



Dat. 2. 9. 2008
JUDr. Eva FRÉLICOVÁ
ADVOKÁTKA
EV. U ČAK POD Č. 3925
Kollárova 3, 669 02 ZNOJMO
Tel., Fax: 515 226 645

č.j. 560/2031/08
sp.zn.OP/29/2008

Rozhodnutí

Ministerstva životního prostředí o odvolání obce Podmolí, 66902 Znojmo, IČO 637491, právně zastoupené JUDr. Evou Frélichovou, advokátkou, advokátní kancelář, Kollárova 3, 669 02 Znojmo, doručeném dne 12.5.2008, doplněném dne 26.5.2008, proti rozhodnutí Správy Národního parku Podyjí č.j. SZ NPP1278/2007/1 NPP 1278/2007 ze dne 21.4.2008, kterým byla obci Podmolí uložena pokuta podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů, ve výši 60.000,- Kč za protiprávní jednání, kterého se dopustila tím, že v průběhu měsíce srpna 2007 provedla nepovolenou terénní úpravu navezením zeminy na plochu u rybníka, v okolí trubního odpadu z tohoto vodního díla, konkrétně na části parcely p.č. 38/1 k.ú. Podmolí, nacházející se v ochranném pásmu Národního parku Podyjí, čímž porušila ust. § 37 odst. 2 citovaného zákona.

Ministerstvo životního prostředí, příslušné podle § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějšího předpisu (dále jen správní řád) a podle § 79 odst. 3 písm. h) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů, přezkoumalo napadené rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 správního řádu a podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu rozhodlo takto:

rozhodnutí Správy Národního parku Podyjí č.j. SZ NPP1278/2007/1 NPP 1278/2007 ze dne 21.4.2008, kterým byla obci Podmolí uložena pokuta podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů ve výši 60.000,- Kč se

ruší

a věc se vrací Správě Národního parku Podyjí k novému projednání.

Odůvodnění

Ministerstvu životního prostředí, jako příslušnému odvolacímu orgánu (dále jen ministerstvo) postoupila Správa Národního parku Podyjí (dále jen správa) dne 8.7.2008 odvolání obce Podmolí, zastoupené advokátkou JUDr. Frélichovou (plná moc ze dne 13.5.2008), proti výše citovanému rozhodnutí správy, jímž tato obci Podmolí (dále obec nebo odvolatel) uložila pokutu 60.000,- Kč za protiprávní jednání podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. a úhradu nákladů řízení paušální částkou ve výši 1000,- Kč.

Ministerstvo nejdříve zkoumalo obsah odvolání, aby zjistilo v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno. Vycházelo při tom z ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu, dle něhož je povinností účastníka řízení určit rozsah odvolacího přezkumu.

Z předloženého spisu vyplývá, že obec Podmolí podala dne 12.5.2008 včasné odvolání proti rozhodnutí, které bylo doručeno 28.4.2008. Jak ministerstvo ze spisu zjistilo, toto odvolání nemělo náležitosti stanovené ust. § 82 odst. 2 správního řádu, když neobsahovalo

žádné odvolací námitky. Obec uvedla, že odvolání bude řádně odůvodněno dodatečně, ve lhůtě 15 dnů, prostřednictvím právní zástupkyně. Toto sdělení mělo být správou vyhodnoceno jako žádost o stanovení lhůty pro doplnění odvolání a správa měla lhůta stanovit postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu, což se nestalo. Odvolání bylo ministerstvu předloženo dne 8.7.2008, včetně doplňku obsahujícího i odvolací námitky (doručen správě 26.5.2008), proto ministerstvo vyhodnotilo zmíněné procesní pochybení tak, že toto samo o sobě nemohlo mít vliv na zákonnost odvolacího řízení, neboť v době postoupení odvolání, byly již odvolací námitky odvolatelem doplněny.

K jednotlivým, konkrétně formulovaným odvolacím námitkám ministerstvo uvádí následující.

Pokud jde o námitku, dle níž není ve výroku rozhodnutí, ani v odůvodnění uvedeno, který právní předpis měla obec svým jednáním porušit ministerstvo konstatovalo, že v tomto ohledu sice není výrok perfektní, nicméně v návěti před výrokem je uvedeno, že správa rozhoduje „podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny v platném znění (dále jen zákon)“, z čehož lze bezpečně dovodit, že ustanoveními zákona dále citovanými, je nepochybně zákon č. 114/1992 Sb.

