



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobkyně

FCC Regios, a.s., IČ: 463 56 487
sídlem Úholičky 215, Velké Přílepy
zastoupená advokátem JUDr. Martinem Veselým, LL.M.
sídlem Benediktská 7, Praha 1

proti

žalovanému

Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2020, č. j. MZP/2020/500/2243,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2020, č. j. MZP/2020/500/2243, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši 15 342 Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku, k rukám advokáta JUDr. Martina Veselého, LL.M.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje P. F.

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), které změnilo výrokovou část I. a ve zbytku potvrdilo odvoláním žalobkyně napadené rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „správní orgán“ nebo „ČIŽP“) ze dne 22. 7. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/8148 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla žalobkyně shledána vinnou ze spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění (dále jen „zákon o IP“), kterého se dopustila tím, že minimálně dne 9. 4. 2019 porušila závazné podmínky B.1, C.2 a C.2.12 rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. 11. 2007, č. j. 112484/2007/KUSK OŽP/St (dále jen „integrované povolení“), vydaného pro zařízení „Skládka S-003 REGIOS v k.ú. Úholičky“ (dále jen „skládka“). Žalobkyni byla uložena pokuta ve výši 1 200 000 Kč, která byla žalovaným snížena na 1 000 000 Kč.
2. Žalovaný vyhověl odvolání žalobkyně v části porušení podmínek integrovaného povolení C.2 a C.2.12 a vypustil je z výroku I. prvostupňového rozhodnutí. Důvod změny výroku spočíval v neunesení důkazního břemene ze strany správního orgánu. Správní orgán neprokázal, na kterém sektoru skládky a v jak velkých plochách mimo aktivní plochu byl odpad v den kontroly nepřekryt nebo nedostatečně překryt po konci denní směny; ani to, že skládka nebyla zkrápěna. Žalovaný setrval na porušení podmínky B.1 integrovaného povolení a žalobkyně tento závěr napadla správní žalobou. Městský soud z předloženého správního spisu zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobkyně provozuje v obci Úholičky skládku na základě integrovaného povolení. Žalobkyně byla dle podmínky B.1 integrovaného povolení povinna bezprostředně po ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení nejvyšší kóty) uzavřít příslušný sektor a nejpozději do tří let od ukončení skládkování zahájit celkovou rekultivaci skládky.
4. Správní orgán provedl dne 9. 4. 2019 kontrolu zařízení skládky žalobkyně, o níž dne 7. 10. 2019 vyhotovil protokol č. j. ČIŽP/41/2019/11905 (dále jen „protokol o kontrole“). Správní orgán při kontrole vyzval žalobkyni k předložení geodetického zaměření skládky. Žalobkyně dne 25. 4. 2019 doložila Geodetické zaměření skládky TKO Úholičky – 26. měření (výkres včetně zprávy) tělesa skládky etapy IV., provedené společností AQUATIS a.s. ze dne 20. 12. 2018 (dále jen „geodetické zaměření“). Správní orgán z geodetického zaměření zjistil, že již v době jeho pořízení měla skládka v nejvyšším plošném bodě IV. etapy výšku 342 m. n. m. Správní orgán požádal žalobkyni o zaslání stavebního rozhodnutí pro povolení výstavby IV. etapy skládky č. j. OVP-1165/2011 ze dne 23. 3. 2011 (dále jen „stavební povolení“), a následně o poskytnutí projektové dokumentace, na níž stavební povolení odkazovalo na str. 2 v odst. II. bodě 1. Žalobkyně dne 2. 5. 2019 dodala stavební povolení a přílohu „C.4 – Situace složiště (výstavba skládky)“ projektové dokumentace „Skládka Úholičky IV. etapa“.
5. Správní orgán nebyl schopen z podkladů určit nejvyšší možnou výškovou kótu pro stavbu IV. etapy skládky. Správní orgán si proto obstaral dodatečné podklady od stavebního úřadu Černošice. Správní orgán zjistil na základě přílohy projektové dokumentace „C.5 – situace rekultivace skládky“ (dále jen „příloha projektové dokumentace“ nebo „výkres C.5“), jež byla zpracována roku 2009 a ověřena stavebním úřadem Velké Přílepy pod č. j. 4274/2010-KU dne 23. 3. 2011, že maximální možná výšková kóta výstavby po provedení rekultivace skládky byla 334,5 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci tělesa skládky.
6. Správní orgán na základě výsledků kontroly zahájil s žalobkyní přestupkové řízení dopisem ze dne 18. 5. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/3441. Správní orgán měl za to, že žalobkyně nejpozději dne 4. 12. 2018 překročila výškovou kótu 334,5 m. n. m. o 7,5 m (výška skládky 342 m. n. m.) a dodal, že při kontrole byla zjištěna nová 2 m vrstva zhutněných odpadů na aktivní ploše skládky v sektoru č. 3 a 4 IV. etapy, tj. překročení kóty o 9,5 m. Správní orgán pochyboval o budoucím sesednutí a
Za správnost vyhotovení: P. F.

konsolidaci uložených odpadů na projektem požadovanou konečnou kótu 334,5 m. n. m. po rekultivaci, přičemž čerpal ze závěrů diplomové práce „Analýza inženýrskogeologických a geotechnických poměrů skládky TKO v Úholičkách“, která byla zpracována studentkou Ústavu hydrogeologie, inženýrské geologie a užité geofyziky Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, Bc. J. M. (dále jen „diplomová práce“). Správní orgán upozornil, že diplomová práce vycházela z podkladů žalobkyně, a zjistil, že sesednutí skládky v I. etapě za období 12 let činilo nejvýše 3,5 m, což znamená, že vrchlík skládky bylo možné převýšit nanejvýš o 3,5 m. Správní orgán vysvětlil, že skládka doposud nebyla ve IV. etapě zrehabilitována, protože měla být její současná výška v nejvyšším bodě vrchlíku nižší o výšku rovnající se mocnosti rekultivační vrstvy, která měla být teprve použita při budoucí rekultivaci. Správní orgán neuvěřil tvrzení žalobkyně o sedání skládky ve výši 20 % (cca 6,5 m) s poukazem na měření sesedání skládky ve II. etapě a doplnil, že v analýze předpokládaného sedání nebyl uveden časový úsek odhadovaného sesedání.

