

HISTORIE A SOUČASNOST

Některé otázky právní regulace hrobového místa

Petra Jakešová*, Petr Dostálík**

REGULACE HROBOVÉHO MÍSTA V ANTICKÉM ŘÍMĚ

Regulace hrobového místa se v antickém Římě objevuje již v období rané republiky v zákoně dvanácti desek (*Lex Duodecim Tabularum*), a to nejen prostřednictvím norem práva veřejného (zákaz pohřbívání ve městě Římě¹), ale i normami práva sakrálního.² Dle pontifickální interpretace byl hrob považován za věc posvátnou – *res religiosa*, a tedy vyloučen z právního obchodu.³

Veřejnoprávní úprava se uplatňovala pouze za splnění určitých předpokladů, a to, že na soukromém pozemku mohly být lidské pozůstatky pohřbeny jen se souhlasem vlastníka pozemku – ani spoluvlastník nemohl na své části pozemku zřídit hrob bez souhlasu

zbývajících spoluvlastníků. Došlo-li ke zřízení hrobu bez souhlasu vlastníka, nebo nebyl-li souhlas dán do datečně, nemělo toto místo právní povahu hrobu a nepožívalo veřejnoprávní ochrany.⁴ Druhou podmínkou vzniku veřejnoprávní ochrany hrobu byla skutečnost, že do hrobu byly lidské pozůstatky opravdu vloženy.⁵ Souhlasu vlastníka nebylo potřeba ke zřízení hrobu na tzv. veřejném pohřebišti. Soukromá ani veřejná pohřebišť nesměla být zřizována uvnitř městských hradeb, a to především z důvodů hygienických. Vzhledem k dané skutečnosti, byly cesty a silnice v okolí Říma lemovány náhrobky všech druhů, příkladem je Via Apia, Praenestina, Latina.

Ne všechny vrstvy římského obyvatelstva disponovaly dostatečnými prostředky ke zřízení poměrně nákladných hrobových míst. Mezi nižšími vrstvami římského obyvatelstva

* 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 „Mrtvého člověka ve městě nepohřbívej, ani nespaluj“. Viz SKŘEJPEK, M.: *Texty ke studiu římského práva*, Orac, Praha 2001, str. 47.

² CICERO, M. T.: *De legibus*, II, 9, 22 uvádí: „*Sacra privata perpetua manento. Deorum Manium iura sacra sunt. suos leto datos divos habento*“. Citováno dle vydání Teubner, Lipsiae 1898.

³ Zařazení hrobu jako kultovního místa mezi věci vyloučené z právního obchodu máme – „*Sacrae sunt, quae diis superis consecratae sunt; religiosae quae diis Manibus relictas sunt*“. Viz GAIUS: *Učebnice práva ve čtyřech knihách*, Doplněk, Brno 1999, str. 77.

⁴ Tuto podmínkou uvádí shodně jak Gaiova *Učebnice práva ve čtyřech knihách*, tak *Instituciones* II, 2. 1–8 císaře Justiniána, viz BLAHO, P.: *Justiniánské instituce*, Iura edition, Bratislava 2000, str. 78 a násl.

⁵ „*Sepulchri autem appellatione omnem sepulturae locum contineri existimandum est*“ Viz *Ulp. Dig.* 47, 12, 3, 2 Srovnej dále: „*Sepulchrum est, ubi corpus ossave hominis condita sunt*.“ Viz *Ulp. Dig.* 11, 7, 2, 5.

ského obyvatelstva, zejména mezi římskou chudinou, bylo tedy velmi rozšířeno tzv. neúplné spalování.⁶

Se statutem hrobového místa byl spojen i vznik dalších práv a povinností, vycházejících z práva dědického. Testamentární i intestátní dědic, který získal majoritní část dědictví zůstavitele, měl povinnost hrob na své náklady udržovat a současně udržovat kult zůstavitele a jeho předků.⁷ Tato povinnost původně náležela pouze agnátským příbuzným, později však byla rozšířena na každého, kdo z pozůstalosti nabyt převážnou část, a to nejen závětí, ale i odkazem. Důvodem byla snaha snížit možnost, že v případě, že by nezůstali žádní příbuzní, by tato služba zemřelému byla vykonávána další zúčastněnou osobou. V případě, že došlo ke stavu, že se osoba dědice již neshodovala s osobou vlastníka pozemku, na němž byl hrob zřízen, což se zejména stávalo při prodeji pozemku, vznikalo dědici věcné břemeno k pozemku, což jej opravňovalo k přístupu k hrobu i proti vůli majitele pozemku. Na rozdíl od jiných věcných břemen, toto věcné břemeno nemohlo vzniknout vydržením, tedy v tomto případě vykonáváním péče o hrob, se souhlasem majitele po dobu deseti nebo dvaceti let.⁸ Na rozdíl od obecné právní úpravy však nemohlo toto věcné břemeno zaniknout nevykonáváním.

Proti osobám, které hrob poškozovaly, nebo ničily, byl dědic oprávněn použít zvláštní žalobu *actio sepulchri violati*. Ten, kdo hrobku ničil, poškozoval, či v ní jen neoprávněně bydlel, byl odsouzen k peněžité pokutě. Tato žaloba patřila mezi *actiones populares*. Nebylo-li dědice, byl aktivně legitimován kterýkoliv římský občan. V tomto je možno spatřovat poměrně ojedinělý zásah tehdejší státní moci do soudního sporu soukromoprávní povahy.

