

STAVEBNÍ PRÁVO A SAKRÁLNÍ STAVBY*

PETR SVOBODA**

Abstract: **Building Law nad Sacred Buildings**

The paper deals with the two main legal aspects concerning the buildings constructed and/or used for religious purposes (sacred buildings). The first aspect implies fundamental constitutional questions concerning the relationship between constitutional freedom of religion and right to own and enjoy one's property on one hand and the possible restrictions imposed by law on these constitutional rights and freedoms on the other hand. The second aspect covers selected questions of czech building law with the special regard to spacial planning, location, construction and usage of sacred buldings.

Key words: freedom of religion, spacial planning, construction and usage of sacred buildings

Klíčová slova: náboženská svoboda, územní plánování, výstavba a užívání sakrálních staveb

ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je analýza dvou skupin právních otázek, které se týkají staveb zřizovaných nebo užívaných pro náboženské účely (sakrálních staveb), a to v širším celoevropském kontextu sílicího multikulturalismu a rostoucího střetávání různých náboženství, vyznání a od nich odvozených kultur. První skupina zahrnuje základní ústavněprávní otázky týkající se vztahu mezi ústavně zaručenou náboženskou svobodou a ústavně zaručeným právem vlastnit a pokojně užívat svůj majetek na straně jedné a možnostmi jejich zákonného (právního) omezení na straně druhé. Druhá skupina pak zahrnuje vybrané otázky platné české stavebněprávní (potažmo veřejnoprávní) úpravy, které mají či mohou mít zvláštní význam pro umístování, provádění nebo užívání sakrálních staveb.

* Tento příspěvek vychází z právního stavu platného a účinného ke dni 10. 11. 2015.

** Autor je odborným asistentem na katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a advokátem.

ÚSTAVNĚPRÁVNÍ VÝCHODISKA A OTÁZKY

Zamyslíme-li se nad podstatou problematiky zřizování a užívání sakrálních staveb z hlediska ústavního práva, je zřejmé, že spadá pod rozsah hned dvou ústavně zaručených základních práv a svobod – [i] pod rozsah náboženské svobody, přesněji řečeno pod rozsah práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru, zaručeného jednak v čl. 16 Listiny,¹ jednak v čl. 9 Úmluvy,² a zároveň [ii] pod rozsah práva vlastnit a pokojně užívat svůj majetek, zaručeného jednak v čl. 11 Listiny, jednak v čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Z citovaných ustanovení Listiny a Úmluvy vybírám ty jejich části, které jsou podstatné pro předmět tohoto příspěvku:

V čl. 16 Listiny odstavec 1 stanoví: „Každý má právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru buď sám nebo společně s jinými, soukromě nebo veřejně, bohoslužbou, vyučováním, náboženskými úkony nebo zachováváním obřadu.“ Navazující odstavec 4 pak obsahuje omezovací klauzuli: „Výkon těchto práv může být omezen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých.“

V čl. 9 Úmluvy odstavec 1 stanoví: „Každý má právo na svobodu ... náboženského vyznání; toto právo zahrnuje ... svobodu projevovat své náboženské vyznání nebo přesvědčení sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkonů a zachováváním obřadů.“ Navazující odstavec 2 pak obsahuje tuto omezovací klauzuli: „Svoboda projevovat náboženské vyznání a přesvědčení může podléhat jen omezením, která jsou stanovena zákony a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného pořádku, zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

V čl. 11 Listiny odstavec 1 stanoví: „Každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu...“ Odstavce 3 a 4 pak stanoví tyto omezovací klauzule: „(3) Vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých nebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem;“ „(4) Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.“

V čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě odstavec 1 stanoví: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo pokojně užívat svůj majetek...“ Odstavec 2 pak obsahuje tuto omezovací klauzuli: „Předchozí ustanovení nebrání právu států přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.“

Pro následující výklad citovaných ustanovení Listiny a Úmluvy je nepochybně nutné vyjít z této premisy podpořené ustanoveními čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ČR i ustálenou judikaturou Ústavního soudu: Obsah a rozsah náboženské svobody, jakož i práva

¹ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, (dále též jen „Listina“).

² Sdělení č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, ve znění pozdějších změn a doplnění, (dále též jen „Úmluva“).

vlastnit a pokojně užívat svůj majetek podle citovaných ustanovení Listiny a Úmluvy, je nutné vykládat shodně.

Citovaná ústavněprávní ustanovení vyvolávají pro zákonnou (potažmo podzákonnou) veřejnoprávní úpravu, vztahující se na sakrální stavby, tyto stěžejní *ústavněprávní otázky*:

1. Zahrnuje ústavně zaručená náboženská svoboda i (zvláštní) právo zřizovat sakrální stavby? Tuto otázku si lze na první pohled položit, když ustanovení čl. 16 Listiny i čl. 9 Úmluvy stanoví taxativní výčet forem vnějších projevů náboženského vyznání, víry či přesvědčení, avšak zřizování kostelů, modliteben či jiných druhů sakrálních staveb mezi nimi výslovně neuvádí.
2. Požívá právo zřizovat sakrální stavby zvláštní (zvýšené) ústavněprávní ochrany vyplývající z ústavně zaručené náboženské svobody? Anebo je právo zřizovat sakrální stavby zaručeno pouze v rámci (obecného) ústavně zaručeného vlastnického práva, respektive práva pokojně užívat svůj majetek? Tyto dvě vzájemně spjaté otázky vyvolává především odlišně vymezený rozsah omezovací klauzule pro náboženskou svobodu v čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy na straně jedné a omezovací klauzule pro vlastnické právo, respektive právo pokojně užívat svůj majetek v čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě na straně druhé. Zatímco vlastnické právo, respektive právo pokojně užívat svůj majetek, lze ústavně přípustně omezit „v souladu s obecným zájmem“ (čili s poměrně velmi neurčitým a širokým mantinelem), náboženskou svobodu lze ústavně přípustně omezit, jen „jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých“. Pokud tedy veřejnoprávní úprava obecně reguluje (a tím i omezuje) výstavbu ve prospěch ochrany nějakého obecného zájmu, jako například ochrany kulturního dědictví, ochrany historického, urbanistického nebo estetického rázu města či volné krajiny anebo ochrany přírody, lze to považovat za „opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých“ ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy?
3. Lze obecnou veřejnoprávní regulaci staveb, která dopadá (automaticky, implicitně) i na zřizování či užívání sakrálních staveb, považovat za „omezení“ náboženské svobody ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny, resp. čl. 9 odst. 2 Úmluvy? A je tedy ústavně přípustné, aby veřejné právo stanovilo nějaká obecná omezení, jako jsou například pravidla na ochranu charakteru prostředí či krajinného rázu nebo na ochranu historických, urbanistických, architektonických či estetických hodnot v území, s tím, že budou aplikována i na kostely, modlitebny či jiné druhy sakrálních staveb?
4. Je ústavně přípustné, aby veřejné právo stanovilo nějaká zvláštní omezení (podmínky) specificky pro zřizování nebo užívání kostelů, modliteben či jiných druhů sakrálních staveb?
5. Je ústavně přípustné, aby veřejné právo výjimečně stanovilo podmínky pro případný zákaz (popřípadě nepovolení) zřizování nebo užívání kostelů, modliteben či jiných druhů sakrálních staveb? Například pokud by šlo o sakrální stavby zřizované či užívané skupinami, vyznávajícími určité náboženství nebo jeho konfesi (popřípadě ideovou nebo výkladovou odnož), která by písmem či hlásaným slovem svých před-

stavitelů obsahovala myšlenky nadřazenosti, podmanění, nerovnosti, agresivity či dokonce násilí mezi lidmi?

6. A konečně: je třeba pojem „zákon“ ve smyslu čl. 16 odst. 4 Listiny, respektive čl. 9 odst. 2 Úmluvy, vykládat ve formálním smyslu, tzn. doslovně, anebo v materiálním smyslu, tzn. „na základě zákona“? A tedy tak, že případná omezení náboženské svobody lze stanovit i na základě zákona formou podzákoného právního předpisu, popřípadě jiného právně závazného předpisu, jako je například územní plán vydávaný ve formě opatření obecné povahy?