7. Dne 22. 7. 2020 vydal správní orgán prvostupňové rozhodnutí, kterým rozhodl o vině žalobkyně za přestupek dle § 37 odst. 4 zákona o IP spočívající v porušení podmínek B.1, C.2 a C.2.12 integrovaného povolení. Správní orgán uložil žalobkyni pokutu ve výši 1 200 000 Kč, protože porušila několik podmínek integrovaného povolení, a to opakovaně, když již v roce 2017 jí byla uložena pravomocná pokuta. Správní orgán při určení výše pokuty dále zohlednil vysoký celkový roční objem skladovaného odpadu; skutečnost, že skladován byl také nebezpečný odpad; a také to, že šlo o spádovou skládku pro okolní obce, územní region Prahy a Černošice. Dle správního orgánu nešlo o pochybení administrativního rázu, nýbrž o porušení základních podmínek přímo souvisejících s provozem, výstavbou a procesem zabezpečení skládky; správním orgánem zjištěné úlety odpadů představovaly ohrožení životního prostředí, znehodnocení přilehlých pozemků a hyzdění okolní krajiny. Těmto následkům měla žalobkyně předejít provedením dostatečného překryvu odpadů. Správní orgán přihlédl k účetním závěrkám žalobkyně za roky 2017 a 2018.
8. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání dne 5. 8. 2020.
9. Žalovaný uvedl, že žalobkyně nepopírala dosažení výškových úrovní na skládku nasypaného odpadu k datům dle ČÍZP, ale odmítala porušení podmínky integrovaného povolení s odůvodněním, že se skládka v budoucnu konsoliduje, tj. sedne na požadovanou úroveň.
10. Žalovaný konstatoval, že předmět sporů netkví v otázce, zda skladové těleso po rekultivaci (ne)překročí požadovanou úroveň, byť jde o technické hledisko cílového stavu, které se správní orgán snažil v procesu povolování skládky zohlednit. Rozhodným bylo porušení podmínky B.1 integrovaného povolení. Doba konsolidace skládky se blíží nekonečnu a běžné měřitelné sedání probíhá po mnoho let. Z tohoto důvodu nelze podmínku B.1 vykládat jako uzavření sektoru až po konečném sednutí sektoru a následně přičítat tři roky do celkové rekultivace.
11. Žalovaný poukázal na to, že mez sednutí není v integrovaném povolení definičně stanovena ani jakýmsi podstatným sednutím (např. koncem tzv. rychlé fáze konsolidace), integrované povolení nepřičítá žádnou takovou hodnotu k maximálně kótě dle předchozích rozhodnutí stavebních úřadů. Dle žalovaného je proto logické, že k uzavření sektoru, resp. k ukončení skládkování, má dojít v jeden okamžik, v němž lze přesně určit dosažení výškové kóty. Takovým okamžikem je první dosažení kóty při běžném provozu, a to po zhutnění a překrytí vrstvy odpadu.
12. Žalovaný proto nepochyboval o tom, že žalobkyně porušila podmínku B.1. Míra překročení kóty měla vliv pouze na posouzení rozsahu porušení integrovaného povolení při stanovení výše pokuty.
13. Žalovaný hledal maximální povolenou kótu skládky. Územní rozhodnutí stavebního úřadu Roztoky ze dne 22. 12. 1993 č. j. Výst 328/1-1244/93 (dále jen „územní rozhodnutí“) umožňovalo převýšení 20 m nad terénem, přičemž původní terén IV. etapy skládky kolísal přibližně mezi 310 až 312 m. n. m. Příloha projektové dokumentace uvádí nejvyšší výškovou kótu po provedení rekultivace skládky 334,5 m. n. m. Žalobkyně v dokumentaci pro stavební povolení rekultivace II. etapy skládky odkazovala na územní rozhodnutí z roku 1993, ale v dokumentaci pro kolaudaci

Za správnost vyhotovení: P. F.

rekultivace plochy 4 z II. etapy uvedla maximální kótu pro uložení odpadu ve výšce 340,31 m. n. m. a kótu povrchu rekultivace 341,81 m. n. m. Podle kolaudačního rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy č. j. OVP-4072/2012 (dále jen „kolaudační rozhodnutí“) šlo o nepodstatnou odchylku, která nebránila užívání stavby. Dle žalovaného tak došlo k „pokrytí“ značného překročení maximální povolené výšky pro ukládání odpadů a výšky následné rekultivace.

14. Žalovaný upozornil, že žalobkyně předložila dne 17. 6. 2019 oznámení záměru „Úholičky – úprava tvaru tělesa skládky“ (dále jen „oznámení výškové úpravy“), který představoval další výraznou výškovou úpravu a dotvarování doposud nezrekultivovaných částí tělesa skládky formou navýšení části vrchlíku o dalších cca 10 metrů, tj. na kótu 351 m. n. m. Přílohou oznámení byla dokumentace zpracovaná pro žalobkyni společností AZ GEO, s. r. o. v říjnu roku 2018. Dle této dokumentace byla stávající projektovaná výška povrchu odpadu 340 m. n. m. a výška rekultivovaného povrchu 341 m. n. m. Tatáž společnost zpracovala podle podkladů žalobkyně v srpnu roku 2018 rozptylovou studii, která na str. 4 a 6 uvedla, že již v srpnu roku 2018 byla stávající maximální kóta povrchu odpadu na skládce 340 m. n. m.
15. Žalovaný považoval žalobkyní tvrzené sedání 20 % nasypané výšky odpadu za enormní, protože mu z úřední činnosti bylo známo, že obvykle u skládek obdobného obsahu a výšky dochází k sedání v hodnotě mírně přesahující 10 %.
16. Žalovaný uzavřel, že geodetické zaměření etapy IV. skládky ze dne 20. 12. 2018 prokázalo, že již na konci roku 2018 měla skládka v nejvyšším plošném bodě IV. etapy výšku 342 m. n. m. Tato výše byla v rozporu s územním rozhodnutím, které připouštělo výšku 20 metrů (332 m. n. m.), a se stavebním povolením, které požadovalo dodržení kóty 334,5 m. n. m.
17. Překročení mezi dle žalovaného vypovídá o malém respektu k povinnostem uloženým správními orgány. Správní orgány projevily od vydání stavebního povolení skládky nebyvalou toleranci, když při kolaudaci rekultivace plochy 4 z II. etapy skládky připustily kótu 341,81 m. n. m., kterou však žalobkyně překročila dne 20. 12. 2018. Ačkoli byla výše maximální kóty diskutabilní s ohledem na jednotlivá rozhodnutí správních orgánů povolující předchozí fáze skládkování, žalobkyně překročila všechny maximální kóty stanovené správními úřady. Na této skutečnosti nic nemění tvrzení žalobkyně, že ČIŽP v protokolu o kontrole chybně uvedla jednu konečnou kótu skládky ve výši 330,2 m. n. m., protože prvostupňové rozhodnutí z této hodnoty nevycházelo a uvedlo ji na pravou míru. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je patrné, že žalobkyni bylo vytýkáno překročení kóty 334,5 m. n. m. dle stavebního povolení.
18. Žalovaný hodnotil použití diplomové práce ČIŽP při hodnocení budoucího sedání skládky jako bezvýznamné, neboť měl za to, že polemika ohledně sedání skládky se mýjela s technickou podstatou porušení podmínky B.1 integrovaného povolení, která nezohledňuje sedání skládky. Žalovaný přesto doplnil, že ČIŽP nepoužila závěry diplomové práce, ale její podklady, kterými bylo vlastní měření žalobkyně.
19. Žalovaný se dále zabýval namítanými nesrovnalostmi v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Žalovaný nepřisvědčil tvrzení žalobkyně, že z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí není zřejmé, co se rozumí „dovršením maximální kóty“. Z kontextu rozhodnutí bylo patrné, že šlo o kótu výškovou. Žalovaný připustil, že na str. 21 prvostupňového rozhodnutí byla namísto I. etapy uvedena etapa II., což dle jeho mínění neměnilo nic na tom, že šlo o nejvyšší údaje sedání zjištěné na skládce nezávisle na čísle konkrétní etapy. ČIŽP sice v protokolu o kontrole použila starší ilustrační schéma se situací sektorů skládky, ale tato skutečnost neměla nepříznivý vliv na výsledek kontroly, ani na prvostupňové rozhodnutí, účel schématu byl pouze orientační. Žalobkyni nebylo přičítáno k tíži překrytí ve výšce 15 cm dle integrovaného povolení s odkazem na technickou normu pro skládkování ČSN 838030, která požaduje překryvné vrstvy na aktivní ploše skládky ve výšce 20 cm.