Za doby římského císařství se rozšířila právní ochrana hrobového místa. Jednání, které bylo v období republiky považováno za soukromoprávní delikt a z kterého tak příslušela soukromoprávní žaloba, bylo za císařství považováno za trestný čin, *crimen sepulchri violati*. K vyšetřování těchto trestných činů, stejně jako ke stíhání a trestání jejich pachatelů byly příslušny státní orgány. Vzhledem k přetrvávající

tradici považovali Římané znesvěcení hrobu za trestný čin proti náboženství, *crimen sacrilegii*, a stíháním a trestáním pachatelů takového trestného činu byl pověřen nejvyšší velekněz a hlava římského kultu, *pontifex maximus*.

Tato zesílená právní ochrana hrobového místa souvisí se zvýšením společenského zájmu na ochranu míst posledního odpočinku, který byl vyvolán i nástupem křesťanství.⁹

PRÁVNÍ STATUT HROBOVÉHO MÍSTA NA NAŠEM ÚZEMÍ OD STŘEDOVĚKU PO SOUČASNOST

Křesťanství silně ovlivňovalo i právní úpravu hrobového místa ve středověku.¹⁰ Hrobová místa byla soustředěna ve větších celcích, tedy ne již izolovaně jako ve starověku, a to na hřbitovech. Tyto hřbitovy byly zakládány plánovitě, nejprve mimo obce, po vzoru antických měst, později přímo v kostelech nebo v jejich těsné blízkosti.

Hřbitov měl stejně jako v období starověku statut místa posvátného, ale tato skutečnost se nezakládala na rozdíl od starověku tím, že do hrobu byly uloženy ostatky, tedy jednáním subjektu, ale projevem církevní moci, konkrétně vysvěcením. Dle učení katolické církve měly pouze osoby pohřbené na hřbitově naději na spásu a život věčný. Hřbitovy však nesloužily k pohřbívání všech osob.¹¹

S nástupem raného středověku se hřbitovy stěhovaly z míst odlehlých přímo do center měst a osad. Velmi oblíbené bylo pohřbívání v kostelech, třebaže církevní orgány zde pohřbívání opětovně zakazovaly. Pohřbívání v kostelech a v blízkosti hrobů světců vycházelo zejména z víry ve vzkříšení těla. Zde se projevuje starověká myšlenka, že mrtví, kteří jsou pohřbeni ve světcově blízkosti, budou mít při posledním soudu přímluvu světce, a tedy zvýhodněné postavení. Snaha křesťanů odpočívat co nejbližší světcům, tedy nejlépe uvnitř kostela, přetrvávala poměrně dlouho. S přibýváním obyvatel v obci však již nebylo možné pohřbívát

⁶ Mrtvola na hranici pouze zuhelnatěla, prohořením dřeva propadla do připravené jámy pod hranicí. Jáma byla poté zakryta vrstvou zeminy.

⁷ Nutnost udržování kultu předků byla dána náboženskými představami, jak uvádí F. DE COULANGES: „Pokud tyto povinnosti nebudou plněny, jsou schopni zemřelí vystupovat z hrobů a škodit živým. Řekové a Římané měli stejné názory. Když přestali mrtvým nabízet pohřební jídlo, začali okamžitě vylézat z hrobů jako bludné stíny. Snažili se živé trestat, posílali na ně nemoci nebo činili půdu neúrodnou. Nedopřáli živým ani trochu klidu, dokud nebyla pohřební potrava obnovena.“ Citováno podle českého překladu COULANGES, F. DE: Antická obec, Sofia, Praha 1998, str. 22.

⁸ KINCL, J., URFUS V., SKŘEJPEK, M.: Římské právo, C. H. Beck Praha 1995, str. 199.

⁹ SKŘEJPEK, M.: Ius et religio. Právo a náboženství ve starověkém Římě, Vydavatelství 999, Pelhřimov 1999, str. 216 a násled.

¹⁰ K otázce pohřbívání se vyjadřovali i církevní otcové a pro další osudy katolického funerálního ritu měl klíčový význam spis sv. Augustina *De cura pro mortuis gerenda*. Sv. Augustin však považoval pohřební obřady za pouhé consuetudines, zvyklosti, které nemají význam pro spásu duše zemřelého, ale přinášejí útěchu živým. Viz LE GOFF, J. (ed.): Encyklopedie středověku, Vyšehrad, Praha 2002, str. 677.

¹¹ Vyloučeny byly osoby jiné víry – kromě pohanů a židů měli vlastní hřbitovy i evangelíci. Právo na pohřeb ve vysvěcené půdě ztrácely také osoby, které odpadly od víry (osoby, které se odmítly před smrtí vyzpovídat), heretici, jako například albigenští a osoby, které zemřely v klatbě. Právo pohřbu v posvěcené půdě ztrácely také sebevrazi a nepokřtěné děti. Citováno dle OHLER, N.: Umírání a smrt ve středověku, H&H, Jinočany 2001, str. 160 a násled.

tolik zemřelých v kostelech a těla se tak začala pohřbívat v těsné blízkosti kostelů, z venkovní strany jeho zdi a na kostelním dvoře.

