústavou bylo zároveň přijato několik dalších zákonů. Šlo především o zákon jazykový, novinkou byla v příhraničí dvojjazyčná zastupitelstva, zákon o župním zřízení 126/1920 Sb. z. a n., a skupinu volebních zákonů do které patřily zákon č.123/1920 Sb. z. a n., tedy řád volební do Poslanecké sněmovny a zákon č.124/1920 Sb. z. a n., o složení a pravomoci senátu. Dále byl zákonem č.125/1920 Sb. z. a n. zřízen institut volebního soudu. Za zákonodárnou a právní činnost bylo zodpovědné Národní shromáždění. Relativně dlouhé časové prodlení mezi vznikem nového státu a prvními parlamentními volbami, v dubnu roku 1920, způsobila potřeba Československo konsolidovat.

V období do roku 1927 docházelo ke stabilizaci nových poměrů, stále se však nedařilo zavést novou organizaci veřejné správy podle župního zákona, který se nakonec nedočkal své celkové realizace. Proveden byl pouze na Slovensku, kde došlo ke vzniku šesti župních úřadů. Až provedením zákona 125/1927 Sb., o organizaci politické správy, došlo ke změně okresní a regionální správy. Československo bylo rozděleno na čtyři země, Česko, Moravskoslezsko, Slovensko a Podkarpatskou Rus, a dále na okresy. Dvojkolejnost správy byla zrušena.²⁶

Poté, co vypukla hospodářská krize roku 1929, počaly vyvstávat ekonomické problémy, masová nezaměstnanost, a vzrostly národnostní konflikty, které byly obzvláště spojeny s nástupem Adolfa Hitlera k moci a s tím související neblahou aktivitou obyvatel, jež se hlásili k německé národnosti zejména v pohraničních oblastech Československa. Parlamentní volby roku 1935 potvrdily rostoucí podporu proněmeckých hlasů. Zlomovým okamžikem pro první republiku se stala Mnichovská dohoda, uzavřena roku 1938, která znamenala definitivní konec prvorepublikového období.

1.3. Druhá republika a protektorát

Druhá republika, období sváru demokracie a totality, je označení pro politický systém Československa, který trval něco málo přes pět měsíců od konce září 1938 do poloviny března 1939. Vznik tzv. Druhé republiky následoval po podpisu Mnichovské dohody, kdy došlo k zásadní revizi demokratického režimu první republiky a postupnému zavádění autoritativního státního zřízení, což se neprojevovalo pouze v úpravě státních hranic, ale ovlivnilo též ekonomickou situaci státu a jeho pozici na mezinárodním poli. Republika byla na základě Mnichovské dohody a

²⁶ ČOPÍK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 91. ISBN 978-80-87271-89-6.

následně první Vídeňské arbitráže připravena o třetinu svého území (české pohraničí a jižní oblasti Slovenska a Podkarpatské Rusi) a ztratila téměř čtyři miliony obyvatel. Skončilo období demokraticky zvolených orgánů na úrovni obcí, okresů a zemí, a začala etapa vyznačující se postupnou fašizací státu. Fašizační proces se nezastavil ani před obecní samosprávou. Hlavní zásah pro obce a města přineslo nařízení vlády č. 17/1939 Sb. z února 1939 o zřízení instituce obecních (obvodových) tajemníků, jejichž hlavním úkol byl výkon přenesené působnosti obcí, přičemž ministerstvo vnitra mohlo i stanovit, že tajemník může zčásti nebo zcela vykonávat i samostatnou působnost obce. Tajemníci tak měli právo navrhnout, aby opatření či usnesení obecního starosty, zastupitelstva, rady nebo komise bylo zrušeno, pokud by jím byl porušen zákon, překročena pravomoc, ohroženo blaho obce nebo důležitý zájem státu.²⁷

„Žádná doba nesvobody nepřije samosprávě“.²⁸ Samospráva skutečně v této době velmi utrpěla. Bohužel to byla pouze temná předtucha budoucího omezení místní samosprávy, jež mělo následovat v období protektorátu, kdy se stav situace ještě zhoršil.²⁹ Události po 15. březnu 1939 znamenaly definitivní likvidaci Československa jako státu a samozřejmě také likvidaci obecní správy. Nastolení fašistické diktatury přineslo prakticky ve všech obcích nad 3000 obyvatel rozpuštění obecního zastupitelstva a dosazení vládních komisařů či správní komise. Strategický plán nacistů byl postupná germanizace a likvidace českého národa. Během roku 1940 došlo k rozpuštění okresních zastupitelstev a vládním nařízením ze dne 12. června 1941 byly zrušeny osady jako části obce s vlastním majetkem a samosprávou,³⁰ což se dělo všude bez ohledu na národnost obyvatel. Veškerá agenda orgánů místní správy podléhala přísnému dozoru ze strany oberlandrátů (nejnižší typ úřadu německé okupační správy v Protektorátu a zároveň oficiální označení úředníka stojícího v čele takového úřadu)³¹. V posledních letech trvání protektorátu již k výraznějším změnám v oblasti státní správy nedošlo.

Hrůzné zážitky popisuje ve svých pamětech Ladislav Karel Feierabend, do ledna 1940 ministr vlády Protektorátu Čechy a Morava: „*V noci ze 7. na 8. 6. 1939 byl v jedné kladenské hospodě zabit německý policista Wilhelm Kneist. Vyšetřili jsme, že šlo o obyčejnou hospodskou rvačku, ale Němci z toho udělali politický případ. Obvinili kladenské obyvatelstvo z vraždy, uvěznilo starostu města, starého horníka a sociálnědemokratického předáka Františka Pavla,*

²⁷ Vládní nařízení č. 17/1939 Sb., o obecních tajemnících (3. února 1939).

²⁸ ČOPIK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 95. ISBN 978-80-87271-89-6.

²⁹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009, s. 53. ISBN 978-80-247-2908-4.

³⁰ ČOPIK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014, s. 95. ISBN 978-80-87271-89-6.

³¹ MALÝ, Karel; HORÁK, Jiří Václav a STEHLÍK, Bohumil. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 1997, s. 382. ISBN 80-7201-045-X.

zrušili samosprávu města a dosadili na Kladno zmocněnce. ... Uvězněný starosta Pavel byl po několika dnech odvezen do špilberské pevnosti v Brně, kde ho gestapo týralo, aby prozradil pachatele. Když ho nemohl jmenovat, byl spoután na ruku i nohou a svržen ze zdi do pevnosti do hlubiny. Pavlův popel Němci poslali jeho ženě s poznámkou, že spáchal sebevraždu.“³²

1.4. Období konce okupace a poválečný vývoj

Již v období nesvobody, v období protifašistického odboje, se začal formovat poválečný vývoj státní správy. V červenci 1940 vytvořil celý systém orgánů, který tvořil prezident Beneš, vláda a Státní rada v Londýně, prozatímní státní zřízení. Jeho programem byla obnova Československa, pro kterou získal postupně souhlas všech velmocí. Poválečné uspořádání Československa představoval Edvard Beneš rétorickými obraty, kdy popisoval novou organizaci státu, kdy republika měla být jako „nový dům s novými lidmi“. Lidé doma tak doufali v lepší vyhlídky, ale vzletná slova v revolučních dobách zastiňovala podstatné problémy, ze kterých hrozily vzejít politické i lidské katastrofy.

První snahy o prosazení národních výborů se objevily na přelomu let 1942 až 1943, kdy došlo v Kujbyševě k řadě rozhovorů mezi zástupci moskevského vedení Komunistické strany Československa (KSČ) a sociálními demokraty. Došlo k několika setkáním Beneše se zástupci KSČ na kterých se vyjasňovaly stanoviska obou křídel. Dne 3. února 1944 ve vysílání londýnského rozhlasu vyzval Beneš k tvoření „*národních výborů ve všech obcích, okresech a zemích jakožto orgánů jednotného boje a po osvobození československého území jakožto demokratických orgánů veřejné správy.*“³³ Toto poselství se stalo pomyslným počátkem existence národních výborů. Protože v době války nemohl zasedat parlament, vydával prezident ústavní nařízení (dekrety) s právní silou ústavních zákonů a nařízení (dekrety) se silou zákona. Dne 4. prosince 1944 tak spatřil světlo světa dekret č. 18/1944 o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění, který se po válce stal součástí vyhlášky ministra vnitra z 3. srpna 1945 a zákonem č. 43/1945 Sb. Byla tak vytvořena třístupňová struktura státní správy na místní, okresní a zemské úrovni, přičemž příslušné úřady měly být nazývány národní výbory. Vnitřní organizace těchto výborů svěřena do působnosti ministra vnitra, než byly vydány podrobnější předpisy o organizaci národních výborů

³² FEIERABEND, Ladislav Karel. *Politické vzpomínky*. Brno, 1994, s. 190, 193. ISBN 80-7108-071-3. Feierabend ale o případu neinformoval správně. Kniest byl zabit českými odbojáři Janem Smudkem a Františkem Petrem, kteří byli v kontaktu s organizací Obrana národa a odbojové skupiny pražské YMCA, ale akci nekonzultovali. Zatímco F. Petr byl později zatčen a roku 1940 v Drážďanech odsouzen za velezradu a popraven, J. Smudek uprchl a sloužil u československých jednotek ve Francii a Velké Británii. Zemřel roku 1999. KOURA, Petr. *Pozapomenutá legenda českého odboje*, Soudobé dějiny, 2004, č. 1–2, str. 110–127.

³³ SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-66-X. s. 360.

a jejich jednacích řádech. Národní výbory přímo podřízeny vládě a lidu byla udělena pravomoc odvolat členy výborů a nahradit je podle volebního řádu.³⁴

Ještě v průběhu 2. světové války vznikl ústavní dekret ze dne 3.8.1944, č. 11/1944 Úř. věst. čsl. (Úřední věstník Československé republiky.) Měl zásadní význam v návaznosti na předmnichovský právní řád a jeho hlavním obsahem bylo, že předpisy vydané v období nesvobody nejsou součástí československého právního řádu. Politický systém Československa prošel v prvních poválečných letech prudkým vývojem. Uspořádání státu po druhé světové válce plynule navázalo na parlamentní demokracii z doby první republiky, nikoliv však na zákon o organizaci politické správy vzhledem k tomu, že jako nové instituce měly vzniknout národní výbory. Vznik národních výborů nebyl rozporu s tímto výnosem. Jejich název jednak navazoval na starší tradice, jednak z větší části šlo o přejmenování v první republice existujících institucí.

Demokratický vývoj tzv. třetí Československé republiky (1945 až 1948) byl ovšem paralyzován jednak existencí Národní fronty, která omezovala počet (a de facto i politickou orientaci) politických stran, tak sílící pozici Komunistické strany Československa, která od osvobození ovládala několik ministerstev (včetně pro státní správu zásadního Ministerstva vnitra) a také měla velmi silnou pozici v Zemských národních výborech. Paralelně s tím probíhalo zdůrazňování hierarchické podřízenosti výborů nižší úrovně výborům na vyšší úrovni. Postupně mizela vůle československých komunistů ke kompromisům a jejich jednání bylo čím dál více autoritářské a konfrontační. Tyto tendence nabraly zvláště výrazný charakter po událostech v únoru 1948 a s přijetím komunistické Ústavy Československé republiky ze dne 9. května 1948. (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.).³⁵ Komunisty připravená ústava formálně zachovala některé rysy charakteristické pro pluralitní demokracii, což ji odlišovalo od dalších socialistických ústav, ale faktické ústavní poměry se od jejího znění téměř zcela lišily. Ústava obsahovala také úpravu právního postavení národních výborů, kdy zásadní bylo, že samospráva již nebyla odlišována od státní správy.

Zákonem o krajském zřízení (č. 280/1948) Sb. z 21. prosince 1948 pak došlo ke zrušení zemí jako samosprávných celků a zemských národních výborů a vytvoření nových krajů (třinácti v české a šesti ve slovenské části republiky), kde vznikly krajské národní výbory podřízené vládě. Nové kraje nerespektovaly hranice zemí – Čech a Moravy, ale pouze Čechy a Slovensko (do roku 1968). Postupně tak docházelo k rozkladu systému samosprávy a obce znovu ztratily své dříve získané pravomoci. Nedošlo sice k jejich zrušení, ale působnost obcí náležela státním orgánům,

³⁴ Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů (ve znění nařízení č. 44/1945 Sb.).

³⁵ LACINA, Karel a ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, 2001, s. 86-88. ISBN 80-86419-13-4.

jimiž byly výše zmíněné národní výbory. Proběhly další zákonné úpravy a upřesnění ohledně národních výborů, například ústavní zákon č. 12/1954 Sb., a zákon č. 13/1954 Sb. Obsah těchto zákonů určil, že území Československé republiky se dělí na kraje, okresy a obce s tím, že dosud platné uspořádání územních obvodů se nezměnilo.³⁶ V čele Národních výborů stál předseda, zásadně člen Komunistické strany Československa. Kompetence a postavení předsedy zdaleka neměly takový rozsah jako dřívější existence funkce starosty obce. Národní výbory nezasahovaly jen do politického života občanů, ale také ovládaly i celý jejich společenský život.

Další vývoj zaznamenaly národní výbory v roce 1960, kdy byl vydán nový zákon o územním členění státu, který zřizoval větší kraje a okresy. Jihočeský kraj (kde mají sídlo v této práci sledované obce) mění východní hranici, zpět jsou pod správu krajského úřadu v Českých Budějovicích připojena území Pacovska, Pelhřimovska, okolí Kamenice nad Lipou, Slavonicko a nově je připojeno Humpolecko. Zejména díky připojením okresu Pelhřimov odpovídá východní hranice kraje alespoň z větší části původní zemské hranici s Moravou.³⁷ Ústavní zákon č. 100/1960 začíná velkolepou proklamací: „Socialismus v naší zemi zvítězil.“ Tato tzv. socialistická ústava se vyjadřuje o národních výborech jako o orgánech státní moci a správy, jako o „nejširší organizaci pracujících“.³⁸ Národní výbory byly upraveny především v hlavě VII. Ústavy ČSSR. Komunistická strana již neskrývala, že s návratem k dřívějšímu modelu samosprávy se nepočítá.

V roce 1967 byl v zákoně č. 69/1967 Sb., upevnil institut tzv. samostatné působnosti, kdy národní výbory vykonávaly působnost „samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými předpisy“. Již ze samotného spojení pojmu národní výbor a samospráva je jasné, že nedává smysl, jelikož pojem samospráva v pravém slova smyslu zanikl vydáním tzv. Ústavy 9. května.³⁹

V dalších volebních obdobích 70. a 80. let 20. století spočívala státní správa na stejných základech. Normalizace znamenala zakonzervování režimu, který se u moci udržoval mimo jiné pomocí správních mechanismů vybudovaných v předchozí fázi. Ve městech a obcích sice probíhaly volby, ovšem na základě existence tzv. jednotné kandidátky Národní fronty, která vylučovala svobodnou politickou soutěž. V roce 1982 se novelou zákona „samostatnost“ národních výborů ještě zmenšila, protože byly vázány nejen zákony a obecně závaznými předpisy,

³⁶ SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 381. ISBN 80-86861-66-X.

³⁷ Dostupné z: <https://digi.ceskearchivy.cz/1443/83>. [cit. 2023-12-04].

³⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí-základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 44. ISBN-80-85963-73-6.

³⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí-základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998, s. 45. ISBN 80-85963-73-6.

ale také usneseními vlády. Představa, že by volby do národních výborů byly před rokem 1989 demokratické, je naprosto iluzorní. Druhá polovina 80. let se projevovala výraznými politickými změnami a nárůstem dynamiky vývoje společnosti, na které nebyly mechanismy režimu schopny adekvátně reagovat.

1.5. Listopadová revoluce a reforma samosprávy

Do Československa se v listopadu 1989 vrátila svoboda. Obnovení místní samosprávy v roce 1990, ačkoliv poněkud upozaděné ve stínu širšího procesu obnovy pluralitní demokracie a dalších významných událostí po sametové revoluci, se pochopitelně začlenilo mezi klíčové kroky transformace po roce 1989. Podle rozsáhlé komparativní studie zkoumající transformační procesy na lokální úrovni v postkomunistických zemích střední Evropy byla decentralizace vládnutí a obnovení lokální demokracie od počátku těchto změn považována v regionu za zásadní prvky, na kterých lpěli všichni hlavní aktéři.⁴⁰ V České republice od počátku roku 1990 podporovaly teritoriální decentralizaci všechny hlavní politické strany a hnutí. Tyto subjekty zdůrazňovaly význam silných demokratických obcí a zcela jasně deklarovaly svůj záměr aktivně přispívat k posílení místní samosprávy. Tato odhodlání byla integrována do volebních programů politických stran a hnutí během jara 1990.

Čtyřicet dlouhých let zde obecní samospráva neexistovala, a tak se v roce 1989 začínala budovat doslova od nuly. Samospráva byla obnovena na obecní úrovni na principu spojeného modelu výkonu samosprávy a státní správy. Změny však neprobíhaly rovnoměrně. Na okresní úrovni byla zachována jen státní správa s omezeným článkem samosprávy v podobě okresního shromáždění. Kraje se všeobecnou působností zanikly úplně. Zrušením krajských národních výborů, v čele s předsedou kraje, vznikla značná mezera. Proto ve veřejné správě v bývalých krajských městech zůstaly zachovány místní pobočky státních institucí s působností většinou na území kraje, které rozhodovaly o problémech přesahující obecní rozsah. Nárůst počtu specializovaných orgánů státní správy snížil její efektivnost a koordinaci.⁴¹

Základem místní samosprávy se opět stala obec, došlo k návratu dvojkolejnosti veřejné správy, a bylo tak navázáno na organizační struktury samosprávy z dob první republiky. Nově vzniklé obecní samosprávy po roce 1989 měly nelehkou pozici. Těch, kteří demokratickou samosprávu zažili na vlastní kůži, významně ubylo, o předávání zkušeností se pak už vůbec nedalo mluvit. Nabytím účinnosti novely ústavy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým byla do

⁴⁰ BALDERSHEIM, H.; ILLNER, M.; OFFERDAL, A.; ROSE, L.; SWIANIEWICZ, P., *Local democracy and the processes of transformation in East-Central Europe*. Boulder, Col., Oxford: Westview Press, 1996.

⁴¹ Tamtéž.

Ústavy ČSSR nově zařazena část „místní samospráva“⁴² a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, došlo ke zrušení celé soustavy národních výborů. V čele obcí již nestál městský národní výbor, ale jeho pravomoci přebralo obecní zastupitelstvo, rada obce a starosta. Pro samosprávu se stalo opět typické to, že vykonává svoji moc jak v přenesené, tak i v samostatné působnosti. „*Po demokratické revoluci bylo jedním z důležitých kroků nové vlády reformovat také systém správy státu tak, aby odpovídal novým demokratickým poměrům.*“⁴³

25. listopadu 1992 se odhlasoval ve Federálním shromáždění konec federace. Československo se poklidně rozdělilo a zákonem č. 1/1993 Sb. (především čl. 8 a hlava sedmá) byla zakotvena územní samospráva v Ústavě České republiky. Prezidentem České republiky byl zvolen Václav Havel. České obce a města se vyrovnávaly s novými kompetencemi a legislativními opatřeními, které umožnily obnovení samosprávy v České republice. Okresní národní výbory se přejmenovaly na okresní úřady a neměly už svoji volenou politickou prezentaci. Realizovaly tak výkon státní správy na jejím nejnižším stupni. K listopadu 1990 byly zrušeny bez náhrady krajské národní výbory a jejich kompetence přešly částečně na ústřední správní úřady a na okresní úřady.⁴⁴ Zrušením této krajské instituce se především redukovalo kádrové zázemí bývalého režimu.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o zřízení vyšších územních samosprávných celků, rozhodl o opětovném vzniku krajů, jejichž hranice byly určeny na základě existujících okresů, vytvořených zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Bylo tak zřízeno 14 krajů, včetně hlavního města Prahy. Od 1. ledna 2000 je zákonem vyhlášeno nové krajské zřízení, které se stalo jakýmsi křížencem mezi kraji zřízenými v roce 1949 a existujícími do roku 1960 a dnešními hranicemi okresů. Budějovickému kraji, o rok později byl zaveden přijatelnější název Jihočeský kraj, zase chybí Pelhřimovsko a s ním Pacovsko a opět není respektována zemská hranice Čech a Moravy. Nejdůležitější předpisy pro jednání a rozhodování kraje jsou: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech a další. Od prosince roku 2000 vznikly opět krajské úřady v čele s hejtmanem, krajskou radou a zastupitelstvem. Tímto krokem nastal konec tzv. první etapy reformy samosprávy.⁴⁵

K důležitým právním předpisům patří také zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí rozšířenou působností. 31. prosince 2002 došlo

⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2019, s. 317. ISBN 978-80-7598-564-4.

⁴³ VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 73. ISBN 80-7380-010-1.

⁴⁴ GROSPÍČ, Jiří a VOŠTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Čeněk, 2004, s. 44. ISBN 80-86473-71-6.

⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2019, s. 317 a 318. ISBN 978-80-7598-564-4.

k ukončení činnosti okresních úřadů a jejich kompetence byly převedeny převážně na orgány územních samospráv (kraje a obce s rozšířenou působností) a někde na územní správní úřady. Probíhá tak decentralizace veřejné správy. Pravomoci státu se transformují na obce a na kraje. Obce nepřišly s kraji do zásadních sporů, zachoval se duch Ústavy ČR, že jedna úroveň územní samosprávy není nadřazena druhé. Zákonem č. 313/2002 Sb., se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Byl tak vytvořen systém, který rozlišuje tři různé kategorie obcí podle rozsahu výkonu přenesené působnosti.

2. Právní postavení obcí

2.1. Obec

2.1.1. Pojem

Obce jsou současnou zákonnou úpravou koncipovány jako „základní územní samosprávná společenství občanů, s povahou veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek“.⁴⁶ Tato definice rozeznává osobní, územní a ekonomický základ samosprávy. V současné nauce se lze setkat i s poněkud odlišnými pohledy, například M. Kopecký spatřuje jako základní znaky územní samosprávy územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.⁴⁷

Česká republika má velmi specifické sídelní uspořádání, pro které je charakteristický velký počet malých obcí. Podle expertů je toto extrém i v mezinárodním srovnání, jež zbytečně zatěžuje státní rozpočet.⁴⁸ Obecní struktura České republiky má sice vysokou hustotu a v celku rovnoměrné rozložení, ovšem velikostní rozdíly jednotlivých sídel jsou poměrně výrazné.⁴⁹ Nachází se tu velký počet malých a velmi malých obcí, ale poměrně malý počet větších měst. V lednu 2023 se v České republice nacházelo 6 254 obcí,⁵⁰ roku 1961 bylo na území České republiky registrováno dokonce 8 726 obcí.⁵¹ Ze studie Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) z roku 2016 vyplynulo, že každá čtvrtá česká obec má méně než 200 obyvatel.

⁴⁶ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 102. ISBN 978-80-280-0282-4.

⁴⁷ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 99. ISBN 978-80-7400-820-7.

⁴⁸ *Radnicím má pomoci „létající úředník“, obce získají širší pravomoci*. Online. Echo24. 2023. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/HwBnZ/zpravy-domaci-spolecenstvi-obci-ministerstvo-vnitra-rakusan-stan-hospodareni-stat>. [cit. 2023-11-13].

⁴⁹ GALVASOVÁ, Iva a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgeotown, 2007, s. 140. ISBN 80-251-20-9.

⁵⁰ Online. ČÚZK. 2023. Dostupné z: <https://vdp.cuzk.cz/vdp/ruian/obce>. [cit. 2023-11-13].

⁵¹ MAŘÍKOVÁ, Pavlína. *Malé obce – sociologický pohled*. Sociologická laboratoř KHV PEF, Česká zemědělská univerzita Praha, 2004.

Pro Českou republiku je tedy charakteristický košatý a rozvětvený systém místních samospráv, a především v malých obcích činí problém dát dohromady alespoň jednu kandidátní listinu ke komunálním volbám, ačkoliv počet obcí, kde se volby pro nedostatek kandidátů skutečně nemohly konat, je zanedbatelný.⁵² Česká republika má v porovnání s ostatními zeměmi Evropské unie nejmenší průměrnou velikost obce vzhledem k počtu obyvatel – cca 1,7 tisíc lidí.⁵³ Tato situace má svá pozitiva i negativa. Výrazně členitou územní strukturu lze považovat za historické dědictví venkova, které by mělo být zachováno, již jen proto, že zde funguje vzájemná pospolitost lidí, kteří se navzájem osobně znají a vypomáhají si, což má příznivý vliv na každodenní životy občanů. Ve svém důsledku toto může pomoci omezit rozsah urbanizace a zachovat venkovský charakter některých oblastí. I v té nejmenší obci může existovat unikátní kultura a tradice a tato rozmanitost může přispět k udržení kulturní identity celého státu.

Profesor Stanislav Balík, politolog Masarykovy univerzity v Brně, doslova uvádí, že doporučení sloučit malé obce a zakázat existenci těch, které mají méně než 1000 obyvatel je „*pro osud naší demokracie velmi nebezpečné*“⁵⁴. Toto doporučení pochází ze strany Národní ekonomické rady vlády (NERV), jež tvrdí, že sloučením malých obcí pod tisíc obyvatel dojde ke značnému snížení schodku veřejných financí. Podle S. Balíka k něčemu takovému nedošlo ani v letech 1948-1989, tedy v době komunistické nadvlády, kdy sice došlo k redukci počtu obcí z celkového počtu zhruba 11 500 na asi 4 000 územních celků, avšak nikoliv k takto radikálnímu kroku.⁵⁵

K jakémusi kompromisu aktuálně dochází novelou zákona o obcích z dílny Ministerstva vnitra, která se v době psaní této práce nachází v Senátu Parlamentu České republiky, a která by měla platit od ledna příštího roku, tedy roku 2024. Novela zákona o obcích má zavést novinku v podobě „*létajícího úředníka*“. Takový sdílený úředník bude mít za úkol pracovat pro několik obcí zároveň, což by ve svém důsledku mohlo vést k redukci financí ve státní správě, snížení administrativní zátěže a zvýšení kvality a rychlosti rozhodování.⁵⁶

⁵² HÁJEK, Lukáš. a BALÍK, Stanislav. *Komunální volby v roce 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 194. ISBN 80-210-9603-9.

