



Odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 3953-6/ODK-2011

Praha 14. března 2011

Obec Tisá
Ing. Jiří Jandásek
starosta
Tisá 205
403 36 Tisá

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, jako správní orgán příslušný dle § 124 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ve správním řízení s účastníkem řízení, jímž je obec Tisá, se sídlem Tisá 205, 403 36 Tisá, ve věci pozastavení výkonu usnesení Zastupitelstva obce Tisá č. 475/06 a č. 476/06 ze dne 6. února 2006, pro možný rozpor se zákonem, vydává toto

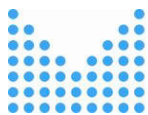
ROZHODNUTÍ:

- I. Výkon usnesení Zastupitelstva obce Tisá č. 475/06 a č. 476/06 ze dne 6. února 2006 **se** dle § 124 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **pozastavuje**.
- II. Účastníkovi řízení **se** dle § 124 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **stanovuje ke zjednání nápravy lhůta 15 dnů od doručení tohoto rozhodnutí**.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace postupu Ministerstva vnitra

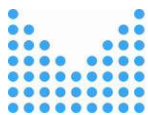


Zastupitelstvo obce Tisá, Tisá 205, 403 36 Tisá na svém zasedání dne 6. února 2006 schválilo usnesení č. 475/06 a č. 476/06 (dále též jen „Usnesení“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Tisá, konaného dne 6. února 2006, bylo zjištěno, že Usnesení byla přijata na tomto zasedání zastupitelstva obce způsobem odpovídajícím zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když pro jejich schválení hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, tj. 7 respektive 6 členů zastupitelstva obce z celkových 9 členů.

Ministerstvo vnitra Usnesení obdrželo od obce Tisá v rámci vyřizování stížnosti na obec Tisá ve věci výběru vstupného do Tiských skal. V souvislosti s těmito Usneseními si Ministerstvo vnitra vyžádalo stanovisko Ministerstva životního prostředí jako ústředního orgánu státní správy ve věci ochrany krajiny k výkladu § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Ve svém stanovisku Ministerstvo životního prostředí mimo jiné uvedlo *„Domníváme se, že s ohledem na to, že je podle zákona o ochraně přírody a krajiny volný průchod přes pozemky konstruován jako zákonné oprávnění, není možné jej zpoplatnit. Jde o veřejnoprávní omezení vlastnického práva.“* Závěr stanoviska pak zní *„Pokud obec Tisá vstup do skalního města zpoplatňuje, není to dle našeho názoru v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny ani navazujícími předpisy. Omezení volného průchodu přes pozemky dle zákona o ochraně přírody a krajiny je totiž možné jen na základě zákona, stejně tak jako jeho zpoplatnění (§ 24 zákona č. 114/1992 Sb. – poplatky za vstup do NP).“*

Ministerstvo vnitra na základě tohoto stanoviska zpracovalo ke dni 26. srpna 2010 právní rozbor Usnesení se závěrem, že byl shledán možný rozpor Usnesení se zákonem. Obec Tisá byla seznámena s právním rozbohem Usnesení a jeho závěry při metodickém jednání Ministerstva vnitra s obcí dne 7. září 2010. Zastupitelstvo obce Tisá se předmětnými Usneseními zabývalo na svém zasedání dne 4. října 2010 s tím, že je odmítlo zrušit.

Vzhledem k tomu, že obec Tisá na základě doporučení Ministerstva vnitra Usnesení nezrušila, Ministerstvo vnitra dopisem č.j. MV-60660-14/ODK-2010 ze dne 26. října 2010, v souladu s § 124 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo obec Tisá ke zjednání nápravy Usnesení. Obci Tisá bylo touto výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo možný rozpor Usnesení s § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Během lhůty ke zjednání nápravy se v předmětné věci dne 18. listopadu 2010 uskutečnilo ještě další metodické jednání Ministerstva vnitra s obcí a následně obec ve svém vyjádření k výzvě ke zjednání nápravy ze dne 8. prosince 2010



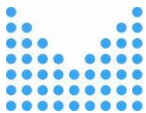
uvedla, že dne 29. listopadu 2010 schválilo Zastupitelstvo obce Tisá usnesení č. 21/2010, kterým se usneslo, že se s výzvou neztotožňuje.

Na základě shromážděných podkladů a z nich plynoucího důvodného přesvědčení o existenci rozporu Usnesení se zákonem zahájilo Ministerstvo vnitra s obcí Tisá správní řízení ve věci pozastavení výkonu předmětných Usnesení. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 17. ledna 2011 doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-3953-1/ODK-2011, ze dne 12. ledna 2011, k němuž byl přiložen Přehled možných rozporů Usnesení se zákonem, obci Tisá.