Námitku neurčitosti výroku rozhodnutí, zdůvodněnou tím, že zde není přesně specifikováno místo, kde měla obec nepovolené terénní úpravy provést, uznalo ministerstvo jako důvodnou. Vymezení předmětu řízení a u výroku rozhodnutí o správním deliktu je to obzvlášť důležité, musí být specifikováno tak, aby pokutované protiprávní jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. To se týká nejen času a způsobu spáchání deliktu, ale také místa, případně dalších rozhodných skutečností. Navíc ministerstvo zjistilo, že vymezení místa, kde měly být provedeny terénní úpravy bez souhlasu správy „navezení zeminy na plochu u rybníka v okolí trubního odpadu z tohoto vodního díla“ není blíže popsáno ani v odůvodnění rozhodnutí a ani ve spise není založen podklad, který by mohl být proveden jako důkaz, upřesňující lokalizaci nepovoleného zásahu. S tím souvisí i další námitka, dle níž správní orgán neprovedl řádné dokazování, když důkazy shromážděné ve spise se většinou vůbec netýkají té části pozemku, na které mělo k závadné úpravě terénu dojít.

Ministerstvo dále zjistilo, že správa v odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí, odkazuje mimo jiné na provedená „terénní šetření“ (25.4.2007, 16.8.2007, 22.8.2007), na jejichž základě mělo být prokázáno, že provedené terénní úpravy na části pozemku p.č. 38/1 byly obcí provedeny bez souhlasu správy, nezbytného podle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. V předloženém spisovém materiálu jsou založeny „zápisy z jednání“ správy s obcí Podmolí ze dne 25.4.2007 a 22.8.2007.

Ze zápisu z jednání ze dne 25.4.2007, které se týkalo terénních úprav na parcele 38/1 k.ú. Podmolí vyplývá, že obec pokračuje v rekultivaci skládky. V bodu 3) zápisu je uvedeno, že ve věci terénních úprav bylo provedeno orientační šetření na místě samém. Pan starosta seznámil se záměry obce na využití výkopku z budované kanalizace pro tyto terénní úpravy. Správa informovala o správném a výkonném postupu při povolování terénních úprav v ochranném pásmu NP s tím, že pokud nebude požádáno o souhlas před zahájením terénní úpravy, jedná se o činnost nepovolenou tj.pokutovatelnou. Kromě toho uvedla, že v současné době, při záměru provádět terénní úpravy je nezbytné požádat správu i o stanovisko, zda záměr může mít vliv na území NATURA 2000.

Zápis z místního šetření dne 16.8.2007, na němž měla správa zjistit, že na část parcely č. 38/1 k.ú. Podmolí, uvedenou ve výroku rozhodnutí, byla navezena zemina bez jejího souhlasu, ve spise založen není a není ani uveden v soupisu písemností předložených s odvoláním. Podle tohoto soupisu je na č. listu 8 pouze „fotografie navezené zeminy na nepovolenou plochu, pořízená 16.8.2007.“

V zápise z jednání dne 22.8.2007 (viz list č. 10) jehož se zúčastnili i zástupci obce, je pod bodem 2) uvedeno: „Při terénním šetření byly zjištěny terénní úpravy na části parcely

38/1, která není součástí územního rozhodnutí cit. shora „ (pozn. týká se rekultivace skládky). Pod bodem 3) je uvedeno: „při terénním šetření bylo zjištěno zavezení části významného krajinného prvku – údolní nívy, a to bez souhlasu SNP dle § 4 a § 37 zákona č. 114/1992 Sb.“ s tím, že správa bude postupovat v souladu se zákonem č. 114/1992 Sb. Se zápisem souvisí fotografie (viz č. listu 9) pořízené 22.8.2007, kdy na jedné z nich je zachycena inkriminovaná plocha (viz list č. 6 - snímek ortofotomapy) se srovnáním terénem nad trubním vyústěním z rybníka.

Ministerstvo došlo k závěru, že ze zmíněných zápisů z jednání nelze bezpečně zjistit, nejen to, na které části parcely 38/1 v k.ú. Podmolí měly být nepovolené terénní úpravy obcí provedeny (ze zákresu v ortofotomapě - č. listu 6, nelze bez dalšího s jistotou určit, že toto zakreslené místo se shoduje s místem uvedeným ve výroku rozhodnutí, ani jaký je jeho rozsah) ale ani to, zda se skutečně jednalo o „terénní úpravy.“ Vzhledem k tomu, že zákon č. 114/1992 Sb. zmíněný pojem blíže neupravuje je nezbytné, aby orgán ochrany přírody vycházel z pojmového vymezení v ust. § 3 odst. 1 zákona č. 183/2005 Sb. (dále jen stavební zákon). Z citovaného ustanovení vyplývá, že terénní úpravou se rozumí jen takové zemní práce nebo změny terénu, jimiž se podstatně mění vzhled prostředí nebo odtokové poměry. Půjde tedy většinou o rozsáhlejší úpravy, co do velikosti upravované plochy pozemku (v odůvodnění rozhodnutí uveden rozsah cca 2 ary), množství odebírané nebo navážené zeminy a o změnu konfigurace terénu (změna sklonu, terasování svahu apod.) Rozlišit podstatnost či nepodstatnost takových změn je příslušný posoudit v případě pochybností příslušný stavební úřad, který je také příslušný v případě terénních úprav podle § 3 odst. 1 vydat územní rozhodnutí o změně využití území podle ust. § 80 odst. 2 písm. a) stavebního zákona. K jeho vydání je nezbytné mimo jiné i souhlasné závazné stanovisko správy podle § 37 odst 3 zákona č. 114/1992 Sb. (viz rozsudek Městského soudu v Praze 5 Ca 13/2005 z 30. května 2008). V daném případě nelze ze spisu, tedy ani ze zápisů z jednání zjistit, zda správa s příslušným stavebním úřadem v této věci komunikovala, ani podle jakých kritérií posuzovala provedenou činnost jako terénní úpravu.

