

# OBCE A CÍRKVI (VO SVETLE NOVEJ JUDIKATÚRY ÚSTAVNÉHO SÚDU ČR)

LUCIA RENTKOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

## Abstrakt v rodném jazyce

V roku 2001 bol Ústavným súdom ČR vydaný nález vo veci obecne záväznej vyhlášky mesta Stochov. Mimo iné dôvody zrušenia Ústavný súd uviedol ako dôvod zrušenia zjavný zásah obce do vzťahov občan - cirkev. Cieľom príspevku je rozobrať tento nález Ústavného súdu a pozrieť sa naň cez zrkadlo prielomového nálezu Ústavného súdu z roku 2007 ohľadne tzv. Jirkovskej vyhlášky a zistiť, či by a ako by dnes Ústavný súd o veci zásahu do vzťahov občan - cirkev rozhodol inak.

## Klíčová slova v rodném jazyce

Cirkev, obec, obecne záväzná vyhláška, Ústavný súd, verejné priestranstvo.

## Abstract

In 2001 Constitutional Court emitted a resolution about generally binding ordinance of Stochov city. As one of the reasons leading to abolishment of this ordinance the Constitutional Court stated apparent interference with relation between the state and the church. The aim of this paper is to analyze this resolution and try to look at it thru new opinion of the Constitutional Court presented by resolution Pl. US 45/06 dealing with so called generally binding ordinance of the city of Jirkov.

## Key words

Church, Municipality, generally binding ordinance, Constitutional Court, public place.

## 1. ÚVOD

Cieľom tohto príspevku je zamyslieť sa nad možnou budúcou úpravou „cirkevných záležitostí“ prostredníctvom obecne záväzných vyhlášok obcí, ktorých vydávanie a obsah sa nálezom Pl. ÚS 45/06 značne sprehľadnil a otvorila sa možnosť pre obce upraviť aj tie svoje záležitosti, ktoré boli doteraz z dôvodu rigídneho pohľadu Ústavným súdom odmietané.

V nasledujúcich riadkoch budú pre mňa kľúčové dva nálezy Ústavného súdu, a to nález Pl. ÚS 1/01 a Pl. ÚS 45/06. Časový odstup medzi vydaním nálezov je viac ako 6 rokov, za ktoré sa názor Ústavného súdu na vydávanie a obsah obecne záväzných vyhlášok obcí zmenil. K lepšiemu.

## 2. ANALÝZA PROBLÉMU

Dňa 11. 7. 2001 Ústavný súd rozhodol o zrušení obecne záväznej vyhlášky mesta Stochov<sup>1</sup>, ku ktorému návrh podal prednosta vtedy existujúceho Okresného úradu v Kladne. Obecne

---

<sup>1</sup> Pre prehľadnosť vkladám znenie celej vyhlášky:

„Obecně závazná vyhláška Města S.

ze dne 19. června 2000 o zabezpečení veřejného pořádku ve městě

závazná vyhláška sa týkala zabezpečenia verejného poriadku v meste pri príležitosti konania Svätováclavských osláv. Ústavný súd sa zaoberal dvomi aspektmi danej vyhlášky, a to pod písmenom a) odseku 1 článku druhého ustanovením zmocňujúcim mestskú radu k určeniu termínu konania osláv a pod písmenom b) k určeniu miesta, kde budú v čase osláv umiestnené predajné stánky a zariadenia lunaparkov a iných podobných atrakcií. Okresný úrad videl rozpor danej vyhlášky s nasledujúcimi ustanoveniami: s čl. 2 ods. 4 Ústavy ČR, čl. 11 ods. 4 a čl. 26 ods. 1, 2 Listiny. Mesto si vraj osobilo právo občanov rozhodnúť, kedy sa zhromaždia ku slávnosti. S týmto nemôžem súhlasiť. Z dikcie okresného úradu vyplýva, že mesto rozhodlo, že jeho občania sa musia v danom termíne zhromaždiť k Svätováclavským oslavám. Ja situáciu skôr vnímam tak, že mesto pripraví pre svojich občanov v danom termíne oslavy a je samozrejme na nich, či sa osláv zúčastnia alebo nie. Predpokladám, že ak

---

Městská rada se ve S. se usnesla podle § 45 písm. l) zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, dne 19. června 2000 vydat podle § 16 tohoto zákona a v souladu s ustanovením § 17, tuto obecně závaznou vyhlášku

#### Článek 1

##### Úvodní ustanovení

Tato vyhláška upravuje zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na území města S., vymezeného katastrálním územím Č., H. a S.