⁵³ ČESKO MÁ ZBYTEČNĚ MOC OBCÍ. PROČ JE STÁT NECHCE ZREDUKOVAT, PŘESTOŽE BY TAK UŠETŘIL MILIARDY? Online. HROT. 2023. Dostupné z: https://www.tydenikhrot.cz/clanek/chcete-usetrit-miliardy-slucte-obecniurady?fbclid=IwAR2bPnpZrR1x_SpmiC6z94E9vqfk7NC5pVQNqmqz6XzjCMz5HOUqsngWEow. [cit. 2023-11-13].

⁵⁴ *Slučovat malé obce? Ruce pryč, máme v nich velký poklad*. Online. Hospodářské noviny. 2022. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67141440-hlavne-kdyz-usetrime-at-to-stoji-co-to-stoji>. [cit. 2023-11-13].

⁵⁵ Tamtéž.

⁵⁶ Výňatek z důvodové zprávy k novele zákona o obcích, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=230566>.

K tomuto lze uvést, že v první polovině roku 2022 proběhla v České republice návštěva monitorovací mise Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy k plnění závazků vycházejících z Evropské charty místní samosprávy. Kongres konstatoval „kvalitativní posun v české veřejné správě oproti zprávě z roku 2011“ a ve své aktuální závěrečné zprávě zmínil velký počet malých obcí čelících nedostatku odborného personálu.⁵⁷

Kromě „*létajičího úředníka*“ tato novela v oblasti meziobecní spolupráce zavádí institut společenství obcí, jehož zaměstnancem daný úředník bude, a jež „*je koncipován jako další možná platforma pro realizaci meziobecní spolupráce na dobrovolné bázi*“.⁵⁸ Nemá se jednat o období již existujícího dobrovolného svazku obcí, který se zaměřuje jen na určité druhy činností, nýbrž o hlubší spolupráci mezi obcemi ve správním obvodu obcí s rozšířenou působností. Aby svazek obcí nabyl postavení společenství obcí, musí být členem společenství alespoň dvacet obcí, nebo alespoň tři pětiny všech obcí za správního obvodu obcí s rozšířenou působností, jestliže je v tomto obvodu méně než 30 obcí nebo v členských obcích žije nejméně 60 % obyvatel správního obvodu.

Posun k takové podobě právní úpravy je logický, jelikož nejzákladnější úroveň samosprávy je právě ta v podobě malých venkovských obcí, které tvoří až 80 % všech obcí v České republice, a přestože mají tyto obce většinou méně jak tisíc obyvatel, rozsah povinností zůstává stejný jako pro větší územně samosprávné celky. Bohužel tyto municipality menšího rozsahu často postrádají potřebné administrativní zázemí, což ztěžuje úspěšné zvládnání jejich úkolů.

2.1.2. Dělení obcí

V České republice funguje tzv. spojený model veřejné správy, jehož zavedení a fungování bylo objasněno již dříve. Pro účely samostatné působnosti rozlišuje obecní zřízení v § 3 pojmově obce, městyse a města.⁵⁹ Dle literatury hovoříme o tzv. dělení na obce „neměstského“ a „městského“ charakteru a lze rozlišit tyto druhy obcí: obec „základní“, zpravidla označovanou také jako „vesnickou“, tedy obec, která není ani městem ani městysem, dále městys, město, statutární město a hlavní město České republiky, Prahu.⁶⁰

Obcemi a městy jsou obce a města, která tato postavení měla ke dni účinnosti tohoto zákona. Tedy ty jednotky obecní samosprávy, kde k roku 1990 působil místní (městský) národní výbor

⁵⁷ *Jaký je stav místní demokracie v České republice hodnotí Monitorovací mise Rady Evropy*. Online. Svaz měst a obcí České republiky. 2022. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/cinnost/eu-a-mezinarodni-spoluprace/a/jaky-je-stav-mistni-demokracie-v-ceske-republice-hodnoti-monitorovaci-mise-rady-evropy>. [cit. 2023-11-13].

⁵⁸ Výňatek z důvodové zprávy k novele zákona o obcích, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=230566>.

⁵⁹ § 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁶⁰ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 7. ISBN 978-80-7676-302-9.

nebo se na základě zákona č. 367/1990 Sb., o obcích staly obcí rozhodnutím Ministerstva vnitra či městem rozhodnutím Předsednictva České národní rady do 31. 12. 1992 nebo předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu od 1. 1. 1993.⁶¹ Obce, které nebyly městem před uvedeným datem, mohou získat status města za předpokladu splnění zákonných podmínek. Musí dosáhnout počtu alespoň 3 000 obyvatel a podat příslušný návrh k rukám předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, jenž po vyjádření vlády stanoví, že se obec stala městem.

V případě měst rozlišujeme dále tzv. statutární města. Ta jsou taxativně vymezena v § 4 odst. 1 obecního zřízení a jejich počet k dnešnímu dni činí 26. Název je odvozen od slova „statut“, na jehož základě se mohou členit na městské obvody či městské části, které rovněž disponují svými samosprávnými orgány. Toto dělení nezakládá mezi obcemi nerovnost postavení. Všechny obce jsou si v zásadě právně zcela rovny, nicméně jejich materiální nerovnost zakládá především rozpočtová a majetková rozdílnost. Velké obce, respektive města, totiž disponují zdaleka většími finančními příspěvky na výkon svých samosprávných úkolů a všestranný rozvoj obce.

Po roce 2002, po zrušení okresních úřadů, byl zvolen smíšený systém, náročný zejména při realizaci vzájemných vztahů mezi státem a územními samosprávami při zabezpečení a naplňování úkolů státu jejich prostřednictvím a stejně tak i vztahů mezi „vyšší“ a „nižší“ územní samosprávou.⁶² Vznikají tři kategorie obcí, a to hlavně pro potřeby odlišení při výkonu státní správy, resp. přenesené působnosti:⁶³

- obce I. stupně, s „běžnými“ obecními úřady (6254 obcí),
- obce II. stupně = obce s pověřeným obecním úřadem (388 obcí),
- obce III. stupně = obce s rozšířenou působností (205 obcí).⁶⁴

Podle stále poměrně nového zákona č. 51/2020 Sb. o územně správním členění státu, jehož cílem je „zajistit sjednocení právní úpravy členění státu, vzájemnou skladebnost územních jednotek a tím přehlednit celou územní strukturu veřejné správy“⁶⁵, se území České republiky pro výkon státní správy člení na správní obvody krajů. Zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2021 a po šedesáti letech tak nahradil předchozí zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2023-12-7]. ASPI_ID KO128i2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

⁶² PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 171 a 182. ISBN 80-210-3350-9.

⁶³ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 106. ISBN 978-80-280-0282-4.

⁶⁴ § 63 - § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁶⁵ *Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu*. Online. Ministerstvo vnitra České republiky. Dostupné z: <https://storymaps.arcgis.com/stories/27ada7f9e22d4e9290f1aaa5ccb31c96>. [cit. 2023-11-13].

2.1.3. Definiční vymezení malých obcí

Definiční vymezení malých obcí je v českém akademickém prostoru značně problematické. Trefně tuto skutečnost vystihl V. Bubeníček: „*Bez nadsázky lze říci, že každý výzkumník přistupuje ke kategorizaci obcí odlišným způsobem.*“⁶⁶ Malé obce hrají v místním veřejném sektoru významnou roli, zejména díky celkové rozloze katastrálních území a specifickému charakteru a funkcím svého území. Jejich postavení a financování v České republice vykazují určitá specifika v porovnání s městskými oblastmi.⁶⁷ Kromě samosprávné působnosti jsou obce pověřeny výkonem státní správy v přenesené působnosti, což patří k úkolům, které považují starostové malých obcí za zatěžující, a se kterými se často potýkají. Mnoho malých obcí nemá vzhledem k výši obecního rozpočtu uvolněného starostu a také se zde obtížněji hledají kvalifikovaní odborníci.⁶⁸ Pro starosty menších obcí je tak srozumitelný a přehledný právní řád důležitým základem pro řádný výkon funkce.

Pro vymezení menších, tzv. venkovských obcí, se užívá několik přístupů, mezi jeden z nich patří kritérium počtu obyvatel dané obce. V odborné literatuře se lze setkat s rozdílnou klasifikací, např. podle Majerové⁶⁹ jsou malé obce vymezeny počtem obyvatel do 2 000. Maříková ve svém příspěvku *Malé obce – sociologický pohled*⁷⁰, za malou obec považuje obec, která má méně než 500 obyvatel a obec, která má méně než 2 000 obyvatel, je označována jako obec venkovská. Dalším hodnoceným kritériem pak může být formální hledisko, kdy se za venkov pokládají sídla, která nejsou městy, což je naprostá většina rozlohy České republiky, případně lze malé obce poměřovat z hlediska hustoty zalidnění, kdy lze venkov definovat jako území základních územních správních celků, které mají hustotu osídlení či zalidnění nižší než 100 obyvatel na 1 km².⁷¹

2.1.4. Právní předpisy obcí

Obec má legislativní pravomoc, která vychází z čl.79 odst. 3 Ústavy ČR, což znamená, že má právo vytvářet vlastní právní předpisy, které mají obecnou platnost a jsou závazné. Ústava

⁶⁶ BUBENÍČEK, Václav. 2010. *Lokální modely demokracie v malých obcích ČR*. Disertační práce. Praha: Česká zemědělská univerzita.

⁶⁷ JÍLEK, M.: *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3.

⁶⁸ Online. Novinky.cz. 2017. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-starostove-obci-za-tolik-prace-tak-malo-penez-40043811>. [cit. 2023-12-06].

⁶⁹ MAJEROVÁ, V.: *Český venkov 2003: situace před vstupem do EU*. Praha, ČZU, 2003. 209 s. ISBN 80-213-1121-5.

⁷⁰ MAŘÍKOVÁ, P.: *Malé obce – sociologický pohled. Deník veřejné správy* [online]. [cit. 21. srpna 2010]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6169068>

⁷¹ ČMEJREK, Jaroslav; BUBENÍČEK, Václav a ČOPÍK, Jan. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. Praha: Grada, 2010, s. 90. ISBN 978-80-247-3061-5.

České republiky obci zajišťuje právo vydávat obecně závazné vyhlášky ve své samostatné působnosti a umožňuje jí vydávat nařízeny na základě dalšího zákonného pověření v přenesené působnosti. Obecně závazné vyhlášky jsou originárními právními předpisy a v pořadí právního řádu ČR spadají mezi podzákonné právní předpisy. Z logiky takového označení nesmí odporovat tomu, co je již upraveno v zákonech, tedy předpisech vyšší právní síly.

K vydání nařízení, jež je vydáváno v přenesené působnosti, tedy ve věcech výkonu státní správy, je příslušná rada obce (případně kraje). Nařízení obce s rozšířenou působností i obecně závazné vyhlášky jsou platné pouze v daném územním (správním) obvodu.

Vydání právních předpisů obce probíhá ve dvou krocích. Nejprve dojde ke schválení právního předpisu zastupitelstvem obce na jeho zasedání či radou obce na její schůzi. Následně musí být právní předpis vyhlášen. Například takto: *Zastupitelstvo obce Hříšice se na svém zasedání dne 8. listopadu 2023 usneslo vydat na základě § 14 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o místních poplatcích“), a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“).*⁷²

Dnem vyhlášení nabývá právní předpis své platnosti, stane se existující součástí právního řádu, a patnáctým dnem ode dne vyhlášení se právní předpis stane účinným, pokud není stanoven pozdější počátek účinnosti.⁷³

Zákon o obcích stanoví poměrně stručnou právní úpravu procesu vydání závazných vyhlášek. Nejčastěji se týkají vyhlášky místních poplatků, nočního klidu, ochrany přírody a dalších. V § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích normuje tento úkon jako vyhrazenou pravomoc. zastupitelstva obce a v § 12 téhož zákona odkazuje v případě jejich vyhlášení, podmínek nabytí platnosti a účinnosti na zákon č. 35/2021 Sb., kterým byla zřízena Sběrka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Mezi důvody vzniku Sběrky právních předpisů patří například dosavadní omezené možnosti seznámení s některými právními předpisy, orgány uplatňující dotčené podzákonné právní předpisy k nim neměly vždy přístup, odstranění duplicitního zasílání a jiné. Obec má rovněž povinnost zveřejnit ve výše zmíněném dokumentu i všechny své právní předpisy vydané před 1. lednem 2022. Pokud nebudou zveřejněny ve Sběrce právních předpisů nejpozději do konce roku 2024, pozbydou pak tyto právní předpisy platnosti. Zřízení a fungování této sbírky je pouze jedním z kroků, které musí Česká republika

⁷²Dostupné z: <https://www.hrisice-jersice.cz/urad-obce/obecne-zavazne-vyhlasky/>. [cit. 2023-11-27].

⁷³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 163. ISBN 978-80-7552-719-6.

v rámci elektronizace veřejné správy provést, chce-li být moderním státem 21. století s moderní veřejnou správou.

2.1.5. Formy spolupráce obcí

Poněkud rozříštěná sídelní struktura České republiky dobře nahrává tomu, že se obce sdružují a spolupracují. Toto je podpořeno i současnou legislativou. Zákon o obcích v ustanovení § 46 stanoví, že obce mohou vzájemně spolupracovat v rámci samostatné působnosti. Jedná se však o poněkud zbytečné ustanovení, vzhledem k faktu, že vzájemná spolupráce obcí plyne ze samotné podstaty obcí jako územních samosprávných celků a z jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu.⁷⁴

Ustanovení § 49 obecního zřízení upravuje institut nazvaný jako dobrovolný svazek obcí, jehož členy se obce mohou stát za účelem ochrany a prosazování svých společných zájmů. Toto je jistě zvláště pro malé obce výhodné. Obce mohou svazky vytvářet, vstupovat do již vytvořených a mohou také svobodně vystoupit, případně lze svazek i zrušit. Rozhodovat o vytvoření svazku, resp. rozhodovat o vstupu do svazku přísluší zastupitelstvu obce.⁷⁵

Možností meziobecní spolupráce v oblastech zajišťování veřejných služeb je více, například v odpadovém hospodářství, dopravě, technické infrastruktuře, cestovním ruchu, sociálních službách či v kultuře nebo školství. Je dobré taky zmínit, že meziobecní spolupráce zafungovala dobře během pandemie, kdy zejména v první fázi chyběl v řadě obcí potřebný materiál jako dezinfekce či ochranné prostředky, a díky vzájemné spolupráci starostů a starostek se je podařilo pro obyvatele v regionech zajistit. Podobně zafungovala v kritických fázích vypuknutí konfliktu na Ukrajině, kdy se v rámci obcí s rozšířenou působností podařilo řešit nastalé problémy a výzvy jako zajištění ubytování pro velké množství uprchlíků či potřebné potraviny a prostředky.⁷⁶

Ve sledované oblasti můžeme najít Svazek obcí regionu Třeboňsko, jehož vznik je datován již k 21. červenci 1992. Jeho účelem je mimo jiné ochrana krajiny, přírody a historického dědictví – kulturních památek, financování a jeho zdroje, územní rozvoj, regionální a ekonomický rozvoj, informace a komunikace, informační servis, správa veřejných služeb, sociální politika, vzdělávání, kultura, sport, cestovní ruch a turistika. Dále zde působí Svazek obcí Vitorazsko s datem vzniku 5. května 2003, jehož hlavním předmětem činnosti se uvádí ochrana životního prostředí v

⁷⁴ HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-29].

⁷⁵ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, s. 106. ISBN 978-80-210-8517-6.

⁷⁶ Viz. Konference meziobecní spolupráce 2023, 6. června na Ekonomicko-správní fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

zájmovém území, společné metody při dosahování ekologické stability zájmového území a jeho stálé obyvatelnosti či sladění postupu během významných investičních akcí.⁷⁷

Pro svazek či sdružení obcí ve stejném významu se užívá neoficiálního pojmu „mikroregion“.⁷⁸ Sledované obce jsou sdruženy v Mikroregionu Jindřichohradecko, s datem založení 27. května 2002. DSO Mikroregion Jindřichohradecko sdružuje celkem 26 obcí a jsou zde jen dvě města Deštná a Jindřichův Hradec. Zájmy a cíle jsou podobné: finance, rozvoj, informace, ekologie, kultura a další.

Jednou z chystaných legislativních novinek je už výše zmíněné zavedení institutu společenství obcí, jež si klade za cíl umožnit hlubší spolupráci mezi obcemi a nad rámec již existujících dobrovolných svazků obcí se obcím rozšíří možnost spolupráce na koordinaci veřejných služeb či rozvoji území. Podle mého názoru se jedná o krok správným směrem. Svazek obcí se tak stane plnohodnotným subjektem veřejné správy. Obcím dle stanoviska Ministerstva vnitra pomůže „*efektivněji plánovat různé aktivity a realizovat rozvoj v řadě činností, například při plánování péče o seniory, zajišťování školní i předškolní docházky, řešení odpadů nebo dopravních služeb*“.⁷⁹ Členy tohoto společenství mohou být pouze obce nacházející se ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností a každá obec může být členem pouze jednoho tohoto společenství. Nejvyšším orgánem má být shromáždění starostů, kteří si z řad svých členů zvolí předsedu zastupujícího je navenek.⁸⁰

Během průzkumu veřejně dostupných dat na webových stránkách sledovaných obcí lze naznačit závěr, že dobrovolné svazky obcí mohou dosáhnout společných úspěchů tím, že efektivně využívají sdílení dobré praxe a osvědčených postupů při zavádění meziobecní spolupráce. Obce zapojené do tohoto procesu si také cení možnosti setkávání se svými kolegy starosty, sdílení informací a vzájemné výměny zkušeností, vše v rámci dobrovolné spolupráce, která vychází z iniciativy samospráv. Takto odspodu budovaná společenství obcí nabízí zachování výkonu veřejné správy a služeb co nejbližší k občanům a také pomáhají s koordinací strategického rozvoje a budování finanční samostatnosti obcí.

Není však možné beze všeho transformovat jeden model spolupráce, který efektivně funguje v jednom prostředí, do jiného. Zásadní je přizpůsobení dané oblasti. Klíčové priority pro posílení

⁷⁷ *SVAZEK OBCÍ VITORAZSKO*. Online. Jihočeský kraj. Dostupné z: <https://www.kraj-jihocesky.cz/cs/svazek-obci-vitorazsko>. [cit. 2023-11-13].

⁷⁸ ČERMÁK, Daniel, VOBECKÁ, Jana. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 19. ISBN 978-80-7419-067-4.

⁷⁹ Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/novela-zakona-o-obcich-jednodussi-efektivnejsi-a-hospodarnejsi-fungovani-obci.aspx>. [cit. 2023-11-29].

⁸⁰ Výňatek z důvodové zprávy k novele zákona o obcích, dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=230566>.

meziobecní spolupráce jsou například tyto: vyvinout systém indikátorů pro hodnocení a kvality a nákladů poskytování veřejných služeb, na základě dat rozvíjet dlouhodobou meziobecní spolupráci ve funkčních územích a v neposlední řadě zavést finanční pobídky na podporu meziobecní spolupráce, jako speciální granty či úpravu daňového systému.⁸¹

Spolupráce obcí s dalšími subjekty v daném území

Místní akční skupiny neboli MAS – nezisková organizace, nezávislá na politické rozhodování, kde spolupracují místní obyvatelé, zástupci obcí, podnikatelé, spolky, farnosti, a společně pomáhají s realizací zlepšování kvality života a životního prostředí v malých obcích. V České republice bylo k 30. 6. 2020 celkem 180 MAS, které zahrnovaly 94 % obcí ČR.⁸² Ve sledovaném regionu působí MAS Česká Kanada, která datuje svůj vznik k 1.8.2020.

Místní Agenda 21 neboli MA21 – tato iniciativa napomáhá dosažení udržitelného rozvoje na místní regionální úrovni, jakožto proces zahrnuje zlepšování správy veřejných záležitostí, snaha o aktivní zapojení veřejnosti a zlepšení celkové kvality života. Souvisí s přijetím významného dokumentu Agenda 21 roku 1992 na Summitu Země v Rio de Janeiru, kde mezi zástupci 170 zemí světa byli i zástupci tehdejšího Československa. MA21 vzniká z místní iniciativy a ukládá si za cíl vypracování strategie udržitelného rozvoje, akčních plánů rozvoje nebo politik zkvalitňování života v obci. Klíčovým a nezbytným předpokladem úspěchu je tedy účast veřejnosti.⁸³

Public Private Partnership neboli „PPP“ – účelem tohoto partnerství veřejného a soukromého sektoru je alternativní způsob veřejného financování a s tím spojené zajištění kvalitních služeb. Podstatou projektů je „*dlouhodobý smluvní vztah mezi veřejným zadavatelem a soukromým partnerem, obvykle trvajícím okolo 15 až 30 let, o zajištění veřejné infrastruktury nebo služby, ve které soukromý partner nese významné riziko a odpovědnost za řízení projektu, a jeho odměna je přímo spojena s jeho výkonem*“. Tím veřejný sektor získává odbornou způsobilost bez ztráty vlastnictví a kontroly nad veřejnou službou. Konkrétněji si pod tím lze představit například železniční projekty, vyprojektování, výstavbu, financování, provoz a údržbu dálnice, ale i provoz a údržbu domova pro seniory nebo sociálního bydlení.⁸⁴

⁸¹ Časopis Svazu měst a obcí ČR. 2023, roč. 31, č. 10. 2023.

⁸² Data pro Místní akční skupiny (MAS). Online. Český statistický úřad. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/data_pro_mistni_akcni_skupiny_mas. [cit. 2023-11-13].

⁸³ ČERMÁK, Daniel, VOBECKÁ, Jana. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011, s. 27. ISBN 978-80-7419-067-4.

⁸⁴ Dostupné z: <https://www.czechinvest.org/cz/Sluzby-pro-municipality/Online-akademie-pro-starosty/Podpora-podnikani/Public-Private-Partnership>. [cit. 2023-11-29].

Národní struktury spolupráce obcí

Svaz měst a obcí ČR neboli „Svaz“ – je celostátní, dobrovolnou, nepolitickou organizací založenou jako zájmové sdružení, která je partnerem pro vládní i parlamentní politickou reprezentaci.⁸⁵ Svaz je největším a nejvýznamnějším sdružením obcí v České republice, jehož činnost je založena především na aktivitě starostů, primátorů a členů zastupitelstev. Jako své hlavní cíle uvádí prosazování společných zájmů obcí a měst všech velikostních kategorií, vytváření příznivých podmínek k jejich rozvoji, posilování jejich ekonomické samostatnosti, informování a vzdělávání zastupitelů i pracovníků místních samospráv nebo komunikace s vládou či Parlamentem o tom, jaký dopad mohou mít na fungování obcí jimi zaváděné legislativní změny. Z nedávné doby lze uvést jako konkrétní příklad zajímavý projekt „Starostové píší knihu“, kdy předsednictvo Svazu souhlasilo s vydáním knihy starostovských příběhů, které mají lidem přiblížit, co vše musí starosta každý den zvládnout⁸⁶ nebo vytvoření bezplatné aplikace Diář starosty, sloužící pro přehledné vedení starostenské agendy.⁸⁷

Národní síť Zdravých měst ČR neboli „NSZM“ – tato odborně zaměřená asociace 135 měst, obcí a regionů v Česku aktivně působí téměř třicet let a pravidelně získává akreditaci pro svou činnost ze strany World Health Organization, s čímž souvisí poslání asociace propojovat municipality i odborné organizace za účelem systematické podpory zdraví a kvality života a podporovat tím dlouhodobý program Zdravé město (WHO-Healthy Cities), jež vychází právě z dokumentů WHO (neboli Světové zdravotnické organizace).

Sdružení místních samospráv ČR neboli „SMS“ – tato nevládní apolitická organizace s celostátní působností sdružuje a hájí zájmy českých měst a obcí, a to tak, že například připomínkuje legislativu, hájí zájmy venkova a jeho obyvatel, prosazuje spravedlivé dělení daňových výnosů mezi města a obce nebo se snaží bojovat s korupcí ve veřejné správě. Mezi aktuální projekty patří například platforma OBEC 2030⁸⁸ na podporu udržitelné energetiky v českých, moravských a slezských obcích, dále nabízí nejrůznější škálu služeb (nejen) své členské základně, od dotačního poradenství přes audit webových stránek po veřejné zakázky,⁸⁹ provozují

⁸⁵ SVAZ MĚST A OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Svaz měst a obcí České republiky: společně hájíme zájmy měst a obcí!*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2014, s. 2.

⁸⁶ *Starostové píší knihu*. Online. Svaz měst a obcí České republiky. 2020. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/projekty/starosti-starostu/a/starostove-pisi-knihu>. [cit. 2023-11-13].

⁸⁷ Online. Svaz měst a obcí České republiky. Dostupné z: <https://diarstarosty.smocr.cz/cs>. [cit. 2023-11-13].

⁸⁸ OBEC 2030. Dostupné z: <http://archiv.zurnal.upol.cz/nc/nomobile/ff/zprava/clanek/barber-mesta-jsou-modelem-vladnuti/>. [cit. 2023-11-13].

⁸⁹ *Nabídka služeb*. Online. SMS služby s.r.o. Dostupné z: <https://www.sms-sluzby.cz/cs/nabidka-sluzeb/>. [cit. 2023-11-13].

Portál zastupitele s nabídkou mnoha vzdělávacích kurzů včetně informací určených přímo pro starosty a starostky, například informační newsletter Starostův infoservis.⁹⁰

2.1.6. Zveřejňování informací na webu obce a digitalizace obce

Okolní svět se propojuje, integruje a masivně digitalizuje. Moderní veřejná správa jakékoli úrovně dost dobře nemůže stát stranou, jinak by přestala plnit svou funkci. Již sama Listina základních práv a svobod v čl. 17 odst. 5 zakotvuje na ústavní úrovni povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem informovat veřejnost o své činnosti. Pokud chceme zjistit výdaje obce v minulém roce nebo podle jakých pravidel probíhá jednání zastupitelstva, naše první kroky zpravidla vedou na webové stránky obce. Jedná se o tzv. aktivní formu informování, kdy je poskytován blíže neurčeným subjektům okruh předem stanovených informací. Opakem je tzv. pasivní poskytnutí informace na základě žádosti konkrétního subjektu.⁹¹

Svět se mění a my s ním. Tedy i města a obce. Dříve se všechny informace vyvěsily na vývěsku, nástěnku nebo na stanovený strom na náměstí a sdělily do místního rozhlasu. Nyní jsme v době digitalizace a společnost již vše žádá servírovat on-line. A hlavní informace o všem, co občané potřebují v obci, by měli najít na webu obce. Obecní weby však mají nelehký úkol – musí umět poskytovat komplexní informace, ale současně stručně a hlavně přehledně.

