

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

„K problematice právního postavení starosty obce“

Petr Kolman*

Motto: Kdo se v obci chová jako ovce, toho sežere vlk (starosta)

(Příslloví z italské komunální politiky)

Erudované čtenářské obci ČPVP, je dozajista známo, že funkce starosty obce má u nás dlouhou tradici. Pohlédneme-li byl jen namátkově do právního řádu – a to i mimo sektor úpravy obecního zřízení – který byl platný a účinný na našem historickém území, tak zjistíme, že institut starosty je tu hojně zastoupen, např. císařský patent č. 208/1854 ř.z. v § 270 praví, že k odhadu a dražbě movitých věcí může být použito též obecních starostů či takřka neuvěřitelných 80 let účinný¹ z. č. 117/1884 ř.z., o opatřeních o neškodném svádění horských vod, kde se ukládá obecním starostům poskytovat náležitou pomoc lesním technikům při svádění horské vody.

Možná i díky načrtnuté dlouholeté tradici, je v široké veřejnosti starosta mylně pokládán za jakýsi nejvyšší orgán obce², s tímto chápáním se nemožno při znalosti českého pozitivního práva ztotožnit.

P. Průcha ho mj. definuje jako orgán obce, který reprezentuje obec navenek a plní další úkoly stanovené zákonem o obcích. Úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, může starosta provést jen po jejich předchozím schválení, jinak jsou tyto úkony od počátku neplatné.³ Z. Koudelka navíc upozorňuje, že pokud starosta učiní úkon bez schválení příslušného orgánu vystavuje se *nebezpečí* trestněprávní i občanskoprávní odpovědnosti.⁴ Zde laskavým perem podotkneme, že to, co je pro starostu *nebezpe-*

čím, je pro zbytek obecní entity naopak právním *bezpečím* ve smyslu dodržování zákonnosti v obci. Tedy, že každý municipální orgán bude konat pouze to, co mu zákon dovoluje.

S. Kadečka taktéž v popisu tohoto orgánu zdůrazňuje, že starosta zastupuje obec navenek⁵ a rovněž jej správně charakterizuje umírněným „civilním“⁶ způsobem. Podobným střídým způsobem definuje zmíněný orgán D. Hendrych.⁷ Na závěr považuji v této souvislosti za vhodné citovat výše vzpomenutého S. Kadečku, který v odborném tisku prezentoval s výše uvedeným zcela korelující názor, který patrně mnohé starosty asi nepotěšil, avšak je naprosto výstižný: *Jakkoli tedy obecné právní vědomí přisuzuje starostovi obce rozsáhlá oprávnění, opak byl a je skutečností.*⁸

Starosta obce je volen zastupitelstvem z řad členů zastupitelstva. Na rozdíl od ostatních členů zastupitelstva musí mít státní občanství České republiky. Starosta je odpovědný zastupitelstvu obce.

Od 1. 1. 2003 starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu – děje se tak v souladu se zákonem č. 312/2002 o úřednících samosprávných celků. Starosta rovněž stanoví jeho plat, a to podle lex specialis, kterým je zde zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a některých dalších organizacích a nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o pla-

* JUDr. Petr Kolman, Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

¹ Tento právní předpis byl účinný od 1. 7. 1884 do 1. 1. 1961, kdy byl zrušen č. 166/1961 Sb. tedy přijatý ještě před rakousko-uherským vyrovnáním a zrušený až za časů socialistického Československa.

² Zmíněná představa bývá žel posilována per nefas i ze strany médií, i když objektivně musíme uznat, že v posledním čase nastává jisté zlepšení i v této oblasti.

³ Cit. PRŮCHA, P.: Správní právo – obecná část, PF MÚ v Brně, 2003, str. 133.

⁴ Srov. KOUDELKA, Z.: Průvodce územní samosprávou, Linde Praha a.s., 2003, str. 67.

⁵ Srov. KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice, str. 140.