Přímo v kostelech se pak pohřbívali jen významní představitelé společnosti jako králové, biskupové, opati a pak také lidé, kteří se významnou měrou zasloužili o kostel. Tímto se tedy zemřelí přesunuli dovnitř městských hradeb a hroby tak začaly pronikat mezi lidská obydlí. Počátkem 14. století začali lidé vykopávat ze starých hrobů kosti, aby tak získali místo pro hroby nové – kosti se pak ukládaly v kostnicích¹². V otevřených ochozech se vršily hromady lebek a kostí, které byly viditelné až ze hřbitova. Kostelní dvůr byl určen pro pohřbívání chudých, kteří neměli prostředky k zaplacení poplatků za uložení v kostele. Jejich těla byla házena do velkých společných jam, největší z nich pak byly schopny pojmout až patnáct set lidí¹³. (Až se jámy zaplnily, byly zasypany a hrobníci pak vykopali nové v místech nejstarších společných hrobů. Hroby byly lehce přístupné v zimě pro vlky nebo po celý rok pro zloděje mrtvol zásobující pítevný).

Následkem epidemií ve 13. a 14. století se začaly používat velké společné hroby, které pak od 15. století sloužily i nemajetným, kteří nemohli, či nechtěli zaplatit za pohřeb v kostele. Až do počátku novověku byl hřbitov místem, kde se konaly procházky, i milostné schůzky, platilo zde právo nedotknutelnosti osoby a právo azylové.

Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že státní moc o hřbitovy neprojevovala zájem a zcela je ponechávala v působnosti církví. Tento stav trval až do konce osmnáctého století, kdy začalo docházet k prvním regulacím státu v dané oblasti. Hřbitov, jako místo sloužící pro pohřbívání lidských těl, byl považován za církevní ústav (viz např. pozdější rozhodnutí správního soudu 7-IX-1883, č. 2556), který byl zřízen a podporován z majetku církve¹⁴ – církev mu také přiřkla právo místa posvátného (viz např. rozhodnutí správního soudu z roku 1882 č. 870 a z roku 1883 č. 2556) – „církevním posvěcením nabývá hřbitov charakteru vě-

cí posvátných a podléhá v tom směru pravomoci faráře ve všech věcech, které se podle nauky a kázně církevní posuzují“¹⁵. Byl majetkem náležejícím farnímu svazku a podléhajícím církevní jurisdikci¹⁶. Poměrně často se tedy stávalo, že kostel se hřbitovem tvořily jednu právnickou osobu, která byla spravována farní obcí.

Se vznikem nových křesťanských církví vznikaly i nové církevní hřbitovy, určené k pohřbívání zemřelých členů určitého vyznání, které byly souhrnně nazývány hřbitovy konfesionálními. Jejich správu zajišťoval farář a patron¹⁷, a to vždy oba společně¹⁸, obec mohla zasahovat pouze ve věcech týkajících se strážky zdravotnické. Ustanovování hrobníka, resp. hřbitovních zřízenců, bylo na konfesionálním hřbitově právem církevních orgánů, a to i tehdy, když ustanovování těchto osob od dávných dob konáno bylo obcí.¹⁹ Konfesionální hřbitov byl považován za součást kostelní budovy, a proto na jeho zřízení, rozšíření a udržování platily stejné předpisy, které zavazovaly farní kostely. Jestliže bylo zřízení nebo rozšíření konfesionálního hřbitova způsobeno ze zdravotních důvodů, neztrácel tím hřbitov svůj charakter.²⁰ Charakterem konfesionálního hřbitova se zabýval i správní soud v rozhodnutí 14-XI-1878, Budw. 361, který ve své judikatuře uvádí, že „ta okolnost, že obec je majitelkou hřbitova, nevylučuje úplně možnost, že hřbitov je přesto konfesionální.“

Dvorní dekret ze dne 3. března 1771 nařizoval, že při každém kostele, kde se nachází hřbitov, musí být zřízena úmrlčí komora k uložení lidských pozůstatků po dobu nejméně dvou dnů od úmrtí. Přesně byly stanoveny požadavky, jak má tato komora vypadat. (Komora má být vystavena z kamene, opatřena okny s drátěnou mříží a kamny, aby v zimě bylo zabráněno mrznutí zdánlivě mrtvých. Mrtvoly zde mají být uloženy v otevřených rakvích a ruka mrtvoly má být spojena s drátem, který vede ke zvonku, umístěnému v bytě hrobníka, pro případ procitnutí zdánlivě zemřelého. Komora má být v noci osvětlována a dveře zvenčí uzavřeny tak, aby snadno mohly být otevřeny). Od

¹² Blíže ARIES, P.: Dějiny smrti, Argo, Praha 2000.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Blíže např. zákon č. 50/1874, § 41, 42.

¹⁵ Shodně PAULY, Hřbitovní a pohřební právo, Praha 1941, str. 13.

¹⁶ Správa konfesionálního hřbitova přísluší církevním a ne obecním orgánům – soudní rozhodnutí 22-II-1895, č. 958.

