|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |
|  |  |  | V Praze 8. srpna 2016 |
|  |  |  | Čj. OVA : 990/16 |
|  |  |  |  |
| **Stanovisko** | | | |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
| **k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ | | | |
|  | | | |
|  | | | |
|  | | | |

Komise pro veřejné právo I (komise pro správní právo č. 1) má k návrhu zákona, který předložilo Ministerstvo pro místní rozvoj, tyto připomínky:

K čl. I

K bodu 1

Doplňovat do zákona pojem „jiné lidské pozůstatky“ vedle již existujícího obecného pojmu „lidské pozůstatky“ není přinejmenším z terminologického hlediska vhodné, neboť pojem „lidské pozůstatky“ právě proto, že je obecný, by měl zahrnovat veškeré lidské pozůstatky a nejen některé. Pokud by měl být do zákona doplněn pojem „jiné lidské pozůstatky“, měl by stávající pojem „lidské pozůstatky“ být zúžen (nejen obsahově ale i slovním vyjádřením) tak, aby tato množina lidských pozůstatků dávala spolu s množinou nově doplněných „jiných lidských pozůstatků“ dohromady množinu všech lidských pozůstatků jako celku.

Pro pojem, který zahrnuje jen část lidských pozůstatků, což bude po doplnění nového písm. b) případ písm. a), by neměl být nadále používán obecný pojem lidské pozůstatky, který podle svého slovního vyjádření znamená, že má zahrnovat veškeré lidské pozůstatky, což už ale nebude odpovídat skutečnosti. Podle čl. 40 odst. 3 Legislativních pravidel vlády je přitom třeba při tvorbě právního předpisu respektovat všeobecně uznaný význam slov, což se tady nedodržuje.

K bodu 2

Z definice v písm. a) vyplývá, že mrtvé lidské tělo nebo jeho části jsou pokládány za lidské pozůstatky podle zákona o pohřebnictví tehdy, pokud nejsou použity pro potřeby lékařské vědy, výzkumu nebo k výukovým účelům a spáleny. Z definice ani jiného zákonného ustanovení však nevyplývá, jaká pravidla budou pro mrtvé lidské tělo nebo jeho části platit v případě, kdy přestanou být používány pro potřeby lékařské vědy, výzkumu nebo k výukovým účelům, což by se mělo doplnit, už jen vzhledem k cílům, které navrhovaná novela sleduje, což je obecně vyšší ochrana lidských pozůstatků oproti dnešnímu stavu.

V případě definice „konečné rakve“ je třeba doplnit, jak konkrétně má být zavřená, tedy co se myslí oním zavřením, a to zejména z toho důvodu, že její otevření (tedy překonání překážky spočívající v zavření rakve) má být trestáno jako přestupek, resp. trestný čin.

V případě definice totožnosti by se za slovo „jméno“ mělo doplnit „popřípadě jména“, aby úprava odpovídala zákonu č. 301/2000 Sb. Toto doplnění je třeba provést důsledně i v dalších ustanoveních návrhu, kde chybí.

Definovat exhumaci jako nezvratné vyzdvižení lidských ostatků nebo urny se zpopelněnými lidskými ostatky z hrobového místa na pohřebišti odporuje úpravě v § 22 odst. 5, kde se stanoví, že lidské ostatky mohou být exhumovány, nařídí-li exhumaci v trestním řízení předseda senátu nebo státní zástupce – po provedení úkonů trestního řízení by však měly být ostatky vráceny zpět, jinak není jasné, co by se s ostatky stalo, takže exhumace nebude nezvratná.

Jako osoba zajišťující pohřbení se definuje fyzická nebo právnická osoba sjednávající pohřbení do 96 hodin od oznámení úmrtí, na což ale terminologicky ne zcela navazuje např. § 5 odst. 1, kde se předpokládá, že ve lhůtě 96 hodin od oznámení úmrtí má fyzická nebo právnická osoba „zajistit“ pohřbení lidských pozůstatků, správně by ale asi v kontextu s definicí mělo být, že ve lhůtě 96 hodin od oznámení úmrtí má pohřbení sjednat, nikoliv zajistit. Otázkou navíc je, k čemu v těch 96 hodinách má dojít, když sjednání, resp. zajištění vyžaduje součinnost jiné osoby a není tak jen na vůli osoby zajišťující pohřbení.