Některé informace obec na internetu zveřejnit musí, jelikož jí to ukládá zákon.⁹² Jsou to například následující informace: popis organizační struktury, kam může občan podat žádost či stížnost nebo předložit návrh či podnět, podmínky podání opravného prostředku proti rozhodnutím obce, nejdůležitější předpisy, podle kterých obec jedná a rozhoduje, dále sazebník úhrad za poskytování informací, výroční zpráva nebo elektronická adresa podatelny.⁹³

Úřední deska obce je specifickou formu poskytování informací. Zřizuje ji obecní úřad a je zpravidla umístěna u budovy obecního úřadu, tak aby byla veřejnosti přístupná trvale, nikoliv například přímo v budově obecního úřadu, který je veřejnosti přístupný pouze v pracovní době. Povinně je zpřístupněna také na internetu dané obce („elektronická úřední deska“).⁹⁴ Obec musí na úřední desce zveřejnit také roční rozpočet a na zpravidla další dva roky až pět let střednědobý

⁹⁰ *Starostův infoservis*. Online. SMS služby s.r.o. Dostupné z: <https://www.sms-sluzby.cz/cs/nabidka-sluzeb/starostuv-infoservis/>. [cit. 2023-11-13].

⁹¹ *Obce a povinně zveřejňované informace na internetu*. Online. Moderní obec. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/obce-a-povinne-zverejnovane-informace-na-internetu/>. [cit. 2023-11-13].

⁹² § 5 odst. 4 a § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 515/2020, která stanovuje strukturu informací zveřejňovaných o povinném subjektu

⁹³ Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/pravo-na-informace/pravo-na-informace/informace-a-urady/rada/jake-informace-muzete-najit-na-webu-obce>. [cit. 2023-11-29].

⁹⁴ § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

výhled rozpočtu. Návrhy je nutné zveřejnit aspoň 15 dní před projednáváním na zasedání zastupitelstva, aby občané v dané obci mohli včas k návrhům uplatnit připomínky.⁹⁵ Například pokud obec hodlá nakládat s obecním majetkem, musí tento záměr vyvěsit na úřední desce nejméně po dobu 15 dnů před přijetím rozhodnutí. Pokud by obec tuto svou povinnost nesplnila, jednání, kterým s obecní nemovitostí nakládá, je neplatné.⁹⁶

Nastane-li rozpor mezi textem písemnosti vyvěšené na úřední desce a na internetu, rozhoduje znění uveřejněné na úřední desce. Povinné je také zveřejnění o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva, a to alespoň 7 dní před konáním zasedání.⁹⁷ Následně pak může obec uveřejnit i zápis ze zasedání. Téměř polovina sledovaných obcí měla aktuální zápisy zveřejněny na svých webových stránkách, někde nebyly k nalezení vůbec a zbytek obcí měl zápisy uvedeny naposledy z minulého volebního období.

Existuje také skupina informací, kterou obec aktivně nemusí zveřejňovat. Kdokoli ale o ně může požádat podle informačního zákona, a to do 15 kalendářních, nikoliv pracovních dnů. Dříve zákon neřešil, jak dlouhou dobu musí být poskytnutá nebo doprovodná informace zveřejněna, interpretačně se proto docházelo k závěru, že tam musí být tyto informace dostupné navždy. Nepraktická legislativní mezera byla novelou vyřešena tak, že poskytnutá nebo doprovodná informace musí být zveřejněna minimálně po dobu šesti let.⁹⁸

Schůze rady obce jsou sice neveřejné, ale pořizují se z nich zápisy, kde se občan může dozvědět také informace o hlasování jednotlivých radních. Obec může dobrovolně uveřejnit na svém webu zápis ze schůze rady. Zápisy jsou běžně přístupné k nahlédnutí pouze zastupitelům obce, k zápisu si však samozřejmě mohou vyžádat přístup také občané, dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích mají právo nahlížet a pořizovat výpisy.

Od ledna 2022 lze všechny nově přijaté obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí a krajů nalézt v elektronické podobě na jednom místě.⁹⁹ Tuto povinnost zavedl zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Elektronickou sbírku právních předpisů zřídilo Ministerstvo vnitra jako informační systém veřejné správy v České republice. Ústavní soud již dříve zdůraznil, že by bylo možné odstranit problémy s přístupem k právním předpisům obcí a krajů, pokud by všechny tyto předpisy byly zveřejněny na internetu nebo zpřístupněny centrálně. Nebylo by potom potřeba shromažďovat tyto právní

⁹⁵ § 3 odst. 3 a § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

⁹⁶ § 39 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁹⁷ § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁹⁸ § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁹⁹ *Sbírka právních předpisů územních samosprávných a některých správních úřadů* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/>.

předpisy krajskými úřady a Ministerstvem vnitra nebo jiným příslušným centrálním správním úřadem. To by přineslo zvýšenou transparentnost a usnadnilo občanům přístup k daným dokumentům.¹⁰⁰ Ozvaly se i nesouhlasné hlasy několika senátorů a senátorek, například, že stát tímto „porušuje výkon ústavou garantovaného práva na samosprávu, když omezuje právo zastupitelstev vydávat v mezích jejich působnosti obecně závazné vyhlášky“¹⁰¹ nebo že v menších obcích je většina zastupitelů neuvolněných či jsou již v důchodovém věku a není tedy dobré zatěžovat je další byrokratickou povinností. Dle mého názoru je postupná digitalizace státní správy nevyhnutelná a dostát povinnostem tohoto závazku není nikterak složité, a pro širokou veřejnost jediné přínosné.

Zajímavostí hodnou zmínky je, že první vyhlášku vložila malá obec Polště z Jindřichohradeckého okresu (Jihočeský kraj).¹⁰²

Do budoucna se uvažuje o možném propojení Sbírkou právních předpisů s nově vznikající eSbírkou (zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, s tím, že účinnost tohoto zákona byla naposledy odložena na 1. 1. 2024), resp. o sloučení obou těchto Sbírek v jednotný elektronický systém.

Digitalizace je komplexní problematika, která vyžaduje patřičnou pozornost od představitelů obce ale také od věcných útvarů, jako jsou např. odbor správní, sociálních věcí, životního prostředí, školství a samozřejmě útvar informatiky. Digitální platformy jako jsou webové stránky obce, mobilní aplikace a sociální média poskytují snadný přístup k informacím o rozpočtu, výdajích, politických rozhodnutích. Umožňují samosprávě lépe komunikovat s občany a získávat jejich zpětnou vazbu snadněji a efektivněji, což přispívá ke zvýšení transparentnosti a důvěry občanů, ti jsou snáze zapojeni do politického rozhodování a je jim umožněno vyjádřit nejrůznější podněty online. Dále jsou zjednodušeny administrativní procesy spojené s veřejnými službami, čímž se snižuje byrokracie a elektronická správa dokumentů usnadňuje také proces archivace. V neposlední řadě vzdálená komunikace snižuje energetické nároky dopravy do úřadů

¹⁰⁰ Nález ÚS ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15.

¹⁰¹ *Moderní obec* [online]. 2021 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://moderniobec.cz/obce-nechteji-aby-platnost-jejich-vyhlasek-byla-podminena-zverejnenim-v-centralni-sbirce-predpisu/?fbclid=IwAR2SYMhRh_oi4rMbkk6e-jEUBQ0BcVCxNQq2ymHstCRuYqT2hNsAJd-1tkM.

¹⁰² Právní předpisy obcí a krajů lze nalézt na jednom místě v elektronické podobě. *Moderní obec* [online]. 2022 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/pravni-predpisy-obci-a-kraju-lze-nalezet-na-jednom-miste-v-elektronicke-podobe>.

i do zaměstnání a přímo tak přispívá ke snížení uhlíkové stopy a zvýšení kvality života. K odvrácené straně digitální transformace patří potenciální i reálné kybernetické hrozby.¹⁰³

Elektronická komunikace nemusí vyhovovat potřebám a možnostem některých skupin osob. Ve sledovaných obcích sice převažovala v dotazníku odpověď s odkazem na elektronickou komunikaci, ale protože se jedná většinou o malé a menší obce, nezastupitelnou roli hraje ohledně informovanosti osobní kontakt. K efektivitě veřejné správy přispívá také umělá inteligence a analýza dat, které pomáhají předvídat trendy a personalizaci služeb. Vzdělávání a rozvoj digitální gramotnosti jsou nezbytné nejen pro starosty ale pro všechny veřejné zaměstnance, protože digitalizace veřejné správy je stále dynamickým procesem. Celkově lze shrnout, že digitalizace samosprávy přináší veskrze modernizaci a zefektivnění veřejných služeb a umožňuje lepší interakci mezi samosprávou a občany, což ve svém důsledku vede ke kvalitnějšímu fungování obcí a zlepšení životního prostředí občanů.

2.2. Výkon samostatné působnosti

2.2.1. Samostatná působnost

Jak už bylo výše řečeno, v České republice je aplikován tzv. duální neboli smíšený model veřejné správy. Územně samosprávné celky, resp. jejich orgány, jsou nadány jak výkonem samostatné působnosti, tedy samosprávy, tak i výkonem státní správy v přenesené působnosti. Základním ustanovením, jež věcně vymezuje, co se rozumí samostatnou působností, je § 35 obecního zřízení. Stát prostřednictvím zákonů stanoví, které záležitosti si obce mohou spravovat v rámci své vlastní samosprávy. Pokud se stát rozhodne samostatnou působnost zúžit, musí tak učinit opět formou zákona. Samosprávy obcí jsou tak chráněny proti nadbytečným zásahům ze strany státu. Dále platí, že jestliže zvláštní zákon upravuje pravomoci obcí a neupřesní, že se jedná o přenesené pravomoci, pak takové pravomoci jsou vždy považovány za samostatné.¹⁰⁴

Obec má tedy pravomoc nad záležitostmi, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud zákon nestanoví, že tyto záležitosti spadají do pravomoci kraje, nebo pokud nejde o pravomoc, kterou může vykonávat orgán obce nebo o pravomoc, která byla zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako součást výkonu státní správy. Navíc může mít obec pravomoc nad záležitostmi, jež jí byly zákonem svěřeny do samostatné působnosti.¹⁰⁵ Okruh záležitostí

¹⁰³ *Na žďárský úřad zaútočili hackeři, vyřadili i telefony městské policie.* Online. IDNES.cz. 2023. Dostupné z: https://www.idnes.cz/jihlava/zpravy/vysocina-zdar-nad-sazavou-hacker-utok-mestsky-urad.A231006_752807_jihlava-zpravy_epsal. [cit. 2023-11-13].

¹⁰⁴ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹⁰⁵ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

spadajících do samostatné působnosti územně samosprávných celků je uveden v zákoně pouze demonstrativně, tedy příkladmo.

Ústavní soud považuje místní samosprávu za nenahraditelnou součást rozvoje demokracie a opakovaně zdůraznil, že místní samospráva je „výrazem práva a schopnosti místních orgánů, v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí“.¹⁰⁶ Z aktuálnější judikatury Ústavního soudu při formulaci rozsahu práva na samosprávu vychází z přesvědčení, že při definování tohoto práva nelze pouze vycházet ze znění zákona, protože právo na samosprávu má rozhodně i materiální rozměr, tedy vlastní ústavní obsah, prováděcí zákon proto nemá schopnost vyprázdnit nebo eliminovat obsah ústavně zaručeného práva na územní samosprávu.¹⁰⁷

Podle M. Kopeckého lze činnosti vykonávané v samostatné působnosti rozlišovat na úkoly fakultativní a obligatorní. Fakultativní, tedy dobrovolné úkoly, M. Kopecký nazývá „typickým prvkem územní samosprávy“, jelikož poskytují možnost volby rozhodnutí samosprávnému celku, a to, zda je bude či nebude realizovat, například když obec stanovuje prostřednictvím obecně závazné vyhlášky místní poplatky. Na úkoly obligatorní neboli povinné klade stát větší důraz, má na jejich zabezpečení větší zájem, a pokud je daný samosprávný územní celek neplní, měl by stát úspěšně zajistit jejich splnění.¹⁰⁸ Výčet taxativní neboli úplný stanovit nelze, neboť zájmy místních samospráv jsou plynulé v čase. Jinými slovy se s vývojem každé společnosti objevují nové, resp. jiné potřeby, a zájmy lidí se tak mění.¹⁰⁹

2.2.2. Činnosti v samostatné působnosti obce

Jak uvádí M. Kopecký, vymezit, jaké záležitosti se řadí do samostatné působnosti obce, znamená určit obsah práva obce jako základního územního samosprávného celku na samosprávu.¹¹⁰ Do samostatné působnosti obce spadají především činnosti vymezené zákonem o obcích v § 84, § 85 a § 102,¹¹¹ který tak stanoví výčet nejdůležitějších oblastí náležejících do samostatné působnosti obce. Ve zvláštních zákonech bychom pak našli další ustanovení týkající se obce a činností spadajících do její samostatné působnosti. Ačkoliv nejsou v zákoně o obcích zcela samostatně uvedeny nejdůležitější principy, lze za ně bezpochyby označit následující:

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 17/98.

¹⁰⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, srov. též nález Pl. ÚS 6/13.

¹⁰⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 176. ISBN 978-80-7552-719-6.

¹⁰⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 124 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

¹¹⁰ HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-29]. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹¹¹ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

rozhodování o právním jednání musí být v zájmu obce a jejích občanů, musí být dodržena hospodárnost u právních jednání (kromě plnění důležitých zájmů obce), transparentnost právních jednání vůči třetím osobám a zákaz diskriminace spolu se zásadou rovnosti.

Obec v rámci své samostatné působnosti, a v souladu s místními podmínkami, pečuje s péčí řádného hospodáře ve svém územním obvodu a vytváření podmínky pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Potřeby občanů lze definovat v souladu s dikcí obecního zřízení jako potřebu bydlení, potřebu ochrany a rozvoje zdraví, ochranu a rozvoj dopravy a spojů, potřebu informací, výchovy a vzdělávání, potřebu celkového kulturního rozvoje a ochranu veřejného pořádku.

Do samostatné působnosti tak spadá hospodaření obce, vydávání právních předpisů v samostatné působnosti neboli obecně závazných vyhlášek, konání místního referenda, zřizování obecní policie, ustanovování starosty, místostarostů, rady, výboru zastupitelstva a komisí rady, udělování čestného občanství, spolupráce s jinými obcemi, stanovení místních poplatků, provoz veřejného pohřebiště a tak dále.

O činnostech spadajících do samostatné působnosti obce rozhoduje zastupitelstvo obce¹¹² nebo rada obce.¹¹³ V rámci samosprávy tedy spravují obce své záležitosti samostatně, svým jménem a na vlastní odpovědnost, nejsou při jejím výkonu podřízeny orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací. Je-li to potřeba, Ministerstvo vnitra je připraveno poskytnout pomoc skrze svá pracoviště odboru veřejné správy, dozoru a kontroly.

2.2.3. Orgány obce v samostatné působnosti

2.2.3.1. Zastupitelstvo obce

Nejvyšším samosprávným orgánem obce je zastupitelstvo. Jako jediný orgán obce je zastupitelstvo zvoleno přímou volbou a mělo by tedy ve svém rozhodování nejvíce odrážet vůli jednotlivých voličů. Zastupitelstvo je kolektivním, přímo voleným orgánem, složeným z členů zastupitelstva, tzv. zastupitelů.¹¹⁴ Funkční období zastupitelstva je čtyřleté.¹¹⁵ Počet členů zastupitelstva je stanoven na základě § 68 obecního zřízení dle přihlédnutí k velikosti územního

¹¹² Podrobněji § 84 a § 85 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹¹³ Podrobněji § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹¹⁴ Průcha, 2018. op. cit. s. 64.

¹¹⁵ čl. 102 odst. 2 zákona č. 1/1993. Sb., Ústava České republiky.

obvodu a počtu obyvatel obce v rozmezí 5 až 55 členů,¹¹⁶ jedná se však pouze o orientační pokyny bez jakéhokoli závazného charakteru.¹¹⁷

Mezi jednu z povinností zastupitelstva obce, kterou stanoví § 96 obecního zřízení, patří vydání jednacího řádu, v němž má zastupitelstvo za úkol specifikovat podrobnosti týkající se průběhu svých jednání.¹¹⁸ Podle zákonného vyjádření má občan obce, který dosáhl věku 18 let, právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem, samozřejmě v souladu s jednacím řádem.¹¹⁹ Jednací řád není právním předpisem, nýbrž je to vnitroorganizační předpis obce, vydaný formou usnesení, jehož obsah musí respektovat příslušná ustanovení obecního zřízení v samosprávné činnosti. Odchylující se varianty by byly nezákonné a neplatné.¹²⁰ Zákonem o svobodném přístupu k informacím je jednací řád vnímán jako „jeden z nejdůležitějších předpisů, podle nichž obec jako povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje“¹²¹, musí být tedy povinně zveřejňován a v listinné i elektronické podobě zpřístupněn veřejnosti.

Zastupitelstvo obce vykonává nejdůležitější kompetence v oblasti samostatné působnosti obce¹²², schází se minimálně jednou za tři měsíce a jeho zasedání jsou vždy veřejná. To znamená, že se jich může zúčastnit kdokoli, ať již v obci bydlí, či ne. Z této věty vyplývá, že obec je povinna zpřístupnit místo jednání veřejnosti. Zastupitelé činní v menších obcích nereprezentují tolik jednotlivé politické strany, stranická politika a ideologie zde nehrají tak významnou roli, jako ve větších městech, převažují nezávislí kandidáti nebo hnutí fungující pouze v dané obci.¹²³ Velká atomizace sídelní struktury však nemůže být jediným vysvětlením malé politizace lokálních samosprávných celků, jelikož na Slovensku dochází k mnohem významnějšímu prosazení politických stran ve velmi podobných podmínkách.¹²⁴

Zastupitelstvo obce má pravomoc zakládat jako své orgány výbory, a to dle vlastního uvážení. Obligatorně § 117 zákona o obcích stanoví zřídit finanční a kontrolní výbory, které plní činnost odpovídající svému názvu. Výbory se schází podle potřeby, usnesení se vyhotovuje písemně a

¹¹⁶ § 68 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹¹⁷ FUREK, Adam. § 68 [Počet členů zastupitelstva obce]. In: POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. Zákon o obcích. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 367, marg. č. 2.

¹¹⁸ § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹¹⁹ § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹²⁰ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích: Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání, s. 215. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.

¹²¹ § 5 odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹²² KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. 2015. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 12. ISBN 978-80-7478-758-4.

¹²³ Balík, S., P. Gongala, K. Gregor. 2015. *Dvacet let komunálních voleb v ČR*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK) / Masarykova univerzita (MU).

¹²⁴ Horváth, T. M. 2000. „Directions and Differences of Local Changes.“ Pp. 19–59 in T. M. Horváth (ed.). *Decentralization: Experiments and Reforms*. Budapest: Open Society Institute.

podepisuje je předseda výboru. Obvykle pak předsedové finančního či kontrolního výboru přečtou závěry své činnosti při projednávání rozpočtu obce během zasedání zastupitelstva a jsou připraveni zodpovídat dotazy od zastupitelů, kterým také odpovídají za svou činnost. Záleží na zvyklostech v té které obci. Předseda těchto ze zákona zřízených orgánů musí být člen zastupitelstva.

Funkce člena zastupitelstva obce je veřejnou funkcí. Mandát vzniká již zvolením, tj. ukončením hlasování, které proběhlo druhý den konání voleb, zpravidla tedy v sobotu ve 14:00 hodin. Na ustavující schůzi zastupitelstva obce se následně skládá slib. "*Slibuji věrnost České republice. Slibuji na svou čest a svědomí, že svoji funkci budu vykonávat svědomitě, v zájmu obce (města, městysu) a jejich (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.*"¹²⁵

Člen zastupitelstva nesmí být omezen ve svých právech vyplývajících z pracovního nebo podobného poměru kvůli výkonu veřejné funkce. Zaměstnavatel má povinnost poskytnout zaměstnanci pracovní volno v rozsahu, který je potřebný pro výkon veřejných funkcí, pokud tato činnost není možná mimo pracovní dobu, aniž by zaměstnanec utrpěl nějaké ztráty na svých právech. Zákon v této souvislosti rozlišuje tzv. uvolněné a neuvolněné členy zastupitelstva obce. Někteří komunální politici vykonávají mandát na plný úvazek, tzv. uvolněně, a politika je pro ně dle slov Maxe Webera povoláním¹²⁶, jiní se funkci věnují mimo své občanské povolání, případně vedle starobního či invalidního důchodu nebo studia, tedy neuvolněně.

Zastupitelé uvolnění pro výkon veřejné funkce jsou uvolnění z pracovněprávního poměru, který by jinak vykonávali. Na místo jejich odměny (mzdy, platu) nastupuje odměna za výkon veřejné funkce, pro niž byl zastupitel uvolněn. U zastupitelů v malých obcích se jedná o osobní rozhodnutí, zda zastupitel skloubí svou činnost v samosprávě se svým původním povoláním, nebo se bude věnovat jen zvolené funkci. O tom, kdo bude uvolněným nebo neuvolněným zastupitelem pak rozhodne demokratickým hlasováním zastupitelstvo. Zákon o obcích nestanoví, kolik jeho zastupitelů bude uvolněných a kolik neuvolněných. V malých obcích je z finančních důvodů relativně časté, že není uvolněn žádný člen zastupitelstva obce.¹²⁷

Práva člena zastupitelstva obce podle § 82 zákona o obcích lze rozdělit na tři skupiny, kterými jsou právo iniciace, právo interpelace a právo na informace.¹²⁸ Mezi tzv. iniciativní funkce oprávnění člena zastupitelstva lze zařadit předkládání návrhů na projednání určitých otázek zastupitelstvu, radě, výborům i komisím. Zákon nestanoví, zda je potřeba návrh předložit písemně

¹²⁵ § 69 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹²⁶ WEBER, Max a MERTL, Jan. *Politika jako povolání*. V Praze: Orbis, 1929.

¹²⁷ Práva a povinnosti zastupitelů. *Deník veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6272351>.

¹²⁸ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 184 a 185. ISBN 978-80-7676-302-9.

či ústně. Projednání daného návrhu i způsob jeho vyřízení se potom již váže na pravidla jednání daného orgánu.

Obsahem interpelativní funkce oprávnění člena zastupitelstva je možnost vznášet dotazy, připomínky a podněty na radu obce a její jednotlivé členy, na předsedy výborů, na statutární orgány právnických osob, jejichž zakladatelem je obec, a na vedoucí příspěvkových organizací a organizačních složek, které obec zřídila či založila. Odpověď musí být dána bezodkladně, nejpozději do 30 dnů, pokud jejímu poskytnutí nebrání zákon upravující mlčenlivost anebo zákaz jejího zveřejnění.¹²⁹

Konečně informační funkce oprávnění člena zastupitelstva v sobě skrývá právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do třiceti dnů.¹³⁰ Na informace má člen zastupitelstva nárok bezplatně, nelze požadovat placení nákladů na jejich vyhledání či zhotovení. Tím má privilegované postavení ve srovnání s jinými občany, kteří budou stejnou informaci požadovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím.¹³¹

Zastupitelstvo rozhoduje o nejdůležitějších věcech patřících do samostatné působnosti obce. Jeho pravomoci jsou rozsáhlé a nemůže je vykonávat jiný orgán. Vyjmenujme aspoň ty nejdůležitější, kterými jsou: schvalování programu rozvoje obce, rozpočtu a závěrečného účtu, zřizování peněžních fondů obce, příspěvkových organizací a organizačních složek obce, vydávání obecně závazných vyhlášek, volba a odvolávání starosty, místostarosty a dalších členů rady obce či určování počtu členů rady obce na další funkční období.¹³²

Autoři jednoho z komentářů zákona o obcích, Z. Koudelka, P. Průcha a J. Zwyrtek Hamplová, zastávají názor, že aktuální právní úprava odebírá zastupitelstvu výkon poměrně značné části samosprávy, a proto jak s ohledem na znění čl. 101 odst. 1 Ústavy, tak na § 84 odst. 1 zákona o obcích tvrdí, že „zastupitelstvo má možnost jako nejvyšší orgán obce vyhradit si rozhodování až na důvodné výjimky o kterékoli věci ze samostatné působnosti a rozdělení podle zákona se použije tehdy, pokud zastupitelstvo nerozhodne v dané věci jinak.“¹³³ Dle mého názoru je takový výklad příliš extenzivní.

¹²⁹ § 82 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³⁰ § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³¹ KOUDELKA, Z., PRŮCHA, P., ZWYRTEK HAMPLOVÁ, J. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges [cit. 2023-12-7]. ASPI_ID KO12812000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹³² § 84 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³³ KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr a ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář podle platného právního stavu k 1.12. 2019*. Praha: Leges, 2019, s. 325. ISBN 978-80-7502-335-3.

Pravomoci zastupitelstva obce jsou rozsáhlé a nemůže je vykonávat jiný orgán. Zastupitelstvem jsou schvalovány základní dokumenty obce, zároveň i jakékoli změny či dodatky těchto dokumentů. Zastupitelstvo obce se drží především v mezích samosprávy, nikoliv státní správy v přenesené působnosti. V té může zastupitelstvo působit pouze v případě, že v obci není zřízena rada a v obci tedy vykonává působnost rady obce starosta, a to vydáváním nařízení obce.

2.2.3.2. Rada obce

Obecní rada je výkonným kolektivním orgánem obce a ze své činnosti se odpovídá zastupitelstvu obce. Mimo svých vyhrazených pravomocí uvedených v § 102 odst. 2 rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích zabezpečuje rozhodování dalších záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou v gesci zastupitelstva. Nazýváme je jako nevyhrazené pravomoci a rada je může delegovat například na starostu nebo další instituce. Stejně tak si je může zastupitelstvo zcela nebo zčásti vyhradit pro sebe na základě § 84 odst. 4.

V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat pouze, stanoví-li tak zákon, například vydává nařízení obce. Rada sestává ze starosty, místostarosty, případně místostarostů, a dalších radních, jež jsou voleni zastupitelstvem z řad jeho členů.¹³⁴ V obcích, které mají méně než patnáct členů zastupitelstva, není obecní rada volena. Tato situace může nastat vzhledem k § 68 obecního zřízení v obcích do 10 000 obyvatel. Pokud není rada obce volena, vykonává její zbytkové pravomoci a některé z vyhrazených pravomocí starosta na základě § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 (neznamená to však, že by se on sám stal tímto orgánem).

