

Právní regulace válečných hrobů s ohledem na historickou a mezinárodní právní úpravu

Petra Jakešová*, Petr Dostálík**

Následkem velkých bitev v devatenáctém století vzrostla potřeba právní ochrany účastníků válečných střetnutí, a to nejen osob raněných,¹ ale rovněž bylo nezbytné regulovat vztahy související s pohřbíváním padlých. Originární povinnosti stran válečného konfliktu bylo zajištění urychleného pohřbení padlých, a to zejména z obav před šířením nakažlivých chorob. Těla byla převážně ukládána do hromadných hrobů, které byly označovány pouze příslušností k válečným stranám, popřípadě ke konkrétním bojovým jednotkám. Odlišný právní režim byl stanoven na Haagské mírové konferenci přijetím mezinárodní *Úmluvy o zákonech a obyčejích války pozemní*.² V dodatku této Úmluvy – Řádu války pozemní, v čl. 19 je upraveno specifické zacházení s válečnými zajatci, kteří zemřeli v zajetí. Signatáři této Úmluvy mají stanovenou povinnost zajistit pohřbení zemřelého zajatce dle jeho vojenské hodnosti. Zajatci musí být pohřbíváni jednotlivě, jejich hroby pak označeny jménem a vojenskou hodností. Shodně upravovala danou problematiku i Haagská úmluva z roku 1907.³

Daná právní úprava byla v roce 1929 rozšířena Ženevskou úmluvou o zlepšení podmínek zraněných a nemocných při armádách v poli. Válečné strany mají zejména zajistit čestné zacházení s těly mrtvých, zřetelné označení hrobů a rovněž jejich evidenci. Za základ pozdějších úprav dané problematiky lze dozajista považovat skutečnost, že si strany byly povinny po skončení válečného stavu vzájemně poskytnout seznamy míst, kde byly oběti konfliktu pochovány, a to nejen na pohřebištích, ale i mimo ně.⁴

V roce 1949 byla přijata Ženevská Úmluva o zlepšení podmínek zraněných a nemocných při armádách v poli, která se prostřednictvím zákona č. 65/1954 Sb. stala platnou součástí československého právního řádu a byla na základě materiální kontinuity právního řádu recipována Českou republikou.⁵ Podstatné odlišnosti

oproti minulým právním úpravám můžeme shledat ve skutečnostech, že zemřelí, pokud to bylo uskutečnitelné, měli být pohřbíváni „dle náboženství, k němuž patřili“, jejich hroby pak měly být seskupeny dle jejich národnosti. Nově byla rovněž stanovena povinnost o hroby pečovat. Pro účely případné poválečné exhumace, zjištění totožnosti mrtvých a jejich převezení do vlasti byla zřízena Úřední správa pro evidenci hrobů, a to již na počátku válečného konfliktu. Povinnost sdělit si informace o umístění hrobů a mrtvých v nich pohřbených válečnými stranami byla upravena shodně s předešlými Úmluvami.

Shora uvedená Úmluva byla doplněna v roce 1977 Dodatkovým protokolem o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů, který stanoví ve shodě s Úmluvou, že i hroby obětí válečných konfliktů (civilistů zemřelých v souvislosti s válečnými akcemi) mají být respektovány, udržovány a označeny. Smluvní strany jsou dále povinny o hroby obětí války pečovat, chránit je před poškozením a zničením a umožnit přístup k hrobu jeho příbuzným a zástupcům Úřední správy hrobů smluvních stran.⁶

Problematika válečných hrobů je v platné právní úpravě České republiky upravena mimo shora uvedených vícestranných mezinárodních smluv rovněž dvoustrannými mezivládními ujednáními. Jako zástupce mezinárodní úpravy na daném úseku uvádíme dvě mezinárodní dohody, a to Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o válečných hrobech ze dne 23. září 2003 a dále pak Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vzájemném udržování válečných hrobů ze dne 11. srpna 1999. (Česká republika má dále uzavřeny mezinárodní smlouvy s Velkou Británií a Severním Irskem. Některé povinnosti jsou obsaženy i ve dvoustranných mezinárodních smlouvách rámcové povahy, např. s Rakouskem či Itálií.)

* JUDr. Petra Jakešová, asistentka katedry Správního práva a správní vědy, UP Olomouc

** Mgr. Petr Dostálík, asistent katedry Teorie práva a právních dějin, UP Olomouc

¹ Následkem bitvy u Solferina 24. 6. 1859 v Itálii bylo založení Mezinárodní organizace Červeného kříže.

