



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové ve věci

žalobkyně: **ELRON CZ s.r.o., IČ: 26387841**
sídlem Holečkova 789/49, Praha 5
zastoupená advokátkou JUDr. Helenou Zelenkovou Ottovou
sídlem Jiráskovo náměstí 47/27, Plzeň

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí,**
sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2016, č. j. 37546/ENV/16 517/520/16,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2016, č. j. 37546/ENV/16, 517/520/16 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný v odvolacím řízení změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Plzeň (dále jen „ČIŽP“) ze dne 16. 5. 2016, č. j. ČIŽP/43/OOH/SR01/1412599.011/15/ZLP, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Žalovaný změnil prvostupňové rozhodnutí tak, že snížil uloženou pokutu na částku 400 000 Kč a zrušil bez náhrady část výroku rozhodnutí v popisu skutku, ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

2. Pokuta byla žalobkyni uložena podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) za porušení § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, kterého se měla dopustit tím, že neprovozovala zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem v kontrolovaném zařízení k využívání odpadů Zbůch - Odval, čp. 703/1 v k. ú. Zbůch (dále též jen „zařízení Odval“).
3. Předmětem sporu v dané věci je podstata protiprávního jednání, jímž žalobkyně, měla porušit provozní řád včasným nezpracováním odpadů vedoucím k homogenizaci jakožto podmínky pro nastartování řádného procesu výroby rekultivačního kompostu.
4. Správní orgán 1. stupně rozhodoval ve věci již podruhé, a to poté, kdy rozhodnutím Ministerstva životního prostředí ze dne 21. 5. 2015 bylo původní rozhodnutí o pokutě zrušeno z důvodu vad výroku, nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a vad důkazního řízení, a kdy žalovaný zavázal ČIŽP tím, aby podrobněji vymezila a znovu posoudila jednotlivé skutky žalobkyně, důsledně vyhodnotila situaci na místě a řádně popsala stav navezených odpadů v zařízení, stav homogenizace materiálu určeného k výrobě rekultivačního kompostu a vyhodnotila uvedené v kontextu s tvrzením žalobkyně, že se jedná o zakládky, resp. že žalobkyně prováděla účinná opatření proti šíření zápachu u navážených odpadů bez ohledu na to, zda byl do zakládek zapracován či nikoli.
5. Z nového rozhodnutí správního orgánu 1. stupně v této věci ze dne 16. 5. 2016, je zřejmé, že ČIŽP napravila výrok svého rozhodnutí tak, že vymezila skutky, jimiž se žalobkyně měla dopustit protiprávního jednání a právní předpisy, které měl porušit. Učinila tak uvedením stavu zakládek a přípravy zakládek k datu kontroly v zařízení Odval, a to v místech zakládky č. 4, 2, 3, 1 a 5 s uvedením časů závozu a uvedením stavu, který svědčil o skutečnostech, že v zakládkách ležel odpad delší dobu bez ošetření odpadů a prací vedoucích buď k vytvoření zakládky, nebo rekultivačního kompostu dle provozního řádu. Správní orgán 1. stupně považoval ve výroku rozhodnutí vymezené jednání za porušení pravidel provozního řádu na str. 5, která stanoví, že materiály budou co nejdříve po návozu zapracovány do zakládky rekultivačního kompostu a dále zmínil text na straně 9 provozního řádu, která stanoví monitorování pachového stavu, zápisu monitoringu do provozní knihy a provedení opatření k nápravě pachového stavu překrytím, překopáním po vytvoření zakládky.
6. Správní orgán 1. stupně ve svém novém rozhodnutí dle názoru žalovaného doplnil dokazování o stavu odpadů tím, že vyslechl pracovníky K. H. a svědka T. K. k ověření skutečností uvedených v jejich čestných prohlášení předložených v řízení, vyhodnotil zápisy v provozní knize a posoudil návrh důkazu výsledkem jednatelek žalobkyně.
7. Na základě výsledku jmenovaných svědků správní orgán 1. stupně považoval čestná prohlášení jmenovaných pracovníků za bezpředmětná. Uvedl, že pracovní zařazení pana K. H. a jeho znalost kompostování se s uvedenými texty vůbec neztotožňují, a proto k nim ČIŽP nepřihlížela. Výpověď pana T. K. potvrdila, že předložená čestná prohlášení nemají pro vedené správní řízení vypovídající hodnotu, neboť vlastní kompostování neprobíhalo podle provozního řádu a odpady byly sice po jejich příjmu nakladačem přihrnuty na místo, které je uváděno jako předzakládka, ale zakládka dle požadavků vyhlášky a provozního řádu byla vždy vytvořena až dlouhé měsíce po posledním návozu. ČIŽP dále vyhodnotila, že provozní kniha zařízení Odval byla v roce 2014 vedena neprůkazně, zápisy byly vedeny

pouze všeobecně, byly zde uvedeny pouze kontrolní úkony ohledně využívání rekultivačních materiálů při návozu, úkapu ropných látek z manipulační techniky, prašnosti, kontrola neoprávněně navezených odpadů a monitoring pachových látek, a ohledně prováděných překopávek zde byly zaznamenány pouze údaje o jejich provedení na základě zjištění zápachu. Zápisy v provozní knize vyhodnotila ČIŽP tak, že není jasné, jaké práce byly přesně prováděny, neboť práce nebyly specifikovány na každou zakládku zvlášť, ale byly zde uvedeny pouze ve zkratkách, např. zemina, materiál, odpady – uložení, práce nakladačem, hutnění, sektor D, A. Z výpovědi pana T. K. vyhodnotila ČIŽP, že ani on sám nemohl ze zápisů v provozní knize přesně uvést, jaké práce, proč a v jakém místě byly prováděny. Dále jeho výpověď potvrdila, že zakládky dle provozního řádu nebyly vytvořeny hned po návozu odpadů, jak v čestném prohlášení uvedl. Pokud jde o výsledcích paní E. V. jako svědkyně v předmětném správním řízení, nepovažovala ČIŽP tento úkon za potřebný k náležitému zjištění skutkového stavu, neboť vzhledem k tomu, že paní E. V. vystupovala v řízení z pozice jednatelky žalobkyně, bylo by nutné její případnou svědeckou výpověď považovat toliko za výpověď účastníka řízení, nikoli za výpověď svědeckou. Z provedených kontrol ČIŽP vyvodila, že odpady ležely na místě budoucí zakládky bez jakékoli úpravy a žalobkyně vozila odpady na další místa v zařízení Odval (další zakládky v přípravě), aniž by před přípravou nové zakládky vytvořila, překopávala a prováděla další práce na výrobu kompostů na místech, kde již ukončila navážení odpadů. Toto jednání žalobkyně vyhodnotila ČIŽP jako jednání v rozporu s provozním řádem zařízení Odval. Kdyby byly odpady ihned po výsypu zapraveny do zakládky a poté případně překryty inertním materiálem, musel by o tomto postupu být proveden zápis, žádný zápis však žalobkyní doložen nebyl. V provozní knize – kontroly za rok 2014 žádné zápisy o vytvoření zakládek uvedeny nejsou. Žalobkyně předložila pouze jeden list zakládky č. 4, která byla do data kontroly dne 13. 8. 2014 prokazatelně vytvořena a byl na ní vyráběn rekultivační kompost. Fotodokumentace pouze dokládá, že právě přivezené odpady papírenských kalů z Německa byly po vyložení z kamionu přihrnuty nakladačem ke stávajícím odpadům, avšak vytvoření zakládky, promíchání s jinými odpady, nebo překrytí inertním materiálem, žalobkyně nikterak nedoložila.

8. O odvolání žalobkyně proti uvedenému rozhodnutí rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

9. Žalovaný nejprve v napadeném rozhodnutí shrnul průběh předchozího správního řízení, obsah odvolacích námitek žalobkyně, a k jednotlivým odvolacím námitkám uvedl následující.
10. K vytýkanému porušení pravidel na str. 5 provozního řádu - Způsob ochrany horninového prostředí - bod k), tj. porušení pravidel na str. 5 Provozního řádu žalobkyně žalovaný přisvědčil námitce žalobkyně, že s odpady bylo nakládáno, že byly zapracovány do zakládky, avšak znění ustanovení provozního řádu bylo formulováno značně neurčitě, neboť termín zpracování odpadů do zakládky „co *nejdříve*“ může znamenat den, týden nebo měsíc. V průběhu odvolacího řízení žalobkyně upřesnila, že to znamená do 5 dnů. Změna byla zanesena do provozního řádu v roce 2015, tedy až v průběhu správního řízení. Ve spisovém materiálu se objevují termíny jako předpříprava zakládky, příprava zakládky, prvotní zakládka apod., ze kterých plyne určité nedorozumění mezi ČIŽP a žalobkyní. Žalovaný konstatoval, že je nutné držet se znění schváleného provozního řádu a zakládka

tedy vzniká již při navážení odpadů a jejich přihrnování a rovnání na hromady na vyčleněné ploše zařízení. Prováděla-li žalobkyně činnosti, které jsou v rámci provozního řádu popisovány jako vytváření zakládky, nelze z formálního hlediska absenci tvorby zakládek vytýkat. Základní výtkou ČIŽP byla nesprávná manipulace se zakládkou odpadu, která představuje porušení provozního řádu zařízení bez ohledu na to, zda bude příprava zakládky uvažována jako zakládka ve smyslu provozního řádu či nikoli. Ve správním řízení pak není řešen západ jako podstata správního deliktu, ale pouze jako průvodní jev dokazující nesprávné nakládání s odpady v zařízení. Žalovaný připustil, že v provozním řádu není specifikována velikost zakládky, pouze jsou uvedeny sektory B, D, E, F, kde bude prováděna výroba rekultivačních kompostů, zakládky jsou ohraničeny svahy odvalu a zemními valy. Není však pravdivé tvrzení žalobkyně, že velikost zakládky je ohraničena hranicemi sektoru. Dle sdělení žalobkyně je zakládka č. 1 v množství 22 707 tun umístěna na dvou sektorech – B a F. Velikost zakládek přímo ovlivňuje možnost provedení případných opatření, např. použití atomisérů (dosah cca 30 m) by případně bylo možné současně nebo postupně z protilehlých stran zakládky, aby se pokryla celá plocha zakládky, ale nelze provést překrytí zakládky jiným materiálem pro zamezení zápachu. Žalovaný potvrdil názor ČIŽP, že žalobkyně sice naveze odpady, vytvoří zakládku ve smyslu provozního řádu, ale následně delší dobu (i několik měsíců) s odpady nikterak nenakládá.