¹⁷ Prohlášení patrona, nebo faráře, že konfesionální hřbitov se předává do správy obecní bez svolení přířazených obcí a schválení nadřízených úřadů je právně neúčinné – soudní rozhodnutí 13-IX-1899, č. 7380. Patron sám nevede správu církevního jmění samostatně, nýbrž s příslušným farářem a v tom je podřízen státním a církevním úřadům – soudní rozhodnutí Budw. č. 3443, 16-II-1887. Pokud patron místo sebe svěřuje správu hřbitova svým úředníkům, ručí svým majetkem za jejich výkony – rozhodnutí správního soudu č. 5021 z roku 1897.

¹⁸ K ustanovování hřbitovních zřízenců, stanovení jejich platů a propouštění je oprávněna správa církevního jmění, tedy farář a patron společně, nikoliv sám patron nebo sám farář – die soudního rozhodnutí Budw. 7116.

¹⁹ Soudní rozhodnutí Budw č. 13282, z roku 1899.

²⁰ Blíže rozhodnutí 3-II-1883, č. 186.

roku 1772 nebylo možno zřizovat hřbitovy bez svolení politického úřadu²¹.

Několika dvorskými dekrety z roku 1784 bylo ustanoveno ohrazení hřbitovů zdí a opatření křížem a zároveň nařízeno, že všechny hroby a hřbitovy, které se nacházejí uvnitř osad, musí být uzavřeny a namísto nich zřízeny hřbitovy nové, respektující dostatečnou vzdálenost od obce. Stát prostřednictvím dekretů zasahoval i do oblasti stavby hřbitova. Dvorský dekret z 23. srpna 1784 stanovil, že nové hřbitovy se mají zakládat v přiměřené vzdálenosti od osady.²² (Stejně tak hovoří rozhodnutí správního soudu č. 196 z roku 1878 – „hřbitov se nemá rozšiřovati směrem k osadě.“)

Další regulace státu bylo zapotřebí, když se katolická církev neústupně bránila pohřbívání ateistů a sebevrahů na hřbitově. Dvorský dekret č. 1460, vydaný v roce 1788, stanovil, že v obcích s obyvateli různých náboženství má být zřízen buď hřbitov společný, nebo podle potřeby více hřbitovů, které mají být rozděleny tak, aby zde bylo možno pohřbívat příslušníky jednotlivých vyznání. Podobnou intervencí je císařský patent č. 24/1850 ř. z., který stanovil, že se sebevrazi pohřbívají na hřbitově ve vsi tichosti, tedy ne jako doposud s vyloučením za hřbitovní zdí.

Další zásahy státní moci do církevního práva pak byly uplatňovány i z jiných důvodů, a to hygienických. Vydáním zdravotního zákona č. 68/1870 ř. z., který rovněž jako shora uvedené dekrety platil na našem území až do poloviny dvacátého století, se již viditelně odráží snaha státu přeměnit hřbitov ve *veřejný ústav*²³. Tento zákon stanovil, že obcím v samostatné působnosti jsou svěřeny tyto pravomoci – „zřizovat a dohlížeti v dobrém stavu komory úmrlců a hřbitovy a dohlížeti k nim“. Co se týče přenesené působnosti obcí, zmínovaný zákon stanovil, že obce mají „přihlížeti k tomu, aby se zachovávaly nařízení a předpisy o pohřbích, pokud se týkají policie zdravotní“. Církvím tedy bylo ponecháno právo zřizovati jejich konfesionální hřbitovy²⁴, ale tam, kde jednotlivé náboženské společnosti nechtěly nebo nemohly zřizovat hřbitovy nové, bylo toto uloženo jako povinnost obcím²⁵. Je tedy zřejmé, že zatímco církvím byla dána možnost, u obcí se již jednalo o zákonnou povinnost. Ve skutečnosti však již vznikaly pouze hřbitovy obecní.

Krátce po vzniku Československé republiky byly hřbitovy prohlášeny za *veřejné zdravotní ústavy* určené k pietnímu pohřbívání, ke konání náboženských pohřebních obřadů, projevů, uctívání zemřelých a hřbitovním slavnostem. Tento charakter se projevoval tím, že jejich zřízení muselo proběhnout v souladu se zákonem, místa k pohřbení měl za určitých podmínek právo využívat každý. Nositelem hřbitovního práva byl ten, komu náleželo vedení ústavu – čili obec, výjimečně stát. Hlavní zásadou bylo, že „hřbitovy nemají účelu výnosového, nýbrž mají sloužit k tomu, aby plnily veřejný účel“.

V souvislosti se shora zmiňovanou správou uvedme některá ustanovení zákona č. 96/1925 Sb., o vzájemných poměrech náboženských vyznání:

- a) Nikdo nesmí bránit slušnému pohřbení na hřbitově, ani je zakazovat, či rušit.
- b) Duchovní správci smějí odepřít pohřbení toho, kdo nebyl jejich příslušníkem, jen je-li v obvodu obce, kde smrt nastala obecní hřbitov či hřbitov pro příslušníky církve, k níž zemřelý patřil.
- c) Je-li v obci několik cizích náboženských hřbitovů, ale žádný hřbitov obecní, pohřbí se zemřelý na hřbitově podle přání toho, kdo objednává pohřeb.

Všechny zmíněné předpisy obsahovaly shodné ustanovení o tom, že obecní hřbitov slouží potřebě všech obyvatel obce. Tehdejší judikatura správních soudů tedy dovozovala, že této povinnosti hřbitovních správ musí odpovídat veřejnoprávní nárok na použití hřbitova. Za použití hřbitova pak hřbitovní správy jako orgány upravující veřejné ústavy vybíraly a stanovovaly hřbitovní poplatky.

Jak již bylo shora zmíněno, hřbitovní správy, povolané k výkonu určité části veřejné správy, mohly samy činit nezbytná opatření k zabezpečení provozu hřbitovů způsobem odpovídajícím zákonu a veřejnému zájmu na pohřbívání. Za tímto účelem jim bylo přiznáno oprávnění vydávat pro užívání svého hřbitova všeobecné předpisy. Vycházelo se z principu „každý uživatel hřbitova vstupuje do mocenské sféry hřbitovní správy a stává se jí právně podrobeným, protože ona je

²¹ Politickým úřadům přísluší právo dozorcí nad hřbitovy – rozhodnutí správního soudu č. 339, z roku 1882. Politické úřady jsou oprávněny zakázat užívání hřbitovních pozemků, které se nesrovnávají se hřbitovem jako věcí kultu – rozhodnutí správního soudu č. 931, z roku 1895. Rozhodnutí o tom, zdali vyhlášené místo pro hřbitov z důvodů zdravotních se hodí, je právem příslušných úřadů – rozhodnutí správního soudu č. 910, z roku 1882.

²² Úřady nejsou vázány uznati větší vzdálenost hřbitova od lidských přebytků nežli 5 sáhů – dle rozhodnutí správního soudu č. 3055 z roku 1888.

²³ Veřejným ústavem se rozumí souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž disponuje subjekt veřejné správy za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Můžeme rozlišovat veřejné ústavy samostatné a nesamostatné. Samostatné mohou být zřizovány toliko zákonem nebo právním aktem vydaným na jeho základě a stávají se tak právními osobami. Vznik nesamostatných veřejných ústavů záleží na vůli subjektu, či konkrétního vykonavatele veřejné správy.

²⁴ Dle § 3 zdravotního zákona z roku 1870 nebyly konfesionální hřbitovy změněny na ústavy obecní – soudní rozhodnutí č. 870, z roku 1882.

²⁵ Zákon zdravotní nenařizuje, že napříště se mají zřizovati jen hřbitovy obecní, konfesionální hřbitovy možno dále zakládati – soudní rozhodnutí č. 1781, 14–XI–1878.

nositelem moci veřejné²⁶. Každá hřbitovní správa si tedy vydávala svůj hřbitovní řád²⁷. V řádu byla zpravidla ustanovení o tom, kdo je vlastníkem hřbitova, komu přísluší jeho správa, ustanovení o druzích, velikosti, výzdobě, udržování a otevírání hrobů, o právu na pomníky a náboženské symboly, o trvání hřobových míst, o chování na hřbitově, o právech a povinnostech hrobníka a o hřbitovních poplatcích²⁸.

Velké změny v dalším vývoji znamenal zákon 218/1949 Sb., o hospodářském zabezpečení církví a náboženských společností, díky němuž přestaly platit i všechny předpisy o správě konfesionálních hřbitovů. Stát dozíral nad majetkem církví a náboženských společností. Církev, dosud považovaná za veřejnoprávní korporace, se staly pouhými občanskými spolky. Církevní hřbitovy začaly být označovány jako konfesionální pohřebiště a od roku 1956 byly převedeny do správy místních národních výborů. Církevní hřbitovy nemohly vznikat, neboť církve ztratily k tomu oprávnění. Z propůjčení místa na hřbitově se stala služba poskytovaná místním národním výborem.

Od roku 1950 se obecní hřbitovy staly hřbitovy státními a byly spravovány dle zásad platných pro správu národního majetku a to až do roku 1991, kdy na základě zákona č. 177/1991 Sb. přešly do majetku obcí.

SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA V ČESKÉ REPUBLICĚ

Současnou právní úpravu hřobového místa vymezuje zákon o pohřebnictví²⁹, speciální právní úpravu pak tvoří zákon o válečných hrobech a pietních místech³⁰.

Veřejné pohřebiště je zákonem o pohřebnictví definováno jako prostor určený k pohřbení lidských pozůstatků nebo uložení zpopelněných lidských ostatků v podobě míst pro hroby a hrobky nebo úložiště jednotlivých uren nebo rozptylové či vsypové louky nebo jejich kombinace.

Provozování veřejného pohřebiště jako službu ve veřejném zájmu zajišťuje obec v samostatné působnosti, nebo registrovaná církev či náboženská společnost. Nemůže-li však toto obec sama zajistit v územním obvodu své působnosti, je povinna zajistit provozování veřejného pohřebiště v jiné obci v okolí, a to na základě dohody s provozovatelem. Obec plní rovněž důležitou funkci při aktu zřízení veřejného pohřebiště, které se zřizuje na její návrh, a to na pozemku v jejím vlastnic-

tví. Dotčenými orgány při zřízení veřejného pohřebiště jsou krajská hygienická stanice a vodohospodářský orgán. Pokud mají být součástí veřejného pohřebiště hroby, je v zákoně stanovena povinnost předložení výsledků hydrogeologického průzkumu, z něhož je zřejmé, že je pozemek k pohřbívání vhodný.

