



Za zamýšlení určitě stojí hledání způsobů, jak zvýšit účast občanů ve volbách

neakceptovatelný systém povinné účasti ve volbách tak, jak jej mají zaveden třeba v Belgii nebo v Itálii, kde je neúčast občanů ve volebních místnostech finančně sankcionována. Ale jako možná na první pohled úsměvný námět, kudy se v úvahách ubírat, může sloužit nápad jedné moje studentky, která v seminární práci navrhl, aby účast občanů ve volbách byla pozitivně „odměněna“. Třeba daňovým odpisem jako u dárcovství krve. Náklady na tyto

odměny by platily politické strany, které by si o potřebnou částku musely snížit finance na předvolební reklamní kampaň. Zajímavý nápad, co říkáte?

Také bych se velmi přimlouval za zavedení korespondenční formy hlasování na všech úrovních voleb v ČR prostřednictvím pošty. Jsem přesvědčen, že kdyby voliči nemuseli chodit do volebních místností a měli alternativní možnost hlasování poštou, volební účast by se ur-

čitě zvýšila. A když už chodit volit osobně, proč jen ve dvou volebních dnech, a ne třeba i předem (např. týden před dnem voleb) do zvláštní volební místnosti na radnici (jako zase ve Švýcarsku). Prostě třeba už v pondělí se cestou z nákupu zastavit na radnici a vhodit svůj volební lístek do urny.

V případě 2. kola voleb do Senátu bych velmi doporučoval, aby volební lístky byly doručovány všem voličům do místa jejich trvalého pobytu ještě před hlasováním a nedostávali je až ve volební místnosti. Volební lístek v poštovní schránce by více „ponoukal“ voliče k návštěvě volební místnosti a účast voličů ve 2. kole senátních voleb by pak nemusela být tak tristní.

Cílem každé demokracie by mělo být, aby se na ní podílelo co největší množství občanů! Ať už to bude zaváděním prvků přímé demokracie – referenda, nebo i nejrůznějšími organizačně-technickými opatřeními směřujícími k nastavení podmínek pro zvyšování volební účasti. ●

Jiří Němec

Autor je právník, a publicista, kromě jiného i dlouholetý člen Komise pro veřejnou právu Rady Asociace krajů ČR

Obce a smlouvy s investory

Nezavazujte se ke změně územního plánu

■ Smlouvy o územním rozvoji, které stále častěji uzavírají obce s developery, s sebou nesou řadu pozitivních výsledků, současně je ale třeba myslet i na problémy, které jsou s nimi spojeny. Jedním z nejvýznamnějších jsou závazky, které směřují ke změnám územních plánů. Ty by se v těchto smlouvách neměly nikdy objevit.

SMLOUVY O ROZVOJI JSOU SOUKROMOPRÁVNÍ

Když projdeme smlouvy, které obce s developery uzavírají, najdeme v některých z nich závazek ke změně územního plánu. Obvykle

investor získá pole u obce a chce vybudovat desítky rodinných domů. Proto zahájí jednání se starostou a nakonec obec schválí smlouvu, ve které se zaváže (někdy dokonce pod pohrůžkou tíživých sankcí), že učiní vše pro to, aby změnila svůj územní plán a pole přeměnila na stavební pozemky. Takový závazek je ale neplatný, protože obec se nemůže soukromoprávní smlouvou zavazovat ke konkrétnímu způsobu výkonu veřejné moci. Postavení obce se totiž při uzavírání soukromoprávní smlouvy liší od jejího postavení při pořizování a vydávání opatření obecné povahy (dále jen

OOP) coby aktu moci veřejné.