11. Žalovaný dále vyšel ze znění provozního řádu na str. 7 v odstavci „Manipulace s naváženým odpadem“ kde je uvedeno, že „*Využitelný odpad je z dopravního prostředku vysypán na místo určené k přebírání odpadu. Poté je kolovým nakladačem domíchán spolu s ostatním odpadem do zakládky v prostoru rekultivací, kde je prováděna homogenizace budoucího rekultivačního kompostu.*“. V provozním řádě však žalovaný nenalezl zmínku o tom, co je homogenizace a jakým způsobem se provádí, zda se jedná o první překopávku (převrstvení) pomocí čelního nakladače nebo bočního překopávače. Podle žalovaného za homogenizaci nelze považovat pouhé nahrnutí jednotlivých odpadů na zakládku, kde jsou pak jasně patrné jednotlivé druhy odpadů co do barvy, struktury i složení, neboť obecný význam pojmu homogenizace představuje činnost, kdy je z nestejnorodých látek jejich dokonalým promícháním vytvořena stejnorodá látka či směs. Z pořízené fotodokumentace ČIŽP je patrné, že v případě pouhého přihrnutí odpadu k jinému odpadu nevzniká stejnorodá látka či směs, tudíž o homogenizaci nejde. Právě provedení homogenizace navezených odpadů lze považovat za zahájení procesu kompostování, a tedy až poté lze hovořit v materiálním smyslu o vytvoření zakládky. Byť tedy nelze formálně vytýkat žalobkyni nevytváření zakládek ve smyslu provozního řádu, v případě žalobkyní označovaného procesu přípravy zakládky materiálně o zakládku nejde, neboť při prostém přihrnutí odpadu, případně jeho částečném promíchání s odpadem nacházejícím se na okraji připravované zakládky, nedochází k homogenizaci v rámci celého tělesa zakládky tak, aby tato mohla jako celek fungovat. Pokud však nedochází ke kvalitní homogenizaci zakládky pod dobu její „přípravy“ v rádech měsíců, nemůže být nastartován kvalitní proces kompostování a tento pak postupem dle provozního řádu sledován, přičemž následkem neřízeného procesu rozkladu jednotlivých více či méně smíchaných složek odpadu může docházet k výskytu nežádoucích projevů, škodlivých životnímu prostředí, tedy vznik zápachu, výluh nežádoucích produktů anaerobního tlení do horninového prostředí, případně povrchových či podzemních vod apod.
12. Žalovaný dále vyšel ze znění provozního řádu na str. 7 v odstavci „Proces výroby rekultivačních kompostů“, kde je uvedeno, že „*Odpady jsou dle předem určené surovinové*

skladby smíchány a navrstveny do zakládky. Poté jsou v průběhu tří měsíců provedeny minimálně tři překopávky, aby se dosáhlo homogenizace celého výsledného rekultivačního kompostu.“. V provozním řádě však není tato určená surovinová skladba uvedena a žalobkyně ji v průběhu celého správního řízení nepředložila. Procentuální zastoupení odpadů použitých v zařízení Odval uvedla ČIŽP v protokolu o kontrole, tj. BRO (biologicky rozložitelné odpady - papírenské kaly) – 57 %, kaly z ČOV – 39,5 % a BRKO (biologicky rozložitelný komunální odpad - tráva apod.) – 3,5 %. Toto zastoupení odpadů není onou určenou surovinovou skladbou, nýbrž pouze zastoupením jednotlivých druhů odpadů přijatých do zařízení.

13. Žalovaný konstatoval, že zcela minimální přídavek trávy a jiných podobných odpadů nemá na celkový obsah sušiny v zakládce kompostu žádný vliv. Je tedy reálné, že zakládka vytvořená z těchto odpadů má vzhledem k nízkému obsahu sušiny a velkému obsahu vody poněkud nestabilní charakter. K této situaci také mohlo přispět větší množství dešťových srážek a jejich průsak do zakládky. Vlivem sesedání navršených odpadů vlastní vahou pak může docházet k vytlačování vody obsažené v uložených odpadech. Aby bylo dosaženo 50 – 55 % vlhkosti rekultivačního kompostu, kterou dle záznamů žalobkyně v zakládkách naměřila, musí se značná část vody obsažená v těchto odpadech buď odpařit, nebo vsáknout do podloží, tedy do horninového prostředí. Žalovaný poukázal na rozdíl v naměřené vlhkosti na zakládce č. 4, kde žalobkyně uváděla po většinu kompostovacího procesu vlhkost 50 %, zatímco rozbor č. B 9759/2014, provedený akreditovanou laboratoří LABTECH s.r.o. po ukončení kompostovacího procesu, vykázal vlhkost 62 %. Vzhledem k uvedeným skutečnostem o složení zakládek je zcela pravděpodobné, že při dlouhé době vytváření velkých zakládek a následné dlouhé pauze před jejich homogenizací a následnými překopávkami dochází k anaerobnímu rozkladu organických látek, což může způsobit pachovou postižitelnost zařízení v širokém okolí. Zápach se tak mohl projevit také při první manipulaci se zakládkou. Současně mohl výluh z anaerobního rozkladu organických látek při průsaku do horninového prostředí ohrozit či přímo negativně ovlivnit horninové prostředí nebo jakost podzemních vod.
14. Z žalobkyní předložených tabulek „*Rekultivační substrát*“, na kterých jsou uvedeny činnosti při výrobě rekultivačního kompostu na jednotlivých zakládkách, vyplývá, že i po několikaměsíční pauze od vytvoření zakládky žalobkyně provedla u jednotlivých zakládek homogenizaci a tři převrstvení v průběhu jednoho měsíce, což je v rozporu s výše uvedeným zněním provozního řádu. Žalovaný tudíž projevil pochybnosti o smyslu prováděné výroby rekultivačních kompostů, protože v tak krátkých intervalech mezi jednotlivými převrstveními zakládek nemůže dojít k dostatečnému aerobnímu rozkladu organických látek, a to obzvláště v zimním období, kdy při teplotách 5 - 7 °C, které žalobkyně uvedla, je bakteriální činnost značně utlumena, navíc teplotu uvnitř zakládek žalobkyně neměřila.
15. Žalovaný připustil námitku žalobkyně, že oprava erozní rýhy, která se vytvořila při deštích na boku odvalu mimo místo zakládky, nebyla v její kompetenci, protože se nacházela mimo plochu zařízení. Činností žalobkyně je pouze výroba rekultivačních kompostů, které následně předává společnosti provádějící dotvarování a rekultivaci tělesa odvalu. Zcela logicky tak nemůže žalobkyně mít zápis o opravě erozní rýhy v provozní knize.
16. Žalovaný nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že označení zakládek bylo provedeno vždy. Dle dílčího protokolu o průběhu kontroly ze dne 31. 7. 2014 byly tabulí označeny pouze

zakládky č. 3 a č. 4. Jednatelka žalobkyně zápis bez připomínek podepsala. Námitky poté žalobkyně nevzniesla, a to ani v připomínkách k dílčímu protokolu o průběhu kontroly č. 2. ČIŽP nepoužila v prvostupňovém rozhodnutí jako důkaz ustanovení nového provozního řádu, který byl schválen v listopadu 2015, pouze poukázala na neurčitost provozního řádu v ustanovení o tom, že odpad bude „co nejdříve“ zapracován do zakládky a konstatovala, že v novém provozním řádu je již tato doba upřesněna na max. 5 pracovních dnů.