#### Článek 2

##### Oslavy Svatováclavského posvícení

- (1) S přihlédnutím k potřebě zajistit veřejný pořádek v obci v době veřejných oslav Svatováclavského posvícení (dále jen „oslav“), městská rada
  - a) určí termín konání oslav,
  - b) určí místo, na němž budou během těchto oslav umístěny prodejní stánky a zařízení lunaparků a jiných podobných atrakcií.
- (2) Městská rada určí termín podle odstavce 1 písm. a) nejpozději do 31. ledna každého roku a místo podle odstavce 1 písm. b) nejpozději do 30. dubna každého roku.
- (3)

#### Článek 3

##### Společná, přechodná a závěrečná ustanovení

- (1) Porušení povinností stanovených touto vyhláškou nebo na jejím základě lze stíhat jako přestupek 1), nejde-li o čin přísněji trestný nebo za ně lze uložit jiné sankce v souladu se zákonem 2).
- (2) Termíny podle čl. 2 odst. 1 pro rok 2000 stanoví městská rada do 31. července 2000.
- (3) Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 15. července 2000 s výjimkou ustanovení čl. 2 odst. 2, který nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2001.

Ing. J. S. v. r.

starosta města

S. F. v. r.

zástupce starosty města

-----  
1) § 48 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

2) např. § 50 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)“

by skupina občanov (podľa podmienok stanovených v zákone o práve zhromažďovacom) oznámila zhromaždenie na iný termín za účelom osláv sviatku Svätého Václava, mesto by im toto právo nemohlo za splnenia všetkých podmienok odoprieť. Druhá strana mince, a to že zhromaždenie čisto cirkevného charakteru nepodlieha oznamovaciemu režimu zákona o zhromažďovacom práve, jasne ukazuje, že do týchto osláv by mesto malo zasahovať o to menej. Cieľom mesta podľa môjho názoru bolo hlavne zabezpečenie verejného poriadku stanovením termínu, v ktorom budú na určitom mieste a v určitom čase umiestnené stánky a lunaparky v meste Stochov.<sup>2</sup> Stanovením miesta čisto pre zhromaždenie oslavujúcich sviatkov Svätého Václava by sa mesto snažilo pro futuro určiť miesto, kde je možné sa za účelom týchto osláv zhromaždiť a nemuselo by vhodnosť miesta riešiť prípad od prípadu podľa oznámení o konaní zhromaždenia podľa zákona 84/1990 Sb., v znení neskorších predpisov. Možnosťou zakázať oznámené zhromaždenie sa mestu priznáva právo povedať „tu nie“, mesto teda nemôže povedať „len tu áno“. Odlišnosť od tejto situácie priblížim na príklade. Ak by si mesto Stochov vybralo za patróna významnú osobnosť, ktorá sa v meste narodila (napríklad svetoznámeho spisovateľa), mohla by obecne záväznou vyhláškou stanoviť: každý rok, dňa 1.7. sa budú konať oslavy na počesť patróna mesta, za týmto účelom budú na presne vymedzenom priestranstve umiestnené stánky a lunaparky. Mesto Stochov svojou vyhláškou totiž nestanovilo povinnosť pre občanov sa daný deň zhromaždiť a už vôbec nie sa zhromaždiť na určitom mieste. Zásadný rozpor so zákonom č. 84/1990 Sb. preto nevidím. Vzhľadom na vyššie uvedené preto neobstojí námietka okresného úradu, že bol porušený čl. 2 ods. 4 Ústavy, ktorý stanoví, že nikto nesmie byť nútený činiť to, čo zákon neukladá. Obecne záväznou vyhláškou mesto Stochov nikoho nenútilo sa osláv zúčastniť.