Smlouva s investorem je soukromoprávní (nepojmenovaná) smlouva podle občanského zákoníku. Obsahem závazků bývá úhrada nákladů v konkrétní výši developere a obec slíbí kupř. udělení souhlasu s napojením na infrastrukturu za předem ujednaných a zákonných podmínek. V těchto případech – v pozici vlastníka infrastruktury – vystupuje obec jako jakýkoli jiný subjekt soukromého práva, např. jiný vlastník infrastruktury (akciová společnost). Obce takovým smluvním ujednáním nevykonávají veřejnou (vrchnostenskou) správu. Je to

stejně jako u kupní smlouvy – i tu uzavírají obce podle soukromého práva a mají stejné (rovné) postavení jako jejich smluvní partner. Takto mohou obce uzavírat i smlouvy o smlouvách budoucích a nelze tvrdit, že tímto počínem dochází k ovlivnění budoucího rozhodování zastupitelů směrem k povinnosti uzavřít třeba kupní smlouvu.

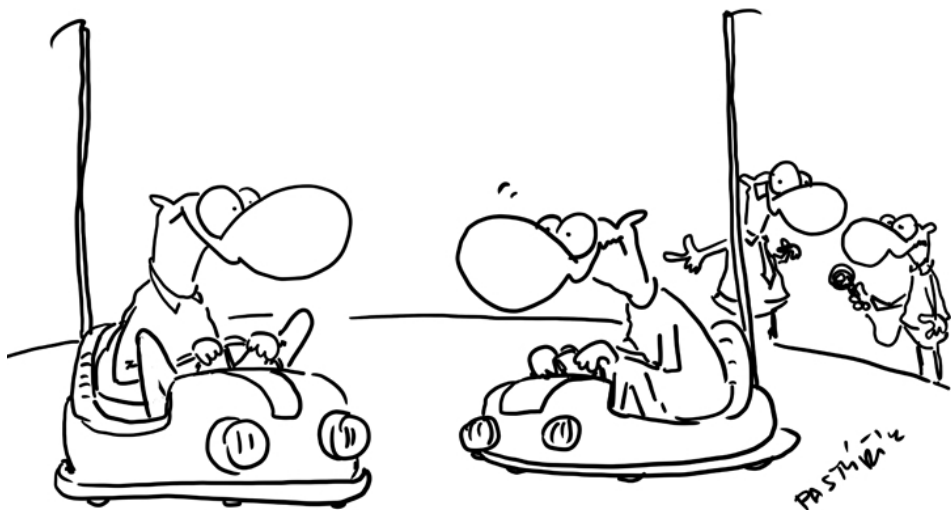
S ÚZEMNÍM PLÁNEM SE NEKUPČÍ

Zcela jinou povahu by měl závazek, kterým by se mělo zasahovat do procesu schválení územního plánu, resp. jeho změny. Územní plán není ledajaký úkon obce, jako např. nákup židlí. Jedná se o specifický veřejnoprávní akt – OOP, které je mocenským správním aktem, což vyplývá ze zákonné úpravy, z judikatury i komentářů. Podobně mají povahu mocenských správních aktů i dílčí rozhodnutí obce v průběhu pořizování územního plánu, zejména schválení zadání či pokynů pro zpracování návrhu územního plánu. Obce proto při pořizování a vydávání územních plánů a jejich změn vykonávají veřejnou moc.

Pro výkon veřejné moci však platí důležité ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. Podle něj lze veřejnou moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Vzhledem k tomuto omezení mohou orgány veřejné moci činit jen to, co jim zákon výslovně dovoluje. Žádný zákon ale obcím nedovoluje uzavřít smlouvu, kterou by se zasahovalo do procesu výkonu veřejné moci při pořizení a vydání územního plánu, natožpak za úplat. Takové jednání je nežádoucí a mohlo by být považováno za korupci. Na to myslí i trestní zákoník, když definuje trestný čin úplatkářství a trestné činy úředních osob, mj. zastupitelů. Připomeňme, že nezákonné zásahy do pořizování a schvalování územního plánu by mohly vést i k jeho zrušení.

