



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

žalobce: **statutární město Chomutov**, IČO: 00261891
sídlem Zborovská 4602, 430 28 Chomutov

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2024, č. j. MMR-26742/2024-63

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28. 3. 2024, č. j. MMR-26742/2024-63, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 28. 3. 2024, č. j. MMR-26742/2024-63, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru životního prostředí a zemědělství (dále jen „krajský úřad“), ze dne 6. 11. 2023, č. j. KUUK 153479/2023, jímž byl podle § 18 odst. 3 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pohřebnictví“) vydán nesouhlas s novým (změněným) Řádem veřejného pohřebiště města Chomutova (dále jen „Řád“), který se vztahoval na tři hřbitovy v Chomutově (Hlavní hřbitov, Hornoveský hřbitov a Židovský hřbitov).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

2. Soud podotýká, že žalovaný nesprávně uvedl v záhlaví a ve výroku napadeného rozhodnutí datum vydání prvostupňového rozhodnutí 16. 11. 2023, namísto správného data 6. 11. 2023. Jedná se o písarskou chybu, která neměla žádný vliv na práva žalobce. Sám žalobce uvedl v žalobě správné datum vydání prvostupňového rozhodnutí a zmíněnou písarskou chybu ani neuplatnil jako žalobní námitku. Soud se proto touto záležitostí více nezabýval.

Žaloba

3. Žalobce v žalobě uvedl, že spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí v nesprávném právním posouzení věci. Navíc je dle žalobce napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, když v podstatě neobsahuje odůvodnění. Dle žalobce žalovaný jen shrnul dosavadní průběh řízení a obsah odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu, načež suše v předposledním odstavci toho, co nazval odůvodněním, konstatoval, že mezinárodní smlouva má přednost před zákonem, a zřejmě na základě toho pak v posledním odstavci uvedl, že se plně ztotožňuje s právním posouzením a argumentací krajského úřadu, a proto rozhodl tak, jak rozhodl. Dle žalobce se žalovaný ani náznakem nevypořádal s jeho odvolacími námitkami, které poukazovaly na nesprávnost a nezákonnost rozhodnutí krajského úřadu, přičemž tyto argumenty v odůvodnění napadeného rozhodnutí ani neuvedl. Tento postup v žalobci vzbuzuje otázky, zda žalovaný odvolání vůbec viděl, natož zda se jím opravdu zabýval, nebo jen mechanicky a automaticky potvrdil prvostupňové rozhodnutí.
4. Žalobce konstatoval, že krajský úřad odůvodnil svůj nesouhlas s Řádem tím, že Řád není v souladu se Smlouvou mezi Českou a Slovenskou Federativní Republikou a Spolkovou republikou Německo o dobrém sousedství a přátelské spolupráci, publikovanou ve Sbírce zákonů sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 521/1992 Sb. (dále jen „Smlouva“), a dále že není v souladu se Vzorovým řádem veřejného pohřebiště vydaným žalovaným a dostupným na jeho internetových stránkách (dále jen „Vzorový řád“). Dle žalobce žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze zopakoval zmíněné stanovisko krajského úřadu, aniž by se jakkoliv vyjádřil k argumentům uvedeným v odvolání či podpořil názor krajského úřadu kvalitnější argumentací. Proto žalobce v žalobě může pouze znovu uvést své argumenty z odvolání, které přesně vystihují důvody, v nichž žalobce spatřuje nesprávné právní posouzení věci krajským úřadem i žalovaným.
5. K souladu Řádu se Vzorovým řádem žalobce namítl, že Vzorový řád není právně závazný, a není proto povinností provozovatele pohřebiště jej jakkoli používat, natož se doslovně držet jeho znění.
6. Pokud jde o soulad Řádu se Smlouvou, žalobci není zřejmé, v jakém smyslu jím vypracovaný Řád odporuje Smlouvě. Dle žalobce krajský úřad spatřoval nesoulad v tom, že v Řádu není Smlouva výslovně citována a není na ni ani odkazováno, což však nepředstavuje vadu Řádu natož důvod pro jeho neschválení. Žalobce dále uvedl, že nepochybně skutečnost, že Smlouva je právně závazná, což však neznamená, že by žalobce musel výslovně v Řádu deklarovat závaznost Smlouvy či přepisovat do Řádu její ustanovení. Žalobce zdůraznil, že Řád neslouží k tomu, aby opakoval, co již obsahují jiné předpisy; slouží naopak k tomu, aby upravil záležitosti vyššími předpisy neupravené, a to v rozsahu, v jakém to ukládá zákon či jiný předpis, případně v rozsahu, v jakém je provozovatel potřebuje upravit nad rámec zákona pro řádný a bezproblémový chod pohřebiště. Žalobce připomněl, že úkolem krajského úřadu při schvalování Řádu bylo dle § 18 zákona o pohřebnictví pouze posoudit, zda Řád obsahuje všechny povinné náležitosti a zda žádné z obsažených ustanovení není v rozporu s právním řádem. Dle žalobce by jediným legitimním důvodem pro neschválení