20. K výši pokuty uvedl žalovaný následující. Správní orgán byl povinen provést při ukládání trestu správní úvahu dle § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřesZ“). Rozsah skládky a činností na ní prováděných je přímo úměrný míře provozního rizika. Správní orgán proto nepochybil, když zohlednil význam skládky v daném regionu, druhy skladovaných odpadů, značnou míru překročení povolené výšky zásypu, a opakování přestupků. Dle § 40 písm. c) PřesZ je opakované spáchání přestupku přitěžující okolností, správní orgán se musel zabývat předchozími porušeními zákona ze strany žalobkyně. Skutečnost, že některé kontroly neprokázaly pochybení, nevylučuje, že v jiných případech k pochybení došlo. Přitom není podstatné, že se jednalo o porušení odlišných podmínek, přestupek je v zákoně o IP vymezen obecně jako porušení integrovaného povolení.
21. Žalovaný dodal, že porušení konkrétních podmínek integrovaného povolení je zásadní při individualizaci sankce. Odkaz žalobkyně na dvanáct jiných případů pokut nebyl případný, protože se týkal pokut uložených za odlišných okolností (jiné subjekty, rozdílné přestupky, místa a způsoby spáchání).
22. Žalovaný nepřistoupil k použití § 38 odst. 1 zákona o IP, neboť měl za to, že žalobkyně při úklidu úletů ze skládky nevytýkala úsilí, které by odpovídalo výši pokuty. Nemluvě o tom, že žalobkyni bylo především vytýkáno protiprávní převýšení skládky, k jehož nápravě prokazatelně nedošlo.
23. Žalovaný uzavřel, že porušení podmínek C.2 a C.2.12 integrovaného povolení, která napříště nejsou žalobkyni vytýkána, představovala sice závažné pochybení, ale takové, k němuž došlo za běžného provozu a jehož následky bylo možné v krátkém čase odstranit následným zakrýváním vrstev odpadu, zabraňováním nepřiměřeným úletům a prašnosti. Závažnost těchto neprokázaných pochybení je obecně výrazně nižší, než velmi obtížně a za vysokých nákladů odstranitelné převýšení skládky. Nezákoně převýšení skládky porušuje zásadním způsobem záměr povolujícího stavebního úřadu, který při povolování hodnotil mj. parametry působení uzavřené skládky v krajině, včetně určení výšky skládky. Žalobkyně porušovala podmínku B.1 integrovaného povolení dlouhodobě a vědomě. Pokuta musí mít preventivní účinek s ohledem na hospodaření žalobkyně.
24. Žalovaný proto vydal napadené rozhodnutí, kterým změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že žalobkyně byla ponovu odpovědná pouze za porušení podmínky B.1 integrovaného povolení tím, že v době kontroly dne 9. 4. 2019 neměla uzavřené sektory č. 1-4 IV. etapy a nezrekultivované sektory č. 1-4 II. etapy skládky, a nadále v nich probíhalo skládkování a nebyly připraveny k rekultivaci. Za tento přestupek jí žalovaný uložil pokutu ve výši 1 000 000 Kč.

II.

Argumentace účastníků

25. Žalobkyně v žalobě vznesla celkem devět žalobních bodů:
- 1) Žalovaný neodůvodnil, v čem spatřoval vysokou závažnost jednání žalobkyně. Žalovaný se nevypořádal s námitkou žalobkyně dle bodu 2. 2. 3 odvolání, že v době kontroly dne 9. 4. 2019 nemohly být sektory skládky č. 1 – 4 IV. etapy a sektory č. 1 – 4 II. etapy uzavřené z důvodu neukončeného tvarování vrchlíku. Žalovaný se nevypořádal ani s namítaným oznámením záměru navýšení skládky, do jehož schválení nebo zamítnutí nebylo možné vrchlík rekultivovat.
 - 2) Žalovaný nad důvodnou pochybnost dle § 3 správního řádu neprokázal, že žalobkyně porušila podmínku B.1 integrovaného povolení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2017, č. j. 10 As 24/2015). Žalovaný při kontrole dne 9. 4. 2019 neprovedl žádné měření skutečné výšky skládky a vycházel pouze ze stavu zjištěného 20. 12. 2018. Výše skládky je proměnnou veličinou, nelze ji spolehlivě určit odkazem na dřívější měření z roku 2018. Výška tělesa skládky mohla být v okamžiku kontroly nižší než při měření v prosinci 2018.

3) Výška skládky byla ve stavebním povolení určena s dovětkem „po sesednutí a konsolidaci“. To znamená, že stavební úřad počítal s převýšením skládky před rekultivací z důvodu následného předpokládaného sesednutí a konsolidace tělesa skládky. To je patrné také z kolaudačních rozhodnutí č. j. OVP-4072/2012 a č. j. MUCE 71983/2015 OSU, v nichž nebylo konstatováno porušení projektové dokumentace, které by bránilo povolení užívání stavby rekultivace tělesa skládky. Výklad žalovaného nezohledňující budoucí sedání skládky je nesprávný. Žalobkyně se tvrzením o předpokládaném 20 % sedání neusvědčila z překročení stanovené kóty. S konečným sesednutím tělesa o 20 % počítal již projektant skládky, který vycházel ze zprávy Ing. Z. K. CSs. o vyhodnocení měření sedání skládky vypracované v roce 2013. Ve zprávě bylo při zohlednění 20 % sedání uvedeno možné převýšení vrchlíku skládky cca o 6 až 6,5 metru.

4) Žalovaný se nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou, že ČIŽP vycházela z nesprávné konečné výškové kóty 330,2 m. n. m., a nikoli z výšky 333,2 m. n. m. ČIŽP tento chybný údaj zřejmě převzala z dokumentace pro stavební povolení „Ing. Selicharová, Grebner s.r.o. – Skládky Úholičky, II. etapa – Projekt pro stavební povolení z 04/2006“. S ohledem na str. 6 protokolu o kontrole neobstojí tvrzení žalovaného o tom, že ČIŽP nepřevzala závěry diplomové práce Bc. J. M., ale pouze podklady práce. Studentka byla osobou bez příslušné odbornosti, proč se ČIŽP nemohla na její závěry odvolávat.

5) Žalobkyně dne 17. 6. 2019 předložila Krajskému úřadu Středočeského kraje oznámení záměru „Úholičky – úprava tvaru a tělesa skládky“, který spočíval ve výškové úpravě a dotvarování doposud nezrekultivované části tělesa skládky formou navýšení o cca 10 metrů. Krajský úřad vydal dne 23. 10. 2020 souhlasné závazné stanovisko č. j. 144419/2020/KUSK, v němž uvedl, že navýšení tělesa skládky nepředstavuje nadměrné zatížení některé ze složek životního prostředí.

6) Pokuta ve výši 1 000 000 Kč byla nepřiměřená. Žalovaný zjevně nezohlednil okolnosti případu, míru a rozsah údajných porušení, osobu žalobkyně, nepříznivé dopady na životní prostředí, porušení povinností při provozování skládky žalobkyní v minulosti, ani výši pokut ukládaných v obdobných případech. Žalovaný na str. 8 napadeného rozhodnutí sám připustil, že maximální hodnota výškové kóty je diskutabilní. Žalovaný a ČIŽP neměli jistotu, jaká byla maximální výšková kóta tělesa skládky. Žalovaný uváděl v napadeném rozhodnutí různé údaje o výškách. Podmínka B.1 integrovaného povolení navíc nestanovuje žádnou maximální kótu. Ačkoliv napadené rozhodnutí vypustilo porušení podmínek C.2 a C.2.12 integrovaného povolení, čímž snížilo počet porušení ze 3 na 1, pokutu snížilo pouze o 200 000 Kč, tj. o šestinu původní částky. Žalovaný dostatečně neodůvodnil, proč snížil výši pokuty právě takto, tedy nezávisle na rozsahu porušení podmínek integrovaného povolení. ČIŽP přitom na str. 33 prvostupňového rozhodnutí uvedla, že všechny tři závazné podmínky integrovaného povolení jsou zásadní. Žalovaný vůbec neposoudil povahu a závažnost přestupku dle § 38 písm. b) PřesZ, neboť konkrétně neuvedl, jakým způsobem údajné porušení podmínky B.1 nepříznivě zasáhlo do životního prostředí. Kdyby překročení povolené výšky tělesa skutečně bylo závažným pochybením, pak by Krajský úřad Středočeského kraje nevydal souhlasné závazné stanovisko o navýšení výšky tělesa o 10 metrů. Názor žalovaného ohledně dlouhodobého porušování podmínky B.1 je spekulativní, protože žalobkyně nebyla v minulosti upozorněna ze strany kontrolních orgánů na porušení této podmínky a nebyla jí uložena pokuta za tento přestupek. Naopak, výsledky kontrol provedených městským úřadem obce Černošice v letech 2015-2019 neprokázaly skutečnosti odůvodňující zahájení řízení o uložení pokuty dle zákona o odpadech. Tato okolnost svědčila žalobkyni, ale žalovaný k ní nepřihlédl (str. 13 napadeného rozhodnutí). Obdobně žalovaný nezohlednil, že si žalobkyně v srpnu 2018 nechala společností AZ GEO, s.r.o. zpracovat rozptylovou studii a posuzující dokumentaci, jejichž účelem bylo prověřit vliv případného převýšení tělesa skládky na životní prostředí. ČIŽP navíc do 6 měsíců od provedení kontroly neuskutečnila opakovanou kontrolu, kterou § 20b odst. 8 zákona o IP vyžaduje pro případy závažného porušení podmínek integrovaného povolení. Žalovaný konstatoval, že výše maximální kóty nebyla zřejmá, proč se nemohl stanovit rozsah jejího

překročení. Sankce proto nebyla individualizována ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005.

