

ombudsman vysvětluje: Lidé by měli mít přístup do obor, musí ale být ke zvěři i přírodě ohleduplní

Veřejný ochránce práv uzavřel šetření věnované přístupu do obor z pohledu práva. Závěry bude zohledňovat při řešení individuálních kauz z oblasti myslivosti. A využít je mohou i uživatelé obor, kteří řeší nastavení pravidel v konkrétní lokalitě.

Na ombudsmana se obrátili někteří občané, kteří nesouhlasili s tím, že nemohou navštěvovat myslivecké obory. Ochránce se proto přístupností obor podrobně zabýval a dospěl k závěru, že obory mají být přístupné veřejnosti, pokud pro ně neplatí zákaz nebo omezení vstupu podle zákona o myslivosti nebo jiných právních předpisů.

V Česku se nachází přibližně dvě stě mysliveckých obor, ve kterých se chová zvěř. Vstup veřejnosti do mysliveckých obor není černobílou záležitostí, v níž by se dalo jednoduše přiklonit buď na stranu veřejnosti, nebo na stranu uživatelů obor. Na jedné straně jsou pochopitelné stížnosti obyvatel, že nemohou skrze obory projít nebo je navštěvovat jako součást krajiny. Na druhé straně není možné opomíjet ani argumenty uživatelů obor, kteří míní, že obory by měly být uzavřené. Namítají, že se návštěvníci mnohdy nechovají vhodně, tedy s respektem ke zvěři a životnímu prostředí. Odhazují třeba odpadky, hlasitě pokřikují a plaší zvěř.

„Vždy bude záležet na konkrétních okolnostech věci a na vyvažování jednotlivých zájmů. Existence obory v území může zapříčinit konflikty a společenské napětí. Ty je však možné zmírnit či odstranit vzájemnou komunikací a hledáním kompromisního řešení. Obory by pak mohly sloužit svému účelu, a zároveň být místem, které by mohla veřejnost navštěvovat,“ uvedl ombudsman Stanislav Křeček.

Jak zajistit, aby byla obora přístupná?

Obvod obory musí být ohrazený či jinak uzpůsobený tomu, aby zvěř z obory neutekla. Oborní ohrazení ale ve většině případů zároveň představuje překážku pro pohyb v krajině a lese. Je tedy potřeba umožnit do obory vstup například brankami v oplocení či přelízkami přes plot.

Kdy může být obora nepřístupná?

Podle zákona o myslivosti může být obora nepřístupná tehdy, pokud pro ni platí zákaz nebo omezení vstupu na základě takzvaného opatření obecné povahy. Opatření je dokument vydávaný orgánem státní správy myslivosti. Při vydávání

opatření se zohledňuje například počet zvěře, který se v oboře užíví, rozloha obory, rozmístění zemědělských nebo lesních pozemků či zdrojů vody v oboře. Posuzuje se, v jaké míře bude umožněn výkon práva myslivosti (například lov), průchod krajinou či provozování přípustných aktivit v přírodě. Zároveň se dbá na ochranu životního prostředí a pohodu zvěře. Opatření je tak prostředkem pro uplatňování zájmů zvěře, uživatelů obor i veřejnosti.

V některých oborách může být problematické umožnit vstup veřejnosti a zároveň zachovat potřebný rozsah výkonu práva myslivosti a životní pohody zvěře. Orgán státní správy myslivosti může v takových případech nařídít opatřením i plošný zákaz vstupu veřejnosti do obory, avšak pouze po omezené časové období. Účinnost takového opatření obecné povahy nemůže být na dobu neurčitou.

Co dělat, pokud je obora nepřístupná?

Pokud je obora nepřístupná a na ohrazení obory či na informační ceduli nevisí žádná zpráva o vydání opatření obecné povahy, které by omezovalo či zakazovalo vstup do obory, obraťte se na příslušný orgán státní správy myslivosti. Jedná se zpravidla o odbor životního prostředí městského úřadu, kde můžete zjistit další informace, případně podat podnět, aby se nepřístupností obory zabýval. V případě, že nebudete spokojeni s tím, jak úřad vyřídil váš podnět, obraťte se na ombudsmana.

Ombudsman se přístupností obor bude dále zabývat v individuálních případech stěžovatelů.

Poznámka/Výsledek případu

Dokument shrnuje právní názory ochránce na přístupnost mysliveckých obor pro veřejnost. Bude z nich vycházet ve své další činnosti při řešení individuálních kauz z oblasti myslivosti.

Text dokumentu

Brno 15. března 2023 Sp. zn.: 3770/2020/VOP/MPO Č. j.: KVOP-10233/2023

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci přístupnosti mysliveckých obor pro veřejnost

Při své činnosti jsem se setkával s podněty, ve kterých občané poukazovali na to, že myslivecké obory v jejich okolí jsou uzavřené a nemají do nich přístup. Téma zamezení vstupu veřejnosti do obor se objevovalo také v médiích. [1] Za účelem zjištění podrobnějších informací k dané problematice jsem inicioval výzkumné šetření, jehož výsledkem byla výzkumná zpráva sp. zn. 3779/2020. [2] Zpráva byla podkladem pro vydání tohoto dokumentu, ve kterém shrnuji své názory a postoje na přístupnost mysliveckých obor.

A. Shrnutí závěrů Myslivecké obory mají být přístupné veřejnosti. Nepřístupné by mohly být tehdy, pokud by orgán státní správy myslivosti vydal opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, [3] jímž by vstup do obory v nezbytné míře omezil či zakázal, nebo by platil jiný zákaz vstupu podle zvláštních právních předpisů. Blíže viz část C.1 zprávy. Opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je správním aktem, jehož prostřednictvím je možné zohledňovat vlastnosti jednotlivých obor, veřejné zájmy a práva dotčených osob a vzájemně tyto aspekty vyvažovat. Je zdrojem informací pro osoby vstupující do obory a je prostředkem pro

uplatňování zájmů a práv jak uživatelů obor, tak osob z řad veřejnosti. Blíže viz část C.2.1 zprávy. Jestliže má omezení či zákaz pohybu osob na určitém území souvislost s myslivostí, je namístě aplikovat speciální právní úpravu podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Blíže viz část C.2.2 zprávy. Opatření obecné povahy, z něhož vyplývá plošný celoroční zákaz vstupu do obory, nelze vydat s účinností na dobu neurčitou. Opatření musí být přiměřené okolnostem věci, ostatním zájmům a šetřit práva dotčených osob. Blíže viz části C.2.3 a C.2.4 zprávy. Každá obora musí být ohrazena, aby zvěř z obory neunikala. Realizace ohrazení obory je možná až na základě územního rozhodnutí vydaného stavebním úřadem. Blíže viz část C.3.1 zprávy. Z ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny [4] o volném vstupu do krajiny a ustanovení lesního zákona [5] vztahujících se k oplocování lesa nelze dovodit zákaz vstupu do mysliveckých obor. Blíže viz část C.3.2 zprávy.

B. Skutková zjištění V této části uvádím některé poznatky vzešlé z předchozího výzkumného šetření.

V České republice se v roce 2020 nacházelo celkem 203 obor. Pouze čtvrtina (25 %) z nich byla přístupná veřejnosti alespoň v určitých úsecích či po určitou denní či noční dobu. Zbývající tři čtvrtiny (75 %) obor byly pro veřejnost uzavřeny. Na území České republiky přitom existují nejenom obory, které byly uznané za současného zákona o myslivosti, který je účinný od 1. 7. 2002, ale také obory starší, které byly založené již dříve. Pro účely této zprávy lze tyto starší obory v zásadě rozdělit do dvou skupin. Do jedné z nich je možné zařadit obory, na něž se vztahoval starý zákon o myslivosti, [6] který byl účinný od 1. 3. 1962 do 30. 6. 2002. Do druhé skupiny lze zahrnout obory ještě letitější, historické, založené před 1. 3. 1962.

Pouze necelá desetina orgánů státní správy myslivosti na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (8 %), které mají ve svém obvodu oboru, vydala v letech 2010 až 2020 opatření obecné povahy omezující či zamezující vstup do obory. Řada zástupců orgánů státní správy myslivosti argumentovala pro to, aby obory nebyly přístupné veřejnosti. Nejčastěji uváděli, že zpřístupnění obory návštěvníkům je spojeno se zvýšeným stresem chované zvěře (zejména v oborách s menší výměrou). Další riziko ve zpřístupněných oborách pracovníci orgánů státní správy myslivosti spatřovali v problematickém zajištění bezpečnosti návštěvníků, ať už se jedná o samotný výkon práva myslivosti, nebo i vysoké riziko napadení zvěří. Řada komentářů od orgánů ochrany přírody shromážděných v rámci výzkumného šetření byla nakloněna spíše otevřeným oborám. Objevil se názor, že by bylo vhodné nalézt řešení vstřícné k návštěvníkům a zároveň respektující specifické podmínky mysliveckých obor (ať s ohledem na druh chované zvěře, vlastnictví či bezpečnost). Někteří zástupci orgánů ochrany přírody poukazovali i na to, že zneprístupnění obor může mít pozitivní dopad na přírodu a krajinu. Uživatelé obor, kteří je zpřístupňují veřejnosti a vyplnili zasláný dotazník, se ve vztahu k pohybu veřejnosti v oboře potýkají nejčastěji se znečišťováním obory (např. odhazováním odpadků). Většina respondentů také uvedla, že se setkávají s pronásledováním zvěře návštěvníky obor, hlučnými návštěvníky, případně jim působí potíže pohyb osob se psy. Orgány státní správy myslivosti na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které mají ve svém obvodu oboru, evidovaly v letech 2016 až 2020 pouze 20 podnětů od veřejnosti týkajících se zamezení nebo ztížení vstupu do obory. Celkově takový podnět obdrželo pouze 6 % daných orgánů. Obsahem podnětů byla nejčastěji (71 %) stížnost na to, že uživatel obory odstranil prvky vstupu do obory, a veřejnost tedy neměla do obory přístup; a stížnosti na to, že uživatel vykazoval návštěvníky z obory (43 %). Orgány státní správy lesů a orgány ochrany přírody na úrovni obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, které mají ve svém obvodu oboru, evidovaly v letech 2016 až 2020 dohromady 16 podnětů od veřejnosti týkajících se zamezení nebo ztížení vstupu do obory.

C. Právní hodnocení Vstup veřejnosti do obor je kontroverzním tématem.

Uvedená záležitost se týká širokého okruhu osob, přičemž každá z těchto osob může zastávat postoje a hájit zájmy, které nejsou vzájemně v souladu s názory a právy jiné osoby. Je třeba zohledňovat i to, že se jedná o oblast regulovanou řadou právních předpisů, a proto nelze opomíjet ani rozhodování a činnost orgánů státní správy v dané oblasti. Osobně se domnívám, že vstup veřejnosti do obor představuje zejména střet práva myslivosti, a v něm zahrnutého práva zřizovat obory a hospodařit v nich, a práva na volný vstup do krajiny a do lesa, které svědčí široké

veřejnosti. Nejvyšší správní soud uvedl, že "... zájmy myslivosti a přístup veřejnosti do krajiny nejsou vzájemně exkluzivní; s ohledem na obecné užívání pozemků v krajině (v lese) jako veřejného statku z povahy věci ani vzájemně vylučující být nemohou..." [7] Lze se setkat i s argumenty, že vstup veřejnosti do obor představuje zásah do vlastnického práva majitelů oborních pozemků. Je však třeba pamatovat i na to, že vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. [8] "Nově se má za to, že vlastnické právo může být vykonáváno jen s ohledem na obecné (společenské) zájmy... Vlastnictví přestalo být vnímáno výlučně jako nástroj prosazení individuálních zájmů, a stalo se i nástrojem dosahování zájmů společnosti. Mezi těmito dvěma skupinami zájmů samozřejmě často dochází k pnutí, konfliktům, které řeší nejen zákonodárce, ale při posuzování konkrétních sporů i veřejná správa a soudy." [9] Byť jsem si vědom, že právo vlastnit majetek je jedno ze základních lidských práv, v dané záležitosti jej nepovažuji za stěžejní. V návaznosti na dané téma lze totiž poukázat na to, že vlastnické právo je "pouze" prostředkem a východiskem pro to, aby si osoba pro sebe mohla zajišťovat další práva, která souvisejí s myslivostí. Některé osoby vykonávající právo myslivosti mají zájem na intenzivním chovu zvěře. Za tím účelem zřizují obory a ohrazují je, aby zvěř z obory neunikala. Usilují o to, aby se v oboře pohybovalo co nejméně lidí, zejména v době vyvádění mláďat nebo v době lovu. Naopak veřejnost chce a má zájem na tom, aby se mohla volně pohybovat v přírodě a v lese za účelem relaxace či sportu. Je logické, že v praxi potom dochází ke střetu daných zájmů. Byl bych velmi rád, kdyby tato zpráva přispěla ke vzájemné diskuzi osob, kterých se problematika vstupu veřejnosti do mysliveckých obor týká, a napomohla k hledání řešení, které by zohledňovalo zájmy všech zúčastněných stran a požadavky právní úpravy.

C.1 Přístupnost obor

Předmětem této části zprávy je výklad právní úpravy na úseku myslivosti vztahující se ke vstupu veřejnosti do mysliveckých obor, a to jednak obor uznaných podle současného zákona o myslivosti, tak i obor starších založených za účinnosti předchozí právní úpravy.

C.1.1 Přístupnost obor uznaných podle současného zákona o myslivosti

Výslovnou úpravu týkající se vstupu veřejnosti do obor v zákoně o myslivosti nenalezneme. Podle § 2 písm. j) zákona o myslivosti je "oborou druh honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat". Myslivecký zákon tedy stanovuje, aby ohrazení nebo jiný komponent v obvodu obory zabraňovaly úniku zvěře. Nestanoví, aby zamezovaly osobám vstupovat do obory. Obvod obory může být tvořen i prvkem, který je pro zvěř nepřekonatelný, ale pro člověka běžně průchozí/průjezdny - např. rošt (viz následující fotografie). Neplatí tedy premisa, že do uznané obory nelze vstupovat. Obrázek č. 1: Prvek obvodu Obory Moravský Krumlov, zdroj vlastní. [Popisek: Fotografie pro člověka průchozího/průjezdného roštu] Tento závěr podporuje také vyjádření [10] Ministerstva zemědělství ke vzniku obory v katastru obce Litošice. Ministerstvo uvedlo, že si "... dovoluje upozornit na skutečnost, že obory jako takové nemají sloužit znemožnění vstupu veřejnosti do jejich prostoru. Účelem obory je naopak toliko zamezit úniku zvěře chované v oboře do okolního prostředí... I v případě, že je tedy na určitém území zřízena obora, nerovná se tento krok zákaz vstupu veřejnosti do tohoto prostoru, byť je pro praktické zajištění vstupu nutno doplnit oborní plot potřebnými technickými prostředky (přelízky, vrata a rošty zamezující úniku zvěře, ale přístupné pro člověka). Při vhodném technickém řešení tedy mohou být zachovány dosavadní funkce území, včetně funkce rekreační, přičemž je žádoucí konkrétní parametry daných zařízení a podmínku zajištění přístupnosti obory uvést i v příslušném rozhodnutí stavebního úřadu, respektive orgánu státní správy myslivosti, tak aby se omezil vznik případných sporů či nejasností v budoucnu." Protože je obora druhem honitby, je ustanovení mysliveckého zákona, ve kterých se užívá pojem "honitba", možné podle povahy věci aplikovat i na obory, pokud zákon nestanoví výslovně jinak. Jedním z takových ustanovení je i § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Toto ustanovení zakotvuje, že "[n]a žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídít přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se

nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků." Ačkoli § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nestanoví, jakou formou orgán státní správy myslivosti nařizuje přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, Nejvyšší správní soud na tuto otázku odpověděl v rozsudku ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72. [11] Konstatoval, že se jedná o opatření obecné povahy. Jen pro doplnění lze uvést, že Nejvyšší správní soud poukázal také na to, že žádosti uživatele honitby nemusí orgán státní správy myslivosti vyhovět. "Žadatel podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemá právní nárok na vyhovění své žádosti, avšak má právní nárok na to, aby byla řádně projednána a její důvody řádně uváženy." Existence ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti dokládá, že uznání obory neznámá automaticky zákaz vstupu na honební pozemky, na kterých byla obora uznána. Naopak lze mít za to, že podle současného zákona o myslivosti mají být myslivecké obory přístupné veřejnosti, pokud orgán státní správy myslivosti v nezbytné míře neomezí či nezakáže vstup do obory opatřením obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.

C.1.2 Přístupnost historických obor a obor uznaných podle starého zákona o myslivosti

Uvedené pravidlo, že obory jsou přístupné veřejnosti, pokud orgán státní správy myslivosti nevydá opatření obecné povahy, kterým by přístup přiměřeně omezil či zakázal, musí respektovat osoby, kterým byla uznána obora za současného zákona o myslivosti, neboť už při založení obory byly s tímto pravidlem seznámeny. Vystává však otázka, zda toto pravidlo musejí dodržovat také osoby, kterým byla obora uznána před účinností zákona o myslivosti, tedy před 1. 7. 2002. Aby bylo možné na tuto otázku odpovědět, je třeba posoudit, do jaké míry mohla právní úprava zakotvená v současném zákoně o myslivosti mít vliv na důvěru občanů v neměnnost právního řádu a měnit právní vztahy vzniklé na základě dřívějších právních předpisů a působit zpětně do minulosti (tzv. retroaktivita).

C.1.2.1 Důvěra občanů v neměnnost právního řádu

Důvěra občanů v právo souvisí s tím, jak často a v jaké míře ke změně práva dochází. "Čím nepředvídatelnější (překvapivější) změna právní úpravy byla, tím více mohou být adresáti právních norem zklamáni (např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02)... Avšak "[p]ouhé očekávání, že nedojde ke změně právní úpravy, nepodléhá ústavněprávní ochraně (nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 58; Pl. ÚS 56/05, bod 60; Pl. ÚS 53/10, bod 160; Pl. ÚS 8/09, bod 53). Aby bylo možné vůbec hovořit o zklamané důvěře v právo, musí jít o takové zklamání, které přesahuje hranici de minimis, respektive přesahuje pouhé spoléhání se na neměnnost právní úpravy." [12] V případě zklamání důvěry v právo je třeba posoudit, zda se tak stalo proporcionálním či neproporcionálním způsobem. "Při posuzování proportionality potom hraje roli zejména předvídatelnost/nepředvídatelnost změny ‚pravidel v průběhu hry‘." [13] A "... vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací". [14] Podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, ze dne 4. 2. 1997, lze proportionalitu "... charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Platí tu zároveň maxima, prikazující v případě omezení základního práva, resp. svobody šetřit jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Při posouzení způsobu legislativního řešení intertemporality tudíž sehrává svou roli nejen míra odlišnosti nové a staré právní úpravy, nýbrž i společenská naléhavost zavedení nové právní úpravy ap." "Vzájemný vztah našich principů vysvětluje na linii legislativní zásady ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu. Princip neretroaktivity zabraňuje nejhrubšímu porušení této důvěry, a to tím, že vylučuje, aby nový zákon pro minulost stanovil právní povinnosti poddaných subjektů, resp. aby již v minulosti platící subjektivní povinnosti a práva ex tunc modifikoval. Nemůže však nikterak zameziti, aby existující práva v budoucnu byla modifikována, ani aby minulé skutečnosti staly se podle nového zákona relevantní pro založení budoucího právního účinku. Princip ochrany nabytých práv jde dále. Především stejně jako zákaz retroaktivity nepřipouští změnu minulého právního účinku (totiž subj. práva) ex tunc. ... Dále však uchovává i pro budoucnost jednou založené subjektivní právo, takže garantuje oprávněnému plnou nedotknutelnost dosavadního právního stavu. ... U retroaktivity právní účinek pro minulost může nastati jen tím způsobem, že minulé skutečnost buď až dosud

irelevantní nebo podle starého práva relevantní dostává novou právní kvalifikaci mocí nového zákona. ... Princip ochrany minulých právních skutečností jest nejširší princip intertemporální a zahrnuje do sebe jak zákaz zpětného působení zákonů, tak zákaz zásahu do práv nabytých." [15] Z výše uvedeného, zjednodušeně řečeno, vyplývá, že nelze spoléhat na neměnnost právního řádu. Změna právního řádu je možná. Přitom je třeba přihlížet k jednotlivým právním principům. Jedním z nich je také princip ochrany nabytých práv. Při posuzování přípustnosti změny právního řádu je třeba vycházet z proporcionality mezi důvěrou občana v právo na straně jedné a veřejným zájmem či ochranou práva prosazovanými novou právní úpravou na straně druhé.

C.1.2.2 Zpětné působení právního předpisu (retroaktivita)

"Ústavní soud opakovaně judikoval (srov. např. Pl. ÚS 3/94, I. ÚS 662/03), že právní věda rozeznává tzv. retroaktivitu pravou a retroaktivitu nepravou. Pravá retroaktivita zahrnuje případy, kdy právní norma reglementuje i vznik právního vztahu a nároky z něho vzešlé před její účinností. V obecné teorii práva je dlouhodobě zakotven právní závěr o nepřipustnosti tzv. pravé zpětné účinnosti právní úpravy. Pravá zpětná účinnost by znamenala zásadní porušení principu právní jistoty v právních vztazích tím, že by na právní vztahy, které vznikly před účinností příslušného právního předpisu a na skutečnosti v těchto právních vztazích nastalé v době před účinností příslušného právního předpisu, připustila aplikaci tohoto nového právního předpisu. Novou právní úpravou by tak bylo zasahováno zpětně do minulosti a právní posouzení v minulosti existujících právních vztahů i skutečností tehdy vzniklých by se po účinnosti nové právní úpravy měnilo. V této souvislosti je ovšem nutno odlišovat od pravé retroaktivity retroaktivitu nepravou. Nepravá retroaktivita spočívá v tom, že právní vztahy hmotného i procesního práva, které vznikly za platnosti práva starého, se spravují zásadně tímto právem, a to až do doby účinnosti práva nového; po jeho účinnosti se však řídí právem novým. Tato zásada však platí jen potud, pokud ostatní závěrečná ustanovení právní normy nestanoví se zřetelem na zvláštnosti některých právních vztahů něco jiného. Jestliže tedy přechodné ustanovení (zvýrazněno aut.) nepamatuje na specifické řešení určité dílčí konkrétní situace, pak je namíste dospět k závěru, že nová právní úprava ode dne své účinnosti do budoucna upravuje i právní vztahy a jednotlivé skutečnosti, které sice vznikly v minulosti, ale existují dále. Retroaktivita nepravá je tedy v právní teorii i praxi považována za přijatelnou (srov. např. Pl. ÚS 24/98)." [16] Vyjdu-li ze zmíněného rozhodnutí Ústavního soudu, lze shrnout, že pravá retroaktivita, kdy se právní předpis užije na skutečnosti, které nastaly před jeho účinností, je obecně nepřipustná. Naopak obecně přípustná je nepravá retroaktivita, která "... ovlivňuje od okamžiku své účinnosti (pouze do budoucna) práva a povinnosti, které vznikly již dříve... Protože i nepravá retroaktivita může narušit dosavadní představy o existenci určitých práv a povinností, mají zde velký význam přechodná ustanovení těch právních předpisů, které tato nová práva a povinnosti přinášejí a které odkládají nabytí jejich účinnosti do doby, než se na ně adresáti těchto norem budou moci připravit." [17]

C.1.2.3 Přechodná ustanovení starého zákona o myslivosti a některá jeho další ustanovení

Z přechodných a závěrečných ustanovení starého zákona o myslivosti [18] vyplývalo, že socialistické organizace, které měly ve správě nebo užívání honební pozemky, měly příslušnému orgánu oznámit výměry, popřípadě další údaje týkající se těchto pozemků. Šlo-li o honební pozemky, které splňovaly podmínky stanovené tímto zákonem pro uznání honitby, měly současně požádat o jejich uznání; v ostatních případech měly navrhnout nové vhodné uspořádání. O honebních pozemcích, které nebyly ve správě nebo užívání socialistických organizací, měl informaci předložit příslušnému orgánu místní národní výbor. Na základě toho měl příslušný orgán rozhodnout s účinností od 1. ledna 1963 o uznání, popřípadě o novém vhodném uspořádání honiteb ve svém obvodu. Dosavadní honební společenstva zanikla dnem účinnosti tohoto zákona. Stejně tak i myslivecké společnosti, pokud neodpovídaly zásadám starého mysliveckého zákona a nepřevzaly patřičné stanovy a nevykonávaly právo myslivosti v honitbě, která byla uznána příslušným orgánem. Pro upřesnění lze doplnit, že starý zákon o myslivosti zavedl legislativní zkratku "honitba", pod kterou řadil jak honitbu, tak i oboru a bažantnici. Tuto legislativní zkratku do 31. 5. 1992 zakotvoval § 13 odst. 1 starého zákona o myslivosti a od 1. 6. 1992 to byl § 11 starého zákona o myslivosti. Do 31. 5. 1992 podle § 11 starého zákona o myslivosti platilo, že právo myslivosti příslušelo socialistické organizaci, která měla ve správě nebo užívání největší výměru z

honeybných pozemků, jež byly uznány za honitbu nebo oboru; právo myslivosti v samostatné bažantnici příslušelo státní organizaci, která o její uznání požádala. Pojem socialistická organizace byl zaveden vládním nařízením č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád). Podle občanského zákoníku z roku 1964 [19] byla socialistická organizace státní, družstevní a společenskou organizací, jakož i jinou organizací, jejíž činnost přispívala k rozvoji socialistických vztahů. Socialistické organizace vystupovaly v občanskoprávních vztazích svým jménem a měly majetkovou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající, pokud nebylo stanoveno jinak. [20] Z uvedených ustanovení starého zákona o myslivosti je zřejmé, že honitby, resp. obory, byly uznané pouze socialistickým organizacím a právo myslivosti v nich vykonávaly tyto organizace samy na vlastní účet, [21] případně honitbu na základě smlouvy o pronájmu užívala myslivecká sdružení nebo státní organizace lesního hospodářství v oboru působnosti ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství. Teprve v období od 1. 6. 1991 byly honitby, resp. obory, opětovně uznávány československým fyzickým a právníckým osobám podle starého zákona o myslivosti, který byl po revoluci novelizován. [22] V dané době bylo účinné ustanovení § 22, které umožňovalo na žádost uživatele omezit vstup do honitby nebo jejích částí zejména v době hnízdění a kladení mláďat. Jedná se o podobné ustanovení, které je i v současném zákoně o myslivosti. Za povšimnutí stojí, že zákon hovoří "pouze" o omezení vstupu do honitby, nikoli o jeho zákazu. Z toho je, podle mého názoru, možné dovozovat, že přístup do honitby, resp. obory, měl být pokud možno zachován a v zásadě jen omežován. Jeví se tedy, že starý zákon o myslivosti zaručoval širší práva veřejnosti na pohyb v oborách než současný zákon o myslivosti.

C.1.2.4 Přejedná ustanovení současného zákona o myslivosti

Podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti "Honitby a obory uznané podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány; to platí i pro obory o výměře nižší než 50 ha a samostatné bažantnice uznané podle dosavadních předpisů, které se stávají honitbami podle tohoto zákona, i když nedosahují výměry 500 ha. Pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nesplňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznaná podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. prosince 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem, jinak honitba zaniká k 31. březnu 2003." Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03, ze dne 13. 12. 2006, [23] posuzoval návrh poslanců a senátorů na zrušení některých ustanovení zákona o myslivosti, mj. i § 69 odst. 1 zákona o myslivosti. K tomu Ústavní soud uvedl, že "[p]řejedné ustanovení obsažené v napadeném ustanovení zákona o myslivosti umožňuje zachovat honitby a obory uznané podle dosavadních předpisů a stanoví rovněž pravidlo přechodu na požadavky nové právní úpravy v zákonné lhůtě. Takový přístup je zcela v souladu s běžnými pravidly intertemporality." K danému přejednému ustanovení Nejvyšší správní soud zmínil: "Stěžovatel tedy využil tohoto ustanovení, aby jeho obora, ač zabírá pouze 8 hektarů, byla i nadále oborou v zákonné slova smyslu. Tím si ovšem zcela sám dobrovolně zvolil, jakému právnímu režimu se bude jeho počínání podrobovat. Stěžovatel mohl volit, jak upozorňuje žalovaný, farmový chov podle veterinárního zákona. Pak by daňčí zvěř patřila zcela jistě jemu a nebylo by třeba dodržovat normované stavy podle zákona o myslivosti. Stěžovatel ovšem trvá na tom, aby jeho obora byla podrobena režimu podle zákona o myslivosti. Pak je ovšem třeba dodat, že toto rozhodnutí musí nést se všemi důsledky, které z toho vyplývají." [24] V jiném rozhodnutí pak soud uvedl, že: "Honitba může existovat proto, že někdy v minulosti právně vznikla a že přetrvávala až do současnosti vícero měnících se právních úprav s jejich různými přejednými pravidly obsaženými v příslušných, zejména přejedných, ustanoveních zákonů. Případně může existovat jako obora nově vzniklá podle nynější právní úpravy." [25] Z přejedných ustanovení zákona o myslivosti a rozhodnutí soudů se jeví, že obory uznané podle předchozích právních předpisů přešly do režimu současného zákona o myslivosti, pokud splňovaly potřebné požadavky či byly uvedené do souladu s tímto zákonem. Přejedné ustanovení zákona o myslivosti výslovně nepamatuje na řešení situace týkající se přístupu veřejnosti do obor. Pokud by orgán státní správy myslivosti vydal správní akt podle § 22 starého zákona o myslivosti, jevílo by se mi jako možné nahlížet na takový správní akt jako na opatření obecné povahy vydané podle § 9 odst. 3 současného zákona o myslivosti. [26] Jestliže totiž zákonodárce v přejedných ustanoveních opomene řešení určité situace, je na místě přiklonit se k tomu, že nová právní úprava ode dne své

účinnosti do budoucna upravuje i právní vztahy a jednotlivé skutečnosti, které sice vznikly v minulosti, ale existují dále.

C.1.2.5 Dílčí závěr ohledně přístupnosti historických obor a obor uznaných podle starého zákona o myslivosti

Od 1. 1. 1963 mohly být obory uznané pouze socialistickým organizacím, které svou povahou neměly nic společného s právy jednotlivých osob, naopak spíše měly sloužit kolektivním zájmům. Teprve později, od 1. 6. 1992, se držitelem obory mohly stát fyzické či právnické osoby. Po celou dobu přitom platil § 22 starého zákona o myslivosti, který zakotvoval možnost omezit vstup do honitby/obory pouze na základě rozhodnutí příslušného orgánu. Mám za to, že právní vztahy tehdy vzniklé musely dané pravidlo respektovat a držitelé, resp. uživatelé obor tehdy nabyli práva k myslivosti v oborách s vědomím dodržování tohoto pravidla. Přikláním se k názoru, že zakotvení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti do současné právní úpravy je v podstatě převzetím předchozího ustanovení starého zákona o myslivosti, a nemohlo být proto pro současné držitele, resp. uživatele obor nikterak překvapivým, a nemohla tak být ve výraznější míře narušena jejich důvěra v právo. Rovněž zastávám názor, že § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemohlo dojít k zásahu do práv, která v minulosti držitelé, resp. uživatelé obor nabyli. Také přechodná ustanovení zákona o myslivosti a výše citovaná judikatura svědčí spíše pro to, že historické obory a obory uznané podle starého zákona o myslivosti přešly do režimu současného zákona o myslivosti a jejich uživatelé jsou povinni jej respektovat mimo jiné i v tom, že vstup do obor lze přiměřeně zakázat nebo omezit pouze prostřednictvím opatření obecné povahy vydaným orgánem státní správy myslivosti.

C.1.3 Závěr ohledně přístupnosti mysliveckých obor

Myslivecké obory v České republice by měly být pro veřejnost přístupné, ledaže by v nich platilo omezení nebo zákaz vstupu na základě opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, které vydává orgán státní správy myslivosti, případně jiné omezení na základě zvláštních právních předpisů. Uvedený závěr přitom považuji za platný jak pro novější obory - uznané podle současného zákona o myslivosti, tak pro obory časově starší - existující již před účinností současného zákona o myslivosti.

C.2 Opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti

Tato část zprávy je věnována charakteristice opatření obecné povahy podle zákona o myslivosti, jeho souvztažnosti k lesnímu zákonu a jeho časové účinnosti a přiměřenosti.

C.2.1 Charakter opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti

Opatření obecné povahy by mělo odpovídat objektivně daným poměrům a potřebám obory a mělo by zasahovat do práv veřejnosti co nejmírnějším způsobem se zohledněním dosažení zákonem stanoveného účelu. [27] Opatření obecné povahy je správním aktem, který umožňuje odpovídajícím způsobem zohlednit stav území, vlastnosti jednotlivých obor, veřejné zájmy [28] a práva jednotlivých subjektů (viz tabulka) a vzájemně tyto aspekty vyvažovat. Opatřením obecné povahy je možné nastavit režim v oboře tak, aby přítomností veřejnosti v oboře nedocházelo k nepřiměřenému rušení či ohrožení zvěře a jejího zdraví, a ani ohrožení bezpečnosti osob vstupujících do obory. Opatření obecné povahy je zdrojem informací pro veřejnost, která chce vstoupit do obory. V praxi bývá nejpodstatnější část opatření vyvěšena u vstupu do obory, aby se s ní mohli návštěvníci seznámit. Zpravidla tak zjistí, zda je omezený či zakázaný vstup do obory či její části a v které době. Dozví se také, který úřad opatření vydal, pokud by chtěli zjišťovat další podrobnosti. Opatření obecné povahy je rovněž nástrojem, jehož prostřednictvím může uživatel obory vynucovat dodržování omezení či zákazu vstupu do obory. Podle § 63 odst. 1 písm. a) zákona o myslivosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní nebo poruší některou z povinností stanovenou v § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, tedy poruší omezení či zákaz vstupu do honitby nebo její části dané opatřením obecné povahy. Za toto porušení hrozí pokuta až do výše 10 tisíc korun. Opatření obecné povahy je tedy i nástrojem, jehož prostřednictvím lze pokutovat návštěvníky, pokud vstupují do obory mimo vyhrazenou dobu či vyhrazená místa. U řady obor se lze setkat s tzv. návštěvním (provozním) řádem obory. Právní povaha tohoto dokumentu je přinejmenším sporná. Osobně se domnívám, že se jedná o právně nezávazný dokument uživatele

obory, ve kterém seznamuje návštěvníky s fungováním obory. Podle mého názoru nelze po návštěvnících vymáhat povinnosti plynoucí z řádu, a už vůbec ne je za jejich porušení pokutovat. Na druhou stranu se však domnívám, že i takový dokument by měli návštěvníci obory respektovat, neboť uživatel obory nastavuje pravidla z nějakého důvodu, např. aby se předešlo nebezpečným situacím. V některých případech se může jevit, že opatření obecné povahy není nastavené proporcionálně a některý zájem či právo jsou nepřiměřeně upozaděné. Jestliže by se jednalo o práva a zájmy uživatele honitby, bylo by řešení relativně jednoduché - uživatel by mohl požádat o vydání nového opatření obecné povahy. Pokud by naopak nějaká osoba pocítovala, že omezení či zákaz vstupu jsou nepřiměřené charakteru obory a vnímala-li by to jako zkrácení svých práv, mohla by se v zákonné lhůtě 1 roku od účinnosti opatření obrátit na správní soud; [29] případně by mohla v téže lhůtě požádat nadřízený orgán státní správy myslivosti (zpravidla krajský úřad), aby přezkoumal zákonnost opatření obecné povahy. [30]

C.2.2 Vztah opatření obecné povahy podle zákona o myslivosti a opatření obecné povahy podle lesního zákona

Prostřednictvím opatření obecné povahy vydaného podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je možné přiměřeně omezit nebo zakázat vstup do obory. Protože jsou obory součástí lesního prostředí, může se toto opatření podle okolností věci prolínat s opatřením obecné povahy vydaným podle § 19 odst. 4 lesního zákona, na základě kterého lze omezit či zakázat vstup do lesa. Každé z uvedených opatření obecné povahy sleduje jiný cíl. Opatření podle zákona o myslivosti směřuje především k ochraně mláďat zvěře a bezpečnosti osob při lovu. Opatření podle lesního zákona je zaměřené na ochranu lesa a bezpečnost osob při pohybu v lese. Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti obsahuje příkladný výčet případů, kdy může orgán státní správy myslivosti přiměřeně omezit nebo zakázat vstup do obory. Dobu, po kterou je omezení či zákaz možný, dané ustanovení nestanoví. Ustanovení § 19 odst. 4 lesního zákona obsahuje úplný výčet situací, kdy může orgán státní správy lesů dočasně omezit nebo vyloučit vstup do lesa, a zakotvuje, že opatření obecné povahy je možné vydat na dobu nejdéle tři měsíce s tím, že je možné prodloužení platnosti opatření, jsou-li splněny podmínky pro jeho vydání, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 3 měsíců. Je patrné, že zmíněná ustanovení se vzájemně mírně odlišují. Obě však předpokládají, že do obory a lesa je možné vstupovat a pouze za podmínek daných zákonem je možné tento přístup omezit nebo zakázat. V případě opatření obecné povahy vydávaného podle lesního zákona navíc zákonodárce přistoupil i ke stanovení maximální doby, po kterou je omezení či zákaz vstupu do lesa možný. Pokud zákon o myslivosti a lesní zákon umožňují vydání opatření obecné povahy, jejichž prostřednictvím je možné omezit pohyb osob či úplně jej zakázat na totožném území (lesní pozemky), je třeba mezi těmito opatřeními pečlivě rozlišovat podle účelu, kterému slouží, a podle podmínek, za kterých je lze vydat. Jestliže má omezení či zákaz pohybu osob na určitém území souvislost s myslivostí, je namístě aplikovat speciální právní úpravu danou zákonem o myslivosti.

C.2.3 Časová účinnost opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti

Zákonodárce nestanovil pro dobu účinnosti opatření obecné povahy žádné časové mantinely a ponechal na orgánu státní správy myslivosti, aby tuto skutečnost sám uvážil. To však neznamená, že by si mohl v tomto směru počínat zcela libovolně a mohl by účinnost opatření stanovit bez omezení, na neurčitou dobu. Takový přístup by znamenal naprostý nepoměr k § 19 odst. 4 lesního zákona, který stanoví maximální účinnost opatření na dobu 3 měsíců, přičemž v případě prodloužení je třeba opětovně zkoumat naplnění podmínek pro vydání opatření. Tím, že zákon o myslivosti nestanoví maximální dobu pro vydání opatření obecné povahy, dává orgánu státní správy myslivosti větší prostor pro věcné a časové uvážení než orgánům státní správy lesů, což s ohledem na řadu aspektů, které se do oblasti související s oborami promítají, nezpochybňuji. Tato konstrukce však na orgán státní správy myslivosti klade požadavek, aby mimo jiné řádně odůvodnil, proč vydává opatření obecné povahy na dobu uvedenou v opatření. Nesmí se přitom jednat o dobu, která by znamenala obcházení účelu zákona. Mám za to, že takovou dobou by již mohla být doba delší jednoho roku. Tento časový úsek považuji za dostatečný pro to, aby mohl orgán státní správy myslivosti zohlednit a uvážit veškeré aspekty související s celoročním hospodařením v oboře. Pro delší účinnost opatření nespátřuji důvod i s přihlédnutím k tomu, že

uživatel obory může o vydání opatření žádat opakovaně, protože zákonodárce v tomto směru nestanovil žádná omezení. Časová účinnost opatření obecné povahy nemůže být neomezená, a to tím spíše, pokud by se jednalo o opatření, jímž by orgán státní správy myslivosti nařídil celoroční zákaz vstupu na celé území obory. Postupem času totiž může v oboře dojít ke změně poměrů, na jejichž základě orgán státní správy myslivosti opatření vydal. K otázce uzavření obory na dobu neurčitou se vyjadřovaly také soudy. Nejvyšší správní soud uvedl, že orgán státní správy myslivosti nemůže opatřením obecné povahy zakázat vstup do honitby plošně na dobu neurčitou, neboť takový absolutní zákaz je v přímém rozporu s právem na volný průchod krajinou, případně obecným užíváním lesů. [31] "Výklad, dle kterého by bylo možné úplné uzavření celé honitby na dobu neurčitou, by ve výsledku vedl k popření veřejného statku - práva na přístup do krajiny a obecného užívání lesa. Podstata veřejného statku přitom tkví v tom, že omezuje právo vlastníka (zprostředkovaně také uživatele honitby) ve prospěch dalších osob - veřejnosti, jak bylo ostatně uvedeno výše... je povinností uživatele honitby užívat tyto pozemky tak, aby podstatu a smysl tohoto veřejného statku nepopřel, a to ani způsobem chovu zvěře v oboře, ani rozsahem tohoto chovu (nasazenými druhy chované zvěře)..." [32] K problematice zákazu vstupu do obory na časově neomezenou dobu se vyjádřil také Ústavní soud, když uvedl, že "[z]ákon o myslivosti neopravňuje orgán státní správy myslivosti bez dalšího naříditi zákaz vstupu do honitby, nýbrž lze tak činit pouze na žádost uživatele honitby v odůvodněných (a současně časově vymezených) případech... zákon o myslivosti neumožňuje plošné uzavření obory na dobu neurčitou..." [33] Lze tedy uzavřít, že účinnost opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemůže orgán státní správy myslivosti stanovit na dobu neurčitou. Vždy musí pečlivě zvážit, s ohledem na vlastnosti obory, druhy zvěře v ní a další aspekty v území, na jaké období opatření vydá. Tato doba by, podle mého názoru, neměla být delší jednoho roku. Dané časové období umožňuje orgánu státní správy myslivosti zvážit veškeré aspekty, které v průběhu roku mohou nastat. V případě nutnosti dalšího omezení či zákazu vstupu do obory může uživatel požádat o vydání dalšího opatření.

C.2.4 Přiměřenost opatření obecné povahy § 9 odst. 3 zákona o myslivosti

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti stanoví, že omezení či zákaz vstupu musí být přiměřené, tzn., že do ostatních veřejných a individuálních zájmů by měly zasahovat co nejmírnějším způsobem. To souvisí také s časovou působností opatření, které jsem se věnoval v předchozí kapitole. Čím kratší dobu bude opatření účinné, tím menší lze předpokládat zásah do dotčených zájmů. Nejvyšší správní soud k danému ustanovení uvedl, že "[z]ákon nepochybně stanoví, že správní orgán daný akt může, nikoliv musí vydat. Správnímu orgánu je touto formulací zachován prostor pro jeho vlastní úvahu vycházející ze zohlednění konkrétních okolností případu, zda je s ohledem na dotčené zájmy navrhovatele v konkurenci se zásahy do práv jiných osob spojenými s případným omezením vstupu do lesa a se zohledněním dalších souvislostí, zejména veřejného zájmu na ochraně lesa, namíste navrhovaný akt vydat, resp. zda je třeba jej vydat v podobě navrhovatelem požadované." [34] Krajský soud v Brně se k předmětné části zákona o myslivosti vyslovil tak, že "... považuje za nezbytné uvést, že pokud by ochrana práva myslivosti a bezpečnost návštěvníků z důvodu celoročně probíhajícího lovu byly dostatečnými důvody pro zákaz vstupu do obory, jistě by nebylo třeba odůvodňovat zákaz vstupu do obory na jaře kladením mláďat a na podzim říjí. Byť § 9 odst. 3 zákona o myslivosti umožňuje naříditi zákaz vstupu do honitby nebo její části mj. v době provádění lovů, jedná se o opatření mimořádné. To plyne již z formulace citovaného ustanovení (,Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, naříditi přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností.'), které zákaz vstupu zmiňuje jako krajní možnost, u níž se nepochybně předpokládá určité časové omezení. Byl-li by takřka celoroční zákaz vstupu do obory odůvodněn toliko lovem či ochranou práva myslivosti, jistě by se nejednalo se o omezení přiměřené a nebylo by tak v souladu s § 9 odst. 3 zákona o myslivosti ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu, který jednoznačně v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 2 As 112/2017-43, zdůraznil, že takové opatření musí odpovídat objektivně existujícím poměrům a potřebám dané lokality a musí zasahovat ,do práv veřejnosti nejmírnějším rozumně dostupným způsobem vedoucím k dosažení zákonem stanoveného, a jen takového, účelu.'" [35] Nejvyšší

správní soud k tomu dodal, že "[o]právnění orgánu státní správy myslivosti na žádost vydat opatření obecné povahy, ve kterém nařídí přiměřená omezení, případně zákaz vstupu do honitby, musí být z povahy věci realizováno tak, že nevyloučí právo každého volně procházet krajinou a užívat les, jak garantují veřejnoprávní předpisy (výše citovaný ZOPK a lesní zákon). Tyto předpisy totiž omezují práva vlastníka pozemků (resp. uživatele honitby, kterým je v nyní posuzovaném případě stěžovatelka II) v tom smyslu, že umožňují užívat tyto pozemky širšímu okruhu jednotlivě nedefinovaných osob (proměnlivému okruhu osob). Jinými slovy, normy veřejného práva zakotvují oprávnění veřejnosti zákonem vymezené pozemky konkrétním způsobem užívat jako veřejný statek [srov. také § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, podle něhož je věc určena k obecnému užívání veřejným statkem]. Obsah tohoto veřejného statku je v případě jeho zřízení veřejnoprávními předpisy definován jeho zákonným vymezením, které nesmí být vydáním opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti popřeno. V opačném případě by v evropském kontextu tradiční instituty volného průchodu krajinou (přístupu do krajiny) a obecného užívání lesa zcela pozbyly smyslu... Vlastník, resp. uživatel honitby je proto povinen užívat pozemky nacházející se v honitbě tak, aby jeho konání (či opomenutí) nevedlo k trvalému omezení možnosti obecného (veřejného) užívání způsobem, který odpovídá zákonnému vymezení veřejného statku. Takovéto omezení vlastníka (uživatele honitby) předpokládá samotná Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 3, podle kterého ‚vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy‘. V daném případě je tímto zákonem chráněným zájmem právě volný průchod krajinou a obecné užívání lesa. Možnost užívat pozemky nacházející se v oboře Jelenice na základě práva volného průchodu krajinou a obecného užívání lesa je jednou z mezí vlastnického práva, kterou musí respektovat nejen vlastník daných pozemků a uživatel honitby, ale také orgán státní správy myslivosti rozhodující dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti... Je proto úkolem orgánu státní správy myslivosti, aby při posuzování žádosti o vydání opatření obecné povahy zohlednil nejen důvody uvedené v žádosti, ale především také ostatní konkurující zájmy, které nemohou být vydáním opatření obecné povahy zcela popřeny (obecné užívání pozemků v oboře)..." [36] Ústavní soud k otázce přiměřenosti opatření obecné povahy v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že "[n]esouhlasí-li stěžovatelky se způsobem, jakým správní soudy aplikovaly § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, a jsou přesvědčeny, že citované ustanovení umožňuje plošné uzavření obory, a to i na dobu neurčitou, nelze než poukázat na závěr krajského soudu, že orgán státní správy myslivosti není vázán pouze zněním návrhu na vydání opatření a relevantními ustanoveními zákona o myslivosti, ale též celým právním řádem České republiky, a je povinen postupovat tak, aby šetřil práva všech dotčených osob a zasahoval do těchto práv v míře přiměřené tak, aby nedošlo schválením úplného časově neomezeného zákazu vstupu do obory k zásahu do práv zaručených § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (právo každého na volný průchod krajinou), případně institut obecného užívání lesa [§ 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)], a tedy i k zásahu do čl. 14 Listiny (svoboda pohybu). Taktéž Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku poukázal na zákonem stanovená omezení uživatele honitby ve prospěch práva veřejnosti zákonem vymezené pozemky konkrétním způsobem užívat jako veřejný statek." [37] Z výše uvedených rozhodnutí soudů vyplývá, že orgán státní správy myslivosti musí při vydávání opatření obecné povahy zohlednit zájmy a práva, které by mohly být opatřením dotčeny, a musí opatření nastavit tak, aby tyto zájmy a práva nebyly zcela popřeny a zasahovalo se do nich co nejmírnějším způsobem, a to se zohledněním účelu, který má opatření obecné povahy plnit. Lze připustit, že u některých obor může být s ohledem na podmínky, které v nich panují, problematické umožnit vstup veřejnosti, aniž by byl zároveň zachován relativně bezproblémový výkon práva myslivosti a životní pohoda zvěře. S ohledem na charakter obory a stav území tak nelze zřejmě vyloučit, že by orgán státní správy myslivosti mohl opatřením nařídít i plošný celoroční zákaz vstupu veřejnosti do obory, avšak pouze po omezené časové období. Účinnost takového opatření obecné povahy nemůže být na dobu neurčitou. Nelze vyloučit, že v praxi, byť by k tomu s ohledem na výše uvedená soudní rozhodnutí nemělo dojít, orgán státní správy myslivosti vydá opatření, které bude stanovovat plošný zákaz vstupu do obory po celý rok a bude vydáno na dobu neurčitou. Pokud by již uplynula lhůta pro přezkum daného opatření jak v rovině správní, tak soudní, spočívala by možnost napadnout opatření pouze tzv. incidenčním přezkumem. Jestliže by někdo pociťoval, že byl

opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech a nerespektoval by ho a byla by mu za to uložena pokuta, mohla by daná osoba po využití opravných prostředků prostřednictvím žaloby napadnout také samotné opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty druhé soudního řádu správního, protože lhůta jednoho roku se v případě incidenčního přezkumu neuplatní. [38]

C.3 Další právní předpisy související s oborami

Jedním z charakteristických rysů myslivecké obory je její ohrazení, které má zabránit vybíhání zvěře z vymezeného prostoru. Rovněž je zřejmá souvztažnost obor s lesním prostředím a krajinou. Nelze proto v této zprávě opominout právní úpravu na úseku stavebního práva a na úseku ochrany přírody a krajiny a lesnictví.

C.3.1 Právní úprava na úseku stavebního práva

Při budování ohrazení obory je třeba vycházet ze stavebních předpisů.

Podle § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona [39] nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas "stavby pro hospodaření v lesích a stavby pro výkon práva myslivosti do 30 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení". **Oborní ohrazení pod tyto stavby nelze podřadit.** Jeho realizace proto může proběhnout až na základě územního rozhodnutí vydaného stavebním úřadem. I kdyby snad padl argument, že se jedná o oborní "oplocení", nikoli "ohrazení", na uvedeném závěru by to nic nezměnilo. Stavební zákon totiž pečlivě rozlišuje mezi pojmy "oplocení" a "stavba" a pokud by mělo být oborní ohrazení nebo oplocení vyjmuté z povolovacího režimu, muselo by to být ve stavebním zákoně přímo vymezeno. To, že zákonodárce mezi pojmy "oplocení" a "stavba" spatřuje rozdíl, dokládá i nový stavební zákon, [40] kdy výše uvedené stavby pro hospodaření v lesích a pro výkon práva myslivosti tvoří samostatnou kategorii [41] ve skupině drobných staveb a "oplocení obor" bylo přiřčeno do jiné kategorie v této skupině. [42] K zařazení "oplocení obor" mezi drobné stavby došlo pozměňovacím návrhem v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. [43] Včlenění oplocení obor mezi drobné stavby, které nevyžadují podle nového stavebního zákona povolení, [44] považují za alarmující. Drobné stavby nemívají výraznější dopady do území; pro oplocení obory to však neplatí. Podle současného zákona o myslivosti je minimální výměra obory 50 ha. Oplocení obory tedy může ohraničovat řádově desítky až stovky hektarů lesních a zemědělských pozemků. Přesto jej bude v okamžiku účinnosti nového stavebního zákona možné do území umístit zcela volně, bez posouzení stavebním úřadem. To vůbec nekoresponduje s tím, jak Ministerstvo pro místní rozvoj prezentuje nový stavební zákon. V 9. kapitole dokumentu "Stavební zákon 2023" [45] se uvádí, že "[b]ude povinné stanovit podmínky pro prostupnost území, a to nejen pro člověka, ale také pro volně žijící zvěř. Cílem je odbourávat stávající bariéry v krajině a zabránit vzniku nových bariér." Zařazení oborního oplocení mezi stavby mimo povolovací režim považují za alarmující i z důvodu bezpečnosti osob. Jestliže stavební úřad nebude mít možnost posoudit konstrukci ohrazení obory, může se stát, že dojde ke zpřístupnění obory způsobem, který bude představovat ohrožení života či zdraví osob (ohrazení může být částečně tvořené např. hroty nebo ostnatým drátem, případně bude obsahovat mechanismus, který osobu uvězní v ohrazení nebo ji zraní). Bylo by možné namítnout, že určité posouzení realizace oborního oplocení bude probíhat v řízení o uznání obory podle zákona o myslivosti. Domnívám se však, že tomu tak nebude. Orgán státní správy myslivosti není oprávněn rozhodovat o konstrukci ohrazení obory ani o tom, zda je oplocení obory v souladu s územně-plánovací dokumentací. Mohla by tak nekontrolovaně vznikat oplocení se značným potenciálem zasáhnout výrazným způsobem do přírody a krajiny. Dalo by se možná argumentovat tím, že nových obor a s tím spojeného oborního ohrazení nebude vznikat mnoho, protože pro jednu osobu bude problematické vlastnit za účelem uznání obory souvislé pozemky o potřebné rozloze, avšak mohou vznikat i tzv. společenstevní obory, které se skládají z honebních pozemků několika vlastníků. Za nešťastné považují i to, že zařazení oborního oplocení mezi drobné stavby neprošlo meziresortním připomínkovým řízením, neboť tento bod nebyl v návrhu nového stavebního zákona původně uveden a dostal se do něj až v rámci legislativního procesu v dolní komoře Parlamentu České republiky. Argumentaci, že oplocení obory (plotu) je srovnatelné s oplocením lesní školky či oplocenkami, a proto jej lze zařadit mezi drobné stavby, považují za nepřipadnou. Oplocenky jsou, podle mého názoru, menší rozlohy, ale hlavně, trvají jenom po dobu, po kterou je třeba chránit nově vysazený porost před zvěří. [46] Podle § 5 vyhlášky č.

101/1996 Sb. [47] má mít vlastník lesa o výměře nad 50 ha nejméně jednu plochu (oplocenka) na 500 ha, a to o rozloze 5 x 5m. Podle mého názoru nelze s odborním ohrazením srovnávat ani oplocení školek, kterých je rozlohově mnohem méně než obor. Data k roku 2017 uváděla rozlohu lesních školek 2 100 ha [48] a obor 48 850 ha. [49] Je mi známa existence dokumentu "Společné stanovisko Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí" z roku 2009 ("stanovisko"), které se věnuje výkladu pojmů "oplocení pozemků pro zemědělské a lesnické účely bez podezřívky" zakotvených v § 103 odst. 1 písm. d) stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Toto stanovisko řadí mezi jiné (nelesnické) oplocení mj. také oplocení obor, farmových chovů zvířat, oplocení zdrojů pitné vody, oplocení dobývacích prostorů, vojenských objektů, a doplňuje, že funkčním smyslem oplocení je fyzické zabránění vstupu nepovolaným osobám, a proto zde chybí vstupy pro veřejnost. Ačkoli je dané stanovisko stále zpřístupněné na internetových stránkách Ministerstva zemědělství, [50] lze pochybovat o jeho aktuálnosti, neboť na stránkách Ministerstva pro místní rozvoj není toto stanovisko v sekci "Stanoviska a metodiky" [51] k dispozici, a to ani mezi archivními stanovisky. Zároveň je třeba přihlídnout k tomu, že se jedná o stanovisko reagující na právní úpravu účinnou v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012. Poté došlo k novele stavebního zákona a zákonodárce blíže specifikoval oplocení pro lesnické účely a zároveň začal rozlišovat mezi stavbami pro lesnické a myslivecké účely. [52] Na druhou stranu je možné připustit, že věta popisující funkci oplocení má obecnou platnost a nemusí být spojována pouze s obdobím, pro něž bylo stanovisko aktuální. Domnívám se však, že tvůrce daného výkladu, resp. věty, nahlíží na funkci oplocení příliš zužujícím pohledem a opomenul, že oplocení nemusí zcela zabraňovat pohybu osob, ale může sloužit třeba jen k tomu, aby byl v daném místě pohyb osob omezený. Takto účel oplocení vnímá např. i Paula Filipová, která uvádí: "... pojmu ‚oplocení‘ jakožto stavby, která má v laickém slova smyslu zabránit či omezit pohyb přes určitou hranici." [53] Pro doplnění lze uvést, že v současné době mají obce možnost regulovat vznik obor na svém území především prostřednictvím územního plánu. Součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž také oprávnění obcí hájit charakter svého území. [54] Dokladem takového postupu může být například jednání obce Zduchovice, která v referendu nechala hlasovat občany o tom, zda má realizaci obory umožnit. [55] Obec Skalice v Jihočeském kraji zase přistoupila k tomu, že další budování obor na území obce v územním plánu vyloučila. [56] Závěrem této části zprávy bych rád uvedl, že současné stavební předpisy shledávám vyhovujícími, co se týká regulace mysliveckých obor. V rámci územního řízení stavební úřad posuzuje, zda je realizace obory v souladu s územním plánem a stavebními předpisy a zda byly vzaty do úvahy zájmy a práva, které by mohly být vybudováním ohrazení obory dotčeny. Takto nastavená právní úprava poskytuje dostatečnou záruku pro ochranu a vyvažování jednotlivých veřejných zájmů i práv a zájmů jednotlivých osob. Domnívám se, že určitý povolovací režim by měl být zachován i v budoucnu za účinnosti nového stavebního zákona, a to z důvodů ochrany veřejných i soukromých zájmů a bezpečnosti osob, které jsem blíže popsal v předcházejících částech této zprávy.

C.3.2 Právní úprava na úseku ochrany přírody a krajiny a lesního zákona

Obory jsou součástí přírody a krajiny, jsou tvořené lesními a zemědělskými pozemky. Není proto možné odhlížet od právní úpravy na úseku ochrany přírody a krajiny a lesnictví. V této části zprávy proto uvádím relevantní právní úpravu a komentářovou literaturu a následně se věnuji její aplikaci ve vazbě na vstup veřejnosti do obor.

Podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se ochranou přírody a krajiny rozumí péče státu a fyzických i právnických osob mj. také o vzhled a přístupnost krajiny. V té souvislosti lze zmínit, že § 9 odst. 1 zákona o myslivosti hovoří o návštěvách honiteb jako součástí krajiny. Ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje volný vstup do krajiny. "Smyslem tohoto ustanovení je zajistit - při respektování vlastnických práv k pozemkům - přístup do krajiny pro všechny, tj. pro veřejnost. Krajina by neměla být zneprístupněna a zneprůchodněna. Práva vlastníků při užívání pozemků nejsou neomezená, za podmínek stanovených zákonem musí vlastníci umožnit přístup na své pozemky." [57] Podle odst. 1 tohoto ustanovení není dovoleno zřizovat nebo rušit veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Podle odst. 2 daného ustanovení má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické

osoby, [58] pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy. Podle odst. 3 uvedeného ustanovení se práva na volný průchod nevztahují na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Zvláštní předpisy nebo zákon o ochraně přírody mohou oprávnění volného průchodu omezit nebo upravit odchylně. Podle odst. 4 jmenovaného ustanovení platí, že při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu, musí vlastník či nájemce zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku. Podle komentářové literatury "odstavec respektuje, že i vlastník (nájemce) pozemku, který není vyloučen z práva volného průchodu, může mít oprávněný zájem pozemek oplotit. V případě, že tak učiní, musí zajistit technickými či jinými prostředky možnost průchodu pozemkem na vhodném místě. Jde třeba o výstavbu branek v oplocení či přelízek přes oplocení, např. v oborách." [59]

Podle § 1 lesního zákona je účelem tohoto zákona stanovit předpoklady pro zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm.

Podle § 19 odst. 1 lesního zákona má každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Přitom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců.

Podle § 19 odst. 4 lesního zákona může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví nebo bezpečnosti fyzických osob vydat opatření obecné povahy o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa na dobu nejdéle 3 měsíců. Hrozí-li bezprostřední ohrožení lesa nebo zdraví nebo bezpečnosti osob, vydá orgán státní správy lesů opatření obecné povahy bez řízení o jeho návrhu a opatření obecné povahy nabývá účinnosti dnem vyvěšení veřejné vyhlášky. O vydání opatření obecné povahy uvědomí orgán státní správy lesů dotčené osoby také způsobem v místě obvyklým. Orgán státní správy lesů může prodloužit platnost opatření obecné povahy, jsou-li splněny podmínky pro jeho vydání, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 3 měsíců.

Podle § 20 odst. 1 písm. h) lesního zákona je v lesích zakázáno vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu.

Podle § 20 odst. 7 lesního zákona se zákaz stavět oplocení a jiné objekty v lese (se souhlasem vlastníka lesa) nevztahuje na výkon práva myslivosti.

Podle § 32 odst. 8 lesního zákona je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře.

C.3.2.1 Aplikace dané právní úpravy ve vazbě na přístupnost obor

V této části se věnuji třem aspektům, které souvisejí s přístupností obor a mají vazbu na zmíněná ustanovení právních předpisů. Jde o uznávání obor, podmínky omezení či zákazu vstupu veřejnosti do obor a výklad některých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a lesního zákona.

Uznání obory

Do procesu uznání obory se zapojují tzv. dotčené orgány. [60] Ty musejí hájit zájmy svěřené jim jednotlivými právními předpisy. Dotčené orgány tak musejí při svých úkonech zohledňovat mimo jiné i zájem na přístupnosti krajiny (§ 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny) a na obecném užívání lesa. Bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody nesmí být rušeny/přehrazovány veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území. Obdobně totéž platí i pro povolovací proces ohrazení obory. V něm by se dotčené orgány měly s přihlédnutím k

zájmům, které chrání, vyjádřit k přípustnosti vybudovat ohrazení, a to ve vazbě na jeho charakter a vstupní prvky.

Podmínky omezení či zákazu vstupu veřejnosti do obor Mám za to, že samotný správní akt, kterým byla uznána obora, nezpůsobuje znepřístupnění obory. A naopak samotné faktické vybudování oplocení neznamena vznik obory a nemůže nahradit správní akt, kterým je obora uznána. Zamezení přístupu do obor má proto, podle mého názoru, stránku právní a faktickou. Pro zákonné zamezení vstupu do obory musejí být naplněné obě dvě, přičemž obě dvě musejí být v souladu. Právní stránka zamezení vstupu do obory je představována vydáním opatření podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti a stránka faktická vybudováním ohrazení obory, které předtím odsouhlasil stavební úřad. U dříve vzniknuvších obor, zejména těch historických vzniklých před rokem 1962, nemusely být zmiňované aspekty obecného užívání lesa a práva průchodu krajinou natolik akcentované jako dnes. Nicméně tím, že i tyto obory spadají pod režim současného zákona o myslivosti (blíže viz část C.1 zprávy), je třeba přihlížet i k § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, který stanoví, že pro omezení či zákaz vstupu do honitby (obory) je třeba získat opatření orgánu státní správy myslivosti. Domnívám se proto, že i tyto obory by měly být přístupné veřejnosti, pokud by pro ně orgán státní správy myslivosti nevydal opatření, které by přístup do nich přiměřeně omezilo či zakázalo, případně pokud by pro ně neplatilo jiné omezení podle zvláštních právních předpisů. I v případě historických obor lze mnohdy přes ohrazení umístit přelízky nebo umožnit veřejnosti průchod oborou přes vstupy, kterými prochází/projíždí uživatel obory. Pokud by uživatel historické obory trval na jejím znepřístupnění veřejnosti, musel by si obstarat opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, které by zákaz vstupu do obory stanovovalo.

Výklad některých ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a lesního zákona ve vazbě na zákon o myslivosti

Ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti obsahuje příkladný výčet případů, kdy může orgán státní správy myslivosti přiměřeně zakázat nebo omezit vstup do obory. Dobu, po kterou je omezení či zákaz možný, dané ustanovení nestanoví.

Ustanovení § 19 odst. 4 lesního zákona obsahuje úplný výčet situací, kdy může orgán státní správy lesů dočasně omezit nebo vyloučit vstup do lesa. Dané ustanovení zakotvuje, že opatření obecné povahy je možné vydat na dobu nejdéle tři měsíce s tím, že je možné prodloužení platnosti opatření, jsou-li splněny podmínky pro jeho vydání, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu 3 měsíců.

Ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje právo volného průchodu krajinou a stanoví, že při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu, musí vlastník či nájemce zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku. Ze znění zmíněných ustanovení je zřejmé, že zákonodárce dává přednost zachování přístupu do obor, lesů a krajiny. Pouze v zákonem předpokládaných případech je možné vstup do obor nebo lesů či průchod krajinou omezit nebo zakázat.

Ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny mj. zakotvuje, že "zvláštní předpisy nebo zákon o ochraně přírody mohou oprávnění volného průchodu omezit nebo upravit odchýlně". Mám za to, že dané pravidlo je třeba vykládat tak, že právo volného průchodu může být "omezené či upravené jinak" buď prostřednictvím zákona, nebo aktem vydaným na jeho základě. Nedomnívám se, že by jiný zákon ve vztahu k oborám obsahoval odlišná pravidla ohledně práva volného průchodu, než jak je upravuje § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny. Akty vydanými na základě zákona mohou být již v předchozí části zprávy (C.2.2) zmiňovaná opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nebo podle § 19 odst. 4 lesního zákona. Tato opatření mohou měnit po určitou dobu rozsah práva na volný průchod krajinou, jak jej zakotvuje § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny. Následující text je věnován některým ustanovením lesního zákona, na která poukazovali uživatelé obor, protože podle jejich názoru daná ustanovení svědčí pro to, že vstup veřejnosti do obor není možný. S tím se však neztotožňuji, ačkoli si uvědomuji, že lesní zákon a zákon o myslivosti nelze vykládat zcela izolovaně a je třeba brát ohled na jejich vzájemný vztah.

Souvztažností daných právních předpisů se zabývá také komentářová literatura, [61] ale v části týkající se omezení či zákazu vstupu do mysliveckých obor v ní konkrétnější výklad uveden není. Lesní zákon vstoupil v platnost v roce 1995, zákon o myslivosti pak v roce 2001. Zákon o myslivosti je tedy právním předpisem pozdějším. S ohledem na tuto skutečnost je třeba přednostně přihlížet k právní úpravě v zákoně o myslivosti. Působení lesního zákona je později vydaným zákonem o myslivosti oslabeno. Domnívám se, a podrobněji to rozvádím níže, že daná ustanovení lesního zákona pouze umožňují existenci obor na lesních pozemcích, avšak sama o sobě nemění pravidla daná jinými ustanoveními zákona o myslivosti a lesního zákona. V podstatě jde, z mého pohledu, o jakési tolerování obor na lesních pozemcích, protože bez lesních pozemků si lze oboru jen obtížně představit.

Podle § 20 odst. 1 písm. h) lesního zákona je v lesích zakázáno vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu. Podle odborné literatury se zákazy uvedené v ustanovení § 20 odst. 1 vztahují k lesu. [62] Mám tedy za to, že zákaz vstupu zakotvený v daném ustanovení má vazbu na les jako takový a na výkon činností souvisejících s lesem (např. ochranu sazenic před zvěří oplocenkou, provádění těžby, manipulaci nebo dopravu dříví). Přikláním se k tomu, že dané ustanovení nemá vliv na režim pohybu osob v oborách, jak jej nastavuje zákon o myslivosti, a že nepředstavuje zákaz vstupu do obor. K závěru o neaplikaci § 20 odst. 1 písm. h) lesního zákona ve vazbě na myslivecké obory mě vede také následující úvaha. Výjimku ze zákazu podle daného ustanovení může povolit vlastník lesa (§ 20 odst. 4 lesního zákona), resp. nájemce (§ 58 odst. 1 lesního zákona). Vlastníkem nebo nájemcem lesního pozemku v oboře, který by mohl udělit výjimku ze zákazu, by mohl být někdo zcela jiný než držitel [63] nebo uživatel obory. Mohla by tak vzniknout paradoxní situace, kdy by vlastník lesa povolil někomu vstup na lesní pozemky i přes oplocení, i když by to bylo v rozporu s potřebami uživatele honitby a komplikovalo by mu to výkon práva myslivosti. Vlastníka a nájemce podle lesního zákona nelze, podle mého názoru, ztotožňovat s držitelem a uživatelem (nájemcem) obory, byť v některých případech by mohlo dojít k jejich prolnutí. Je třeba rozlišovat režim podle zákona o lesích a podle zákona o myslivosti.

Podle § 32 odst. 8 lesního zákona je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); [64] to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře. Při výkladu daného ustanovení je třeba zohlednit, že středník se užívá v případech, kdy se jedná o střední stupeň obsahové závislosti mezi částmi výpovědního celku. [65] Ne tedy veškerý obsah textu před středníkem lze vztahovat k textu za středníkem. Dané ustanovení je proto nutné interpretovat tak, že slovní spojení "to se netýká" se vztahuje k oplocování lesa, nikoli již k zakázaným důvodům oplocování uvedeným ve větě před středníkem. I když je tedy dovoleno v zákonem vymezených případech oplocovat les, neznamená to automaticky i možnost omezení obecného užívání lesa. Lze se totiž setkat s tím, že oplocení zřízené k ochraně lesních porostů před zvěří (zmíněné rovněž v daném ustanovení) je možné překonat, protože jsou přes něj postavené přelízky. Osoby se tak mohou pohybovat v oplocených částech lesa a sbírat lesní plody nebo kletí. V podstatě je tak umožněno obecné užívání lesa. Nemyslím si proto, že vybudování oplocení v případech vyjmenovaných v § 32 odst. 8 lesního zákona automaticky znamená i znemožnění obecného užívání lesa. Ustanovení § 32 odst. 8 lesního zákona zakotvuje i možnost oplotit lesní pozemek pro farmový chov zvěře. Pokud by platil předpoklad, že vybudování oplocení zároveň znamená znemožnění vstupu na dané pozemky, byla by nadbytečná ta část ustanovení § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, která vylučuje volný průchod přes pozemky sloužící farmovému chovu zvěře. Předmětné ustanovení, podobně jako ustanovení § 20 odst. 1 písm. h) lesního zákona, tak pouze toleruje ohrazení lesních pozemků, neboť bez lesních pozemků by obora mohla jen stěží existovat.

Ustanovení § 32 odst. 8 lesního zákona však nelze vykládat tak, že ohrazení obory automaticky znemožňuje obecné užívání lesa. Shrnu-li uvedené, mám za to, že z výše zmiňovaných ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny a lesního zákona nelze dovozovat zákaz vstupu do mysliveckých obor.

D. Závěr

Z předchozích odstavců tohoto dokumentu je zřejmé, že přístupnost obor je širokým tématem s mnoha faktory. Dotýká se řady osob a velkého okruhu zájmů. Existence obor proto může vyvolávat napětí mezi držiteli, resp. uživateli obor a jejich okolím. Domnívám se, že řešením konfliktních situací je především vzájemná komunikace zúčastněných stran a snaha předcházet dalším neshodám. To se však mnohdy neobejde bez kompromisů a ústupků zainteresovaných osob. Významné postavení mají obce, které "jsou v rámci samostatné působnosti oprávněny hájit práva své komunity". [66] Do určité míry mohou ovlivnit vznik obor na svém území. Pokud již obora na jejich území existuje, měly by se o ni a její fungování pečlivě zajímat a v případě pochybností o správnosti jednání uživatele honitby věc konzultovat s příslušným úřadem nebo osobou znalou mysliveckého práva. Zároveň bych chtěl upozornit také na to, že mnohdy přispějí ke zneprístupnění obor také sami návštěvníci tím, že se v nich nechovají odpovídajícím způsobem, tedy s respektem ke zvěři a jejímu životnímu prostředí. Je to právě odhazování odpadků, hlasité chování a pronásledování zvěře, které může vést uživatele obor k tomu, že se rozhodne oboru zneprístupnit veřejnosti. Rád bych tak i prostřednictvím tohoto dokumentu požádal uživatele a návštěvníky obor o vzájemnou toleranci a vyjádřil naději, že tam, kde doposud panuje v nějaké míře pnutí mezi zmíněnými skupinami, se podaří nastolit vzájemné pochopení a spolupráci, aby obory mohly sloužit svému účelu a zároveň byly místem, které by mohla veřejnost navštěvovat.