Kromě toho, i kdyby uvedené zápisy o jednání dokumentovaly skutková zjištění přesně a úplně, bylo by je možno uznat jako řádné důkazní prostředky pouze tehdy, pokud by byly provedeny a zaznamenány zákonem předepsaným způsobem. Uvedené písemnosti totiž postrádají veškeré náležitosti důkazního prostředku, pořízeného v rámci kontrolní činnosti (dozoru) správy, k němuž je tato oprávněna podle § 85 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. (viz také právní názor v rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 8 Ca 100/2005 ze dne 31.října 2006, z něhož mimo jiné vyplývá: „Ukládání pokut je výkonem státní moci, který lze podle Listiny základních práv a svobod uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“). „Zápis z jednání“ není v současnosti upraven žádným platným právním předpisem. Zmíněné zápisy nebyly pořízeny zákonem stanoveným způsobem, neboť při výkonu dozorové či kontrolní činnosti státních orgánů (před zahájením správního řízení) je nezbytné postupovat podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a o výsledku kontroly sepsat protokol s náležitostmi podle § 15 citovaného zákona. Vzhledem k uvedeným vadám nebylo možno „zápisy“ použít k dokazování ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu.

Ministerstvo dále konstatovalo, že ani z dalších písemností založených ve spise (např. mapky) nelze přesně zjistit, na které části parcely č. 38/1 v k.ú. Podmolí měly být obcí provedeny nepovolené úpravy terénu. Nelze to zjistit ani z několika, ve spise založených závazných stanovisek (list č. 4 stanovisko ze dne 18.7.2006 - k výstavbě splaškové kanalizace v obci Podmolí, příloha listu č. 15 stanovisko ze dne 17.10.2007 - nově k výstavbě splaškové kanalizace v obci Podmolí). Lze souhlasit s námitkou odvolatele, že tato stanoviska se přímo netýkají předmětu řízení, neboť byla vydána pro jiné terénní úpravy, spojené s rekultivací skládky či ke stavbě kanalizace v obci. Vzhledem k tomu, se proto ministerstvo nezabývalo

námítkou, dle níž jsou tato závazná stanoviska protikladná a odporující si. Nicméně i kdyby se jednalo o stejnou věc, pak ust. § 4 odst. 3 stavebního zákona vydání navazujícího závazného stanoviska dotčeného orgánu zcela nevylučuje. S tím také souvisí námítka, dle níž správa vydala 12.3.2008 kladné stanovisko pro vybudování kanalizační přípojky pro „Hospůdku u rybníka,“ která se většinou své délky nachází přímo na té části pozemku p.č. 38/1, na kterém mělo k deliktivnímu zásahu do terénu dojít“. Zmíněné stanovisko nebylo součástí předloženého spisu ani předmětem dokazování před vydáním prvostupňového rozhodnutí (obec je příloha až jako přílohu odvolání). To, že správa s vybudováním kanalizace v této lokalitě souhlasila, samo o sobě nemohlo nic změnit na protiprávnosti jednání obce, pokud tato před tím na stejném místě provedla terénní úpravy či jinou stavební činnost, vyžadující souhlas správy podle § 37 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. Pokud však správa ještě před vydáním rozhodnutí o pokutě souhlasila s realizací zmíněné stavební činnosti v předmětné lokalitě, měla se tímto zabývat při posuzování materiální stránky pokutovaného deliktu (míra společenské nebezpečnosti protiprávního jednání).

