

USNESENÍ

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Zory Šmolkové, a JUDr. Daniela Spratka, Ph.D., ve věci

žalobce: **M. Ž.**

proti
žalovanému **Magistrát města Frýdek-Místek**
sídlem Radniční 13, 738 01 Frýdek-Místek

o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu,

takto:

I. Žaloba se odmítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

1. Žalobce se žalobou doručenou soudu před třemi dny domáhal určení nezákonnosti zásahu žalovaného, který podle něj spočíval v odepření vydání urny a úmrtního listu po P. Ž. a domáhal se uložení povinnosti žalovanému k bezodkladnému zajištění vydání urny a úmrtního listu žalobci jako jediné osobě oprávněné dle § 114 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, (dále jen „občanský zákoník“).
2. Dále specifikoval, že žalovaný (také jako zřizovatel a provozovatel pohřební služby Pietas) zasáhl do jeho veřejných subjektivních práv tím, že odepírá uznat osobu žalobce jako oprávněného vypravitele pohřbu, odmítá zajistit vydání urny po zesnulém bratrovi, přestože je žalobce jedinou osobou blízkou, odmítl vykonat zákonem uložený postup dle správního řádu (postoupit podnět orgánu dozoru), ignoruje povinnosti podle § 7 odst. 1 písm. d) č. 256/2001 Sb. o pohřebnictví (dále jen „zákon o pohřebnictví“), umožnil nakládání s tělem zemřelého osobě, která se úmyslně vydávala za příbuznou a dlouhodobě odmítá vydat urnu a úmrtní list bratra žalobce. Těmito zásahy bylo žalobci znemožněno vykonat jeho pietní práva, která jsou chráněna občanským zákoníkem a judikaturou Nejvyššího soudu.

II.

3. Krajský soud se v projednávané věci předně zabýval otázkou, zda odepření vydání urny, uznání osoby oprávněného vypravitele pohřbu a umožnění třetí osobě nakládat s tělem zemřelého může být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., vůči němuž se lze domáhat ochrany u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví.

4. Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.
5. Smyslem a účelem tohoto žalobního typu je poskytnout ochranu proti zásahům veřejné moci, proti nimž jiná ochrana není dána. V této souvislosti lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, podle něhož je *„ochrana podle § 82 a násl. s. ř. s. důvodná tehdy, jsou-li – a to kumulativně, tedy zároveň – splněny následující podmínky: Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka), přičemž ‚zásah‘ v širším smyslu nebo jeho důsledky musí trvat nebo musí brozit opakování ‚zásahu‘ (6. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout.“* Tyto podmínky doznaly změn pouze v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., v jejímž důsledku se lze žalobou domáhat i pouhého určení, že zásah byl nezákonný.
6. Zásadním předpokladem věcného projednání žaloby na ochranu před nezákonným zásahem tedy je, že se o takový zásah vůbec může jednat. Skutečnost, že žalobce nějaký úkon za nezákonný zásah označil, ještě neznámá, že se o takový zásah jedná a že je třeba proti němu poskytnout soudní ochranu ve správním soudnictví. Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být žaloba odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (rozsudky NSS ze dne 14. 3. 2019, č. j. 5 As 194/2018-26, ze dne 16. 5. 2019, č. j. 10 As 228/2018-23, či ze dne 7. 3. 2023, č. j. 7 As 208/2022-39, a další).
7. Vedle judikatury požadující přípustitelné tvrzení nezákonného zásahu nicméně existuje též judikatura postavená na tom, že soud žalobu odmítne za užití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. také tehdy, pokud se požadovaná kontrola zákonnosti zásahu správního orgánu pohybuje mimo hranice veřejné správy (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Aps 2/2004-69).
8. Z žaloby a listin přiložených žalobcem totiž vyplývá, že s urnou nedisponoval žalovaný jako správní orgán, ale právě provozovatel pohřební služby. Tím je společnost TS a.s. provozující pohřební službu Pietas Frýdek-Místek. Ačkoli je Statutární město Frýdek-Místek jediným akcionářem této společnosti, tato skutečnost nezakládá pohřební službě postavení správního orgánu. Na TS a.s. ani na Pohřební službu Pietas nebyly žádným obecně závazným právním předpisem delegovány žádné pravomoci správního orgánu. Pohřební služba je ovšem současně tím, kdo žalobci odepřel postavení vypravitele pohřbu a jak vyplývá z žaloby, sjednal pohřeb s třetí osobou (dcerou vzdálené sestřenice zemřelého).
9. Soudy rozhodující ve správním soudnictví přitom poskytují dle § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ochranu jen před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, nikoli před zásahem osoby, která není správním orgánem, ale soukromoprávní korporací.