Dopisem Ministerstva vnitra č. j. MV-3953-3/ODK-2011 ze dne 26. ledna 2011 byla obec Tisá jako účastník řízení vyrozuměna o konání ústního jednání, a to zasláním Pozvánky na ústní jednání a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, jež byla obci Tisá doručena dne 28. ledna 2011. Ústní jednání se uskutečnilo dne 8. února 2011 za přítomnosti účastníka řízení. V souladu s § 53 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), byly provedeny listinné důkazy, jejichž výčet je uveden v protokolu o ústním jednání č. j. MV-3953-4/ODK-2011. Účastníkovi řízení byl při ústním jednání předložen kompletní spis správního řízení k nahlédnutí. Účastník řízení svého práva nahlédnout do spisu využil. Účastník řízení využil svého práva vyjádřit své stanovisko ve správním řízení a uvedl do protokolu, že ke dni ústního jednání Zastupitelstvo obce Tisá nemění své stanovisko k věci a nadále trvá na svém usnesení č. 21/2010 a stanovisku, že se s názorem Ministerstva vnitra neztotožňuje a nebude zjednávat nápravu. Dne 10. března 2010 pak Ministerstvo vnitra obdrželo od účastníka řízení vyjádření ke správnímu řízení ve věci pozastavení výkonu usnesení Zastupitelstva obce Tisá. V tomto vyjádření uvedla obec Tisá stanovisko, že Usnesení nejsou v rozporu s § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. K odůvodnění svého stanoviska uvedla obec Tisá následující:

„Odůvodnění nezákonnosti poplatků vyplývá z interpretace usnesení 475, 476/06. S touto interpretací znění usnesení se obec nemůže ztotožnit z těchto důvodů:

- 1.) V odůvodnění nezákonnosti se uvádí, že usnesení jsou v rozporu s § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Usnesení zastupitelstva ve svém znění nebrání volnému průchodu krajinou a neomezují lidské právo na „svobodu pohybu“ ve smyslu důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona.*
- 2.) Obec nezaplatňuje vstup na pozemky pp.č.1647/1, a 1647/2. Pozemky nejsou ohraničeny a ze strany obce nejsou vytvořeny žádné překážky, které by bránily průchodu po těchto pozemcích a vstupu na ně. Krajina není zneprůchodněna ani zneprůchodněna ve smyslu komentáře k zákonu C.H.Beck, 2006, Miko a kolektiv.*
- 3.) Obec má v území oprávněné zájmy podle § 63 odst. 2. Skalní město obsahuje prohlídkovou trasu, která není krajinou ve smyslu tohoto paragrafu. Jedná se o upravenou a udržovanou část skalního města, která je osazena označením*



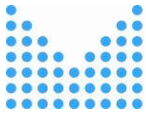
skalních útvarů a doplněna lavičkami, odpadkovými koši a zábradlími. Vyhlídky jsou zpřístupněny schodišti a osazeny zábradlím. O tato zařízení obec pečuje a udržuje je, v prostoru skalního města zajišťuje úklid. Současně poskytuje informační službu. Za poskytování těchto služeb vybírá úhradu.

- 4.) Usnesení ve svém znění pouze upravují cenu za činnosti, které obec vykonává.
- 5.) Vstupné není daní, ani poplatkem ve smyslu zákona č. 565/1999 Sb. o místních poplatcích. Nebyla vydána žádná obecně závazná vyhláška.
- 6.) Obec v daném případě vystupuje podle zákona o obcích jako subjekt soukromého práva a má postavení stejné, jako ostatní subjekty.

K objasnění problematiky OÚ dále uvádí, že námitka k neplatnosti usnesení byla vznesena na základě popudu p. Ing. Milana Hejkrlíka, MBA, který ve svém stanovisku uvádí, že výkon horolezecké činnosti v CHKO je plně v souladu s ustanovením článku 2 odst. 4 Ústavy České republiky, který stanoví, že „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Horolezecká činnost však není činností ve smyslu tohoto článku ústavy. Zákon o ochraně přírody a krajiny v § 63 odst. 2 výslovně uvádí, že „každý má právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu obce, 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“. V § 64 téhož zákona je uvedeno omezení vstupu do národních přírodních památek, což Tiské stěny jsou. Orgán ochrany přírody, jmenovitě Správa CHKO Labské pískovce svojí Vyhl. č 3/ 1996 upravuje v § 2 Bližší podmínky ochrany přírody v předmětném území. Z uvedeného vyplývá, že právo z § 63 odst. 2 je v předmětném území omezeno.