7) V protokolu o kontrole bylo jako poslední kontrolní úkon uvedeno sepsání protokolu o kontrole, tento okamžik je podstatný z hlediska běhu lhůty pro vyhotovení protokolu o kontrole dle § 12 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád (dále jen „kontrolní řád“). Protokol o kontrole neobsahoval podstatnou náležitost dle § 12 odst. 1 písm. g) kontrolního řádu. V důsledku toho nebyl protokol o kontrole vyhotoven v zákonem stanovené lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu. Kontrola proběhla dne 9. 4. 2019, zatímco protokol byl sepsán 7. 10. 2019.

8) ČIŽP postupovala při kontrole v rozporu s § 20b odst. 6 zákona o IP, protože nezohlednila, že po celou dobu platnosti integrovaného povolení nebylo shledáno porušení podmínky B.1. ČIŽP rovněž neposoudila možné dopady na lidské zdraví a životní prostředí, resp. účast žalobkyně v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit EMAS.

9) Žalovaný na str. 12 napadeného rozhodnutí uvedl, že prvostupňové rozhodnutí obsahovalo pouze několik sporných údajů na str. 21, 24 a v příloze č. 2 protokolu o kontrole, které neměly vliv na celkovou argumentaci ČIŽP. Žalobkyně má naproti tomu za to, že uvedené údaje byly nepravdivé.

26. Žalobkyně navrhla pro případ zamítnutí žaloby, aby soud rozhodl o upuštění od potrestání, nebo snížil výši pokuty na zákonné minimum. Žalovaný při určení výše sankce nepřihlédl k tomu, že skutek neměl dopad na životní prostředí, případně zdraví a majetek třetích osob. Žalovaný nevzal v potaz, že vypuštěním dvou skutků došlo k významné změně právního základu odpovědnosti žalobkyně. Žalobkyně měla za to, že byly naplněny podmínky pro upuštění od potrestání dle § 38 odst. 1 zákona o IP.
27. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že výšková kóta byla v integrovaném povolení vymezena autonomně. Překročení kóty žalobkyní představovalo významnou provozní nekázeň. Neobstojí ani tvrzení o nemožnosti uzavřít sektory skládky kvůli tvarování vrchlíku, neboť část B.1 integrovaného povolení kategoricky stanoví povinnost uzavřít sektor bezprostředně po dosažení maximální kóty. Uzavření sektoru je po dosažení kóty konečné, bez ohledu na případné dosednutí tělesa skládky.
28. Žalovaný poukázal na normu ČSN 838035 Skládkování odpadů – uzavírání a rekultivace skládek, v jejímž bodě 7.1 je uvedeno, že uzavírací vrstvy skládky jsou budovány v rámci druhé fáze skládky. Naproti tomu má uzavření skládky dle bodu 4.2 zabránit poškození nebo ovlivnění složek životního prostředí v okolí skládky, k čemuž dostačuje překrytí odpadu proti úletům a pachu.
29. Žalovaný při individualizaci výše pokuty dle principu prevence přihlédl k tomu, že žalobkyně je podnikatelem působícím po celé ČR, a zohlednil výši jejího zisku. Tvrzení o neuložení pokuty za předmětné jednání nevyvrací závěr o dlouhodobém porušování integrovaného povolení. Žalovaný dodal, že neprovedení dodatečné kontroly dle § 20b odst. 8 zákona o IP nezakládá nezákonnost rozhodnutí o přestupku.
30. Žalovaný měl za to, že žalobkyně nebyla formálními pochybeními při vyhotovování kontrolního protokolu, resp. postupu při kontrole, zkrácena na svých právech způsobem zakládajícím nezákonnost napadeného rozhodnutí.
31. Žalovaný uzavřel, že nejsou dány důvody pro moderaci pokuty, protože její výše nebyla zjevně nepřiměřená.
32. Žalobkyně požadovala nařízení jednání za účelem provedení výslechu svědka, autorizovaného inženýra pro vodohospodářské stavby a krajinné inženýrství, který se podílel na přípravě projektové dokumentace skládky. Výslech měl sloužit k vysvětlení procesů při zakládání a úpravách tělesa skládky, zejména v souvislosti s úpravami vrchlíku tělesa skládky a jeho sedáním.

Za správnost vyhotovení: P. F.

III.

Posouzení žaloby

33. Dne 9. 3. 2022 se ve věci konalo jednání před soudem, při kterém žalobkyně i žalovaný setrvali na své argumentaci z písemných podání. Zástupce žalobkyně popisoval techniku skládkování. Měření výšky skládky bylo provedeno v 1. fázi skladování, kdy se výška skládky neustále mění. Zdůraznil, že tedy vůbec nemohlo dojít k protiprávnímu jednání.
34. Městský soud neprovedl výslech svědka, autorizovaného inženýra pro vodohospodářské stavby a krajinné inženýrství, který měl vysvětlit procesy při zakládání a úpravách tělesa skládky, zejména úpravy vrchlíku tělesa skládky a jeho sedání. Předmět sporu mezi účastníky soudního řízení předně spočíval v určení, zda podmínka B.1 integrovaného povolení připouští dosažení maximální kóty postupným sesedáním tělesa skládky. Soud tuto podmínku vyložil ve třetím žalobním bodu. Svědecká výpověď nemůže ovlivnit způsob interpretace právní normy, týká se výhradně skutkových zjištění. Provedení tohoto důkazu proto není účelné. (srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01).
35. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
36. **Ad 1)** Žalobkyně měla za to, že žalovaný neodůvodnil, v čem spatřoval vysokou závažnost jednání žalobkyně. Žalovaný se nevypořádal s námitkou žalobkyně dle bodu 2. 2. 3 odvolání, že v době kontroly dne 9. 4. 2019 nemohly být sektory skládky č. 1 – 4 IV. etapy a sektory č. 1 – 4 II. etapy uzavřené z důvodu neukončeného tvarování vrchlíku. Žalovaný se nevypořádal ani s namítaným oznámením záměru navýšení skládky, do jehož schválení nebo zamítnutí nebylo možné vrchlík rekultivovat.
37. K námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí soud předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-76).
38. Závažnosti protiprávního jednání se žalovaný věnoval při určování výše pokuty na str. 13, 14 a 16 napadeného rozhodnutí. Žalovaný se ztotožnil s názorem správního orgánu a doplnil, že převýšení skládky lze odstranit velmi obtížně a za vysokých nákladů, na rozdíl od zamezení úletu a prašnosti pomocí následného překrytí odpadu. Žalovaný poukázal na to, že stavební úřad stanovil výši maximální kóty s ohledem na působení skládky v krajině, a proto šlo o podstatný parametr.
39. Odvolací námitku týkající se nemožnosti uzavřít předmětné sektory skládky kvůli tvarování vrchlíku žalovaný vypořádal na str. 5 napadeného rozhodnutí. Žalovaný byl přesvědčen, že podmínka B.1 integrovaného povolení stanovovala povinnost ukončit skládkování a uzavřít sektory okamžitě při dosažení nejvyšší výškové kóty, tj. bez ohledu na tvarování vrchlíku.
40. Žalovaný zohlednil navýšení skládky na str. 6 a 7 napadeného rozhodnutí. Žalovaný konkrétně poukázal na rozptylovou studii, která byla součástí dokumentace předložené žalobkyní při oznámení navýšení vrchlíku, a uzavřel, že maximální kóta v srpnu 2018 činila 340 m. n. m.
41. Napadené rozhodnutí je přezkoumatelné.
42. **Ad 2)** Žalobkyně byla přesvědčena, že žalovaný nad důvodnou pochybnost dle § 3 správního řádu neprokázal porušení podmínky B.1 integrovaného povolení. Žalovaný při kontrole dne 9. 4. 2019 neprovedl žádné měření skutečné výšky skládky a vycházel pouze ze stavu zjištěného 20. prosince 2018. Výše skládky je proměnnou veličinou, nelze ji spolehlivě určit odkazem na dřívější měření

z roku 2018. Výška tělesa skládky mohla být v okamžiku kontroly nižší než při měření v prosinci 2018.

43. Žalobkyně byla napadeným rozhodnutím shledána vinnou z porušení výškové kóty v sektorech č. 1-4 etap II. a IV. skládky, kterého se měla dopustit dne 9. 4. 2019. Ze str. 7 napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný posuzoval překročení výškové kóty pomocí údajů získaných při geodetickém zaměření skládky dne 20. 12. 2018. Soud nepovažuje tento postup za nezákonný, protože rozdíl mezi měřením a posuzovaným skutkem byl necelé čtyři měsíce. Ze správního spisu plyne, že měřitelné sesedání odpadu probíhá léta a konsolidace dosahuje nanejvýše několika metrů. Z tohoto důvodu je nepravděpodobné, že v mezidobí došlo k natolik zásadnímu snížení výše odpadu, které by odůvodňovalo provedení nového měření.
44. Navíc městský soud souhlasí s argumentací žalovaného, že integrované povolení se týká provozu skládky. Podmínka B.1 se týká již první fáze skládkování a nejvyšší kóta tedy nesmí být překročena nikdy v průběhu skládkování. Jak soud rozvede v následujícím žalobním bodě dosažení nejvyšší kóty nelze posuzovat až po časově blíže neohrazeném sesednutí a konsolidaci skládky.
45. Žalovaný zjistil skutkový stav nad důvodnou pochybnost dle § 3 správního řádu. Žalobní námitka proto není důvodná.
46. **Ad 3)** Žalobkyně namítala, že výška skládky byla ve stavebním povolení určena s dovětkem „po sesednutí a konsolidaci“. To znamená, že stavební úřad počítal s převýšením skládky před rekultivací z důvodu následného předpokládaného sesednutí a konsolidace tělesa skládky. Výklad žalovaného nezohledňující budoucí sedání skládky je nesprávný.
47. Podle podmínky B.1 integrovaného povolení bude bezprostředně po ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení maximální kóty) uzavřen příslušný sektor. Celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let po ukončení skládkování.
48. Podle § 1 odst. 1 zákona o IP je účelem zákona, v souladu s právem Evropské unie, dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku uplatněním integrované prevence a omezování znečištění vznikajícího činnostmi uvedenými v příloze č. 1 k tomuto zákonu.
49. Podle § 37 odst. 4 zákona o IP se právnická osoba jako provozovatel zařízení dopustí přestupku tím, že provozuje zařízení v rozporu s integrovaným povolením.
50. Pro založení odpovědnosti žalobkyně za neukončení skládkování odpadů a neuzavření daného úseku skládky je rozhodný okamžik „dovršení maximální kóty“ dle podmínky B.1 integrovaného povolení. Integrované povolení výslovně nestanovuje, zda je tímto okamžikem prvotní dosažení výškové kóty, nebo až dosažení výšky tzv. „shora“ v důsledku budoucí konsolidace odpadu, a nevymezuje dobu, v níž by sedání bylo přípustné. Soud proto obsah této povinnosti zjišťoval pomocí teleologického výkladu.
51. Účel integrovaného povolení vyjádřený v § 1 odst. 1 zákona o IP spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku prostřednictvím integrované prevence. Tohoto cíle lze dosáhnout mj. stanovením vymahatelných mezí přípustného znečištění. Není-li v integrovaném povolení výslovně stanoveno jinak, pak platí, že výšková kóta je nepřekročitelná. Skladování odpadu nad rámec výškové hranice by vystavilo životní prostředí po časově neohrazenou dobu konsolidace zvýšenému nebezpečí úletu prachu, šíření zápachu atd. Výšková kóta by v takovém případě byla pouhým doporučením, čímž by došlo k popření jejího účelu. Výklad výškové kóty jako nepřekročitelné meze je šetrný k životnímu prostředí. Uzavřením skládky ihned po dovršení výškové kóty dochází v důsledku konsolidace ke snížení výše odpadu pod nejvyšší přípustnou hranici.
52. Soud dodává, že míra konsolidace skládky je nejistá. Žalobkyně tvrdí 20 %, žalovaný 10 %. Oba údaje jsou však bezcenné, protože integrované povolení neuvádí žádnou přípustnou míru konsolidace za jednotku času. Výšková kóta je podmínkou integrovaného povolení, jejíž překročení

Za správnost vyhotovení: P. F.

zakládá odpovědnost za přešupek dle § 37 odst. 4 zákona o IP. Odpovědnost v rámci správního trestání musí být stanovena určitě (zásada *nullum crimen sine lege certa*), nelze ji bez dalšího spojit s budoucí událostí v podobě nedostatečného sesednutí skládky. Chybějící časové ohraničení přípustné konsolidace znemožňuje adresátu zákonné povinnosti rozpoznat okolnosti zakládající jeho odpovědnost za přešupek porušení integrovaného povolení.

53. Městský soud shrnuje, že výklad zastávaný žalobkyní by popřel smysl výškové kóty spočívající ve stanovení nejvyšší dovolené meze skladování odpadu a současně by vyloučil účinný výkon správního dozoru ze strany ČIŽP. Dozorujícím správnímu orgánu by již v přestupkovém řízení nestačilo prokázat překročení nejvyšší výškové kóty odpadu, musel by též prokázat, že v rozhodném čase nedošlo k potřebnému sesednutí tělesa skládky. Takové důkazní břemeno nelze unést kvůli chybějící míře přípustného sesednutí v čase. Kromě toho je ze správního spisu patrné, že výklad žalobkyně zesložituje přestupkové řízení. Správní orgán bral v potaz sesednutí skládky, a proto si musel opatřit odborné posouzení konsolidace předmětné skládky (diplomovou práci), které žalobkyně následně rozporovala předložením odlišného posudku.
54. Na tomto závěru nic nemění stavební povolení, které schválilo projektovou dokumentaci (včetně výkresu C.5). Z výkresu C.5 sice plyne, že výšková kóta byla 334,5 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci, ale nelze z něj dovodit, a to ani nepřímou, maximální přípustnou výškovou kótu před konsolidací ve smyslu podmínky B.1. Není zřejmé, jak dlouho má konsolidace trvat. To znamená, že projektová dokumentace schválená stavebním povolením neurčila konkrétní kótu pro ukládání odpadu, nýbrž pouze kótu po sesednutí a konsolidaci. Výklad zastávaný žalobkyní nelze ospravedlnit ani odkazem na předložená kolaudační rozhodnutí, protože v nich není výšková kóta výslovně stanovena po konsolidaci a společně s dobou konsolidace.
55. Kvůli účelu integrovaného povolení neobstojí tvrzení žalobkyně, že ukončit návoz odpadu na příslušné ploše vrchlíku lze až v okamžiku zavezení vrchlíku jako celku dostatečným množstvím odpadů pro následné vytvarování předepsaného tvaru kopule vrchlíku pro rekultivaci. Podmínka B.1 integrovaného povolení stanovuje časovou souslednost jednotlivých úkonů při skladování odpadu: ihned po dosažení maximální kóty bude příslušný sektor uzavřen; celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let po uzavření sektoru. V průběhu tří let proběhne tzv. rychlá fáze konsolidace, v jejímž důsledku dojde ke snížení výšky odpadu pod nejvyšší mez, a žalobkyně bude moci, v případě nutnosti, přiměřeně navézt nový odpad potřebný pro dotvarování vrchlíku skládky. Tímto způsobem bude životní prostředí chráněno před riziky spojenými s překročením maximální výškové kóty a žalobkyně bude s to dostát své povinnosti řádné rekultivace.
56. Jak soud již uvedl u předchozího žalobního bodu, integrované povolení se týká provozu skládky. Podmínka B.1 se tedy týká již první fáze skládkování a nejvyšší kóta tedy nesmí být překročena nikdy v průběhu skládkování.
57. Městský soud má za to, že žalovaný postupoval při posuzování překročení výškové kóty správně.
58. **Ad 4)** Žalovaný se dle mínění žalobkyně nedostatečně vypořádal s odvolací námitkou, že ČIŽP vycházela z nesprávné konečné výškové kóty 330,2 m. n. m., a nikoli z výšky 333,2 m. n. m. S ohledem na str. 6 protokolu o kontrole neobstojí tvrzení žalovaného o tom, že ČIŽP nepřevzala závěry diplomové práce Bc. J. M., ale pouze podklady práce. Studentka byla osobou bez příslušné odbornosti, proč se ČIŽP nemohla na její závěry odvolávat.
59. Žalovaný se s odvolací námitkou vypořádal dostatečně na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že v protokolu o kontrole ČIŽP sice uvedla kótu 330,2 m. n. m., ale prvostupňové rozhodnutí z ní nevycházelo, neboť žalobkyni předně vytýkalo překročení výškové kóty 334,5 m. n. m. Shodný závěr platí pro napadené rozhodnutí, žalovaný vůbec kótu 330,2 m. n. m. nezmínil.
60. Ze str. 8 prvostupňového rozhodnutí plyne, že správní orgán skutečně vycházel ze závěrů diplomové práce. Správní orgán na základě těchto dat konstatoval, že budoucí konsolidace odpadu
Za správnost vyhotovení: P. F.