Rada obce se schází ke svým zasedáním podle potřeby. Porady nejsou přístupné široké veřejnosti. K některým bodům svého jednání však může rada přizvat člena zastupitelstva obce i jiné osoby se kterými je potřeba řešit jednotlivé úkoly. Přítomnost nadpolovičního počtu členů rady, zajistí že se může rada usnášet. Pokud ale rada chce vydat platné usnesení nebo rozhodnutí je potřeba nadpoloviční většina všech členů rady. Ze schůzí rady je pořizován zápis, který podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním, a který musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí. Podrobnosti týkající se jednání rady obce lze nalézt v jednacím řádu.

2.2.3.3. Starosta

Funkci starosty obce upravuje zákon o obcích, jež v § 103 až 108 normuje postavení starosty obce, způsob jeho volby a definuje jeho práva a povinnosti. Ustanovení § 103 tohoto zákona praví,

¹³⁴ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 107. ISBN 978-80-280-0282-4.

že starosta zastupuje obec navenek. Bližší definici česká legislativa nenabízí a otázky, které přináší životní praxe, musí řešit judikatura.

Z aktuálních výsledků šetření Centra pro výzkum veřejného mínění, výzkumného oddělení Sociologického ústavu AV ČR, zabývajících se důvěrou ústavním institucím, vyplynulo, že starostové se těší nejvyšší míře důvěry občanů. Vyšší míře než Poslanecká sněmovna, Senát, vláda, a dokonce i samotný prezident České republiky.¹³⁵ Úřadu starosty je dále věnována samostatná kapitola.

2.2.3.4. Obecní úřad

Zvláštní postavení mezi orgány obce má obecní úřad, který je dle zákona o obcích zřízen ve všech obcích, městsech, městech, statutárních městech a městských obvodech a městských částech územně členěných statutárních měst České republiky, a to bez výjimky.¹³⁶ Pokud v dané obci nejsou žádní zaměstnanci, vždy je tvořen aspoň starostou a místostarostou. Tomuto orgánu obce úředního typu přísluší zabezpečovat plnění úkolů obce úředního charakteru, a to jak v oblasti samostatné, tak i přenesené působnosti (výkonu státní správy), kdy obecní úřad plní funkci správního úřadu.¹³⁷

Obecní úřad je tvořen z personálního hlediska starostou, místostarostou (místostarosty), tajemníkem obecního úřadu, pokud je tato funkce zřízena, a dalšími zaměstnanci obce zařazenými do obecního úřadu. V čele obecního úřadu stojí jediná osoba, jež je v rámci obecního úřadu nadřazena všem osobám, které daný úřad tvoří, a tou osobou je starosta, obecní úřad je tedy zorganizován monokraticky.¹³⁸

Rada obce může zřídit pro jednotlivé úseky činnosti obecního úřadu odbory a oddělení, v nichž jsou začlenění zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. Tam, kde rada obce nepůsobí, rozhoduje o tomtéž zastupitelstvo. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo nebo rada obce, pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, vykonává přenesenou působnost, rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

¹³⁵ *Důvěra ústavním institucím – srpen/září 2023*. Online. Centrum pro výzkum veřejného mínění. 2023. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/tiskove-zpravy/politicke/institute-a-politici/5742-duvera-ustavnim-institucim-srpen-zari-2023>. [cit. 2023-11-13].

¹³⁶ § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³⁷ PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 107. ISBN 978-80-280-0282-4.

¹³⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 238. ISBN 978-80-7552-719-6.

Tajemník obce

Co se týče tajemníka, v současné době je tato pozice povinně zřizována pouze v obcích, kde působí pověřený obecní úřad, a také v obcích s rozšířenou působností. V ostatních případech je možnost zřízení tajemníka dobrovolná, vše závisí na konkrétních potřebách obce. Jmenování a odvolání tajemníka je v rukou starosty, avšak nutností je souhlas ředitele krajského úřadu, který je jmenován a odvoláván hejtmánem kraje s předchozím souhlasem ministra vnitra. Bez tohoto souhlasu je jakékoliv jmenování nebo odvolání tajemníka neplatné. Z toho vyplývá, že zde nezáleží jen na politickém složení dané obce, ale i kraje nebo rovnou státu, což je poněkud problematické vzhledem k tomu, že může být ohledně jmenování jedné z důležitých postav místní samosprávy vyžadována spolupráce s osobou stojící v opozici. Starosta také určuje platové podmínky tajemníka na základě specifických předpisů. Tajemník obecního úřadu má odpovědnost za plnění úkolů obecního úřadu jak v oblasti samostatné působnosti, tak v rámci pověřených pravomocí od starosty. Je zodpovědný za provádění úkolů definovaných usneseními zastupitelstva obce a rady obce, případně za plnění dalších pracovních povinností, a zároveň dohlíží nad prací zaměstnanců obce, jež jsou součástí obecního úřadu. Není-li jeho funkce zřízena, má jeho agendu na starosti starosta obce.

Správce obce

Zvláštní funkci v obci potom zastává tzv. správce obce, kterého jmenuje Ministerstvo vnitra z řad zaměstnanců státu zařazených do tohoto ministerstva. Při tomto výběru jsou upřednostňováni zaměstnanci odboru dozoru a kontroly veřejné správy, kteří zároveň působí a žijí v daných regionech, jelikož tak splňují předpoklad věcné znalosti úřadu a k obci mají i větší vztah.¹³⁹ Institut zavedl zákon o obcích z roku 2000, předchozí zákon č. 367/1990 tento institut neznal.¹⁴⁰ Ke jmenování správce dochází v taxativně stanovených případech, pokud se v obci neuskuteční volby pro nedostatek kandidátů na členy zastupitelstva či pokud dojde k zániku mandátu všech členů zastupitelstva a nenastoupí náhradníci, případně pokud dojde k oddělení nebo sloučení části obce. Jednoduše řečeno, jedná se o situace, jež souvisí s faktickou neexistencí či nefunkčností zastupitelstva dané obce a současně rady obce, a je potřeba zajistit dočasné řešení. Správce jako úředník státu stojí v čele obecního úřadu a zastupuje obec navenek. Náklady na jeho fungování hradí Ministerstvo vnitra, jež také kontroluje jeho činnost a jehož zaměstnancem správce obce i ve své funkci nadále zůstává. Jakkoliv je jmenování správce obce naprosto

¹³⁹ HÁJEK, Lukáš. a BALÍK, Stanislav. *Komunální volby v roce 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 45. ISBN 80-210-9603-9.

¹⁴⁰ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.

zásadním zásahem do obecní samosprávy, postavení správce je zákonodárcem záměrně koncipováno jako dočasné opatření s cílem překlenout situaci, kdy řádné komunální orgány nejsou na čas k dispozici. Jakmile odpadne překážka, která byla důvodem jmenování správce, jeho činnost končí, zákon spojuje faktické ukončení výkonu funkce s ustavujícím zasedáním zastupitelstva nebo se zvolením nového starosty. Na takovém zasedání podá správce zprávu o výkonu své funkce, o hospodaření a majetku obce.¹⁴¹

2.2.3.5. Výbory, komise a zvláštní orgány obce

Zastupitelstvo obce může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, které svá stanoviska a návrhy předkládají zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo může zřídit i komisi, která bude souviset s plněním jeho úkolů, v praxi se užívá spíše pojem pracovní skupina, a většinou se dotýká konkrétní záležitosti. Rada obce si výbor zřídit nemůže, avšak může si zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise, které jsou taktéž výkonným orgánem, svěčil-li jim zákon výkon přenesené působnosti. Členové komisí, dokonce včetně jejich předsedů, nemusí být ze zákona členy zastupitelstva obce, a dokonce nemusí být ani občany příslušné obce, což vlastně tak trochu popírá princip územní samosprávy. Komise jsou odpovědné radě obce a ve věcech výkonu přenesené působnosti starostovi obce.¹⁴² Zákon o obcích v § 122 týkajícím se komisí záměrně není příliš sdílný. Vzhledem k tomu, že vznik, zánik i činnost komisí spadá do samostatné působnosti obce, může stát zasahovat pouze v případě zákonného zmocnění a vyžaduje-li to ochrana zákona.¹⁴³ V malých obcích, kde se nezřizuje rada obce, mají komise postavení orgánu, u něhož je nutno dovodit, že podléhá přímo starostovi, a proto se také činnost komisí v takovém případě zcela řídí pokyny starosty.

Zastupitelstvo obligatorně zřizuje finanční a kontrolní výbor. Pokud v obci žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české, zřizuje se výbor pro národnostní menšiny. Předsedou výboru (kromě osadního) je vždy člen zastupitelstva. Počet členů výboru je vždy lichý, a to minimálně tříčlenný. Jeho členem nemůže být dle zákonné dikce starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu.

¹⁴¹ § 98 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹⁴² NOVOTNÝ, Vladimír. *Územní samospráva a její organizace*. VŠFS Praha, o.p.s.: 2005, s. 38 a 39. ISBN 80-86754-42-1.

¹⁴³ METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha, 2019, s. 42. ISBN: 978-80-7616-040-8.

Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti, plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Oba výbory mají především poradní a iniciační úlohu, jako jiné výbory, navíc však disponují specifickými zákonem danými úkoly. Jejich odlišnost spočívá v objektu kontrolní činnosti, zatímco kontrolní výbor zajímá především zákonnost, finanční výbor také hospodárnost nakládání s veřejnými zdroji. Posláním výborů není realizace sankčních ani nápravných opatření, tato pravomoc náleží pouze zastupitelstvu obce. Jasně stanovené kontrolní mechanismy a zvyklosti v obci jsou nezbytné, a to jak pro bezpečnost majetku obce, tak pro bezpečnost volených zástupců.

V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní¹⁴⁴ výbory, jež nejsou klasickými výbory, jejich působnost není orientována problémově, nýbrž územně. Zákon o obcích tím reflektuje fakt, že často nejsou dostatečně zastoupeny a hájeny zájmy odlehlých částí obce, kdysi samostatných obcí připojených k obci, nebo odlišných částí větších obcí a měst. Vybrané označení je poněkud nepřesné, výbor nemusí být zřízen pouze pro osadu coby místně oddělenou část obce s obytnými budovami, ale i pro jinak definovanou část obce, proto se od roku 2006 užívá i označení „místní výbor“.¹⁴⁵ Osadní výbor má minimálně 3 členy, jejichž počet určí zastupitelstvo obce. Členy osadního výboru mohou být nejen občané dané obce, ale současně musí jít o občany, kteří mají trvalý pobyt právě v obvodu místní části obce, pro niž je osadní výbor zřizován. Předsedu výboru zvolí zastupitelstvo obce z řad členů osadního výboru, neplatí tedy, že předsedou výboru je člen zastupitelstva.¹⁴⁶ Osadní výbory se svou povahou odlišují od ostatních výborů zastupitelstva tím, že jejich hlavním účelem není plnit obecné úkoly zastupitelstva obce, ale napomáhat uspokojování potřeb občanů dané místní části obce v podmínkách obecní samosprávy.

Co se týče zvláštních orgánů obce, tyto zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti, a také jmenuje a odvolává jejich členy. Typickým příkladem zvláštního orgánu obce je komise k projednávání přestupků zřízená dle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Reálná praxe v obcích se poněkud liší. K projednávání přestupků zřizují přestupkové komise především tzv. obce II. a III. typu, menší obce většinou přenechávají projednávání přestupků obcím

¹⁴⁴Osada je soubor usedlostí, jež tvoří pod zvláštním jménem samostatnou topografickou jednotku státem uznanou. [Viz Ondruš, R. Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918-1948). Praha: Linde, 2001, s. 97.]

¹⁴⁵ KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr a ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář podle platného právního stavu k 1.12. 2019*. Praha: Leges, 2019, s. 395. ISBN 978-80-7502-335-3.

¹⁴⁶ NOVOTNÝ, Vladimír. *Územní samospráva a její organizace*. VŠFS Praha, o.p.s.: 2005, s. 39. ISBN 80-86754-42-1.

s pověřeným úřadem nebo obcím s rozšířenou působností, a to na základě veřejnoprávní smlouvy. Dalším zvláštním orgánem obce je povodňová komise, jako fakultativní orgán zřizována obecní radou, obligatorně starostou obce s rozšířenou působností¹⁴⁷, nebo může starosta obce zřídit jako zvláštní orgán obce komise pro sociálně-právní ochranu dětí dle § 38 odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

2.3. Výkon přenesené působnosti

Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům obcí nebo krajů, vykonávají tyto orgány jako svou přenesenou působnost. Mezi takovou agendu lze zahrnout například vydávání stavebního povolení, občanských průkazů či cestovních pasů, projednávání přestupků, vedení matričních knih nebo zápis občanů do evidence obyvatel. V mezích zákona může obec vydávat právní předpisy, nařízení obce, ve věcech patřících do přenesené působnosti.

Obce se během výkonu přenesené působnosti řídí při vydávání nařízení obce a při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob zákony a právní předpisy vydanými na základě zákona, v ostatních případech usnesením vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které musí být publikovány ve Věstníku vlády pro orgány kraje a orgány obcí.

Na plnění úkolů výkonu přenesené působnosti obdrží obce ze státního rozpočtu příspěvek.¹⁴⁸ Je otázkou, zda je jeho výše dostatečná, jelikož když se zeptáte starostů malých obcí, co jim bere nejvíc času a energie, je to právě toto úřadování pro stát, nikoli pro občany.¹⁴⁹ Aktuálně existuje více než sedm desítek agend v rámci výkonu státní správy, které musí každá, i ta nejmenší obec, zajistit.¹⁵⁰

2.4. Dozor nad výkonem samostatné působnosti a přenesené působnosti

Jak již bylo zmíněno výše, územní samosprávné celky vykonávají dvojí působnost: samostatnou a přenesenou. Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí nebo krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce nebo kraje, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Ústavní rámec samosprávy lze vymezit následovně: Obce mají právo na samosprávu a nelze jim ji nijak odepřít. Obce mají právo vlastnit majetek a samostatně s ním hospodařit. A konečně,

¹⁴⁷ § 78 odst. 1 a § 79 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹⁴⁸ *PŘÍSPĚVEK NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY PRO OBCE 2024*. Online. Ministerstvo vnitra České republiky. 2023. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz/>. [cit. 2023-11-13].

¹⁴⁹ *Slučovat malé obce? Ruce pryč, máme v nich velký poklad*. Online. Hospodářské noviny. 2022. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67141440-hlavne-kdyz-usetrime-at-to-stoji-co-to-stoji>. [cit. 2023-11-13].

¹⁵⁰ *Časopis Moderní obec*. 2019, č. 11, s. 44.

právem státu je zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, avšak jen pokud to vyžaduje ochrana zákona a pouze způsobem, který zákon stanoví.¹⁵¹

Dozor ve vlastním slova smyslu je jeden ze základů zákonnosti postupů orgánů veřejné správy. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, tedy především nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí, ale samozřejmě i usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí, je vykonáván v plném rozsahu Ministerstvem vnitra, dozor nad výkonem přenesené působnosti, tedy hlavně nad vydáváním a obsahem nařízení obcí, je svěřen krajským úřadům.¹⁵²

3. Starosta obce

3.1. Historie pojmu

V pojmu „*starosta*“ lze zcela zřetelně zachytit slovo „*starost*“, které je odvozeno od přídavného jména „*starý*“ a znamená tedy především „*stáří, starobu*“. Z představy stáří jako „*věku smutného a truchlivého*“ můžeme dovodit u slova „*starost*“ význam „*smutek, úzkost myslí*“.¹⁵³ Slovo „*starosta*“ má svůj původ v latinském slově „*senex*“, což znamená „*starý muž*“ nebo „*starší člověk*“. Význam slova se postupně vyvíjel a v některých evropských jazycích včetně češtiny, byl tento termín používán pro označení vedoucího či předsedy obce nebo města.

Starosta jako právní termín je neodmyslitelně spjat s pojmem samospráva a správa věcí veřejných. Po roce 1945 byl termín starosta nahrazen předsedou, ovšem na základě nové ústavy z 9. května 1960 (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) byly národní výbory, v jejichž čele předsedové stály, de facto podřízeny absolutní kontrole vyšších orgánů (hlava šestá, §§ 123 –133), což znamenalo i právní zánik samosprávy.

Po znovuoobnovení územní samosprávy v roce 1990 se do čela obcí a měst vrátili starostové. Je důležité poukázat na skutečnost, že starosta, na rozdíl od zastupitelstva obce, není v ústavním pořádku České republiky zakotven, a jeho existenci předpokládá až zákon o obcích. Současný zákon o obcích ale institut starosty v našem právním pořádku nezavedl poprvé, pouze navázal zákonem č. 367/1990 Sb. na zákonnou úpravu předchozí. Na funkci starosty si občané zvykli velmi rychle a obdobně přirozeně dnes přijímají funkci krajského hejtmána.

V českém právu měl pojem starosta dříve více významů. Původně se termín používal pro správce různých oblastí (např. v Polsku byl tento úřad zaveden králem Václavem II. a označoval

¹⁵¹ Čl. 2 odst. 3 a čl. 101 odst. 4 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

¹⁵² PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023, s. 115. ISBN 978-80-280-0282-4.

¹⁵³ Časopis *Nашe řeč*, ročník 11, 1927, č. 8. s. 191.

královského úředníka se soudní mocí).¹⁵⁴ Od poloviny 19. století se tento pojem vžil pro představitele samosprávy na úrovni obcí a okresů. Zcela vytlačil do té doby užívaný titul purkmistra, který pocházel z němčiny, a od počátku 60. let se používal i pro označení nejvyššího reprezentanta Královského hlavního města Prahy. Když na základě rámcového říšského obecního zákona z roku 1862 bylo umožněno zřizovat orgány okresní samosprávy, která byla v Čechách aktivována zemským zákonem z roku 1864, byla v okresech na tři roky volena okresní zastupitelstva, která ze svého středu volila okresního starostu a okresní výbor složený právě z tohoto starosty a šesti členů. Podobně jako městská či obecní rada byl výkonným orgánem zastupujícím okres navenek. Je přitom zajímavé, že na Moravě a ve Slezsku se pro odpor německých liberálů tento zákon na zemské úrovni prosadit nepodařilo. Pouze nedostatečnou náhradou byly okresní silniční výbory v čele s předsedou, které se staraly o budování silnic a jejich správu, a v českých okresech těchto zemí vytvářené starostenské sbory.¹⁵⁵

Posílení funkce starosty přinesl vznik samostatného Československa a novela obecního zřízení (zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé). Tehdy došlo k úřednímu stanovení orgánů obce, a tedy i starosty, jakožto předsedy rady. Ve snaze podřídit státní kontrole obecní korporace bylo ve třicátých letech dvacátého století zavedeno potvrzování starostů státními orgány, které bylo běžné v éře monarchie.¹⁵⁶ U obcí, jež byly sídlem okresního úřadu, potvrzování provádělo ministerstvo vnitra, starosty ostatních.

Starosta byl nově volen obecním zastupitelstvem a potvrzoval vyššími úřady (po zavedení zemského zřízení roku 1927 zemskými úřady). Nebyla-li volba potvrzena, nemohl starosta ani jeho náměstci nastoupit úřad, a navíc nesměli ani v následujících třech letech být do této funkce voleni. V případě, že by zastupitelstvo nepotvrzeného starostu znovu zvolilo proti vůli potvrzovacího orgánu, mělo být rozpuštěno a vyhlášeny nové volby. Funkce starosty se tak stále více stávala součástí státního aparátu a výkon přenesené působnosti obcí náležel především starostům. Ti vystupovali jako výkonné orgány státní správy.¹⁵⁷

Termín starosta se po okupaci Sudet v říjnu 1938 užíval také na těchto územích ovládaných nacistickým Německem. Jako vrchní starosta (Oberbürgermeister) se označoval představený městského okresu. Nebyl ovšem reprezentantem samosprávy, ale v rámci totalitního státu jen plnil nařízené povinnosti. V Protektorátu Čechy a Morava byla územní samospráva formálně

¹⁵⁴ Srov. např. Kutrzeba, Stanisław, *Starostowie. Ich początki i rozwój w XIV w.*, Kraków 1903.

¹⁵⁵ HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005-2023, s. 354-357. ISBN 80-7106-709-1.

¹⁵⁶ A to zejména u měst a okresních starostů. Zde se předpokládalo císařské potvrzení. Tamtéž.

¹⁵⁷ SCHELLE, Karel. *Vývoj české veřejné správy*. Ostrava – Přívoz: KEY Publishing s.r.o., 2008. s. 307-308. ISBN: 978-80-87071-92-2

zachována, ale prakticky byla likvidována bezprostředně po 15. březnu 1939. Obecní zastupitelstva totiž byla v místech, kde žila německá menšina, rozpuštěna a jejich kompetenci převzali vládní komisaři. Jinde byla sice zachována, ale většina kompetencí přešla do rukou starostů, kteří se povinně stali výkonnými nástroji protektorátní vlády, respektive okupačních úřadů.¹⁵⁸ Zavedení národních výborů zapříčinilo již zmíněnou změnu názvosloví, kdy byl starosta nahrazen předsedou národního výboru. Od roku 1948 muselo jít výlučně o člena Komunistické strany Československa. Po revoluci roku 1989 se opět začalo užívat označení starosta a tento název je užíván dodnes.

3.2. Postavení starosty obce

Starosta obce je volený funkcionář, který má na starosti vedení místní samosprávy a správu obce. Postavení starosty mezi orgány obce je výjimečné v tom, že se jedná o jedinou osobu, monokratický orgán zastávající vedoucí roli v místní samosprávě, který zastupuje a reprezentuje obec navenek,¹⁵⁹ vystupuje jménem obce ve vnějších právních vztazích. Tuto jeho pravomoc nelze omezit, resp. podmiňovat. Starosta je veřejností zpravidla mylně vnímán jako někdo, kdo může rozhodovat prakticky o všem sám, skutečností je ovšem opak. Starosta sice zastupuje obec navenek, ale fakticky je pouze první mezi rovnými, kdy nejvyšším samosprávným orgánem a zastupitelským sborem je zastupitelstvo obce, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů. Nemůže vytvářet sám vůli obce, pouze může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.¹⁶⁰

Postavení starosty tedy neodpovídá postavení statutárního orgánu právnických osob, který většinou může bez dalšího za právnickou osobu jednat a vytvářet tím její vůli. Soudy již několikrát judikovaly, že obec je veřejnoprávní korporací, která jedná-li ve věcech soukromého práva, nelze tvorbu a projevy její vůle posuzovat stejně jako třeba u obchodních společností.¹⁶¹ Podstatný rozdíl je v tom, že starosta je v případě některých úkonů oprávněn provádět je až po schválení radou či zastupitelstvem. Ať udělá statutární orgán, například jednatel firmy, cokoliv, je to pro subjekt, který zastupuje, zcela závazné, tedy platné. Starosta, který překročí svou pravomoc, nemůže obec platně zavázat, jeho jednání bude neplatné.

Toto potvrdil Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí, když uvedl: „*Starosta není statutárním orgánem právnické osoby a úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva nebo rady může činit až po jejím schválení, jinak jsou absolutně neplatné. Starosta obce nemůže vytvářet sám vůli obce,*

¹⁵⁸ K této otázce např. HORTOVÁ, Karolína, Veřejná správa v Protektorátu Čechy a Morava, Bakalářská práce, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno 2011.

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

¹⁶⁰ Nález ÚS ze dne 10. 7. 2001, sp. zn. III. ÚS 721/2000.

¹⁶¹ Tamtéž.

*ale pouze může tuto vůli navenek sdělovat a projevovat.*¹⁶² Obdobně se k mezím pravomocí starosty vyjádřil Ústavní soud: „*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.*“¹⁶³

Starosta je v reálném životě osobou, která za obec nejčastěji jedná, kupříkladu s investory, a pochopitelně se může i slovně k něčemu zavázat, avšak s tzv. odkládací podmínkou, že jeho stanovisko je pouze jedním z mnoha a k tomu, aby jeho slovo skutečně platilo, je potřeba vše řádně projednat a schválit příslušným orgánem obce.

3.3. Volba starosty obce

Dle současné právní úpravy volí starostu obce zastupitelstvo obce ze svých řad na své ustavující schůzi, tedy na první schůzi konající se po volbách v novém složení. Jedná se o vyhrazenou pravomoc zastupitelstva obce, která nemůže být svěřena jinému orgánu obce (např. radě obce). Podle § 103 odst. 2, a rovněž § 84 odst. 2 písm. m) obecního zřízení do funkce starosty obce může být zvolen kterýkoliv člen zastupitelstva obce, který je zároveň státním občanem České republiky. Pro zvolení starostou je tedy potřeba nejprve kandidovat v komunálních volbách a získat v nich mandát člena zastupitelstva obce.

Členem zastupitelstva obce může být zvolen každý volič, u kterého není překážka ve výkonu volebního práva, tedy zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu výkonu trestu odnětí svobody, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, zákonem stanovené omezení osobní svobody z důvodu ochrany zdraví lidu nebo výkon služby vojáka z povolání v zahraničí nebo výkon služby vojáka v záloze v zahraničí.¹⁶⁴

Volba starosty obce probíhá formou usnesení. V souladu s ustanovením § 87 zákona o obcích je k platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Po svém zvolení starosta zůstává členem zastupitelstva, je mu odpovědný a může jím být kdykoliv odvolán.

Zákon explicitně neupravuje, jak by měla volba starosty probíhat. Zásadní podmínkou je, že, stejně jako v případě jakéhokoliv usnesení zastupitelstva obce, musí volba proběhnout na veřejném zasedání zastupitelstva obce. Dále je nutné, aby byl starosta zvolen pouze při dosažení absolutní většiny hlasů všech zastupitelů. V praxi se nejčastěji setkáváme s tím, že formu volby

¹⁶² Rozsudek NS ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 28 Cdo 2600/2006.

¹⁶³ Nález ÚS ze dne 25. 8. 2015, č. j. I. ÚS 2574/14-1.

¹⁶⁴ § 4 a 5 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

upravuje jednací řád zastupitelstva, nicméně jsou běžné i situace, kdy tomu tak není a o formě volby rozhodne na svém jednání zastupitelstvo obce.