Současně lze prokázat, že horolezecká činnost není volným průchodem přes pozemky ve smyslu § 63 odst. 2, neboť jde o déle trvající využívání přírody, v jehož důsledku vznikají nenávratné škody. K poškozování přírody dochází i volným průchodem turistů mimo značené stezky. (viz.příloha – fotografie ze Studie zhodnocení vlivu návštěvnosti na přírodní prostředí, návrh opatření, RNDr.Valečka CSc.,Bc. Daniela Terhešová, Stanislav Kolečník z října 2005)

Z historického hlediska byly Tiské stěny na přelomu 18. a 19. století považovány za Dáblovo území, kam měli obyvatelé církevními zákazy vstup zapovězený. O zpřístupnění skalního města se ke konci 19. století zasloužil majitel panství Thun-Hohenstein, který mezi skalami nechal vystavět cesty, na nichž se nyní nachází prohlídková trasa a naučná stezka a zpřístupnil vyhlídky ze skal. Horský spolek pro České Švýcarsko jmenoval průvodce, kterému se za prohlídku platilo. Od této doby se datuje vstupné do skal. Až do roku 1918 byl do těžko průchodného a orientačně náročného terénu bez místního průvodce zakázán vstup. S poválečným rozvojem turistiky a zpřístupněním skal bylo vybírání vstupného obnoveno. Tehdejší správa obce udržovala chodníky na prohlídkové trase. CHKO se po svém ustanovení



dohodla s obcí na udržování prohlídkových tras a zřídila naučnou stezku. Chránění přírodní památky spočívá v udržení návštěvníků na vyhrazených cestách. K tomu slouží značení prohlídkových tras a mapky skalního města. Cesty, schodiště a zábradlí, žebříky, lavičky a odpadkové koše je třeba udržovat. Aby obec mohla provádět tuto činnost, pronajala si úplatně od Lesů ČR, které jsou vlastníkem, část prohlídkové trasy. Zde vybrané vstupné slouží k úhradě nájmu za skály a na provoz a údržbu prohlídkových tras.

Obec Tisá je přesvědčena, že při schvalování zákona o ochraně přírody a krajiny nebylo ve znění § 63 odst. 2 záměrem zákonodárce umožnit každému neomezenou činnost v krajině, přírodě a v přírodních památkách. Proto do něho vložil ustanovení o povinnosti nepůsobit škodu a respektovat oprávněné zájmy vlastníka či nájemce.

Obec Tisá dlouhodobě plní svou povinnost, uloženou jí zákonem o obcích v § 2, tj. chrání ve svém území veřejný zájem. Tímto zájmem je nepochybně omezení devastace přírodní památky.“

II.

Posouzení Usnesení

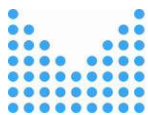
Dle § 124 odst. 1 zákona o obcích pozastaví Ministerstvo vnitra výkon usnesení, které je v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem.

Ministerstvo vnitra se podrobně seznámilo se všemi podklady potřebnými pro rozhodnutí a na základě jejich zhodnocení jednak samostatně, jednak ve vzájemných souvislostech, dospělo k následujícím závěrům.

Na základě Usnesení vybírá obec Tisá vstupné na pozemky p.č. 1647/1 a p.č. 1647/2 v k.ú., které má v nájmu a jsou součástí Tiských skal. Tiské skály se pak nachází na území Chráněné krajinné oblasti Labské pískovce.

Podle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny má každý právo na volný průchod přes pozemky ve vlastnictví či nájmu státu, obce nebo jiné právnické osoby, 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.

Právo na volný průchod se dle § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nevztahuje 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



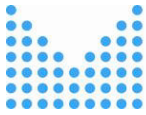
při pastvě dobytka. Zvláštní předpisy nebo zákon o ochraně přírody a krajiny mohou stanovit další omezení nebo upravit právo průchodu odchýlně.

Dle § 63 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny 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.

Z výše uvedeného dle stanoviska Ministerstva životního prostředí vyplývá, že podle zákona o ochraně přírody a krajiny je volný průchod přes pozemky konstruován jako zákonné oprávnění a z tohoto důvodu není možné jej zpoplatnit. V případě práva volného průchodu dle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny se jedná o veřejnoprávní omezení vlastnického práva. Pokud tedy obec Tisá vstup do Tiských skal zpoplatňuje, není to v souladu se zákonem o ochraně přírody a krajiny.

Výše uvedené ustanovení § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny pak stanoví konkrétní omezení práva volného průchodu s tím, že zvláštní předpisy nebo i zákon o ochraně přírody a krajiny mohou stanovit další omezení nebo upravit právo průchodu odchýlně. Z uvedeného vyplývá, že omezení volného průchodu přes pozemky je dle zákona o ochraně přírody a krajiny možné jen na základě zákona. Jelikož je zpoplatnění průchodu omezením práva volného průchodu, je tak i zpoplatnění možné pouze na základě zákona. Zákon však obcím ani jiným právnickým osobám u pozemků, které jsou v jejich vlastnictví nebo nájmu a podléhají právu volného průchodu dle § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, nedává oprávnění omezit právo volného průchodu tím, že za průchod přes tyto pozemky budou vybírat nějakou platbu. Jedinou platbou, kterou zákon o ochraně přírody a krajiny připouští, je možnost orgánu ochrany přírody vybírat dle § 24 poplatky za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí.

K názorům obce vyjádřeným v zaslaném vyjádření lze uvést, že prakticky bráněno volnému průchodu sice není přímo Usneseními, nýbrž až výběrem vstupného přímo na místě, ale s ohledem na skutečnost, že toto vstupné je vybíráno na základě Usnesení, je fakticky právo volného průchodu porušováno předmětnými Usneseními. S názorem obce, že pozemky nejsou ohrazeny a ze strany obce nejsou vytvořeny žádné překážky, které by bránily průchodu po předmětných pozemcích a vstupu na ně, se nelze ztotožnit. Tím, že obec vybírá vstupné na hlavních stezkách do skal, překážky prakticky činí. Skutečnost, že pozemky nejsou ohrazeny a do skal se lze dostat i nějakými bočními stezkami, zákoutími, skulinami apod., což ovšem vyžaduje zvláštní námahu a místní znalost ze strany návštěvníka, neznamená, že při této možnosti není porušováno právo volného průchodu.



Ztotožnit se nelze ani s názorem, že skalní město obsahuje prohlídkovou trasu, která není krajinou ve smyslu § 63 zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle § 3 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně přírody a krajiny je krajina definována jako část zemského povrchu s charakteristickým reliéfem, tvořená souborem funkčně propojených ekosystémů a civilizačními prvky. S ohledem na tuto definici krajiny tak tím, že obec upraví v přírodě cesty, doplní je lavičkami, odpadkovými koši, zábradlími apod., neznamená to, že by se tímto již v tomto případě nejednalo o krajinu. Ani ta skutečnost, že obec vytvořila prohlídkovou trasu a tuto udržuje, což ostatně není povinností obce a jedná se pouze o její vlastní iniciativu, nedává obci právo kompenzovat si své náklady způsobem, kterým je porušováno právo volného průchodu.

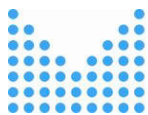
Co se týče námitky obce, že vstupné není daní ani poplatkem ve smyslu zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a obec v daném případě vystupuje jako subjekt soukromého práva, tak Ministerstvo vnitra se s tímto názorem ztotožňuje. Proto také od počátku ve všech svých vyjádřeních shledává Usnesení v rozporu s § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy jako porušení veřejnoprávního omezení vlastnického práva, a nikoliv v rozporu s článkem 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona.

Nad rámec argumentace je možné rovněž konstatovat, že předmětná usnesení mohou zasahovat i do jiných právních předpisů upravujících právo volného vstupu do krajiny. Jedná se o právo vstupu do lesa dle § 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a o právo obecného užívání pozemních komunikací dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Ze všech výše uvedených důvodů má Ministerstvo vnitra za to, že Usnesení jsou v rozporu s § 63 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny a rozhodlo tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Vzhledem k tomu, že obec Tisá se neztotožňuje s právním názorem Ministerstva vnitra a není zde dán předpoklad, že by obec Tisá ke zjednání nápravy nezákonných Usnesení přistoupila, Ministerstvo vnitra stanovilo **k provedení nápravy nezákonných Usnesení lhůtu 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí.**

Obec Tisá dále dle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o obcích v případě zjednání nápravy bude informovat Ministerstvo vnitra o zjednané nápravě, aby bylo možno Ministerstvem vnitra toto rozhodnutí zrušit neprodleně po obdržení informace o zjednání nápravy. Přílohou této informace o zjednání nápravy bude i zápis ze zasedání zastupitelstva obce, na kterém bylo schváleno usnesení, kterým bude náprava provedena.



Výkon Usnesení je pozastaven **dnem doručení** tohoto rozhodnutí účastníku řízení.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 152 odst. 1 správního řádu podat rozklad ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení (§ 83 odst. 1 správního řádu). Rozklad se podává ministrovi vnitra prostřednictvím Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy, nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4. Podání rozkladu nemá odkladný účinek.

otisk úředního razítka

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

podepsáno elektronicky

Rozdělovník:

1. Originál rozhodnutí zůstane součástí správního spisu.
2. Stejnopis rozhodnutí bude v souladu s § 72 odst. 1 a § 19 odst. 1 správního řádu oznámen účastníkovi řízení – obci Tisá, se sídlem Tisá 205, 403 36 Tisá – doručením do datové schránky.

Vyřizuje: Mgr. Radek Zugar
tel. č.: 974 816 447
e-mail: zugar@mvcv.cz