



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **A. O.**, zastoupený JUDr. Jiřím Rákem, advokátem v Koprivnici, Štefánikova 58/31, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, 28. října 117, Ostrava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2007, čj. MSK 151585/2007, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 9. 2008, čj. 22 Ca 33/2008 - 30,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá**.
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 15. 8. 2007, čj. SÚ/60375/2007, sp. zn. 36130/2007 Kr, Městský úřad Nový Jičín, stavební úřad (dále jen „stavební úřad“), rozhodl o využití území za účelem zřízení hřbitova, o ochranném pásmu okolo hřbitova a umístění stavby „kaple, parkoviště, inženýrských sítí-vodovod, plynovod, vedení NN, vedení TRK, dešťové kanalizace, splaškové kanalizace s bezodtokovou jímkou“.

Proti rozhodnutí stavebního úřadu brojil stěžovatel odvoláním u Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, odboru územního plánování, stavebního řádu a památkové péče. Ten rozhodnutím ze dne 22. 11. 2007, čj. MSK 151585/2007, sp. zn. ÚPS/48226/2007/Buč, napadené rozhodnutí stavebního úřadu změnil. Všechny části rozhodnutí potvrdil, pouze doplnil větu: „Jako stavební pozemek jsou určeny všechny pozemky přímo dotčené stavbou. Jedná se o pozemky parc. č. 1197/46, 763/11, 642/1, 588/9, 1198, 1197/45, 763/14 v katastrálním území Hostašovice“.

Rozhodnutí odvolacího orgánu napadl stěžovatel dne 5. 2. 2008 žalobou u Krajského soudu v Ostravě. Ten rozsudkem ze dne 15. 9. 2008, čj. 22 Ca 33/2008 - 30, žalobu stěžovatele zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností, kterou podal dne 20. 10. 2008 u krajského soudu a která byla Nejvyššímu správnímu soudu doručena dne 12. 1. 2009.

Stěžovatel namítá, že soud nedostatečně a nesprávně vyhodnotil důvody v žalobě a nesprávně posoudil otázky v předcházejícím řízení.

Nesouhlasí především s tím, že krajský soud posoudil shodně pojmy „veřejné pohřebiště“ a „hřbitov“. Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví (dále jen „zákon o pohřebnictví“), upravuje pouze veřejná pohřebiště a jejich ochranná pásma. Proto dle stěžovatele nelze podle současné právní úpravy zřizovat hřbitovy. Krajský soud se v rozsudku pokusil navodit shodnost obou pojmů na základě jejich obsahové identity a výkladu, s čímž stěžovatel nesouhlasí. Stěžovatel uvádí, že stavební úřad není oprávněn v rámci zásady dispoziční doplňovat nebo měnit uvedené názvy, proto v případě, že název přímo odporuje zákonu, měl návrh na zřízení hřbitova zamítnout.

Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil jednání starosty obce. Ten ve vztahu k územnímu plánu a k jeho změnám činil takové úkony, které byly v rozporu s předchozími rozhodnutími obecního zastupitelstva. Úkony zásadně ovlivňující územní uspořádání obce neprojednal s obecním zastupitelstvem.

Dle stěžovatele krajský soud zcela přehlédl, že stavební úřad je vázán návrhem starosty, a proto nemohl projednat záležitost změny původního návrhu. Ve změně návrhu byla vyňata otázka týkající se umístění stavby příjezdové komunikace. Ta je stavbou navazující a sousedící s veřejným pohřebištěm a vztahuje se na ni úprava ochranných pásem, atd. Dle stěžovatele tedy nelze připustit, že stavba příjezdové komunikace nemá věcný a místní vztah k veřejnému pohřebišti. Jedná se o vztah právní, vycházející ze zákona, zcela nezávislý na vůli starosty nebo stavebního úřadu.

Z přiloženého soudního a správního spisu vyplynuly následující skutečnosti:

Obec Hostašovice podala dne 22. 4. 2002 návrh na zahájení územního řízení spolu s návrhem na vydání územního rozhodnutí o umístění stavby „obecní hřbitov a kaple včetně parkoviště, odstavných ploch, příjezdové komunikace a přípojek inženýrských sítí“. Součástí návrhu byla tedy i stavba příjezdové komunikace.