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Řádu mohla být situace, pokud by Řád obsahoval ustanovení odporující Smlouvě či jiným předpisům. Žádné takové ustanovení však Řád neobsahuje.

7. K argumentaci krajského úřadu v prvostupňovém rozhodnutí, že návrh změny Řádu nereflexuje potřebu zachování kulturní identity a historické paměti, když rezignuje na zvláštní přístup k opuštěným německým hrobům, a že Řád nenaplňuje požadavky Smlouvy, žalobce namítl, že Smlouva neobsahuje povinnost zvláštního přístupu k opuštěným německým hrobům. Dle žalobce Smlouva garantuje rovnost přístupu k hrobům českým i německým a umožnění péče o ně. S tím je Řád plně v souladu, neboť obsahuje jen jednu úpravu a nerozlišuje mezi hroby českými a německými, přičemž neobsahuje žádné ustanovení, které by komukoli bránilo pečovat o hroby, ať už jsou české nebo německé. Dle žalobce je proto rozhodnutí krajského úřadu (i žalovaného) nezákonné.
8. Pro doplnění žalobce uvedl, že správní orgány jsou ovlivněny vlastní ideologií a představami o tom, jak by podle nich měla probíhat péče o německé hroby. V důsledku toho ztrácejí kontakt s právní realitou, v níž nejsou zákonodárným orgánem, který by byl oprávněn tyto své představy vnucovat provozovatelům pohřebišť. Dle žalobce není úkolem správních orgánů diktovat provozovateli pohřebiště, co přesně má Řád obsahovat, stejně tak jako nemohou správní orgány nařizovat provozovateli pohřebiště, že se musí navěky na vlastní náklady starat o opuštěné hroby jen proto, že jsou německé.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby pro nedůvodnost. Uvedl, že žalobce provozuje veřejná pohřebiště, která se nachází v regionu, jež historicky náležel do oblasti tzv. Sudet, pročež se na těchto veřejných pohřebištích nachází značné množství hrobů s lidskými pozůstatky zemřelých osob německé národnosti, což má své důsledky. Na danou problematiku je tak dle žalovaného třeba nahlížet také na základě závazku plynoucího ze Smlouvy. Dle žalovaného byl zvláštní přístup k německým hrobům dostatečně objasněn metodikou vycházející ze Smlouvy, vydanou Úřadem vlády České republiky, Radou vlády pro národnostní menšiny, v roce 2017 pod názvem *Příručka pro obce k péči o opuštěné německé a další hroby na hřbitovech v České republice*.
10. Žalovaný konstatoval, že se v napadeném rozhodnutí zcela ztotožnil s posouzením věci krajským úřadem. Připomněl, že řád veřejného pohřebiště není upravován jen na základě zákona o pohřebnictví a Smlouvy, nýbrž i dalších předpisů.
11. Žalovaný připustil, že úpravy Řádu nemusí být zapracovány dle Vzorového řádu, který byl vydán ve spolupráci s jednotlivými krajskými úřady jako pomůcka pro obce při tvorbě řádu veřejného pohřebiště v návaznosti na novelizaci zákona o pohřebnictví v roce 2017.