Jako důvodnou ministerstvo uznalo odvolací námítku, dle níž správa dostatečně nezdůvodnila, proč odmítla návrh obce doplnit dokazování (viz list č. 20). Je sice pravdou, že správní orgán hodnotí podklady, zejména důkazy podle své úvahy (§ 50 odst. 4 správního řádu), nicméně v řízení, kdy má být z moci úřední uložena povinnost (zde sankce), je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti, svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena (§ 50 odst. 3 správního řádu). Jde o dodržení zásady objektivního nestranného postupu v řízení z moci úřední. V případě, že účastník řízení navrhne, v souladu se svým právem podle § 36 odst. 1 správního řádu, před vydáním rozhodnutí doplnění dokazování, správní orgán buď návrhu vyhoví nebo je povinen dostatečně zdůvodnit, proč návrhu nevyhověl. V případě protiprávního jednání podle § 88 odst. 1 písm. f) zákona č. 114/1992 Sb. není sice k naplnění skutkové podstaty nutno prokázat poškození životního prostředí, nicméně zjištění této skutkové okolnosti je důležité pro stanovení výše pokuty ve smyslu § 88 odst. 3 citovaného zákona (rozsah hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny).

Jako nedoloženou shledalo ministerstvo odvolací námítku, dle níž potrubí k odvedení přepadové vody z rybníka bylo částečně položeno již při jeho opravě v roce 1989 - 1990 a v inkriminovanou dobu (srpen 2007) šlo jen o dokončení započatých terénních úprav. Nic takového nebylo v řízení prokázáno a nevyplývalo to ani ze zjištění vodoprávního dozoru Městského úřadu Znojmo, provedeného dne 9.10.2007 (viz list č. 14). Ministerstvo z něho zjistilo, že vodoprávní orgán provedl dozor na základě podnětu správy, dle něhož mělo jít o neoprávněný zásah do vodního díla - odpadu z bezpečnostního přelivu vodní nádrže na pozemku p.č. 681. Vodoprávní orgán konstatoval, že „1) trubní odpad z bezpečnostního přelivu vodního díla byl na pozemku p.č. 38/1 prodloužen o 6,0 m, 2) Prodloužení trubního odpadu bylo provedeno obcí Podmolí za účelem úpravy terénu mezi rybníkem a otevřeným odpadem. K vyrovnání terénu byla použita kvalitní zemina, pozemek p.č. 38/1 je urovňán a oset. K této věci obec Podmolí sděluje, že k vyrovnání terénu nebyla použita přebytečná zemina z výkopu rýh stavby kanalizace.“ Podle závěru vodoprávního orgánu: „práce spojené s trubním odpadem neměly žádnou souvislost se stavbou splaškové kanalizace Podmolí.“

Ani námítka týkající se výše uložené pokuty není sama o sobě důvodná. V případě správních deliktů podle § 88 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb. došlo novelou zákona č. 222/2006 Sb. (účinnost od 1.6.2006) ke zvýšení horní hranice pokuty z 500 000,- Kč na 1 000 000,- Kč, tedy ke zpřísnění trestů za zde uvedená protiprávní jednání. Pokuta stanovená v daném případě ve výši 60 000,- Kč tj. 6 % ze zákonné sazby se tak pohybuje na samé spodní hranici zákonné sazby a odpovídá menší závažnosti protiprávního jednání, proto ji nelze bez dalšího označit jako nepřiměřenou. V tomto ohledu je také irrelevantní námítka, že

nelze využít 50 % z výnosu pokuty, která je příjmem rozpočtu obce, na jiné potřeby než je zlepšení životního prostředí obce.

V rámci nového projednání správa odstraní výše zmíněné nedostatky. Správa nařídí ústní jednání (§ 49 správního řádu), případně spojené s ohledáním na místě (§ 54 odst. 3 správního řádu), př. s výslechem svědků (§ 55 správního řádu) či s provedením dalších nově navržených důkazů. Vyžádá stanovisko příslušného stavebního úřadu k dané věci (posouzení charakteru provedené činnosti, zda tato vyžadovala vydání územního rozhodnutí). Uvedenými úkony by měl být dostatečně upřesněn předmět řízení, zejména přesně určena část pozemku p.č. 38/1 k.ú. Podmolí, na níž v srpnu 2007 realizovala obec Podmolí výše zmíněnou nedovolenou činnost. Správa by také měla učinit závěr, zda a za jakých podmínek by s touto činností souhlasila či nesouhlasila (viz souhlasné závazné stanovisko pro vybudování přípojky pro „Hospůdku“). O ústním jednání, ohledání na místě, o svědeckých výpovědích, či provedení dalších důkazů vyhotoví správa protokol (y), a to se všemi náležitostmi, uvedenými v § 18 správního řádu. Na základě výsledku nového projednání věci, správa znovu rozhodne.

Vzhledem ke všemu co výše zmíněno, bylo rozhodnuto jak ve výroku tohoto rozhodnutí uvedeno.

Poučení

Proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu se podle § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějšího předpisu, nelze dále odvolat.



Beu

RNDr. Miroslav R o k o s
ředitel odboru výkonu státní správy VII

Vyhotoveno dne 21.8.2008