Stavební úřad považoval návrh za neúplný bez nutných podkladů, proto obec Hostašovice dne 9. 6. 2005 předložila upravený návrh. Jednalo se o návrh na vydání územního rozhodnutí o využití území za účelem zřízení hřbitova a o umístění stavby „kaple, parkoviště s inženýrskými sítěmi-vodovod, plynovod, vedení NN, vedení TRK, dešťové kanalizace, splaškové kanalizace s bezodtokou jímkou“. Na rozdíl od původního návrhu již obec nežádala rozhodnutí o přístupové komunikaci, ale rozšířila jej o návrh na vydání územního rozhodnutí o využití území.

Po provedeném řízení vydal stavební úřad dne 27. 11. 2006 územní rozhodnutí, proti kterému mimo jiné stěžovatel brojil odvoláním. Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a památkové péče dne 4. 4. 2007

napadené rozhodnutí stavebního úřadu zrušil. Dle krajského úřadu spisový materiál neobsahoval návrh na vymezení ochranného pásma, krajský úřad také nesouhlasil s vymezením účastníků řízení, neuvedením všech dotčených pozemků, atd.

V souladu s rozhodnutím krajského úřadu obec Hostašovice dne 9. 5. 2007 návrh požadovaným způsobem doplnila. V průběhu řízení uplatnili občané obce, mezi nimi i stěžovatel, námitky. Upozornili na nepřesnosti, na to, že se nejednalo o komunikaci na pozemku parc. č. 588/9, nesouhlasili s vadným používáním pojmů dle zákona o pohřebnictví a s procesem projednávání změny územního plánu obce.

Na základě námitek obec Hostašovice návrh doplnila a upřesnila předmět řízení. V dalším průběhu stavebního řízení občané obce Hostašovice uvedli, že při doplnění návrhu došlo k porušení § 84 zákona č. 128/2008 Sb., o obcích, protože doposud veškerá rozhodnutí ve věci územního návrhu činilo zastupitelstvo, které ale starosta o doplnění návrhu neinformoval. Dále se domnívali, že byl porušen stavební zákon, protože během územního řízení byla na části pozemku parc. č. 1198 postavena a zkolaudována pozemní komunikace, která byla součástí územního rozhodnutí z roku 2002.

Po provedeném řízení vydal stavební úřad dne 15. 8. 2007 rozhodnutí o využití území za účelem zřízení hřbitova, o ochranném pásmu okolo hřbitova a umístění stavby „kaple, parkoviště, inženýrských sítí-vodovod, plynovod, vedení NN, vedení TRK, dešťové kanalizace, splaškové kanalizace s bezodtokou jímkou“. Součástí bylo i rozhodnutí o námitkách.

Proti rozhodnutí se stěžovatel odvolal. Nesouhlasil se zaměňováním pojmu hřbitov a veřejné pohřebiště. Dále požadoval, aby odvolací orgán přezkoumal úkony starosty, který jednal bez souhlasu zastupitelstva. V další námitce stěžovatel upozornil na to, že na pozemku parc. č. 1198 byla postavena a zkolaudována komunikace, která je součástí předmětného územního řízení již od roku 2002. Dle jeho názoru byl porušen § 32 stavebního zákona.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje napadené rozhodnutí potvrdil, pouze doplnil větu „Jako stavební pozemek jsou určeny všechny pozemky přímo dotčené stavbou. Jedná se o pozemky parc. č. 1197/46, 763/11, 642/1, 588/9, 1198, 1197/45, 763/14 v katastrálním území Hostašovice“. V odůvodnění uvedl, nepovažuje za důvodnou námitku týkající se komunikace na pozemku parc. č. 1198 v k. ú. Hostašovice. Na základě původního návrhu ze dne 22. 4. 2002 zahájil stavební úřad územní řízení o umístění stavby „Obecní hřbitov a kaple včetně parkoviště, odstavných ploch a příjezdové komunikace...“. Dne 9. 6. 2005 upravila obec Hostašovice návrh a vypustila z něj stavbu příjezdové komunikace. Tato stavba proto nebyla předmětem územního řízení, stavební úřad se touto stavbou v rozhodnutí ze dne 15. 8. 2007 nezabýval. Odvolací orgán může přezkoumávat pouze rozhodnutí orgánu prvního stupně, nemůže přezkoumávat otázky, které nebyly předmětem rozhodování tohoto orgánu. Pouze pro informaci krajský úřad uvedl, že stavbu příjezdové komunikace krajský úřad přezkoumával samostatně v roce 2006 a ve vyjádření k podnětu čj. MSK 185639/2006 ze dne 23. 2. 2006 a neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení.

