

ŘEŠENÍ STŘETU ZÁJMŮ V ÚZEMÍ Z HLEDISKA ZÁKONA O MYSLIVOSTI (2001)

ZDENĚK TESNER

Ministerstvo zemědělství, Česká republika

Abstract in original language

Tato práce je zaměřena na řešení střetů v území z hlediska právní úpravy myslivosti (podle zákona o myslivosti z roku 2001). Tato úprava je založena na vlastnickém právu k honebním pozemkům, ale právo myslivosti může být v některých případech v rukou jiných osob. Ovšem množství zájmů angažovaných v oblasti myslivosti je mnohem širší, protože se toho dotýkají i otázky ochrany životního prostředí (například konflikt mezi potřebami živočichů a rostlin), zemědělského a lesnického hospodaření a další. Hlavní pozornost je pak věnována procesu prohlašování pozemků za nehonební.

Key words in original language

Myslivost; Zákon o myslivosti (2001); honební pozemky.

Abstract

This work is focused on the solution of the conflicts in country in the legal regulation of hunting and wild animal welfare (by Hunting Act 2001). This regulation is built up on the right of property to the hunting allotments, but right of hunting could be constituted for different people. Amount of interests engaged in the hunting area is much more higher, because it is touching enviromental questions (for example conflicts between animals and plants requirements), wood and agricultural management and others. Main attention is orientated on the procedure of change of legal status of pieces of land to the nonhuntings.

Key words

Hunting; hunting act (2001); hunting allotment.

Téma střetu zájmů v území a jejich řešení přímo vybízí k tomu, aby byl zmíněn zákon o myslivosti. Právní úprava myslivosti je odvozena z honitby, respektive k ní příslušejícího honebního společenstva, jako základní organizační jednotky myslivosti. Myslivost lze vyjma zákonem stanovených výjimek provozovat právě jen v honitbách, honební společenstvo pak je sdružením vlastníků honebních pozemků tvořících spolu s přidruženými pozemky honitbu. Zákon předpokládá, že všechny honební pozemky, tedy všechny pozemky vyjma těch, jež zákon za nehonební taxativně označuje, budou začleněny do některé z honiteb, buď jako pozemky tzv. vlastní nebo přidružené. Pozemky jako místa přirozeného výskytu zvěře a právní vztahy k nim tedy tvoří neodmyslitelnou součást mysliveckého práva.

Již z uvedeného je zřejmé, že možných ohnisek střetů se zde vyskytuje nemálo, neboť zájmů, a to někdy velmi různorodých se na úseku myslivosti

potkává právě tolik. Z těch nejvýznamnějších je třeba uvést na prvním místě vlastníky honebních pozemků, z nichž největší je stát vykonávající svá práva prostřednictvím zejména Lesů ČR s.p., Vojenských lesů a statků s.p. a Pozemkového fondu ČR, a.s. Zájmy vlastníků nejsou z různých důvodů homogenní, někteří vlastníci preferují zájmy myslivosti, jiní ekonomické využití. Za zájmy vlastníků pozemků v užším smyslu se označují ty zájmy, jenž chtějí provozovat myslivost v jiné podobě, než podle současného zákona o myslivosti (menší výměra honiteb, větší osobní participace) případně nechtějí, aby se na jejich pozemcích vůbec myslivost provozovala.

Obvykle v opozici proti vlastníkům stojí zájmy mysliveckých sdružení zastřešovaných Českomoravskou mysliveckou jednotou (ČMMJ). Myslivecká sdružení na rozdíl od Honebních společenství nejsou obvykle tvořena vlastníky honebních pozemků, ale aktivními myslivci, kteří si od honebních společenství honitby pronajímají. Lze konstatovat, že myslivecká lobby hájící zájmy ČMMJ patří mezi v Parlamentu mezi ty nejstálejší a nejlivnější. Dále nelze opomínat ani zájmy osob provozujících zemědělskou výrobu, ať již na vlastních pozemcích a nebo, většinou, na pronajatých plochách.