² Convention with Respect to the Laws and Customs of War on Land and its annex. Viz ČEPELKA, ŠKUMA: Mezinárodní právo veřejné, Eurolex, Praha 2003, str. 706 a násl.

³ Convention respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex. Viz ČEPELKA, ŠKUMA: Mezinárodní právo veřejné, Eurolex, Praha 2003, str. 706 a násl.

⁴ Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armies in the Field. Geneva, 27 July 1929.

⁵ HENDRYCH, D.: Správní právo, C. H. Beck, Praha 2003, str. 45.

⁶ Tyto dodatkové protokoly vstoupily pro ČR v platnost dne 14. 8. 1990. Viz sdělení federálního ministerstva zahraničí č. 168/1991 Sb.

V obou můžeme nalézt velké množství shodných znaků. V úvodní části se obě dohody hlásí k principům humanitě a ustanovením Ženevských úmluv z roku 1949 a Dodatkovým protokolům k nim z roku 1977, stejně tak jako odkazují na smlouvy o přátelských vztazích a vzájemné spolupráci s Českou republikou a berou v úvahu existenci válečných hrobů na území obou států s cílem zajistit jejich zachování a důstojné udržování. V článku prvním obou dohod jsou vymezeny pojmy v dohodách užívané. Blíže jsou tak specifikovány české válečné hroby a hroby cizího státu, dále pak pojmy úprava a udržování válečných hrobů. Podstatnou částí smluv jsou oblasti vzájemné spolupráce, kdy se smluvní strany zavazují napomáhat vyhledávání, evidování a udržování válečných hrobů nacházejících se na území jejich států, jakož i řešení otázek spojených s exhumací, převozem a opětovným uložením ostatků. Vzájemně je upravena informační povinnost o místech výskytu a stavu válečných hrobů, zabezpečení ochrany válečných hrobů a jejich udržování a pietní nakládání s nimi, umožnění přístupu občanům druhého státu za účelem vzdání úcty padlým, právo dohledu nad stavem válečných hrobů prostřednictvím diplomatických a konzulárních úřadů, bezplatné a časově neomezené zabezpečení pozemků pro válečné hroby každou ze smluvních stran, exhumace za účelem převozu ostatků na území státu druhé smluvní strany se souhlasem obou smluvních stran a finanční a materiální zabezpečení stanovící, že každá ze smluvních stran hradí náklady na udržování válečných hrobů na území svého státu.

Za účelem koordinace k provádění těchto dohod jsou zřízeny společné mezivládní komise, jimž společně předsedají osoby jmenované smluvními stranami. Komise jsou pověřeny řešením sporů vyplývajících z těchto dohod. Obě ze smluv jsou sjednány na dobu neurčitou, s možností smluvních stran je kdykoliv písemně změnit, doplnit, či vypovědět.

Ověřením, že na základě daných dohod opravdu dochází k realizaci jejich účelu může být skutečnost, že v roce 2004 poskytlo ministerstvo Rusku na rekonstrukci pohřebiště legionářů v oblasti Bajkalsko-Amurské magistrály dotaci ve výši pěti milionů korun. Jedná se asi o 120 pohřebních míst.

VNITROSTÁTNÍ ÚPRAVA

Péče o válečné hroby byla poskytována již v době první republiky. Působnost na daném úseku byla vykonávána Ministerstvem národní obrany prostřednictvím Ústřední správy válečných hrobů. Tato praxe byla uplatňována do počátku druhé světové války a shodně i po válce, a to až do roku 1950, kdy byla pé-

če o válečné hroby převedena z Ministerstva národní obrany na Ministerstvo vnitra.⁷

Usnesením vlády České republiky ze dne 5. května 1999⁸ přešla povinnost pečovat o válečné hroby v České republice a v zahraničí z Ministerstva vnitra zpět na Ministerstvo obrany. V návaznosti na toto usnesení schválila vláda pravidla pro poskytování a čerpání účelových dotací na zabezpečení péče o válečné hroby.⁹ Do roku 2004 zabezpečovaly péči o válečné hroby převážně obce, aniž by jim tato činnost byla uložena zákonem. Tato péče byla tedy zabezpečována na smluvním principu, neboť předmětné usnesení vlády tuto povinnost stanovit nemohlo.

Shora zmiňovaná problematická situace, která mohla způsobit České republice problémy vyplývající z nedostatečného respektování již zmíněných mezinárodních úmluv, byla vyřešena přijetím zákona č. 122/2004 Sb., o válečných hrobech a pietních místech a o změně zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákonodárce tímto zdůraznil zájem státu na zachování důstojnosti a piety válečných hrobů a vzdání cti osobám padlým v důsledku různých válečných operací.