POVINNOST ROZHODOVAT V ZÁJMU OBCE

Trestní stíhání za smlouvu uzavřenou s investorem, ve které byl obsažen závazek ke konkrétní podobě připravovaného územního plánu, není jenom teoretickou



Starosta se spletl a místo přístupové cesty povolil developerovi postavit dálnici.

možností. O tom se přesvědčili např. zastupitelé v obci Černolice u Prahy. Přijímání územního plánu a smlouva, kterou obec uzavřela s obchodní společností, se staly předmětem trestního stíhání v roce 2012. V rámci šetření požádala Policie ČR o stanovisko Ministerstvo vnitra (dále jen MV). To samozřejmě nemohlo posoudit platnost smlouvy (dodnes se o závazky ze smlouvy vede soudní spor), ale jasně vyjádřilo svůj názor na možnost obce zavázat se ke konkrétní změně územního plánu v situaci, kdy je celý rozhodovací proces teprve na počátku a v mezidobí se mohou objevit okolnosti, které by obec nutily odchytil se od proklamovaného záměru (vyhovění sponzorovi).

Smlouva by dle MV obec zavazovala k tomu, jakým způsobem bude v budoucnu vykonávat veřejnou (vrchnostenskou) správu. To ale nelze předjímat. MV také zdůraznilo, že by se takovým postupem obec vzdala svého zákonného úkolu rozhodovat v zájmu obce a jejích občanů, což samozřejmě není možné.

V černolické smlouvě se kromě závazku ke schválení konkrétní podoby územního plánu pro dotčené pozemky objevil i závazek obce coby účastníka územního a sta-

vebního řízení k vydání souhlasů v rámci územního a stavebního řízení. V postavení účastníka řízení nevykonává obec vrchnostenskou (mocenskou) veřejnou správu, ale vystupuje ve stejném postavení jako jakýkoli jiný účastník. Obce ani nemají povinnost svého postavení účastníka využít, takže jsou územní řízení, která probíhají bez aktivní účasti obcí. Lze proto říci, že v této oblasti se obec k určitým krokům smluvně zavázat může. Je však třeba pečlivě dbát na znění závazku. Vždy by měl obsahovat podmínku, že obec svůj souhlas vydá jen tehdy, když bude vše v souladu se zákonem, se zájmy, které musí chránit, a s předem dojednanými podmínkami.

Závazek v rámci územního řízení připustilo i MV. Zdůraznilo ale, že by byl možný v závěrečných fázích celého procesu, kdy by obec již posuzovala konkrétní projekt. Zde by mohla dát svůj souhlas, přičemž o samotném vydání rozhodnutí by zde dle stavebního zákona rozhodoval příslušný stavební úřad v přenesené působnosti a souhlas obce by byl pouze souhlasem účastníka správního řízení. Problém nastává, když je smlouva podepisována na začátku procesu a obec tedy vůbec netuší, jak bude projekt vypadat.

CO MOHOU OBCE UDĚLAT?

Obce jsou ve složité situaci. Developeři tlačí na změny územních plánů, protože je pro realizaci svých záměrů potřebují. Obce si ale musí uvědomit, že jsou v silnějším i odpovědnějším postavení a že musí vždy hájit zájem obce a zájem svých občanů. Doporučujeme obcím, aby měly vždy předem připravené a schválené zásady pro rozvoj obce, ve kterých budou jasně a předvídatelně stanoveny podmín-

ky, za kterých je na území obce výstavba obecně přípustná.

Dále obce mohou zvážit, že do smluv o spolupráci s developery doplní např. odkládací podmínky. Ujednání s developerem nabydou účinnosti až tehdy, pokud dojde ke změně územního plánu v zákonném procesu – obec se tímto nezavazuje ke konkrétní změně územního plánu. Pokud k ní nedojde např. kvůli nesouhlasu dotčených orgánů nebo referendu, nic se nestane. Pokud ke

změně dojde, teprve tehdy se budou strany smlouvou řídit.

Pokud jde o závazky obce coby účastníka územního a stavebního řízení, jsou tyto za určitých podmínek přípustné. ●

*Mgr. Vendula Zahumenská, Ph.D.,
právníčka ve spolku Arnika
Mgr. David Zahumenský, advokát
JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.,
Právníká fakulta UK
Kresba: Martin Pastýřík*

Svatebčane (ne)plat'

Právní zamyšlení nad legálností ukládání „provozních“ poplatků za sňatečné obřady

■ Svatební den patří bezpochyby k jednomu z nejvýznamnějších dní v životě člověka. Během sňatečného obřadu, který má být veřejný a slavnostní, dochází k souhlasnému projevu vůle muže a ženy o tom, že společně vstupují do manželství. Na území České republiky lze podle § 657 občanského zákoníku (zák. č. 89/2012 Sb.) uzavřít manželství formou občanského nebo církevního sňatku. Pravomoc konat obřady, které vedou k uzavření občanského sňatku, přísluší orgánům obce uvedeným v ust. § 11a odst. 1 zákona o matrikách (zák. č. 301/2000 Sb.). Ve většině případů pak snoubenci projevují vůli, že spolu vstupují do manželství před starostou, místostarostou, eventuálně pověřeným členem zastupitelstva obce. Manželství je možno uzavřít v místě určeném obcí pro konání slavnostních obřadů v dobu stanovenou radou obce.

Kromě toho však snoubenci mohou požádat dle § 12 matričního zákona o povolení uzavřít manželství na jiném vhodném místě ve svém správním obvodu nebo mimo dobu stanovenou radou obce. V takovém případě je matriční úřad podle přílohy – položky 12 sazebníku k zákonu o správních poplatcích (zák. č. 634/2004 Sb.) – oprávněn vyměřit a vybrat od snoubenců

správní poplatek ve výši 1 000 Kč. V praxi jsem se však setkal rovněž s tím, že celá řada obcí vyměřuje snoubencům s odkazem na rozhodnutí rady obce další poplatky (označované v praxi obcí například jako *režijní* nebo také *provozní*) za povolení sňatečného obřadu mimo dobu stanovenou radou obce nebo vymezené místo pro konání sňatečných obřadů, a to nad rámec a mimo působnost zákona o správních poplatcích.

OPORA V ZÁKONĚ?

V nedávné době jsem řešil konkrétní případ, kdy nastávající novomanželce i přes osvobození od správního poplatku podle položky 12 písm. c) sazebníku k zákonu o správních poplatcích z důvodu těžkého zdravotního postižení jejího snoubence uložila obec *režijní poplatek za uzavření manželství mimo úředně stanovených míst* ve výši 5 000 Kč. Ačkoliv dotyčná žena požádala o prominutí tohoto poplatku, vyhověno jí ze strany obce nebylo a poplatek byl jí a jejímu snoubenci vyměřen. Následoval poměrně tuhý odpor ze strany snoubenců, kteří zpochybnili legalitu takového postupu. Z právního hlediska lze zaujmout následující postoj:

Právní východiska pro ukládání daní a jiných poplatků je zapotřebí

hledat již na samotné ústavněprávní úrovni, neboť článek 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona*. To jinými slovy znamená, že alespoň zmocnění k uložení určitého poplatku musí být obsaženo v zákonných právních předpisech, jinak není možno poplatek vybírat. Podle ust. § 10 zákona o obcích (zák. č. 128/2000 Sb.) platí, že obec je oprávněna ukládat ve své samostatné působnosti rovněž povinnosti, a to formou obecně závazných vyhlášek. Podle četných nálezů Ústavního soudu ČR jsou obce zmocněny článkem 104 odst. 3 Ústavy k samostatné tvorbě práva ve formě obecně závazných vyhlášek, kterými mohou ukládat rovněž povinnosti, avšak s výhradou ukládání daní a poplatků. Restriktivní výklad ustanovení § 10 zákona o obcích plyne pak podle judikatury Ústavního soudu ČR zejména z již zmiňovaného článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. Tímto zákonem se pak na úrovni obecních poplatků rozumí zejména zákon o místních poplatcích (zák. č. 565/1990 Sb.). Podle nálezu Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, pak obec nesmí nové poplatky *stanovit obecně závaznou*