K otázce č. 1: Ústavně zaručené právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru ve smyslu čl. 16 odst. 1 Listiny a čl. 9 odst. 1 Úmluvy nepochybně mlčky zahrnuje i právo zřizovat (tj. stavět) a užívat kostely, modlitebny a jiné druhy sakrálních staveb. Opačný výklad by znamenal, že příslušníci jednotlivých církví nebo náboženských společností či skupin by museli své bohoslužby, náboženské úkony či obřady provádět pod širým nebem, popřípadě v budovách či jiných stavbách, které byly úředně povoleny k užívání (tj. kolaudovány) k jiným účelům. Takový výklad by do značné míry vyloučil praktické legální uplatňování vnější stránky náboženské svobody. Vedl by tedy k závěru, který je v rozporu se smyslem náboženské svobody. A proto je třeba ho odmítnout jako absurdní. Evropský soud pro lidská práva (ESLP) v rozsudku ze dne 26. 9. 1996 ve věci *Manoussakis a další proti Řecku* (stížnost č. 18748/91) výslovně podřadil právo určité skupiny osob na zřízení a užívání modlitebny pod rozsah náboženské svobody podle čl. 9 odst. 1 Úmluvy.³ Shodný názor zastává v komentáři k Listině základních práv a svobod i P. Jäger, který v této souvislosti odkazuje i na Deklaraci o ochraně všech forem nesnášenlivosti a diskriminace založených na náboženství či víře z roku 1981, která ve svém čl. 6 v rámci náboženské svobody výslovně uvádí i „právo zřizovat a udržovat místa pro tyto účely“, tzn. pro „svobodný výkon kultu a shromáždění“.⁴

K otázkám č. 2 až 4: Abychom mohli odpovědět na tyto otázky, musíme se nejprve zabývat vztahem [i] ústavně zaručeného vlastnického práva, respektive práva pokojně užívat svůj majetek podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě na straně jedné a [ii] ústavně zaručené náboženské svobody, respektive práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru podle čl. 16 Listiny a čl. 9 Úmluvy. Právo stavět a užívat kostely, modlitebny a jiné druhy sakrálních staveb zahrnuje dvě složky – věcnou a duchovní. Je současně výkonem (projevem) jak vlastnického práva, tak náboženské svobody. Dopadají tedy na něj obě ústavně zaručená práva současně. To by samo o sobě nebyl problém. Jenže ústavní meze pro zákonné omezení vlastnického práva jsou širší, zatímco ústavní meze pro zákonné omezení náboženské svobody jsou užší. A to už problém je. Proto je nutné zodpovědět primární otázku, zda či v jakých případech dopadá na zákonná omezení práva zřizovat a užívat sakrální stavby omezovací klauzule pro ústavně zaručené vlastnické právo (tj. klauzule podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě), nebo omezovací klauzule pro ústavně

³ Srov. BERGER, V.: *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*. Praha, 2003, s. 464–467.

⁴ Srov. JÄGER, P. In WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁSEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, 2012, s. 397.

zaručenou náboženskou svobodu, respektive pro právo svobodně projevovat své náboženství nebo víru (tj. klauzule podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy).

Pokud je mi známo, neexistuje použitelná judikatura ESLP (ani výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *Manoussakis a další proti Řecku*), která by se takto položenou otázkou zabývala. Podle mého názoru se odpověď na tuto otázku řídí podle toho, jaký je účel toho či onoho zákonného (potažmo veřejnoprávního) omezení, přesněji řečeno podle toho, [1] zda jde o omezení výstavby, jehož účelem je záměrné stanovení právních mezí specificky pro výkon práva svobodně projevovat určité náboženství nebo víru, anebo naopak [2] zda jde o omezení výstavby, jehož účelem je ochrana nějakého obecného zájmu bez souvislosti s náboženskou svobodou. Z tohoto pohledu lze účel veřejnoprávní regulace zpravidla zjistit podle toho, jak je v zákoně (či podzákonném právním aktu) vymezen předmět regulace, konkrétně podle toho, [i] zda se jedná o zákonné (veřejnoprávní) omezení, jehož předmět je vymezen obecně (přesněji řečeno: neutrálně) v tom smyslu, že mezi jeho podstatnými znaky není uveden (zohledněn) náboženský účel či funkce stavby, anebo naopak [ii] zda se jedná o veřejnoprávní omezení, jehož předmět je vymezen specificky v tom smyslu, že mezi jeho podstatnými znaky je výslovně uveden náboženský účel či funkce stavby. Proč je pro danou otázku relevantní právě náboženský charakter předmětu, potažmo náboženská souvislosti účelu daného veřejnoprávního omezení?

Právo zřizovat a užívat sakrální stavby je podle svého obsahu (a tedy v jistém ohledu primárně) formou výkonu ústavně zaručeného vlastnického práva, respektive práva pokojně užívat svůj majetek. A teprve podle svého účelu (a tedy v jistém ohledu sekundárně) formou projevu náboženské svobody, respektive práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru. Pokud tedy zákonná (potažmo veřejnoprávní) úprava stanoví *obecnou regulaci výstavby*, tj. regulaci, která se vztahuje na všechny stavby, anebo sice na různě vymezené druhy staveb, avšak bez výslovného specifického zaměření na sakrální stavby či některé jejich výslovně specifikované druhy, popřípadě bez souvislosti s jejich náboženským účelem či funkcí, dopadá na ni přednostně ústavněprávní úprava vlastnického práva, respektive práva pokojně užívat svůj majetek podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Díky tomu na takovou obecnou regulaci dopadají pouze omezovací klauzule podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, které připouštějí relativně široký prostor pro veřejnoprávní omezení „ve prospěch ochrany obecného zájmu“. Tato ústavněprávní úprava bude v takových případech (tj. případech nábožensky nespécifické čili indiferentní regulace) speciální a bude mít přednost před přísnějšími omezovacími klauzulemi stanovenými pro náboženskou svobodu podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, jež naopak budou v takových případech vyloučena.

Ve prospěch právě podaného výkladu též svědčí nejen obecný ústavní princip rovnosti v právech podle čl. 1 Listiny, ale především zvláštní ústavní princip rovnosti všech vlastníků podle čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny: „Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný rozsah a ochranu.“ I z pohledu těchto ústavních principů by byl nepřijatelný závěr, podle něhož by otázka ústavní přípustnosti obecné veřejnoprávní regulace výstavby byla pro církev a náboženské společnosti či skupiny posuzována podle užších (a tedy přísnějších a *de iure* privilegovaných) omezovacích klauzulí podle čl. 16 odst. 4 Listiny

a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, zatímco pro všechny ostatní stavebníky (vlastníky) podle širších (a tedy mírnějších) omezovacích klauzulí podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Zcela konkrétně řečeno, není ústavně přijatelný závěr, pokud by určité obecné zákonné omezení výstavby například z důvodu ochrany urbanistického či krajinného rázu bylo aplikovatelné na všechny stavby, avšak nikoli na kostely, modlitebny či jiné druhy sakrálních staveb.

Nicméně: pokud by se naopak nějaké zákonné (potažmo veřejnoprávní) omezení vztahovalo výslovně specificky na sakrální stavby (popřípadě na některé výslovně specifikované druhy sakrálních staveb) a současně by účel takového omezení souvisel s náboženskou funkcí (určením) stavby, pak je zřejmě třeba přednostně použít ústavněprávní úpravu náboženské svobody, respektive práva svobodně projevovat své náboženství nebo víru podle čl. 16 Listiny a čl. 9 Úmluvy, včetně tam stanovených přísnějších omezovacích klauzulí podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy. Tato *specifická veřejnoprávní regulace* by tak byla přípustná, jen pokud by šlo „o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých“. V takovýchto případech nábožensky specifické veřejnoprávní regulace bude právě tato ústavněprávní úprava speciální a bude mít přednost před širšími (a tedy i mírnějšími) omezovacími klauzulemi stanovenými pro vlastnické právo, respektive právo pokojně užívat svůj majetek podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, jejichž aplikace tu naopak bude vyloučena. Právě k takové specifické regulaci se vztahují i výše citovaný rozsudek ESLP ve věci *Manoussakis a další proti Řecku*. V něm ESLP dovodil aplikovatelnost omezovací klauzule týkající se náboženské svobody podle čl. 9 odst. 2 Úmluvy na individuální činnost (resp. nečinnost) řeckého správního orgánu (konkrétně ministra školství a církví), jehož podstata spočívala v nepovolení (resp. průtazích při povolování) modlitebny za účelem regulace specificky náboženské svobody příslušníků určité církve (konkrétně Svědků Jehovových); ESLP stížnosti vyhověl. Podstata regulace ze strany aplikovatelného řeckého správního práva spočívala v zákonem stanoveném požadavku, podle kterého může fyzická nebo právnická osoba užívat určité prostory jako modlitební místo jen na základě předchozího povolení ministra školství a církví. A zde je klíčový moment: Požadavek takového povolení není obecnou regulací umístění a užívání staveb, respektive vlastnického práva (či práva pokojně užívat svůj majetek), ale specifickou regulací právě náboženské svobody. Obdobnou administrativní regulaci v českém právu nenajdeme.

Opačný názor nicméně zřejmě zastává *P. Jäger*, který v komentáři k Listině základních práv a svobod interpretoval citovaný rozsudek ESLP, byť bez podrobnějšího rozboru, paušálně takto: „Do sféry ochrany náboženské svobody spadá faktické či právní spadá faktické či právní znemožnění výstavby či provozu kulturní budovy (rozsudek ESLP *Manoussakis a ostatní proti Řecku*).“⁵ Zmíněný autor se dále v uvedeném komentáři výslovně zabýval posouzením ústavnosti (přiměřenosti) ustanovení § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví (jenž zavádí obecnou regulaci všech zdrojů hluku prostřednictvím stanovení hlukových limitů) právě z hlediska omezovací klauzule týkající se náboženské svobody podle čl. 16 odst. 4 Listiny, a to pokud by měla

⁵ Srov. JÄGER, P., op. cit., s. 402.

být aplikována na „kostely s funkčními zvony“ – což pokládá za „problematické“.⁶ Tyto názory pokládám za kolidující s ústavním principem rovnosti všech vlastníků podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Je podle mne stěží přijatelný závěr, aby provozovatelé obecně prospěšných služeb, jako je například železniční či tramvajová doprava, byli z hlediska ústavních mezí regulace hluku v horším postavení než „provozovatelé“ kostelů s funkčními zvony.

Lze tak učinit tyto dílčí závěry: Pokud stavební (veřejné) právo [1] obecně reguluje zřizování nebo užívání staveb v zájmu ochrany nějakého „obecného zájmu“, jako je například ochrana kulturního dědictví, ochrana historického, urbanistického nebo estetického rázu města či volné krajiny anebo ochrana přírody, přičemž [2] výslovně specificky nerozlišuje kostely, modlitebny či jiné stavby významné svým sakrálním účelem, nejsou ustanovení čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy aplikovatelná. Pokud naopak stanoví [i] specifickou regulaci výslovně pro kostely, modlitebny či jiné specificky vymezené druhy sakrálních staveb, přičemž [ii] účel této regulace souvisí s náboženským určením staveb, bude se její ústavní přípustnost posuzovat přednostně podle přísných omezovacích klauzulí v čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy.

K otázce č. 5: Ze stejných důvodů, které byly právě vysvětleny, zákon nepochybně může výjimečně stanovit i specifické podmínky, za kterých lze zřízení či užívání kostelů, modliteben, mešit, minaretů či jiných druhů sakrálních staveb zakázat (či nepovolit). Z právního hlediska je zákaz jen (krajní) variantou omezení subjektivního práva. Zákonem stanovené specifické podmínky by nicméně musely vyhovovat přísným omezovacím klauzulím stanoveným pro náboženskou svobodu v citovaných ustanoveních čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, tzn. muselo by jít o „opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých“. Zřejmě lze pod tyto kautely podřadit i případ sakrálních staveb zřizovaných či užívaných skupinami, které vyznávají určité náboženství nebo vyznání, jenž by propagovalo myšlenky nadřazenosti, podmanění, nerovnosti, agresivity či dokonce násilí mezi lidmi.

K otázce č. 6: Pojem „zákon“ ve formální výhradě zákona v čl. 16 odst. 4 Listiny, respektive čl. 9 odst. 2 Úmluvy, je zřejmě třeba vykládat spíše v materiálním smyslu „právo“, byť vydané „na základě zákona“, tzn. na základě a v mezích určitého zákonného ustanovení, které v základních rysech vymezuje podstatné prvky (zejména meze) právní regulace.⁷ Listina stanoví podobnou formální výhradu zákona i v některých jiných omezovacích klauzulích, typicky v čl. 14 odst. 3 pro svobodu pohybu a pobytu, kde rovněž pojem „zákon“ nelze vykládat jazykově doslova, ale logicky a účelově extenzivně „na základě zákona“. Zřejmě nebylo záměrem ústavadárce vyloučit operativní podzákonnou administrativní regulaci pohybu osob formou podzákonných právních předpisů, opatření obecné povahy, popřípadě faktických pokynů obecné povahy, počínaje omezeními či zákazy vstupu na úseku vnitřního pořádku (policie), obrany, ochrany

⁶ Srov. JÄGER, P., op. cit., s. 413.

⁷ Srov. však JÄGER, P., op. cit., s. 411–412: „Komentované ustanovení (čl. 16 odst. 4 Listiny – poznámka P. S.) připouští stanovení mezi výhradně zákonem, nikoli právními předpisy nižší právní síly, ani případnými jinými prameny práva...“ Citovaný autor zdůrazňuje stanovení „mezi“ výhradně zákonem, nevylučuje tedy patrně ústavní přípustnost podzákonně prováděcí právní úpravy.

vodních zdrojů, lesa či přírody, konče místní a přechodnou úpravou silničního provozu „dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními“.⁸ Podobně lze podle mne argumentovat i ve vztahu k možným omezením náboženské svobody.

VYBRANÉ INSTITUTY STAVEBNÍHO PRÁVA SE ZVLÁŠTNÍM VÝZNAMEM PRO SAKRÁLNÍ STAVBY

STAVEBNÍ PRÁVO – OBECNÁ CHARAKTERISTIKA

Stavební právo představuje soubor veřejnoprávních norem, které upravují umístování, provádění, užívání a odstraňování staveb, popřípadě jiných změn v území, a některé další společenské vztahy s tím související. Základním pramenem právní úpravy je stavební zákon.⁹ Na ten pak navazují tři další „roviny“ pramenů právní (popřípadě kvaziprávní) úpravy nižšího stupně právní síly: [i] podzákonné právní předpisy vydávané správními úřady a orgány územní samosprávy k provedení stavebního zákona, [ii] technické normy a [iii] územně plánovací dokumentace. Zatímco prováděcí právní předpisy jsou pramenem práva, technické normy nejsou podle převažujících názorů považovány za pramen práva, neboť mají zpravidla jen doporučující (nikoli závazný) právní význam, přičemž tam, kde jejich použití příkazují ustanovení stavebního zákona nebo jeho prováděcích právních předpisů, mají význam tzv. extralegálních prvků v právu. Územně plánovací dokumentace je pak vydávána kraji a obcemi ve formě opatření obecné povahy,¹⁰ tedy ve formě právního aktu, který není právním předpisem,¹¹ neboť jeho předmět není určen druhově, ale jedinečně jako konkrétně vymezená plocha (plochy) zemského povrchu.¹²

Stavební zákon a v návaznosti na něj stavební právo jako celek zahrnuje dvě oblasti (podmnožiny) právní úpravy – územní plánování a stavební řád.¹³ Oblast *územního plánování* upravuje výstavbu (především umístování staveb) z hlediska harmonického využití území v souladu s veřejnými zájmy a s (individuálními) právy jiných osob, zejména s vlastnickými právy jiných osob k pozemkům, popřípadě k již existujícím stavbám.¹⁴ Základním hlediskem územního plánování je hledisko urbanistické. Oblast *stavebního řádu* pak upravuje výstavbu (především provádění, ale též užívání a odstraňování staveb) z hlediska technické funkčnosti a obecné bezpečnosti staveb.¹⁵ Základním hlediskem stavebního řádu je hledisko stavebně-technické.

Na stavebněprávní úpravu pak navazuje poměrně rozsáhlá a strukturovaná související veřejnoprávní úprava, představovaná celou řadou *zvláštních zákonů*, které upravují –

⁸ Srov. § 61 odst. 2 a 3 zákona č. 361/2000 Sb.

⁹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁰ Srov. § 2 odst. 1 písm. n) ve spojitosti s § 36 odst. 4, § 43 odst. 4 a § 62 odst. 1 stavebního zákona.

¹¹ Srov. § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹² Srov. § 2 odst. 1 písm. g) stavebního zákona.

¹³ Srov. především § 1 stavebního zákona.

¹⁴ Srov. zejména § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

¹⁵ Srov. zejména § 1 odst. 2 a § 132 odst. 3 stavebního zákona.

kromě jiného – i výstavbu z hlediska zvláštních (dílčích) aspektů bezpečnosti, popřípadě jiných veřejných zájmů. Jde například o tyto zákony: zákon o požární ochraně,¹⁶ zákon o ochraně veřejného zdraví,¹⁷ zákon o státní památkové péči,¹⁸ zákon o pozemních komunikacích,¹⁹ zákony z odvětví práva životního prostředí, jako například zákon o ochraně přírody a krajiny,²⁰ vodní zákon,²¹ zákon o ochraně zemědělského půdního fondu,²² zákon o ochraně ovzduší²³ atd. Tyto zvláštní zákony představují ve svém celku tzv. právní okolí stavebního zákona.

Není v možnostech tohoto příspěvku rozebrat všechny instituty či problémy českého stavebního práva, které mohou mít v tom či onom aspektu nějaký význam pro vcelku rozmanité druhy sakrálních staveb. V následujícím stručném rozboru se proto pokusím vybrat jen ty instituty, které mají či mohou mít *zvláštní aktuální význam* pro nejdůležitější druhy sakrálních staveb, zejména kostely a modlitebny, a to se zvláštním důrazem na aktuální problematiku výstavby kostelů a modliteben nekřesťanských náboženství, zejména mešit a minaretů. V návaznosti na to pak konkrétněji rozeberu některé *typické problémy*, které ve stavebněprávní praxi mohou v této souvislosti vznikat, a to též z pohledu ústavněprávních otázek, které byly v obecné rovině analyzovány v kapitole II výše.

České stavební (potažmo veřejné) právo *de lege lata* neobsahuje žádnou *zvláštní právní úpravu*, která by se výslovně vztahovala specificky na sakrální stavby nebo na některé jejich specifické druhy; pomineme-li některé územní plány, které vymezují v rámci „polyfunkčního území“ kategorií území „zvláštních komplexů“, mezi něž řadí mimo jiné podkategorii území „ZKC – kultura a církev“²⁴ (což je „území sloužící pro umístění kulturních a církevních zařízení všech typů“, včetně muzeí, galerií a divadel, takže lze stěží hovořit o nějaké specifické právní regulaci sakrálních staveb). Sakrální stavby zkrátka v současné době v České republice nepředstavují žádný zvláštní právní problém, který by bylo zapotřebí nějak specificky regulovat.

Z pohledu *de lege ferenda* nicméně zřejmě není taková zákonná (popřípadě podzákonná) úprava vyloučena, samozřejmě při dodržení obecných ústavních podmínek čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, které byly výše vysvětleny v kapitole II, a samozřejmě též za podmínky dodržení ústavního principu laického (přesněji řečeno: nábožensky neutrálního) státu podle čl. 2 odst. 1 Listiny. V rámci této regulace přichází zřejmě v úvahu i zvláštní regulace v územně plánovací dokumentaci, zejména v územních plánech obcí. O některých problémech, které by se v této souvislosti mohly v budoucnu při tvorbě či aplikaci takové případné zvláštní úpravy vyskytnout, se zmíním v rámci výkladu o vybraných institutech platné stavebněprávní úpravy.

¹⁶ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně.

¹⁷ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

¹⁸ Zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

¹⁹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

²⁰ Zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

²¹ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

²² Zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

²³ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

²⁴ Např. Přílohu č. 1 oddíl 4 bod 5c Územního plánu sídelního útvaru hlavního města Prahy, jehož závazná část byla vyhlášena obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy č. 32/1999 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších změn a doplnění.

Z platné stavebněprávní (veřejnoprávní) úpravy je pro zřizování a užívání sakrálních staveb významná především [i] oblast *územního plánování*, a to zejména úprava umístování (nových) staveb, z oblasti stavebního řádu pak [ii] regulace užívání staveb, a to zejména regulace změn v užívání (stávajících) staveb – *rekolaudace*.

ÚZEMNÍ PLÁNY

Územní plánování je ve stavebním zákonu založeno na dvoufázové právní regulaci – primární regulace je obecně-konkrétní, přesněji řečeno abstraktně-konkrétní, sekundární regulace je individuální. V *první fázi* veřejná správa zpravidla formou opatření obecné povahy vydává obecně závazné urbanistické plány. V těchto plánech vymezí v rámci území (kraje či obce) dílčí plochy, představované územně uceleným souborem pozemků (parcel), s tím, že pro takto vymezené plochy pak závazně stanoví základní funkci a relativně podrobná, leč obecně závazná pravidla pro umístování staveb či jiných (nestavebních) záměrů v území.²⁵ Nejvýznamnějším skupinou právních prostředků v rámci této primární územní regulace je územně plánovací dokumentace a z ní pak územní plán, který vydává obec pro svoje území. V *druhé fázi* pak veřejná správa na základě vydaných urbanistických plánů²⁶ zpravidla formou individuálních územních rozhodnutí (popřípadě souhlasů či jiných aktů) povoluje na základě žádostí jednotlivých osob umístění jednotlivých staveb či jiných nestavebních záměrů na jednotlivých pozemcích. Tato individuální regulace je založena na principu, podle něhož je k umístění stavby zásadně nutné územní rozhodnutí, ledaže zákon pro určité druhy staveb výslovně stanoví jinak, tedy buď tak, že územní rozhodnutí není třeba, nebo že postačí jiný druh územního aktu.²⁷

Územní plán je oprávněno vydat zastupitelstvo obce v rámci samostatné působnosti, tj. samosprávy.²⁸ Byť je přitom vázáno zákony a podzákonými právními předpisy, jakož i nadřazenými urbanistickými plány státu a kraje,²⁹ má relativně široký prostor samostatného (svobodného) uvážení při rozhodování, jaká pravidla pro umístování staveb v rámci svého území stanoví.³⁰ Samostatnost i relativně široký prostor tohoto uvážení jsou zvýrazněny třemi ústavněprávními rysy. Za prvé, samospráva obcí je zvláštním subjektivním právem, které obcím zaručuje přímo Ústava ČR,³¹ a to v čl. 8 a čl. 100 odst. 1. Za druhé, tomuto právu je poskytnuta zvýšená soudní ochrana prostřednictvím zvláštní ústavní stížnosti proti nezákonnému (tzn. nejen protiústavnímu) zásahu státu, podávané podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR k Ústavnímu soudu. Za třetí, obsah a rozsah tohoto práva je poměrně extenzivně a benevolentně vykládán judikaturou Ústavního soudu.³² Územní plán se vydává v rámci procesu, který se nezahajuje na návrh (žádost) vlastníka pozemku,

²⁵ Srov. zejména § 36 odst. 1 a 4 a § 43 odst. 1 stavebního zákona.

²⁶ Srov. zejména § 36 odst. 5 a § 43 odst. 5 stavebního zákona.

²⁷ Srov. § 76 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

²⁸ Srov. § 6 odst. 5 písm. c) a § 54 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

²⁹ Srov. § 31 odst. 4, § 36 odst. 5 a § 54 odst. 2 stavebního zákona, § 35 odst. 3 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

³⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 23. 9. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-185.

³¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

³² Srov. např. náleze Ústavního soudu (ÚS) ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, popř. náleze ÚS ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

ale výlučně ze (svobodné) úřední pravomoci obce, respektive jeho zastupitelstva.³³ Vlastník pozemku či stavby tak nemá právem zaručenou možnost vyvolat svým úkonem proces o vydání (nového) územního plánu ani proces o změně (stávajícího) územního plánu v té části, která se dotýká jeho pozemku (stavby).

Podle stavebního zákona patří mezi (obecné) cíle územních plánů mimo jiné „vytvářet předpoklady ... pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro ... soudržnost společenství obyvatel území“³⁴ či „ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet ... kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví“³⁵. Mezi (konkrétní) úkoly územních plánů pak stavební zákon výslovně řadí například tyto: „stanovovat urbanistické, architektonické a estetické požadavky na využívání a prostorové uspořádání území a na jeho změny, zejména na umístění, uspořádání a řešení staveb“³⁶ nebo „stanovovat podmínky pro provedení změn v území, zejména pak pro umístění a uspořádání staveb s ohledem na stávající charakter a hodnoty území“.³⁷

Obce tak mohou v územních plánech v zásadě svobodně stanovit i poměrně podrobná a přísná omezující pravidla (*regulativy*) pro umístění staveb a využití pozemků, zejména pokud jde o přípustný druh, účel, tvar, vzhled, zastavěnou plochu, podlahovou plochu či výšku staveb na určité ploše.³⁸ Jak bylo vysvětleno výše v kapitole II, pokud budou tato pravidla formulována *obecně*, přesněji řečeno bez výslovného specifického zaměření na regulaci náboženské funkce staveb, nejsou zřejmě omezovací klauzule týkající se náboženské svobody podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy vůbec použitelné. Na takto vymezenou obecnou (tzn. sakrálně či nábožensky indiferentní) regulaci budou dopadat pouze omezovací klauzule týkající se vlastnického práva podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, které připouštějí relativně široký prostor pro veřejnoprávní omezení „ve prospěch ochrany obecného zájmu“. Tento názor respektuje právní názor vyjádřený ve výše citovaném rozsudku ESLPve věci *Manoussakis a další proti Řecku*, v němž ESLP dovodil aplikovatelnost omezovací klauzule týkající se náboženské svobody podle čl. 9 odst. 2 Úmluvy na individuální činnost (resp. nečinnost) řeckého správního orgánu (konkrétně ministra školství a církví), jehož podstata spočívala v nepovolání (resp. průtazích při povolování) modlitebny za účelem regulace specificky náboženské svobody příslušníků určité církve (Svědků Jehovových).

Je nicméně otázka, zda by bylo v souladu s ústavním pořádkem i podústavním právem, pokud by obec v územním plánu (*zcela*) *zakázala* umístění či využívání staveb vymezeného druhu nebo staveb k vymezenému účelu, a to ať již na vymezené ploše, nebo na celém území obce. Na tuto otázku zřejmě nelze paušálně odpovědět záporně. V odůvodněných případech je takový zákaz zřejmě právně přípustný. Nauka ani dosavadní judikatura nicméně nedávají konkrétnější vodítko pro posuzování, kdy, za jakých podmínek

³³ Srov. § 6 odst. 5 písm. a), § 44, § 46 odst. 3 a § 52 odst. 1 stavebního zákona.

³⁴ Srov. § 18 odst. 1 stavebního zákona.

³⁵ Srov. § 18 odst. 4 stavebního zákona.

³⁶ Srov. § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona.

³⁷ Srov. § 19 odst. 1 písm. e) stavebního zákona.

³⁸ Srov. např. usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009 č. j. 1 Ao 1/2009-120.

a v jakých případech by byl takový zákaz ústavní (respektive zákonný) a kdy již nikoli. Lze uvést dva protichůdné příklady z judikatury, respektive správní praxe:

Příklad první: Nejvyšší správní soud (NSS) v rozsudku ze dne 16. 6. 2011 č. j. 7 Ao 2/2011-127 dovodil, že územně plánovací dokumentace kraje, která na celém území daného kraje prakticky vylučuje možnost umístování (nových) větrných elektráren, je v rozporu se zákonem a s ústavním pořádkem ČR. NSS k tomu uvedl: „Kraj může stanovit pravidla pro umístování větrných elektráren. Stejně tak může tato pravidla nastavit tak, že budou chránit pohledové či jiné hodnoty krajiny, takže v určitých případech či v určitých typech lokalit nebude možno větrné elektrárny stavět. Taková pravidla však zásadně nemohou být kategorická, nepodmíněná a nemožňující v určitých případech dát přednost jiným hodnotám... Kraj by vybočil ze zákonných mezí, pokud by znemožnil určitý legální typ ekonomické či stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a přípustěn.“ V tomto případě tedy soud posoudil paušální zákaz staveb určitého druhu na celém území samosprávného celku jako nezákonný a protiústavní.

Příklad druhý: Nicméně některé územní plány stanoví v zásadě paušální zákaz pro umístování a provádění nových staveb pro individuální rekreaci (tj. chat a chalup) na celém území obce. Jako příklad lze uvést *Územní plán obce Vonoklasy* z roku 2011.³⁹ Ten v oddílu „2.2.2. Bydlení přechodné a rekreační“ se stanoví tyto obecné regulativy územního plánu: „Pro plochy se stavbami pro rodinnou rekreaci se navrhuje stabilizace bez další realizace staveb pro rodinnou rekreaci. Změna způsobu užívání staveb pro rodinnou rekreaci na stavby pro trvalé bydlení je nepřípustné...“ V oddílu „6.2.2. PR. Plochy rekreace“ jsou pak stanoveny tyto zvláštní regulativy: „Nepřípustné využití – zahušťování zástavby – tj. výstavba nových staveb pro rodinnou rekreaci ... realizace nových staveb je možná pouze náhradou za odstraněné dosavadní objekty...“ V tomto případě tedy obec stanovila v zásadě paušální zákaz nových staveb pro rodinnou rekreaci na celém svém území. Zákaz v obci Vonoklasy byl odůvodněn současně dvěma hledisky. Za prvé, tím, že území obce je již extrémně zatíženo výstavbou rekreačních chat a chalup, která zejména od 70. a 80. let 20. století měla celkově negativní dopad na urbanistický a krajinný ráz obce. Za druhé, obec se nachází v krajinářsky mimořádně cenné Chráněné krajinné oblasti Český Kras. Uvedený zákaz nebyl právně napaden ani zpochybněn. Vzhledem k tomu, že od vydání (nabytí účinnosti) uvedeného územního plánu již marně uplynuly všechny zákonem stanovené lhůty k jeho přezkoumání nadřízenými správními orgány i soudy,⁴⁰ je třeba ho v souladu s presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů pokládat za zákonný. V tomto případě tedy obec patrně nevybočila ze zákonných mezí, i když „znemožnila určitý legální typ stavební aktivity, který za srovnatelných podmínek jinde na území České republiky je běžně provozován a přípustěn“ – máme-li si vypůjčit formulaci z výše citovaného rozsudku NSS ohledně zákazu větrných elektráren.

Z hlediska právě uvedených příkladů patrně nelze *a priori* dovodit, že obec vůbec (tzn. za žádných okolností) nesmí v územním plánu zakázat umístování či užívání určitých druhů sakrálních staveb na vymezené ploše. Naopak se lze odůvodněně

³⁹ Opatření obecné povahy Vonoklasy č. 1/2011.

⁴⁰ Srov. § 174 odst. 2 správního řádu, § 101b odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

domnívat, že za určitých podmínek může takový zákaz v územním plánu stanovit. Nicméně zde již budou aplikovatelné omezovací klauzule týkající se náboženské svobody podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, tzn. že by muselo jít o „opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých“. Bylo by možné považovat za takové „nezbytné opatření“ i zákaz stanovený ve prospěch ochrany kulturního dědictví, historického, urbanistického, architektonického či estetického rázu města? Bylo by tedy například přípustné, aby obec v územním plánu zakázala umístění či užívání mešit, minaretů, hinduistických nebo buddhistických chrámů či svatyně apod. v historickém jádru obce (města), které je památkovou rezervací a jehož jednotný a jedinečný architektonický ráz byl dominantně utvářen některým z typicky evropských architektonických slohů, jenž byly zřetelně ovlivněny křesťanstvím? Podle mého názoru by takový zákaz byl přípustný, neboť ochranu uvedených hodnot lze podřadit pod „veřejný pořádek“ ve smyslu citovaných ústavních ustanovení. Jako nepřipustný (neboť nikoli nezbytný) by ale zřejmě již byl paušální specifický zákaz sakrálních staveb (či jejich vymezených druhů), vztahující se na celé území obce a stanovených za účelem ochrany zmíněných hodnot.

ÚZEMNÍ ROZHODOVÁNÍ, ÚZEMNÍ ŘÍZENÍ

K *územnímu rozhodování* o jednotlivých stavebních záměrech na jednotlivých pozemcích jsou příslušné stavební úřady, tzn. v prvním stupni zpravidla obecní úřady, a to v rámci přenesené působnosti (tj. delegované státní správy).⁴¹ Předmětem tohoto rozhodování je povolení (či nepovolení) umístění určité stavby na určitém pozemku na základě žádosti konkrétní osoby (žadatele), a to především z toho hlediska, zda svým prostorovým uspořádáním, charakterem, účelem a kapacitou harmonicky zapadá do území zejména podle předtím vydaných urbanistických plánů, především podle územního plánu.⁴² Stavební úřady o tom rozhodují ve správním řízení, které je obecně (podpůrně) upraveno ve správním řádu, speciálně pak ve stavebním zákonu pod názvem „územní řízení“.⁴³ Účelem územního řízení je vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, v záporném případě rozhodnutí o zamítnutí žádosti.⁴⁴ Nejde-li o stavbu, pro kterou zákon výslovně stanoví výjimku či odchýlný režim, nelze stavbu bez územního rozhodnutí legálně umístit.⁴⁵

Územní řízení je koncipováno jako postup, který vede stavební úřad, a to v součinnosti jednak s žadatelem a dalšími zákonem určenými dotčenými osobami (účastníky řízení),⁴⁶ jednak s dotčenými správními orgány.⁴⁷ Účastníci v řízení chrání svá (individuální) práva a právem chráněné zájmy. Dotčené správní orgány v řízení hájí dílčí veřejné zájmy podle jednotlivých zvláštních zákonů. Zájmy žadatele na straně

⁴¹ Srov. § 5 odst. 2, § 6 odst. 3 a § 13 odst. 1 stavebního zákona.

⁴² Srov. § 76 odst. 1, § 79 odst. 1, § 90 a § 92 stavebního zákona.

⁴³ Srov. § 84 a násl. stavebního zákona.

⁴⁴ Srov. § 92 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

⁴⁵ Srov. § 76 odst. 1 stavebního zákona.

⁴⁶ Srov. § 85 stavebního zákona ve spojitosti s § 36 správního řádu.

⁴⁷ Srov. § 4 odst. 2 písm. a) a 136 správního řádu.

jedné a zájmy dalších účastníků řízení, popřípadě dotčených správních orgánů, na straně druhé ohledně umístění, podoby či kapacity budoucí stavby mohou být a často také jsou konfliktní. Z tohoto důvodu zákonná úprava umožňuje, aby se účastníci v prvoinstančním řízení před stavebním úřadem bránili formou námitek,⁴⁸ popřípadě po vydání územního rozhodnutí formou odvolání k nadřízenému správnímu orgánu,⁴⁹ či dokonce po skončení odvolacího řízení a právní moci územního rozhodnutí i formou žaloby ke správnímu soudu.⁵⁰

Dotčené správní orgány hájí v územním řízení dílčí veřejné zájmy zpravidla formou závazného stanovisko, které je nezbytným podkladem pro územní řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí stavebního úřadu.⁵¹ V případě, že některý z dotčených správních orgánů vydá ke stavbě záporné závazné stanovisko (tzn. nesouhlas), stavební úřad je povinen žádost o vydání územního rozhodnutí zamítnout.⁵² Zvláštní zákony zpravidla nestanoví jednoznačně podmínky či hlediska, na základě kterých je dotčený správní orgán povinen vydat zadateli kladné závazné stanovisko (tzn. souhlas). Takové podmínky či hlediska bývají ve zvláštních zákonech vymezeny pomocí neurčitých právních pojmů, která dávají dotčeným správním orgánům při jejich výkladu a aplikaci poměrně široké pole pro vlastní uvážení, zda a za jakých podmínek souhlas udělí.

V souvislosti se specifickou problematikou umístění (nových) sakrálních staveb, které zahrnují zejména kostely, modlitebny či jiné rozsáhlejší stavby určené pro shromažďování většího počtu věřících, jsou významné především tyto dílčí *veřejné zájmy* chráněné jednak stavebním úřadem podle stavebního zákona, jednak dotčenými správními orgány podle příslušných zvláštních zákonů:

- *urbanistický a architektonický ráz* obce, který v územním řízení chrání stavební úřad primárně podle vydaného územního plánu, subsidiárně podle ustanovení stavebního zákona, prováděcích právních předpisů (zejména obecných požadavků na využívání území) a podle podpůrných urbanistických plánů, jako jsou například územně analytické podklady apod.;⁵³
- *krajinný ráz*, který v územním řízení chrání orgán ochrany přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny, avšak jen tehdy, pokud obec nevydala územní plán, anebo pokud ho sice vydala, ale stavba má být umístěna mimo zastavěné území a zastavitelné plochy;⁵⁴
- *památková péče*, zejména ochrana kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón, k čemuž jsou příslušné orgány ochrany památkové péče podle zákona o státní památkové péči;⁵⁵

⁴⁸ Srov. § 89 stavebního zákona.

⁴⁹ Srov. § 81 a násl. správního řádu.

⁵⁰ Srov. § 65 a násl. soudního řádu správního.

⁵¹ Srov. § 136 a § 149 správního řádu ve spojitosti s § 4 odst. 2 písm. a), § 86 odst. 2 písm. b), § 90 písm. e) stavebního zákona.

⁵² Srov. § 149 odst. 3 stavebního zákona.

⁵³ Srov. zejména § 90 písm. a), b) a c) ve spojitosti zejména s § 18 odst. 1 a 4 a § 19 odst. 1 písm. d) stavebního zákona, dále srov. § 26 stavebního zákona a vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území.

⁵⁴ Srov. § 12 odst. 1 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁵⁵ Srov. zejména § 14 odst. 1, 2 a 4 zákona o státní památkové péči.

- *zajištění parkovacích a odstavných stání, připojení na veřejnou pozemní komunikaci a bezpečnost a plynulost provozu na přilehlých pozemních komunikacích*, k čemuž jsou příslušné jednak silniční správní úřady, jednak Policie ČR podle zákona o pozemních komunikacích;⁵⁶
- *veřejné zdraví (hygiena)*, zejména ochrana před hlukem, k čemuž je v územním řízení příslušná krajská hygienická stanice podle zákona o ochraně veřejného zdraví;⁵⁷
- *požární ochrana*, ke které je příslušný Hasičský záchranný sbor podle zákona o požární ochraně.⁵⁸

Platná zákonná úprava nepočítá pro územní řízení o umístění stavby určené k náboženským účelům s nějakým dotčeným správním orgánem, který by zamýšlenou stavbu posuzoval z hlediska *státní regulace náboženské svobody, církví a náboženských společností*. Platný zákon o církvích a náboženských společnostech⁵⁹ je – až na pár úvodních ustanovení – *zákonem ryze organizačním, který úpravu naznačených otázek zcela postrádá*. *Dočným správním orgánem by zde de lege ferenda* mohlo být Ministerstvo kultury.

Platná zákonná úprava nepočítá pro územní řízení ani s žádným dotčeným správním orgánem, který by posuzoval či prověřoval budoucí stavbu (přesněji řečeno: její účel, funkci či jejího stavebníka) z hlediska potenciálních rizik pro *bezpečnost* či *veřejný pořádek v úzkém slova smyslu*. *Tuto otázku si nicméně lze de lege ferenda* položit například v souvislosti se stavbami, které by byly zřizovány či užívány skupinami, které vyznávají náboženskou (popřípadě nenáboženskou) ideologii vyznávající myšlenky nadřazenosti, podmanění, nerovnosti, agresivity či dokonce násilí mezi lidmi. Podle platné zákonné úpravy nelze tato hlediska v územním řízení nikterak zohlednit. *De lege ferenda* by nicméně přicházelo v úvahu, aby dotčeným správním orgánem, který by v územním řízení chránil zájmy bezpečnosti a veřejného pořádku (patrně formou závazného stanoviska), byla typicky Policie ČR. Vyžadovalo by to nicméně odpovídající novelizaci zákona o Policii ČR.⁶⁰

Díky absenci správní regulace ve zmíněných dvou ohledech tak nelze v územním řízení prakticky legálně zabránit vydání územního rozhodnutí o umístění stavby například modlitebny, o které žádá militantní či agresivní náboženská, popřípadě pseudonáboženská sekta, která působí fakticky mimo rámec registrace podle zákona o církvích a náboženských společnostech.

Účastníky územního řízení jsou – s jistým zjednodušením – kromě žadatele i obec, na jejíž území má být požadovaný záměr umístěn (obec zde vystupuje v samostatné působnosti a hájí místní zájmy obce a jejích občanů),⁶¹ dále pak vlastník pozemku, na kterém má být stavba umístěna, vlastník sousedního pozemku (sousední stavby)

⁵⁶ Srov. § 10 odst. 4 písm. b), § 40 odst. 2 písm. g), § 40 odst. 3 písm. f) a § 40 odst. 4 písm. d) a § 44 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

⁵⁷ Srov. § 30 a násl., § 77, § 82 odst. 2 písm. i) a § 94 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁵⁸ Srov. § 26 odst. 2 písm. b) ve spojitosti s § 31 odst. 1 písm. b) bod 2, § 31 odst. 4 a § 95 zákona o požární ochraně.

⁵⁹ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech).

⁶⁰ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

⁶¹ Srov. § 85 odst. 1 písm. b) ve spojitosti s § 89 odst. 4 stavebního zákona.

a konečně i právnické osoby (zpravidla spolky), pokud se územní řízení může dotknout zájmů ochrany přírody a krajiny či životního prostředí a veřejného zdraví.⁶² V souvislosti se sakrálními stavbami, které se zpravidla umísťují v zastavěném území obce, kde nebývají příliš dotčeny zájmy životního prostředí, není otázka spolků jako účastníků územního řízení příliš praktická. Nicméně role dotčené obce a samozřejmě sousedů coby účastníků je v souvislosti s umísťováním a užíváním sakrálních staveb zvláště relevantní.

Účastníci řízení mohou v územním řízení uplatňovat jednak veřejnoprávní námitky, jednak občanskoprávní námitky.⁶³ Veřejnoprávními námitkami se napadá rozpor stavebního záměru s normami veřejného práva, zejména se stavebním zákonem, zvláštními zákony, prováděcími právními předpisy, územním plánem, popřípadě technickými normami. Občanskoprávními námitkami, které uplatňují zpravidla sousedé, se napadá nejčastěji rozpor stavebního záměru s úpravou *imise* podle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku: „Vlastník se zdrží všeho, co působí, že odpad, voda, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky (imise) vnikají na pozemek jiného vlastníka (souseda) v míře nepřiměřené místním poměrům a podstatně omezují obvyklé užívání pozemku...“ Zatímco normy veřejného práva jsou stanoveny v zásadě jednotně pro celé území České republiky, občanskoprávní úprava výslovně diferencuje podle toho, zda imise jsou či nejsou přiměřené „místním poměrům“.