K další námitce krajský úřad uvedl, že v obcích, ve kterých se nevolí rada obce, vykonává její činnost starosta. Ten rozhoduje i v dalších záležitostech patřících

do samostatné působnosti obce, pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Zastupitelstvo obce Hostašovice tak neučinilo, podání návrhu a jeho změna byla plně v pravomoci starosty obce, který k tomu nepotřeboval souhlas zastupitelstva.

Dále krajský úřad uvedl, že pojem veřejné pohřebiště je pouze pojmem pro účely zákona o pohřebnictví. Pro stavební úřad není proto dodržování pojmů, které stanovil tento zákon, závazné. Z návrhu a označení hřbitov bylo jasné, k jakému účelu má být předmětné místo využito.

Proti rozhodnutí krajského úřadu brojil stěžovatel žalobou, kde uvedl stejné námitky, jako v odvolání. Krajský soud v Ostravě se zcela ztotožnil s rozhodnutím krajského úřadu ze dne 22. 11. 2007 a žalobu zamítl.

Proti rozsudku krajského soudu v Ostravě podal stěžovatel kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu. Ten vyzval Krajský úřad Moravskoslezského kraje, Odbor dopravy a silničního hospodářství (dále jen „odbor dopravy“), aby se vyjádřil k podnětu čj. MSK 185639/2006. Odbor dopravy uvedl, že na základě podání několika občanů obce Hostašovice vyžádal spisovou dokumentaci ke stavbě „Místní komunikace pro obsluhu stavebních pozemků na pozemku parc. č. 1198 v kat. území Hostašovice“. Zjistil, že příslušný speciální stavební úřad vydal dne 31. 1. 2005 stavební povolení čj. SÚ/69645/04/12294-Kř. Již v této době byl pozemek parc. č. 1198 veden v katastru nemovitostí jako ostatní plocha-ostatní komunikace, a proto nebylo nutné vést řízení o umístění stavby, ani vydávat územní rozhodnutí. Po nabytí právní moci stavebník stavbu realizoval a po jejím dokončení požádal o vydání kolaudačního rozhodnutí.

Dle odboru dopravy speciální stavební úřad splnil veškeré povinnosti stanovené stavebním zákonem a prováděcí vyhláškou. V průběhu kolaudačního řízení zkoumal, zda byla stavba provedena podle ověřené dokumentace a byly dodrženy podmínky stavebního povolení. Posoudil vliv stavby na život s zdraví lidí a na životní prostředí. Protože speciální stavební úřad neshledal žádné překážky pro uvedení stavby do provozu, vydal dne 30. 8. 2006 kolaudační rozhodnutí čj. SÚ/76674/2006, které nabylo právní moci dne 20. 9. 2006. Odbor dopravy nemá žádné pochybnosti o zákonnosti kolaudačního rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud o věci uvažil takto:

Stěžovatel především nesouhlasí s tím, že krajský soud posoudil shodně pojmy „veřejné pohřebiště“ a „hřbitov“. Dle § 2 písm. d) zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, je „*veřejným pohřebištěm prostor určený ke pohřbení lidských pozůstatků nebo uložení zpopelněných lidských ostatků v podobě míst pro hroby a hrobky nebo úložiště jednotlivých urn nebo rozptylové či vysypové louky nebo jejich kombinace*“.