Ač tento právní předpis není rozsahově příliš dlouhý, neboť obsahuje pouze devět paragrafů, přesto ho můžeme považovat za zcela prulomový. Poprvé v dějinách českého a československého zákonodárství je právně zakotven a upraven režim a status válečných hrobů, blíže stanoveny podmínky, jak o válečné hroby pečovat. Právní úprava rovněž neopomíná vymezit působnost orgánů státní správy při výkonu státní správy na daném úseku, včetně problematiky správních deliktů.

V prvním paragrafu zákona, podobně jako ve většině právních předpisů, je vymezen předmět právní úpravy. Tento zákon tedy stanoví práva a povinnosti v oblasti péče o válečné hroby a pietní místa a orgány státní správy a jejich působnost ve věcech válečných hrobů.

Klíčovým pojmem, jak vyplývá ze shora uvedeného, je **válečný hrob**, který není specifikován z hlediska časového, či místního, ale pouze obecnou definicí.

Jedná se o místo, kde jsou pohřbeny ostatky osob, které zahynuly v důsledku aktivní účasti ve vojenské operaci nebo v důsledku válečného zajetí, anebo ostatky osob, které zahynuly v důsledku účasti v odboji nebo vojenské operaci v době války. Válečným hrobem může být hrob jednotlivce, hrob hromadný nebo osárium, včetně náhrobků a ostatního hrobového zařízení. Válečným hrobem je rovněž evidované místo s nevyzvednutými ostatky zemřelých v souvislosti s válečnou událostí, anebo jiný objekt, který je za válečný hrob považován v souladu s mezinárodní smlouvou, již je

⁷ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 122/2004 Sb.

⁸ Usnesení vlády o zabezpečení péče o válečné hroby v České republice a v zahraničí č. 429/1999.

⁹ Usnesení vlády ze dne 6. 12. 1999 č. 1292.

Česká republika vázána. Válečným hrobem je pak i pietní místo, kterým se rozumí pamětní deska, pomník, památník nebo obdobný symbol připomínající válečné události a oběti, které zahynuly v důsledku aktivní účasti ve vojenské operaci nebo v důsledku válečného zajetí, anebo oběti osob, které zahynuly v důsledku účasti v odboji nebo vojenské operaci v době války.

V Ženevských úmluvách není pojen válečného hrobu definován, a proto se v národních úpravách definice válečného hrobu liší.¹⁰ Ve srovnání s těmito zahraničními úpravami je tedy česká právní úprava specifická tím, že za válečný hrob považuje rovněž pietní místo.

V § 2 daného zákona je kromě detailní definice válečného hrobu rovněž uložena povinnost vedení evidence válečných hrobů a povinnost o tyto hroby pečovat. Co tedy zákon rozumí evidencí válečného hrobu? Evidencí se rozumí listinný nebo jiný záznam obsahující údaje o válečném hrobu, pokud jsou známy.

Další ze zákonem upravených oblastí v souvislosti s válečnými hroby je péče o ně.¹¹ Tou se rozumí zabezpečování úpravy, ochrany, zřizování nových válečných hrobů, přemisťování nebo rušení válečných hrobů, včetně exhumací. Údržbou a úpravou se pak rozumí označení válečného hrobu, umístění pamětní desky, pomníku, památníku nebo obdobného symbolu, včetně běžné údržby válečného hrobu, jeho okolí a přístupu k němu.

Zákon vymezuje dva subjekty, kterým ukládá povinnost péče. V první řadě se jedná o vlastníka válečného hrobu. Pokud však tento není znám, musí péči zabezpečit vlastník nemovitosti, na které je válečný hrob umístěn. Dle našeho názoru, je toto ustanovení pro praxi značně problematické, neboť v mnoha případech vlastníci pozemků před nabytím vlastnického práva neví o skutečnosti, že na předmětné nemovitosti byly v minulosti pohřbeny ostatky osob v souvislosti s válečnou bitvou.¹² Dále bychom doporučili, aby ministerstvo vydalo metodický pokyn blíže upravující, jak má vypadat péče o válečné hroby. Ve Velké Británii je tato péče specifikována natolik podrobně, že je vyhláškou stanovena délka výšky trávy kolem válečného hrobu.