Zákonem jsou rovněž regulovány poměry zrušení veřejného pohřebiště. Veřejné pohřebiště může být zrušeno jen ve veřejném zájmu a na základě rozhodnutí územně příslušného krajského úřadu. Pro zrušení je ovšem nutné, aby uplynuly všechny lhůty, na které byla pronajata hřobová místa – nejdříve však po uplynutí tlečí doby od posledního uložení lidských pozůstatků do hrobu. Je-li z důvodu veřejného zájmu výjimečně nutné zrušit pohřebiště před uplynutím lhůt, je územně příslušný krajský úřad povinen zajistit a uhradit exhumace a převezení lidských ostatků, jakož i přemístění zeminy a travního porostu z rozptylových a vsypových luk, na jiné vhodné veřejné pohřebiště. V souvislosti se zrušením veřejného pohřebiště může být v případě nutnosti vyhlášen i zákaz pohřbívání. O tomto rozhoduje příslušný orgán státní správy v případě, že by dalším pohřbíváním mohlo dojít k ohrožení veřejného zdraví nebo vodního hospodářství – může se jednat o část, nebo i celé území veřejného pohřebiště, kde se zákaz pohřbívání uplatní. Pokud se jedná pouze o zákaz pohřbívání lidských pozůstatků do hrobů, lze nadále pohřbívat jinými způsoby, pokud není stanoveno jinak.

Jaké povinnosti jsou zejména zákonem stanoveny obci, registrované církvi, náboženské společnosti, či fyzické nebo právnické osobě, která provozování pro ně zajišťuje jako provozovatelům pohřebiště?

Provozovat veřejné pohřebiště v souladu s *řádem veřejného pohřebiště*, v souladu se zákonem o pohřebnictví a zvláštními právními předpisy, stanovit stejné podmínky pro sjednání nájmu každému nájemci, dodržovat etický rámec jednání, či vést evidenci související s provozováním veřejného pohřebiště.

Samotné provozování veřejného pohřebiště zahrnuje výkopové práce související s pohřbením a exhumací, pohřbívání, provádění exhumací, ukládání, rozptyl a vsyp zpopelněných lidských pozůstatků, správu a údržbu veřejného pohřebiště, včetně komunikací a okolní zeleně, pronájem hřobových míst a vedení související evidence, která obsahuje zejména osobní údaje osob, jejichž ostatky jsou na veřejném pohřebišti uloženy, a to včetně nebezpečné nemoci, kterou byly tyto osoby nakaženy, dobu uložení pozůstatků, či ostatků těchto osob, údaje o fyzické či právnické osobě,

²⁶ PAULY, J.: Hřbitovní a pohřební právo, Praha 1941, str. 56.

²⁷ „Hřbitovní řád jest podstatnou součástí hřbitova a jeho vlastním zákonem“ – zákon č. 332/1920 Sb. Hřbitovní řád je v dnešní době považován za zvláštní druh vnitřního předpisu označovaného jako provozní řád. Je vydáván obcí v samostatné působnosti. Blíže k dané problematice zákon o pohřebnictví 256/2001 Sb., dále obecně HENDRYCH, D.: Správní právo, C. H. Beck, Praha 2003, str. 115.

²⁸ PAULY J.: Hřbitovní a pohřební právo, Praha 1941, str. 57.

²⁹ Zákon č. 256/2001 Sb.

³⁰ Zákon č. 122/2004 Sb.

kteřá je nájemcem hrobového místa, údaje o uzavření nájemní smlouvě, skutečnosti související se zákazem pohřbívání či údaje o hrobovém zařízení.

Jak již tedy bylo zmíněno výše, provozování veřejného pohřebiště musí být mimo jiné v souladu s řádem veřejného pohřebiště. Problematika řádu veřejného pohřebiště, který je možno zařadit mezi provozní řády, je blíže upravena v § 18, 19 zákona o pohřebnictví, v platném znění. Již ze samotného faktu, že se zákonodárce věnoval této problematice pouze ve dvou ustanoveních, je zřejmé, že daná právní úprava nebude zcela dostačující. Z dikce zákona nevyplývá jakou formou má obec řád veřejného pohřebiště vydat, zda-li obecně závaznou vyhláškou, usnesením rady obce, či usnesením zastupitelstva obce.

Dle ustanovení zákona o pohřebnictví³¹ je provozování pohřebiště službou ve veřejném zájmu, zajišťovanou obcí v samostatné působnosti. Ve článku 104 odst. 3 Ústavy je vyjádřeno právo zastupitelstev v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Tato pravomoc je všeobecně považována za jeden ze základních projevů samosprávy, při jejímž výkonu realizují zastupitelstva výkon veřejné moci v souladu se zákony. Z ústavního pořádku a zákona o obcích plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonně upravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého. Jak již bylo výše uvedeno, zákon o pohřebnictví blíže nespecifikuje právní formu řádu veřejného pohřebiště a rovněž v něm není uvedeno výslovné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky. V této souvislosti tedy zmiňujeme náleze Ústavního soudu³², podle něhož „*v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže zejména vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění*“.