⁶ Tímto adjektivem autor nemá samozřejmě na mysli civilní ve smyslu občansko-právním, ale posílení *antimajestátní povahy* tohoto institutu.

⁷ Srov. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, Praha, 2001, str. 286.

⁸ KADEČKA, S.: Dvě novely zákona o obcích, Moderní obec 12/2001, *Economia* Praha, 2001.

ových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění pozdějších předpisů. Je dobré zdůraznit, že bez souhlasu ředitele krajského úřadu je celé jmenování a odvolání tajemníka obecního úřadu neplatné.

Nestanoví-li zastupitelstvo jinak, pak starosta odpovídá za včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok – tedy audit provedený ve smyslu ustanov. § 42 z. č. 128/2000 Sb. Obec jsou zde pro potřeby tohoto auditu rozděleny do skupin obcí do 5000 obyvatel a větších.⁹ Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

Starosta má legální povinnost plnit úkoly zaměstnavatele podle zvláštních předpisů, je to on, kdo uzavírá a ukončuje pracovní poměr se zaměstnanci obce a stanoví jim plat podle zvláštních platových předpisů. Ne každá obec (resp. její obecní úřad) v ČR má svého tajemníka, tedy pokud není v obci tajemník obecního úřadu, nenahrazuje jej automaticky starosta – avšak např. vedoucí odboru ex lege jmenuje, odvolává a stanoví jim plat starosta – *pouze v situaci* není-li v obci zřízena rada obce.

Český starosta může, avšak až po projednání s ředitelem krajského úřadu, svěřit komisi výkon *přenesené* působnosti v určitých věcech, obligatorní povinnost zmíněného projednání je součástí právního řádu od 1. 1. 2003 a parciálně zde posiluje vazbu mezi obcí a krajem. Starosta dále může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Starosta sehrává svou roli, při realizaci výkonu práva na informace fyzických a právnických osob ve vztahu k obci.

Právě starosta odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Starosta zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu, rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce, plní další úkoly stanovené z. č. 128/2000 Sb. a dalšími zvláštními zákony.

Plní obdobné úkoly jako *statutární orgán* zaměstnavatele podle zvláštních právních předpisů vůči uvolněným členům zastupitelstva a tajemníkovi obecního

úřadu. Starosta svolává a zpravidla řídí zasedání zastupitelstva obce a rady obce, podepisuje spolu s ověřovateli zápis z jednání zastupitelstva obce a zápis z jednání rady obce. Není tedy pravda, že by zasedání zastupitelstva mohl řídit pouze starosta obce, je zde dán prostor pro „jisté politické manévry“, byť řízení schůze má spíše prestižně – symbolickou funkci. Když je starosta ze své funkce odvolán nebo se funkce vzdal a není-li současně zvolen nový starosta, vykonává jeho pravomoc až do zvolení starosty místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo obce k zastupování starosty (§ 104 odst. 1). Neurčilo-li zastupitelstvo obce místostarostu k zastupování starosty nebo byl-li tento místostarosta z funkce odvolán nebo se funkce vzdal současně se starostou, pověřil zastupitelstvo obce výkonem pravomoci starosty některého z členů zastupitelstva obce.

Starosta zastupuje místostarosta. Zastupitelstvo obce může zvolit více místostarostů a svěřit jim některé úkoly Místostarosta, kterého určí zastupitelstvo obce, zastupuje starosta v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy starosta nevykonává funkci (§ 73 odst. 3 a § 79 odst. 1).

Starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce. Do 31. 12. 2002 mohl místostarosta zastoupit jiný radní, to dnes již možné není. Zajímavá právní situace nastává v případě, když je právní předpis obce špatně signován. Je takový právní předpis obce platný či nikoliv? K tomu může dojít – a dle judikatury Ústavního soudu ČR i došlo¹⁰. Kdyby byl takovýto obecní právní předpis automaticky neplatný, nastala by kuriózní situace, že by jeden kverulující starosta či místostarosta¹¹ mohl zablokovat celou obecní normotvorbu. Tedy jeden místostarosta by získal v tomto ohledu vyšší váhu než celá rada či zastupitelstvo. Souhlasím s názorem Z. Koudečky, že *i nesprávně podepsaný právní předpis má předpoklad správnosti, a tedy se považuje za platný až do okamžiku jeho zrušení*¹² Jak koneckonců stojí v Nálezu pléna Ústavního soudu ČR: *Nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost vyhlášky nijak neovlivňují*.¹³

V harmonickém souladu s jinými autory (S. Ka-

⁹ Z. č. 128/2000 Sb., stanoví že obec, která má alespoň 5000 obyvatel, dá přezkoumat auditorem hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Obec, která má méně než 5000 obyvatel, dá přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok krajským úřadem nebo auditorem. Hospodaření obce přezkoumává krajský úřad v *přenesené* působnosti. Svou roli zde sehrává i orgán státní správy finanční úřad. Obec, která dala přezkoumat hospodaření obce auditorem, oznámí neprodleně tuto skutečnost finančnímu úřadu. Rozhodující pro stanovení počtu obyvatel v obci, pro potřeby přezkoumání hospodaření obce, je počet obyvatel obce k 1. lednu roku, za který se provádí přezkoumání hospodaření obce. V územně členěných statutárních městech přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části magistrát tohoto města. Magistrát přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části v *přenesené* působnosti.

¹⁰ Ústavní soud již upozornil na špatně podepsané právní předpisy obcí – obecně závazné vyhlášky, které byly podepsány pouze jedním z povinných signatářů, avšak tyto byly či nebyly zrušeny z jiných relevantních důvodů.

¹¹ Relevantní převšim v obcích s jedním místostarostou, při vyšším počtu by blokační místostarosta mohl být nahrazen místostarostou jiným.

¹² Cit. KOUDEČKA, Z.: Průvodce územní samosprávou, Linde Praha, 2003, str. 68.

¹³ Blíže nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 1/96 in ÚS Sbírka nálezů a usnesení – svazek 6, C. H. Beck, Praha 1997, str. 369–376.

dečka, Z. Koudelka)¹⁴ zastávám názor, že podpis starosty či místostarosty pod právním předpisem obce má spíše symbolický význam. Jelikož je tento článek věnován starostovi, tak zde musíme zdůraznit, že starosta nemá právo obecního legislativního veta, kdyby byl věnován místostarostovi, tak bychom byli nuceni konstatovat totéž.

Mezi další oprávnění starosty patří právo pozastavit výkon usnesení rady obce, má-li za to, že je ne-
správné. Věc pak předloží k rozhodnutí nejbližšímu zasedání zastupitelstva obce (§ 84 odst. 5).

Další úlohu je povinen plnit starosta ve vztahu ke krajskému úřadu. Na návrh ředitele krajského úřadu¹⁵ je starosta povinen zaslat krajskému úřadu usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obce, jestliže o to zmíněný požádá. Analogicky tato povinnost existuje i vůči Ministerstvu vnitra. Pokud o to Ministerstvo vnitra požádá, zašle je též Ministerstvu vnitra.

V případech stanovených zvláštními zákony zřizuje starosta pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, jmenuje a odvolává jejich členy. V případech stanovených zvláštními zákony vykonává zvláštní orgán obce s rozšířenou působností státní správu pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Dříve – do účinnosti z. č. 128/2000 Sb. – tato kompetence příslušela radě obce, jde tu tedy o posílení pozice starosty. Příkladem takového orgánu může být např. přestupková komise dle z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

V čele zvláštního orgánu obce může být jen osoba, která, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, prokázala zvláštní odbornou způsobilost v oblasti přenesené působnosti, pro jejíž výkon byl zvláštní orgán zřízen. Pro prokázání zvláštní odborné způsobilosti osoby stojící v čele zvláštního orgánu obce platí obdobně ustanovení zvláštních právních předpisů upravujících toto prokázání pro úředníky územních samosprávných celků.