17. Žalovaný připustil důvodnost námítky žalobkyně proti tvrzení ČIŽP, že do zařízení byly přijímány odpady, které svým složením neodpovídaly požadavkům nezávadnosti a nevhodnosti pro výrobu rekultivačního kompostu. Dovoz papírenských kalů z Německa byl řádně povolen a ČIŽP neprokázala jejich závadnost nebo nevhodnost. Zápach dovážených kalů byl z tohoto pohledu jinou záležitostí, žalobkyně měla učinit rázná opatření s dodavatelem a dovozcem papírenských kalů, což zřejmě učinila až se zpožděním po stížnostech na zápach a kontrolách ČIŽP. Také se jí i přes přijatá opatření k omezení zápachu (atomiséry apod.) nedařilo zápach omezit. Z tohoto důvodu žalovaný změnil napadené rozhodnutí tak, že vypustil konstatování o porušení provozního řádu, a adekvátně k závažnosti skutku snížil uloženou sankci.
18. Žalovaný nesouhlasil s názorem ČIŽP, že předložená čestná prohlášení o nevyžádání provozní knihy neměla pro proběhlé správní řízení žádnou vypovídací hodnotu. ČIŽP v dílčím protokolu o průběhu kontroly ze dne 31. 7. 2016 uvedla, které doklady byly žalobkyní při kontrole předloženy, a dále jaké doklady požaduje ČIŽP při další kontrole předložit, jako provozní deník překopávače a provozní deník zařízení. V dílčím protokolu o průběhu kontroly č. 2 ze dne 13. 8. 2014 ČIŽP neuvedla, zda žalobkyně předložila všechny vyžádané doklady a jaký byl stav dokladů. V protokolu o kontrole ze dne 25. 8. 2014 o těchto dokladech ČIŽP nic neuvedla. Ze zápisu tedy není patrné, jakým způsobem byla provozní kniha vedena nebo předložena. Tvrzení ČIŽP o požadování „všech dokladů“ proto nemá ve spisu oporu. Dle uvedených protokolů ČIŽP požadovala jen předložení provozního deníku, který řeší pouze provedené manipulace, jejich popis a uvedení sektoru, ve kterém k manipulaci došlo. ČIŽP však při vyžadování dokladů při první kontrole dne 31. 7. 2014 neměla k dispozici schválený provozní řád zařízení, ten jí byl žalobkyní doručen až později. ČIŽP tudíž při první kontrole nemohla vědět, jak má žalobkyně nazvány jednotlivé dokumenty, ale vycházela při žádosti o předložení dokumentů z běžných zkušeností z kontrol. Žalovaný však neshledal, že by polemika obou stran ohledně předkládání dokumentů měla pro vlastní posouzení případu význam.
19. Stejně tak i námitka žalobkyně ohledně neprovedení důkazu formou svědecké výpovědi paní E. V. není důvodná ani související, neboť případná výpověď paní E. V. nemá pro vlastní posouzení odpovědnosti žalobkyně za zjištěný protiprávní stav význam. Krom uvedeného ČIŽP neprovedení svědecké výpovědi paní E. V. dostatečně a věcně správně zdůvodnila v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.
20. Žalovaný konstatoval, že pokud žalobkyně změnila či přejmenovala schválené dokumenty, vedla je tak jiným způsobem, než bylo uvedeno v provozním řádu, aniž by požádala Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „KÚPK“) o změnu provozního řádu, a činila tak tudíž v rozporu s provozním řádem.
21. Z kopie provozní knihy kontrol, kterou žalobkyně předložila po zaslání protokolu o kontrole, není patrné, zda vedla knihu ve formátu a s údaji tak, jak ji předložila, nebo zda

byly sloučeny (nakopírovány) dohromady dva odlišné soubory. Ze zápisů v předložené provozní knize tudíž nelze jednoznačně určit, co, kdy, kde a jakým způsobem žalobkyně prováděla, zápisy jsou navíc stereotypní, nekonkrétní - opakující se zápisy o kontrolní činnosti či stejné zápisy v poznámce. Z takto vedených zápisů nebyl schopen po delším časovém odstupu vysvětlit činnost v zařízení ani pan T. K., vedoucí provozu, což vyplývá z protokolu o výpovědi svědka pana T. K. ze dne 18. 2. 2016.

22. Obsah čestných prohlášení pana K. H. a pana T. K., že s dováženými odpady bylo manipulováno dle provozního řádu a že dovážené odpady byly po navození denně zapraveny do zakládky nakladačem, byl dle názoru žalovaného ze strany ČIŽP pouze zpochybněn, nikoliv vyvrácen. I fotografická dokumentace pořízená ČIŽP při kontrole dne 31. 7. 2014 zachycuje přihrnování odpadů kolovým nakladačem na hromadu, zakládku, k boku odvalu. Podstatný je však obsah pořízených svědeckých výpovědí, které byly následně ČIŽP v rámci důkazního řízení hodnoceny a v klíčových otázkách správně vyhodnoceny.
23. Co se týče odvolací námitky žalobkyně ohledně nemožnosti úsudku ČIŽP o tom, které čestné prohlášení má vypovídací hodnotu a které nikoli, nelze jí v tomto přisvědčit. Právě ČIŽP je povolána coby správní orgán prvního stupně k hodnocení podkladů rozhodnutí, přičemž kvalita jednotlivých podkladů musí být posuzována nejen jednotlivě, ale též v souvislosti s podklady dalšími, přičemž proces hodnocení jednotlivých podkladů musí být patrný z odůvodnění rozhodnutí. Toto byl také důvod, proč žalovaný uložil v rámci předchozího rozhodnutí ČIŽP povinnost vypořádat se s obsahem čestných prohlášení či s návrhem na výslech svědka, neboť samotné čestné prohlášení tam, kde zákon jeho použití absencí explicitního dovolení vylučuje, kvality svědecké výpovědi dosahovat nemůže [§ 53 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)]. Není pak v procesu hodnocení podkladů vyloučeno, aby byl některý z podkladů v řízení co do vypovídací hodnoty méně kvalitní, vyloučen pro absenci průkazu rozhodných skutkových okolností.
24. Návrh žalobkyně na zpracování znaleckého posudku, který by se vyjádřil k podkladům ve spise, považoval žalovaný za nadbytečný, neboť hodnocení podkladů k rozhodnutí je úkolem správního orgánu, přičemž správní úvaha tento proces hodnocení provázející musí být součástí odůvodnění správního rozhodnutí. Činnost, ke které je *ex lege* povolán správní orgán, nelze nahrazovat znaleckým zkoumáním. To samozřejmě nebrání žalobkyni, aby zpracování znaleckého posudku sama zadala. Způsob hodnocení podkladů rozhodnutí však vzhledem k výlučné kompetenci ČIŽP nemůže být ovlivňován jakýmkoli vyjádřením osoby od správního orgánu odlišné, osobu soudního znalce nevyjímaje.
25. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí dále zabýval otázkou přiměřenosti uložené sankce a jejích možných negativních účinků na majetek žalobkyně. ČIŽP při stanovení výše pokuty vycházela ze zjištění uvedených v protokolech o kontrole a ze svých závěrů o porušení provozního řádu žalobkyní, přičemž shledala, že činností žalobkyně došlo k ohrožení životního prostředí. Podle žalovaného již to, že žalobkyně neprovozovala zařízení dle schváleného provozního řádu, je ohrožujícím správním deliktem, protože nedodržením podmínek provozního řádu může dojít k ohrožení, případně k poškození životního prostředí nebo i zdraví člověka. Naproti tomu použití velkého množství odpadů, původně vhodných pro zpracování v zařízení Odval, v zakládkách, kde není dodržen kompostovací proces a místo aerobního rozkladu organických látek probíhá po dlouhou dobu proces anaerobní, může být již přímým poškozením životního prostředí (kontaminace terénu,

povrchových nebo podzemních vod). Zákodárce pípisuje dodržování provozních řádů takovýchto zařízení velkou důležitostí, což ostatně vyjádřil možnou maximální výši sankce ve výši 10 000 000 Kč, kterou lze za tento správní delikt uložit. Žalovaný proto shledal sankci uloženou ČIŽP žalobkyni za přiměřenou.

26. Dle názoru žalovaného postupovala ČIŽP v souladu s právními předpisy, přičemž v průběhu správního řízení byla žalobkyně vždy řádně poučena o svých právech, která navíc využívala.
27. Žalovaný závěrem uvedl, že přezkoumal prvostupňové rozhodnutí též z hlediska splnění časových lhůt stanovených v § 67 odst. 1 zákona o odpadech pro zahájení řízení o uložení pokuty, resp. pro vydání rozhodnutí. Žalovaný konstatoval, že ČIŽP dostála své povinnosti zahájit předmětné správní řízení do jednoho roku ode dne, kdy se o příslušném porušení povinnosti dozvěděla. Dle téhož ustanovení lze pokutu uložit nejpozději do tří let ode dne, kdy k vytýkanému protiprávnímu jednání došlo. Žalovaný konstatoval, že i tato objektivní tříletá lhůta byla zachována.

