



4

Právnická fakulta
Masarykovy univerzity v Brně

Stanovisko
ke konkrétně formulovaným otázkám ve věci ochranných pásem
podle zákona o pohřebnictví

Vstupní poznámky

V minulých dnech se na Právnickou fakultu MU v Brně obrátil Veřejný ochránce práv se žádostí zaujetí právního stanoviska ke konkrétně formulovaným otázkám ve věci ochranných pásem podle zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o pohřebnictví").

Žádost o zpracování tohoto stanoviska souvisí s rozdílnými názory ve věci povinnosti zřídit ochranná pásma veřejných pohřebišť. Ve spojení s tím objednatel tohoto stanoviska jmenovitě žádá o zodpovězení následujících otázek :

1) Zda lze z ust. § 17 odst. 2 zákona o pohřebnictví dovodit povinnost zřídit ochranná pásma u všech veřejných pohřebišť.

2) Zda ust. § 17 odst. 3 zákona o pohřebnictví umožňuje poskytnutí náhrady za prokázané omezení jeho užívání vlastníku pozemku v ochranném pásmu nového, ale i stávajícího pohřebiště.

3) Zda stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj připouštějící rozdílný právní status mezi veřejnými pohřebišti nezakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pohřebišť a vlastníky pozemků, na které by se ochranné pásmo vztahovalo.

4) Zda ust. § 17 odst. 3 zákona o pohřebnictví týkající se náhrad za prokázané omezení užívání pozemku v ochranném pásmu jeho vlastníku nezakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pozemků a vlastníky staveb a uživateli pozemků a staveb, u nichž zákon poskytnutí náhrady nepožaduje.

Objednatel tohoto odborného stanoviska ke své žádosti doložil :

- kopii návrhu na zahájení šetření ve shora uvedené věci ze dne 2.5.2003, zpracovaného Mgr. , pracovníkem odboru věcné působnosti,
- kopii výzvy ze dne 9.5. 2003, adresované Ministerstvu pro místní rozvoj,
- kopii odpovědi téhož ministerstva ze dne 2.6.2003.

Z obsahu doložených podkladů se, stručně vyjádřeno, podává, že ~~zájmem Ministerstva pro místní rozvoj zůstává názor, že ochranná pásma mají být zřízena toliko u nově zřízených pohřebišť, přičemž nevylučuje možnost zřízení ochranných pásem i u stávajících pohřebišť. Veřejný ochránce práv v tomto přístupu spatluje nerovnost a naopak se kloní k výkladu, v jehož smyslu by ochranná pásma měla být zřízena u všech pohřebišť bez rozdílu.~~

Rekapitulace právní úpravy a vlastní stanovisko

Po podrobném prostudování doložených podkladů a uvážení související právní úpravy jsem toho odborného právního názoru, že ~~pro problematiku je zcela zřejmé, že právní úprava obsažená v zákoně o pohřebnictví a právní úprava obsažená v zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "stavební zákon"), a to přirozeně ve smyslu ústavně právních determinant.~~

Z formulace a zaměření předmětných otázek je zřejmé, že východiskem pro zaujetí odborných právních stanovisek k nim je analýza a dále interpretace příslušných ustanovení strukturovaně související právní úpravy. Přitom přesto, že každá z položených otázek vyžaduje vlastní vyhodnocení, má jejich zodpovězení určitý jednotný, či obecnější, výchozí základ.

Z dosud uvedeného vyplývá, že podstatou problému, resp. společným východiskem pro zodpovězení daných otázek, je právně teoretická konstrukce kontinuity vývoje právní úpravy a jejího vlivu na založené a trvající právní vztahy. Ta potom souvisí výlučně s právním výkladem, při němž je možné vycházet jen z obvyklých výkladových přístupů či zvyklostí.

Obecně pro výklad právní úpravy platí, že by měl vycházet zejména ze systémových, logických a jazykových východisek.

Za dané situace se jedná o případ, kdy byla za určitého faktického i právního stavu zřízena veřejná pohřebiště, v jejich okolí byly povoleny určité stavby a připuštěny určité způsoby užívání pozemků, a následnou právní úpravou bylo změněno "právní prostředí" pro "okolí" veřejných pohřebišť tak, že se pro ně předepisuje povinné zřizování ochranných pásem.

Otázkou je, zda daná úprava směřuje pouze "vpřed" nebo zda se vztahuje i na stávající veřejná pohřebiště, a zda tak nejde o tzv. nežádoucí retroaktivitu práva.

Obecně v právu platí, že platné právo zásadně směřuje "vpřed", tzn., že je vztáhnutelné jen na situace, které nastávají po přijetí příslušné právní úpravy. V opačném případě by šlo o tzv. zpětnou účinnost (tzv. retroaktivitu práva), která je obecně nepřipustná. Z právně teoretického hlediska (nejreprezentativněji v současné době u nás Knapp, V.: Teorie práva, C.H.Beck, 1995) je nepřipustnost retroaktivity

(zpětné účinnosti) jednotlivých právních norem a tím i právních předpisů jako celku jedním z právně-filozofických požadavků právní jistoty. Současně se však proti tomuto požadavku, a to rovněž z právně-filozofických pozic, někdy staví politická nezbytnost retroaktivity. S tím také do jisté míry souvisí i rozlišování tzv. pravé a tzv. nepravé retroaktivity.