Samostatnou kapitolu tvoří zájmy environmentálně zaměřených nevládních organizací. Některé z nich se zaměřují na ochranu zvířat, jiné naopak prosazují výrazné zvýšení odlovů zvěře z důvodů ochrany rostlin před okusem. Třetím významným zaměřením bývá snaha o redukci jakýchkoliv lidských zásahů do ekosystému. Není neobvyklé, když jedna a tatáž organizace zastává více z uvedených postojů. Ovšem tam, kde tyto organizace nehájí něčí konkrétní zájem, je třeba ocenit jejich přínos při řešení problémů, neboť mimo jiné dokáží přivést pozornost veřejnosti k aktuálním otázkám.

Své zájmy v této oblasti má i veřejnost jako taková, a to nejen proto, že Ústavní soud prohlásil ve svém nálezu Pl. 34/03 (49/2007 Sb.) myslivost za činnost prováděnou ve veřejném zájmu z důvodů potřeby obhospodařovat přírodní bohatství státu ve smyslu čl. 7 Ústavy. Nepochybně je zde dán mezi jinými zájem na ochraně zdraví a majetku, neboť při výkonu myslivosti dochází k manipulaci s výkonnou střelnou zbraní na místech veřejnosti přístupných. Do zájmu nejširšího okruhu osob jistě lze zařadit také možnost efektivního souběžného využívání pozemků pro potřeby myslivosti s potřebami zemědělské a lesnické výroby, volnočasovými aktivitami a v neposlední řadě mají tyto pozemky sloužit i jako součást ekosystému krajiny. V této souvislosti stojí za zmínku, tedy i za ochranu myslivost jako součást kulturního dědictví.

Aktuální oblasti střetů

V posledních letech vzrůstá počet a intenzita sporů o škody způsobované zvěří, zejména tzv. okusem stromů a jiných rostlin a spásáním polních plodin, ale v menší míře se to týká i ztrát na domácím a hospodářském zvířectvu a poškozování drobných hospodářských staveb (plotů, ohrad).

Příčin tohoto stavu je více, jednak dlouhodobě stoupají početní stavy vysoké a černé zvěře, druhak lidská činnost stále více narušuje přirozený habitat a denní režim zvěře, a na závěr nelze vynechat ani změnu ve způsobech zemědělského využívání polností.

Nárůst početních stavů zvěře je do určité míry způsoben zlepšením stavu životního prostředí v České republice, ale nemenší roli hrají rovněž další faktory společné i vyspělým evropským zemím, kde dochází k obdobným jevům. Obvykle se za jejich příčinu označuje vývoj urbanistických trendů, kdy se stále větší podíl obyvatel koncentruje v okolí sídelních center, kdežto hustota zalidnění zbytku krajiny klesá. Nezanedbatelný vliv na tento vývoj mají samotní myslivci, kteří vzhledem k hospodářské výhodnosti, preferují spíše poplatkový odstřel trofejních kusů (samců), než odlov přírůstku a nositelek přírůstku (samic a mlád'at) na zvěřinu, který je pro redukci stavů přemnožené zvěře vhodnější.

Změny charakteru lidské činnosti v krajině pak mají vliv nejen na počet škůdců, ale i na intenzitu následků jejich činnosti. Rostoucí obliba venkovních volnočasových aktivit (čtyřkolky, jezdeckví, paintball, geocaching), ovlivňuje denní režim zvěře, jenž je nucena se po větší část dne skrývat v houštinách a mladých porostech, kde okusování stromků způsobuje závažnější škody. Obdobným způsobem působí i změna osevních programů, kdy začínají dostávat přednost energeticky bohaté porosty (kukuřice), které stojí na polích mnohdy až do zimních měsíců a tak poskytují zvláště černé zvěři úkryt i potravu po dlouhá období přímo v polích. V souvislosti s tímto spolu s probíhajícími klimatickými změnami byly i na území ČR zaznamenány až tři vrhy černé zvěře za rok, což přispívá taktéž ke kvantitativnímu nárůstu škod.