K námietke obmedzenia vlastníckeho práva: okresný úrad dôvodí, že stanovením povinnosti umiestňovať stánky a lunaparky na určitých miestach sa obmedzuje vlastnícke právo ich vlastníkov. S tým vo svetle nálezu Pl. ÚS 45/06 nie je možné súhlasiť. Ak bude mestská rada pri určovaní miesta pre stánky a lunaparky dbať na ich umiestnenie na verejnom priestranstve, nemožno hovoriť o porušení čl. 11 ods. 4 Listiny. Chybou mesta však bolo, že vo vyhláške miesto konania osláv neoznačila za verejné priestranstvo, mohlo by potom z dikcie vyhlášky vyplývať, že rada je oprávnená určiť miesto zhromaždenia i na pozemkoch súkromných, ktoré nie sú verejným priestranstvom. Verejné priestranstvo je definované ako všetky námestia, ulice, tržnice, chodníky, verejná zeleň, parky a ďalšie priestory prístupné každému bez obmedzenia, teda slúžiace obecnému užívaniu, a to bez ohľadu na vlastníctvo k tomuto priestoru.<sup>3</sup> Ťažko si je predstaviť, že by mesto chcelo umiestňovať stánky a lunaparky na miestach, ktoré by nevyhovovali tejto definícii. A aký by malo umiestnenie na inom mieste než verejnom priestranstve v konečnom dôsledku význam, keby k stánkom nebol umožnený prístup každému? Je preto potrebné sa opýtať, či miesto určené radou pre umiestnenie stánkov a lunaparkov nebolo verejné už svojou povahou? Ak áno, potom by bolo nadbytočné ho označovať za verejné priestranstvo.

Pri námietke obmedzenia práva podnikat' je treba si všimnúť dva momenty: jednak vyhláška stanovila termín, kedy je možné určitú podnikateľskú činnosť vykonávať a jednak stanovila miesto tohto výkonu. Okresný úrad si potom vo svojom stanovisku protirečil v otázke týkajúcej sa nemožnosti mesta stanoviť miesto výkonu určitej podnikateľskej činnosti. Na jednom mieste (bod I. odôvodnenia, posledný odsek) tvrdí, že „mesto Stochov je iba

---

<sup>2</sup> Zhodný názor zastáva aj P. Mates. Zrovňaj Mates, P. *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rádce č. 15, 2008, str. 553.

<sup>3</sup> § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

oprávnené vyhláškou vyčleniť miesta pre predajné stánky a púťové atrakcie na svojich pozemkoch“ a v ďalšej vete tvrdí, že „ustanovenie (...) vyhlášky implicitne obsahuje obmedzenie práva na podnikanie, pretože umožňuje výkon podnikateľskej činnosti len na obmedzenom mieste a priestore“. Pýtam sa teda, bolo by vyčlenenie miesta pre predajné stánky vyhláškou taktiež obmedzením práva na podnikanie, keďže by potom bolo možné takto podnikat' len na vyhláškou vymedzených miestach? A ďalej: keď rada mesta stanoví vo svojej vyhláške, že je oprávnená určiť miesto, kde budú stánky umiestnené, nemôže potom toto určenie prebehnúť vo forme obecne záväznej vyhlášky? Prvú otázku nechávam nezodpovedanú, na druhú odpovedám áno. Sám Ústavný súd sa vyjadril, že tým, že vyhláška ad hoc zmocňuje mestskú radu k určaniu miesta pre umiestnenie stánkov, nie je v súlade so zákonnou úpravou.

Ústavný súd v bode IV. svojho odôvodnenia konštatuje, že sporná problematika patrí do samostatnej pôsobnosti obce a spadá pod vtedy platný § 14 ods. 1 písm. o) zákona č. 367/1990 Sb., o obciach<sup>4</sup>. Zásadným problémom vtedajšieho názoru Ústavného súdu ale bola doktrína, podľa ktorej môžu obce svojimi obecne záväznými vyhláškami stanovovať povinnosti len na základe výslovného zákonného zmocnenia. Také zmocnenie v našom prípade neexistovalo (a neexistuje dodnes). Je nutné dodať, že sporná vyhláška bola vydaná na základe zákona č. 367/1990 S., o obciach, ale v čase rozhodovania Ústavného súdu sa legislatíva zmenila a účinnosť nadobudol nový, dnes platný a účinný zákon č. 128/2000 Sb., o obciach /obecní zřízení/ v znení neskorších predpisov. Ten sa predmetnou materiou zaoberá v § 10 písm. b)<sup>5</sup>.

Pre ďalšie úvahy treba z odôvodnenia Ústavného súdu zacitovať: „napadená vyhláška (...) učinila predmetom své regulace vztahy, jež takovýmto způsobem regulovat nelze. Již samotné vyjádření „Oslavy Svatováclavského posvícení“ navozuje úzkou souvislost s církevním výročím, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur. Je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti. Místní samospráva má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně osobení si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti, jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně „své záležitosti“. Rozhodování o konání oslav Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy.“

Podľa § 10 nového zákon i podľa § 14 starého zákona o obciach obec mohla obecne záväznou vyhláškou stanoviť, ktoré činnosti sú *zakázané* na určitých miestach. Ústavný súd však toto ustanovenie urobil bezobsažným bez výslovného zákonného zmocnenia pre tento zákaz. Ak teda neexistoval zákon, ktorý by výslovne obec zmocňoval k zákazu určitých činnosti za účelom zabezpečenia verejného poriadku, obec v konečnom dôsledku takto verejný poriadok

---

<sup>4</sup> „Do samostatné působnosti obce patří zejména místní záležitosti veřejného pořádku(...)“

<sup>5</sup> „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.“

zabezpečovať nemohla. Jej funkcia zabezpečovať blaho pre svojich občanov bola značne oklieštená.