Dokud nedojde ke zvolení nového starosty a místostarosty, zastávají místa dosavadní funkcionáři v souladu s § 107. Zákon neřeší situaci, kdy by se zastupitelstvo nebylo dlouhodobě schopno shodnout na osobě nového starosty, v úvahu tedy přichází postup, kdy se po dobu více jak šest měsíců zastupitelstvo nesejde v usnášeníschopném počtu. Tehdy ministerstvo vnitra zastupitelstvo rozpustí podle § 89 odst. 1 zákona o obcích a ministr vyhlásí mimořádné volby.

Předpokládá se, že volba nového starosty úzce souvisí s tím, jak dopadly komunální volby. Roku 2018 proběhly tyto volby v 6 237 obcích a 140 městských částech, z toho minimálně v 5 452 případech se stal novým starostou zastupitel z kandidátní listiny s největším počtem získaných hlasů. Vítězná strana má k dispozici nejvíce zastupitelských mandátů a stává se tedy klíčovým hráčem povolebních vyjednávání, zatímco ostatní politické subjekty většinou uznávají právo této strany stanovit směr takových jednání. Po vytvoření vládnoucí koalice je postavení vítězného subjektu značně silné a pokud dojde k tomu, že vítězná strana disponuje v zastupitelstvu více než polovinou hlasů, téměř automaticky z ní vzejde i nový starosta. Je zajímavé, že mnohdy se tomu tak nestalo, ve zmíněném roce 2018 je takových případů minimálně. Mnohdy je tomu tak proto, že výměnou za funkci starosty získá silnější koaliční partner například více míst v obecní radě. Teoreticky může dojít i k úplnému „vyšachování“ vítěze voleb, to se ovšem stalo pouze v pěti obcích a městských částí s počtem obyvatel pod jeden tisíc.¹⁶⁵

3.3.1. Pozitiva a negativa přímé volby starostů

Mnohokrát již byly ve veřejném prostoru vedeny debaty na téma přímé volby starostů. Na jedné straně stojí touha občanů podílet se blíže na politickém dění a rozhodování, na straně druhé hrozba populistických lákavě znějících, avšak nikdy nerealizovatelných slibů.

Jaké zmínit argumenty pro zavedení přímé volby starosty? Na prvním místě lze zmínit demokratickou legitimitu. Jelikož tento způsob volby umožní občanům přímo si vybrat svého starostu, posílí to jeho mandát k výkonu funkce a zvýší demokratickou legitimitu volby. Dále je pravděpodobné, že přímo zvolení starostové budou pociťovat větší zodpovědnost za svá rozhodnutí s vědomím, že jejich opětovné zvolení bude záviset na kvalitní schopnosti reprezentovat a sloužit místní komunitě. Přímá volba dále umožní občanům zvolit starostu, jehož osobnostní profil nejlépe odpovídá jejich vlastním hodnotám, potřebám či očekáváním.

¹⁶⁵ HÁJEK, Lukáš. a BALÍK, Stanislav. *Komunální volby v roce 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 183 a 184. ISBN 80-210-9603-9.

Dále může přímá volba zvýšit zájem občanů o místní politiku, motivovat je k účasti ve volbách, což v širším důsledku povede k aktivnější a informovanější občanské společnosti. Přímá volba může zapříčinit snížení míry politického klientelismu, starostové budou zodpovídat přímo voličům a nebudou se muset tolik spoléhat na politické struktury. Tato odpovědnost může vést i k větší míře transparentnosti a sdílení informací s veřejností. Ruku v ruce se zavedením přímé volby starosty by bylo určitě na místě posílit jeho pravomoci. S tím by souviselo zcela nové rozdělení kompetencí orgánů obce. Legislativní změny by bylo nutné řádně začlenit nejen do zákona o obcích, ale do všech souvisejících právních předpisů, což by rozhodně nebyl jednoduchý úkol. Jistě by také poklesla relevantnost judikatury v této oblasti. Nabízí se také otázka, jak přímo zvoleného starostu případně odvolat. Například v sousedním Německu je starosta téměř nesesaditelný.

Na prvním místě mezi argumenty proti zavedení přímé volby starostů je pochopitelně hrozba populismu. Voliči nemusí mít dostatečné znalosti o kvalifikaci kandidátů a mohou pro ně hlasovat pouze na základě povrchních slibů. Nutno ovšem dodat, že v menších obcích, kde se lidé navzájem velmi dobře znají, tzv. si „vidí do talíře“, není toto riziko snad až tak vysoké. Populismus jako zbraň volebních kampaní s sebou může přinést zvýraznění nejrůznějších kontroverzních či extrémistických postojů. Kandidáti mohou slibovat rychlé a jednoduché řešení složitých problémů, aniž by byli schopni poskytnout reálné a udržitelné řešení. Dalším negativním hlediskem je finanční náročnost, jelikož přímá volba vyžaduje organizaci voleb a volebních kampaní, což může zvýšit náklady na místní samosprávu.

Je důležité poznamenat, že vše je nutné řešit v závislosti na konkrétním kontextu daného regionu a mělo by být odvislé od konkrétních potřeb a preferencí místní komunity. Nelze přistupovat stejně k výkonu funkce starosty v malé venkovské obci a či městě s tisíci obyvateli. Někteří odborníci přímo doporučují zavést přímou volbu starosty pouze pro obce s méně jak 1 500 obyvateli, jiní si totéž umí představit pouze u obcí do 800 obyvatel.¹⁶⁶ Sami starostové v menších obcích však většinou přímou volbu odmítají (což potvrdili i respondenti mnou vytvořeného dotazníku). Starostové zmiňují důležitost posílených kompetencí, obávají se, že může docházet k častým rozkolům se zastupiteli a tím k celkové paralýze obce. Pokud starosta nevzejde z vítězné strany, má i přes širší míru kompetencí vcelku malé rozhodovací pravomoci. Nenalezne-li oporu ve zbytku kolektivu, nebude schopen ho efektivně řídit.

¹⁶⁶Správní právo: Přímá volba starostů – tři poznámky. *Epravo.cz* [online]. 2021 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo-prima-volba-starostu-tri-poznamky-113477.html?fbclid=IwAR2ThwCvFsXY7CEbG-LaZleAaIy2vWd6h081Uq0nIHEA6Mrk-t4fzaKRP1E>.

3.4. Vztah starosty k jednotlivým orgánům obce

místostarosta

Místostarosta zastupuje starostu v případech předpokládaných zákonem, tedy po dobu kvalifikované nepřítomnosti starosty, kterou § 72 odst. 6 a § 81a odst. 1 zákona o obcích vymezuje jako dočasnou pracovní neschopnost, nařízenou karanténu, těhotenství a mateřství, péče o dítě do čtyř let věku, ošetřování člena rodiny a dovolenou. Dále místostarosta zastupuje obec tehdy, kdy není funkce starosty obsazena a dále tam, kde mu to umožňují interní předpisy obce. Nelze tedy běžně praktikovat například to, že smlouvu podepíše jednou starosta obce, potom zase místostarosta. Omluvitelné by toto bylo pouze v případě, že by místostarosta měl zastupitelstvem nebo radou obce svěřenu určitou agendu včetně podepisování smluv.

Zákon uvádí, že zastupitelstvo může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly. Pamatuje tím na to, aby se předešlo případným sporům mezi jednotlivými funkcionáři, a přímo tedy předpokládá svěřeni určitých agend. I pokud se však nachází v obci pouze jeden místostarosta, je vhodné, aby i on měl na starosti některé samostatné oblasti, kterým se bude věnovat „jako první“ a starosta mu do nich nebude zasahovat. Rozdělení pravomocí mezi starostu a místostarostu může realizovat i interní předpis obce.

Pokud je voleno místostarostů více, pak jako tzv. první místostarosta bývá v praxi označován ten, který zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, tedy zejména případy dočasné pracovní neschopnosti nebo čerpání dovolené.¹⁶⁷

Problémy mohou nastat v případě, kdy dojde k vyhocení vztahů mezi oběma funkcionáři, například z důvodu politických neshod. Jelikož však zákon jasně stanoví, že místostarosta zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti, nemůže toto zákonné ustanovení starosta svým individuálním rozhodnutím omezovat. Místostarosta může zastat starostu i v době, kdy je přítomen, pokud je ten odmítne plnit v rozporu se zákonem či rozhodnutím zastupitelstva nebo rady.

Místostarosta, případně místostarostové, musí být vždy občany České republiky a obdobně jako starostu je volí zastupitelstvo obce. Je politickou odpovědností zastupitelstva, aby do daných funkcí zvolilo občany, kteří budou schopni a ochotni spolupracovat. Zastupitelstvu je také místostarosta v první řadě odpovědný. Starosta není „nadřízeným“ místostarosty a nemůže ho úkolovat, nicméně tato právní úprava je poměrně nepraktická a v praxi se tedy takové „úkolování“

¹⁶⁷ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbirce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. s. 237. ISBN 978-80-7676-302-9.

děje poměrně běžně. Vhodné je předcházet možným problémům jasným stanovením okruhů pro každého z nich.¹⁶⁸

zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je nejvyšším orgán obce, od něhož je odvozováno postavení dalších orgánů, jimiž jsou rada obce, starosta a obecní úřad a ve vztahu k výkonu funkce starosty zastává zásadní roli, jelikož je oprávněno odvolat ho z funkce, a to usnesením, pro něž se vysloví minimálně nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce. Starosta svolává a zpravidla i řídí jeho zasedání, není však zastupitelům nikterak nadřízen či oprávněn jim cokoli nařizovat, a toto je jedna z mála pravomocí organizační povahy, kterou vůči zastupitelstvu má.

Pokud se starosta nemůže na řádně svolané zasedání zastupitelstva obce dostavit, například z důvodu nemoci, řídí zasedání místostarosta, který potom také činí úkony s tím spojené, především podepisuje spolu s určenými ověřovateli zápis o zasedání. Nemohl-li by se zasedání zúčastnit ani místostarosta, může ho na základě starostova rozhodnutí řídit v podstatě kdokoli, dokonce i osoba zvenčí, ačkoliv to není právě obvyklé. Pokud starosta nemá zrovna dobré organizační a vyjadřovací schopnosti, může zastupitelstvo, jakožto nejvyšší orgán, starostovi řízení schůze odebrat, a to i proti jeho vůli.¹⁶⁹

Jako předsedající zodpovídá starosta obce za řádný průběh zasedání a je oprávněn uplatňovat nezbytná pořádková opatření, může například vykázat toho, kdo hrubě narušuje řádný průběh zasedání, pokud nereaguje na výzvu předsedajícího k nápravě. Zákon sice výslovně neurčuje délku takového vykázaní, v praxi je toto nejčastěji realizováno na dobu projednání předmětného bodu, v případě opravdu závažných narušení jednání do konce předmětného zasedání, určitě však nelze zakázat účast na zastupitelstvu do konce daného volebního období. Předsedající dále může odejmout slovo vystupujícím zastupitelům, a to hlavně pokud se ujímají slova svévolně, odchylojí se vážně od tématu nebo překračují jednacím řádem určený čas pro vystoupení. Na místě je odejmout slovo i v případě rasistických či jinak vulgárních projevů, nebo v případě, že řečník vyzývá k porušení zákonů a dalších právních předpisů.

Na druhou stranu zastupitelstvo úkolovat starostu může, jelikož ten je z titulu své funkce jeho členem, a proto na něho plně dopadá ustanovení § 83 odst. 1 zákona o obcích, dle něhož je člen zastupitelstva obce povinen plnit úkoly, které jsou mu zastupitelstvem uloženy. Starosta a místostarosta se ze své funkce zodpovídají právě zastupitelstvu obce¹⁷⁰, což je jen logický

¹⁶⁸ *Časopis Moderní obec*. 2020, č. 2, s. 50.

¹⁶⁹ *Časopis Moderní obec*. 2020, č. 2, s. 49.

¹⁷⁰ § 103 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

důsledek toho, že jsou do své funkce voleni právě zastupitelstvem, a to na svém ustavujícím zasedání. Případné úkoly může uložit pouze celé zastupitelstvo, tedy je nutné odhlasovat je nadpoloviční většinou všech jeho členů.

Starosta obce může odmítnout splnit úkol, který mu zastupitelstvo uložilo, a poté záleží na zastupitelstvu, zda mu bude toto odmítnutí připadat natolik závažné, že starostu odvolá nebo bude odmítnutí tolerovat. V praxi může jít například o to, že starosta nebude souhlasit s obsahem smlouvy, kterou má podepsat. Ze zákona není starosta povinen sdělovat zastupitelstvu nesplnění zadaného úkolu, avšak měla by ho k tomu vést obecná odpovědnost za výkon funkce, kterou vůči zastupitelstvu má. Jaké k tomu má důvody starosta sdělovat rovněž nemusí, je to ovšem vhodné. Takový důvod pro odmítnutí splnění usnesení zastupitelstva může být jak objektivní, tak ryze subjektivní. I starosta tedy má právo na jiný názor a může takto projevit svůj politický názor.

Povinností starosty ve vztahu k zastupitelstvu je také do 21 dní od doručení žádosti na obecní úřad svolat zasedání zastupitelstva, pokud o to požádá alespoň třetina členů či hejtman kraje. Pokud žádosti starosta nevyhoví, může zastupitelstvo svolat místostarosta nebo jiný člen zastupitelstva, panu starostovi za nesplnění této povinnosti nehrozí žádná sankce.

rada obce

Výjimečnou pozici má starosta v obcích, kde není ustavena rada obce. Z § 99 odst. 3 vyplývá, že rada obce není volena v obcích, v nichž zastupitelstvo čítá méně jak 15 osob. V takových případech dochází k částečnému naplnění představ většiny lidí o „všehoschopném“ starostovi, jelikož ten na sebe přejímá většinu pravomocí rady, což výrazně zvyšuje jeho kredibilitu. Část pravomocí starostovi v této pozici odebírá přímo zákon o obcích v § 102 odst. 4, tyto pravomoci jsou v takovém případě vyhrazeny jedině zastupitelstvu. Dle dřívější právní úpravy vykonával tyto pravomoci starosta v celém rozsahu, nyní tedy některé náleží i zastupitelstvu.¹⁷¹

Ostatní vyhrazenou pravomoc by si měl starosta ponechat, ovšem i zde jsou výjimky, například stanovení pravidel pro přijímání a vyřizování petic a stížností by starosta mohl přenést na zastupitelstvo, stejně tak jako veškerou tzv. zbytkovou pravomoc rady obce, pokud v daných věcech sám rozhodovat nechce.¹⁷² Pravomoci rady, které v obci namísto rady vykonává starosta, může totiž sám starosta, případně zastupitelstvo, svěřit obecnímu úřadu, viz. § 102 odst. 3 zákona o obcích. Zastupitelstvo by mohlo pravomoci starosty svěřit také místostarostovi na základě § 104 odst. 1 ve spojení s § 102 odst. 3 a § 84 odst. 4 zákona o obcích.

¹⁷¹ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 221. ISBN 978-80-7676-302-9.

¹⁷² *Časopis Moderní obec*. 2020, č. 2, s. 49.

Mezi důležité kontrolní oprávnění starosty patří tzv. sistační pravomoc pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li starosta za to, že je nezákonné či nesprávné. Toto posouzení záleží čistě na jeho osobním uvážení. Věc je pak předložena k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce, jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce. Pokud by jednání starosty proti usnesení rady bez pozastavení výkonu (nebo proti usnesení zastupitelstva) způsobilo škody, nesl by za ně starosta plnou odpovědnost, přičemž nelze vyloučit ani odpovědnost trestněprávní.¹⁷³

Zákon uvádí, že pokud je starosta či místostarosta odvolán z funkce nebo se této funkce vzdal, přestává být i členem rady obce. Postavení starostů a místostarostů jako členů rady obce je tedy tzv. virilní, což znamená, že jejich členství v radě je vázáno právě na výkon uvedených funkcí a v případě odvolání či vzdání se funkce přestávají tito být i členy rady obce.¹⁷⁴

Co se týče toho, jak je ostatními hodnocen vliv rady obce, tak „*v průměru si řadoví zastupitelé na činnost místní správy a samosprávy připisují ‚malý vliv‘, jednotliví exekutivci ‚určitý vliv‘, kdežto rada jako celek má většinou v očích lokálních politiků ‚silný vliv‘.*“¹⁷⁵ Pokud se v obci rada nezřizuje, získává tento vliv pochopitelně starosta.

výbory zastupitelstva obce a komise rady obce

Starosta obce není oprávněn z titulu své funkce úkolovat výbory zastupitelstva obce a komise rady obce. Tyto iniciativní, kontrolní a poradní orgány zastupitelstva a rady jsou těmto plně odpovědny a jimi řízeny. To samé platí i naopak, pokud tedy výbor zastupitelstva obce či komise rady obce iniciuje nějaké zadání, musí toto být uloženo usnesením zastupitelstva či rady obce. Starosta však může nějaký úkol iniciovat tak, aby si ho osvojil výbor sám a splnil ho z vlastní iniciativy, nebo zastupitelstvu obce navrhnout, aby daný úkol výboru uložilo. Dále dle ustanovení § 109 odst. 3 písm. a) bod 3. zákona o obcích, obecní úřad pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti, a v čele obecního úřadu nestojí nikdo jiný než starosta obce (viz. ustanovení § 109 odst. 1 zákona o obcích). Zákon nestanoví obligatorní účast starosty na jednání těchto orgánů.

¹⁷³ Tamtéž.

¹⁷⁴ KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 221. ISBN 978-80-7676-302-9.

¹⁷⁵ RYŠAVÝ, Dan. 2011a. „*Exekutivci a zastupitelé – mocenská propast nebo odlišné role?*“ Pp 88–107 in Dan Ryšavý, Pavel Šardín. 2011. *Zastupitelé českých měst a obcí*. Praha: Slon, s. 102-106.

3.5. Pravomoci starosty obce

Jakkoliv je z hlediska pravomocí nejdůležitějším orgánem obce zastupitelstvo, lidé mohou mít představu opačnou, respektive často hlavní iniciativu při řešení problémů očekávají od starosty. Jakými pravomocemi však starosta obce skutečně disponuje?

Úkoly starosty, které mu zákon svěřuje, lze v zásadě rozdělit na úkoly, které vykonává a za které odpovídá sám jako monokratický orgán, a dále na úkoly, které souvisí s jeho postavením jako osoby, která předsedá zastupitelstvu obce a radě obce a která stojí v čele obecního úřadu.¹⁷⁶

Starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Podle výsledků každoroční závěrečné zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření obcí lze posoudit kvalitu fungování obcí. Přezkum hospodaření se provádí dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění, a jedná se o audit, kde jsou obce rozděleny do skupin obcí do 5000 obyvatel a větších.

Dále starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních předpisů,¹⁷⁷ pokud není v obci tajemník obecního úřadu; jmenuje, odvolává a stanoví plat vedoucím odboru, jen není-li zřízena rada obce (je-li rada obce zřízena, je jmenování vedoucích odborů vyhrazeno radě).

Po konzultaci s ředitelem krajského úřadu může starosta výkon přenesené působnosti v určitých záležitostech přenechat komisi. Takovou komisí, kterou pověřuje starosta obce výkonem přenesené působnosti, je komise pro projednávání přestupků, již může starosta zřídit dle § 61 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Starosta má dále oprávnění požádat o spolupráci Policii České republiky při zajišťování místního veřejného pořádku, je zodpovědný za informování obyvatelstva o činnosti obce v souladu se zákonem č. 106/1990 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, ve kterých nepůsobí tajemník, má pravomoc rozhodovat o věcech v samostatné působnosti obce, které mu byly svěřeny radou obce, plní další úkoly stanovené zákonem číslo 128/2000 Sb. a dalšími zvláštními zákony a plní obdobné úkoly jako statutární orgán zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního úřadu.

¹⁷⁶ HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2023-11-29]. ASPI_ID KO128_2000CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

¹⁷⁷ Zákon č. 143/1992 Sb., Nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí.

Povinností starosty obce je svolat a obvykle také řídit zasedání obecního zastupitelstva a rady. Toto břímě může sdílet s místostarostou či vybraným členem zastupitelstva. Dále má starosta na starosti spolu s ověřovateli podepisovat zápisy z těchto jednání. Pokud nedostojí povinnosti svolat zasedání zastupitelstva alespoň jednou za tři měsíce (jakkoliv je tato lhůta spíše pořádková), případně nedodrží termín stanovený v § 92 odst. 1 zákona o obcích, může alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce nebo hejtman kraje požádat o svolání zasedání, které pak může řídit právě výše zmíněný místostarosta nebo jiný člen zastupitelstva.

Další povinností starosty je závazek vůči krajskému úřadu, jež spočívá v odesílání usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce, pokud o to ředitel krajského úřadu požádá. Žádost musí zahrnovat pouze ředitele, nikoliv řadového úředníka krajského úřadu, což posiluje právní jistotu starostů obcí.

Starosta má jisté symbolicko-psychologické privilegium užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak.¹⁷⁸ Používání takového odznaku má symbolický význam, reprezentuje starostu jako zvolenou autoritu obce a zdůrazňuje jeho úlohu v dané komunitě během veřejných ceremonií, typicky například svatebních obřadů. Zákonem jsou stanoveny povinné náležitosti závěsného odznaku – uprostřed něho je velký státní znak a po obvodu znaku je uveden název Česká republika. Krom těchto obligatorních minimálních náležitostí mohou mít insignie různý vzhled, který často souvisí s historickými, kulturními nebo jinými tradičními prvky daného místa. Které další příležitosti kromě občanských obřadů jsou tak významné, že starosta použije závěsný odznak se státním znakem, záleží na jeho posouzení, zákon ani jiný právní předpis toto nestanoví.

3.6. Otázka odborné způsobilosti kladené na starostu

Starostové obcí se neustále potýkají s výzvami souvisejícími s důsledky častých legislativních změn a v návaznosti na to musí řešit široké spektrum problémů, jež zasahují do různých oblastí života. To se netýká jen otázek ohledně pravomocí obce, ale také aktivního zapojení do řešení problémů jednotlivých spoluobčanů. Starostové bývají často prvním a zároveň posledním kontaktním bodem, na který se ostatní obrací s žádostí o pomoc. Pro každého je nejpálčivější právě jeho osobní problém, který je třeba zařídit, vyřešit, odstranit, pokud možno ihned.

V malých obcích starosta dělá téměř vše, vyplňuje množství formulářů, různých hlášení, připravuje materiály na nové projekty, kontroluje práce na stávajících akcích, zodpovídá dotazy

¹⁷⁸ § 108 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

od místních i nemístních, řeší spory mezi sousedy, řeší zaběhlé psy, ztracené kočky nebo ulítlou andulku. Záběr je široký a odborný aparát nedostačující. Starosta je také jen člověk a představa, že musí fungovat 24 hodin denně a 7 dní v týdnu, nemůže být reálná. Jaké by měly být požadavky na výkon funkce starosty? A měly by vůbec nějaké být zákonem stanoveny?

Jak již bylo zmíněno výše, do funkce starosty může být zvolen kterýkoliv člen zastupitelstva, který je zároveň státním občanem České republiky. Ačkoliv neexistuje přesná odborná kvalifikace nebo požadavky na vzdělání, starosta by měl dozajista disponovat znalostmi a zkušenostmi týkající se místní samosprávy, právních a správních záležitostí, financí a komunikace s veřejností. Odborné znalosti jsou získávány zejména vzděláváním, dále pak praktickou činností a zkušenostmi. Představují kombinaci znalostí, hodnot, informací, které vznikají a uplatňují se v mysli pracovníka. Vystačit si pouze s jedním získanými znalostmi je v současné době nedostačující, je nezbytné tyto znalosti průběžně rozšiřovat a doplňovat, jakkoliv současná legislativa na odborné vzdělávání starosty neklade žádné požadavky.

V sousedním Slovensku se pro starosty pokusili zavést zákonnou podmínku minimálního středoškolského vzdělání s maturitou, což následně zrušil Ústavní soud s tím, že v demokratické společnosti nelze omezit volbu jakéhokoliv politika vzděláním. Politolog a bývalý prorektor Vysoké školy politických a společenských věd Vladimír Srb je toho názoru, že žádné povolání ani stupeň vzdělání nikoho k postu starosty nepředurčuje, na politiku je potřeba mít prostě talent, protože politika je specifickým druhem umění. Zdůrazňuje však, že ačkoliv dobrým starostou může být absolvent jakéhokoliv oboru, musí se neustále vzdělávat. Zajímavé je jeho konstatování, že starostové a místostarostové menších obcí, které měl možnost osobně poznat mezi studentstvem, téměř vždy „*patřili mezi nejpilnější a nejschopnější*“.¹⁷⁹

Klíčovým faktorem pro aktivaci a udržení jakékoliv organizace v chodu zůstávají i v dnešní digitální době lidské zdroje, které kvalitu spolupráce daného celku ovlivňují mnohem více než finance, materiální vybavení či technologie. Zaměstnanci a jejich osobitý talent, nabyté znalosti, vědomosti, které pozitivně ovlivňuje pracovní motivace, spolu s jejich nadšením a odhodláním využít tuto kombinaci schopností a zkušeností ve prospěch celku, tedy dané obce. V oblasti veřejné správy je lidský kapitál a jeho efektivní správa řazena mezi klíčové činnosti veřejné správy¹⁸⁰ a starosta jakožto „první muž radnice“ by měl zvládnout vést svůj tým, vědět, jak ho správně využít, jak najít a vybrat kvalifikované pracovníky, poskytnout jim dostatek příležitostí k rozvoji

¹⁷⁹ Neexistuje obor, který by předurčoval dobrého starostu, říká politolog Srb. *Kolínský deník* [online]. 2018 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/neexistuje-obor-ktery-by-predurcoval-dobrego-starostu-rika-politolog-srb-20180906.html.

¹⁸⁰ KERLINOVÁ, Alena a TOMÁŠKOVÁ, Eva. Approach to Strategy at Public Administration Organizations in the Czech Republic. Online. *Procedia, social and behavioral sciences*. 2014, roč. 156, s. 88-92. ISSN 1877-0428.

a zdokonalení svých dovedností, poskytnout vhodným způsobem zpětnou vazbu, řádně spravovat systémy odměňování a benefity, předvídat potřeby organizace v oblasti pracovní síly a vyvíjet strategie pro zajištění adekvátních lidských zdrojů v budoucnu, starat se o udržení pozitivních pracovních vztahů a konstruktivně řešit vzniklé konflikty.

Starosta by měl být především osobností. Člověkem, který má přehled o řadě odvětví důležitých pro chod obce. Starosta by měl umět motivovat lidi. Zdánlivě takové nadstavby kvality života v obci jako je podpora vydávání místního zpravodaje, určitý patriotismus na historii obce, na konání tradičních akcí v obci, úkony, které v rámci legislativy nikdo po starostovi nepožaduje, často utváří étos dané obce a leckdy je to poznat hned při příjezdu do obce nebo v rozhovoru s „místními“. Starosta je zde svorníkem, měl by dokázat být dobrým manažerem i „srdcařem“, umět delegovat pravomoci, rozlišovat méně a více důležité věci. Zde si dovoluji citovat odpověď na svůj dotaz položený před několika lety v Jindřichohradeckém deníku (bohužel nedávno zesnulému) Karlu Schwarzenbergovi. Otázka zněla: Co je podle vás nejdůležitější v komunální politice? „*V komunální politice je nejdůležitější denní styk s lidmi – občany. Je potřeba přivést občany k aktivitě, ne aby nechávali vše na zastupitelích.*“¹⁸¹ Lépe bych to nedefinovala. Je to zkrátka určité poslání, které by mělo člověka bavit a naplňovat, zároveň však i povolání, které si zasluhuje náležité finanční ohodnocení.

3.7. Odměna za výkon funkce starosty

Odměnou za výkon funkce lze, slovy Ministerstva vnitra, chápat „*peněžité plnění poskytované obcí členům zastupitelstva za výkon jejich funkce*“. Odlišný je způsob odměňování starostů, kteří jsou pro výkon své funkce uvolnění a kteří jsou neuvolnění. V případě uvolněných starostů je výše jejich odměny stanovena přímo příslušným právním předpisem, konkrétně nařízením vlády č. 318/2017 Sb., o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků. Ve zmíněném nařízení je tabulka obsahující konkrétní částky, fixní odměny pro uvolněné funkcionáře a maximální odměny pro ty neuvolněné jsou odvozeny od počtu obyvatel dané obce nebo kraje, a také od zastávané funkce.

Ze zákona je odměna nároková jen pro uvolněného člena zastupitelstva územního samosprávného celku, neuvolněný člen zastupitelstva ze zákona nárok na odměnu nemá, stanovit ji je v pravomoci vyhrazené zastupitelstvu, což neplatí jen v případě neuvolněného starosty. Ti

¹⁸¹ Karel Schwarzenberg nerad vzpomíná na maturitu. Online. Jindřichohradecký deník. 2011. Dostupné z: https://jindrichohradecky.denik.cz/zpravy_region/karel-schwarzenberg-nerad-vzpomina-na-maturitu.html?login=1@=1. [cit. 2023-11-13].

nárok na odměnu mají, a to v zákonem stanovené minimální výši 0,3násobku odměny, která by jim náležela, kdyby funkci vykonávali jako uvolnění.¹⁸²

O tom, zda bude starosta obce k výkonu své funkce dlouhodobě uvolněn či neuvolněn je oprávněno rozhodnout výhradně zastupitelstvo obce. Pro malé obce je odměna uvolněného starosty značným zatížením obecního rozpočtu, proto je pro ně výhodnější model starosty neuvolněného, otázkou je, zda tato úspora není později vykoupena méně kvalitní správou obce a v konečném důsledku snížení celkových příjmů z dotačních programů.

Ze studií Radima Perlína¹⁸³ a Josefa Bernarda¹⁸⁴ vyplynulo, že neuvolnění starostové vykonávají funkci odlišně od starostů uvolněných. Obecně jsou méně angažováni a hůře odměňováni. Dále mají méně času seznámit se se všemi dotačními tituly, které by obec mohla využít, nenavštěvují tolik školení týkající se legislativních změn, nekonzultují tolik řešení různých otázek se státními úředníky a nachází se mezi nimi podstatně menší procento vysokoškolsky vzdělaných lidí. Další studie ukazuje, že neuvolněné starosty mají zejména obce s velikostí do tisíce obyvatel a s nejvýše 15 členy zastupitelstva. V kategorii obcí nad 750 obyvatel působí jen několik desítek neuvolněných starostů.¹⁸⁵

Aktuálně, tedy dne 3. 11. 2023, schválili poslanci v třetím čtení novelu zákona o obcích, která mimo jiné stanoví pravidelnou valorizaci odměn obecních a krajských zastupitelů.¹⁸⁶ Novelou má být stanovena pouze horní hranice odměn zastupitelů, konkrétní výši by stále stanovovala zastupitelstva. Tento krok souvisí s rozhodnutím Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2023, kdy soud částečně vyhověl návrhu skupiny senátorů a zrušil několik pasáží ze zákonů o obcích, krajích a hlavním městě Praze, a zároveň i výše zmíněné nařízení vlády o výši odměn členů zastupitelstev územních samosprávných celků, s tím, že vykonatelnost nálezu je odložena na konec tohoto roku, aby zákonodárce stihl přijmout potřebnou novelu. Z odůvodnění rozhodnutí plyne teze, že přesnější pravidla odměňování by měly přímo stanovovat zákony, nikoliv až navazující nařízení vlády. Podle ústavních soudců právě stanovení odměn formou nařízení vlády

¹⁸² METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: *Nová právní úprava odměňování a ostatních souvisejících nároků a peněžitých plnění členů zastupitelstev územních samosprávných celků (se zaměřením na problematiku obcí)*, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha, 2017, s. 45-46. ISBN: 978-80-87544-62-4.

¹⁸³ PERLÍN, R. 2000. „Představitelé veřejné správy jako aktéři lokálního rozvoje: sociologický průzkum mezi starosty venkovských obcí okresů Písek a Tábor.“ Pp. 133–150 in J. Kubeš (ed.). *Problémy stabilizace venkovského osídlení ČR*. České Budějovice: Jihočeská univerzita.

¹⁸⁴ BERNARD, J. 2011. „Endogenní rozvojové potenciály malých venkovských obcí – obtížné hledání a měření jejich vlivu.“ *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 47 (4): 745–775.

¹⁸⁵ Pavel Šaradín, Jan Outlý, Michal Soukop, Iveta Vrabková. "Politika na půl úvazku aneb Neuvolnění starostové: Jak fungují jejich obce?". *Sociologický časopis / Czech Sociological Review* 4:503-522.

¹⁸⁶ Odměny obecních a krajských zastupitelů se budou pravidelně valorizovat, schválili poslanci. *Novinky.cz* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-odmeny-obecnich-a-krajskych-zastupitelu-se-budou-pravidelne-valorizovat-schvalili-poslanci-40449476>.

bez přesnějších zákonných mantinelů porušuje základní princip dělby moci a Ústavou zaručené právo na samosprávu. Vzhledem k absenci mechanismu pro stanovení výše odměn členů zastupitelstev v předmětných zákonech může dojít k určení odměn buď na nedostatečně nízké úrovni nebo naopak příliš vysoké, což by se mohlo neblaze projevit v rozpočtech místních samospráv.¹⁸⁷

Nově by tedy zákon měl stanovit výši odměn násobkem průměrné mzdy a tím zároveň zaručit automatickou valorizaci odměn členů zastupitelstev. Úpravy by se měl dočkat i proces schvalování mimořádných odměn, a to i na základě návrhu podaného přímo na jednání zastupitelstva, tedy bez předchozího návrhu v programu.

3.8. Odpovědnost starosty

- Politická

Jako politickou odpovědnost starosty můžeme chápat odpovědnost vůči zastupitelstvu obce, jež plyne ze zákona o obcích, a zároveň odpovědnost vůči občanům dané obce. Starosta je vrcholným orgánem obce, kterého volí zastupitelstvo, a to zpravidla na svém ustavujícím zasedání. Zároveň jej obecní zastupitelé mohou kdykoliv během volebního období odvolat. Politická odpovědnost starosty se týká jeho činnosti a rozhodnutí v rámci politického a správního vedení města či obce. Starosta je volen na základě politického programu a měl by tedy být schopen v rámci výkonu své funkce dosahovat alespoň částečně vytyčených politických cílů.

Politická odpovědnost dále zahrnuje schopnost zastupovat obecní zájmy ve vztazích k okolním regionům, forma spolupráce a úroveň jednání s ostatními územně samosprávnými celky. Důležité je o politických rozhodnutích srozumitelně informovat veřejnost a snažit se o každodenní činnosti úřadu vést komunikaci s občany. Starosta se dále podílí na přípravě rozpočtu dané obce a na jeho schválení. Politická odpovědnost zahrnuje efektivní správu obecního rozpočtu a zajištění toho, aby byl daný rozpočet co nejvíce v souladu s potřebami občanů a politickými prioritami, s tím související transparentnost a otevřenost vedení radnice.

V neposlední řadě je politickou odpovědností starostů, jakožto vedoucích lokálních krizových štábů, schopnost efektivně a odpovědně reagovat na krizové situace, jako jsou přírodní katastrofy (například povodně) nebo mimořádné situace týkající se veřejného zdraví (nedávná pandemie viru COVID-19), a je povinností těchto vedoucích činitelů územních samospráv přijmout ve spolupráci s dalšími státními subjekty příslušná opatření, která budou schopna ochránit zdraví občanů.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 5. 2023, Pl. ÚS 22/22.

- Soukromoprávní

Tato odpovědnost volených členů orgánů obce spočívá v povinnosti kompenzovat poškozené obci způsobenou škodu nebo jinak napravit svá pochybení vůči ní, způsobená porušením předpisů občanského práva. Nejvýznamnějším následkem pro osobu v pozici starosty je tedy povinnost způsobenou škodu nahradit. Taková škoda může mít mnoho podob, například pokud starosta uzavře pro obec nevýhodnou smlouvu či včas neuplatní některý ze smluvních nároků. Může se jednat i o škodu, která spočívá v regresním nároku vůči obci z titulu odpovědnosti způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, nebo to může být škoda způsobená uložením sankce obci nebo jiným rozhodnutím orgánu veřejné moci v důsledku porušení povinnosti zadavatele veřejné zakázky.

Pokud jakkoliv starosta poruší své povinnosti a způsobí tím obci škodu, je povinen ji nahradit. Zákon o obcích stanoví, že jde-li o odpovědnost člena zastupitelstva obce za škodu, kterou obci v souvislosti s výkonem své funkce způsobil, řídí se tato zákoníkem práce, kdy obec je považována za zaměstnavatele a členové zastupitelstva za zaměstnance. Způsobenou škodu je obec povinna náležitě vymáhat. Kdyby tak neučinila, došlo by opětovně k poškození obce a ten, kdo by se na tom podílel, by byl za případné nevyhození dluhu odpovědný. Radní, starosta či místostarosta odpovídají za způsobenou škodu v plné výši.¹⁸⁸

Řádný výkon funkce členů volených orgánů obce, a to především členů rady nebo starosty, vyžaduje nejen dodržování základních osobních kvalit, ale také vysoce kladou důraz na opatrnost během výkonu funkce. Občanský zákoník ukládá povinnost každému členu voleného orgánu postupovat během výkonu funkce nejen se značnou loajalitou k danému celku, ale hlavně s potřebnými znalostmi a pečlivostí (neboli s péčí řádného hospodáře). Cílem tohoto ustanovení je, aby starosta při výkonu každodenní agendy rozhodoval v dobré víře ve prospěch dané obce, bez toho, aniž by upřednostňoval vlastní zájmy. Jeho jednání by mělo být náležitě odborné, aby nedošlo k poškození dobré pověsti obce. Měl by být schopen rozpoznat, kdy je obec v nebezpečí, kterému lze zabránit, a tehdy náležitě zasáhnout. Zcela zásadní je schopnost rozlišit, kdy na daný problém postačuje starosta sám, a kdy je vhodné hledat radu u odborníka dostatečně kvalifikovaného pro konkrétní situaci. Neméně důležité je následně zvládnout odborné stanovisko vlastními silami kriticky posoudit.

Nutno dodat, že přijetí jakékoliv veřejné funkce není povinností, a je na každém jednotlivci, aby před tím, než převezme břemeno odpovědnosti, zvážil rizika a náročnost, jež se s výkonem

¹⁸⁸ Odpovědnost členů volených orgánů obce: Důležitá je obezřetnost, pečlivost a loajalita. *INFO.CZ* [online]. 2022 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.info.cz/pravo/pravni-servis/odpovednost-clenu-volenych-organu-obce-dulezita-je-obezretnost-peclivost-a-loajalita>.

něčeho takového pojí. Není nutné znát doslova a do písmene každý platný zákon České republiky, avšak jistě se předpokládá alespoň základní znalost zákona o obcích a dalších právních předpisů, které upravují každodenní realitu občanského života. V tomto závěru utvrzuje veřejnost i Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 24. 02. 2022: „Lze souhlasit s dovolatelem, pokud uvádí, že samozřejmým a prezumovaným předpokladem výkonu funkce starostky (tj. funkce, které se obviněná ujala dobrovolně, a která je honorovaná) je znalost zákona o obcích a v případě starostky městské části i znalost statutu územně členěného statutárního města.“¹⁸⁹ I trestněprávní judikatura tedy dává mnohá vodítka pro vymezení soukromoprávní odpovědnosti.

- Trestněprávní

Zatímco politická odpovědnost starosty se týká jeho činnosti a rozhodnutí v rámci politického vedení obce, trestněprávní odpovědností je jeho osobní odpovědnost za trestné činy, které může spáchat v průběhu svého úřadování nebo v souvislosti s výkonem svých funkcí. Z pohledu trestního zákoníku jsou osoby činné ve volených orgánech územních samosprávných celků úředními osobami.¹⁹⁰ Trestný čin musí být spáchán v souvislosti s pravomocí a odpovědností dané úřední osoby, čímž lze rozumět především autoritativní rozhodování o právech a povinnostech jiných osob.¹⁹¹ Z tohoto postavení plyne zvýšená trestní odpovědnost za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku (dále jen TZ), maření úkolu úřední osoby z nedbalosti dle § 330 TZ nebo přijetí úplatku dle § 331 odst. 1, 2, 3 TZ, zároveň také zvýšená míra ochrany, viz. trestné činy násilí proti úřední osobě dle § 325 TZ, vyhrožování s cílem působit na úřední osobu dle § 326 TZ a vražda dle § 140 odst. 1, 2, 3, písm. d) TZ.

Mezi nejčastější skutkové podstaty trestných činů, které mohou starostové obcí svým jednáním naplnit, patří samozřejmě trestné činy spojené s hospodařením obce a nakládáním s obecním majetkem, ale i trestné činy spáchané v souvislosti s jednáním zastupitelstva, rady, či hlasováním v těchto orgánech. Mezi takové trestné činy patří například pomluva dle § 174 TZ, podněcování k trestnému činu dle § 364 TZ, založení, podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práva a svobod člověka dle § 403 TZ, projev sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka dle § 404 TZ, popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia dle § 405 TZ, schvalování trestného činu dle § 365 TZ.

Právní stránku věci není dobré podceňovat ani v případech, kdy mají odpovědné osoby pocit, že jednají v zájmu dané obce. Příkladem může být skutek z roku 2013, kdy se starosta malé

¹⁸⁹ Usnesení NS ze dne 24. 02. 2022, sp. zn. 11 Tdo 454/2011.

¹⁹⁰ § 127 odst. 1 písm. d) TZ.

¹⁹¹ § 127 odst. 2 písm. d) TZ.

obce, ve které nežilo snad ani 500 obyvatel, bez vědomí zastupitelstva obce ústně dohodl o realizaci určitých prací s jednatelem instalatérské firmy. Firma práce skutečně provedla, a starosta dílo na konci roku převzal. Vzhledem k tomu, že v obci nepůsobila obecní rada, starosta mohl uzavřít smlouvu o dílo, ústní forma, jakkoliv nedoporučeníhodná, by také nebyla v rozporu se zákonem. Práce proběhly řádně podle připraveného projektu. Za vinu mu však byl kladen fakt, že obec na daný projekt neměla peníze, což starosta v době objednávky věděl. Během komunikace s firmou sice tvrdil, že obec obdrží dotaci, zároveň ale bylo prokázáno, že věděl, že tomu tak není. Starosta obce byl následně obžalován z podvodu ve vztahu k dodavatelské firmě a zneužití pravomoci úřední osoby ve vztahu k obecnímu rozpočtu. Reálně mu hrozilo až deset let za mřížemi. Nakonec mu byl uložen úhrnný tříletý trest odnětí svobody s podmíněným odkladem na dobu 30 měsíců s tím, že obec poškozené firmě musela uhradit cenu prací i s úroky.¹⁹²

Starosta může být trestně odpovědný i za jednání jiných osob. Především v malých obcích vztahy často fungují na principu důvěry, avšak i z důvodu nedostatečné kontroly svých podřízených se starostové mohou dostat do problémů se zákonem, například za spolupodílnictví při spáchání trestného činu včetně náhrady škody. V jedné malé obci si žena na pozici účetní přivlastnila z obecního účtu v průběhu sedmi let skoro dva miliony Kč. Obžalován byl rovněž starosta obce, jelikož podle státní zástupkyně „z pozice své funkce řádně nekontroloval doklady z pracovní agendy dotyčné zaměstnankyně úřadu, které podepisoval, aniž je vůbec četl“. Podle § 103 odst. 4 písm. b) zákona o obcích starosta plní úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, má tedy práci svých podřízených i kontrolovat. Soud k tomu konkrétně uvedl, že: „V tom, že obžalovaný nezajistil fungování dostatečně účinné vnitřní finanční kontroly hospodaření obce, soud shledal nedbalostní zavinění přečinu porušení povinnosti při správě cizího majetku.“¹⁹³ Ne nadarmo se říká: Důvěřuj, ale prověřuj.

V poslední době jsme svědky rostoucího množství trestních stíhání týkajících se občanů v komunální správě, tedy zastupitelů měst a obcí, členů městských rad a starostů.¹⁹⁴ Právních norem je územní samosprávě neuvěřitelné množství a vyznat se v legislativní džungli je složité i pro studované odborníky. Starostové obcí, na rozdíl třeba od poslanců či senátorů, nejsou vybaveni žádným druhem imunity. Nesou tedy plnou trestněprávní odpovědnost za své jednání a v případě prokázání viny před soudem také potrestání dle platných zákonů České republiky. S ohledem na případ uvedený výše je potřeba mít na zřeteli, že jakkoliv může být dané jednání motivováno dobrou vírou a nejlepšími úmysly, tak neznalost zákona neomlouvá.

¹⁹² Časopis Moderní obec. 2023, č. 5, s. 60.

¹⁹³ Časopis Moderní obec. 2023, č. 3, s. 48.

¹⁹⁴ Roman Vicherek. "Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí". Časopis pro právní vědu a praxi 1:121-134.

- Klimatická

Klimatická nebo také ekologická či environmentální odpovědnost se týká individuálního (starosta), případně kolektivního (obec) závazku chránit životní prostředí, což nabývá v této době na důležitosti s rostoucí hrozbou globálního oteplování. Jsem si vědoma faktu, že tento typ odpovědnosti nepatří mezi klasické členění druhů právní odpovědnosti, avšak myslím, že ho vzhledem k vysoké aktuálnosti lze mezi tyto druhy zařadit. Není již pochyb, že současné klima se podstatně mění. Každý jednotlivec nese část své klimatické odpovědnosti, které může dostát úsporou energie, podporou udržitelného způsobu dopravy nebo snižováním osobních emisí skleníkových plynů. Obce představují klíčové místo pro hledání řešení konkrétních ekologických problémů, mají blízko jak k jednotlivcům, tak firmám, a na jejich přesně vytyčeném území se projevují přímé i nepřímé důsledky těchto aktivit. Jak mohou starostové, jakožto zvolení leaderi jednotlivých územně samosprávných celků pomoci k naplnění této výzvy moderního tisíciletí?

Jedním z kroků je podpora recyklace a zajištění dostatečného počtu kontejnerů na tříděný odpad pro obyvatele. Vytvořením bezpečných cyklostezek a chodníků lze docílit udržitelného způsobu dopravy. Dále mohou radnice vyvinout spolupráci s místními provozovateli veřejné dopravy, což může napomoci snížit počet automobilů v ulicích a tím i ke snížení emisí. Výsadba stromů a zachování stávajících zelených ploch může také přispět k čistšímu ovzduší a mimo jiné zlepšit estetiku dané obce, podpora instalací solárních panelů na střechy obecních budov a jiné podobné projekty mohou pomoci snížit závislost na fosilních palivech. Starostové mohou aktivně podporovat zákazy či omezení jednorázových plastových výrobků nebo spolupracovat s místními orgány a organizacemi i s dobrovolníky k ochraně místních vodních zdrojů a snižování jejich znečištění. Vytvoření plánu udržitelného rozvoje pro danou obec či pořádání osvětových akcí a kampaní může pomoci zajistit, že všechny budoucí projekty budou brát dostatečný ohled na prostředí, ve kterém žijeme. Existuje spousta projektů a soutěží, kam lze danou obec a její obyvatele zapojit a podpořit tím zábavnou a aktivní formou zvyšování obecního povědomí o důležitosti ochrany životního prostředí. Například ČSOB tento rok zorganizovala první ročník projektu Zelená obec roku, kde v kategorii obec do 1 000 obyvatel zvítězil východomoravský Hostětín,¹⁹⁵ zajímavým počinem je také soutěž Odpadový Oskar, který je vyhlašován spolkem Arnika, a snaží se obce motivovat ke kvalitnímu odpadovému hospodářství.¹⁹⁶ Dále mohou obce přihlašovat své projekty například do soutěže Adaptterra Awards, kterou pořádá Nadace

¹⁹⁵ *S ekologickými projekty začali před čtvrt stoletím „z donucení“. Ted' Hostětín zvítězil v Zelené obci roku.* Online. Hospodářské noviny. 2023. Dostupné z: <https://podcasty.hn.cz/c1-67246440-s-ekologickymi-projekty-zacali-pred-ctvrt-stoletim-bdquo-z-donuceni-ldquo-ted-hostetin-zvitezil-v-zelene-obci-roku>. [cit. 2023-11-13].

¹⁹⁶ *Odpadový Oskar.* Online. Arnika. Dostupné z: <https://arnika.org/odpadovy-oskar>. [cit. 2023-11-13].

Partnerství, největší česká environmentální nadace. Adaptterra Awards oceňuje projekty, které ilustrují nejlepší příklady adaptace na změnu klimatu.¹⁹⁷

Roku 2008 spustila Evropská komise iniciativu „*Pakt starostů a primátorů pro udržitelnou energii a klima*“,¹⁹⁸ jejímž účelem bylo zapojit regiony k následování cílů Evropské unie v oblasti klimatu a energetiky. Původně byly cíle Paktu navrženy do roku 2020, došlo však k posílení, a to například snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o tolik, kolik odpovídá jejich vnitrostátním cílům nebo dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality. Toto lze realizovat prostřednictvím vhodných adaptačních opatření, úspor energie nebo využívání energie z obnovitelných zdrojů. Členství v Paktu je zdarma a je dobrovolné.¹⁹⁹ Pro samosprávy sdružené v Paktu starostů a primátorů jsou realizovány různé dotační výzvy v rámci Národního programu Životního prostředí. Například tento rok byly skrze dotační výzvu k dispozici finance na zpracování Akčních plánů pro udržitelnou energii a klima, organizaci Místních dnů pro klima a energii nebo na pracovní místo.²⁰⁰

Ochrana životního prostředí je dále úzce spojena s vydáváním územního plánu, kde hrají obce klíčovou úlohu. Územní plán umožňuje obcím regulovat a řídit rozvoj krajiny a současně chránit, obnovovat nebo zachovávat životní prostředí. Pro vydání územního plánu platí zákon č. 183/2006 Sb., neboli "stavební zákon". Veškeré stavební aktivity a úpravy v krajině, které provádějí obce, musí být provedeny nebo schváleny tak, aby bylo zajištěno, že nedojde ke konfliktu s územním plánem a jeho určením pro dané území obce. Územní plán je oficiální dokument, který stanovuje plánování a uspořádání území obce. Tento plán se zabývá různými aspekty, jako jsou infrastruktura, bydlení, doprava a průmysl, a zároveň klade důraz na ochranu a zachování životního prostředí.²⁰¹

Klimatická ochrana v sobě zahrnuje ochranu vzduchu, vody ale také půdy. Malé obce mají ve svém katastru zemědělskou i nezemědělskou půdu, lesní pozemky, stavební parcely a další půdní kategorie. Velké širé rodné polní lány jsou snad nejviditelnějším rysem českého venkova. Průměrné jihočeské pole měří čtyřikrát více než za hranicí v dolním Rakousku. Názorně to ukazuje mapový portál krajiny, kde jsou zaznamenány letecké snímky z roku 1953 v porovnání se současností. V souvislosti s novou výstavbou může ochrana půdního fondu zdánlivě přibrzdit

¹⁹⁷ Dostupné z: <https://www.adaptterraawards.cz/>. [cit. 2023-11-13].

¹⁹⁸ <https://eu-mayors.ec.europa.eu/en/home>.

¹⁹⁹ Pakt starostů a primátorů pro udržitelnou energii a klima. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2022 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/pakt_starostu_a_primatoru.

²⁰⁰ Nová výzva podpoří obce v Paktu starostů a primátorů. *Státní fond životního prostředí České republiky* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/nova-vyzva-podpori-obce-v-paktu-starostu-a-primatoru/?fbclid=IwAR35exmrPXubI_6Egbh-uV9W9sy_EFfZHAOkYcmVu5mAP9FbQr29XdwS1Wc

²⁰¹ Rukověť starosty. *Ochrana životního prostředí. Rokvobci.cz* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.rokvobci.cz/rukovet-starosty/detail/171-ochrana-zivotniho-prostredi/>.

rozvoj malých obcí. Pozemkové úpravy pomáhají upřesnit vlastnické vztahy na celém katastru obce a jejich realizací jsou pozemky zpřístupněny.

3.9. Ukončení výkonu funkce starosty

Co se týče ukončení výkonu funkce, je zde nutné rozlišovat mezi výkonem funkce starosty a zastupitele. Pokud se starosta obce vzdá své funkce, i nadále zůstává členem zastupitelstva. V opačném případě, vzdá-li se mandátu člena zastupitelstva, automaticky pozbývá mandát starosty. Obecně mandát zaniká buď splněním zákonných podmínek nebo pokud zánik mandátu vysloví zastupitelstvo obce.