Replika žalobce

12. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou, ve které uvedl, že ani ve vyjádření žalovaného (stejně jako v napadeném rozhodnutí) není obsaženo odůvodnění pro vyslovení nesouhlasu s Řádem. Žalovaný sice dle žalobce uvádí souhrn faktů, na které však nenavazuje žádnou argumentací, z níž by logicky vyplynul závěr, že Řád je v rozporu s právními předpisy, a že proto nemůže být schválen.
13. Dle žalobce je očividně cílem žalovaného dosažení stavu, aby každý provozovatel pohřebiště převzal Vzorový řád pohřebiště, který žalovaný považuje za jediné správné řešení, jakkoli ve svém vyjádření žalovaný uvádí, že na jeho použití netrvá. Z pohledu žalobce je Vzorový

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

řád v mnohém naprosto nepoužitelný, obzvlášť ohledně „opuštěných věcí“, neboť úprava v něm obsažená není ani správná, ani úplná, ani srozumitelná, a žalobce ji proto důrazně odmítá do svého vlastního Řádu převzít. Problematika opuštěných věcí je dle žalobce mnohem komplexnější a složitější, než několik zjednodušujících ustanovení obsažených ve Vzorovém řádu. Proto žalobce nadále odmítá popisovat do Řádu problematiku opuštěných věcí a ponechává řešení této problematiky právním předpisům, kterým její řešení náleží.

Posouzení věci soudem

14. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť došlo ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost. Nadto oba účastníci souhlasili s rozhodnutím bez jednání.
15. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
16. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
17. Soud se v první řadě zabýval žalobní námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kdy žalobce namítal, že se žalovaný vůbec nezabýval jeho odvolacími námitkami. Soud shledal, že celé odůvodnění napadeného rozhodnutí představuje přibližně jednu a půl strany textu. Z toho asi dvě třetiny textu tvoří citace a doslovně převzaté pasáže z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí krajského úřadu. Vlastní odůvodnění žalovaného v napadeném rozhodnutí představuje zhruba půl strany textu, neobsahuje však žádnou další argumentaci nad rámec prvostupňového rozhodnutí, přičemž v něm žalovaný mj. konstatoval, že se plně ztotožňuje s právním posouzením a argumentací krajského úřadu, pročez nevyhověl podanému odvolání.
18. Dle soudu je obecně vzato možné, aby se odvolací správní orgán ve svém rozhodnutí ztotožnil s argumentací prvostupňového orgánu, aniž by ji blíže doplnil, jako se tomu stalo v posuzované věci. Nicméně muselo by jít o situaci, kdy odvolací námitky již byly *de facto* vypořádány v prvostupňovém rozhodnutí například z toho důvodu, že stejné námitky uplatnil účastník již před prvostupňovým orgánem, který je pečlivě vypořádal, pročez odvolací orgán prakticky nemá, co by k vypořádání námitek prvostupňovým orgánem doplnil. O takovou situaci se však v posuzované věci nejednalo.
19. Žalobce v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí datovaném 9. 11. 2023 uvedl tytéž odvolací námitky, které posléze uplatnil v žalobě (viz výše). Jednalo se na prvním místě o námitku, že Vzorový řád není právně závazný, a proto nebylo povinností žalobce ho použít. Tato námitka směřovala zjevně proti té části prvostupňového rozhodnutí, kde krajský úřad k Řádu uvedl, že neobsahuje ustanovení, jež je součástí Vzorového řádu: „*Při nakládání s*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