Existuje však legální výjimka a to v případě, kdy v čele zvláštního orgánu obce stojí na základě ustanovení zvláštního zákona starosta.

Zvláštní situace nastává v tzv. volebním mezidobí, kdy *dosavadní* starosta v období ode dne voleb do zastupitelstva obce do dne konání ustavujícího zasedání nově zvoleného zastupitelstva obce

- a) zabezpečuje výkon přenesené působnosti v obcích, kde není tajemník obecního úřadu,
- b) vykonává pravomoci podle § 102 odst. 2 písm. a), b), e), h), i), l), § 102 odst. 3 a § 103 odst. 4 s výjimkou provádění rozpočtových opatření,

- c) přijímá prohlášení o uzavření manželství – dle ustanov. § 4 z. č. 94/1963 Sb., o rodině

Jestliže zastupitelstvo obce nezvolí na svém ustavujícím zasedání starostu, vykonává dosavadní starosta, je-li členem zastupitelstva, pravomoc podle odstavce 1. Není-li dosavadní starosta členem zastupitelstva obce, pověří zastupitelstvo obce výkonem této pravomoci některého ze svých členů.

Jestliže nově zvolené zastupitelstvo obce nezvolí starostu do 6 měsíců ode dne ustavujícího zasedání, postupuje se podle § 98 – tj. ředitel krajského úřadu jmenuje správce obce z řad zaměstnanců kraje zařazených d krajského úřadu.

Starosta má jisté symbolicko-psychologické privilegium – a to právo užívat při významných příležitostech a občanských obřadech závěsný odznak. Závěsný odznak má uprostřed velký státní znak a po obvodu odznaku je uveden název Česká republika.

Průlom do této výlučnosti může učinit *rozhodnutí* rady obce (pozor nikoliv zastupitelstva), jež může stanovit, v kterých případech může tento odznak užívat jiný člen zastupitelstva obce nebo tajemník obecního úřadu. Autor tohoto článku by na rozdíl od zákonodárce tuto pravomoc raději přiřkl zastupitelstvu obce (tedy ne radě), ostatně se zde rozhoduje o možnosti užití těchto insignií ze strany zastupitelů, dle mého soudu, je tu zbytečně posílena role rady obce. Primátor statutárního města má právo při významných příležitostech a občanských obřadech používat primátorské insignie.

Funkce starosty obce je veřejnou funkcí. Dne 12. 7. 2002 nabyla na účinnosti ustanovení zákona o obcích, kterým se ruší § 80 (působnost zákoníku práce) Dle § 2 odst. 1 zákoníku práce se na vztahy vyplývající z výkonu veřejné funkce zákoník práce vztahuje, pokud to *expressis verbis* stanoví zvláštní předpis, v našem případě zákon o obcích (obecní zřízení).¹⁶

Starostům obcí náleží za jejich práci finanční odměna, která je de lege lata dána nařízením vlády č. 37/2003 Sb. o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, tento podzákonný právní předpis slouží k provedení z. č. 128/2000 Sb. Schematicky napsáno, výše odměny se řídí tím, zda je starosta uvolněný či nevolněný pro výkon své funkce a dále pak podle počtu obyvatel jejich obce¹⁷, další navýšení mohou starostové očekávat pokud působí jako „uvolnění“ v obcích s rozšířenou působností a dále v městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutár-

¹⁴ Srov. např. KADEČKA, S.: Právo obcí a krajů v České republice, C. H. Beck Praha 2003, str. 154 nebo KOUDELA, Z.: Průvodce územní samosprávou, Linde Praha, 2003, str. 69, stejné stanovisko zastával tento autor i ve své předešlé publikaci *Obecně závazné vyhlášky*, Linde Praha, 2000.

¹⁵ Tedy pouze ředitelce nikoliv řadového úředníka krajského úřadu, což posiluje právní jistotu starostů obcí a mělo by zabránit nadbytečné byrokracii.