Další skutečností svědčící v neprospěch vydání hřbitovního řádu ve formě obecně závazné vyhlášky je fakt, že podmínky pro publikaci řádu dle zákona o pohřebnictví nejsou totožné s podmínkami stanovenými zákonem o obcích³³, stejně tak jako rozdílný právní režim procedury přijímání. Ostatně k závěru, že nejde o samosprávný právní předpis docházíme i v případě, kdy by veřejné pohřebiště provozovala registrovaná církev, či náboženská společnost, neboť tyto

subjekty nejsou dle zákona způsobilé vydávat obecně závazné vyhlášky. Rovněž proti vydání řádu veřejného pohřebiště ve formě obecně závazné vyhlášky svědčí i existence předchozího souhlasu krajského úřadu, neboť tento předchozí souhlas by byl v rozporu s ústavním právem zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky³⁴.

Z tohoto tedy dovozujeme, že vydání řádu pohřebiště ve formě obecně závazné vyhlášky je dle shora uvedeného napadnutelné a umožňuje tedy využití jiného způsobu, tj. v našem případě použití formy *jiného opatření obecní rady v samostatné působnosti*³⁵. Takovým opatřením je schválení řádu pohřebiště v působnosti rady obce³⁶ na základě zákona o obcích³⁷, a to z důvodu, že rada obce rozhoduje v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce, nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Z toho vyplývá, že přijímání řádu veřejného pohřebiště, jako záležitost patřící do samostatné působnosti obce, v níž není rozhodování vyhrazeno zastupitelstvu obce, spadá do pravomoci rady obce.

Shodně hovoří i Ústavní náleze č. 583/2004, který mimo jiné stanoví, že v něm zmiňovaná vyhláška upravuje věci, jejichž regulace je svěřena obcím cestou zveřejněného řádu veřejného pohřebiště. *K jeho vydání, ať již radou nebo zastupitelstvem, které by si jeho vydání vyhradilo (§ 102 odst. 3 zákona o obcích)*, se však vyžaduje předchozího souhlasu příslušného orgánu státní správy.

Hendrych definuje provozní – ústavní řády jako zvláštní druh vnitřních předpisů, které jsou vydávány zařízeními užívanými veřejností za účelem poskytování nějaké služby, péče nebo uplatnění nároku. Zmíněné řády nemusí být vydávány jen jako interní předpisy příslušných zařízení, ale mohou mít i formu právního předpisu nebo statutárního předpisu. Mezi specifické znaky těchto řádů patří především to, že upravují podmínky užívání nějakého zařízení veřejností, a ta se takovým podmínkám dlouhodobě podřizuje, aniž je tím omezována ve svých právech a svobodách vně takových zařízení. Jako důsledek onoho podřízení vzniká odpovědnost za porušení řádu podle příslušných právních předpisů³⁸.

Dále nám pak vyvstává interpretační problém, zda lze veřejná pohřebiště považovat za *veřejné prostranství*. Pojem veřejného prostranství je upraven v zákoně o obcích – za veřejná prostranství jsou považována všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná

³¹ § 16 odst. 1, zákona č. 256/2001 Sb., v platném znění.

³² Náleze ÚS č. 51/2001.

³³ Shodně KADEČKA, *Obecně závazné vyhlášky obcí*, Praha, 2003.

³⁴ Shodně KADEČKA, *Obecně závazné vyhlášky obcí*, 2003, Praha, str. 232.

³⁵ Shodně MAREK, *Veřejná správa*, 2002.

³⁶ Shodně KADEČKA, *Obecně závazné vyhlášky obcí*, Praha, 2003, str. 233.

³⁷ § 102 odst. 3, zákona č. 128/2000 Sb., v platném znění.

³⁸ HENDRYCH D., *Správní právo*, C. H. Beck, 2003, str. 170.

zelení, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Z určitého hlediska můžeme namítat, že pohřebiště nenaplníují kritérium veřejného prostranství, a to vzhledem k časové omezenosti rozsahu přístupu na tato místa, a to stanovením provozní doby. Dále pak, pokud jsou tato místa ve vlastnictví církví a náboženských společností, nemusí být vždy zajištěno využívání těchto prostor širokou veřejností.

Domníváme se však, že veřejná pohřebiště lze považovat za místa veřejná prostranství, neboť míst, na kterých je časově omezen volný přístup je mnoho a nikdo zatím o jejich charakteru veřejného prostranství nepochyboval (parky, hřiště, pasáže)³⁹.

Shora zmiňovaná oblast právní formy řádu veřejného pohřebiště není bohužel jedinou diskutabilní. Sporný je samotný § 19 zákona o pohřebnictví, který vymezuje obsah řádu veřejného pohřebiště. Společně s dalšími autory si klademe otázku, zda má řád veřejného pohřebiště *povahu aktu soukromého, či veřejného práva*⁴⁰. Pokud by měl být aktem práva veřejného, upravoval by právní vztahy mezi provozovatelem pohřebiště a dalšími fyzickými a právnickými osobami autoritativně z pozice obce jako vykonavatele veřejné moci. Pokud by však naopak měl být aktem práva soukromého, musel by být založen na vzájemné rovnosti stran, a tedy na souhlasu těch, jimž je určen.

