

Stanovisko k porušování řádu veřejného pohřebiště

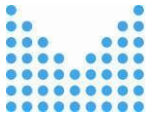
Přestupku proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. i) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, se fyzická osoba dopustí tím, že poruší podmínky uložené na ochranu veřejného pořádku při konání sportovních, kulturních, pietních a jiných společenských akcí anebo v místech určených k rekreaci, turistice nebo pohřbívání.

Podle názoru odboru bezpečnostní politiky, kterému v rámci Ministerstva vnitra přísluší výkon státní správy na úseku obecních policií, lze konstatovat, že pokud řád veřejného pohřebiště zakazuje vstup se zvířaty do prostoru hřbitova, jedná se zcela nepochybně o podmínku uloženou na ochranu veřejného pořádku v místě určeném k pohřbívání. Pokud je zákaz vstupu se zvířaty porušován, může dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 5 odst. 1 písm. i) zákona o některých přestupcích, za který je strážník obecní policie oprávněn uložit napomenutí nebo pokutu příkazem na místě.

O absenci naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku (tj. společenské škodlivosti) by dle našeho názoru bylo možné uvažovat zejména v případě, kdy by se jednalo o vstup osoby nevidomé nebo jinak zdravotně postižené s vodícím či asistenčním psem, nikoliv však v případě jakéhokoliv „běžného“ vstupu se psem, které je porušením řádu veřejného pohřebiště.

Svůj názor opíráme zejména o následující úvahy. Ustanovení § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, (dále jen „zákon o pohřebnictví“), ukládá provozovateli veřejného pohřebiště dodržovat řád veřejného pohřebiště a zároveň vymezuje jeho minimální obsah. Jak k povaze řádů veřejných pohřebišť uvádí komentář k zákonu o pohřebnictví dostupný v ASPI, z pohledu teorie správního práva lze řády veřejného pohřebiště zařadit mezi tzv. provozní (ústavní) řády, tedy zvláštní druh vnitřních předpisů. Jak uvádí prof. Hendrych¹, mezi

¹ Správní právo, Obecná část, 7. vydání, 2009, D. Hendrych a kol., str. 204.

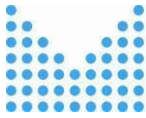


specifické znaky těchto řádů patří především to, že upravují podmínky užívání nějakého zařízení veřejností a ta se takovým podmínkám dobrovolně podřizuje, aniž je tím omezována ve svých právech a svobodách vně takových zařízení. Jako důsledek onoho dobrovolného podřízení vzniká odpovědnost za porušení tohoto řádu podle příslušných právních předpisů (např. za poškození zařízení, za překročení zákazu vstupu).

Řád veřejného pohřebiště vydává obec nebo registrovaná církev anebo náboženská společnost. Forma, jakou má řád veřejného pohřebiště mít, a orgán oprávněný řád veřejného pohřebiště vydat, nejsou zákonem výslovně stanoveny. Je-li provozovatelem veřejného pohřebiště obec, vzhledem k tomu, že řád veřejného pohřebiště nesplňuje podmínky uvedené v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), nelze jej vydat formou obecně závazné vyhlášky obce. Taktéž není možná ani forma nařízení obce, neboť vydání řádu veřejného pohřebiště obec realizuje v rámci výkonu samostatné působnosti (srov. § 11 obecního zřízení). Názor, že řád veřejného pohřebiště vydávaný obcí nelze vydat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, vyslovil i Ústavní soud². Orgán obce tedy bude řád veřejného pohřebiště vydávat formou jiného opatření orgánu obce (srov. § 124 obecního zřízení).

Jak je uvedeno výše, řád veřejného pohřebiště vydávaný obcí není právním předpisem. Proto je otázkou, jakým způsobem lze sankcionovat jeho porušení. K tomu komentář k zákonu o pohřebnictví dostupný v ASPI (ve vztahu k dnes již zrušenému zákonu č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů) uvádí, že se jedná o výslovně nedořešenou otázku, neboť takové deliktní jednání nebude mnohdy podřaditelné pod žádnou ze skutkových podstat přestupků uvedených v § 26 a 27 zákona o pohřebnictví (např. porušení pravidel uvedených v § 19 odst. 2 písm. c) nebo d) zákona o pohřebnictví). Vzhledem k tomu, že řád veřejného pohřebiště je provozním řádem a ne právním předpisem, nebude totiž možno aplikovat § 46 nebo § 48 zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., nově tedy § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (přestupky proti pořádku ve státní správě a proti pořádku v územní samosprávě). Bude tedy nutno vždy hledat, zda porušením řádu veřejného pohřebiště nebyla naplněna skutková podstata některého jiného přestupku, v úvahu zde připadají zejm. přestupky proti veřejnému pořádku

² „Ústavní soud naproti tomu shledal jako vykročení z mezí zákonem stanovené působnosti čl. 3 písm. b) ve slovech, areálu místních hřbitovů, neboť obec není oprávněna stanovit, v obecně závazné vyhlášce, povinnosti ve vztahu k místním hřbitovům. Podle § 19 zák. č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, v platném znění [který je zvláštním zákonem ve vztahu k § 10 písm. a) zákona o obcích], totiž tuto problematiku je nutno upravit v řádu veřejného pohřebiště.“ (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 35/06).



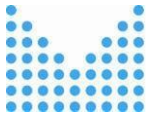
podle § 47 zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., resp. nově podle § 5 zákona č. 251/2016 Sb.

Podle prof. Hendrycha³ konkrétní právní povinnost může vyplývat z aktů a opatření různého druhu a charakteru, což nelze považovat za porušení zásady „nullum crimen sine lege“, protože porušení takto stanovených právních povinností je trestné pouze za předpokladu, že tak stanoví zákon. Rozlišuje se pramen, ve kterém je skutková podstata obsažena (např. stavební zákon), a forma, ve které je konkretizována povinnost porušená nebo ohrožená deliktem (např. stavební povolení). To znamená, že skutková podstata přestupku může být obsažena pouze v zákoně, zatímco pramenem porušené právní povinnosti, která je znakem skutkové podstaty přestupku, může být též jiný správní akt.

Veřejný pořádek představuje právním předpisem blíže nevymezený pojem, který odborná literatura vymezuje jako „souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti“. Tato pravidla jsou v některých případech výslovně obsažena v právních normách. Jindy však nemusí být výslovně ormulována v právních ani v mimoprávních (morálních a společenských) normách, a nelze je proto obecně vyjádřit, jejich dodržování a zachovávání je však podle obecného přesvědčení, zvyklostí a mínění převažující většiny lidí v určité společnosti podmínkou spořádaného a poklidného soužití lidí s ohledem na konkrétní čas a místo.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že povinnosti, jejichž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku, mohou být obsaženy též ve správním aktu, který nemá povahu právního předpisu, tj. v řádu veřejného pohřebiště. Pokud řád veřejného pohřebiště zakazuje vstup se zvířaty, lze říci, že se jedná o podmínku na ochranu veřejného pořádku vztahující se k chování osob na místě určeném k pohřbívání, která má zajistit nerušený klid a pietu tohoto místa. Objektem je tedy zájem na ochraně nerušeného užívání tohoto veřejně přístupného místa, resp. zájem na ochraně veřejného pořádku. Porušení takového zákazu (podmínky) pak dle našeho názoru naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku podle § 5 odst. 1 písm. i) zákona č. 251/2016 Sb. Správní orgán musí v konkrétním případě dále posoudit materiální znak (tj. společenskou škodlivost), a to s ohledem na materiálně-formální pojetí přestupku (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), a procesní zásadu oficiality (§ 78 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.). Pokud by protiprávní jednání v konkrétním případě nenaplnilo materiální znak přestupku, tedy závažnost tohoto jednání by byla zanedbatelná (zde například by mohlo jít

³ Správní právo, Obecná část, 7. vydání, 2009, D. Hendrych a kol., str. 448.



o vstup osoby nevidomé nebo jinak zdravotně postižené s vodicím či asistenčním psem na pohřebiště), správní orgán by měl, v nezkráceném správním řízení, postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. a věc odložit usnesením poznamenaným do spisu.⁴

26. 7. 2021

⁴ Tak bude správní orgán postupovat pouze v případě, kdy je daná věc vyřizována na základě oznámení o přestupku. Jestliže správní orgán prověřuje podezření z přestupku, které bylo zjištěno výlučně jeho vlastní úřední činností, § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. se nepoužije. Není přitom upraven ani jiný formalizovaný postup vyřízení dané věci. S ohledem na možnost případné následné kontroly by bylo vhodné vyhotovení záznamu o tom, že bylo zjištěno porušení právních předpisů, které z formálního hlediska naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, avšak o přestupek se nejedná s ohledem na nedostatek materiálního znaku – k tomu srov. zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 13. 3. 2018 uveřejněný na internetových stránkách Ministerstva vnitra:

<http://www.mvcr.cz/clanek/zapisy-z-konzultacnich-dnu-k-prestupkoveproblematice.aspx>