Zánik mandátu upravuje zákon o volbách do zastupitelstev obcí. Podle zákona mandát zaniká odmítnutím složení slibu nebo jeho složením s výhradou a dále dnem, kdy starosta obdrží písemnou rezignaci člena zastupitelstva na mandát. Mandát starosty zanikne dnem, kdy podá rezignaci na zasedání zastupitelstva. Mandát člena zastupitelstva dále zaniká úmrtím člena zastupitelstva, dnem voleb do zastupitelstva obce a dnem sloučení obcí nebo připojením obce k jiné obci.²⁰² Z uvedených důvodů zaniká mandát ze zákona, splněním stanovené skutečnosti, bez rozhodování nebo souhlasu orgánu obce.

Dalšími důvody zániku mandátu je pravomocné rozhodnutí soudu, kterým byl člen zastupitelstva odsouzen k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a dále z toho důvodu, že člen zastupitelstva přestal splňovat podmínky volitelnosti a dále pro neslučitelnost funkcí.²⁰³ Zastupitelstvo v těchto případech jednoduše konstatuje, že jsou splněny podmínky pro zánik mandátu.

4. Praktická část

4.1. Vybrané problémy malých obcí

Území jižních Čech patřící pod bývalý okres Jindřichův Hradec je protkané bohatou historickou minulostí. Venkovský charakter kraje je zde patrný i z přístupu starostů a starostek, kteří hájí tento prostor a usilují o rehabilitaci venkova.

V roce 2016 byl Regionální rozvojovou agenturou jižních Čech vypracován Program rozvoje Mikroregionu Jindřichohradecko na roky 2017 až 2022. Účelem tohoto dokumentu je společné propojení a provázání zájmů a záměru akcí venkovských obcí. Program poskytl také možnost čerpání finanční pomoci z fondů EU, které pomohou snižovat ekonomickou a sociální

²⁰² § 55 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

²⁰³ Tamtéž.

nerovnováhu regionů. Dokument byl zpracován za účasti a podpory starostů jednotlivých obcí a místních obyvatel a podnikatelů. Mikroregion Jindřichohradecko působí na území 26 obcí v Jihočeském kraji, okrese Jindřichův Hradec, na území ORP Jindřichův Hradec. Celé území mikroregionu (aktuálně s výjimkou obce Vlčetínec) pokrývá také Místní akční skupina Česká Kanada, o.p.s. Z 26 obcí mikroregionu jsou celkem 2 města (Deštná a Jindřichův Hradec). Mikroregion sousedí na západě s Třeboňskem, na severu s Tábořskem a Pelhřimovskem. Z východu navazuje na Dačický mikroregion a z jihu pak na oblast Novobystřicka.²⁰⁴

Malé obce mají problém s naplněním svého poslání nejčastěji kvůli nedostatku finančních prostředků. Skladba všech příjmů do obecního rozpočtu je velmi složitá, přesto je nutné ji alespoň stručně definovat. Ekonomické důvody jsou totiž ve většině případů hlavním argumentem, proč by se obce měly slučovat, nebo jsou naopak důvodem, proč se obce oddělují od větších celků.

Příjmy obcí lze rozdělit do čtyř kategorií: kategorií na daňové příjmy, transfery a dotace, nedaňové příjmy a půjčky.²⁰⁵ Dotace a transfery jsou vyjádřením přerozdělovacích mechanismů ve veřejném financování a projevem solidarity. Během studia webových stránek oslovených obcí jsem dospěla k poznatku, že čerpání dotací je v podstatě jediná možnost, aby bylo možné cokoli většího v obci budovat. Také je třeba zajistit si dobré reference na firmy se kterými pak obec spolupracuje v rámci získávání dotací. Obce se nerady pouští do projektů, kde si nejsou jisty kladným výsledkem. Dotace lze taktéž rozdělit do několika skupin. Dotace mohou být investiční i neinvestiční, účelové, které obec získá na předem definovaný účel, a dotace neúčelové, kdy obec získá fixní částku a o její alokaci si sama rozhodne. Dotace mohou být podmíněny spoluúčastí, kdy se obec musí určitou částkou podílet na spolufinancování projektu. To může být především problém obcí I. typu (nejčastěji malé obce), protože ty na spoluúčast často pořádně finančně nedosáhnou.²⁰⁶ Dotace obce získávají například na opravy památek, na rekonstrukci kulturních domů, na opravy místních komunikací, na prodloužení vodovodu a kanalizace včetně intenzifikace čistírny odpadních vod, na stavbu chodníků, na zpevněné plochy u úřadu a obecních staveb, na dětské hřiště, na hasičské auto, na pořádání různých soutěží pro děti, na zahradní techniku, dešťovou kanalizaci a další.

Přechodným finančním příjmem obce může být také úvěr. Veškeré úvěry jsou totiž spojeny s nutností splácet úrok. Využití úvěrů tedy může negativně zatížit obecní hospodaření.²⁰⁷ Mezi

²⁰⁴ PROGRAM ROZVOJE MIKROREGIONU JINDŘICHOHRADECKO 2017-2022 | ŘÍJEN 2016. Dostupné na: <https://www.jh.cz/>.

²⁰⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015, s.75. ISBN 978-80-247-5608-0.

²⁰⁶ KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Univerzita Karlova, 2015, s. 145. ISBN 978-80-246-2744-1.

²⁰⁷ PEKOVÁ, Jitka. 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, s. 267.

nedaňové příjmy patří v ČR příjmy obcí z vlastního podnikání. Tato oblast příjmů má pro obce malý význam, protože příjmy z podnikání obcím nepřinášejí moc velký zisk a malým obcím pak víceméně žádný, protože podnikají minimálně. Výjimkou v této kategorii mohou být příjmy z pronájmu nebo prodeje majetku.²⁰⁸ Dále do nedaňových příjmů patří příjmy z užitelských poplatků, což jsou poplatky za spotřebu nějakého veřejného statku. Jedná se například o poplatky za vodné, stočné a svoz komunálního odpadu. Dalšími nedaňovými příjmy jsou příjmy z vlastní správní činnosti.²⁰⁹

Daňové příjmy obcí tvoří nejvýznamnější část obecních rozpočtů. To, jaké daně budou vybírány, určuje v ČR zákon o rozpočtovém určení daní (RUD). V ČR se vymezení RUD neustále proměňuje, což souvisí s tím, že daňové příjmy jsou pro obce nesmírně důležité, protože tvoří více než polovinu jejich příjmů. RUD předmětem mnoha novelizací Z hlediska českého RUD můžeme určit několik zásadních etap vývoje. První etapu představuje období mezi lety 1993–1995, druhou etapu období let 1996–2000 a třetí etapa trvá od roku 2001 do současnosti.²¹⁰ protože spravedlivého způsobu alokace daňových příjmů není vzhledem k sídelní struktuře ČR, demografickým, geografickým, sociálním a dalším rozdílům mezi obcemi ČR možné dosáhnout jednoduše. Zákon se od dob svého vydání dočkal několika úprav a v současné době se přihlíží také k výměře katastrálního území obce a počtu žáků navštěvujících školu, kterou daná obec zřizuje. Největší roli však stále hraje počet obyvatel, z něhož se odvíjí poměrně komplikovaný výpočet s řadou koeficientů a původních čtrnáct velikostních kategorií se změnilo na čtyři (do 50 obyvatel, do 2 000 obyvatel, do 30 000 obyvatel a nad 30 000 obyvatel) s tím, že výpočet pro čtyři největší česká města – Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň – je odlišný. Od počátku jsou pak z hlediska daňových příjmů znevýhodněny především malé obce, neboť alokace příjmů obcí se vždy nejčastěji zakládala na počtu obyvatel obcí.²¹¹ Například zastupitelstvo ve sledované obci Bořetín schválilo dotaci ve výši 5.000 Kč pro každou osobu, která se nově přihlásí v obci k trvalému pobytu a jako občan obce bude vedena minimálně po dobu 5 let, a to na základě veřejnoprávní smlouvy. Podařilo se tak znova navýšit počet občanů nad 100, nyní konkrétně cca 110.

Podoba a sazby především sdílených daní se neustále proměňuje, způsob financování obcí v ČR je politicky citlivým tématem, které je stále třeba vnímat jako nedořešené. Na konci října 2023 vznikla iniciativa Hlas samospráv, která sdružuje představitele krajů, měst a obcí České

²⁰⁸ HORNEK, Jakub. 2014. *Politické dopady zadlužování malých obcí v ČR*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, s.73

²⁰⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015, s.90-92. ISBN 978-80-247-5608-0..

²¹⁰ Tamtéž, s. 109.

²¹¹ KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Univerzita Karlova, 2015, s. 9. ISBN 978-80-246-2744-1.

republiky, především starosty, za účelem především přesvědčit vládu, aby došlo ke změně RUD.²¹² Municipality by pak díky úpravám rozpočtového určení daní byly schopné financovat velkou část svých projektů samy a nebyly by závislé na dotacích libovolného původu.

Ve vybraných sledovaných obcích bývalého okresu Jindřichův Hradec je situace obcí různorodá. Ale podle zveřejněných rozpočtů je zde celkové hospodaření municipalit v posledních letech přebytkové. Nejnovější údaj hovoří o tom, že hospodaření obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí za tři čtvrtletí skončilo s přebytkem 77,3 miliardy korun. Meziročně se přebytek samospráv zvýšil o 28,1 procenta a výsledek hospodaření byl nejlepší od roku 2013. Obce hospodařily s přebytkem 55,2 miliardy korun, kraje dosáhly přebytku 21,5 miliardy korun.²¹³ To ale často nemusí být nutně pozitivní věc, protože to často může být na úkor dlouhodobých investic, které obce potřebují, ale neuskutečňují je například z administrativních důvodů nedokončených stavebních projektů. Starostové, zvláště ti kteří jsou ve své funkci více jak čtyři volební období, kritizují tak pružnost stavebních předpisů, vysokou administrativní zátěž při přípravě nových projektů. Toto je velká brzda jak na úrovni obcí, měst tak celé ekonomiky. Finanční kondice jednotlivých obcí může být i přes geografickou blízkost úplně odlišná. Obce se také potýkají s naprosto odlišnými problémy a prioritami. Například dostupnost bydlení, která je v Česku ve srovnání s ostatními zeměmi Evropské unie jedna z nejhorších. Hlavní příčinami je nedostatečná nabídka způsobená nízkou výstavbou a zdlouhavým povolovacím řízením.

Další problematickou oblastí malých obcí je vedle financování i nedostatečné naplňování sociální funkce. Z tohoto úhlu pohledu lze hovořit o tzv. nedostatečné občanské vybavenosti malých obcí. Prvky občanské vybavenosti jsou pravidelně uváděny v materiálech Českého statistického úřadu. Tento úřad však občanskou vybavenost zkoumá pouze na čtyřech položkách, a to na poštách, školách, zdravotnických zařízeních a policejních stanicích. Tyto kategorie nevystihují dostatečně podrobně občanskou vybavenost obcí ani rozdíly v její úrovni mezi jednotlivými obcemi. Mezi podstatné prvky občanské vybavenosti patří například ještě knihovny, obchody nebo restaurace. Právě obchody nebo restaurace a hospody lze řadit mezi prvky občanské vybavenosti, které patří do oblasti tzv. komerčních služeb, což jsou služby, které jsou primárně provozovány za účelem zisku. Na vesnicích jsou leckdy ve vlastnictví obce „kulturáky“ nebo „sokolovny“, kde je možnost pořádat kulturní akce. „Osvícený“ starosta by měl usilovat o jejich opravu a pravidelný provoz, protože je tak možnost na malých obcích udržovat kulturu a volnočasové aktivity, ale také důležitý a nevyčíslitelný prvek je udržování dobrých mezilidských

²¹² Online. Hlas samospráv. 2023. Dostupné z: <https://hlassamosprav.cz/>. [cit. 2023-11-13].

²¹³ Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-samospravy-mely-za-tri-ctvrtleti-prebytek-pres-77-miliard-40453150>. [cit. 2023-12-07].

vztahů. A to rozptýlením po městských kinech nebo přes obrazovky PC nejde. Města sice nabízejí dostatek všeho, a tak je význam „obecních kulturáků“ snižován, ale je to krátkozraké pohlížení na život v obci. Každá obec by se tak měla snažit o rozvoj občanské vybavenosti pro zlepšení životní úrovně svých obyvatel. V praxi to však často není možné.

Dalším významným problémem, který omezuje spokojený život v malých obcích je nedostatečná dopravní obslužnost. V úrovni dopravní obslužnosti malých obcí se projevuje tzv. začarovaný kruh veřejné dopravy. Jedná se o to, že kvůli nízkému počtu obyvatel jsou spoje veřejné dopravy ekonomicky velmi nevýhodné a často závislé na dotacích z veřejných zdrojů. Aby byly veřejné spoje ekonomicky výnosné, sníží se jejich počet, což automaticky vede ke zhoršení nabídky dopravní obslužnosti.

Co se týče plnění dalších funkcí, malé obce kupříkladu nebývají schopny kapacitně a finančně plnit svou bezpečnostní funkci, v dostatečné míře zajistit veřejný pořádek a zřizovat obecní policii. Na druhou stranu mohou být tato místa méně náchylná k páchání trestné činnosti. Nižší hustota obyvatelstva a soudržná místní komunita, například dobrovolnické hasičské sbory, mohou přispívat k vyššímu pocitu bezpečí. Z hlediska ekologického malé obce většinou zvládají zajišťovat pouze úpravu zeleně a svoz odpadů, přičemž likvidaci odpadů často musí kvůli finančním bariérám přenechat větším obcím. Pro efektivní implementaci takových opatření je samozřejmě třeba odborných znalostí, například v oblasti odpadového hospodářství, využívání obnovitelných zdrojů energie nebo ochrany biodiverzity. Malé obce nemusí disponovat dostatečně kvalifikovanými odborníky na danou problematiku. V ekonomické oblasti musí malé obce plnit vše tak jako obce větší. Zásadním problémem je, že obce musí vytvářet rozpočet nebo závěrečný účet obce a nemohou často kvůli nedostatku financí zakládat například obecní firmy.

Malé obce jsou také často neschopné plně naplňovat svoje sociální a obslužné funkce, jež souvisí s vytvářením prostředí pro vzájemnou mezilidskou interakci. Díky této funkci územně samosprávné celky poskytují širokou škálu veřejných služeb, které formují a ovlivňují společenské prostředí. Malé obce si bohužel kvůli nedostatku finančních prostředků často nemohou dovolit zřídit školu nebo zdravotnické zařízení, nejčastěji se jedná o nejrůznější polikliniky, zdravotní střediska či domovy pro seniory. Jejich absence v těchto malých obcích je pak většinou způsobena velkými investičními a provozními náklady těchto objektů, které si malé obce vzhledem ke své finanční situaci zpravidla nemohou dovolit. Existence takových zařízení v obci je však často klíčová především pro staré imobilní občany, kteří si ze zdravotních důvodů nemohou nakoupit ve vedlejší obci. Také sledované obce na Jindřichohradecku nemají v drtivé většině dům pro své seniory. Ale část obcí se této myšlence intenzivně věnuje. Starostové chtějí místo, kde by mohli spoluobčané důstojně dožít a nemuseli odcházet ze své obce. Autorka zaznamenala snahu

některých obcí o zbudování takového místa, kde by bylo možné žít a případně pomáhat, pokud bude mít člověk tu sílu a potřebu. Ale také o místo, kde se o lidi, kteří už sami nemohou, postará profesionální personál. Někde pracují na myšlence propojit činnost dětí ve školce s programem dětí v zařízení seniorů.

V malých obcích pak velmi často chybí také jakékoli školské zařízení. Ani z hlediska komerčních služeb však nejsou podmínky pro malé obce příznivé. S tím souvisí i menší využití pracovní funkce, lidé musí často dojíždět za zaměstnáním tam, kde se tyto instituce nachází. Jednou z mála kategorií funkcí, které si malé obce mohou beze zbytku dovolit plnit, jsou politické funkce. Obce mohou skutečně bez omezení využívat svých práv na pořádání referend, udělování čestného občanství nebo např. vstupovat do svazů obcí.²¹⁴

Východiska v záležitosti vybraných problémů v malých obcích jsou samozřejmě individuální. Dotazníkové šetření bylo doplňkem k teoretické části této diplomové práce, a společně s průzkumem webových stránek sledovaných obcí pomohlo nastínit výsledky tohoto průzkumu. Jako prioritní osy programu rozvoje malých obcí byly vybrány následující oblasti: konkurenceschopná regionální ekonomika, rozvoj dopravní a technické infrastruktury (např. opravy vodovodního řádu, posílení vodního zdroje, opravu místních komunikací, zpevnění plochy před obecním úřadem, výkup nemovitostí), rozvoj služeb a infrastruktury v sociální oblasti a zdravotnictví, rozvoj vzdělávání a podpora aktivního trávení volného času (např. víceúčelové sportovní hřiště, kolumbárium, výstavba hasičské zbrojnice, bezdrátový rozhlas a další), environmentální udržitelnost a ochrana životního prostředí (např. pravidelná údržba a revitalizace zeleně, odbahnění návesního rybníka a další), využití přírodního a kulturního dědictví kraje k rozvoji cestovního ruchu. Za zajištění realizace programu rozvoje obce je zodpovědné zastupitelstvo obce v čele se starostou obce.

Silné stránky pro rozvoj obce se jeví tak, že obec není zadlužená a hospodaří s přebytkem, má vysoký podíl osob v produktivním věku, má relativně dobrou polohu vůči příslušnému správnímu centru a dostupnost, má nízkou míru nezaměstnanosti, vede se aktivní společenský život v obci, je zde příznivé přírodní prostředí, v obci existuje prodejna potravin a pohostinství, funguje společenský dům a obecní knihovna, mobilita ekonomicky aktivního obyvatelstva, je vyhovující kvalita silnic vedoucích do obce, je zde kontaktní místo CzechPOINT, obec má kulturní památku.

Jako slabé stránky se naopak jeví tyto záležitosti: v obci neexistuje možnost denního stravování, je zde pouze základní dopravní obslužnost, neexistence mateřské školy, v létě nepostačující vydatnost vodního zdroje, absence místního rozhlasu, vysoký podíl trvale

²¹⁴ HORNEK, Jakub. *Politické dopady zadlužování malých obcí v ČR*. Diplomová práce, vedoucí Jüptner, Petr. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Katedra politologie, 2014.

neobydlených domů (rekreace), nedostatečné zázemí pro venkovní sportovní akce, nízká občanská aktivita v obci, absence plynofikace a převažující způsob vytápění objektů tuhými palivy, minimální nabídka místních pracovních míst či malá turistická infrastruktura.

Jako největší hrozby pro rozvoj malých obcí vidí starostové v odlivu obyvatel do měst za prací, v demografickém stárnutí - růst indexu ekonomického zatížení, v nezájmu obyvatel o veřejné dění a zhoršení mezilidských vztahů, v dalším zhoršení dopravní obslužnosti území, ve zvýšení byrokracie a v centralizaci, v nedostatečné nabídce volnočasových aktivit zejména pro děti a mládež, neřešení stavu chátrajících objektů, v hospodářské recesi nebo zpomalení ekonomického růstu ČR, ve výskytu a dopadů extrémních negativních přírodních vlivů (sucho, kůrovcové kalamity, ztráta podzemní vody, povodně apod.), v omezení dotačních titulů bez kompenzace v rozpočtovém určení daní či ve zvyšování množství komunálního odpadu.

Starostové malých obcí usilují hlavně o tyto příležitosti pro své občany: rozvoj služeb (ubytování, restaurace), podporu podnikání, přípravu na zvýšení poptávky po sociálních službách s ohledem na demografický vývoj obyvatel, rozšíření nabídky volnočasových aktivit, podpora péče o místní tradice a zvyky, zvýšení zájmu mladých lidí o samosprávu obce, připravit území pro výstavbu rodinných nebo bytových domů, revitalizovat chátrající objekty, přípravě na změnu financování obcí v ČR (posílení daňových příjmů na úkor dotací), ve zlepšení informovanosti občanů o činnosti obce, rozvíjet spolupráci mezi sousedními obcemi a zefektivnit veřejnou správu prostřednictvím dalšího rozvoje eGovernmentu.

Závěrem bych chtěla ještě uvést, že v malé obci záleží doslova na každém z obyvatel, aneb jinými slovy, „jaké si to v obci udělají, takové to tam budou mít“. Každý výpadek, každá nepřítomnost při nějaké akci nebo činnosti je v malé obci znát. Není to jako ve větších městech, kde funguje aktivně ve veřejném prostoru daleko menší procento lidí než tady, ale v absolutních počtech vlastně daleko více. Také ve větších sídlech lze vše zaplatit, jako placenou službu, v malých obcích není takový rozpočet, stát dá jen tolik, aby obce jakžtakž fungovali. Obci je proto dobré, aby jí její občané „sousedsky“ pomáhali. Samozřejmě to může být za úplatu nebo aspoň úhradu nákladů.

4.2. Vyhodnocení dotazníku

Z oblasti Jindřichohradeckého okresu nacházejícího se v malebném Jihočeském kraji, jsem náhodně vybrala 50 obcí do jednoho tisíce obyvatel, a jejich starostům, případně starostkám, jsem poslala dotazník, jehož kompletní znění se nachází v příloze práce. Sběr dat probíhal v měsíci říjnu roku 2023, celková návratnost dotazníků činila 50 %.

První otázka se týkala toho, zda daný starosta či starostka v obci působí jako uvolněný či neuvolněný. Výše již bylo zmíněno, že pro malé obce je uvolněný starosta většinou zátěží obecního rozpočtu, a proto převažují starostové neuvolnění. Tento předpoklad se potvrdil i v mém výzkumu, jelikož 64 % respondentů zvolilo možnost „neuvolněný“. Nutno zde však připomenout, že uvolnění starostové mohou vedení obce a plnění svých povinností věnovat více času, může být pro své občany lépe dostupný, věnovat se důsledněji výkonu své veřejné služby, nejrůznějším školením, reprezentaci dané obce, a v důsledku tedy přispět obecnímu rozpočtu více než jako starosta neuvolněný. Dále z výsledků jedné studie, kde byla vytvořena behaviorální typologie a starostové rozřazeni mezi slabě angažované, lokálně angažované, mimolokálně angažované a komplexně angažované, vyšlo najevo, že uvolnění starostové jsou ve srovnání s těmi neuvolněnými angažováni více.²¹⁵

Další otázka směřovala k počtu volebních období ve funkci. Pouze 16 %, tedy 4 oslovení respondenti, zvolili, že působí ve funkci jedno volební období. Další tři možnosti získaly shodně po 28 %, tedy 7 hlasech. Potvrzuje se tím předpoklad, že v menších obcích působí spíše politicky známé osobnosti, což pravděpodobně souvisí s uzavřenější komunitou menších obcí a provázanými mezilidskými vztahy jejich obyvatel. U třetí otázky, v jaké oblasti by starostové a starostky uvítali rozšířené informace k výkonu jejich funkce, 56 % uvedlo oblast čerpání dotací, zbytek by pak uvítal více informací ke všem daným možnostem, tedy účetnictví, daně, právo. V návaznosti na to lze kladně zhodnotit nově zaváděný institut „létačického úředníka“, kterého má dle novely zákona o obcích zaměstnávat tzv. společenství obcí, a jehož úkolem by mělo být právě poradenství v těchto odbornějších oblastech. Ideálně by měl být k dispozici například při řešení rozhodnutí, se kterými se starostové setkávají jen zřídkka a musí danou agendu v poměrně krátkém časovém úseku nastudovat, různá řízení zvláštního druhu, například zvláštní užívání silnice pro uložení kabelů distribuce. Na menších obcích toto vše většinou spadá na bedra starostů, multifunkční úředník by jim proto mohl velmi ulehčit.

Čtvrtá otázka směřovala na formy spolupráce mezi obcemi. 45,8 % tázaných uvedlo, že za nejvhodnější považují smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu, stejný počet se vyslovil pro vytvoření nebo vstup do dobrovolného svazku obcí. Pouze jeden dotazovaný uvedl, že za nejvhodnější formu spolupráce považuje zakládání společných nestátních neziskových organizací (např. obecně prospěšná společnost), další jedinec za takovou formu považuje smlouvu nebo vytvoření dobrovolného svazku obcí, záleží podle něj na předmětu spolupráce. Co se týče páté

²¹⁵ Milan Školník, Michael Haman. "Politika jako povolání? Vliv uvolněnosti obecních zastupitelů na volební soutěživost". Sociologický časopis / Czech Sociological Review 1:3-23, s. 4.

otázky směřující k tomu, zda starostové a starostky dokáží unést břemeno veřejné funkce sami či nikoliv, naprostá většina, tedy 92 % oslovených, uvedla, že využívají během výkonu funkce pomoc profesionála, ať už v oblasti daní, účetnictví, práva nebo čerpání dotací. Pouze dva starostové či starostky takovou pomoc dle svého vyjádření nevyužívají.

Šestá otázka byla zaměřena na převažující způsob tvorby právních předpisů obce. 52 % respondentů uvedla, že si v tomto směru vystačí sami, většinou úpravou již existujících vzorů. 40 % k tomu využívá příspěvní jiného úřadu, ať už ministerstvo, kraj či jinou obec. A pouze 8 % si k tomuto najímá profesionála, tedy člověka s právním vzděláním. Je potom otázkou, zda platné a účinné právní předpisy menších obcí disponují potřebnou legislativní kvalitou.

Další otázka přinesla vskutku pozitivní zjištění – 68 % respondentů nezatěžují povinnosti spojené se zajištěním ochrany přírody. Otázkou je, do jaké míry se jednotlivé obce danou problematikou skutečně zabývají. Existuje opravdu velké množství projektů, do kterých mohou starostové a starostky svou obec zapojit, a kromě možnosti vyhrát zajímavé ceny tak hravou formou šířit osvětu mezi občany. Několikrát se bohužel objevila odpověď, že starosty agenda ochrany přírody zatěžuje. Pokud se však krajina ocitne ve špatném stavu, ztrácí úrodnost, přestává mít schopnost zadržet vodu, ztrácí se z ní zvěř. Udržet kvalitní životní prostředí je pro obce velkým úkolem. Obce mohou na své pozemky vracet stromořadí, remízky, kvetoucí biopásky, drobné mokřady, využívat neoptimálnější přirozenou cestu k nápravě přírodního bohatství.