¹⁶ Můžeme např. zmínit, že starosta de lege lata nemá pevnou pracovní dobu a věnuje se výkonu své funkce dle konkrétních potřeb obce.

¹⁷ Odstupňovaně zde platí, čím více má obec obyvatel, tím vyšší je odměna.

ních měst a v městských částech hlavního města Prahy, na jejichž úřady byla statutem nebo zákonem přenesena alespoň část působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností.¹⁸ A dále pak v obcích s pověřeným obecním úřadem a dále v městských obvodech nebo městských částech územně členěných statutárních měst a v městských částech hlavního města Prahy, na jejichž úřady byla statutem nebo zákonem přenesena alespoň část působnosti pověřeného obecního úřadu. Obecně lze k odměnám uvolněných starostů říci, že od roku 1989 došlo k výraznému navýšení, což bývá do jisté míry negativně vnímáno částí angažované veřejnosti,¹⁹ a to především v tzv. „chudších“ (např. postižených vyšší mírou nezaměstnanosti) regionech naší země. Tato negativní emoce bývá leckde násobena faktorem nekvalitní práce některých starostů (či starostek), která je mnohdy dána nízkou mírou vzdělání těchto osob.²⁰ Občané obcí ovšem po právu ještě hůře snášejí, pokud se starosty stanou osoby méně morálně vyspělé – např. se sklonem ke korupci. Na problematiku korupce v územní samosprávě v posledním čase v médiích asi nejintenzivněji upozornila Nejvyšší státní zástupkyně Marie Benešová. Např. koncem května 2004 oznámila, že „její“ lidé pracují na obvinění skoro padesátky starostů.²¹ Tím samozřejmě nechceme říct či (ne)přímo naznačit, že všichni starostové (kterých je v ČR více než 6200) jsou zkorumpovaní či jinak překračující zákon, ovšem zavírání očí před nešvary by bylo pověstnou „medvědí službou“.

Jinak řečeno: nedostatek vzdělání možno u některých starostů tolerovat ovšem deficit morální nikoliv. Pozitivní v tomto směru shledávám roli médií, která v posledním čase věnují stále větší prostor případům

z komunální úrovně. I když taktéž zde je nutno apelovat zejména na veřejnoprávní elektronická média tedy zejména Českou televizi a (resp. Český rozhlas), aby s větší mírou systematickosti a preciznosti plnila svou veřejnou službu – kterou je dle § 2 z. č. 483/1991 Sb., o České televizi i přispívání k právnímu vědomí obyvatel České republiky.

POUŽITÁ A DOPORUČENÁ LITERATURA

- Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck, 2001,
- Koudelka, Z.: Obce a kraje. 2. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde, 2001
- Koudelka, Z.: Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003, Praha: Linde, 2003
- Kadečka, S.: Dvě novely zákona o obcích, Moderní obec, 2001, č. 12, *Economia Praha*,
- Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část, PrF MU v Brně, Brno 2003
- Ondruš, R. in Komentář k zákonu č. 128/2000, o obcích, Linde Praha 2002, ASPI lit. Eviden. č. 21803 (lit)
- Tvarůžková, Z.: Kdo a proč se bojí Marie Benešové (rozhovor s Nejvyšší státní zástupkyní), *Nedělní svět*, Praha, 30. 5. 2004

¹⁸ Srov. ustanov. § 1 odst. 3 citov. předpisu.

¹⁹ A také do jisté míry erudované, schopné si vypočítat skutečnou výši celkových odměn, a rovněž veřejnosti aktivní, tj. sledující časté legislativní změny v tomto směru.

²⁰ Tvrzením o nekvalitní práci se samozřejmě nechci nijak dotknout stovek poctivých a pro dobrou věc zapálených starostů a starostek, kterých si je naopak potřeba opravdu vážít.

²¹ Srov. TVARŮŽKOVÁ, Z.: Kdo a proč se bojí Marie Benešové (rozhovor s nejvyšší státní zástupkyní), *Nedělní svět*, 30. 5. 2004.