K bodu 7

V § 3 odst. 2 má být uvedeno, že stanovisko krajského úřadu je jedním z podkladů pro vydání příslušného územního rozhodnutí o změně využití území podle zvláštního právního předpisu, tzn. stavebního zákona, a následného povolení stavby, je-li podle tohoto právního předpisu vyžadováno. To by znamenalo, že pokud se povolení stavby, tedy zřejmě stavební povolení podle stavebního zákona nevyžaduje, nebude třeba ani stanovisko krajského úřadu. To ale zřejmě nedává smysl, neboť pokud by byl podle stavebního zákona možný místo stavebního řízení nějaký zjednodušující postup, např. ohlášení, krajský úřad by se asi vyjadřovat nemusel.

Ustanovení by proto mělo raději odkazovat na povolení nebo jiný úkon stavebního úřadu podle stavebního zákona, což je formulace známá již z jiných zákonů, aby byly pokryty i tyto případy, což platí i pro další ustanovení návrhu, kde se používá stejná formulace. Do návrhu je rovněž třeba doplnit, co má stanovisko krajského úřadu obsahovat, tzn. z jakých hledisek se má krajský úřad k věci vyjádřit.

K bodu 9

Je třeba doplnit, že souhlas krajského úřadu je třeba i k samotnému vydání řádu neveřejného pohřebiště, nejen k jeho změnám. Slova „územně příslušného“ jsou v tomto a dalších ustanoveních návrhu zbytečná, neboť správní orgán musí být vždy místně (nikoliv územně) příslušný podle obecné úpravy v § 11 správního řádu, případně podle kritérií místní příslušnosti ve zvláštní úpravě, která ale návrh neobsahuje a pouze obecný odkaz na místní příslušnost nemá význam. Pokud by správní orgán místně příslušný nebyl, rozhodnutí by bylo nezákonné.

K bodu 10

Spojku „nebo“ je třeba nahradit spojkou „a“ jako se to provádí i v dalších ustanoveních v návaznosti na terminologii zákona č. 3/2002 Sb.

K bodu 13

V § 3 odst. 5 je třeba stanovit, že se § 24 použije obdobně, neboť ustanovení se týká veřejného pohřebiště.

K bodům 14 až 20

Ze stávajícího ani měněného znění § 4 odst. 1 se nepozná, kdo konkrétně, jaké subjekty, mají být adresáty povinností v tomto ustanovení uvedených. To by mohlo činit problémy v případě nově doplňovaných sankčních ustanovení, kde se v případě § 4 odst. 1 počítá jak s přestupky fyzických nepodnikajících osob, tak s přestupky právnických osob a podnikatelů, přičemž ale ani v § 26 ani v § 27 se nepostihují všechny povinnosti z § 4 odst. 1.

Pokud to má znamenat, že některé povinnosti z § 4 odst. 1 se vztahují jen na nepodnikající fyzické osoby a jiné povinnosti zase jen na podnikatele a právnické osoby, je třeba tuto kategorizaci provést v § 4 odst. 1 a ne až nepřímo v sankčních ustanoveních. V § 4 odst. 1 je třeba výslovně vyjádřit, na koho se mají povinnosti vztahovat. Souvisí to koneckonců i s úpravou příslušnosti k dozoru v novém § 25a, kde se rovněž uvádí zcela konkrétně, vůči jakým druhům subjektů budou orgány dozoru dohlížet nad dodržováním povinností podle § 4 odst. 1, takže i z tohoto pohledu musí být jednoznačně stanoveno, kdo má jaké povinnosti.

K bodu 15

V § 4 odst. 1 písm. a) se předpokládá, že orgán veřejného zdraví, kterým je podle § 80 odst. 1 písm. j) zákona č. 258/2000 Sb., Ministerstvo zdravotnictví, má stanovit okruh dalších infekčních onemocnění, která mají vylučovat, aby se s pozůstatky osoby, která v době úmrtí byla nakažena tímto onemocněním, nakládalo tak, že se budou upravovat, konzervovat, balzamovat nebo vystavovat. V citovaném ustanovení zákona č. 258/2000 Sb., je uvedeno, že ministerstvo stanoví další infekční onemocnění vyvolaná vysoce rizikovými biologickými agens a toxiny, které se považují za nebezpečnou nemoc podle zákona o pohřebnictví zveřejněním na své úřední desce a současně vyhlásí tato další infekční onemocnění v celoplošném televizním a rozhlasovém vysílání.