Je velkou odpovědností starostů malých obcí vnímat bohatství přírodních zdrojů a ochraňovat je, vzít věc „za svou“ třebaže se může zdát, že se jedná leckdy o diktování podmínek „shora“. Osvícený starosta malé obce, kde je příroda pár kroků od středu návsi, si je vědom, že ochrana půdy patří k základní odpovědnosti za udržitelný život nejen pro tuto chvíli a pro tento čas jemu svěřenou obec, ale pro všechny žijící organismy na této planetě. Pak nebude ochrana životního prostředí nejen pro starosty zátěží, ale stane se přirozeným životním stylem všech obyvatel.

Co se týče způsobu poskytování informací, většina oslovených jde s dobou, celkem 68 %, tedy 17 respondentů, zvolilo jako nejvhodnější možnost informování občanů elektronickou cestou, tedy přes webové stránky, případně sociální sítě, 28 %, tedy 7 respondentů, nejraději informuje občany osobně, a pouze jeden mohykán se přiklonil k neoptimálnější možnosti poskytování informací v papírové podobě. Digitální gramotnost je v dnešní době na poměrně vysoké úrovni, je však třeba pamatovat i na starší občany, kteří stále preferují spíše klasičtější komunikační prostředky, například právě lokální tištěný zpravodaj, a zvolit tedy pokud možno po všech stránkách vyváženou informační strategii. Nic pochopitelně nenahradí osobní kontakt, je proto dobré čas od času uspořádat diskusní setkání s veřejností a osobně prezentovat aktuální témata,

kterými se radnice zabývá nebo jaké projekty chystá do budoucna. Zajímavý je například projekt tzv. „venkovní starostovny“, která začala fungovat tento rok v květnu v Milovicích na Nymbursku. Jedná se o jednoduše rozložitelný stan, se kterým starosta postupně objíždí jednotlivé lokality města za účelem osobních setkání a debat s občany.²¹⁶

Devátá otázka zněla, zda starostové či starostky menších obcí postrádají některé kompetence k tomu, aby mohli lépe zajistit potřebné fungování a správu obce. 68 % se kloní k možnosti přidělení více finančních prostředků (přímé dotace obcím), 12 % je pro větší samostatnou rozhodovací pravomoc pro starosty, a dále následovaly tyto odpovědi jednotlivců: přístup k informacím o nezaměstnaných a firemních/podnikatelských subjektech, vzdělávání starostů a zastupitelů v neustále se měnící legislativě a postupech zdarma, řešení dotací navýšením daňových výnosů.

Desátá otázka týkající se preference přímé volby starosty, přinesla zjištění, že těsná většina, 52 % dotázaných, je proti zavedení přímé volby. Předposlední otázka ve znění „*Vyberte jeden zásadní předpoklad k tomu, aby starosta (starostka) mohl(a) svou funkci vykonávat úspěšně*“ přinesla poměrně velké spektrum odpovědí. Většina zvolila možnost „manažer“ (41,7 %), následovala položka „vzdělání“ (12,5 %), dále „psycholog“ (8,3 %), a jednotlivé odpovědi: „vše výše uvedené“, „rozum a spravedlnost“, „ochota tuto funkci vykonávat“, „chtít funkci vykonávat ve prospěch dané obce“, „obětavost“, „patriot.“ Poslední, dvanáctá a jediná otevřená otázka, se tázala na hlavní problém, který je v současné době k řešení v daných obcích. Jednotlivé odpovědi zmiňovaly vybudování kanalizace, finance, opravu vodovodu, intenzitu dopravy, investiční akce, opravu místní komunikace a nedostatek financí k dané opravě, agresivního spoluobčana, energetiku, přestavbu školní kuchyně, nárůst byrokracie, výstavba dětského hřiště, zajištění příležitostí pro mladé rodiny, výstavba rodinných domů a podobně. Co zaznělo opakovaně, je právě obnova infrastruktury s využitím omezených finančních zdrojů. Je vidno, že na starosty a starostky menších obcí jsou v dnešní době kladeny nemalé nároky a jejich každodenní agenda je skutečně pestrá a zasahuje do všech oblastí každodenního života.

4.3. Rozhovor se starostkou obce Rapšach

Jako drobné oživení na závěr práce si dovoluji přiložit rozhovor se starostkou nevelké obce Rapšach. Rapšach je samostatnou obcí s více než 650letou historií, ležící na jihu Čech na Třeboňsku, tři kilometry od rakouských hranic, do roku 1920 se oficiálně jmenovala Rottenschachen a byla součástí Rakouska.

²¹⁶ Časopis *Moderní obec*. 2023, č. 7.

V obci za dob první republiky žilo přes dva tisíce obyvatel, aktuálně jich obec obývá něco kolem šesti set. „*Podepsání mnichovské dohody urychlilo odchod českého obyvatelstva a následně po válce zase došlo k odsunu sudetských Němců. Na začátku padesátých let se v okolí Rapšachu začala budovat ochranná síť a nařízením ministerstva vnitra, právě kvůli ostraze státní hranice, bylo téměř všechno obyvatelstvo přesídleno do vnitrozemí,*“ doplňuje paní starostka. „*Najednou z tisícovky obyvatel byla stovka. Těch, kdo by zde měli své kořeny, je hrozně málo. Ale to se snažíme změnit. Je pro nás důležité, aby zde lidé zůstávali, zakládali rodiny a stěhovali se sem další.*“ Rapšach je zajímavá obec a okolní příjemná krajina s roztroušenými domky je, podobně jako i další bývalá pohraniční území, protkána asfaltovými cestami, hojně využívanými cyklisty. Tyto cesty vyrostly na místě bývalých kontrolních orných pásů a kontrolních stěn s elektrickou nabitých ostnatých drátů. Z některých pohraničních rot jsou nyní vybudovány penziony.

Paní JUDr. Lenka Cvrčková působí jako starostka neuvolněná, k čemuž uvádí, že taková již byla zavedená praxe, když začínala působit ve funkci. Dle jejích slov to odráží realitu malé obce. Volební období starosty je 4 roky a „*za tu dobu se rozhodně starosta nedokáže popasovat s celou škálou úkolů, zejména v oblasti přenesené správy, proto na radnici působí zaměstnanec obce-úředník (vlastně něco jako tajemník v podmínkách větších úřadů), který pracuje na úřadě kontinuálně*“. A platit uvolněného starostu chápe podle ní většina malých obcí za této situace jako luxus.

Jde-li o volební období ve funkci, paní starostka působila jedno volební období jako místostarostka a aktuálně slouží veřejnosti páté volební období jako starostka. Dle jejího názoru zásadně chybí celostátní koncepce zejména v oblasti hospodaření s odpady, energetice a daňové politice. K dotazu, zda obec využívá pomoc profesionála, paní starostka, ačkoliv je sama vystudovaná právnička, uvádí, že aktivně využívá poradenství v oblasti dotací, při sepisování složitějších žádostí o dotace, zejména ty evropské, odbornou pomoc v oblasti IT, nyní nově digitální technické mapy, pomoc advokátů ve speciálních případech. Pravidelně se také účastní školení zaměřených například na přestupkové právo, správní právo, majtkové záležitosti, účetnictví, obecní zřízení, místní komunikace či agendu opatrovnictví. Paní starostka dle svých slov nepostrádá žádné kompetence k tomu, aby mohla lépe zajistit potřebné fungování a správu obce.

Co se týče způsobu tvorby právních předpisů, obecně závazné vyhlášky připravuje obecní úřad, tedy starosta a referent, podle oficiálních vzorů, toto samozřejmě dozoruje Ministerstvo vnitra. Interní předpisy, například pravidla pro přidělování bytů, pravidla pro poskytování příspěvku při narození dítěte, hřbitovní řád či domovní řád, sestavuje a vydává obecní úřad podle vlastní zkušenosti a vybraných vzorů. Nejvhodnějším způsobem poskytování informací je podle

paní starostky poskytování „*pravidelné, spolehlivé a dohledatelné*“, na samotné formě až tolik nezáleží. Za současně největší problém k řešení v obci paní starostka považuje řešení energetické koncepce obce, nyní konkrétně při výběru topného média do obecních domů.

Co se týče přímé volby starostů a starostek, je vyjádření paní Cvrčkové takové: „*Nejsem si úplně jistá, nemám to detailně promyšlené, chybí k tomuto tématu odborná i laická diskuse. Za mě asi spíše ano, neboť zejména v poslední době povolební jednání nového zastupitelstva generuje starostu na základě koaličních jednání, která dosti deformují výsledky vůle voličů, vyjádřených ve volbách.*“

K meziobecní spolupráci paní starostka uvádí, že za nejvhodnější formu považuje tu neformální a založenou zejména na bázi osobních kontaktů. S Dobrovolným svazkem obcí Vitorazsko má veskrze pozitivní zkušenost, nicméně v poslední době význam tohoto svazku upadá z důvodu omezených dotačních možností. Jelikož katastrální území Rapšachu se nachází v oblasti Západního Vitorazska, regionu sousedícího s Rakouskem, zněl dotaz i na spolupráci s rakouskými obcemi, tam je však kooperace bohužel minimální, a to z důvodu jazykové bariéry.

Jaké jsou podle paní starostky symboly české vesnice? Škola, hasiči, fotbal...hospody upadají, její absenci v obci chápe paní starostka jako velký nedostatek, v nedávné době zrestaurovaný kostel sv. Zikmunda²¹⁷ bohužel „*takřikajíc nemá klienty.*“

²¹⁷ Obci Rapšach se podařilo na podzim roku 2023 vydat mimořádnou knihu Kostel na konci světa - o minulosti obce Rapšach a jejího kostela. Tato publikace vznikla za podpory Jihočeského kraje v souvislosti s rekonstrukcí kostela sv. Zikmunda v Rapšachu. Jak paní starostka vysvětlila, na začátku byl nápad, že by byla velká škoda nevyužít této příležitosti k tomu, aby se zdokumentovala práce na obnově exteriéru a interiéru kostela a aby také při té příležitosti byla vyzvednuta historie této stavby a ostatně celého regionu Vitorazska.

Závěr

Současný prezident České republiky, Petr Pavel, během svého proslovu na XIX. sněmu Svazu měst a obcí ČR dne 18. 5. 2023 zmínil tezi politologa a bývalého poradce amerického prezidenta Billa Clintona Benjamina Barbera, který kdysi prohlásil, že by starostové měli vládnout světu, a v jedné své knize dokonce navrhoval vytvoření světového parlamentu starostů s tím, že *„starostové jsou odborníky na praxi, nikoli na teorii či ideologii. Pokud spolupracují navzájem, mohou řešit i globální problémy.“* Zdůrazňoval neschopnost současných světových mocností řešit současné problémy a zároveň vyzdvihoval angažovanost jednotlivých občanů s tím, že municipalita *„umožňují lidskou solidaritu, vztahy mezi obyvateli a pokud jsou silné, umožňují i toleranci a diverzifikaci“*.²¹⁸

Starostové v jistém smyslu skutečně „vládnou světu“, vládnou svým malým či větším obcím, entitám, které dohromady poskládané tvoří celý svět. Lidem, občanům, jsou mnohem blíže než jakákoliv vláda, které poněkud chybí osobní angažovanost na každodenních strastech a trápeních. Starosta je ten, který musí pragmaticky a rázně jednat, nejvyšší představitel obce či města, na kterého se občané s důvěrou obracejí a koho zároveň potkávají osobně i v běžném životě.

Problémem menších obcí je zpravidla nedostatečný objem financí. Většinou proto v těchto obcích působí starostové neuvolnění, kteří funkci zastávají zároveň se svým civilním zaměstnáním. Nemohou se pak naplno věnovat obecní službě, nejrůznějším jednáním, školením a pracovním cestám, což se může v důsledku neblaze odrazit na výsledném hospodaření a fungování obce, například skrze menší počet úspěšně zrealizovaných dotačních projektů. Starostové a starostky jako první muži či ženy radnice by v průběhu výkonu své funkce měli být především k dispozici občanům, aktivně se zajímat o to, co je trápí nebo těší, řešit jejich stížnosti a podněty, vést obecní dialog zodpovědně a zároveň efektivně, věnovat se meziobecní spolupráci a zapojovat se do projektů, které přináší všeobecný užitek.

Na internetových stránkách sledovaných obcí jsou nastíněny různé vize starostů. Převažují plány na vybudování vodovodů, kanalizace a čističek, dále rekonstrukce veřejných budov a přilehlého prostranství, zbudování mateřské školky, rozvoj bydlení a další. Každý starosta se vyjadřuje tak, že je vždy co zlepšovat a obec dále posouvat, ale vždy s důrazem na zachování komunitního života. Entuziasmus je v této veřejné funkci potřeba, finanční odměna skutečně neodpovídá vysoké míře odpovědnosti. Mnoho ostřílených starostů tvrdí, že na radnici je člověk stále „jednou nohou v kriminále“.

²¹⁸Barber: *Města jsou modelem vládnutí*. Online. ŽURNÁLONLINE. 2014. Dostupné z: <http://archiv.zurnal.upol.cz/nc/nomobile/ff/zprava/clanek/barber-mesta-jsou-modelem-vladnuti/>. [cit. 2023-11-13].

Starostové malých obcí mají ke svým občanům blízko a dobře se zde buduje vzájemný komunitní život. K tomu přispívají tradiční akce jako například setkání rodáků, oslavy založení obce a rozvíjení spolupráce s různými obecními spolky. Hasiči, včelaři, rybáři, zemědělci, ovocnáři, chovatelé...každý je součástí mozaiky a dohromady tvoří to, co dělá obec jedinečnou. Co se týče odpovědi na otázku položenou v úvodu této práce, nemyslím, že vhodným ekonomickým řešením pro současnou dobu je slučování obcí, avšak bylo by vhodné vytvořit takové podmínky, kdy by obce více spolupracovaly při výkonu agend, a tím se část prostředků dá využít pro jejich další rozvoj. Je třeba vylepšit právní rámec zákona o obcích ve smyslu takovém, že pokud obce budou chtít, dobrovolně předají některou svou pravomoc ke společnému výkonu kompetence. Hlavní postavou a iniciátorem i v tomto „neúředním“ dění obce zůstává starosta a nejvíce je na očích veřejnosti odpovědnost v zákonech nepsaná, odpovědnost za celkové obecní blaho. Právě podle ní se často měří oblíbenost komunálního politika.

Cílem této práce bylo mimo jiné poukázat na složitost postavení a celkové odpovědnosti starostů především menších obcí. Mnoho občanů se mylně domnívá, že starosta obce zastává silnou pozici, ze které s přehledem vládne radnici, avšak opak je pravdou a celková podoba samosprávného celku je výsledkem mnoha složitého vyjednávání a kompromisů uzavřených mezi jednotlivými orgány dané obce. Obec není starosta nebo zastupitelstvo, jsou to všichni občané v obci trvale žijící. Starosty v malých obcích mohu povětšinou s klidným svědomím charakterizovat jako hrdé patrioty, kteří obětují svůj vzácný volný čas pro obecní blaho. Během psaní této práce jsem nabyla přesvědčení, že jim veškerá tíha starostenské odpovědnosti i ztráta vzácného času, za ten pocit, že jejich obec prospívá, stojí.

Seznam použitých zdrojů

1. Literatura

- BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BASTL, Ondřej. *Spojení pražských měst v roce 1784*, Praha 2003. ISBN 80-86197-43-3.
- ČELAKOVSKÝ, Jaromír. *O vzniku a vývoji městského zřízení radního v Čechách a na Moravě zvláště. In Sborník příspěvku k dějinám hlavního města Prahy*, 1/1920.
- ČERMÁK, Daniel, VOBECKÁ, Jana. *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011. ISBN 978-80-7419-067-4.
- ČOPÍK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Praha: Scriptorium, 2014. ISBN 978-80-87271-89-6.
- FEIERABEND, Ladislav Karel. *Politické vzpomínky*. Brno, 1994. ISBN 80-7108-071-3.
- GALVASOVÁ, Iva a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. 1. vyd. Brno: Georgeotown, 2007. ISBN 80-251-20-9.
- GROSPÍČ, Jiří a VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice*. Plzeň: Čeněk, 2004. ISBN 80-86473-71-6.
- HÁJEK, Lukáš. a BALÍK, Stanislav. *Komunální volby v roce 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2020. ISBN 80-210-9603-9.
- HAVLAN, P., JANEČEK, J., KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P. *Zákon o obcích: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer
- HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan a SYNEK, Jaroslav. *Dějiny správy v českých zemích: od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2005-2023. ISBN 80-7106-709-1.
- KLIMEK, Antonín. *Říjen 1918: vznik Československa*. Praha: Paseka, 1998. ISBN 80-7185-175-2.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. ISBN 978-80-7552-719-6.
- KOPECKÝ, Martin; PRŮCHA, Petr; HAVLAN, Petr; JANEČEK, Jan a BALOUNOVÁ, Jana. *Zákon o obcích; Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.

- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí - Základy obecního práva*. Praha: CODEX Bohemia, 1998. ISBN-80-85963-73-6.
- KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Zdeněk; PRŮCHA, Petr a ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář podle platného právního stavu k 1.12. 2019*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-335-3.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Univerzita Karlova, 2015. ISBN 978-80-246-2744-1.
- LACINA, Karel a ČECHÁK, Vladimír. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing, 2001. ISBN 80-86419-13-4.
- MAJEROVÁ, V.: *Český venkov 2003: situace před vstupem do EU*. Praha, ČZU, 2003. ISBN 80-213-1121-5.
- MALÝ, Karel; HORÁK, Jiří Václav a STEHLÍK, Bohumil. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 1997. ISBN 80-7201-045-X.
- MALÝ, Karel a kolektiv. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Nakladatelství Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4.
- MALÝ, Karel. *Svatováclavská smlouva – třídní kompromis mezi šlechtou a městy z roku 1517*. In Acta Universitatis Carolinae, Philosophica vol. 1, No 2, Praha 1955.
- MAŘÍKOVÁ, Pavlína. *Malé obce – sociologický pohled*. Sociologická laboratoř KHV PEF, Česká zemědělská univerzita Praha, 2004.
- METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: *Nová právní úprava odměňování a ostatních souvisejících nároků a peněžitých plnění členů zastupitelstev územních samosprávných celků (se zaměřením na problematiku obcí)*, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha, 2017. ISBN: 978-80-87544-62-4.
- METODICKÉ DOPORUČENÍ K ČINNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ: *Výbory a komise orgánů územních samosprávných celků*, Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Praha, 2019. ISBN: 978-80-7616-040-8.
- NOVOTNÝ, Vladimír. *Územní samospráva a její organizace*. VŠFS Praha, o.p.s.: 2005. ISBN 80-86754-42-1.

- POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David, CHMELÍK, Václav, RIGEL, Filip, ŠKOP, Jiří. *Zákon o obcích*. Praha: C. H. Beck, 2019.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. ISBN 978-80-210-8517-6.
- PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva*. Masarykova univerzita, 2023. ISBN 978-80-280-0282-4.
- PRŮCHA, P., ONDRUŠ, R., KOUDELKA, Z. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.
- SCHELLE, Karel. *Dějiny českého ústavního práva*, Ostrava 2010. ISBN 978-80-904522-4-4.
- SCHELLE, Karel a SCHELLEOVÁ, Ilona. *Vývoj veřejné správy v letech 1848-1990*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 17. ISBN 80-86861-66-X.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2019. ISBN 978-80-7598-564-4.
- URBAN, Otto. *Česká společnost 1848–1918*, Praha: Nakladatelství Svoboda, 1982.
- VALEŠ, Lukáš. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. ISBN 80-7380-010-1.

2. Internetové zdroje

- [Akademický bulletin \(avcr.cz\)](#)
- Arnika. Dostupné z: <https://arnika.org/odpadovy-oskar>. [cit. 2023-11-13].
- Barber: *Města jsou modelem vládnutí*. Online. ŽURNÁLONLINE. 2014. Dostupné z: <http://archiv.zurnal.upol.cz/nc/nomobile/ff/zprava/clanek/barber-mesta-jsou-modelem-vladnuti/>. [cit. 2023-11-13].
- <https://www.beck-online.cz/>
- <https://www.czso.cz/>
- *Důvěra ústavním institucím – srpen/září 2023*. Online. Centrum pro výzkum veřejného mínění. 2023. Dostupné z: <https://cvvm.soc.cas.cz/cz/tiskove-zpravy/politicke/institute-a-politici/5742-duvera-ustavnim-institucim-srpen-zari-2023>. [cit. 2023-11-13].
- Echo24. 2023. Dostupné z: <https://echo24.cz/a/HwBnZ/zpravy-domaci-spolecenstvi-obci-ministerstvo-vnitra-rakusan-stan-hospodareni-stat>. [cit. 2023-11-13].
- <https://frankbold.org/>
- <https://hlassamosprav.cz/>
- <https://hn.cz/>
- <https://www.irozhlas.cz/>
- *Karel Schwarzenberg nerad vzpomíná na maturitu*. Online. Jindřichohradecký deník. 2011. Dostupné z: https://jindrichohradecky.denik.cz/zpravy_region/karel-schwarzenberg-nerad-vzpomina-na-maturitu.html?login=1@=1. [cit. 2023-11-13].
- <https://moderniobec.cz/>
- <https://www.mvcr.cz/>
- <https://www.mzp.cz/>
- <https://www.narodniprogramzp.cz/>
- Neexistuje obor, který by předurčoval dobrého starostu, říká politolog Srb. *Kolínský deník* [online]. 2018 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://kolinsky.denik.cz/zpravy_region/neexistuje-obor-ktery-by-predurcoval-dobreho-starostu-rika-politolog-srb-20180906.html.
- Nová výzva podpoří obce v Paktu starostů a primátorů. *Státní fond životního prostředí České republiky* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: https://www.sfzp.cz/nova-vyzva-podpori-obce-v-paktu-starostu-a-primatoru/?fbclid=IwAR35exmrPXubI_6Eggh-uV9W9sy_EFfZHAOkyCmVu5mAP9FbQr29XdwS1Wc
- <https://www.novinky.cz/>

- <https://www.novyepis.cz/>
- [Program rozvoje obcí \(obcepro.cz\)](https://www.obcepro.cz/)
- Odměny obecních a krajských zastupitelů se budou pravidelně valorizovat, schválili poslanci. *Novinky.cz* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-odmeny-obecnich-a-krajskych-zastupitelu-se-budou-pravidelne-valorizovat-schvalili-poslanci-40449476>.
- Odpovědnost členů volených orgánů obce: Důležitá je obezřetnost, pečlivost a loajalita. *INFO.CZ* [online]. 2022 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.info.cz/pravo/pravni-servis/odpovednost-clenu-volenych-organu-obce-dulezita-je-obezretnost-peclivost-a-loajalita>.
- Práva a povinnosti zastupitelů. *Deník veřejné správy* [online]. 2007 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6272351>.
- *PŘÍSPĚVEK NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY PRO OBCE 2024*. Online. Ministerstvo vnitra České republiky. 2023. Dostupné z: <https://www.prispevekobce.cz/>. [cit. 2023-11-13].
- <https://www.rokvobci.cz/>
- *Sbírka právních předpisů územních samosprávných a některých správních úřadů* [online]. 2023 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/>.
- *Slučovat malé obce? Ruce pryč, máme v nich velký poklad*. Online. Hospodářské noviny. 2022. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67141440-hlavne-kdyz-usetrime-at-to-stoji-co-to-stoji>. [cit. 2023-11-13].
- <https://www.smocr.cz/>
- Správní právo: Přímá volba starostů – tři poznámky. *Epravo.cz* [online]. 2021 [cit. 2023-11-13]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/spravni-pravo-prima-volba-starostu-tri-poznamky-113477.html?fbclid=IwAR2ThwCvFsXY7CEbG-LaZleAaIy2vWd6h081Uq0nIHEA6Mrk-t4fzaKRP1E>.
- <https://www.usoud.cz/>
- <http://vzdelanyzastupitel.cz/>
- <https://www.zakonyprolidi.cz/>

3. Časopisy

- Časopis pro právní vědu a praxi
- Časopis Svazu měst a obcí České republiky
- Moderní obec

- Naše řeč
- Sociologický časopis

4. Právní předpisy

- Vládní nařízení č. 17/1939 Sb., o obecních tajemnících.
- Vládní nařízení č. 4/1945 Sb., o volbě a pravomoci národních výborů (ve znění nařízení č. 44/1945 Sb.).
- Zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé, Hlava pátá.
- Zákon č. 143/1992 Sb., Nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí.
- Zákon č. 1/1993. Sb., Ústava České republiky.
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.
- Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.
- Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

5. Judikatura

- Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 2315/15.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 17/98.
- Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 56/10, srov. též nález Pl. ÚS 6/13.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 721/2000.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 2574/14.
- Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 22/22.
- Rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 2600/2006.

- Usnesení NS ze dne 24. 02. 2022, sp. zn. 11 Tdo 454/2011.

Příloha – dotazník

Výzkumné otázky:

1. Jako starosta/starostka v obci působíte jako:
Uvolněný/Neuvolněný.
2. Jaký je počet volebních období ve funkci starosty/starostky?
1/2/3/4 a více.
3. V jaké oblasti byste uvítal/a rozšířené informace k výkonu funkce starosty/ky?
Oblast daní/účetnictví/práva/čerpání dotací/jiné.
4. Pokud využíváte meziobecní spolupráci, které formy spolupráce mezi obcemi považujete za nejvhodnější?
Smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu/zakládání společných nestátních neziskových organizací/vytvoření nebo vstup do dobrovolného svazku obcí/jiné.
5. Využíváte pomoc profesionála, například v oblasti daní, účetnictví, práva, čerpání dotací?
Ano/Ne.
6. Jaký je převažující způsob tvorby právních předpisů vaší obce?
Najatý právník/pomoc jiného úřadu/sami pomocí existujících vzorů/jiné.
7. Jak vnímáte povinnost zajišťovat ochranu přírody? Zatěžuje vás?
Ano/Ne.
8. Jaký způsob poskytování informací považujete za nejvhodnější?
Elektronicky/v papírové podobě/osobně/telefonicky.
9. Postrádáte některé kompetence k tomu, abyste mohli lépe zajistit potřebné fungování a správu vaší obce?
Větší samostatná rozhodovací pravomoc pro starosty/přidělení více finančních prostředků (přímé dotace obcím) /přístup k informacím o nezaměstnaných a firemních či podnikatelských subjektech/jiné.
10. Preferujete přímou volbu starosty?
Ano/Ne.
11. Vyberte jeden zásadní předpoklad k tomu, aby starosta nebo starostka mohli vykonávat svou funkci úspěšně.
Politik/psycholog/manažer/vzdělání/jiné.
12. Jaký je v současnosti hlavní problém k řešení konkrétně ve vaší obci? Prosím popište.