10. Z výše uvedeného je tak zcela zřejmé, že se žalobce nemůže dovolávat obrany proti zásahu do svých veřejných subjektivních práv správním orgánem, neboť jak sám žalobce namítá, porušena měla být jeho pietní práva.
11. Tato jeho práva vyplývají především z § 114 občanského zákoníku, tj. z předpisu soukromého (nikoli veřejného) práva.
12. Podle § 46 odst. 2 s. ř. s. „*soud návrh odmítne také tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.*“
13. Za této specifické situace však soud žalobu v této části odmítl dle § 46 odst. 2 s. ř. s., neboť spor žalobce a žalovaného je sporem soukromoprávní povahy, vyplývajícím z § 114 občanského zákoníku. Odmítnutí žaloby podle uvedeného ustanovení je tedy pro žalobce v zásadě vstřícnější, a tento důvod odmítnutí je tak třeba upřednostnit (rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 127/2008-73).
14. Žalobce se tedy může domáhat svého práva podáním žaloby ve lhůtě jednoho měsíce od nabytí právní moci tohoto usnesení u místně příslušnému okresnímu soudu v občanském soudním řízení. Doručí-li žalobce soudu žalobu ve stanovené lhůtě, platí, že řízení o žalobě je u soudu zahájeno dnem, kdy soudu ve správním soudnictví došel odmítnutý návrh.

III.

15. Pokud se žalobce v této souvislosti domáhal zásahu Magistrátu města Frýdek-Místek, případně jiného orgánu veřejné moci, vůči pohřební službě, je nutno zdůraznit, že podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod č. 2/1993 Sb. a podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb. státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.
16. Takovým zákonem je v nyní posuzované věci zákon o pohřebnictví. Tento zákon nedává Magistrátu města Frýdek-Místek pravomoc přikázat pohřební službě vydání těla či urny konkrétní osobě, sjednání smlouvy o pohřebních úkonech s konkrétní osobou, příp. určit postavení této osoby jako vypravitele pohřbu. Takovou (ze zákona nevyplývající) povinnost pak nemůže Magistrátu města Frýdek-Místek uložit ani soud rozhodující ve správním soudnictví, neboť ani němu zákon takovou pravomoc nedává. I z tohoto důvodu je třeba žalobní požadavky uvedené v odst. 3. tohoto usnesení podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

IV.

17. Namítá-li žalobce, že nevydáním urny, nevydáním úmrtního listu a neuznáním žalobce za vypravitele pohřbu je ignorováno ust. § 7 odst. 1 písm. d) zákona o pohřebnictví, je nutno toto ustanovení citovat: „*Provozovatel pohřební služby je povinen zdržet se při kontaktu s pozůstalými chování nešetrného k jejich citům a umožnit při smutečních obřadech účast registrovaných církví, náboženských společností nebo jiných osob v souladu s projevenou vůlí zemřelé osoby, a pokud se tato osoba během svého života ke smutečnímu obřadu nevyslovila, také v souladu s projevenou vůlí osob uvedených v § 114 odst. 1 občanského zákoníku.*“

18. Prostou lingvistickou redukcí lze u návaznosti na § 114 občanského zákoníku a osoby tam uvedené dovodit, že *Provozovatel pohřební služby je povinen umožnit při smutečních obřadech účast osob v souladu s projevenou vůlí osob uvedených v § 114 odst. 1 občanského zákoníku*. Tato povinnost se tedy vztahuje jen k účasti osob na smutečních obřadech. Omezení účasti na smutečních obřadech či naopak umožnění účasti osobě, jejíž účast si žalobce nepřaje, není v žalobě nikterak namítána. Činností ani nečinností žalovaného, jak je žalobce popisuje v žalobě, tedy nemohlo dojít k porušení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o pohřebnictví.