V případě **pravé** retroaktivity se jedná o situaci, zda podle určité současné právní normy je možno posoudit lidské chování, resp. právní skutečnosti, či právní vztahy atd., které se uskutečnily dříve než právní norma nabyla účinnosti, resp. zda nová právní norma může změnit právní následky, které podle práva nastaly přede dnem její účinnosti.

Teorie práva, jak již bylo naznačeno, klade požadavek nepřipustnosti retroaktivity práva jako jeden z nezbytných požadavků právní jistoty. Nutno však uvést, že v našem platném právu obecný zákaz retroaktivity práva výslovně stanoven není. I když tedy u nás není nemožnost retroaktivity práva obecně de lege lata výslovně zakotvena, je třeba ji považovat za požadavek právní politiky, a nutno říci, že na této pozici stojí i Ústavní soud. K tomu nezřetelněji viz nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 9/95 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu České republiky, sv. 5, díl. I., č. 16.

V případě **nepravé** retroaktivity jde potom o situaci poněkud jinou. Jejím cílem je zabezpečit žádoucí "pružnou kontinuitu právního řádu". Vzhledem k tomu, že nové právní normy zpravidla nevznikají v "prostoru právem dosud nevyplněném", nýbrž naopak téměř vždy příslušné právní normy mění, nahrazují či doplňují obdobné právní normy předchozí, bývá přijímáním nové právní úpravy nastolován problém kontinuity právní úpravy. Den nabytí účinnosti nové právní normy, která nahradila normu předchozí, či rozšířila příslušné právní prostředí, je tedy i časovým rozmezím, kdy se právně upravené skutečnosti a vztahy atd. (rozumí se trvajících skutečnosti a vztahy) dostávají z režimu jedné právní normy do režimu jiné právní normy. Tato skutečnost souvisí s trváním, resp. přetrváváním práva. Ve společnosti ovládané právem logicky existují vždy právní vztahy, které vznikly za práva starého a přetrvávají i za práva nového. Konkrétní "rozměr" kontinuity, resp. přetrvávání práva v tomto smyslu, zpravidla řeší vždy ten který nový právní předpis sám, v tzv. přechodných (intertemporálních) ustanoveních.

Intertemporální ustanovení nového právního předpisu, která bývají umístěna na jeho konci zpravidla vycházejí ze zásady, že právní vztahy vzniklé před jeho účinností se spravují :

- před účinností nové právní normy právní normou dřívější,
- ode dne účinnosti nové právní normy normou novou, a to podle povahy upravovaných vztahů
 - buďto bez potřeby přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě,
 - nebo s povinností přizpůsobit jejich režim nové právní úpravě do určité doby, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu.

Tyto zásady je však třeba vždy v příslušném právním předpisu upravit zcela konkrétně, tzn. vyjádřit je výslovně a podrobněji a eventuálně i modifikovat pro jednotlivé specifické otázky, jako např. pro povinnost (v zájmu zachování oprávnění založeného z minula) dodatečně prokázat splnění nových (dalších) podmínek

předepsaných pro vznik oprávnění podle nové úpravy, běh lhůt pro tyto i jiné situace, apod.

Vztaženo konkrétně k posuzovanému problému to potom znamená, že ve smyslu tzv. pravé retroaktivity by šlo o případ, kdy by nová právní úprava chtěla stanovit, že povolení ke zřízení veřejných pohřebišť, vydaná na základě žádostí podaných před účinností zák.č. 256/2001 Sb., jsou zpětně neplatná. V tomto smyslu by tedy šlo o retroaktivitu, která je u nás, a to jak z pohledu teoreticko-právního, tak i ve smyslu rozhodovací praxe Ústavního soudu, odmítána.

V případě tzv. retroaktivity nepravé by potom šlo o situaci, kdy by z právní úpravy vyplynulo, že právní vztahy založené podle předchozí právní úpravy zůstávají platné nadále, ale od počátku účinnosti úpravy nové (příp. s od pozdějšího data, s povinností přizpůsobit se nové úpravě) se již řídí také novou právní úpravou.

Zákon č. 256/2001 Sb. se svými přechodnými ustanoveními k dané problematice nevrací, a tudíž je nutno daný stav posuzovat podle celkového obsahu dané právní úpravy. A za této situace nezbyvá než se vrátit právě k ust. § 17 zák.č. 256/2001 Sb., a jejich interpretaci.

A teprve nyní se myslím dostáváme k jádru věci.

ad 1)

Zda lze z ust. § 17 odst. 2 zákona o pohřebnictví dovést povinnost zřídit ochranná pásma u všech veřejných pohřebišť.