hrobovým zařízením jako s věcí opuštěnou bude provozovatel/správce pohřebiště postupovat nejen podle občanského zákoníku, ale také ve smyslu čl. 24 a 30 bilaterální českoněmecké Smlouvy o dobrém sousedství a přátelské spolupráci č. 521/1992 Sb. Řešení všech problémů spojených s péčí o opuštěné německé hroby by mělo probíhat v duchu smíření. Podrobnosti viz Příručka pro obce k péči o opuštěné německé a další hroby v České republice, Úřad vlády, Praha 2017.“ Následně žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze reprodukoval zmíněnou pasáž z prvostupňového rozhodnutí, aniž by však jakkoli reagoval na odvolací argumentaci žalobce o nezávažnosti Vzorového řádu. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí reprodukoval odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, že Vzorový řád představuje metodické vedení ústředního správního orgánu ve věci výkladu a aplikace právní úpravy pohřebnictví, kterým se krajský úřad v zájmu jednotné a předvídatelné správní praxe řídí, avšak jednalo se o pouhou citaci či reprodukci prvostupňového rozhodnutí bez vazby na zmíněnou odvolací námitku. Z popsání odůvodnění napadeného rozhodnutí neplyne, zda žalovaný považuje Vzorový řád za právně závazný, či nikoli, a z jakých důvodů. Ve vyjádření k žalobě sám žalovaný připustil, že Vzorový řád není pro jednotlivé provozovatele pohřebišť závazný. Tím spíše pak soud považuje za nevypořádanou zmíněnou odvolací námitku o nezávažnosti Vzorového řádu. Žalovaný měl tuto námitku vypořádat s přihlédnutím k obsahu § 18 odst. 3 zákona o pohřebnictví, ve kterém se uvádí: „*K provozování veřejného pohřebiště a změně řádu veřejného pohřebiště je nutný předchozí souhlas krajského úřadu. Krajský úřad vydá souhlas za předpokladu, že řád veřejného pohřebiště byl vypracován v souladu s požadavky stanovenými zákonem.*“ Z citovaného ustanovení je zřejmé, že důvodem pro nesouhlas s řádem veřejného pohřebiště může být pouze rozpor s právním předpisem, který má minimálně sílu zákona. Žalovaný nevysvětlil v napadeném rozhodnutí, se kterým konkrétním ustanovením kterého právního předpisu je v rozporu skutečnost, že v žalobcově Řádu není uvedena výše citovaná pasáž obsažená ve Vzorovém řádu. Soudu tak není zřejmé, zda se žalovaný danou odvolací námitkou vůbec zabýval, natož aby z napadeného rozhodnutí bylo možné vyvodit přezkoumatelný právní názor žalovaného ohledně její důvodnosti.

20. Dále žalobce v odvolání uplatnil námitku, že nesouhlasí s argumentací krajského úřadu v prvostupňovém rozhodnutí o nesouladu Řádu se Smlouvou, přičemž poukazoval na skutečnost, že Řád neslouží k tomu, aby opakoval, co již obsahují jiné závazné právní předpisy, a že nebylo povinností žalobce, aby ve svém Řádu odkazoval na Smlouvu, či dokonce citoval její pasáže. Soud shledal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí na danou odvolací argumentaci prakticky nereagoval, když pouze upozornil, že Smlouva je mezinárodní smlouvou, která má přednost před zákonem. Soud konstatuje, že tato argumentace žalovaného se míjí s podstatou odvolací námitky žalobce, který nezpochybňoval, že Smlouva má přednost před zákonem a jinými právními předpisy. Jeho argumentace však mířila k tomu, že není nutné v Řádu odkazovat na Smlouvu či ji citovat. Soud shledal, že s takovou argumentací se žalovaný v napadeném rozhodnutí nevypořádal, neboť bylo třeba, aby se žalovaný zabýval tím, zda pokud Smlouva není v žalobcově Řádu citována či odkazována, se jedná o rozpor s nějakým zákonem či nadzákonným právním předpisem. Bylo třeba, aby žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, se kterým konkrétním ustanovením kterého právního předpisu je v rozporu skutečnost, že v žalobcově Řádu není zmiňována ani citována Smlouva. Takovéto posouzení však žalovaný v napadeném rozhodnutí neprovedl.
21. Soud závěrem přisvědčuje žalobci, že jeho odvolací námitky nebyly v napadeném rozhodnutí vůbec zmíněny, natož vypořádány. Pouhé prohlášení žalovaného, že se ztotožňuje s posouzením věci krajským úřadem, nelze v dané věci považovat za dostatečné

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vypořádání odvolacích námitek žalobce. S ohledem na výše popsanou nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro vadu řízení zrušil a současně věc v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V následném rozhodnutí se žalovaný bude muset řádně vypořádat s odvolacími námitkami žalobce, jak bylo naznačeno výše.

22. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Právo na náhradu nákladů řízení by měl úspěšný žalobce, který však žádné náklady řízení neuplatnil a dle obsahu soudního spisu mu ani žádné náklady řízení nevznikly. Proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 2. června 2025

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.