Pre zrušenie danej obecne záväznej vyhlášky teda Ústavný súd stanovil dva základné argumenty: nemožnosť obce stanovovať povinnosti bez výslovného zákonného zmocnenia a nemožnosť regulácie Svätováclavských osláv pre neprípustný vstup do vzťahov občanov a cirkví a presah osláv nad rámec „svojich záležitostí“ upravovaných obcou.

Podľa nového pohľadu Ústavného súdu, prezentovaného v náleze Pl. ÚS 45/06 by sa dnes rozhodnutie o tejto skoro sedem rokov starej záležitosti líšilo minimálne v odôvodnení. Mňa však zaujíma otázka: zrušil by aj dnes Ústavný súd túto vyhlášku pre neprípustný zásah do vzťahov občan – cirkev a pre presah záležitosti nad rámec „svojich záležitostí“ obce?

Nález Ústavného súdu ČR z 11. 12. 2007 je prielomový v niekoľkých oblastiach. Pre nami skúmanú otázku je najdôležitejšie konštatovanie Ústavného súdu, že opúšťa svoju doterajšiu doktrínu o možnosti stanovovať povinnosti obecne záväznou vyhláškou, keď tvrdí, že „k vydávaniu obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (...). Stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (...) o obcích. Ten v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (...) nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu se zákonem.“

Prvý argument Ústavného súdu z roku 2001 by teda v novej situácii neobstál. Obec by už dnes žiadne výslovné zákonné zmocnenie na vydanie vyhlášky nepotrebovala, stačilo by, ak by sa pohybovala v medziach stanovených § 10 zákona o obciach, čo by v prípade zabezpečenia záležitostí verejného poriadku platilo. Dôležitou podmienkou, ktorá sa viaže na druhý argument Ústavného súdu z roku 2001 je, či upravovaná záležitosť by bola v záujme obce a jej občanov a nie v záujme kraja prípadne v celoštátnom význame. Otázka teda znie: sú Svätováclavské oslavy celoštátného významu? Na takto položenú otázku treba jednoznačne odpovedať áno, veď aj z toho dôvodu je sviatok sv. Václava zákonom stanovený ako sviatok štátny. Ústavný súd však podľa nového nálezu hovorí, že je treba sledovať aj účel a cieľ, pre ktorý bola daná záležitosť upravená na obecnej úrovni vyhláškou. Otázku si treba preto položiť inak: je celoštátnym záujmom stanoviť termín pre usporadúvanie osláv naprieč obcami v ČR, kedy v tomto termíne bude dovolené umiestňovať stánky a lunaparky na vyhradených miestach? Termín pre oslavy je celoštátno stanovený zakotvením štátneho sviatku, je preto otázkou, prečo malo mesto Stochov potrebu ustanovovať si vlastný termín pre konanie osláv. V tomto bode by sme mohli vidieť rozpor medzi zákonnou úpravou a úpravou stanovenou v obecne záväznej vyhláške. Porovnajme teda účely týchto dvoch úprav: účelom ustanovenia sviatku ako sviatku štátneho je umožniť občanom republiky zúčastniť sa na oslavách tohto sviatku. Účely sa zjavne prekrývajú, stanoviť termín pre oslavy sviatku sv. Václava preto obecne záväznou vyhláškou nemôže. Čo je však dôležité: obec takto postupovať nemôže nie z dôvodu, že by zasiahla do vzťahov občan – cirkev, ale preto, že štát už túto otázku na celoštátnej úrovni upravil. Ako sám súd v náleze Pl. ÚS 1/01 uviedol: „Již samotné vyjádření, že „Oslavy Svatováclavského posvícení“ navozuje *úzkou souvislost s církevním výročím*, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur.“ Táto argumentácia zásahom do vzťahu občan – cirkev preto neobstojí.