Při dikci cit. zákonného ustanovení je zřejmé, že zákon stanoví imperativ pro zřízení ochranného pásma okolo veřejných pohřebišť, o jejichž zřízení přísluší rozhodovat stavebním úřadům. Ty musí současně s rozhodnutím o zřízení ochranného pásma rozhodnout podle místních podmínek o jeho šíři, která nesmí být menší než 100 metrů.

Vzhledem k tomu, že daná právní úprava ani náznakem nedává najevo, že by mělo být diferencováno mezi veřejnými pohřebišti již existujícími, a mezi veřejnými pohřebišti, jejichž zřízení by přicházelo v úvahu až po účinnosti zák. č. 256/2001 Sb., je nutno, a to i s ohledem na to, co bylo uvedeno výše, setrvat na stanovisku, že předmětná ochranná pásma by měla být takto zřizována u každého (stávajícího i nově budovaného) veřejného pohřebiště.

To je podmíněno již ústavně právně, a to zejména ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, kde platí, že *"Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky."*, a to ve spojení s ust. čl. 11 odst. 4 in fine "Listiny", kde se uvádí *"rucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu."* S tím souvisí i ust. čl. 2 odst. 3 "Listiny", kde se uvádí : *"Zákonná omezení*

základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky."

Tento pohled podporuje i skutečnost, že i u stávajících veřejných pohřebišť přirozeně nelze vyloučit, že v "jejich okolí" budou přicházet v úvahu nové "způsoby užívání" pozemků či nově povolované stavby. A ty by pochopitelně neměly podléhat jinému režimu, než nové "způsoby užívání" pozemků či nově povolované stavby v "blízkosti" nově zřizovaných veřejných pohřebišť. A tady je nanejvýš zřejmé, že by rozdílný právní režim v uváděných situacích byl naprosto neopodstatněný. Proto je zřejmé třeba setrvat i na názoru, že jednotný režim by měl být vztahován k již realizovaným vztahům v okolí stávajících veřejných pohřebišť, a tam, kde by šlo o "značně" rušivé zásahy "stávajícího" stavu by zřejmě měly stavební úřady uplatnit svoji pravomoc a svými rozhodnutími by měly (i při vědomí potřeby příslušné kompenzace) stanovit jednotný "ochranný režim.

Podle mého odborného názoru tak lze na shora položenou otázku vcelku jednoznačně odpovědět tak, že při stávající právní úpravě lze z ust. § 17 odst. 2 zákona o pohřebnictví dovodit povinnost zřít ochranná pásma u všech veřejných pohřebišť.

ad 2)

Zda ust. § 17 odst. 3 zákona o pohřebnictví umožňuje poskytnutí náhrady za prokázané omezení jeho užívání vlastníku pozemku v ochranném pásmu nového, ale i stávajícího pohřebiště.

S ohledem na uvedené u odpovědi ad 1) není důvodu pochybovat o využitelnosti ust. čl. 11 odst. 4 "Listiny" pro oba tyto případy bez rozdílu, a potom jsem toho odborného názoru, že při prokázaném omezení užívání nejen nového, ale i stávajícího, veřejného pohřebiště přichází v úvahu příslušná náhrada.

To koresponduje i obecně ústavně garantované, a také ve smyslu všeobecně vnímaného právního vědomí, respektované zásadě rovnosti.

ad 3)

Zda stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj připouští rozdílný právní status mezi veřejnými pohřebišti nezakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pohřebišť a vlastníky pozemků, na které by se ochranné pásmo vztahovalo.

Tady lze, po mém soudu, jen stručně konstatovat, že doložený přístup MMR je způsobilý vést ke stavu, v němž může být založena příslušná právní nerovnost.

ad 4)

Zda ust. § 17 odst. 3 zákona o pohřebnictví týkající se náhrad za prokázané omezení užívání pozemku v ochranném pásmu jeho vlastníku nezakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pozemků a vlastníky staveb a uživateli pozemků a staveb, u nichž zákon poskytnutí náhrady nepožaduje.

I v tomto případě nezbývá, při dané formulaci předmětné otázky, než přitakat, že dané zákonné ustanovení zakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pozemků a vlastníky staveb a uživateli pozemků a staveb, u nichž zákon poskytnutí náhrady nepožaduje.

Z á v ě r

Po pečlivém posouzení předmětné věci a uvážení souvisejících právně teoretických přístupů, ústavně právní a nakonec i zákonné úpravy toho odborného názoru, že

ad 1)

Z ust. § 17 odst. 2 zákona o pohřebnictví lze dovodit povinnost zřídit ochranná pásma u všech veřejných pohřebišť.

ad 2)

Příslušná náhrada přísluší při prokázaném omezení užívání nejen u nového, ale i u stávajícího, veřejného pohřebiště.

ad3)

Dokládáný přístup MMR je způsobilý vést ke stavu, v němž může být založena příslušná právní nerovnost.

ad 4)

Dané zákonné ustanovení nepochybně zakládá právní nerovnost mezi vlastníky těchto pozemků a vlastníky staveb a uživateli pozemků a staveb, u nichž zákon poskytnutí náhrady nepožaduje.

V Brně dne 30.6. 2003



zpracoval:

Doc.JUDr.

, CSc.