V.

19. Soud se dále zabýval tvrzeným zásahem spočívajícím v tom, že žalovaný nepostoupil podnět žalobce orgánu dozoru. Soud připomíná, že z žalobních tvrzení i ze skutečností uvedených v přílohách žalobce vyplynulo, že nesouhlasil s postupem provozovatele pohřební služby, neboť tento měl porušit ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o pohřebnictví. Tuto skutečnost žalobce namítal v rámci svých podnětů a stížností. Žalovaný měl podle žalobce bezodkladně postoupit jeho podnět orgánu s pravomocí (Ministerstvu pro místní rozvoj).
20. S ohledem na § 25a odst. 2 zákona o pohřebnictví lze souhlasit s žalobcem, že dozor nad dodržováním povinností provozovatelů pohřebních služeb vykonává právě výše uvedené ministerstvo. Porušení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o pohřebnictví představuje přestupek podle § 27 odst. 7 zákona o pohřebnictví. Takový přestupek projednává podle § 28 odst. 2 písm. a) zákona o pohřebnictví ministerstvo.
21. Soud však připomíná, že podnět, kterým osoba vyzývá správní orgán k zahájení řízení z moci úřední, obecně nezakládá žádné veřejné subjektivní právo podatele podnětu, protože neexistuje právo na to, aby správní orgán takové řízení zahájil.
22. Jak plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39: „(Ž)alobní legitimaci pro podání zásahové žaloby nemá ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., které eventuálně z takto započatého správního řízení může vzejít (v nynějším případě tedy proti některému z palety rozhodnutí, která mohou být výsledkem řízení započatého podle § 129 odst. 2 stavebního zákona; je nepochybné, že nynější stěžovatelka by se proti eventuálnímu rozhodnutí o neodstranění stavby mohla bránit žalobou). Například poškozený se tak nemůže domáhat zahájení přestupkového řízení proti podezřelému z přestupku, neboť poškozený či jiné osoby odlišné od obviněného nemohou napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Posouzení viny a případné uložení sankce v rámci správního trestání se totiž odehrává výlučně ve vztahu státu a obviněného. Třetí osoba (ať již je touto osobou jiný obviněný, poškozený nebo jiná osoba) nemá subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o správním deliktu s jiným subjektem nebo požadovat uznání jeho viny (srov. k tomu z početné judikatury např. rozsudky ze dne 31. 10. 2007, čj. 2 As 46/2006-100, č. 2276/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 11. 3. 2008, čj. 8 As 46/2007-98, detailněji pak rozsudek ze dne 29. 1. 2015, čj. 8 Afs 25/2012-351, Philips Electronics a další, body 208 a 209).“
23. Za situace, kdy se žalobce nemůže domáhat zahájení takového řízení, nelze dovodit, že by mohl být „nepostoupením podnětu“ k zahájení takového řízení dotčen na svých veřejných subjektivních právech.
24. Soud tedy žalobu co do tvrzeného zásahu spočívajícím v nepostoupení podnětu orgánu dozoru odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

25. Zde není soudu navíc zřejmé, jakým způsobem bylo nepostoupením uvedeného podnětu reálně zasaženo do žalobcových veřejných subjektivních práv. Z příloh přiložených k žalobě samotným žalobcem se totiž podává, že na ministerstvo se obrátil žalobce sám a ministerstvo se jeho (obsahově shodným) podnětem zabývalo (srov. e-mailovou korespondenci žalobce Mgr. T. K., Th. D., vedoucím oddělení pohřebnictví ministerstva).

VI.