III. Žaloba

28. Žalobkyně v *prvním žalobním bodě* namítla, že příprava zakládky probíhala dle provozního řádu schváleného KÚPK a tvrzená nesprávná manipulace jí nebyla nikterak prokázána. Příprava zakládky, jakož i manipulace s ní, probíhala dle provozního řádu schváleného KÚPK. Žalovaný nemůže vytýkat žalobkyni, že provozní řád neobsahuje zmínku, co je homogenizace a jakým způsobem se provádí, když formální správnost provozního řádu měl podchytit právě KÚPK, jenž jej schválil a předal žalobkyni k užívání. Žalobkyně uvedla, že manipulace s odpady do zakládky byla provedena. Kdyby se totiž s odpady nijak nemanipulovalo, inspektor by na surových kalech nemohl stát a probořil by se, jelikož čistírenské kaly jsou samy o sobě nestabilní.
29. Žalobkyně upřesnila, že surovinová skladba se vytváří způsobem, kdy v každé základce musí být zastoupeny jednotlivé komponenty tak, aby bylo možno po provedení procesu výroby rekultivačního kompostu využít tento kompost k rekultivačním pracím v místě odvalu. Pro výrobu rekultivačního kompostu je navržena vzorová surovinová skladba, která je rozdělena podle jednotlivých komponentů, a to vždy v procentuálním rozmezí. Samotné složení jednotlivé zakládky je tvořeno z právě přijímaných odpadů, které mají své sezónní a technologické výkyvy. Tento postup funguje na všech zařízeních podobného typu a není považován za závadný. V případě sušiny je zavádějící vytýkaný fakt, že není zřejmá sušina přijímaných odpadů. V laboratorních rozborech žalobkyně je i několik let zpět vždy uváděna sušina a nebyl problém do této dokumentace nahlédnout. Podle všeobecných zjištění je výluh těchto odpadů velice nízký a převážná většina obsahu vody se odpaří při výrobě rekultivačního kompostu, z čehož vyplývá, že kdyby inspektor chtěl vystoupit na hromadu žalobkyní nezpracovaných odpadů, které by zůstaly bez jakékoliv úpravy, není možné, aby na tento materiál mohl vstoupit bez masivního propadu do složené hromady.
30. Žalobkyně uvedla, že tvrzení žalovaného o možnosti ohrožení životního prostředí je zavádějící, jelikož z přijímaných odpadů, navíc v prostředí, kde je rekultivační kompost vyráběn, nemůže k takovému ohrožení dojít. Žalobkyně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že porušovala provozní řád zařízení, neboť uvedené skutečnosti nebyly v provozním řádu uvedeny, navíc vznikly až na základě druhé kontroly ČIŽP. V rámci

první kontroly ČIŽP v předchozím roce byl provoz zařízení Odval shledán jako běžný a bez závad, i když zde byly zpracovávány stejné druhy odpadů stejným způsobem.

31. Žalobkyně nesouhlasila s tvrzením žalovaného, že se s odpady „*nic nedělá*“, neboť odpad se po zvážení a kontrole přiveze do místa, kde je tvořena budoucí zakládka a domíchá se do této připravované zakládky, což je příprava na budoucí výrobu kompostu. Po uzavření příjmu do zakládky a provedení první překopávky je nastartován proces výroby rekultivačního kompostu. Žalobkyně uvedla, že nikdy nenastala situace, že by se s ní po vytvoření zakládky dále nijak nemanipulovalo. Velikost zakládek byla navíc tvořena dle plánu rekultivace, aby došlo k omezení dopravy v areálu, a tím k nižšímu dopravnímu zatížení životního prostředí v této lokalitě.
32. Žalobkyně namítla, že doložení seznámení pana K. H. s provozním řádem nebylo při kontrole vyžadováno, proto jej žalobkyně vzhledem k argumentaci v napadeném rozhodnutí přiložila k žalobě.
33. Žalobkyně uvedla, že žalovaný pouze převzal tvrzení ČIŽP, že se s odpady v zařízení Odval po dlouhou dobu nic nedělo. ČIŽP vůbec nevzala na vědomí skutečný stav nakládání s odpady v zařízení Odval a uvedla názor, který nemá oporu v legislativě, ani ve schváleném provozním řádu. Nakládání s odpady bylo prováděno v rámci schváleného provozního řádu zařízení Odval, což sám žalovaný potvrzuje svou citací ze str. 7 provozního řádu. Odpad je přesně podle provozního řádu zpracováván, tzn. nejdříve promícháván a vrstven do zakládky kolovým nakladačem, poté po přípravě zakládky začíná homogenizace a je nastartován proces výroby rekultivačního kompostu. Žalovaný pak nepravdivě uvádí tvrzení ČIŽP, že popisovaný zápach je ze samotných zakládek. Toto tvrzení je nepravdivé, neboť samotné zakládky ani při následné homogenizaci nevykazovaly nadměrný zápach a vždy bylo žalobkyní tvrzeno a dokladováno, že zápach pocházel jen z příjmového místa a prvního navrstvení do zakládky. Není tedy pravdou tvrzení ČIŽP, že žalobkyně nemůže ochránit a zpracovat zakládky, které neměly žádné nebezpečné vlastnosti a technikou žalobkyně jsou zcela bez problémů zpracovatelné. ČIŽP tvrdí, že žalobkyně nemůže velké zakládky zpracovat a zasypat nějakým inertním materiálem. Toto ale není potřeba, neboť samotné zakládky nevykazují nadměrný zápach a technika žalobkyně je schopna zpracovat za hodinu 1 200 m³ materiálu pro výrobu rekultivačního kompostu, z čehož vyplývá, že je možné zpracovat v reálném čase velké množství materiálu, což je také dokumentováno pracovním výkonem stroje ve vlastnictví žalobkyně, jehož technické údaje žalobkyně přiložila do přílohy k žalobě. V žádném právním předpisu pak není stanovena velikost a tvar zakládek, jejichž velikost se určuje velikostí manipulační plochy a strojním zařízením k provádění bezproblémových překopávek. Není ani legislativně stanoveno, jak dlouho se může zakládka tvořit, obzvláště u odpadů, které jsou laboratorně sledovány a jsou známy všechny jejich vlastnosti, včetně toho, že jsou již technologicky zpracované do homogenního stavu.
34. Žalobkyně zdůraznila, že její společnost má všechny přijímané odpady pod laboratorní kontrolou, jež není obvyklá na obdobných zařízeních jiných společností, která též zpracovávají kompostovatelný odpad. Z výsledků laboratorních kontrol lze navíc vyčíst, že odpady v zařízení Odval by se jednotlivě daly využít dle platné legislativy přímo na zemědělské pozemky bez další úpravy a ze samotné podstaty těchto odpadů nemůže docházet k masivním výluhům, a to ani při styku s dešťovou vodou. Tyto odpady pak nemohly ohrožovat životní prostředí, ale naopak pomáhají k revitalizaci pozemků

zasazených lidskou činností. Pozitivní výsledek činnosti žalobkyně v lokalitě je tedy zřejmý a žalobkyně ho dokládá přiloženou fotodokumentací.

35. Žalobkyně konstatovala, že provozovala svou činnost podle provozního řádu schváleného KÚPK, v dobré víře a v souladu s tím, že na základě předchozích a opakovaných kontrol byly provoz zařízení Odval, technologický postup i činnost zaměstnanců žalobkyně vyhodnoceny jako správné a v souladu s provozním řádem, ČIŽP však dne 31. 7. 2014 přichází s diametrálním obratem a shledává vady. Ve spise doložené laboratorní výsledky ovšem dokládají, že žalobkyně dbá na to, aby nemohla být připuštěna sebemenší skutečnost ohrožení, přičemž již při vstupu je materiál kontrolován. Žalobkyně uvedla, že v tomto případě se jedná o názorový střet dvou subjektů, který stačilo vyřešit úpravou provozního řádu, aby pro obě strany byly podmínky jasné a čitelné. Ze strany ČIŽP však došlo i přes nejednoznačný výklad k uvalení sankce, která je pro žalobkyni citelná a neodpovídá ani podobným pokutám uložených ČIŽP za daleko závažnější delikty v nakládání s nebezpečnými odpady bez povolení. Žalobkyně s ČIŽP vždy spolupracovala a dodávala požadované dokumenty ve lhůtách požadovaných ČIŽP, provedla také úpravu provozního řádu dle požadavků KÚPK. Žalobkyně postupovala dle schváleného provozního řádu a v žádném případě neohrozila životní prostředí. Aktuálně se v zařízení Odval zpracovávají stejné druhy odpadů, stejným způsobem, jen s lepším popisem v novém provozním řádu. Ke vzniku správního deliktu ze strany žalobkyně vůbec nedošlo, neboť se jedná o dovozování skutečností, ke kterým fakticky nedošlo, kdy vznik správního deliktu je přičítán odlišnému výkladu pojmů ze strany ČIŽP.
36. Žalobkyně dále uvedla, že napadeným rozhodnutím byl porušen zákon o odpadech, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Tímto procesním postupem byla žalobkyně zkrácena na svých právech, jelikož správní orgán tak nebyl oprávněn ukládat pokutu za tvrzené porušení právní povinnosti žalobkyně.
37. Žalobkyně dále namítla, že jednání, za které byla sankcionována, bylo prokazováno pouze zpětně z listinných důkazů, nikoliv na základě existujícího protiprávního stavu.
38. Žalobkyně shrnula, že z její strany nebyl porušen zákon o odpadech, neboť skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve správním spise. Daný skutek se vůbec nestal, a proto trest za správní delikt není na místě, jelikož ohrožení životního prostředí žalobkyní nebylo nikterak prokázáno.
39. Žalobkyně navrhla, aby městský soud žalobě vyhověl, neboť napadené rozhodnutí trpí vadou řízení, kdy skutkový stav, který vzal za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem správního spisu.
40. Ve *druhém žalobním bodě* nesouhlasila žalobkyně se zamítnutím možnosti vyjádření jednatele žalobkyně, paní E. V., čímž byla žalobkyně zkrácena na svých procesních právech.
41. Žalobkyně dále navrhla, aby byly zpracovány znalecké posudky kvalifikovaným soudním znalcem, popřípadě znaleckým ústavem, jež by se vyjádřily k závěrům žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí. Z hlediska určitého širšího významu některých pojmů žalobkyně uvedla, že manipulace probíhala dle provozního řádu schváleného KÚPK. Ze strany ČIŽP však došlo k jinému výkladu, a proto žalobkyně navrhla, aby městský soud jmenoval nezávislého odborníka z řad znalců, který by přezkoumal přesný a

jasný výklad sporného pojmu, neboť žalobkyně je toho názoru, že manipulovala s odpady v souladu s právními předpisy a dle provozního řádu.