Řešení výše zmíněných problémů spočívá v užší spolupráci mezi provozovateli zemědělské výroby, osobami vykonávajícími právo myslivosti a vlastníky pozemků. Nejméně problémů je pak tam, kde všechny tyto atributy náleží jednomu a témuž subjektu. Právní nástroje či výkon pravomocí státní správy mohou jen tomuto řešení napomoci, avšak aktivnějších zásahů je lépe se zdržet vyjma případů, kdy dochází k aktuálnímu výskytu rozsáhlých škod.

Za bez nadsázky esenciální pak je třeba označit střety, v nichž jde o samotnou existenci některé z honiteb. Tyto střety se obvykle odehrávají mezi vlastníky honebních pozemků a osobami, které na nich mají svěřeno právo výkonu myslivosti. Z těchto vlastníků jsou nejčastěji v konfliktech účastní ti, jenž jsou vyloučeni z podílu na výkonu myslivosti. Stává se tak z důvodů nedostatečné výměry jeho pozemků, případně absence jejich souvislosti, a v některých případech jen na základě sjednocování honiteb prováděného na přelomu 70. a 80. let minulého století, kdy menší honitby byly připojeny k větším sousedům. Pro úplnost se sluší podotknouti, že příčinou neshod jsou jen v okrajovém množství případů náhrady za přičlenění pozemků k honitbě nebo nájemné vyplácené mysliveckými sdruženími honebním společenstvům.

Prohlašování pozemků za nehonební

Po uznání honitby jsou zájmy vlastníků honebních pozemků nedisponujících vlastní honitbou obstarávány v rámci honebního společenstva rozhodujícího prostřednictvím většinového hlasování, přičemž počet hlasů jednoho vlastníka odpovídá počtu vlastněných hektarů honebních pozemků (§ 22 odst. 3 ZoM). Honební společenstvo ve většině případů rozhodne o uzavření smlouvy o nájmu honitby, čímž na dobu 10 let přenechá výkon práva myslivosti nájemci, jenž se stává uživatelem honitby ve smyslu zákona o myslivosti. Poté se role honebního společenstva omezuje na schvalování návrhu plánu mysliveckého hospodaření vypracovaného právě uživatelem, jehož dodržování následně administrativně kontroluje orgán státní správy myslivosti.

Zákon o myslivosti obsahuje řadu ustanovení, která se dotýkají vztahu vlastníků honebních pozemků na jedné straně a vykonavatelů práva myslivosti na straně druhé. Až na jedno všechna regulují možnosti využívání pozemků pro účely myslivosti, a to mnohdy i bez souhlasu vlastníka. Myslivci jsou tak oprávněni například na pozemky vstupovat a vjíždět, lovit zvěř a prisvojovat si ulovené kusy, provádět hospodaření se zvěří a zatím účelem zřizovat myslivecké stavby (vhodné úkryty, krmelce a příkrmová políčka - k čemuž jedinému podle zákona potřebuje souhlas vlastníka). Oním jedináčkem je ustanovení § 17 odst. 2 upravující možnost prohlášení pozemků za nehonební. Prohlášení pozemků za nehonební tak představuje jedinou nárokovou obranu vlastníků pozemků. Zároveň je vhodné připomenout, že nový zákon o myslivosti (z roku 2001) svěřil vlastníkům provádění takzvané vlastnické kontroly myslivosti, aniž by jim za tímto účelem poskytl jakákoliv další oprávnění.

Pravomoc prohlásit pozemky za nehonební má orgán státní správy myslivosti (obecní úřad obce s rozšířenou působností) z důvodů bezpečnostních nebo vojenských nebo z důvodů zájmu vlastníka a to buď z vlastního podnětu nebo na návrh vlastníka. Přestože toto ustanovení obsahuje dikci „...z (uvedených) důvodů prohlásí za nehonební pozemky i jiné pozemky než uvedené v § 2 písm. e)...“ není třeba pozemky za nehonební označené přímo zákonem prohlašovat ještě rozhodnutím správního orgánu. O ostatních částech tohoto ustanovení pak taková všeobecná shoda nepanuje.

Pokud se zkoumá právní úprava prohlašování pozemků za nehonební, nelze se nezmínit o nález Ústavního soudu Pl. 34/03, které bylo publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 49/2007 Sb, což se jeví vzhledem k obsahu jako příhodnější způsob citace. Přestože návrh, o němž byl Ústavní soud povolán rozhodnout, se tohoto ustanovení vůbec netýkal, tvoří jeho ústavně konformní výklad podstatnou část jeho odůvodnění. Svou důsledností přednesený výklad nezajišťuje jen ústavní konformitu prohlašování pozemků za nehonební, ale fakticky nahrazuje literu zákona a z tohoto důvodu budiž podroben bližšímu zkoumání.

Před vydáním onoho nálezu postupovaly orgány státní správy myslivosti tak, že k prohlášení pozemku za nehonební stačilo navrhovateli prokázat, že je vlastníkem předmětného pozemku, přičemž jeho zájem byl prokázán již podáním žádosti. Tímto způsobem postupovaly od účinnosti zákona o myslivosti (1. července 2002) přibližně do počátku roku 2008, přes obavy části odborné veřejnosti tento přístup nevedl k hromadnému prohlašování pozemků za nehonební a s výjimkou diskuse o tom, zda mají být pozemky nově znehonebněné v terénu vyznačeny, nevyvolal ani jiné problémy. Na výše uvedeném přístupu k institutu prohlašování pozemků za nehonební se shodli představitelé vlastníků honebních pozemků a osob vykonávajících právo myslivosti při přijímání tohoto zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Pro úplnost je třeba dodat, že toto stanovisko svým dopisem potvrdil i tehdejší ministr zemědělství a pozdější předseda Českomoravské myslivecké jednoty, která je největším sdružením osob vykonávajících myslivost, Ing. Jaroslav Palas. Platnost a stále aktuální význam dohod a kompromisů uzavřených při schvalování zákona o myslivosti byly potvrzeny i na Setkání představitelů Ministerstva zemědělství se zástupci myslivecké veřejnosti a vlastníků honebních pozemků konaném dne 5. března 2009 v budově Ministerstva zemědělství.

Výše uvedený nálezez rozeznává tři skupiny důvodů pro prohlášení pozemků za nehonební, a sice a) vojenské a bezpečnostní důvody, b) zájem na ochraně jiného ústavně zaručeného práva a na c) situace, kdy jinak legitimní omezení vlastnického práva z důvodů práva myslivosti přestalo být proporcionální. U všech těchto důvodů pak Ústavní soud po správním orgánu požaduje, aby zkoumal důvody pro prohlášení pozemků za nehonební, jak z hlediska jejich skutečné existence, tak z hlediska jejich intenzity, což v konečném důsledku znamená stanovení povinnosti, bez dostatečné zákonné opory (viz. Čl. 2 odst. 4 Ústavy), žadatele tyto okolnosti před správním orgánem prokazovat. Tím dochází k omezení či ke ztížení možnosti majitele pozemku dosáhnout jeho prohlášení za pozemek nehonební.

Části nálezu Ústavního soudu týkající se ustanovení o prohlašování pozemků za nehonební je třeba rovněž vykládat v historickém kontextu jejich vzniku. V době jeho vzniku byla otázka prohlašování pozemků za nehonební aktuální vzhledem k nálezu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Chassagnou, která se týkala otázky povinného sdružování vlastníků honebních pozemků ve Schválených obecních sdružení lovu. Tento nálezez byl mnohdy vykládán jako jednoznačné vítězství zájmu vlastníků nad zájmy myslivosti, na což pravděpodobně Ústavní soud reagoval. Avšak je zřejmé, že právní úprava myslivosti v České republice je podstatně odlišná od francouzské a otázka hromadného prohlašování pozemků za nehonební již není, a nutno podotknout, že nikdy ani nebyla, aktuální. Tyto skutečnosti nelze při výkladu tohoto nálezu opomíjet.

Jak již bylo uvedeno, ustanovení § 17 odst. 2 zákona o myslivosti nebylo v řízení o zrušení některých částí zákona o myslivosti napadeno, nemohlo se Ministerstvo zemědělství ani Poslanecká sněmovna vyjádřit k historickým souvislostem jeho vzniku ani k účelům a zájmům, jež zákonodárce při jeho schvalování předjímal. Bez osvětlení těchto okolností nelze dosáhnout komplexního výkladu tohoto ustanovení. Pokud jde o výklad pro potřeby aplikační praxe, je třeba dále zmínit i nedávný nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 27/09 (causa Melčák), kde Ústavní soud zavedl přísné rozlišování mezi ratio decidendi a obiter dictum, jehož se ÚS pro příště nemusí držet.

Při prohlašování pozemků za nehonební se střetávají dva ústavně garantované zájmy, a sice zájem vlastníků honebních pozemků a na druhé straně zájem na výkonu práva myslivosti jakožto nástroje na obhospodařování některých složek přírodního bohatství státu. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu (odst. 60, 61 a násl.) deklaroval, že není svrchovaným zákonodárcem a tudíž mu nepřísluší hodnotit správnost, ideovou vyváženost či další obdobné atributy přijaté zákonné úpravy, ale toliko soulad zákonné normy s ústavními garancemi jak mu ukládá čl. 83 Ústavy ČR. V následujících úvahách však dovozuje potřebu zkoumat úpravu vztahů mezi zájmy vlastníků honebních pozemků a osob vykonávajících právo myslivosti v kontextu celého zákona o myslivosti. S takovým postupem lze souhlasit, ovšem je třeba poznamenat, že při hodnocení konkrétních ustanovení se jí Ústavní soud neřídil v dostatečné míře. Úvahou o potřebě komplexního výkladu zákona o myslivosti vedla ÚS k přezkoumávání ústavnosti § 17 odst. 2, ač tento nebyl v daném řízení napaden. Ústavní soud podle mého názoru především nereflektoval postavení institutu prohlašování pozemků za nehonební jako jediného nástroje v rukou vlastníků.

Přesunutí hodnocení otázky proporcionality ústavních zájmů z rámce celého zákona o myslivosti na zúžené meze druhého odstavce § 17 znemožňuje dosažení rovnováhy mezi zájmy vlastníků honebních pozemků a zájmy osob vykonávajících právo myslivosti, které bylo dosahováno právě tím, že oproti řadě oprávnění osob vykonávajících právo myslivosti bylo postaveno právo vlastníků pozemku prohlásit svůj pozemek za nehonební. Prohlášení pozemku za nehonební pro vlastníka znamená ztrátu možnosti pobírat finanční náhradu za přičlenění pozemku a především ztrátu možnosti domáhat se náhrady škody způsobené zvěří na těchto pozemcích. Tudíž zde existuje mechanismus vyvažování jednotlivých zájmů i v rámci tohoto institutu.

U důvodů výše označených jako sub a) a sub c) lze akceptovat požadavek na prokázání existence a rozsahu takových důvodů. U vojenských a bezpečnostních důvodů lze toto dovodit přímo z dikce zákona o myslivosti. Možnost omezit vlastnické právo je dána přímo Listinou základních práv a svobod, kde v článku 11 odst. 3 je výslovně stanovena odpovědnost vlastníka, pod níž lze zahrnout i povinnost prokazovat okolnosti potřebné pro posouzení proporcionality uvedených zájmů.