Dále se zmíníme o omezeních vlastnického práva, která postihují vlastníka hrobu, či vlastníka nemovitosti, na které je hrob umístěn. Pokud má z určitého důvodu dojít k přemístění, zrušení či jiné změně válečného hrobu, mimo jeho údržby a úpravy, může k tomu vlastník přistoupit poté, co učiní písemnou žádost adresovanou Ministerstvu obrany, a to následně

vyhoví písemným souhlasem. Dále je výkon vlastnického práva omezen tím, že vlastníkům ukládá povinnost umožnit přístup k hrobu za účelem vzdání úcty nebo provedení prací souvisejících s péčí o válečný hrob, ale pouze tehdy, je-li splněna podmínka, že je hrob umístěn mimo pohřebiště. Vlastník nemovitosti má na základě této skutečnosti nárok na náhradu za omezení užívání nemovitosti.

Za problematickou pokládáme skutečnost, že zákon podrobněji nestanovuje podmínky, za kterých jsou vlastníci povinni umožnit přístup k válečnému hrobu. Znamená to tedy, že je vlastník povinen umožnit přístup k válečnému hrobu komukoliv a kdykoliv? Budeme-li striktně vycházet ze znění zákona, je možnost třetích osob vstoupit na pozemek stanovena pouze za účelem vzdání úcty nebo provedení prací souvisejících s péčí o válečný hrob. Zákon tedy umožňuje vlastníku hrobu nebo nemovitosti, na níž se válečný hrob nalézá, posuzovat účel osob, s nimiž na místo válečného hrobu přicházejí. Je tedy dle našeho názoru, pouze na dobré vůli vlastníků, zda umožní přístup např. novinářům, kteří chtějí válečné místo zdokumentovat, historikům za účelem vědeckého bádání apod.. V otázce časového omezení přístupu k válečnému hrobu se přikláníme k názoru, že vzhledem ke skutečnosti, že přístup k hrobu lze dle našeho názoru chápat jako veřejnoprávní omezení vlastnického práva, že přístup je možný kdykoliv, pokud toto neomezuje vlastnická práva nad míru přípustnou. Za takový případ lze považovat např. přístup v noci. Nelze však dožadovat přístup omezovat na určitá časová údobí v roce.

Se shora uvedeným rovněž souvisí otázka, zda je válečný hrob předmětem veřejného užívání. Vzhledem ke skutečnosti, že „užívání“ je stanoveno zákonem, umožněno bezplatně, a to každému, domníváme se, že se jedná o obecné užívání. Zajímavé je rovněž srovnání s válečnými hroby umístěnými na veřejných pohřebištích, které podléhají regulaci hřbitovních řádů vydávaných obcemi v rámci jejich samostatné působnosti.¹³

Pokud je vlastníkovu nemovitosti užívání závažným způsobem v důsledku existence válečného hrobu ztíženo, je stát povinen, na základě jeho písemné žádosti, nemovitost nebo její část odkoupit. Otázkou zůstává, co je možno považovat za „závažným způsobem ztížené užívání nemovitosti“. Domníváme se, že o daný případ se bude jednat, pokud by bylo toto užívání vykonáváno nad míru přípustnou, tj. velkým množstvím subjektů, či ve velkém počtu případů. Posouzení je tedy na Ministerstvu obrany v rámci jeho správního uváže-

¹⁰ Ve Velké Británii je válečný hrob definován jako hrob obsahující válečnou oběť, či jiný hrob, za který je odpovědná Komise Britského společenství národů pro válečné hroby (Commonwealth War Graves Commission). Podle italského zákona je válečným hrobem hrob, kde jsou pochovány ostatky padlých vojáků, či civilistů ve světových válkách.

¹¹ Péči o válečné hroby provádí ve Velké Británii buď vlastní personál Komise pro válečné hroby, či jiné osoby na základě dohody s Komisí, např. soukromé firmy, vlastníci hřbitova, či církev. V Maďarsku ze zákona odpovídá za péči o hrob vlastník pozemku, který ji také hradí. V Itálii za péči o válečné hroby odpovídá Generální komisariát k uctění padlých ve světových válkách. Financování péče je realizováno ze státních prostředků.

¹² Shodně HANÁK, Moderní obec I, II/2004.

¹³ Viz zákon č. 256/2001 Sb., v platném znění.

ní. Náhrady vlastníkům nemovitosti poskytuje rovněž ministerstvo. Výše náhrady a kupní cena se stanoví podle zvláštních právních předpisů (zákon o oceňování majetku a o změně některých zákonů).

Z výše vymezeného tedy vyplývá, že ústředním orgánem státní správy je Ministerstvo obrany. Ve srovnání s obecným právním předpisem k zákonu o válečných hrobech – zákonem o pohřebnictví, jde tedy o odlišného vykonavatele státní správy. Ministerstvu je mimo pravomoci udělení písemného souhlasu při přemístění nebo zrušení válečného hrobu stanovena i pravomoc vydávat písemný souhlas, a to společně s vlastníkem nemovitosti, k zřízení nového válečného hrobu, o něž je písemně žádáno zřizovatelem nového válečného hrobu.

Dalšími z vykonavatelů státní správy na daném úseku jsou obecní úřad obce s rozšířenou působností a krajský úřad. Působnost těchto úřadů je výkonem přenesené působnosti, včetně všech z toho plynoucích důsledků, např. v oblasti dozoru nad výkonem přenesené působnosti ve smyslu zákona o obcích a krajích.

Podobně jak zákon vymezuje výkon státní správy ministerstva, je vymezen i výkon státní správy obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu. Posledním z vykonavatelů státní správy na daném úseku je Ministerstvo kultury, a to z toho důvodu, že zrušení válečného hrobu prohlášeného za kulturní památku lze provést pouze po předchozím zrušení jeho prohlášení za kulturní památku Ministerstvem kultury.

Nutnost nové právní úpravy upravující péči o válečné hroby můžeme rovněž demonstrovat na příkladu města Brna, kde je dle evidence pohřbeno 13 905 obětí vojenských válečných událostí. Z toho je do identifikovaných kopaných hrobů pohřbeno pouze 6 652 obětí a 283 zpopelněných ostatků je uloženo v kolumbáriu. Zbývající ostatky válečných obětí jsou uloženy v jednácti hromadných hrobech. Na údržbu a obnovu vojenských válečných hrobů vynakládá město každoročně kolem půl miliónu korun – část z těchto prostředků je určena i na průzkum lokalit s předpokládaným výskytem dosud neidentifikovaných válečných hrobů.

Závěrem můžeme uvést, že shora uvedenou zákonnou úpravu péče o válečné hroby a pietní místa považujeme za průlomovou, neboť předešlá regulace usne-

sením vlády o zabezpečení péče o válečné hroby v České republice a zahraničí z roku 1999 byla zcela nedostačující, a mohla tak způsobit České republice potíže vyplývající z nedostatečného respektování Ženevských úmluv z roku 1949 na ochranu obětí války a Dodatkových protokolů k těmto úmluvám o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů z roku 1977.

Přesto můžeme *de lege ferenda* uvažovat o těchto změnách. Považujeme za správné, že česká zákonná úprava neomezuje, na rozdíl od Ženevských úmluv, přístup k hrobu pouze na příbuzné mrtvého. Dle našeho názoru by přístup hrobu neměl být omezen pouze za účelem vzdání úcty a provedení prací, ale i z důvodů např. vědeckého zkoumání nebo zpravodajské licence.

Jako problematická shledáváme i ustanovení zákona o válečných hrobech a pietních místech. Vlastník nemovitosti, na které je válečný hrob umístěn, je v případě, že vlastník válečného hrobu nezajistí péči o daný válečný hrob, povinen toto zajistit místo něj. V mnoha případech však vlastníci pozemků před nabytím vlastnického práva neví o skutečnosti, že na předmětné nemovitosti byly v minulosti pohřbeny ostatky osob v souvislosti s válečnou bitvou. Danou situaci by dle našeho názoru, napomohlo vyřešit zřízení určité databáze pozemků, na nichž byly pohřbeny ostatky osob v souvislosti s válečnou bitvou, která by byla veřejnosti přístupná například na veřejné datové síti. Shodně bychom doporučili ministerstvu vydání metodického pokynu, blíže upravující podmínky péče o válečné hroby.

Obecně však považujeme ponechání péče o válečné hroby v soukromých rukou za problematické a při případné novelizaci zákona o válečných hrobech bychom doporučili hledat inspiraci zejména v právní regulaci válečných hrobů v právní úpravě německé a italské. V těchto právních úpravách je stanoveno, že oběti válek a válečných konfliktů pohřbené mimo pohřebiště jsou přemísťovány na veřejná pohřebiště. Válečné hroby na soukromých pozemcích tedy neexistují. Touto skutečností by byly vyřešeny obtíže spojené s přístupem k válečnému hrobu, neboť regulace by byla stanovena hřbitovními řády vydávanými obcemi v samostatné působnosti dle zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, v platném znění.