42. Žalobkyně závěrem namítla, že ČIŽP v daném případě pochybila v hodnocení důkazů, když vyhodnotila dané důkazy takovým způsobem, že přistoupila k uložení v prvostupňovém rozhodnutí uvedené sankce. Navíc jednání, za které byla žalobkyně sankcionována, bylo prokazováno pouze zpětně z listinných důkazů, nikoliv na základě existujícího protiprávního stavu. Napadené rozhodnutí tudíž trpí vadou řízení, kdy skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu s obsahem správního spisu a daný skutek se nestal, a proto trest za správní delikt není na místě, neboť ohrožení životního prostředí žalobkyní nebylo vůbec prokázáno.
43. Žalobkyně dodala, že v průběhu čtyř let investovala do technologií, které mají pozitivní vliv na životní prostředí. Jako příklady uvedla žalobkyně speciální boční překopávač kompostu Willibald TBU 3 P, kolový Traktor New Holland, zařízení na redukci zápachu – mlžící jednotku Sentinal včetně koncentrátu AiroPure, mlžící jednotku atomisér, zařízení na ruční postřik zakládek a meteorologickou stanici.
44. Žalobkyně proto s ohledem na všechny jí uváděné skutečnosti navrhla, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

45. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 16. 11. 2016 uvedl k obsahu jednotlivých žalobních bodů, že jsou koncipovány obecně, přičemž pouze opakuje námitky, které žalobkyně učinila součástí odvolání, a s nimiž se žalovaný již v rámci napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádal.
46. Podstatou protiprávního jednání žalobkyně je skutečnost, že ačkoli provozuje zařízení ke zpracování odpadů pro účely rekultivace a výroby rekultivačních kompostů, postupovala při zpracování odpadů v rozporu s provozním řádem. Žalobkyně sice vytvářela tzv. zakládky (příprava zakládky) ve smyslu vymezení pojmu v rámci provozního řádu zařízení, fakticky však docházelo k hromadění odpadu do zařízení po dobu několika měsíců bez toho, aby byl odpad stanoveným způsobem průběžně zpracováván a ošetřován tak, aby byl zajištěn správný průběh výroby rekultivačních kompostů a nedocházelo k negativním projevům v průběhu jejich výroby. Faktický stav zakládek je patrný z četné fotodokumentace pořízené v průběhu kontroly zařízení Odval, která prokazuje nejen postup žalobkyně v rozporu s provozním řádem zařízení, ale dokumentuje rovněž nesprávný postup při zpracování odpadů, především s ohledem na absenci řádné homogenizace navezených odpadů coby podmínky nastartování řádného procesu výroby rekultivačního kompostu.
47. Co se týká vymezení pojmu homogenizace, lze i přes absenci vymezení v rámci provozního řádu vycházet z jeho obecného významu. Jak uvedl žalovaný v rámci napadeného rozhodnutí, nelze za homogenizaci považovat pouhé nahrnutí jednotlivých odpadů na zakládku, kde jsou pak jasně patrné jednotlivé druhy odpadů co do barvy, struktury i složení, neboť obecný význam pojmu homogenizace představuje činnost, kdy je z nesterorodých látek jejich dokonalým promícháním vytvořena stejnorodá látka či směs.

Z pořízené fotodokumentace ČIŽP je patrné, že v případě pouhého přihrnutí odpadu k odpadu jinému, stejnorodá látka či směs nevzniká, tudíž o homogenizaci nejde. Závěru, že tělesa zakládek v přípravě nejsou jako celek homogenizována, nasvědčuje mimo jiné přítomnost vzrostlé ruderalní vegetace prakticky ve všech sektorech zařízení Odval právě v těch částech dříve navezených (tedy v zadních partiích zakládek), která je z fotodokumentace a popisu místa provedeného ČIŽP v rámci kontroly zřejmá. Provedení kvalitní homogenizace navezených odpadů lze považovat za zahájení procesu kompostování, tedy až poté lze hovořit v materiálním smyslu o vytvoření zakládky. Byť nelze formálně vytýkat nevytváření zakládek ve smyslu provozního řádu, v případě žalobkyní označovaného procesu přípravy zakládky materiálně o zakládku nejde, neboť při prostém přihrnutí odpadu, případně jeho částečném promíchání s odpadem nacházejícím se na okraji připravované zakládky, nedochází k homogenizaci v rámci celého tělesa zakládky tak, aby tato mohla jako celek fungovat. Pokud nedochází ke kvalitní homogenizaci zakládky po dobu její přípravy v řádech měsíců, jak byl tento stav v řízení jednoznačně prokázán, nemůže být nastartován kvalitní proces kompostování, a tento pak postupem dle provozního řádu sledován. Následkem neřízeného procesu rozkladu jednotlivých více či méně smísených složek odpadu může docházet k výskytu nežádoucích projevů škodlivých pro životní prostředí, tedy vzniku zápachu, výluh nežádoucích produktů anaerobního tlení do horninového prostředí, případně povrchových či podzemních vod.

48. Námitku ohledně zamítnutí možnosti vyjádření jednatelky žalobkyně, paní E. V., označil žalovaný za irelevantní, neboť jednatelka nebyla coby zástupkyně žalobkyně na možnosti vyjádřit v řízení své stanovisko nijak zkrácena. Jednatelka své oprávnění navíc plně využila, jak vyplývá ze správního spisu. Paní E. V. vystupovala jako zástupkyně žalobkyně v pozici jejího statutárního orgánu, tudíž její výpověď by byla výpovědí účastníka řízení. Výslech účastníka řízení sice není vyloučen, avšak s ohledem na limity účastnické výpovědi spočívající zejména v nutnosti respektovat právo účastníka řízení nepřispívat k vlastnímu obvinění (čl. 40 odst. 4 Listiny základních práv a svobod), je použitelnost důkazního prostředku v podobě výslechu svědka omezená. K tomu, aby účastník řízení vyjádřil v řízení své stanovisko a uváděl tvrzení o rozhodných skutečnostech, slouží procesní úkony účastníka řízení (§ 36 správního řádu), nikoli formalizovaný důkazní prostředek, který k uvedeným účelům v případě účastníka řízení určen není (k tomuto právnímu výkladu odkázal žalovaný na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29). Shodná úvaha vedla již ČIŽP k odmítnutí výslechu jednatelky žalobkyně, přičemž žalovaný neshledal v postupu ČIŽP v tomto pochybení.
49. Návrh žalobkyně na provedení znaleckých posudků označil žalovaný za neopodstatněný. Žalobkyně uvedla, že předmětem znaleckého zkoumání by měl být výklad jakéhosi pojmu, který však blíže nespecifikovala. Žalovanému tedy není zřejmé, co by mělo být skutečným předmětem zkoumání znalce, přičemž s ohledem na obdobný návrh učiněný žalobkyní již v rámci odvolacího řízení (str. 13 bod III. napadeného rozhodnutí) se domnívá, že znalecké zkoumání by se nemělo dotýkat otázek skutkových, ale otázek právních, k jejichž zodpovězení byl povolán žalovaný coby správní orgán, potažmo pak soud v rámci právě vedeného řízení. Znalecký posudek je důkazní prostředek, jehož prostřednictvím se správní orgán seznamuje se skutkovým stavem věci, přičemž úkolem znalce je podat odpovědi na otázky skutkové, nikoli na otázky právní,

kteřé souvisí s právní kvalifikací určitého skutkového stavu, k jehož zjištění znalec svým posudkem přispívá.

50. Závěrem žalovaný navrhl, aby městský soud žalobu zamítl, neboť ji považuje za nedůvodnou.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

51. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), v mezích žalobních bodů. Přitom vycházel podle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalovaná souhlasila s rozhodnutím bez nařízení jednání a žalobce se k výzvě městského soudu, zda souhlasí s rozhodnutím bez nařízení jednání, nevyjádřil (jeho souhlas byl tedy presumován), rozhodl městský soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
52. Žaloba není důvodná.
53. V dané věci je předmětem sporu mezi účastníky řízení podstata protiprávního jednání, jímž žalobkyně, měla porušit provozní řád zařízení při zpracování odpadů na čtyřech místech zařízení označených jako zakládka č. 4, 2, 3 a 1, neboť ohledně zakládky č. 5 – navážky z Německa žalovaný zrušil výrokovou část napadeného rozhodnutí a z tohoto důvodu snížil uloženou sankci.
54. Z uvedeného je zřejmé, že žalobkyni je ve stávajícím výroku po změně v odvolacím řízení vytýkáno porušení provozního řádu jednáním v rozporu s ustanovením provozního řádu v jeho části pod bodem k), týkajícího se „Způsobu ochrany horninového prostředí“, jeho se měla žalobkyně dopustit jednáním popsáním ve výroku prvostupňového rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým zakládkám a spočívajícím v tom, že navožené materiály nebyly „co nejdříve“ po návozu zapracovány do zakládky rekultivačního provozu. Byť správní orgán 1. stupně nekoncepoval své rozhodnutí žádoucím přesným způsobem tak, aby skutková podstata porušení provozního řádu byla přiřazena ke konkrétnímu časově a věcně vymezenému jednání (ČIŽP nejprve citovala 2 ustanovení provozního řádu a poté dílčí jednání žalobkyně u jednotlivých zakládek), absence takové koncepce v dané věci však nebyla na újmu určitosti skutku, tj. jakým jednáním se žalobkyně protiprávního jednání dopustila. Popis jednání žalobkyně u jednotlivých zakládek odpovídal porušení provozního řádu v bodu k) „Způsob ochrany horninového prostředí“, kvalifikovanému v rozhodnutí, nikoliv části provozního řádu na str. 9 „Monitoring pachových látek“, ohledně které ostatně žalovaný také uvedl, že je v rozhodnutí citována jen jako doprovodný apel na povinnost žalobkyně v případě zápachu provádět zpracování (překrytí a překopání) odpadu, které však nebylo u uvedených zakládek provedeno.
55. Bod k) Provozního řádu „Způsob ochrany horninového prostředí“, vypracovaného v srpnu 2011, stanoví, že: *„Materiály budou co nejdříve po návozu zapracovány do zakládky rekultivačního kompostu. Budou se zpracovávat jen odvodněné materiály, aby se předešlo zbytečným únikům výluhů do horninového prostředí. Kaly z ČOV budou na zařízení zpracovávány jen odvodněné.“*
56. Námitky žalobkyně v prvním žalobním bodu, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise a v provedeném dokazování a že