Zcela jiná situace však nastává u důvodů sub b), kde se zájem společnosti na výkonu práva myslivosti střetává s jiným ústavně zaručeným právem. Obvykle půjde, ať již přímo nebo zprostředkovaně, o střet s právem na svobodu myšlení, svědomí a vyznání (někdy souhrnně označované jako svoboda smýšlení) podle článku 15 Listiny, ovšem nelze vyloučit ani jiné případy. Zde nelze povinnost žadatele prokazovat skutečnou existenci a rozsah důvodů pro prohlášení pozemků za nehonební dovodit z platného znění zákona o myslivosti, ostatních zákonů ani z předpisů vyšší právní síly. Pokud by správní orgán přesto požadoval předložení takových důkazů, jednal by v rozporu s článkem 2 odst. 4 Ústavy ČR, jak již někteří žadatelé upozorňují.

Přitom povinnost poskytnout vlastníkovu honebního pozemku efektivní nástroj na prohlášení pozemků za nehonební z důvodů jeho smýšlení vyplývá z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, tak jak jí vyložil ECHR v již zmíněném rozsudku Chasagnou. V této souvislosti je v neposlední řadě třeba upozornit na skutečnost, že pro skutečné a úplně naplnění svobody smýšlení, tak jak je stanovena v článku 15 Listiny, ale i v evropských a mezinárodních smlouvách o ochraně základních lidských práv, nemůže myšlení, svědomí či vyznání lidí podléhat jakékoliv kontrole či doзору ze strany orgánů veřejné moci. K tomu Pavlíček a kol. Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl, Práva a svobody, str. 147 a násl.: Stát ani nikdo jiný - politická strana, církev či náboženská společnost nebo občanské sdružení si nesmí přivlastňovat právo rozhodovat o myšlení, svědomí a náboženském vyznání člověka, nebo na ně dozírat.

Konečně je třeba k otázce střetu smýšlení a výkonu práva myslivosti přičinit dvě stručné poznámky. Ústavní soud sice požaduje, aby se formální záštita jinou ústavní garancí nestala prostředkem popření práva myslivosti, ovšem ochrana ústavně garantované svobody smýšlení musí mít formalizovanou podobu, neboť jinak by nemohla být dostatečně účinná. Druhá poznámka se týká již zmíněné vlastnické kontroly myslivosti, jejíž uplatnění vede k tomu, že ve prospěch myslivosti nelze uplatnit argument opečovávání přírodního bohatství státu, neboť rovněž vlastník jedná v zájmu ochrany této hodnoty.

Ač byla otázka institutu prohlašování pozemků za nehonební po publikování nálezu č. 49/2007 Sb., posuzována Nejvyšším správním soudem, je třeba kriticky konstatovat, že tento se omezil na zopakování právních názorů Ústavního soudu a námitkami Ministerstva zemědělství vycházejícími z výše uvedených myšlenek se nezabýval. Je tedy věcí budoucích rozhodnutí správních soudů stanovit konkrétní mantinely a podmínky znehonebňování pozemků z důvodu zájmu vlastníka. Nad rámec výše provedených úvah by bylo vhodné při prohlašování pozemků za nehonební rozlišovat pozemky, na nichž si majitel nepřeje jakýkoliv výkon práva myslivosti a pozemky na nichž si majitel nepřeje jen provádění lovu zvěře, i když ani tento přístup nevyřeší všechny problémy a naopak, některé dílčí sám přináší (takový režim nemá oporu v zákonných ustanoveních, při větších výměrách takových pozemků by se výkon myslivosti stával velmi nákladnou činností nepřinášející adekvátní odměnu).

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

Contact – email

Zdenek.Tesner@mze.cz