o 7,5 m na kótu 334 m. n. m. je nepravděpodobná, protože sesedání skládky v I. etapě činilo 3,5 m za 12 let. Žalovaný naproti tomu při posuzování překročení výškové kóty vůbec nezohledňoval rozsah budoucí konsolidace, pročež z diplomové práce nečerpá.

61. Žalobní námitka nesměruje vůči napadenému rozhodnutí, ale výlučně proti závěrům správního orgánu, které žalovaný nepřejal.
62. **Ad 5)** Žalobkyně upozorňovala, že Krajský úřad Středočeského kraje vydal dne 23. 10. 2020 souhlasné závazné stanovisko č. j. 144419/2020/KUSK, v němž uvedl, že navýšení tělesa skládky o 10 metrů nepředstavuje nadměrné zatížení některé ze složek životního prostředí.
63. Podle § 38 písm. b) PřesZ je povaha a závažnost přestupku dána zejména významem a rozsahem následku přestupku.
64. Žalobkyně požadovala, aby žalovaný při posuzování závažnosti jejího jednání dle § 38 písm. b) PřesZ zohlednil závěry Krajského úřadu Středočeského kraje vyjádřené v závazném stanovisku.
65. Soud k tomu ve stručnosti uvádí, že žalobkyně byla potrestána za překročení výškové kóty ke dni 9. 4. 2019, zatímco souhlasné stanovisko bylo vydáno následně dne 23. 10. 2020 a týkalo se navýšení vrchlíku skládky o 10 metrů. Skutečnost, že závazné stanovisko bylo souhlasné, nevypovídá o závažnosti porušení integrovaného povolení ze dne 9. 4. 2019; nelze z něj dovozovat, že překročení kóty bylo méně závažné. Krajský úřad posuzoval zásahy do životního prostředí v důsledku zvýšení vrchlíku skládky a k jejich zmírnění přijal podmínky pro fáze přípravy, výstavby a provozu záměru. Nejde o bezpodmínečné schválení navýšení výškové kóty, z něhož by vyplývalo, že skladování odpadu do výše 351 m. n. m. je bez dalšího v pořádku.
66. Nelze opomenout, že závazné stanovisko, byť souhlasné, samo o sobě nezvyšuje maximální výškovou kótu o 10 metrů. Zvýšení kóty může učinit až správní rozhodnutí, pro něž je souhlasné stanovisko závazné dle § 149 odst. 1 správního řádu. Obstarání souhlasného závazného stanoviska s navýšením vrchlíku proto nevyklučuje preventivní účinek uložené pokuty.
67. Městský soud proto uzavřel, že souhlasné závazné stanovisko nevypovídá o menší závažnosti přestupku, který byl spáchán dne 9. 4. 2019 za rozdílných skutkových (míra překročení kóty) a právních okolností (konečná výše kóty).
68. **Ad 6)** Žalobkyně dále namítá nepřiměřenou výši pokuty.
69. Podle § 20b odst. 8 zákona o IP pokud inspekce zjistí v rámci výkonu kontroly na místě závažné porušení závazných podmínek integrovaného povolení, provede do 6 měsíců od této kontroly opakovanou kontrolu na místě.
70. Podle § 38 písm. d) PřesZ je povaha a závažnost přestupku dána zejména okolnostmi spáchání přestupku.
71. Městský soud nejprve řešil, zda žalovaný vysvětlil, proč výši pokuty snížil o 200 000 Kč a proč se při ukládání pokuty neinspiroval 12 žalobkyní citovanými rozhodnutími o přestupku.
72. Úvaha žalovaného při stanovení výše pokuty je popsána na str. 13 až 16 napadeného rozhodnutí. Žalovaný zohlednil hospodaření žalobkyně, její recidivu, a vzal v potaz obecnou rizikovost provozu skládky plynoucí z množství a druhu odpadu. Žalovaný k vypuštění porušení podmínek C.2 a C.2.12 dodal, že jejich porušení bylo sice závažné, ale událo se za běžného provozu a jeho následky mohly být v krátkém čase odstraněny následným zakrytím vrstev odpadu. Žalovaný naproti tomu považoval překročení výškové kóty za závažnější. Převýšení skládky bylo dle mínění žalovaného odstranitelné pouze obtížně a za vysokých nákladů, a navíc odporovalo záměru stavebního úřadu, který výškovou kótu stanovil po vyhodnocení celkového působení uzavřené skládky v krajině. K odvolací námitce rozdílné výše pokut ve 12 případech žalovaný uvedl, že se jednalo o pokuty uložené jiným subjektům, v jiných lokalitách a za odlišné skutky; nebyly rozhodné pro posuzování případu žalobkyně.

Za správnost vyhotovení: P. F.