případnou formální nesprávnost provozního řádu měl podchytit KÚPK, ale ten jej schválil, nejsou důvodné.

57. Soud spatřuje dostatečně zjištěný skutkový stav věci v protokolech o kontrolách na místě samém, a to v souvislosti s vyjádřením žalobkyně, následně doplněným dokazováním výslechy svědků, kteří kontrolní zjištění nikterak nevysvětlili a ani nevyvrátili.
58. Z protokolu o průběhu kontroly ze dne 31. 7. 2014 vyplývá, že dne 31. 7. 2014 proběhla kontrola v zařízení žalobkyně k využívání odpadů Zbůch – Vlečka a v zařízení žalobkyně k využívání odpadů Zbůch – Odval, zaměřená na plnění povinností stanovených zákonem o odpadech, a to na základě šetření podnětu č. 14/43/0143, jenž obdržela ČIŽP dne 21. 7. 2014, doplněného dne 28. 7. 2014, který se týkal šíření zápachu ze zařízení Odval. Za kontrolovanou osobu byla kontrole přítomna paní E. F. (později V.), jednatelka žalobkyně. V protokolu je uvedeno, že již při odbočování ze silnice do areálu společnosti zaznamenali inspektoři zápach, který do vozidla pronikal, i když byla zavřená okna, zápach byl v různé intenzitě zaznamenáván inspektory po celou dobu provádění kontroly, avšak zástupci žalobkyně zápach znamenali pouze v blízkosti uložených odpadů. Inspektoři dále zaznamenali, že podél jižní strany odvalu (sektor B) od jeho paty až k obslužné komunikaci se nacházela velká hromada navezených odpadů, která v době kontroly ještě nebyla zakládkou, ale pouze v režimu její přípravy. Hromada byla tvořena převážně odpady z papírenského průmyslu a kaly z ČOV, pouze v minimálním množství biologicko-rozložitelnými odpady – trávou. Vlivem dešťů zpod této hromady vytékala mazlavá tmavá břečka. Na tomto místě byl zaznamenán senzoricky silný zápach typický pro místa, kde se nakládá s nestabilizovanými kaly z ČOV. Chůze po povrchu této hromady byla riziková – odpad se „houpal“ z důvodu jeho nasycení srážkovou vodou. Na povrchu hromady se na několika místech shromažďovala voda. U paty odvalu na jihovýchodní straně (sektor F) se nacházela velká hromada granulátu z Plzeňské energetiky. U paty odvalu docházelo v době kontroly k vykládání odpadu původem ze SRN – odpady z papírenského průmyslu. Odpady vyložené z nákladních vozidel kolový nakladač hrnul k patě odvalu, tyto odpady intenzivně zapáchaly, jejich konzistence byla na rozhraní rypného a pastovitého stavu, barva tmavě šedá až černá. Na sektoru E se nacházela hromada navezených odpadů označená č. 3, u které bylo ukončeno navážení, povrch byl pokryt vegetací. Na sektoru D se nacházela hromada označená č. 4, která měla být již hotovým produktem. V sektoru A byly shromažďovány odpady využívané jako výplňový materiál a materiál k vytváření reliéfů (převážně stavební sutě, zemina a kamenivo). Z důvodu nepřítomnosti pana T. K., technologa kontrolovaného zařízení Odval, bylo dohodnuto, že dne 13. 8. 2014 bude kontrola pokračovat a pan T. K. předloží požadované doklady.
59. Z dílčího protokolu o průběhu kontroly ze dne 13. 8. 2014, je zřejmé, že dne 13. 8. 2014 proběhla druhá kontrola v zařízení Odval, jejímž předmětem byl výsledek kontroly plnění povinností, které žalobkyni plynou ze zákona o odpadech. Za kontrolovanou osobu byla kontrole přítomna paní E. F. (později V.), jednatelka žalobkyně. V protokolu je uvedeno, že toho dne nebyl při příjezdu do areálu cítit pracovníky ČIŽP zápach, kontrolovaná byla pouze zakládka č. 5, na které oproti 31. 7. 2014 přibyly odpady papírenských kalů barvy tmavě hnědé z papírny z Plattlingu a několik hromad zelené a jedna hromada kalů z ČOV, při příchodu na místo byl ojediněle zaznamenán slabý zápach (podle toho, jak se otočil vítr), přičemž na místě byl zápach silnější, avšak v nižší koncentraci, než při kontrole minulé. V protokolu je k zakládce č. 5 (sektor E) konkrétně uvedeno, že návoz započal 22.

7. 2014, v kontrolované době stále pokračoval a jednalo se v tu chvíli o 3 634,18 tun odpadů, přičemž na toto místo byly při kontrole naváženy odpady z Německa.
60. Z protokolu o kontrole ze dne 25. 8. 2014 vyplývá, že dne 25. 8. 2014 proběhla třetí kontrola v zařízení Odval. Fyzická osoba přítomná na místě kontroly za kontrolovanou osobu nebo povinnou osobu podle § 5 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, nebyla přítomna. Z protokolu o kontrole vyplývá závěr kontrolujících osob, že zjištěné skutečnosti jednak při fyzické kontrole provedené dne 31. 7. 2014 a dne 13. 8. 2014, jednak z údajů uvedených v podnětu a petici občanů obce Zbůch, jednak při kontrole předložených a zaslaných dokumentů, hodnotili pracovníci ČIŽP jako porušení § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech, neboť kontrolovaná osoba neprovozovala zařízení k využívání odpadů v souladu se schváleným provozním řádem tak, aby bylo dodrženo ustanovení provozního řádu na straně 5, kde je uvedeno, že *„materiály budou co nejdříve po návozu zpracovány do zakládky rekultivačního kompostu. ČIŽP při své kontrole zjistila, že společnost naváží odpady na jednotlivá místa (budoucí zakládky) minimálně 3 měsíce, potom dále odpady leží na stejném místě minimálně 4 měsíce (někdy i rok) v této době nejsou odpady nijak „ošetřeny“ a zpracovány do zakládky rekultivačního kompostu. V provozním řádu je na straně č. 9 uvedeno, že pachový stav v blízkém okolí bude denně monitorován obsluhou zařízení a zapisován do provozní knihy. V případě zvýšení zápachu provede obsluha opatření k napravení tohoto stavu (překrytí, překopání atd.). Tento bod provozního řádu nebyl plněn vůbec. Kontrolovaná osoba neprovedla opatření k nápravě tohoto stavu – překrytí nebo překopání uložených odpadů, což dokládá i provozní kniha, ve které není uvedeno žádné provedené opatření ani zápis o zápachu. Výše uvedené opatření k nápravě provedené kontrolovanou osobou byly provedeny až po kontrolách ČIŽP a po stížnostech občanů obce Zbůch.“*
61. Z protokolu o výpovědi svědka T. K. ze dne 18. 2. 2016 zaměstnaného u žalobkyně jako vedoucí provozu, jenž má na starosti výrobu rekultivačního kompostu v souladu s provozním řádem, vyplynulo, že předpříprava zakládky je zakládka, která se připravuje od okamžiku nahrnutí nového odpadu do vytvoření zakládky. Po dokončení zakládky a následné homogenizaci začíná výroba kompostovacího procesu, kdy u zakládky č. 4 (sektor D) to bylo 28. 4. 2014. Po homogenizaci se již odpady nenaváží a je dokončena zakládka, poté začíná proces kompostování. Svědek uvedl, že do pěti dnů po návozu odpadů by měly být odpady zapraveny do zakládky, a to ve fázi její přípravy. Svědek dále uvedl, že kontrola odpadů je provedena vždy při příjmu odpadů, tzn., že obsluha provede kontrolu přímo na váze, a pokud toto není možné, pak v místě výsypu.
62. Z výpovědi svědka K. H., zaměstnaného u žalobkyně ve funkci strojníka, do protokolu ze dne 17. 2. 2016, vyplynulo, že přivezený odpad zpracovává podle pokynů vedoucího, provozní řád zařízení Odval nezná, jelikož předpokládá jeho znalost vedoucím, podle jehož pokynů postupuje. Svědek uvedl, že dle pokynu vedoucího přihrne dovezený odpad k uloženému odpadu a tento průběžně přimíchává podle druhu odpadu. Na zakládku již nic nepřiváží, neboť odpady se přiváží pouze na předpřípravu zakládky, přičemž pracuje pouze s nakladačem na předpřípravě zakládky, ale se samotnou zakládkou nepracuje, neboť k tomu jsou určeni jiní pracovníci.
63. Z vyjádření žalobkyně k dílčímu protokolu ze dne 14. 8. 2014 vyplynulo, že dle sdělení jednatele společnosti zajistilo zařízení Odval zmírnění zjištěného a sledovaného zápachu obou lokalit tím, že zařízení vybavilo speciální meteorologickou stanicí na sledování parametrů větru, teploty, vlhkosti a srážek, pořídilo atomizér na omezení šíření zápachu,

omezilo množství kalu, u něhož při transportu, vykládce a manipulaci dochází k zápachu (jedná se o papírenský kal z SCA Hygiene Products GmbH, kdy je vydán souhlas se společností Umweltdienste Bohn GmbH), zápach denně monitoruje a údaje zapisuje do provozního deníku dle platného provozního řádu zařízení.