Pokud má být daný správní akt závazný, je třeba, aby měl odpovídající formu, přičemž v daném případě je zřejmě nejpřiléhavější forma opatření obecné povahy jako aktu s konkrétním předmětem vztahujícím se na neurčitý okruh adresátů a v tomto smyslu by měla být úprava v zákoně č. 258/2000 Sb. upřesněna. Z materiálního hlediska uplatňovaného v judikatuře správních soudů, je to opatření obecné povahy již dnes, otázkou však je, zda z hlediska účelu sledovaného daným ustanovením by neměla být upravena nějaká specifická procesní pravidla pro jeho vydání, např. vydat takové opatření bez předchozího řízení, viz § 94a zákona č. 258/2000 Sb.

K bodu 18

Podle definice v § 2 jsou lidskými ostatky lidské pozůstatky nebo jiné lidské pozůstatky po pohřbení, takže v jiném ustanovení zákona nejde mluvit o změně lidských pozůstatků nebo jiných lidských pozůstatků v lidské ostatky jiným způsobem než pohřbením, neboť to uvedené definici odporuje.

K bodu 21

Pokud se v § 4 odst. 4 předpokládá povinnost hradit náklady, je třeba doplnit, komu se tyto náklady mají hradit, nicméně v kontextu s § 4 odst. 5 se spíše zdá, že v odst. 4 jde o povinnost něco zajistit (sám nebo prostřednictvím jiné osoby) než hradit někomu za něco náklady.

K bodu 22

Je třeba upřesnit, kdo může být „jinou osobou“ a kdo jsou „zúčastněné osoby“.

K bodu 23

V § 4a odst. 1 je třeba upřesnit, co se myslí oním pověřením, které může udělovat osoba zajišťující pohřbení (plná moc?), tzn. upřesnit povahu tohoto právního vztahu. Za slovo „oprávněna“ v odst. 1 by mělo být vloženo slovo „pouze“.

K bodu 24

Z § 5 odst. 4 je třeba vypustit zmínku o službě ve veřejném zájmu, neboť jde o přenesenou působnost, kde se taková charakteristika nepoužívá.

V případě § 5 odst. 7 se v důvodové zprávě uvádí, že se navrhuje umožnit vypraviteli pohřbu, kterému krajská hygienická stanice nařídila změnit příkazní smlouvu a pohřbít zpopelněním, příp. i další zvláštní způsob zacházení se zemřelým, požádat o úhradu účelně vynaložených nákladů na pohřbení stát prostřednictvím Ministerstva pro místní rozvoj, ale nic takového z návrhu nevyplývá. Rozpor mezi důvodovou zprávou a návrhem novely je třeba odstranit.

Zatímco v § 5 odst. 7 písm. a) je uvedeno, komu může KHS svým rozhodnutím stanovit povinnost, v písm. b) a c) taková osoba nebo osoby uvedeny nejsou, takže není jasné, kdo má být v takových případech účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, což je třeba doplnit. Do písm. c) doporučujeme doplnit, že takto by se mělo postupovat jen tehdy, pokud nelze vyloučit riziko nákazy, aby se do nakládání s lidskými ostatky zasahovalo tímto způsobem jen v nezbytných případech.

K bodu 26

V § 6 odst. 3 nelze v případě stanoviska KHS odkazovat na zvláštní právní předpis, kterým má být živnostenský zákon, neboť závazné stanovisko se vydává podle zákona o pohřebnictví. Dále navrhujeme vypustit slova „prokáže, že“, která do normy hmotného práva nepatří. Stejné připomínky platí i pro § 13 odst. 3.

Podle § 7 odst. 1 písm. b) má mít sice provozovatel pohřební služby povinnost zajistit provozování pohřební služby v souladu s tímto řádem, podobně jako má takovou povinnost dnes provozovatel veřejného pohřebiště v § 19 odst. 1, ale porušování této povinnosti u provozovatele pohřební služby nemá být na rozdíl od provozovatele veřejného pohřebiště přestupkem, aniž by bylo jasné, proč tomu tak má být. To platí podobně i pro řád provozovatele krematoria a řád provozovatele balzamace a konzervace.

K bodu 76

V § 17 odst. 1 nelze použít slovní spojení „úřad územního plánování“, neboť je to jen legislativní zkratka ze stavebního zákona, kterou nejde používat v jiných předpisech.

Pokud mají být KHS, vodoprávní úřad a orgán územního plánování dotčenými orgány, je třeba doplnit, co se od nich bude v řízení vyžadovat, zda závazné stanovisko nebo jen stanovisko a co by mělo být jeho obsahem.

V případě veřejných pohřebišť doporučujeme doplnit pravomoc stavebního úřadu vyhlásit kolem nich z moci úřední ochranné pásmo ve formě opatření obecné povahy, podobně jako např. v § 30 vodního zákona, neboť stávající úprava v § 17 odst. 2 se ve spojení s úpravou rozhodování o ochranném pásmu ve stavebním zákoně, kde se předpokládá forma rozhodnutí, vzhledem k charakteru ochranného pásma není vhodná. Ochranná pásma předpokládající omezení pro neurčitý okruh subjektů by obecně měla mít formu opatření obecné povahy.