26. V neposlední řadě se soud zabýval tvrzeným zásahem spočívajícím v nevydání úmrtního listu. S ohledem na nejednoznačnost žalobní námitky soud nejprve konstatuje, že pokud se žalobce domáhá vydání již existujícího matričního listu po osobě, která jej má v dispozici, platí pro tuto situaci výše uvedené. Takový návrh představuje žalobu na vydání věci, která musí být uplatněna u příslušného civilního soudu vůči osobě, která má tuto věc ve své dispozici. V takovém případě se soud nemůže tímto návrhem zabývat pro nedostatek své pravomoci, neboť rozhoduje toliko o taxativně vymezených návrzích, v rámci kterých je rozhodováno o zásazích do veřejných subjektivních práv, nikoli práv soukromých (vlastnictví).
27. Pokud se žalobce domáhal vydání úmrtního listu vůči žalovanému jako matričnímu úřadu, ani takový návrh není přípustný.
28. Podle § 25 odst. 5 zákona o matrikách: *„Matriční úřad vydá úmrtní list osobě, která na jeho vydání prokáže právní zájem nebo která žila se zemřelým v době jeho smrti ve společné domácnosti anebo osobě, která je vypravitelem jeho pohřbu.“*
29. Podle § 87 zákona o matrikách: *„Pokud se podle (...) § 25 odst. (...) 5 (...) nevyhoví v plném rozsahu, vydá se o tom rozhodnutí.“*
30. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 s. ř. s.) je ovšem jiným žalobním typem, než žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 s. ř. s.).
31. Vztahem žaloby podle § 65 s. ř. s. a žaloby podle § 82 s. ř. s. se zabýval Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42. V něm mimo jiné uvedl, že primát má žaloba podle § 65 s. ř. s.; možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.
32. Na uvedený rozsudek Nejvyšší správní soud navázal v řadě svých rozhodnutí. Podle rozsudku ze dne 18. 1. 2012, č. j. 1 Aps 4/2011-80, tak je žaloba podle § 82 s. ř. s. subsidiárním prostředkem ochrany před činností veřejné správy. Jestliže proti konkrétnímu aktu veřejné správy existuje jiný prostředek nápravy, nepřichází taková žaloba v úvahu. Jedním z těchto prostředků je nepochybně žaloba podle § 65 s. ř. s. Institut žaloby proti nezákonnému zásahu přitom nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější, a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí; sekundární možnost podání úspěšné žaloby podle § 82 s. ř. s. nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba podle § 65 s. ř. s. nepřipadá v úvahu.

33. Z výše uvedeného je zřejmé, že matriční úřad je povinen vydat rozhodnutí v případě, že nevyhoví žadateli o úmrtní list v plném rozsahu. Žalobcem však není tvrzeno, že by se vydání rozhodnutí o vydání úmrtního listu domáhal, ani že by takové rozhodnutí bylo vydáno či že by proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání či vydáno odvolací rozhodnutí. Právě vydání negativního rozhodnutí o nevydání matričního listu je však vyústěním žádosti o vydání úmrtního listu, proti kterému je obrana v rámci správního soudnictví přípustná.
34. S ohledem na výše citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu je pak zásahová žaloba co do tvrzeného zásahu spočívajícím v nevydání úmrtního listu nepřipustná a soud ji v této části odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
35. Soud nevyzýval žalobce k odpovídající úpravě žalobního typu. Judikatura dospěla k závěru, že taková výzva není třeba, nejsou-li splněny podmínky řízení ani o „správném“ žalobním typu (viz bod 58 nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3523/20, a tam citovaná judikatura). Tyto podmínky v souzené věci splněny nejsou. V souladu s § 5 s. ř. s. nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004-65). Soud opakovaně zdůrazňuje, že žalobcem není tvrzeno, že by se vydání rozhodnutí o vydání úmrtního listu domáhal, ani že by takové rozhodnutí bylo vydáno či že by proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání či vydáno odvolací rozhodnutí.

VII.

36. Z výše uvedených důvodů soud žalobu odmítl.
37. Krajský soud již nerozhodoval o žalobcem podaném návrhu na vydání předběžného opatření, neboť v rámci lhůty pro rozhodnutí o návrhu na vydání předběžného opatření již odmítl žalobu samotnou.

VIII.

38. O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení:

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ostrava 5. prosince 2025

Mgr. Jiří Gottwald

Shodu s prvopisem potvrzuje

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje