

ODŮVODNĚNÍ

I. OBECNÁ ČÁST

a) Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, odůvodnění jejích hlavních principů

K přípravě návrhu vyhlášky o stanovení postupu obce při zajištění slušného způsobu pohřbení bylo přistoupeno v souvislosti s projednávaným návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon o pohřebnictví“), který přináší, kromě jiných změn, úpravu přenesené působnosti ze státu na obce v oblasti pohřbívací povinnosti. Citovaná novela zákona o pohřebnictví byla dne 20. 6. 2017 podepsána prezidentem republiky (senátní tisk 122).

Obec je povinna v přenesené působnosti zajistit slušné pohřbení těla zemřelého podle místních zvyklostí (§ 5 odst. 1 zákona o pohřebnictví), a to účelně (§ 5 odst. 5 zákona o pohřebnictví) a pouze v případě, že žádná osoba nesjedнала pohřbení dobrovolně podle § 5 odst. 1 zákona a nikdo není ochoten uhradit náklady pohřbení a opatření hrobového místa dobrovolně (srov. § 114 odst. 3 občanského zákoníku). Podmínka uvedená v § 114 odst. 2 občanského zákoníku, aby pozůstalost nestačila ke krytí nákladů na pohřeb, nemůže být vždy splněna, jelikož informace o výši majetku v pozůstalosti obci vypravující pohřeb zpravidla týden po úmrtí není známa.

Ustanovení § 114 občanského zákoníku stanoví:

„§ 114

(1) Člověk je oprávněn rozhodnout, jaký má mít pohřeb. Nezanechá-li o tom výslovné rozhodnutí, rozhodne o jeho pohřbu manžel zemřelého, a není-li ho, děti zemřelého; není-li jich, pak rozhodnou rodiče a není-li jich, sourozenci zemřelého; nežijí-li, pak rozhodnou jejich děti a není-li ani jich, pak kterákoli z osob blízkých; není-li žádná z těchto osob, pak rozhodne obec, na jejímž území člověk zemřel.

(2) Náklady pohřbu a opatření pohřebiště se hradí z pozůstalosti. Pokud pozůstalost nestačí ke krytí nákladů toho způsobu pohřbu, jaký si zesnulý přál, musí být pohřben alespoň slušným způsobem podle místních zvyklostí.

(3) Jiný právní předpis stanoví, jakým způsobem a na čí náklady bude pohřben člověk, jehož pozůstalost ke krytí nákladů pohřbu nestačí a není-li nikdo ochoten uhradit náklady pohřbu dobrovolně.“

Náklady pohřbu a opatření pohřebiště podle § 114 odst. 2 občanského zákoníku se hradí z pozůstalosti, nikoli ze státního rozpočtu nebo z nepatrného majetku vydaného vypraviteli pohřbu podle § 154 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Účelně vynaložené náklady na pohřbení (srov. text § 114 odst. 3 občanského zákoníku „bude pohřben“, nikoli „bude mít pohřeb“) člověka, jehož pozůstalost ke krytí nákladů pohřbu nestačí a nikdo není ochoten uhradit náklady jeho pohřbu dobrovolně, proto upravuje zákon o pohřebnictví.

Obec, na jejímž území člověk zemřel, před tím než zajistí pohřbení (do země nebo žehem), také rozhodne podle § 114 odst. 1 občanského zákoníku o slušném způsobu pohřbení podle místních zvyklostí. V místech, ve kterých je zpopelňování lidských pozůstatků zcela běžné, proto bude obec preferovat kremaci, naopak tam, kde je zvyk pohřbívat do země, dá přednost tomuto způsobu pohřbení. Ať už obec rozhodne o pohřbu do země nebo žehem, v obou těchto způsobech pohřbení obec musí rozhodnout i o opatření zůstavitelova hrobového místa podle místních zvyklostí, ať už půjde o rozptylovou nebo vsypovou louku, kolumbární schránku či druh urnového nebo kostrového hrobu (hrobky), přičemž se má vždy v souladu s předmětem předmětné vyhlášky jednat o zvyky pohřební a hřbitovní v rámci zákona o pohřebnictví odpoutané od zvyků vzpomínkových zákonem nijak neupravených (smuteční řečník, věnce, hudba, pomník, apod.).

b) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy se zákonem, k jehož provedení je navržena, včetně souladu se zákonným zmocněním k jejímu vydání

V § 5 odst. 4 zákona o pohřebnictví je stanoveno, že prováděcí právní předpis stanoví postup obce při zajišťování slušného způsobu pohřbení.

Návrh vyhlášky je prováděcím právním předpisem k tomuto ustanovení zákona. Navrhovaná vyhláška by měla nabýt účinnosti dnem 1. října 2017.

c) Zhodnocení platného právního stavu a odůvodnění nezbytnosti jeho změny

Zajišťování pohřbení je činností obecních úřadů s velmi proměnlivou četností výskytu od počátku právní úpravy pohřebnictví (polovina 20. stol.). Stát centrálně nedisponuje údaji o počtech těchto pohřbení, přestože matriční úřady vypravitele pohřbu, je-li jim znám, uvedou do poznámky úmrtního listu podle § 82 odst. 2 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů. Poznámka úmrtního listu uvádí pouze vypravitele pohřbu nikoli zákonné zmocnění k pohřbení (zda šlo o vypravitele dobrovolného nebo povinného). Žádosti o refundaci účelně vynaložených nákladů na pohřbení (od roku 2012 kolem 1 400 pohřbení) uplatňují obce u MMR dobrovolně (souhrnně za různá období, v některých případech až tři roky zpětně).

Pohřbením se podle § 2 písm. e) zákona o pohřebnictví rozumí uložení lidských pozůstatků do hrobu nebo hrobky na pohřebišti nebo jejich zpopelnění v krematoriu. Nedílnou součástí pohřbení je podle ustanovení § 4 odst. 3 a § 6 odst. 1 zákona o pohřebnictví úprava těla zemřelého před pietním uložením do konečné rakve, zejména umývání, holení, stříhání, kosmetické úpravy a oblečení do šatů nebo rubáše [viz § 2 písm. j) zákona o pohřebnictví]. Se zajištěním pohřbení souvisí další zákonné požadavky, a to zejména požadavky na důstojný převoz těla zemřelého [srov. § 9 odst. 1 zákona o pohřebnictví] a na jeho přechodné uložení [srov. § 7 odst. 1 písm. a) a f) zákona o pohřebnictví]. Zajišťuje-li obec pohřbení těla zemřelého zpopelněním, je jeho součástí i uložení urny s lidskými ostatky na veřejném pohřebišti [srov. § 5 odst. 2 zákona o pohřebnictví]. Na veřejném pohřebišti nesmí být urny s lidskými ostatky

uloženy bezprizorně mimo hrobové místo [srov. § 2 písm. g) a § 4 odst. 1 zákona o pohřbnictví].

d) Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Na oblast, pro kterou je navrhovaná právní úprava zpracována, se předpisy Evropské unie, judikatura soudních orgánů Evropské unie ani obecné právní zásady práva Evropské unie nevztahují.

e) Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Návrh předmětné vyhlášky nepředpokládá negativní hospodářský a finanční dopad na podnikatelské prostředí. Nepředpokládají se ani jiné negativní dopady, tj. na státní rozpočet ani na ostatní veřejné rozpočty. Návrh též nemá negativní sociální dopady a negativní dopady na životní prostředí se nepředpokládají.

f) Zhodnocení současného stavu a dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava nemá dopad na zákaz diskriminace ve smyslu zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a nikterak se nedotýká otázek rovnosti mužů a žen, resp. je z hlediska rovnosti mužů a žen indiferentní.

g) Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Navrhovaná právní úprava není spojena s dopady na oblast ochrany soukromí a osobních údajů.

h) Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava plně respektuje zavedené standardy veřejné správy v ČR a nepřináší nová korupční rizika.

i) Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu

Navrhovaný právní předpis nemá žádný vztah k bezpečnosti a obraně státu a nemá na ně tedy žádné dopady.

II. ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1

Historicky (na počátku 20. století) se slušným pohřbem rozuměl výkon pohřebních obřadů a projevů, jakož i pohřbení v rodinném hrobě nebo ve zvláštním oddělení pro souvěrce zemřelého nebo, nebylo-li takového oddělení, v běžné řadě hrobů. Totéž platilo o náhrobcích, pomnicích a jiných zařízeních sloužících památce zemřelého (viz § 10 odst. 1 zákona č. 96/1925 Sb., o vzájemných poměrech náboženských vyznání). Za Československé republiky nebyl slušný pohřeb myslitelný bez rodinného nebo samostatného hrobového místa.