V § 19 vyhlášky č. 19/1988 Sb., o postupu při umrtí a pohřebnictví, ve znění účinném do 31. 12. 2001, je uvedeno: „*Pohřebiště (hřbitovy, kolumbária, urnové háje, rozptylové a vysypové louky) zřizují a spravují národní výbory, které mohou svěřit jejich správu organizacím, které řídí nebo spravují.*“

V zákoně o pohřebnictví se pojmy hřbitov a veřejné pohřebiště překrývají. Například v § 29 tohoto zákona je zaměňován pojem provozovatel pohřebiště“ a „provozovatel hřbitova“. Nejvyšší správní soud k této námitce zejména uvádí,

že se jedná pouze o nesoulad ve formálním označení. Jak stavebnímu úřadu, tak obci, která návrh podala, bylo zcela jasné, o co se v návrhu jedná.

Především je nutné uvést, že na rozdíl od zákona o pohřebnictví pracují stavební předpisy s pojmem „hřbitov“. V § 80 odst. 2 písm. d) zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, je uvedeno, že „rozhodnutí o změně využití území vyžadují hřbitovy“. Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisích vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (katastrální vyhláška), uvádí v příloze 2. jako způsob využití pozemku „hřbitov“. Z toho vyplývá, že stavební úřad nepochybil, pokud v rozhodnutí o využití území za účelem zřízení hřbitova, o ochranném pásmu okolo hřbitova a umístění stavby v souladu se stavebními předpisy použil pojem „hřbitov“.

Stěžovatel dále nesouhlasí s tím, jak krajský soud posoudil jednání starosty obce. Dle § 102 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Z taxativně vymezených pravomocí zastupitelstva obce v § 84 a 85 zákona o obcích nevyplývá, že by zastupitelstvo obce mělo rozhodovat o návrhu na vydání územního rozhodnutí. Krajský úřad zjistil, že si obec tuto pravomoc dle § 84 odst. 4 zákona o obcích nevyhradilo. Hostašovice jsou obcí, kde se nevolí rada obce, její působnost proto dle § 99 odst. 2 zákona o obcích vykonává starosta.

Změna návrhu na vydání územního rozhodnutí není úkonem starosty, který musí zastupitelstvo odsouhlasit. Protože si ani zastupitelstvo tuto pravomoc nevyhradilo, nebyl starosta ve svém jednání omezen a zastupitelstvo o souhlas žádat nemusel. Návrh na vydání územního rozhodnutí není změnou územního plánu, zastupitelstvo k projednání nemělo pravomoc. Jak správní úřady, tak krajský soud nepochybili, pokud jednání starosty obce nezpochybnili.

K námitce týkající se pozemní komunikace na pozemku parc. č. 1198 Nejvyšší správní soud uvádí, že v době, kdy starosta obce Hostašovice změnil původní návrh, již speciální stavební úřad vydal stavební povolení na stavbu pozemní komunikace. Provedení stavby zhodnotil nejen speciální stavební úřad, ale také Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor dopravy a silničního hospodářství. Speciální stavební úřad povolil po přezkoumání všech zákonem stanovených podmínek stavbu a následně dne 30. 8. 2006 vydal kolaudační rozhodnutí. O předmětné komunikaci rozhodoval speciální stavební úřad nezávisle na návrhu na vydání územního rozhodnutí o využití území za účelem zřízení hřbitova a o umístění stavby.

Změněný návrh obce Hostašovice na vydání územního rozhodnutí o využití území za účelem zřízení hřbitova a o umístění stavby ze dne 9. 6. 2005 se již netýkal pozemní komunikace. Stavební úřad se jí proto nezabýval. Správní orgán rozhoduje o návrhu v tom rozsahu, jak požaduje navrhovatel.

Nejvyšší správní soud, který neshledal napadené rozhodnutí krajského soudu nezákonným, kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 *a contrario* za použití § 120 s. ř. s.). Žalovanému, který

by měl právo na náhradu nákladů řízení, Nejvyšší správní soud jejich náhradu nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu nad rámec běžné úřední činnosti jakékoliv náklady řízení vznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. srpna 2009

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu