*Katedra správního práva a správní vědy*

Klausurní práce 1/2015 *24. 4. 2015*

V obci X. se nachází v prostoru veřejného pohřebiště provozovaného touto obcí kaplička „U zlaté lípy“. Tato kaplička byla prohlášena v r. 1995 za kulturní památku.

Občana O. trápilo to, že ve vzdálenosti zhruba 150 m na sever od kapličky „U zlaté lípy“ mají být umístěny stavby pro reklamu a že na nich šířené velkoplošné reklamy budou dobře viditelné i ze hřbitova, a obrátil se proto dopisem ze dne 17. března 2015 na příslušný orgán státní památkové péče, v němž navrhoval, aby bylo rozhodnuto o zřízení ochranného pásma dotčené nemovité kulturní památky.

Dne 25. března 2015 se 13členné zastupitelstvo obce X. zabývalo na svém zasedání některými otázkami souvisejícími se stížnostmi občanů obce na nepořádky na hřbitově a v jeho okolí. Po delší diskusi bylo hlasy všech 11 přítomných členů zastupitelstva přijato usnesení, které ukládalo starostovi obce připravit „co nejdříve“ opatření, které by diskutované problémy řešilo. Na základě tohoto usnesení vydal starosta nařízení obce „k provedení zákona o pohřebnictví“, které zakazovalo návštěvníkům hřbitova chovat se hlučně, požívat alkoholické nápoje, omamné a psychotropní látky, odhazovat odpadky mimo nádob k tomu určených a používat prostory hřbitova a jeho vybavení k jiným účelům, než k jakým jsou určeny, jezdit na hřbitově na jízdních kolech, koloběžkách, skateboardech a kolečkových bruslích a vstupovat na hřbitov se psy, kočkami a jinými zvířaty - obratlovci.

Nezávisle na výše uvedeném podal starosta obce X. dne 27. března 2015 příslušnému stavebnímu úřadu žádost o vydání územního rozhodnutí o změně využití území „za účelem rozšíření stávajícího hřbitova“ a o ochranném pásmu veřejného pohřebiště v šíři 100m okolo „celého hřbitova“. Podmínky ochrany měly být stanoveny tak, že v tomto ochranném pásmu je zakázáno zřizovat herny, restaurace, diskotéky, noční kluby a umisťovat stavby pro reklamu.

Občan O. namítal při ústním jednání konaném v rámci společného územního řízení o změně využití území a o ochranném pásmu veřejného pohřebiště dne 20. dubna 2015 (jako účastník řízení z titulu vlastnictví pozemků v území, na něž by měl být hřbitov rozšířen a na němž by mělo být zřízeno jeho ochranné pásmo), že

- nelze uvažovat o rozšíření hřbitova, protože obci nepatří všechny pozemky, jichž by se rozšíření mělo týkat,

- ochranné pásmo veřejného pohřebiště v obci X. zřídit nelze, protože obec nemá vydaný územní plán,

- i kdyby obec X. územní plán měla, nešlo by stanovit ochranné pásmo i pro „celý hřbitov“, neboť stávající hřbitov byl zřízen někdy kolem r. 1890,

- starosta nebyl oprávněn žádnou žádost stavebnímu úřadu podat, protože věc nebyla projednána zastupitelstvem obce X.

Starosta obce X., který byl na ústním jednání rovněž přítomen, na námitky občana O. reagoval tvrzením, že panu O. jde „jen o jeho pozemek, na němž chce postavit hospodu“ a že „asi nezbude, než mu ten pozemek vyvlastnit“.

Občan O. byl navíc přesvědčen o tom, že snaha o prosazení ochranného pásma hřbitova namísto ochranného pásma kapličky je nerozumná, protože - dle jeho vyjádření - „takto se těch ošklivých billboardů a bigboardů nikdy nezbavíme“.

Ve své závěti pak občan O. přikázal, že jeho pozůstatky nemají být uloženy do hrobu na místním hřbitově, ale že má být zpopelněn a jeho popel buď uložen do hrobky, kterou nechal zřídit pro svého psa na psím hřbitově provozovanou v sousední obci společností s ručením omezeným F., nebo rozptýlen do moře.

OTÁZKY:

1. Bylo na základě dopisu občana O. zahájeno řízení o vymezení ochranného pásma kapličky „U zlaté lípy“?

2. Byl starosta oprávněn vydat uvedené nařízení obce?

3. Který orgán obce X. je oprávněn rozhodnout o záměru rozšířit dané veřejné pohřebiště (= hřbitov)? Postupoval starosta v souladu se zákonem, když si k podání žádosti nevyžádal souhlas zastupitelstva obce?

4. Lze vydat územní rozhodnutí o ochranném pásmu veřejného pohřebiště (= hřbitova) i tehdy, jestliže obec nemá vydán územní plán? Lze zřídit ochranné pásmo i pro starý hřbitov, který je již dlouhou dobu provozován?

5. Lze v souvislosti s případným zřízením ochranného pásma veřejného pohřebiště (= hřbitova) vyvlastnit pozemek pana O.? Liší se z hlediska zákonné úpravy vyvlastňovacích titulů režim ochranných pásem nemovitých kulturních památek a ochranných pásem veřejných pohřebišť (= hřbitovů)?

6. Lze vydat územní rozhodnutí o změně využití území za účelem rozšíření veřejného pohřebiště (= hřbitova) v případě, že obec není vlastníkem všech pozemků, jichž by se mělo rozšíření týkat?

7. Posuďte, zda by se osoba, která by jedním, nebo druhým způsobem vykonala příkaz ze závěti občana O., dopustila správního deliktu.

*Odpovědi právně odůvodněte.*

*U odpovědí vázaných na aplikaci právního předpisu je třeba použít přesné citace (předpis, paragraf, odstavec, příp. písmeno).*

ŘEŠENÍ:

1. Dopis občana O., v němž navrhoval, aby bylo rozhodnuto o zřízení ochranného pásma kapličky, není žádostí (návrhem na zahájení zemního řízení). Ochranné pásmo podle § 17 odst. 1 zákona o státní památkové péči se zřizuje z moci úřední. To vyplývá již z dikce zmíněného ustanovení, podle něhož se ochranné pásmo nemovité kulturní památky vymezuje tehdy, vyžaduje-li to její ochrana nebo ochrana jejího prostředí. *Obecní úřad obce s rozšířenou působností je zřizuje jako orgán státní památkové péče [§ 25 odst. 1], nikoli jako stavební úřad.* *Zmíněný návrh je ve skutečnosti podnětem k tomu, aby správní orgán řízení o vymezení ochranného pásma nemovité kulturní památky sám zahájil a provedl (§ 42 správního řádu).*

2. Nařízení obce k provedení zákona o pohřebnictví vůbec vydat nelze, tento zákon žádné zmocnění k jeho vydání neobsahuje (arg. čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR a/nebo § 11 odst. 1 obecního zřízení). *Další argumenty, týkající se např. příslušnosti orgánu obce k vydání nařízení, nejsou relevantní.*

3. Rozhodnutí o záměru rozšířit veřejné pohřebiště provozované (hřbitov provozovaný) obcí činí příslušný orgán obce v samostatné působnosti (§ 16 odst. 1 zákona o pohřebnictví). Obecně proto patří do působnosti rady obce, pokud by si je nevyhradilo zastupitelstvo (§ 102 odst. 3 obecního zřízení). V obci X. se však rada obce (vzhledem k počtu členů zastupitelstva, potažmo k počtu obyvatel obce) nevolí (§ 99 odst. 3 obecního zřízení). Zmíněný úkol zde plní starosta (§ 102 odst. 4 a contr.). Starosta přitom neměl povinnost vyžádat si souhlas zastupitelstva obce. *Nejde o vrchnostenské rozhodnutí, nýbrž o projev vůle obce, jehož výsledkem je podání žádosti o vydání územního rozhodnutí.*