Treba preto skúmať, či skôr nedošlo k zásahu do vzťahu štát – cirkev, respektíve obec – cirkev.

Zákon 84/1990 Sb. výslovne vyníma z režimu oznamovacej povinnosti zhromaždenia usporadúvané cirkvami alebo náboženskými spoločnosťami v kostole alebo inej modlitebni, procesie, púte a iné sprievody a zhromaždenia slúžiace k prejavom náboženského vyznania. Ďalej potom stanoví, že rada obce môže nariadením (teda v rámci prenesenej pôsobnosti) stanoviť dobu, kedy sa zhromaždenia bez oznámenia konať nesmú a miesto, kde je tieto zhromaždenia konať možné. Najprv toto oprávnenie pripadalo národnému výboru, potom prešlo na radu obce. Čo je však dôležité, že takto určiť miesto a čas nemôže obec v samostatnej pôsobnosti pri spravovaní svojich záležitostí, ale v rámci výkonu prenesenej pôsobnosti v oblasti štátnej správy. Ustanovenie sa však týka iba zhromaždení konaných bez oznámenia. Čo z toho vyplýva?

Obec môže pre oslavy Svätého Václava, ktoré budú prebiehať „na cirkevnej úrovni“ pravdepodobne formou procesie nariadením stanoviť, *kde sa procesia môže konať a kedy nesmie*. Toto oprávnenie dáva rade obce zvláštny zákon a účelom takej úpravy pravdepodobne bude zabezpečenie vecí verejného poriadku, ale na úrovni štátnej správy. Ponúka sa nám preto otázka: môže byť chápaná úprava záležitostí verejného poriadku na úrovni samosprávy obce ako stanovenie termínu, *kedy sa zhromaždenie konať môže a kde sa môže konať*? Nebola by potom obecne záväzná vyhláška ešte väčším oklieštením práva cirkví zhromažďovať sa, keby nielenže stanovila vymedzené miesto na konanie osláv, ale aj stanovila jeden presný deň v roku, kedy cirkev môže usporiadať jednu zo svojich procesí?<sup>6</sup>

Je tu však ďalšia dôležitá okolnosť: obecne záväzná vyhláška mesta Stochov sa pravdepodobne nemala týkať zhromaždení konaných bez oznámenia, ale zhromaždenia, ktoré by bolo bývalo treba oznámiť, keby ho niekto chcel zvolať. Vyzerá to teda tak, akoby sa mesto Stochov svojou vyhláškou postavilo do roly zvolávateľa zhromaždenia každý rok určeného na konkrétny termín. Ako mala potom rada postupovať? A mohla zhromaždenie zvolať? Mohli by sme radu obce podradiť pod slovné spojenie „skupina osôb“, s ktorým zákon o zhromažďovaní práve počítá? A zrejme by potom zhromaždenie oznamovala obecnému úradu.

### 3. ZÁVER

Nadalej si však myslím, že cieľom mesta Stochov nemohlo byť vylúčenie zákona o práve zhromažďovaní. Keby zvolávateľ oznámil konanie zhromaždenia k oslave sviatku na iný deň a splnil by všetky zákonné podmienky, obecný úrad vykonávajúci v tomto ohľade prenesenú pôsobnosť by zhromaždenie zakázať nemohol. Rovnako tak cirkev, konajúca procesiu na oslavu svätca by sa držala ustanovení prípadného nariadenia o konaní zhromaždení bez oznámenia, nemohlo by tak dôjsť k rozpusteniu zhromaždenia len preto, že nedodrжала termín stanovený vo vyhláške obce. Ak by bol cieľ mesta Stochov opačný, dúfajme, že by dnes Ústavný súd zrušil jeho obecne záväznú vyhlášku pre zjavný zásah obce do práv cirkví zhromažďovať sa.

---

<sup>6</sup> Problémom konkurencie špeciálneho zákonného zmocnenia a zmocnenia v § 10 zákona o obciach sa zaoberá aj T. Langášek. Zrovnaj Langášek, T.: *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy č. 10, 2008, str. 359.

**Literatura:**

- Kroupa, J.: Změna pravidel obecní normotvorný. Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06, Veřejná správa, č. 12, 2008, str. 16 – 17.
- Langášek, T.: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, Právní rozhledy, č. 10, 2008, str. 356 – 362.
- Mates, P.: Rozšiřování samosprávy obcí, Právní rozhledy, č. 15, 2008, str. 550 – 554.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 1/01.

**Kontaktní údaje na autora – email:**

*lucia.rentkova@upol.cz*