Zejména sousedé, ale samozřejmě i obec, pokud je vlastníkem některého sousedního pozemku, tedy mohou v územním řízení uplatňovat nejen veřejnoprávní námitky, ale mohou též napadnout zamýšlenou stavbu z poměrně širokého a neurčitého hlediska § 1013 občanského zákoníku. Mohou tedy podloženě namítat například, že zamýšlená stavba svými vlivy, zejména hlukem, světlem či naopak stíněním, omezením výhledu, zvýšenou dopravní zátěží či koncentrací lidí, ztrátou soukromí, je bude nepřiměřeně s ohledem na specifické místní poměry obtěžovat a podstatně omezovat obvyklé užívání jejich pozemků, popřípadě staveb.

Žadatel o vydání územního rozhodnutí musí k žádosti přiložit zejména tyto podklady, kterými se prokazuje soulad zamýšlené budoucí stavby se zákonem, s veřejnými zájmy, popřípadě i s právy některých účastníků:

- i) souhlas vlastníka dotčeného pozemku, na kterém má být stavba umístěna;⁶⁴ souhlas vlastníků sousedních pozemků, dotčené obce ani spolků se přirozeně nevyžaduje; sousedé, dotčená obec a spolky proto musí v řízení hájit svá práva a zájmy výlučně formou námitek, popřípadě odvolání, jejichž posouzení podle právních norem přísluší stavebnímu úřadu a dotčeným správním orgánům;⁶⁵
- ii) souhlasy vlastníků veřejné dopravní a technické infrastruktury s napojením jednak na veřejnou pozemní komunikaci (zpravidla je jím obec, která dává souhlas s připojením na místní komunikaci), jednak na inženýrské sítě (zejména elektrické vedení, vodovod a kanalizaci);⁶⁶ a

⁶² Srov. vymezení okruhu účastníků územního řízení v § 85 stavebního zákona.

⁶³ Srov. § 89 stavebního zákona.

⁶⁴ Srov. § 86 odst. 2 písm. a) a odst. 3 stavebního zákona.

⁶⁵ Srov. § 89 odst. 6 stavebního zákona.

⁶⁶ Srov. § 86 odst. 2 písm. c) stavebního zákona.

- iii) kladná podkladová rozhodnutí a kladná závazná stanoviska od dotčených správních orgánů, která vyžadují zvláštní zákony k ochraně jednotlivých dotčených veřejných zájmů,⁶⁷ zejména
- rozhodnutí silničního správního úřadu o připojení stavby na pozemní komunikaci,⁶⁸
 - závazné stanovisko státního požárního dozoru hasičského záchranného sboru kraje,⁶⁹
 - stanovisko krajské hygienické stanice z hlediska ochrany veřejného zdraví (zejména z hlediska ochrany před hlukem),⁷⁰
 - závazné stanovisko orgánu státní památkové péče ke stavbě v památkové rezervaci, popřípadě památkové zóně,⁷¹
 - závazné stanovisko orgánu ochrany přírody k umístění stavby, která by mohla změnit krajinný ráz.⁷²

Žadatel má podle zákona *právní nárok* na vydání územního rozhodnutí, pokud stavebnímu úřadu předloží všechny zákonem vyžadované podklady a pokud bude v řízení prokázán soulad zamýšlené stavby se všemi zákonem stanovenými hledisky (podmínkami). Těmito *hledisky*, jejichž výčet je taxativně stanoven v § 90 písm. a) až e) stavebního zákona, se zabezpečuje soulad stavebního záměru s normami veřejného práva a v omezeném rozsahu i s normami občanského práva, potažmo s právy účastníků řízení. Jedná se o následující hlediska:

- „soulad s územně plánovací dokumentací“, zejména s územním plánem, je-li vydán,
 - „soulad s charakterem území, s požadavky na ochranu architektonických a urbanistických hodnot v území“, a to zřejmě bez ohledu na to, zda je územní plán vydán, či nikoli,
- iii) soulad s normami stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, zejména s obecnými požadavky na využívání území,
- iv) soulad s požadavky na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu,
- v) soulad s požadavky zvláštních právních předpisů a se stanovisky (zejména závaznými stanovisky) dotčených správních orgánů podle zvláštních právních předpisů a
- vi) „soulad s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení“, zejména s ochranou vlastnických práv sousedů před tzv. imisemi podle výše cit. § 1013 občanského zákoníku, jakož i s ochranou místních zájmů, které v územním řízení reprezentuje a hájí dotčená obec.

Rada z těchto hledisek, ať již sama o sobě, nebo ve spojení se zvláštními zákony, na které tato hlediska blanketně odkazují, je vymezena nejednoznačně, a to zpravidla za použití *neurčitých právních pojmů*, které poskytují stavebnímu úřadu, popřípadě dotčeným správním orgánům, poměrně široký prostor úvahy při jejich

⁶⁷ Srov. § 86 odst. 2 písm. b) stavebního zákona.

⁶⁸ Podle § 10 odst. 4 písm. b) zákona o pozemních komunikacích.

⁶⁹ Podle § 26 odst. 2 písm. b) ve spojitosti s § 31 odst. 1 písm. b) bod 2, § 31 odst. 4 a § 95 zákona o požární ochraně.

⁷⁰ Podle § 77, § 82 odst. 2 písm. i) a § 94 odst. 1 ve spojitosti s § 30 zákona o ochraně veřejného zdraví

⁷¹ Podle § 14 odst. 2 a 4 zákona o státní památkové péči.

⁷² Podle § 12 odst. 1 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

výkladu a aplikaci na posuzovaný individuální záměr. Ohledně hlediska uvedeného výše bodě vi) – tj. v § 90 písm. e) stavebního zákona – pak platná zákonná úprava (tzn. stavební zákon⁷³ ve spojitosti se správním řádem⁷⁴) nedává jednoznačná procesní pravidla ohledně otázky, kdo a s jakým právním následkem je v řízení procesně odpovědný za prokázání „*souladu s ochranou práv a právem chráněných zájmů účastníků řízení*“, tedy konkrétně zda stavební úřad, nebo dotčení účastníci řízení, tzn. zejména dotčená obec a sousedé. I tento deficit platné zákonné úpravy dává stavebnímu úřadu značné pole volné úvahy při rozhodování, jakou míru procesní a důkazní (inkviziční) aktivity ze své úřední moci zvolí při zjišťování (prokazování) splnění podmínky souladu s ochranou vlastnických práv sousedů a ochranou místních zájmů dotčené obce.

Lze tak učinit tento dílčí závěr: Z formálně-právního hlediska má žadatel právní nárok na vydání územního rozhodnutí, pokud splní zákonem stanovené podmínky, z materiálně-právního hlediska má však stavební úřad v součinnosti s dotčenými správními orgány poměrně značný prostor pro uvážení, zda či v jakém rozsahu žadateli znemožní vydání územního rozhodnutí, popřípadě mu to procesně ztíží.

REKOLAUDACE

Některé církve nebo náboženské skupiny, ať již úředně registrované, či jen fakticky existující, si mohou zajistit kostel, modlitebnu či jinou obdobnou stavbu i tak, že začnou využívat již dokončenou a zkolaudovanou stavbu pro nový specifický (tj. náboženský) účel. V této souvislosti je proto podle stavebního zákona významná regulace *změn v užívání staveb*.⁷⁵

Podle koncepce českého stavebního práva lze dokončenou stavbu užívat zásadně jen na základě příslušného *kolaudačního správního aktu (režimu)* stanoveného stavebním zákonem. Tím je v závislosti na parametrech stavby podle platného stavebního zákona buď oznámení stavebnímu úřadu, nebo kolaudační souhlas,⁷⁶ podle starého stavebního zákona kolaudační rozhodnutí.⁷⁷ Stavební úřad v rámci příslušného kolaudačního režimu vymezí především *účel* užívání dokončené stavby, který je závazný nejen pro stavebníka, ale i pro stávajícího i jakéhokoli budoucího vlastníka stavby: „[s]tavbu lze užívat jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu“.⁷⁸ Pokud vlastník stavby zamýšlí provést „*změnu v účelu užívání stavby*“, popřípadě i jen „*změnu v činnosti, jejíž účinky by mohly ohrozit život a veřejné zdraví, život a zdraví zvířat, bezpečnost nebo životní prostředí*“, musí požádat stavební úřad o vydání (rekolaudačního) souhlasu, popřípadě povolení.⁷⁹ Pokud by tak neučinil, dopustil by se správního deliktu.

⁷³ Především jeho kritické ustanovení § 90 písm. e).

⁷⁴ Především § 3, § 50 odst. 3 a § 52 správního řádu.

⁷⁵ Podle § 126 a 127 stavebního zákona.

⁷⁶ Srov. § 119 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁷ Srov. § 76 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

⁷⁸ Srov. § 126 odst. 1 stavebního zákona.

⁷⁹ Srov. § 126 odst. 2 stavebního zákona.