4. Ke zřízení ochranného pásma veřejného pohřebiště (= hřbitova) není zapotřebí mít územní plán. Ze stavebního zákona takový požadavek nevyplývá. Viz např. jeho § 43 odst. 1 a 2 a contr.; § 43 odst. 6 sice odkazuje na stanovení náležitosti obsahu územního plánu vyhláškou (= vyhláška č.500/2006 Sb.), ani ona však takový požadavek neobsahuje. Dále viz např. § 87 odst. 2 a/nebo § 90 písm. a) *a contr.* ve vztahu k § 44 (v rámci územního řízení se posuzuje soulad s vydaným územním plánem, ten ale nemusí být vydán v každé obci a pro vydání územního rozhodnutí o ochranném pásmu žádné omezení pro tento případ neplatí). Možnost vydat územní rozhodnutí o ochranném pásmu starého hřbitova vyplývá z § 83 odst. 2 stavebního zákona, část věty za středníkem (rozhodnutí o ochranném pásmu lze vydat i samostatně). *Ochranné pásmo veřejného pohřebiště není zřízeno ex lege!*

5. Jedním z předpokladů vyvlastnění je stanovení účelu vyvlastnění (= expropriační titul). Ten musí být vyjádřen explicitně. Viz čl. 11 odst. 4 Listiny a/nebo § 3 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Vyvlastnit pozemek za účelem zřízení ochranného pásma veřejného pohřebiště (= hřbitova) nelze, neboť zákon žádný takový expropriační titul neobsahuje. *Omezení vlastnického práva v důsledku existence ochranného pásma (§ 17 odst. 2 a 3 zákona o pohřebnictví) nelze považovat za vyjádření expropriačního titulu. Nejde ani o žádný z expropriačních titulů podle § 170 stavebního zákona.* V tom spočívá rozdíl oproti právní úpravě zřízení ochranného pásma nemovité kulturní památky (expropriační titul je obsažen v § 17 odst. 2 zákona o státní památkové péči).

6. Vydat územní rozhodnutí o změně využití území týkající se záměru, který má být uskutečněn na pozemcích, k nimž žadatel nemá vlastnické právo lze v případě, že je oprávněn svůj záměr (= opatření na pozemku) provést na základě smlouvy nebo jiného dokladu, anebo pokud má alespoň souhlas vlastníka daného pozemku [stavební zákon, § 86 odst. 2 písm. a) a odst. 3 část věty před středníkem]. *Nejde ovšem o případ zmíněný v § 86 odst. 3 část věty za středníkem!* Zákon o pohřebnictví sice v § 17 odst. 1 stanoví, že veřejné pohřebiště lze zřídit na pozemcích ve vlastnictví jeho provozovatele (= zde obce), nicméně otázku zřízení veřejného pohřebiště je nezbytné zkoumat ve stavebněprávním kontextu. *Vztah obou zákonů ale není jednoznačný [izolovaný jazykový výklad upřednostňuje specialitu zákona o pohřebnictví; výklad s uvážením systematických souvislostí vede naproti tomu k závěru, že požadavek vlastnictví je, resp. může být rozhodný až pro provozování veřejného pohřebiště].*

7. Ani v jednom případě by skutková podstata správního deliktu popsaným jednáním naplněna nebyla. *Nemůže jít o přestupek podle § 26 odst. 1 písm. f) zákona o pohřebnictví [nejde o pohřbení, to by bylo provedeno již zpopelněním; viz § 2 písm. c)]. Nejde ani o přestupek podle § 26 odst. 1 písm. j) [šlo by o zacházení s lidskými ostatky; viz § 2 písm. a)]; způsob nakládání s ostatky též vzhledem k obsahu závěti nevzbuzuje pochybnosti ohledně důstojnosti a mravního cítění; žádné konkrétní okolnosti, které by takové pochybnosti zakládaly, v zadání uvedeny nejsou.*