K bodu 108

V § 23 odst. 1 se odkazuje na orgán státní správy příslušný podle jiného právního předpisu, ale podle poznámky pod čarou by mělo jít zřejmě o krajskou hygienickou stanici, jejíž působnost v oblasti pohřebnictví stanoví sám zákon o pohřebnictví, nikoliv zákon č. 258/2000 Sb., navrhované doplnění tak nedává smysl. Další možností je doplnit působnost KHS v oblasti pohřebnictví do zákona č. 258/2000 Sb. a neupravovat ji v zákoně o pohřebnictví a v něm jen obecně odkazovat na orgán ochrany veřejného zdraví.

K bodu 122

V § 25a je zbytečné upravovat kritérium místní příslušnosti orgánů dozoru, neboť pro dozor se subsidiárně použije správní řád, viz § 28 kontrolního řádu, a tím i úprava místní příslušnosti správních orgánů v § 11 správního řádu, od které se kritérium v § 25a neodchyluje.

Z § 25a je třeba vypustit odst. 3, který si vnitřně odporuje, neboť dozor je činností vykonávanou z moci úřední, viz § 5 odst. 1 kontrolního řádu, a pokud při takové činnosti získá orgán dozoru poznatky, které nasvědčují tomu, že byl při výkonu kontrolované činnosti spáchán správní delikt, musí o něm zahájit řízení na základě svých vlastních zjištění, nikoliv na základě vnějšího podnětu, jinak by se popíral smysl dozoru. Kromě toho § 42 správního řádu ani neupravuje zahájení správního řízení (to je upraveno v § 44 a 46 správního řádu), ale jen vyřízení podnětu k zahájení řízení z moci úřední, takže i samotný odkaz na toto ustanovení je chybný.

Po vzoru jiných právních úprav doporučujeme doplnit pravomoc orgánu dozoru uložit na základě kontrolních zjištění provést opatření k nápravě.

K bodu 124

Skutková podstata přestupku podle § 26 odst. 1 písm. f) je formulována zcela shodně jako navrhovaná skutková podstata nového trestného činu a není tak jasné, v jakých případech by mělo jít jen o přestupek a v jakých případech už o trestný čin. Kritérium závažnosti jednání se v tomto případě zdá sporné, skutkové podstaty by se měly alespoň částečně lišit.

V případě skutkových podstat podle § 26 odst. 1 písm. i) až l), kde se používá kombinace nedokonavého vidu a množného čísla, např. porušuje povinnosti, není z navrženého textu jasné, jakým jednáním by měla být skutková podstata naplněna, zejména v kontextu s § 7 až 9 zákona č. 250/2016 Sb., návrh je proto třeba upřesnit podle záměru navrhovatele.

Je hodně, aby přestupkem bylo porušování povinnosti stanovených řádem provozovatele pohřební služby, provozovatele krematoria nebo veřejného pohřebiště, ze strany jiných osob než samotného provozovatele, neboť jde o soukromoprávní dokumenty, byť schvalované orgány veřejné správy a prakticky by to znamenalo, že vlastní obsah skutkových podstat těchto přestupků by neformuloval stát prostřednictvím zákona ale nestátní soukromoprávní subjekt svým předpisem, jehož obsah se může navíc mezi různými provozovateli lišit, byť asi ne zásadně. Vynucování povinností, např. návštěvníků, stanovených těmito řády, by mělo být na těch, kdo je vydávají, stát by mohl případně kontrolovat, zda se dodržování těmito řády stanovených povinností vynucuje a zasáhnout, např. ve formě sankce, pokud by tomu tak nebylo a řády by neplnily svou funkci. Zákon koneckonců ani nestanoví (veřejnoprávní) povinnost dalších osob, zejm. návštěvníků, tyto provozní řády dodržovat.

V § 28 je zbytečné uvádět, že jde o první stupeň, pokud se stanoví příslušnost ke správnímu řízení, jinak to být nemůže, začíná se na prvním stupni. Rovněž je zbytečné upravovat místní příslušnost správních orgánů k projednávání přestupků, pokud se vystačí s obecnou úpravou v zákoně o přestupcích a správním řádu a zákon nemá obsahovat odchylky.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  | JUDr. Josef V e d r a l, Ph.D. |
|  |  | předseda komise |