Pokud je změna v užívání stavby *podmíněna změnou stavby* (tzn. stavebník provádí nástavbu, přístavbu nebo stavební úpravy), která vyžaduje podle stavebního zákona ohlášení nebo stavební povolení, stavební úřad projedná primárně změnu stavby v příslušném stavebním procesu (tzn. ve stavebním řízení, popřípadě v rámci postupu ohlášení stavby), popřípadě i v územním procesu (tzn. v územním řízení, popřípadě v rámci postupu vydání územního souhlasu), a po dokončení změny stavby zavede příslušný kolaudační režim (tj. povolení užívání dokončené změny stavby), v rámci kterého vymezí nový účel užívání.⁸⁰

Pokud změna v užívání stavby *není podmíněna* změnou stavby, uplatní se příslušný *rekolaudační režim*. Tím je v jednodušších případech rekolaudační souhlas, ve složitějších případech rekolaudační povolení.⁸¹ *Rekolaudační souhlas*, který se nevydává ve správním řízení, postačí v případech, kdy se změna „nedotýká práv třetích osob, nevyžaduje podrobnější posouzení účinků na okolí, nevyžaduje zkušební provoz nebo není třeba stanovit podmínky pro užívání nebo podmínky k zajištění ochrany veřejných zájmů“.⁸² Jinak je nutné vést správní řízení o vydání (*rekolaudačního*) *povolení*, kde jsou podle správního řádu účastníky i „další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“,⁸³ tedy zejména vlastníci sousedních pozemků a staveb.

O právní podstatě *rekolaudačního správního řízení*, jakož i o právním postavení účastníků (sousedů) a dotčených správních orgánů v tomto řízení, zde platí v základních rysech obdobně totéž, co bylo uvedeno výše v oddílu 3 o územním řízení.

Oznamovatel (žadatel) má z formálně-právního hlediska na vydání rekolaudačního souhlasu (popřípadě povolení) *právní nárok*, pokud stavebnímu úřadu předloží všechny zákonem vyžadované podklady a pokud bude v řízení prokázán soulad zamýšlené stavby se všemi zákonem stanovenými hledisky (podmínkami). Tato *hlediska* jsou taxativně vymezena v § 126 odst. 3 a § 127 odst. 4 stavebního zákona:

- i) soulad s územně plánovací dokumentací, zejména s územním plánem, je-li vydán,
- ii) „soulad s cíli a úkoly územního plánování“, což znamená dodržení hledisek stanovených v § 18 a 19 stavebního zákona, tedy mimo jiné i ochranu „kulturních a civilizačních hodnot území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví“,⁸⁴ a to i zde zřejmě bez ohledu na to, zda je územní plán vydán, či nikoli,
- iii) obecnými požadavky na výstavbu,
- iv) soulad s veřejnými zájmy chráněnými stavebním zákonem,
- v) soulad s veřejnými zájmy chráněnými zvláštními zákony,
- vi) popřípadě – je-li vedeno správní řízení – i soulad s „ochranou práv účastníků řízení“,⁸⁵ tzn. zejména s ochranou vlastnických práv sousedů.

I pro rekolaudační postupy platí, že řada uvedených hledisek, ať již sama o sobě, nebo ve spojení se zvláštními zákony, je vymezena nejednoznačně, a to zpravidla za použití *neurčitých právních pojmů*, které poskytují stavebnímu úřadu, popřípadě dotče-

⁸⁰ Srov. § 126 odst. 4 stavebního zákona.

⁸¹ Podle § 127 odst. 1 až 4 stavebního zákona.

⁸² Srov. § 127 odst. 2 stavebního zákona.

⁸³ Podle § 27 odst. 2 správního řádu. Podpůrně se zde totiž použije obecná definice účastníků správního řízení podle § 27 správního řádu.

⁸⁴ Ve smyslu § 18 odst. 4 stavebního zákona.

⁸⁵ Podle § 127 odst. 4 věta poslední stavebního zákona.

ným správním orgánům, poměrně široký prostor úvahy při jejich výkladu a aplikaci na posuzovanou změnu. Podobně jako u územního řízení i zde ohledně hlediska uvedeného výše v bodu vi) platná zákonná úprava nedává jednoznačná procesní pravidla ohledně otázky, kdo je povinen prokazovat soulad s „ochranou práv účastníků řízení“, tedy zda stavební úřad, nebo dotčení účastníci řízení, tj. sousedé. Takže i zde má stavební úřad nemalý prostor pro volnou úvahu při rozhodování, jakou míru inkviziční důkazní aktivity ze své úřední moci zvolí při zjišťování (prokazování) splnění uvedené podmínky.

ZÁVĚRY

1. Právo fyzických a právnických osob stavět a užívat kostely, modlitebny a jiné druhy sakrálních staveb je předmětem současně dvou ústavně zaručených práv – [i] vlastnického práva, respektive práva pokojně užívat svůj majetek podle čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a [ii] náboženské svobody, respektive práva svobodně projevat své náboženství nebo víru podle čl. 16 Listiny a čl. 9 Úmluvy.
2. Pokud zákon, respektive právo, stanoví obecnou regulaci umístění, provádění, užívání a odstraňování staveb, která nerozlišuje náboženský účel či funkci staveb, dopadají na ni pouze omezovací klauzule podle čl. 11 odst. 3 a 4 Listiny a čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, které připouštějí relativně široký prostor pro veřejnoprávní omezení „ve prospěch ochrany obecného zájmu“. Omezovací klauzule pro náboženskou svobodu podle čl. 16 odst. 4 a čl. 9 odst. 2 Úmluvy nejsou na takovou regulaci použitelné.
3. Pokud však zákon, respektive právo, stanoví regulaci, která výslovně specificky zohledňuje náboženský účel či funkci staveb, dopadají na ni užší a přísnější omezovací klauzule podle čl. 16 odst. 4 Listiny a čl. 9 odst. 2 Úmluvy, podle kterých musí jít „o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu veřejné bezpečnosti a pořádku, zdraví a mravnosti nebo práv a svobod druhých“. Při splnění těchto ústavních mantinelů zákon může stanovit i specifické podmínky, za kterých lze zřízení či užívání kostelů, modliteben a jiných sakrálních staveb zakázat či nepovolit.
4. České stavební (potažmo veřejné) právo *de lege lata* neobsahuje žádnou zvláštní právní úpravu, která by se výslovně specificky vztahovala na sakrální stavby nebo na některé jejich specifické druhy.
5. Obce mohou v územních plánech v zásadě svobodně stanovit omezující pravidla (regulativy) pro umístění staveb a využití pozemků, zejména pokud jde o přípustný druh, účel, tvar, vzhled, zastavěnou plochu, podlahovou plochu či výšku staveb na určité ploše. Tato pravidla mohou obsahovat mimo jiné „urbanistické, architektonické a estetické požadavky na umístění, uspořádání a řešení staveb“, přičemž jejich cílem je mimo jiné „ve veřejném zájmu chránit a rozvíjet ... kulturní a civilizační hodnoty území, včetně urbanistického, architektonického a archeologického dědictví“. Tato pravidla jsou samozřejmě aplikovatelná i na umístění a užívání kostelů, modliteben a jiných druhů sakrálních staveb jakoukoli církví, náboženskou společností či skupinou jakékoli náboženství, vyznání či jejich odnoží.

6. V souvislosti se specifickou problematikou umístování sakrálních staveb jsou významné především tyto dílčí veřejné zájmy chráněné podle stavebního zákona a podle zvláštních zákonů:
 - urbanistický a architektonický ráz obce, k jehož ochraně je v územním řízení příslušný stavební úřad,
 - krajinný ráz, k jehož ochraně je v územním řízení příslušný orgán ochrany přírody,
 - památková péče, k jejíž ochraně jsou příslušné orgány státní památkové péče,
 - veřejné zdraví (hygiena), zejména ochrana před hlukem, k čemuž je příslušná krajská hygienická stanice,
 - požární ochrana, ke které je příslušný hasičský záchranný sbor kraje.
7. Platná zákonná úprava nepočítá v územním řízení s žádným dotčeným správním orgánem, který by posuzoval budoucí stavbu (její účel, funkci či jejího stavebníka) z hlediska státní stanovených mezí náboženské svobody ani z hlediska potenciálních rizik pro bezpečnost či veřejný pořádek v úzkém slova smyslu.
8. V případě, že by církev, náboženská společnost nebo jen skupina vyznávající fakticky nějaké náboženství nebo víru zamýšlela započít s užíváním nějaké stavby (budovy) k náboženskému účelu, který by se neshodoval s účelem, k němuž byla taková stavba (budova) úředně kolaudována, musí požádat stavební úřad o (rekolaudační) souhlas nebo povolení.

Autor:

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze