

A/n

Městský úřad Břeclav Odbor životního prostředí Hloušková		Číslo dop.:
Došlo dne: 03. 10. 2011	Č.j.: MUBR 66072/2011	Zpracovatel: <i>MU</i>
Počet listů podání: 4	Počet listů/svazků příloh: -	V Břeclavi 22.9.2011



Mgr. Zdeněk Opálka
tajemník Měst. úřadu Břeclav
náměstí T.G.M. 3
zdenek.opalka@breclav.org

MUBR-S 66072/2011 057/MU

Věc : Žádost o poskytnutí informace.

Žádám tímto o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb, o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Požaduji informaci o doporučených závěrech vyplývajících ze šetření Veřejného ochrance práv týkajících se honitby v Poštorné.

S pozdravem



S00RP00HVJMP

VYPRAVENO

04. 10. 2011

Městský úřad Břeclav

odbor životního prostředí

náměstí T.G.M. 3

Břeclav, 690 81

Číslo jednací: MUBR 66077/2011

V Břeclavi 4. 10. 2011

Spisová značka : MUBR- S 66072 /2011 OŽP/Mí

Vyřizuje: Ing. Míček

Tel.: 519 311 241

E-mail: lubor.micek@breclav.org**Žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů – odpověď**

Dne 3. 10. 2011 pod č. j. MUBR 66072/2011 obdržel Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí Vaši žádost o poskytnutí informace dle zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích“). V této žádosti požadujete poskytnout informace o doporučených závěrech vyplývajících ze šetření Veřejného ochránce práv týkajících se honitby v Poštorné.

Městský úřad Břeclav, odbor životního prostředí Vám k výše uvedenému sděluje následující:

Dne 12. 9. 2011 obdrželo Město Břeclav, nám. T. G. Masaryka 42/3 690 81 Břeclav dopis pod Sp. zn. 6267/2010/VOP/OZ od Zástupkyně veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno ve věci závěrečného stanoviska k podnětu Bc. Miloslava Šaleho směřovaného proti Městskému úřadu Břeclav jakožto příslušnému orgánu státní správy myslivosti. V příloze tohoto dopisu Vám zasíláme jeho kopii.

**MĚSTSKÝ ÚŘAD
BŘECLAV** ①
odbor životního prostředí

Marie Bílková

zástupkyně vedoucí odboru životního prostředí

Přílohy:

-kopie dopisu Sp. zn. 6267/2010/VOP/OZ od Zástupkyně veřejného ochránce práv ze dne doručení 12. 9. 2011

Zástupkyně veřejného ochránce práv
RNDr. Jitka Seitlová

V Brně dne 8. září 2011
Sp. zn.: 6267/2010/VOP/OZ
K čj.: MUBr 43870/2011

Vážený pane starosto,

obracím se na Vás jako na osobu, která stojí podle ustanovení § 109 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v čele obecního úřadu, abych Vás informovala o následujícím.

K dnešnímu dni jsem vydala své závěrečné stanovisko ve věci podnětu Bc. Miloslava Šaleho směřovaného proti Městskému úřadu Břeclav jakožto příslušnému orgánu státní správy myslivosti. Již ve své průběžné zprávě o šetření vydané dne 21. května 2011 jsem konstatovala některá pochybení na straně úřadu. Vzhledem k tomu, že z Vašeho vyjádření k této zprávě je zřejmé, že k jejich nápravě nedošlo, spojuji v souladu s ustanovením § 19 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv toto závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě. Závěrečné stanovisko Vám zasílám přílohou tohoto dopisu a zároveň Vás žádám, abyste se k němu v zákonné 30denní lhůtě vyjádřil.

Děkuji Vám za spolupráci a jsem s pozdravem

RNDr. Jitka Seitlová v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Příloha
Závěrečné stanovisko

Vážený pan
MUDr. Oldřich Ryšavý
starosta
Městský úřad Břeclav
nám. T. G. Masaryka 42/3
690 81 Břeclav

Údolní 39
602 00 Brno
tel: (+420) 542 542 888, fax: (+420) 542 542 112

Závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv a opatření k nápravě ve věci podnětu Bc. Miloslava Šaleho

A - Obsah podnětu

Dne 29. prosince 2010 byl veřejnému ochránci práv doručen podnět Bc. Miloslava Šaleho právněného jednat za Honební společnost Poštorná (dále také „stěžovatel“).

Ve svém podnětu stěžovatel namítal zejména skutečnost, že Městským úřadem Břeclav (dále také „městský úřad“ nebo „úřad“) jakožto orgánem státní správy myslivosti mu byl dne 8. září 2009 zaslán dokument, kterým jej úřad vyzývá, aby neprodleně zastavil výkon práva myslivosti v honitbě Poštorná. Svou výzvu městský úřad opírá o rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále také „ministerstvo“) čj. 20745/2009-16230, ze dne 17. srpna 2009, ve kterém ministerstvo mimo jiné konstatuje, že Honební společnost Poštorná (tedy stěžovatel) zaniklo s ohledem na znění ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále také „zákon o myslivosti“), ke dni 1. dubna 2003. Stěžovatel přitom označuje za nesprávný rovněž postup ministerstva, který k vydání předmětného rozhodnutí vedl.

B - Zpráva o šetření

Po zhodnocení námitek stěžovatele jsem se rozhodla zahájit šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“).

Dne 21. května 2011 byla vydána průběžná zpráva o šetření s následujícím závěrem:

- Výzva městského úřadu ze dne 8. září 2009 byla nesprávným krokem, a došlo tak k výraznému ohrožení zájmu na nepřetržitosti mysliveckého hospodaření - vzniklo území, o něž se v tomto ohledu nepečovalo, resp. nepečuje.
- Na popsanou situaci je třeba aplikovat ustanovení § 29 odst. 4 zákona o myslivosti, jež stanoví, že *do nabytí právní moci rozhodnutí o uznání honitby užívá honitbu její dosavadní uživatel*. Jde o ustanovení, jehož smyslem je zachování kontinuity mysliveckého hospodaření v honitbě, resp. na honebních pozemcích, jež by byly za běžných okolností do honitby řazeny. Jedná se tedy o konkretizaci povinnosti dle čl. 7 Ústavy, a právě proto je třeba toto ustanovení aplikovat i v případech, kdy není naplněn jiný požadavek zákona o myslivosti - o výkonu práva myslivosti pouze v rámci uznané honitby (viz ustanovení § 17 citovaného předpisu).

- Z mojí komunikace s městským úřadem i z jeho dokumentů adresovaných krajskému úřadu je zřejmé, že i úřad sám si uvědomuje své dřívější pochybení. Jeho žádost nadřízenému orgánu, aby předmětnou výzvu postupem dle ustanovení § 126 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zrušil, však není nejvhodnějším krokem, a to především proto, že hlavním smyslem naposled citovaného ustanovení je řešení situací nepokrytých zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem (dále také „správní řád“).¹ Předmětná výzva je, podle mého názoru, správním aktem podle části čtvrté správního řádu,² a k jejímu zrušení tedy může městský úřad přistoupit sám postupem podle ustanovení § 156 odst. 2 tohoto předpisu.

C - Vyjádření úřadu

Vyjádření Městského úřadu Břeclav jsem obdržela dne 22. června 2011. Úřad uvedl, že při krocích směřujících ke zrušení shora specifikovaného přípisu vycházel z premisy, že materiálně je třeba jej považovat za rozhodnutí. V této souvislosti úřad dovodil nedostatek pravomoci k vydání takového rozhodnutí, a považuje je proto za rozhodnutí nicotné. Jako takové by podle jeho názoru mělo být zrušeno postupem dle ustanovení § 77 odst. 1 správního řádu.

V otázce aplikace ustanovení § 29 odst. 4 zákona o myslivosti se městský úřad obrátil s žádostí o výklad tohoto ustanovení na Ministerstvo zemědělství.

V přípisu ministerstva, který úřad obdržel dne 18. května 2011, je obsažen názor, že v případě zániku honitby podle ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti nelze ustanovení § 29 odst. 4 téhož předpisu aplikovat, neboť dle názoru ústředního orgánu lze právo myslivosti vykonávat pouze v rámci uznané honitby.

Přípis ministerstva mi byl městským úřadem zaslán na vědomí, avšak z připojeného průvodního dopisu není zjevné, zda se tímto názorem hodlá úřad řídit, nebo jak jinak zamýšlí v předmětné věci postupovat.

S ohledem na shora uvedené je zajímavé v této souvislosti zmínit ještě dva dokumenty, které jsem ve fázi po vydání průběžné zprávy o šetření obdržela od stěžovatele. Prvním je dopis, který stěžovatel dne 22. června 2011 obdržel od Městského úřadu Břeclav a v němž jej tajemník úřadu informuje, že v předmětné věci vyčká úřad s dalším postupem, až dokud neobdrží stanovisko veřejného ochránce práv.³ Druhým je pak sdělení Ministerstva zemědělství adresované dne 12. července 2011 rovněž stěžovateli, ve kterém jej ministerstvo jednak seznamuje se svým právním názorem, jednak uvádí, že ačkoliv je orgánem metodického vedení, není oprávněno podávat závazný výklad zákona.

¹ Citované ustanovení zákona o obcích našlo tak svoje uplatnění zejména k dnes již neúčinnému zákonu č. 71/1967 Sb., o správním řízení.

² Viz ustanovení § 154 až § 158 správního řádu.

³ K tomu již na tomto místě dodávám, že k takovému postupu neměl městský úřad žádný důvod, neboť můj právní názor byl dostatečně jasně formulován již v průběžné zprávě o šetření ze dne 21. května 2011, a i s ohledem na ustanovení § 18 zákona o veřejném ochránci práv mohl úřad přistoupit k nápravě popsané situace okamžitě.

D - Právní hodnocení a opatření k nápravě

Ve světle shora uvedeného vyjádření uvádím ke stěžejním otázkám šetřené kauzy toto.

Zrušení výzvy městského úřadu ze dne 8. září 2009

V tomto ohledu je nezbytné se především vypořádat s otázkou, zda předmětnou výzvu lze materiálně považovat za rozhodnutí.

Obecná definice rozhodnutí je uvedena v ustanovení § 67 správního řádu, kde se stanoví, že: „*rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá...*“

Uvedenou výzvou však stěžovateli žádná povinnost uložena nebyla.⁴ Souhlasím s názorem městského úřadu, že správní akty je třeba posuzovat podle jejich obsahu. Právě z toho důvodu je třeba se podrobně zabývat textem předmětného přípisu, ve kterém je výslovně uvedeno, že: „*odbor životního prostředí Vás vyzývá...*“ Jak prostým jazykovým výkladem, tak posouzením institutu výzvy na jiných místech právního řádu⁵ nelze než vyslovit názor, že výzva ze své podstaty vždy předchází rozhodnutí a jejím účelem je vést příslušný subjekt ke splnění povinnosti dříve, než tato bude autoritativně uložena rozhodnutím. Nadále proto zastávám názor, že přípis Městského úřadu Břeclav ze dne 8. září 2009 nelze považovat za rozhodnutí, nýbrž za správní akt podle části čtvrté správního řádu.

K aplikaci ustanovení § 29 odst. 4 zákona o myslivosti

Jak vyplývá z ustanovení § 2 zákona o myslivosti a rovněž z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 34/03, ze dne 13. prosince 2006, je myslivost činností zaměřenou k péči o životní prostředí, primárně pak o jeho složku, kterou je zvěř. Zákon o myslivosti je tak jednou z konkretizací čl. 7 Ústavy.

Z výše uvedeného tedy plyne, že výkon práva myslivosti je naplňováním veřejného zájmu. Z podstaty věci pak musí být myslivost vykonávána kontinuálně. Za tím účelem byl do zákona o myslivosti vtělen ustanovením § 29 odst. 4, jehož neoddiskutovatelným účelem je zachovat kontinuitu mysliveckého hospodaření v honitbě,⁶ a překlenout tak období, kdy je osud honitby v právním smyslu nejistý (došlo k jejímu zániku nebo zrušení), tím, že zachová právo jejího užívání jejímu dosavadnímu uživateli.⁷

Opačný postup by vedl nejen k negaci povinnosti pečovat o životní prostředí, čímž by jednak v konečném důsledku mohlo být u neurčitého okruhu subjektů zasaženo jejich právo na příznivé životní prostředí garantované čl. 35 Listiny

⁴ Nelze ji proto považovat ani za příkaz ve smyslu ustanovení § 150 správního řádu, který je rozhodnutím svého druhu.

⁵ Např. exekuční výzva dle ustanovení § 109 správního řádu nebo výzva ke zjednání nápravy dle ustanovení § 134 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

⁶ Zde je třeba uvažovat o honitbě v materiálním smyslu - tedy o části krajiny tvořené honebními pozemky, na kterých žije zvěř, a fungují aktivní ekosystémy.

⁷ Obdobný názor lze vysledovat i v rozhodovací praxi správních soudů - srov. např. rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, č. 59Ca 116/2008-41, ze dne 2. března 2009.

základních práv a svobod a dále práva konkrétních subjektů - vlastníků honebních pozemků, kterým v důsledku absence mysliveckého hospodaření vznikají na pozemcích škody, jež však nemají po kom vymáhat.⁸

Navrhovaná opatření

Stěžovateli nelze klást k tíži, že i přes shora popsaný nesprávný postup úřadu jeho výzvu respektoval a od výkonu práva myslivosti od doručení výzvy úřadu upustil. Počinání stěžovatele je projevem respektu k postupu správního orgánu, a to navzdory pochybnostem o jeho správnosti.

Vzhledem k tomu, že o nesprávnosti postupu Městského úřadu Břeclav jsem přesvědčena, navrhuji mu s odkazem na výše uvedenou argumentaci opatření k nápravě spočívající:

- ve zrušení výzvy stěžovateli ze dne 8. září 2009 postupem podle ustanovení § 156 odst. 2 správního řádu,
- ve vydání plomb a lístků k označování ulovené zvěře v případě, že o to stěžovatel požádá.

Ministerstvo zemědělství

Musím dodat, že pochybení, které ve věci spatřuji stran aplikace, resp. neaplikace ustanovení § 29 odst. 4 zákona o myslivosti, nelze bez dalšího přičítat k tíži jen Městskému úřadu Břeclav. Jistě, je to právě tento orgán, který zákon aplikuje v první instanci. Nesporné je i to, že ministerstvo není oprávněno podávat závazný výklad právních předpisů, a závazné pro rozhodovací činnost nejsou ani akty metodického vedení. Zároveň je však nutné si uvědomit, že akt metodického vedení lze považovat za tzv. abstraktní právní akt mající povahu vnitřního předpisu. Jeho závaznost se tedy odvíjí od vztahu organizační nadřízenosti a podřízenosti. Orgán první instance jej tak může ignorovat jen velmi obtížně, a to navzdory skutečnosti, že se nejedná o pramen práva. Nemohu proto jinak než opakovaně apelovat na Ministerstvo zemědělství, aby přehodnotilo svůj stávající postoj k možnostem aplikace citovaného ustanovení zákona o myslivosti, neboť ten dosavadní se přičí teleologickému výkladu zákona o myslivosti, a vhodným způsobem o tom vyrozumělo nejen Městský úřad Břeclav, ale veškeré orgány státní správy myslivosti ministerstvu podřízené. Mám za to, že jedině tak bude dosaženo jednotného a bezrozporného výkladu tohoto obtížně aplikovatelného ustanovení zákona o myslivosti, o který musím z pozice zástupkyně veřejného ochránce práv nutně usilovat, neboť jedině jednotný výklad je s to zajistit právní jistotu adresátů působení státní správy.

Jsem nucena rovněž podotknout, že ze strany ministerstva se na jedné straně setkávám s kontinuálním odmítáním aplikace ustanovení § 29 odst. 4 zákona o myslivosti na situace obdobné té, jež je aktuálním předmětem tohoto šetření. Na straně druhé však ministerstvo nenavrhuje jakýkoliv alternativní postup, de lege lata ani de lege ferenda, jak tyto situace řešit.

⁸ Tuto skutečnost dokládá i aktuální doplnění stěžovatele, z něhož je zřejmé, že vlastníci příslušných honebních pozemků se na něj v této záležitosti již obraceli.

Žádám proto Ministerstvo zemědělství, aby se ke shora uvedenému vyjádřilo, přičemž tuto žádost formuluji v souladu s ustanovením § 19 zákona o veřejném ochránci práv jako opatření k nápravě.

E - Závěr

Jelikož postup Městského úřadu Břeclav, jak je popsán výše, nepovažuji za správný, a protože k jeho napravení nedošlo ve fázi po vydání mojí průběžné zprávy o šetření, navrhuji úřadu provedení opatření k nápravě podrobně rozvedených v části D této zprávy. V souladu s ustanovením § 19 zákona o veřejném ochránci práv městský úřad rovněž žádám, aby mě v zákonné 30denní lhůtě informoval, zda a jak tato opatření realizoval.

Z důvodů uvedených výše žádám o vyjádření v zákonné 30denní lhůtě také Ministerstvo zemědělství.

Své závěrečné stanovisko zároveň adresuji i stěžovateli.

RNDr. Jitka Seitlová v.r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)