Zákonná právní úprava ale obě tato hlediska směřuje a právní povaha řádu veřejného pohřebiště není tedy zřejmá. Ze skutečnosti, že je v řádu pohřebiště upravena problematika podmínek pro sjednávání nájmu, bychom vyvozovali, že se jedná o akt povahy soukromoprávní. Po přečtení § 19 odst. 2 však svůj názor měníme v návaznosti na skutečnost, že má řád upravovat povinnosti návštěvníků veřejného pohřebiště v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachováním důstojnosti tohoto místa a dále pak způsob a pravidla užívání zařízení veřejného pohřebiště, pokud je takové úpravy třeba. Stanovení povinností je dozajista projevem veřejné moci. Toto ustanovení by tedy nasvědčovalo tomu, že řád bude normou povahy veřejnoprávní. Tento závěr je však vzápětí znovu negován tím, že řád má upravovat povinnosti nájemce hřobového místa, což je dozajista založeno na smluvním vztahu s účastníky v rovném postavení. S ohledem na shora uvedené je tedy zřejmé, že hřbitovní řád nemůžeme přesvědčivě označit ani za akt soukromého práva, ani za akt práva veřejného.

Zamysleme se také nad problematikou *věcného obsahu řádu veřejného pohřebiště*, který je upraven v § 19 odst. 2 zákona o pohřebnictví. Stanovení náležitostí řádu veřejného pohřebiště zákonem je důležité z pohledu vytvoření nezbytného obecného rámce v oblasti

provozování pohřebišť v oblastech s rozdílnými místními podmínkami. Základní náležitosti se tedy dotýkají zabezpečení požadavků kladených na provoz z pohledu ochrany veřejného zdraví, veřejného pořádku, včetně zachování důstojnosti a v neposlední řadě mají návaznost i na úpravu užívání hřobových míst⁴¹.

Od vymezení statutu veřejného pohřebiště se dostáváme k objasnění pojmu hřobového místa. *Hřobovým místem* se dle znění zákona o pohřebnictví rozumí místo na pohřebišti, určené pro zřízení hrobu nebo hrobky, nebo vyhrazené místo v úložišti jednotlivých uren. Zákon dále vymezuje požadavky, které musí hroby splňovat pro ukládání lidských pozůstatků – hloubku, výšku nad hladinou podzemní vody, vzdálenost mezi jednotlivými hroby a výšku zasypání hrobu zeminou. Nežpopelněné lidské ostatky musí být uloženy v hrobě po tlečí dobu, která se zřetelem ke složení půdy musí trvat minimálně deset let.

Pokud se jedná o právní charakteristiku *užívacího vztahu k hřobovému místu*, pak zákon o pohřebnictví stanoví, že se hřobové místo pronajímá, a to na základě písemné smlouvy mezi provozovatelem pohřebiště jako pronajimatelem a nájemcem. Z toho tedy vyplývá, že tato specifická podoba nájemního vztahu nahrazuje předešlou právní úpravu půjčování místa na veřejném pohřebišti. V novém pojetí je vztah subjektů založen na jejich rovném postavení při dostatečném zabezpečení ochrany veřejného zájmu, přičemž tento vztah můžeme považovat za komplexnější – umožňuje např. při přechodu práv v důsledku úmrtí postupovat obdobným způsobem jako při nakládání s hřobovým příslušenstvím.

Právní úprava nájemního vztahu k hřobovému místu je nyní obsažena v § 25 odst. 1, 2 zákona o pohřebnictví, který uvádí – nájem hřobového místa vzniká na základě smlouvy o nájmu hřobového místa uzavřené mezi provozovatelem pohřebiště jako pronajimatelem a nájemcem. Smlouva o nájmu musí mít písemnou formu a musí obsahovat výši nájemného a výši úhrady za služby spojené s nájmem, pokud je provozovatel pohřebiště poskytuje. V případě, že se jedná o nájem hřobového místa v podobě hrobu, musí být doba, na niž se smlouva o nájmu uzavírá, stanovena tak, aby od pohřbení mohla být dodržena tlečí doba stanovená pro veřejné pohřebiště, na němž se hrob nachází. V následujícím ustanovení (§ 26) se hovoří o tom, že nájem hřobového místa lze sjednat i na dobu předcházející pohřbení nebo uložení urny. Podnájem hřobového místa je zakázán.

V dalších ustanoveních zákona o pohřebnictví jsou blíže specifikovány konkrétní povinnosti, jež z nájemního vztahu provozovateli a nájemci vyplývají. Jejich smyslem má dozajista být bezporuchová funkce nájemního vztahu, právní jistota obou stran ohledně vzá-

³⁹ Shodně MAREK, Veřejná správa, 2002.

⁴⁰ Shodně VEDRAL, Veřejná správa, 2001.

⁴¹ Shodně KOUDELKA Z., Právní předpisy samosprávy, Linde, 2001, str. 188.