Předmětem navrhované vyhlášky není stanovení postupu obce, jak rozhodnout o slušném pohřbu a hrobu podle místních zvyklostí, neboť v tomto případě se jedná o výkon rozhodnutí v samostatné působnosti obce. V místní identitní a vzpomínkové politice obce může hrát vypravení obecního pohřbu ve významu kolektivního smutečního obřadu, ať již sekulárního či církevního, významnou roli, protože je součástí vzdělávací praxe (podobně jako „vítání občánků“). Funkce komemorační smí převážet nad funkcí funerální a společně s náhrobkem lze zřídit např. pamětní bustu na veřejném prostranství mimo hřbitov. V České republice vyjma vojenských pohřbů chybí prototyp civilního pohřbu, k němuž by bylo možno vztáhnout všechny jeho konkretizace. Nejen návrh této vyhlášky, ale ani zákon o pohřebnictví pojem pohřeb a náhrobek z těchto důvodů nijak nevymezil. Vyhláška stanoví to, co je obecně považováno za slušný způsob pohřbení napříč Českou republikou.

Na rozdíl od slušného pohřbení zajištěného obcí v přenesené působnosti, které je návrhem této vyhlášky fixované a uzavřené, je klasický i moderní pohřeb vypravený obcí v samostatné působnosti více otevřený změnám.

S ohledem na rozsah zákonného zmocnění není předmětem vyhlášky úprava:

- postupu při repatriaci těla zemřelého ze zahraničí do ČR,
- postupu vymáhání pohřebních a hřbitovních výdajů po dědicích,
- zabezpečení sekundárního pohřbívání mimo pohřebiště nalezených zpopelněných nebo zetlelých lidských ostatků, ať už jde o různé archeologické nálezy, hromadné hroby, o mumie v kostelních kryptách, o nabalzamované lidské exponáty vystavené v muzeích nebo o urny s popelem,
- stanovení postupu obce při darování těla zemřelého anatomickým ústavům.

(Podle ustanovení § 5 odst. 1 zákona o pohřebnictví má povinnost zajistit pohřbení obec – vedle naplnění popsanych skutečností – až tehdy, kdy o využití těla zemřelého pro potřeby zejména vědy, výzkumu nebo k výukovým účelům ve zdravotnictví neprojevil zájem žádný poskytovatel zdravotní služby nebo anatomický ústav (který hradí náklady spojené s pohřbením). Zátěží tohoto systému je časová náročnost přípravy. V případě, že se obci, na jejímž území k úmrtí došlo, oznámilo úmrtí po uplynutí čtyř dnů a zároveň obci projevil anatomický ústav zájem o využití opuštěného těla pro potřeby lékařské vědy a výzkumu, vzniká obci povinnost spolupracovat s anatomickým ústavem na dohledání prokazatelného písemného souhlasu osoby blízké zemřelému k poskytnutí těla

k takovým účelům. Obec zde vystupuje v pozici jakéhosi strážce této povinnosti, aby nedocházelo k jejímu porušování, aby všichni zemřelí bezdomovci bez výjimky byli u nás anatomicky pitváni. Zákon o zdravotních službách v § 81 odst. 5 stanoví, že písemný souhlas osoby blízké zemřelému musí být opatřen úředně ověřeným podpisem.)

K § 2

Osobou, u které je tělo zemřelého uloženo, může být v souladu s § 5 odst. 6 zákona o pohřbnictví jakákoli fyzická nebo právnická osoba. Tato osoba je podle § 5 odst. 6 zákona o pohřbnictví povinna neprodleně informovat obec, na jejímž území došlo k úmrtí nebo bylo tělo zemřelého nalezeno, případně vyloženo z dopravního prostředku, že nastaly skutečnosti podle § 5 odst. 1 zákona o pohřbnictví, tj. že nikdo dobrovolně ve lhůtě 96 hodin od oznámení úmrtí nesjednal pohřbení těla zemřelého (každá osoba, která se o úmrtí dozvěděla, měla možnost o pohřbu rozhodnout v zákonné lhůtě a sama zajistit pohřbení). Nevyžaduje se, aby obec kontaktovala pozůstalé, oznamovala jim úmrtí, žádala od nich povolení k pohřbení nebo vyjádření ke způsobu pohřbení či opatření hrobového místa.

Obec jako vypravitel pohřbu nemá postavení dědice (není dědicem), za dluhy zůstavitele neodpovídá. Je účastníkem dědického řízení pouze v případě, že řízení o pozůstalosti bylo zastaveno, protože zůstavitel nezanechal majetek nebo protože zanechal majetek bez hodnoty nebo majetek nepatrné hodnoty. Nepatrný majetek je poté v rámci dědického řízení nabídnut obci jako vypraviteli pohřbu. Přijme-li obec tento majetek, jedná se o jistou formu „odměny“ za zajištění slušného pohřbení, nikoli o refundaci pohřebních výloh.

K § 3

Mezi nejnákladnější položky fakturované provozovateli pohřebních služeb se obvykle řadí: náklady na rakev, převoz a přechodné uložení těla zemřelého a pohřbení (žeh, výkop hrobu). Náklady na převoz a přechodné uložení těla zemřelého jsou proměnlivé, závisí zejména na vzdálenosti krematoria od místa přechodného uložení těla a na rychlosti vyhledání osob blízkých zemřelému Policií České republiky. Obecní úřad ovšem osoby blízké zemřelému nevyhledává ani je o úmrtí je neinformuje. Stejně jako lékař, který provádí prohlídku těla zemřelého a který postupuje v součinnosti s Policií České republiky podle § 86 odst. 1 písm. h) zákona o zdravotních službách, rovněž obec spolupracuje v těchto záležitostech s Policií České republiky. Jakmile jsou splněny všechny zákonné předpoklady, není důvodu, aby obec s vypravením pohřbu vyčkávala a nechávala tělo zemřelého uložené další dny nebo dokonce týdny v chladícím či dokonce v mrazícím zařízení. V zájmu toho, aby nevznikaly další zbytečné náklady, není zpravidla účelné, aby obec zajišťovala pohřbení ve vzdálenějším krematoriu nebo na vzdálenějším pohřebišti, neboť právě počet najetých kilometrů výrazně ovlivňuje cenu (a někdy i slušnost) pohřbení.

K § 4

K odst. 1

Speciální právní úprava stanoví, že náhradu přiměřených nákladů spojených s pohřbem tvoří výdaje účtované za pohřeb, hřbitovní poplatky, výdaje na zřízení pomníku nebo desky do výše nejméně 20 000 Kč, výdaje na úpravu pomníku nebo desky, cestovní výlohy a jedna třetina

obvyklých výdajů na smuteční ošacení osobám blízkým, viz § 271g odst. 2 zákoníku práce. Taxativní vymezení rozsahu účelně uznatelných nákladů pohřbení zemřelých v § 4 odst. 1 návrhu této vyhlášky je výrazně odlišné od výše citovaného ustanovení § 271g odst. 2 zákoníku práce nejen z důvodu hospodárnosti (refundace přiměřených nákladů za pohřeb a pomník ze strany zaměstnavatele je výjimečná), ale také z důvodu účelnosti (náklady na cestovní výlohy a jednu třetinu obvyklých výdajů na smuteční ošacení osobám blízkým zemřelému nelze u obecních pohřbů refundovat, protože pozůstalí o způsobu pohřbení na náklady obce nerozhodují, pohřbení zajišťované obcí se nemohou ani zúčastnit, obec navíc na rozdíl od zaměstnavatele neměla k zemřelému za jeho života zpravidla žádný pracovněprávní vztah). Pouze „úprava pomníku nebo desky“ ve smyslu gravírování kamene nebo sekání či pískování do kamene pro výrobu textů (jméno zemřelé osoby a data jeho narození a úmrtí) na již zřízený pomník nebo desku se při zajišťování opatření hrobového místa jako účelná jeví bez pochybností.

„Účelně“ vynaložené náklady podle zákona o pohřebnictví nejsou náklady „přiměřenými“ podle citovaného ustanovení zákoníku práce, ale náklady přímo související se zajištěním úpravy, převozu, uložení a pohřbení zemřelého, včetně opatření zůstavitelova hrobového místa (nikoli náklady na pohřební obřad nebo „výdaje na zřízení pomníku nebo desky do výše nejméně 20 000 Kč“). Samotný pojem „účelnost vynaložených nákladů“ definuje ustanovení § 2 písm. o) zákon o finanční kontrole.

Vzhledem k tomu, že obec zajistí slušné pohřbení dříve, než je jí znám jakýkoli bližší údaj o pozůstalosti a dědicích, musí možný obsah účelně vynaložených nákladů pohřbení zemřelého podle ustanovení § 5 odst. 5 zákona o pohřebnictví analogicky odpovídat ustanovení § 1701 odst. 2 občanského zákoníku, tedy výčtu uznatelných nákladů v § 4 odst. 1 písm. n) bod 3 a písm. o) bod 8 návrhu vyhlášky.