1.1 Obora jako druh honitby

Základní informace o mysliveckých oborách a jejich užívání nalezneme v zákoně o myslivosti. [3] Podle § 2 písm. j) zákona o myslivosti je oborou druh honitby s podmínkami pro intenzivní chov zvěře s obvodem trvale a dokonale ohrazeným nebo jinak uzpůsobeným tak, že chovaná zvěř z obory nemůže volně vybíhat. Podle § 9 odst. 1 zákona o myslivosti je zakázáno plašit zvěř jakýmkoliv způsobem, s výjimkou opatření k zabránění škodám působeným zvěří a dovolených způsobů lovu. Dále je zakázáno rušit zvěř při hnízdění a kladení mláďat a provádět další činnosti záporně působící na život zvěře jako volně žijících živočichů, pokud nejde o činnosti při obhospodařování pozemků nebo o činnosti při návštěvách honiteb jako součástí krajiny. Podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti může orgán státní správy myslivosti na žádost uživatele honitby, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků. Podle § 69 odst. 1 zákona o myslivosti platí, že honitby a obory uznané podle dosavadních předpisů zůstávají zachovány; to platí i pro obory o výměře nižší než 50 ha a samostatné bažantnice uznané podle dosavadních předpisů, které se stávají honitbami podle tohoto zákona, i když nedosahují výměry 500 ha. Pokud honitba nebo obora uznaná podle dosavadních předpisů dosahuje zákonné výměry podle tohoto zákona, ale nesplňuje ostatní požadavky na tvorbu honitby, je osoba, které byla honitba uznána podle dosavadních předpisů, povinna podat do 31. prosince 2002 orgánu státní správy myslivosti návrh na uvedení honitby do souladu s tímto zákonem, jinak honitba zaniká k 31. březnu 2003.

1.2 Ohrazení obory

Každá obora musí být ohrazena, aby zvěř z obory neunikala.

K vybudování ohrazení je třeba povolení stavebního úřadu. Podle § 79 odst. 2 písm. l) stavebního zákona [4] nevyžadují rozhodnutí o umístění stavby ani územní souhlas "stavby pro hospodaření v lesích a stavby pro výkon práva myslivosti do 30 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky, bez podsklepení". Výkladem opaku je zřejmé, že všechny ostatní stavby územní rozhodnutí nebo územní souhlas vyžadují. Mezi tyto stavby spadá také stavba oborního ohrazení.

1.3 Obora jako součást krajiny

Obory jsou neodmyslitelným prvkem krajiny, přičemž součástí krajiny jsou také lesy. V souvislosti s oborami je proto třeba přihlížet rovněž k lesnímu zákonu [5] a zákonu o ochraně přírody a krajiny. [6] Tyto předpisy obsahují právní úpravu směřující k ochraně lesa, [7] přírody a krajiny [8] a funkcí, které plní. Hájení zájmů vyplývajících z daných předpisů svěřil zákonodárce orgánům státní správy lesů a orgánům ochrany přírody, které v řízeních a procesech vedených podle jiných právních předpisů vystupují jako tzv. dotčené orgány. Dotčené orgány mají možnost se v těchto řízeních a procesech vyjadřovat, aby hájily zájmy svěřené jim zákonem o lesích a zákonem o ochraně přírody a krajiny. Mnohdy mají možnost vydávat tzv. závazná stanoviska, od jejichž obsahu se nemůže orgán, který rozhoduje, odchýlit. Opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, kterým se omezuje nebo zakazuje vstup do obory, vydává orgán státní správy myslivosti po dohodě s orgánem ochrany přírody, pokud zvláštní právní předpisy o ochraně přírody a krajiny nestanoví jinak. [9] Orgán státní správy lesů a orgán ochrany přírody vydávají závazná stanoviska k žádosti o vydání územního rozhodnutí pro stavbu oborního ohrazení. [10] V záležitostech týkajících se vojenských lesů vystupuje jako orgán státní správy lesů rovněž Vojenský lesní úřad. [11] V případě zvláště chráněných území vystupují jako orgány ochrany přírody také krajské úřady, Agentura ochrany přírody a krajiny (dále "AOPK") a správy národních parků. Při své činnosti musí orgány státní správy lesů a orgány ochrany přírody zvažovat a vycházet z následujících ustanovení.

Podle § 19 odst. 1 má každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Podle § 20 odst. 1 písm. h) lesního zákona je v lesích zakázáno vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu.

Podle § 20 odst. 4 lesního zákona může vlastník lesa povolit výjimku ze zákazu vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu. Pokud by touto výjimkou byla porušena práva jiných vlastníků lesů, rozhodne na návrh vlastníka lesa orgán státní správy lesů. Podle § 20 odst. 7 lesního zákona se zákaz stavět oplocení a jiné objekty v lese (se souhlasem vlastníka lesa) nevztahuje na výkon práva myslivosti.

Podle § 32 odst. 8 je zakázáno oplocovat les z důvodů vlastnických nebo za účelem omezení obecného užívání lesa (§ 19 odst. 1); to se netýká lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře.

Podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny se ochranou přírody a krajiny podle tohoto zákona rozumí dále vymezená péče státu a fyzických i právnických osob o volně žijící živočichy, planě rostoucí rostliny a jejich společenstva, o nerosty, horniny, paleontologické nálezy a geologické celky, péče o ekologické systémy a krajinné celky, jakož i péče o vzhled a přístupnost krajiny.

Ustanovení § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje volný vstup do krajiny, přičemž krajina je definována v § 3 odst. 1 písm. m) téhož zákona jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky. Podle § 63 má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, [12] pokud tím nezpůsobí škodu na majetku či zdraví jiné osoby a nezasahuje-li do práv na ochranu osobnosti či sousedských práv. Je přitom povinen respektovat jiné oprávněné zájmy vlastníka či nájemce pozemku a obecně závazné právní předpisy. Práva na volný průchod se nevztahují na zastavěné či stavební pozemky, dvory, zahrady, sady, vinice, chmelnice a pozemky určené k faremním chovům zvířat. Orná půda, louky a pastviny jsou z oprávnění vyloučeny v době, kdy může dojít k poškození porostů či půdy nebo při pastvě dobytka. Zvláštní předpisy nebo zákon o ochraně přírody mohou oprávnění volného průchodu omezit nebo

upravit odchylně. Při oplocování či ohrazování pozemků, které nejsou vyloučeny z práva volného průchodu, musí vlastník či nájemce zajistit technickými nebo jinými opatřeními možnost jejich volného průchodu na vhodném místě pozemku.

Podle § 63 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny není dovoleno zřizovat nebo rušit veřejně přístupné účelové komunikace, stezky a pěšiny mimo zastavěné území bez souhlasu příslušného orgánu ochrany přírody. Obce vedou přehled o veřejně přístupných účelových komunikacích, stezkách a pěšinách v obvodu své územní působnosti. Orgánem ochrany přírody je pověřený obecní úřad.

1.4 Další aspekty přístupnosti obor

Každý má možnost obracet se na orgány státní správy myslivosti, orgány státní správy lesů a orgány ochrany přírody, pokud se domnívá, že dochází k porušování právních předpisů týkajících se myslivosti, lesnictví a ochrany přírody a krajiny. [13] Jestliže uživatel obory provozuje kamerový systém za účelem monitorování prostoru s přístupem veřejnosti nebo veřejného prostoru, řídí se zpracování osobních údajů získaných prostřednictvím provozovaného kamerového systému právními předpisy z oblasti ochrany osobních údajů. Pokud fotopasti neslouží primárně k zachycení zvěře v určitých místech obory, ale k získávání údajů o pohybu a činnosti osob pohybujících se v oboře, podléhá zpracování těchto osobních údajů rovněž právní regulaci v těchto předpisech. Lze předpokládat, že k uvedeným účelům bude v praxi více využíváno kamer a fotopastí se záznamem, aby uživatel obory mohl zpětně prokázat, k jakým událostem v oboře došlo. V obecné rovině je možno uvést, že provozování téměř každého kamerového systému a instalace fotopastí předpokládá kolizi práv. Na jedné straně stojí právo na ochranu osobnosti a osobních údajů, na druhé straně pak právo chránit majetek, případně zdraví osob. K těmto právům se vztahuje řada právních předpisů, [14] v následujícím textu však věnujeme prostor třem z nich, které považujeme s ohledem na výzkumné téma za stěžejní. Podle § 86 občanského zákoníku [15] nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod. Podle § 84 občanského zákoníku je možno zachytit podobu člověka jakýmkoli způsobem tak, aby podle zobrazení bylo možné určit jeho totožnost, jen s jeho svolením. Podle § 88 daného zákona není svolení třeba, pokud se záznam pořídí nebo použije k výkonu nebo ochraně jiných práv nebo právem chráněných zájmů jiných osob. Podle čl. 4 bod 1) nařízení GDPR [16] jsou osobními údaji veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě; identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat. "Fyzická osoba je identifikovatelná, pokud ze snímku, na němž je zachycena, jsou patrné její charakteristické rozpoznávací znaky (zejména obličej) a na základě propojení rozpoznávacích znaků s dalšími disponibilními údaji je možná plná identifikace osoby. Osobní údaj pak tvoří ty identifikátory, které umožňují příslušnou osobu spojit s určitým, na snímku zachyceným, jednáním." [17]

3.2 Vydávání negativních závazných stanovisek k záměru ohrazení obory

Spolu se záměrem na zřízení obory musí držitel obory vyřešit také vybudování oborního ohrazení. Podle současné právní úpravy je k realizaci takového ohrazení, případně i jeho části, třeba povolení stavebního úřadu. Do tohoto procesu se zapojuje OSSL, který ke stavbě vydává závazné stanovisko. To může být i negativní, jestliže s realizací oplocení nesouhlasí s ohledem na zájmy, které podle lesního zákona chrání. Proto nás zajímalo, kolikrát OSSL toto stanovisko vydaly od doby účinnosti současného zákona o myslivosti, tedy od 1. 7. 2002 (graf 18). Pouze dva respondenti (1 %) ve sledovaném období vydali negativní závazné stanovisko k záměru ohrazení myslivecké obory, z čehož pouze v jednom případě bylo důvodem vydání negativního stanoviska nedostatečné zajištění přístupu veřejnosti do obory, což respondent přiblížil následovně: "Přelízky byly odstraněny bez projednání orgány veřejné moci a bez zřejmých a jasně definovaných

důvodů." Ve druhém případě se jednalo o zvláštní okolnosti spočívající v tom, že pozemky sloužily k obraně státu, a měly proto specifický režim. Jeden z respondentů poukázal v odpovědi na provázanost vydávání závazných stanovisek s uznáním obory orgánem státní správy myslivosti. Uvedl, že pokud je obora uznána, v podstatě neexistuje možnost vydat negativní závazné stanovisko, protože uznaná obora musí být oplocena. "Vydání negativního stanoviska je podle našeho názoru prakticky vyloučené, protože uznání obory není věcí správního uvážení, neboť splňuje-li návrh na uznání honitby/obory zákonné povinnosti, orgán SSM ji musí uznat [§ 18 (1) zákona o myslivosti]. S tím je pak spojena povinnost oplocení, kterému tím pádem nelze bránit."