64. Na základě uvedeného soud shledal, že nelze vejít na obecná tvrzení žalobkyně, že manipulace s odpady do zakládky byla provedena tak, jak stanoví Provozní řád.
65. Provozní řád časové fáze zpracování odpadu nespécifikuje, nýbrž ukládá povinnost co nejdřívejšího zpracování odpadu po návozu do *zakládky* rekultivace kompostu pro zabránění odvodňování a výluhům do horninového prostředí. Skutečnost, že provozní řád, byť schválený KÚPK, nedefinuje jednotlivé věcné a časové fáze postupu od návozu odpadu do doby kompostovacího procesu, neznamená, že žalobkyně může provozovat zařízení způsobem a postupy, u kterých si sama fakticky definuje pojem „zakládka“ při nerespektování základní zásady a povinnosti včasného zpracování odpadů do zakládek pro účely homogenizace, tedy vytvoření stavu, kdy dokonalým promícháváním je nastartován proces vytvoření stejnorodé látky, jak popisuje provozní řád v bodu l) „*Proces využívání odpadů*“, kde je uvedeno, že: „*Po navezení většího množství materiálu bude strojově upravován do terasovitých těles. Materiál terasovitých těles bude tvořen dovezenými odpady, rekultivačním kompostem a vhodnými výrobky. Po zhutnění terasovitých těles bude povrch překryt rekultivační vrstvou humusoidního materiálu... Všechny manipulace s odpadem budou zapisovány do provozní knihy*“ ... Z bodu l) provozního řádu „*Manipulace s naváženým odpadem*“ dále vyplývá, že: „*Využitelný odpad je z dopravního prostředku vysypán na místo určené k přebírání odpadu. Poté je kolovým nakladačem domíchán spolu s ostatním odpadem do zakládky v prostoru rekultivací, kde je prováděna homogenizace budoucího rekultivačního kompostu.*“ ... V části pod písm. l) Provozního řádu nazvané „*Proces výroby rekultivačních kompostů*“ je uvedeno, že: „*Odpady jsou dle předem určené surovinové skladby smíchány a navrstveny do zakládky. Poté jsou v průběhu tří měsíců provedeny minimálně tři překopávky, aby se dosáhlo homogenizace celého výsledného rekultivačního kompostu. Po dobu výroby rekultivačního kompostu je sledována po každé překopávce vlhkost. Vše je zapisováno do provozní knihy zařízení. Výška zakládek se pohybuje do cca 4 m. Optimální vlhkost zakládky je 40-75 %. Všechny úkony včetně surovinové skladby jsou zapisovány do provozní knihy.*“.
66. Provozní řád tak, jak byl schválen, tedy pracuje s pojmem „zakládka“ v části týkající se výroby rekultivačních kompostů, v souvislosti se smícháním odpadů dle surovinové skladby předem určené společně s rekultivačním kompostem a vhodnými výrobky, přičemž tento proces má být věcně a časově zdokumentován v provozní knize. Obrana žalobkyně, že nebylo na ní, ale na KÚPK, který měl při schvalování provozního řádu podchytit podstatu homogenizace, neobstojí. Jde o provoz žalobkyně a jí definované postupy v provozním řádu, proto bylo jedině na žalobkyni, aby náležitou dokumentací o zpracování odpadů prokázala, že zpracovala kontrolovaný odpad do jednotlivých zakládek co nejdříve, a to postupy stanovenými v provozním řádu tak, aby došlo k faktické homogenizaci odpadů v zakládkách pro vytvoření kompostovacího procesu. V souzené věci nebyla žalobkyni v podstatě vytýkána nedokonalost provozního řádu, ale rozpor fakticky zjištěného stavu věci s vlastními pravidly provozního řádu. Výhrady ČIŽP a závěry kontrolních zjištění nevyplývaly jen formálně z listinných důkazů, jak namítá žalobkyně. Byť byly v listinných důkazech (kontrolních protokolech) zaznamenány, bylo tak učiněno na základě podnětu občanů a zejména několikerého kontrolního faktického zjištění na místě samém, podpořeného fotodokumentací u zakládek č. 1, č. 3 a č. 4. Z této

fotodokumentace zcela zřejmě nevyplývá vytvoření zakládek tak, jak má na mysli provozní řád, tj. zhutnění smíchaného odpadu do terasovitých těles po promíchání, překrytí a překopání, naopak je z ní zřejmé uložení odpadu jednoho druhu k druhému odpadu, různé koexistence a prorůstání vegetací. Pro srovnání tato fotodokumentace představuje stav „zakládek“ č. 1 a 3 oproti již hotové zakládce č. 4, která sice byla vytvořena dle zjištění ČIŽP 23. 4. 2014 jako hotový produkt, nicméně od doby návozu odpadu, k němuž došlo od 17. 9. 2013 do 31. 12. 2013, nikoliv však včas, tj. co nejdříve. Uvedená fotodokumentace v souvislosti s výstupy z kontrol tak prokazuje, že nešlo o včasné zpracování odpadů dovezených do zařízení v posledním čtvrtletí roku 2013, v prvním čtvrtletí roku 2014 a u zakládky č. 1 ani od března 2014 do doby kontroly. Z kontrolních zjištění dále vyplývá, že provozní kniha zařízení Odval byla v roce 2014 vedena neprůkazně, zápisy byly vedeny pouze všeobecně, byly zde uvedeny pouze kontrolní úkony ohledně využívání rekultivačních materiálů při návozu, úkapu ropných látek z manipulační techniky, prašnosti, kontrola neoprávněně navezených odpadů a monitoring pachových látek, a ohledně prováděných překopávek zde byly zaznamenány pouze údaje o jejich provedení na základě zjištění zápachu. Ve smyslu provozního řádu nebylo tedy zaznamenáno, jaké práce s odpady byly na té které zakládce po jejich návozu provedeny, neboť tyto práce byly zaznamenány jen obecně a ve zkratkách, např. zemina, materiál, odpady – uložení, práce nakladačem, hutnění, sektor D, A. Svědek T. K. vypovídal pouze obecně o postupu prací ve fázích předpřípravy zakládky a zakládky, následně homogenizace a kompostovacího procesu. Z výpovědi obou svědků T. K. a K. H. tak vyplynulo, že byla vytvářena „předpříprava zakládky“ což nepotvrzuje, že zakládky dle provozního řádu byly vytvořeny hned po návozu odpadů - denně, jak předtím v čestném prohlášení tito svědci uvedli. Jestliže tedy žalobkyně kontrolním orgánům vytýká nepochopení celého procesu zpracování odpadů, pak tyto její výhrady jsou jen teoretické, neboť nejsou podloženy zápisy v provozní knize o tom, že odpady byly ve smyslu bodu k) postupem podle bodu l) Provozního řádu po návozu zapracovány do konkrétních zakládek rekultivačního procesu. Zápisy v provozní knize o konkrétních pracích tak neprokazují, že šlo o včasné vytvoření zakládek č. 1, č. 2, č. 3 a č. 4. Z provedených kontrol a z fotodokumentace ve správním spise lze dovodit, že odpady ležely v zařízení bez úpravy a byly hromaděny návozem vedle dalších odpadů (např. čl. 7, 9, a 11 fotodokumentace), aniž by předtím bylo provedeno překopání nebo další práce na výrobu kompostů v místech, kde již bylo ukončeno navážení odpadů. Z provozní knihy nevyplývají zápisy o domíchání do zakládky v prostoru rekultivací tak, jak vyplývá z bodu l) Provozního řádu, z části „Manipulace s naváženým odpadem“. V provozní knize dle kontroly za rok 2014 žádné zápisy o vytvoření zakládek uvedeny nejsou. Žalobkyně doložila jen vytvoření zakládky č. 4, kdy do data kontroly 13. 8. 2014 byl na ní vyráběn rekultivační kompost.