Je-li stát dědicem zůstavitele, refunduje Ministerstvo financí obcím jako vypravitelům pohřbu (stejně jako Ministerstvo pro místní rozvoj) nikoli veškeré náklady zůstavitelova pohřbení, ale pouze náklady účelně vynaložené (srov. § 5 odst. 5 zákona o pohřebnictví) včetně opatření zůstavitelova hrobového místa v souladu s ustanovením § 1701 odst. 2 občanského zákoníku. Mezi opatření zůstavitelova hrobového místa lze zařadit zpravidla nájemné za hrobové místo na dobu tleci [srov. § 25 zákona o pohřebnictví], náklady na vybudování hrobového zařízení podle řádu konkrétního pohřebiště [srov. § 20 písm. f) bod 4 zákona o pohřebnictví]. Zřízení hrobového zařízení z kamene či jiných trvanlivých materiálů ve formě náhrobku, desky či kříže je statickou formou vzpomínání a může být spíše považováno za nadstandard než za slušný způsob pohřbení a opatření zůstavitelova hrobového místa ze strany obce.

Dalším právním předpisem, mimo občanský zákoník a zákon o pohřebnictví, odůvodňující návrh § 4 odst. 1 vyhlášky je bod 11. „*Pohřební služby, pouze služby spojené s pohřbením, které zajišťuje obec podle právního předpisu o pohřebnictví (§ 5 zákona č. 256/2001 Sb.)*“ výměru MF č. 01/2017 ze dne 25. listopadu 2016, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, publikovaný v cenovém věstníku MF, ročník XLIV., částka 12, podle kterého:

„*Pro účely regulace cen lze do věcně usměrňované ceny zahrnout pouze tyto položky:*

použití chladicího boxu, zpracování žádosti o pohřbení, cena rakve a vložky do rakve případně cena transportního vaku, cena za úpravu lidských pozůstatků (umývání, holení stříhání, kosmetické úpravy), oblečení do šatů nebo rubáše, cena rubáše, uložení lidských pozůstatků do rakve včetně manipulace s rakví, přeprava lidských pozůstatků, cena za zpopelnění lidských pozůstatků v rakvi včetně uložení popele do pevně uzavíratelné urny s označením, cena za urnu, rozptýl nebo vsyp zpopelněných lidských pozůstatků nebo uložení urny do úložiště jednotlivých urn nebo uložení do hrobu nebo hrobky, ostatní náklady spojené se zajištěním uvedených činností. Uvedené činnosti lze do ceny zahrnout pouze za podmínky jejich skutečného provedení. Při opakování stejné služby lze do ceny zahrnout cenu této služby pouze jednou.“

Tyto položky byly pro účely náhrad účelně vynaložených nákladů obcí na pohřbení upřesněny nebo rozšířeny na základě poznatků a doporučení MMR. Jedná se zejména převozy těla zemřelého s uvedením délky trasy a použití chladicího zařízení s uvedením počtu dnů chlazení lidských pozůstatků a použití mrazicího zařízení s uvedením počtu dnů mrazení lidských pozůstatků, které jsou z hlediska účelnosti nákladů klíčové.

K odst. 2 a 3

Obec podle § 5 odst. 5 zákona o pohřebnictví uplatní náhradu nákladů u MMR. Do postupu obce při zajištění slušného způsobu pohřbení spadá proto i úprava podmínek pro následné uplatňování náhrady nákladů u MMR.

K odst. 4 a odst. 5

Podle ustálené praxe může MMR obci pohřební výlohy proplatit pouze na základě žádosti obce, k níž jsou připojeny prosté (neověřené) kopie:

- úmrtního listu nebo Listu o prohlídce zemřelého,
- smlouvy o zajištění slušného způsobu pohřbení podle místních zvyklostí,
- faktury vystavené na základě výše uvedené smlouvy,
- dokladu o pohřbení (žehem nebo do země) a
- rozhodnutí soudu o zastavení řízení o pozůstalosti.

V souvislosti s § 4 odst. 4 a 5 lze odkázat na metodiku MMR zveřejněnou na internetových stránkách MMR. Obce od roku 2002, kdy zákon o pohřebnictví a tato metodika nabyly účinnost, obvykle zasílají MMR požadované dokumenty datovou zprávou. Předložení dokladu o zaplacení nákladů slušného pohřbu vyplývá z § 4 odst. 2 věty druhé.

K § 5

Účinnost vyhlášky je stanovena v návaznosti na předpokládanou účinnost novely zákona.