73. Úvaha žalovaného nechybí a je srozumitelná. Soud dává žalovanému za pravdu, že z citovaných odsuzujících rozhodnutí ČIŽP nelze zjistit rozsah porušení zákonných povinností natolik konkrétně, aby jej bylo možné porovnat s důvody pro uložení stávající pokuty ve výši 1 000 000 Kč. Proto nelze říct, že se jednalo o skutky vykazující obdobnou míru závažnosti, za níž byla subjektu majícímu roční obrat srovnatelný s žalobkyní uložena rozdílná výše pokuty v rozporu s principem rovnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu. Rozhodnutí ukládající pokutu ve výši 650 000 Kč za nelegální skladování stavebního a demoličního odpadu o hmotnosti 132 300 tun a rozhodnutí ukládající pokutu ve výši 150 000 Kč za nezákonné skladování 3 000 tun stavebního odpadu se sice týkají odpadového hospodářství, ale bez znalosti zvláštních skutkových okolností z nich nelze dovodit poměr mezi nezákonnými tunami odpadu (mírou překročení výškové kóty) a uloženou pokutou.
74. Soud následně zkoumal, zda mělo neprovedení navazující kontroly vliv na závažnost jednání žalobkyně. Z neprovedení opakované kontroly ČIŽP po 6 měsících od 9. 4. 2019 dle § 20b odst. 8 zákona o IP nelze dovozovat, že skutek nepředstavoval závažné porušení podmínek integrovaného povolení. Ustanovení § 20b odst. 8 zákona o IP ukládá ČIŽP povinnost provést do 6 měsíců od původní kontroly opakovanou kontrolu, pokud při původní kontrole zjistila závažné porušení podmínek integrovaného povolení. Porušení kontrolní povinnosti (stav právní) samo o sobě nevyovídá nic o skutkovém stavu, který je rozhodný při ukládání správní sankce.
75. Žalobkyně též namítala, že žalovaný nezohlednil faktické dopady překročení kóty na životní prostředí. Soud zastává názor, že žalovaný nebyl povinen zkoumat skutečné dopady přestupku na životní prostředí. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015-40, bod 16, uvedl: „Materiální stránka tohoto správního deliktu je přítom již implicitně obsažena v jeho skutkové podstatě a spočívá v potenciální možnosti nepříznivého vlivu na životní prostředí, nejsou-li dodrženy podmínky integrovaného povolení. Zákon pro naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu naopak nepředpokládá a nevyžaduje zjišťování, zda a jakým způsobem jednání žalobce reálně ovlivnilo životní prostředí. Skutečné poškození životního prostředí je postihováno dle jiných ustanovení a nepochybně přísněji.“ Přestupek podle § 37 odst. 4 zákona o IP je spáchán již pouhým ohrožením životního prostředí, nemusí dojít k poruše. Žalovaný byl povinen při zjišťování závažnosti dle § 38 písm. b) PřesZ posoudit rozsah ohrožení životního prostředí v důsledku překročení výškové kóty. Žalovaný tak učinil, když potvrdil závěr správního orgánu, že překročení nejvyšší konečné meze skladování odpadu je obecně nežádoucí, protože se jedná o spádovou skládku o velkém objemu, která obsahuje mj. nebezpečný odpad (str. 32 a 33 prvostupňového rozhodnutí).
76. Žalovanému nelze vytknout, že přihlížel k okolnostem dle § 38 PřesZ, jeho úvaha však nebyla úplná, neboť nestanovil konkrétní konečnou výškovou kótu a věcně nehodnotil žalobkyní předložené protokoly o kontrole nakládání s odpady z let 2015 až 2019. Soud k těmto pochybením uvádí následující.
77. Správní orgán se zabýval výškovou kótou skládky na str. 7 až 9 prvostupňového rozhodnutí. Správní orgán nejprve s odkazem na výkres „C.5 – situace rekultivace skládky“ uvedl, že výšková kóta byla 334,5 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci tělesa skládky. Avšak následně konstatoval, že v průběhu výstavby skládky došlo k překročení maximální povolené konečné kóty 330,2 m. n. m.
78. Žalovaný se pokusil tuto nejednoznačnost odstranit na str. 6 až 8 napadeného rozhodnutí, ale bezvýsledně. Žalovaný předně vyšel z výšky skládky 20 m při kótách terénu cca 310 až 312 m. n. m. dle územního rozhodnutí; z výkresu C.5, který uváděl výšku 334,5 m. n. m.; a poté dodal, že dokumentace pro rekultivaci plochy 4 z II. etapy stanovila maximální kótu skládky 340,31 m. n. m. a kótu povrchu rekultivace ve výši 341,81 m. n. m., jež byly potvrzeny kolaudačním rozhodnutím č. j. OVP-4072/2012 ze dne 21. 9. 2012, což mělo dle žalovaného za následek „pokrytí“ překročení výšky pro skládkování. Žalovaný uzavřel, že maximální výšková kóta byla sice diskutabilní, ale žádná z kót dodržena nebyla, protože geodetickým zaměřením byla dne 20. 12. 2018 naměřena výška odpadu 342 m. n. m.

Za správnost vyhotovení: P. F.

79. Úvaha žalovaného je srozumitelná pouze zdánlivě a po právní stránce neobstojí. Zjištění jednoznačné výškové kóty je nezbytným předpokladem pro vznik odpovědnosti za porušení integrovaného povolení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015-40, bod 16). Rozdíl mezi maximální výškovou kótou a zaměřenou výškou odpadu vypovídá o míře porušení integrovaného povolení ve smyslu § 38 písm. d) PřesZ, a projeví se při rozhodování o druhu a výši správní sankce. Žalobkyně musí být z odůvodnění napadeného rozhodnutí schopna vyčíst, v čem přesně spočívá závažnost jejího jednání. Z hlediska správního trestání je velký rozdíl, zdali žalobkyně skladováním odpadu do výše 342 m. n. m. porušila výškovou kótu 330 m. n. m., nebo kótu 341,81 m. n. m. Není-li postaveno najisto, která kóta je rozhodná, nelze kategoricky uzavřít, že byly porušeny všechny kóty, protože je přestupek závažný. Žalobkyně nemohla být současně vázána všemi kótami o různých výškách. Nedostatečné vymezení okolností spáchání skutku znemožňuje individualizaci správní sankce, a tím i její preventivní účinek.
80. Městský soud je přesvědčen, že žalovaný jednoznačně neurčil konečnou výškovou kótu, a proto nemohl uzavřít, že žalobkyně projevila „*velmi malý respekt k povinnostem ukládaným správními orgány*“, a že „*zásadním způsobem*“ porušila integrované povolení skládky.
81. Žalovaný dále konstatoval, že žalobkyně v minulosti porušila integrované povolení, a k předloženým pěti protokolům o provedené kontrole nakládání s odpady z let 2015 až 2019 (přílohy 7a až 7e ve správním spisu) stroze v jedné větě uvedl: „*Skutečnost, že některé kontroly neprokázaly pochybení, nevylučuje, že v jiných případech k pochybení došlo.*“ To je sice pravda, ale protokoly o kontrole nesloužily k vyvrácení odpovědnosti žalobkyně za skutek ze dne 9. 4. 2019, nýbrž k prokázání, že žalobkyně své povinnosti po delší časový úsek plnila a byla postupem správního orgánu utvrzena ve správnosti svého jednání. Žalobkyně se snažila prokázat, že porušení dne 9. 4. 2019 bylo ojedinělé a nebylo vědomě dlouhodobé. Žalovaný musí posoudit, zda protokoly tuto polehčující okolnost dokládají. Jde o povinnost individualizace, která je součástí zákonného postupu při ukládání správní sankce a žalovaný ji nemůže opomenout (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2021, č. j. 6 As 84/2020 – 46, bod 19).
82. Městský soud dal žalobkyni částečně za pravdu. Pokuta nebyla uložena po zohlednění všech podstatných skutečností a odůvodnění napadeného rozhodnutí nebylo souvislé. Maximální výšková kóta nemůže být stanovena alternativně. Účel správního trestání vyžaduje vysokou míru preciznosti při zjišťování rozsahu porušení zákonné povinnosti. Nevadí, že konečná výšková kóta pro skladování odpadu nebyla stanovena přímo v podmínce B.1. integrovaného povolení, odkaz na jiný správní akt je přípustný. Žalovaný byl dle § 50 odst. 3 správního řádu povinen tento akt dohledat a přesvědčivě stanovit rozhodnou kótu. Jedině tak mohl spolehlivě zjistit míru jejího překročení vypovídající o závažnosti přestupku.
83. Žalovaný v novém rozhodnutí předně zohlední kóty ve správních aktech, které se týkají II. a IV. etapy skládky, neboť žalobkyni ve výroku I. napadeného rozhodnutí vytýká právě neuzavření skládkování po dosažení konečné kóty v sektorech č. 1 až 4 těchto etap. Žalovaný při tom pečlivě vysvětlí, jaký vliv mělo kolaudační rozhodnutí na určení maximální výškové kóty. Není možné, aby žalovaný bez dalšího uvedl, že kolaudačním rozhodnutím došlo k „pokrytí“ značného překročení maximální povolené výšky, a poté konstatoval, že konečná výška je diskutabilní. Žalovaný též posoudí, zdali protokoly o kontrole z let 2015-2019 vypovídají o dlouhodobém dodržování povinností plynoucích pro žalobkyni z integrovaného povolení.
84. **Ad 7)** Žalobkyně upozornila, že v protokolu o kontrole bylo jako poslední kontrolní úkon uvedeno sepsání protokolu o kontrole. Provedení posledního kontrolního úkonu je podstatné pro běh lhůty pro vyhotovení protokolu o kontrole dle § 12 odst. 2 kontrolního řádu. Protokol o kontrole neobsahoval podstatnou náležitost dle § 12 odst. 1 písm. g) kontrolního řádu.
85. Podle § 12 odst. 2 kontrolního řádu se protokol o kontrole vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů.

Za správnost vyhotovení: P. F.

86. Na str. 2 protokolu o kontrole je uvedeno, že posledním kontrolním úkonem bylo sepsání protokolu o kontrole dne 7. 10. 2019. Soud souhlasí s žalobkyní, že není možné, aby posledním kontrolním úkonem bylo sepsání protokolu. Výklad zastávaný žalovaným by obsahově vyprázdnil ustanovení § 12 odst. 2 kontrolního řádu, protože by lhůta k vypracování kontrolního protokolu byla vždy splněna, čímž by byl popřen její účel. Posledním kontrolním úkonem je kontrolní úkon bezprostředně předcházející sepsání kontrolního protokolu, tj. úkon, jímž si kontrolní orgán obstaral vše potřebné pro zpracování protokolu (závěr stanoviska Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2017).
87. V tomto případě však nemá hledání posledního kontrolního úkonu význam, protože případné prodloužení s vyhotovením kontrolního protokolu samo o sobě nesnižuje výpovědní hodnotu kontrolních zjištění, která byla v řízení o přestupku směrodatná.
88. Soud nad rámec odůvodnění doplňuje, že žalobkyně nebyla postupem žalovaného zkrácena na svém právu podat proti kontrolnímu protokolu námitky. ČIŽP vyhověla návrhu žalobkyně na prodloužení lhůty k podání námitek do 6. 12. 2019 usnesením ze dne 4. 11. 2019, č. j. ČIŽP/41/2019/14204; žalobkyně námitky podala dne 5. 12. 2019 a ČIŽP je zamítla dne 3. 2. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/1756.
89. Případné pozdní vyhotovení protokolu o kontrole nepůsobí nezákonnost napadeného rozhodnutí.
90. **Ad 8)** Žalobkyně měla za to, že ČIŽP postupovala při kontrole v rozporu s § 20b odst. 6 zákona o IP, protože nezohlednila, že po celou dobu platnosti integrovaného povolení nebylo shledáno porušení podmínky B.1. ČIŽP rovněž neposoudila možné dopady na lidské zdraví a životní prostředí, resp. účast žalobkyně v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit EMAS.
91. Podle § 20b odst. 6 zákona o IP se při systematickém posuzování rizik v oblasti životního prostředí vždy posoudí a) možné a skutečné dopady dotčených zařízení na lidské zdraví a životní prostředí při zohlednění úrovně a druhů emisí, citlivosti místního prostředí a rizika havárií, b) historie dodržování podmínek integrovaného povolení, c) účast provozovatele zařízení v systému Společenství pro environmentální řízení podniků a audit (EMAS) nebo jiném systému environmentálního řízení.
92. Podle § 20b odst. 5 zákona o IP Inspekce na základě plánů kontrol pravidelně vypracovává programy běžných kontrol, včetně stanovení četnosti kontrol na místě u různých druhů zařízení. Doba mezi dvěma kontrolami na místě se stanoví na základě systematického posuzování rizik v oblasti životního prostředí u dotčených zařízení, přičemž v případě zařízení představujících nejvyšší riziko nesmí být delší než 1 rok a v případě zařízení představujících nejnižší riziko delší než 3 roky.
93. Ustanovení § 20b odst. 6 zákona o IP neupravuje průběh samotné kontroly na místě; proces kontroly je popsán v § 20b odst. 1 zákona o IP. Žalobkyní citované ustanovení vymezuje předmět systematického posuzování rizik v oblasti životního prostředí, což je postup sloužící k určení doby mezi dvěma místními kontrolami zařízení ve smyslu § 20b odst. 5 zákona o IP. Čím rizikovější zařízení, tím častěji musí být kontrolováno ze strany ČIŽP.
94. Kontrola dne 9. 4. 2019 byla provedena na základě podnětu doručeného ČIŽP dne 24. 3. 2019, nikoli podle programu běžných kontrol, který by odporoval § 20b odst. 6 zákona o IP. Napadené rozhodnutí nestanovovalo frekvenci kontrol, pročež nemohlo zasáhnout do práv žalobkyně tvrzeným způsobem.
95. Městský soud proto žalobkyni nepřisvědčil.
96. **Ad 9)** Žalobkyně zpochybňovala názor žalovaného vyjádřený na str. 12 napadeného rozhodnutí, že prvostupňové rozhodnutí obsahovalo pouze několik sporných údajů na str. 21, 24 a v příloze č. 2 protokolu o kontrole, které neměly vliv na celkovou argumentaci ČIŽP. Žalobkyně má za to, že uvedené údaje byly nepravdivé.

Za správnost vyhotovení: P. F.

97. Žalobkyně má pravdu, že územní rozhodnutí ze dne 22. 12. 1993 neobsahuje konkrétní výškovou kótu, pouze uvádí, že skládkovat lze nanejvýš 20 metrů nad terénem. Žalovaný na str. 6 napadeného rozhodnutí výslednou kótu dovedl pomocí výkresu C.5, který stanovuje výšku původního terénu IV. etapy skládky přibližně 310-312 m. n. m. Výsledná výšková kóta proto není ryze spekulativním údajem.
98. Žalobkyně dále poukazovala, že správní orgán na str. 21 prvostupňového rozhodnutí nesprávně vymezil očekávané sesedání odpadu pomocí dat získaných z uzavřené II. etapy skládky namísto I. etapy. Soud k tomu uvádí, že jde o zjevnou formální chybu, protože z téže strany plyne, že správní orgán čerpal z diplomové práce, která stanovila sesednutí 3,5 metru za 12 let na základě údajů získaných při měření konsolidace I. etapy skládky. Kromě toho, žalovaný tento údaj nepřejal, protože nezohledňoval míru konsolidace.
99. Příloha č. 2 protokolu o kontrole je nazvána „*pomocné ilustrační schéma skládky Úholičky – sektory v jednotlivých etapách výstavby skládky*“. Správní orgán a žalovaný s ní zacházeli právě jako s pomocným vyobrazením skládky, které nepoužívali pro určení konečné výškové kóty skladování odpadu (str. 6 napadené rozhodnutí, str. 7 a 20 prvostupňového rozhodnutí). Z tohoto důvodu není podstatné, že schéma neobsahovalo nejaktuálnější údaje.
100. Žalobní námitka není důvodná.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

101. Městský soud z výše uvedených důvodů shledal žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud neshledal důvod pro zrušení prvostupňového rozhodnutí dle § 78 odst. 3 soudního řádu správního. Zjištěné nedostatky se týkaly výhradně napadeného rozhodnutí a žalovaný je může napravit v odvolacím řízení. Žalobkyně nebude tímto postupem zkrácena na právu na obhajobu, protože v řízení o přestupku neplatí zásada koncentrace podle § 82 odst. 4 správního řádu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48).
102. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch. Městský soud jí proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 10 200 Kč za převzetí a přípravu zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „AT“); sepsání žaloby dle § 11 odst. 1 písm. d) AT; účast na jednání před soudem dle § 11 odst. 1 písm. g) AT; to vše včetně režijního paušálu dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Soud nepovažoval návrh na provedení důkazu za účelný úkon právní služby, protože předmětem sporu byla právní, nikoli skutková otázka. Soud dle § 60 odst. 7 soudního řádu správního nepřiznal žalobkyni náhradu soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku žaloby. Návrh nebyl důkazně podložen, protože šlo o zjevně bezúspěšné podání. Zástupce žalobkyně je ve smyslu § 57 odst. 2 soudního řádu správního plátcem daně z přidané hodnoty, proto do nákladů řízení náleží též částka odpovídající sazbě daně ve výši 2 142 Kč. Konečná výše náhrady nákladů je 15 342 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Za správnost vyhotovení: P. F.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 9. března 2022

JUDr. Karla C h á b e r o v á v. r.
předsedkyně senátu