67. Tvrzení žalobkyně o tom, že po přípravě zakládky začíná homogenizace a je nastartován rekultivační proces, což nevykazuje nadměrný zápach, tak spíše svědčí o tom, že v daném případě nebyly zakládky včas vytvořeny. Nejen kontrolní pracovníci, ale podněty z okolí, na jejichž základě bylo ke kontrole přikročeno, svědčily o tom, že nešlo o jednorázový zápach při návozu. Ostatně zdroj zápachu nemohla žalobkyně ani doložit, když, jak vyplývá z kontroly ze dne 13. 8. 2014, až na základě první kontroly žalobkyně přikročila k opatření ke zkvalitnění monitoringu zápachu.
68. Soud neshledal důvodnou ani námitku žalobkyně, že v prostředí, kde je rekultivační provoz prováděn, nemohlo dojít k ohrožení životního prostředí.

69. Podle § 19 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech je provozovatel zařízení k využívání odpadů povinen provozovat zařízení k využívání odpadů v souladu s jeho schváleným provozním řádem.
70. Podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech uloží inspekce pokutu do výše 10 000 000 Kč fyzické osobě oprávněné k podnikání nebo právnické osobě, která provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním nebo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení.
71. Projednávaného správního deliktu se podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech dopustí ten, kdo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení. Naplnění formálních znaků takto široce formulované skutkové podstaty proto záleží v porušení konkrétního ustanovení provozního řádu. Zodpovězení otázky, zda byl porušen provozní řád zařízení, je tedy současně odpovědí na otázku, zda byly naplněny formální znaky projednávaného správního deliktu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Ten, kdo provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným řádem zařízení, se nemůže sankční odpovědnosti zprostit odkazem na to, že nedošlo k ohrožení či k poškození životního prostředí a takovou okolnost z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není třeba dokazovat. Jde o ohrožovací delikt. Žalobkyně je právnickou osobou, která může ze své povahy páchat protiprávní činnost pouze prostřednictvím osob fyzických a v dané věci byla postižena za správní delikt dle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, jenž je založen na principu objektivní odpovědnosti, která zavinění jako pojmový znak nezahrnuje. Pro naplnění uvedeného správního deliktu tak plně postačuje, aby žalobkyně provozovala zařízení k využívání odpadu v rozporu se schváleným provozním řádem. Skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech tak žalobkyně naplnila již porušováním povinností vyplývajících z provozního řádu.
72. Na uvedeném nemohou nic změnit ani odkazy žalobkyně na laboratorní kontroly či kladné výsledky předchozích kontrol. Žalobkyně neuvedla, jaké laboratorní kontroly má na mysli a soud z Provozního řádu žalobkyně zjistil, že tento řád zmiňuje laboratorní rozbory pro fázi před převzetím odpadu do zařízení, jehož se předmětné kontroly netýkaly. Ohledně dřívějších kontrol, případně i namítaných investic do zařízení, soud poukazuje na to, že v souzené věci byl kontrolován konkrétní stav zpracování odpadů v předmětném období a na místě zařízení Odval, proto výsledky jiných kontrolních zjištění a investice nemohou posuzovaný skutkový stav vyvrátit.
73. Ve *druhém žalobním bodě* žalobkyně brojí proti procesnímu postupu žalovaného při provádění dokazování. Žalobkyně nesouhlasila se zamítnutím možnosti vyjádření se v průběhu vedeného správního řízení jednatelky žalobkyně, paní E. V. Předmětem námitky tedy je předvolání a výslech osoby v postavení statutárního orgánu, resp. člena statutárního orgánu právnické osoby, a to jako svědka podle § 55 správního řádu.
74. Obdobnou otázkou se zabývaly již civilní soudy na půdorysu § 126 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), který předmětné omezení ve znění účinném do 31. 12. 2000 taktéž neznal. Nejvyšší soud (srov. usnesení ze dne 15. 4. 1999, sp. zn. 21 Cdo 2368/98; usnesení ze dne 22. 11. 2001, sp. zn. 21 Cdo 2678/2000; či rozsudek ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. 21 Cdo 1397/2006) dospěl k závěru,

že nařídil-li soud v řízení, jehož účastníkem je právnická osoba, jako důkaz výslech jejího pracovníka nebo člena, jenž je jejím statutárním orgánem, musí být tato osoba vyslechnuta jako účastník řízení ve smyslu § 131 o. s. ř. a nikoli jako svědek (§ 126 o. s. ř.). Vyslechl-li totiž soud účastníka řízení jako svědka, provedl tento výslech způsobem, který je v rozporu se zákonem. Promítne-li soud takovou vadu řízení do svého skutkového zjištění tím, že výpovědi účastníka řízení nesprávně vyslechnutého jako svědka přikládá váhu svědecké výpovědi, pak toto skutkové zjištění jako výsledek hodnocení důkazů soudem neodpovídá postupu vyplývajícímu z § 132 o. s. ř.

75. Nejvyšší správní soud se závěry Nejvyššího soudu bezvýhradně souhlasil, a to např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009-541, podle něhož: *„I ve správních řízeních, jejichž účastníky jsou právnické osoby, je nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu z roku 2004 a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení.“*
76. Pro posouzení věci je podstatné, že osoba, která je statutárním orgánem nebo jeho členem, jedná jménem právnické osoby. Pokud by byla připuštěna možnost svědecké výpovědi osob, které jsou statutárním orgánem právnické osoby či jeho členem, byly by právnické osoby ve správním řízení znevýhodněny oproti osobám fyzickým, což by však bylo v rozporu se zásadou rovného postavení dotčených osob při uplatňování svých procesních práv (čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, § 7 odst. 1 správního řádu). Jak uvedl Nejvyšší soud v prvně zmiňovaném usnesení: *„Účastník totiž na rozdíl od svědka není povinen vypovídat pravdivě v tom smyslu, že by mohl být za vědomě nepravdivou výpověď trestně stíhán (srov. § 175 TrZ); tomu odpovídá i rozdílný obsah poučení, které účastníku řízení a svědku poskytne soud před započítáním jejich výslechu a pod jehož vlivem účastník a svědek vypovídají. Okolnost, že účastník řízení nemůže být na rozdíl od svědka za vědomě nepravdivou výpověď trestně stíhán, je tak významná pro hodnocení důkazů provedených výpověďmi těchto osob z hlediska jejich věrohodnosti (§ 132 OSŘ).“*
77. Z uvedených důvodů je i ve správním řízení vedeném s právnickými osobami nutno respektovat specifické postavení osob v pozici statutárních orgánů těchto právnických osob a při jejich výsleších je třeba postupovat analogicky podle § 141 odst. 6 správního řádu a § 126 odst. 4, § 126a a § 131 o. s. ř., tedy jako při výslechu účastníka řízení.
78. Z hlediska posouzení zákonnosti stanovení skutkového stavu věci by provedení výpovědi osoby v postavení statutárního orgánu právnické osoby, s níž je vedeno správní řízení, formou výslechu svědka, mohlo mít negativní dopad v případě, pokud by správní orgán takové výpovědi přikládal váhu svědecké výpovědi [z hlediska věrohodnosti by jí tedy přisoudil jiný (větší) význam, než který by měla s ohledem na procesní postavení vyslýchaného mít]. Takový postup by pak neodpovídal požadavku řádného hodnocení důkazů. Rozhodnutí založené na takovém skutkovém zjištění by nemělo oporu v provedeném dokazování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541).
79. K tomu, aby žalobkyně jakožto účastník řízení vyjádřila ve správním řízení své stanovisko a uváděla tvrzení o rozhodných skutečnostech, slouží procesní úkony účastníka (§ 36 správního řádu), nikoli formalizovaný důkazní prostředek, který k uvedeným účelům v případě účastníka řízení určen není (k tomuto právnímu výkladu srov. též např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 6 As 147/2013 - 29, nebo již

shora citovanou judikaturu Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu). Shodná úvaha vedla již ČIŽP, jakožto správní orgán prvního stupně, k odmítnutí výsledku jednatele žalobkyně, přičemž žalovaný se s tímto postupem ČIŽP ztotožnil, a ani městský soud v tomto postupu neshledal pochybení.

80. Městský soud tedy neshledal pochybení v postupu žalovaného ohledně neprovedení výsledku jednatele žalobkyně jako svědkyně, neboť paní E. V. vystupovala jako zástupkyně žalobkyně v pozici jejího statutárního orgánu, tudíž její výpověď by byla výpovědí účastníka řízení, nikoli svědeckou výpovědí. Jednatelka žalobkyně navíc své oprávnění plně využívala, neboť činila jednotlivá podání a vyjádření během správního řízení z pozice statutární zástupkyně žalobkyně, jak vyplývá ze správního spisu. Neprovedení výsledku jednatele žalobkyně jakožto svědkyně v předmětném správním řízení nemohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Námitka žalobkyně není důvodná.
81. Žalobkyně ve své žalobě dále pouze obecně navrhl, aby byly zpracovány znalecké posudky kvalifikovaným soudním znalcem, popřípadě znaleckým ústavem, jež by se vyjádřily k závěrům žalovaného uvedeným v napadeném rozhodnutí. Žalovaný označil návrh žalobkyně na provedení znaleckých posudků za neopodstatněný, neboť není zřejmé, co by mělo být předmětem zkoumání znalce. S ohledem na obdobný návrh učiněný žalobkyní v rámci odvolacího řízení by se znalecké zkoumání mělo dotýkat nikoli otázek skutkových, nýbrž otázek právních, což je však nepřípustné, neboť tato role náleží toliko správnímu orgánu.
82. Městský soud uvádí, že ve smyslu § 56 správního řádu je nutné vyhotovení znaleckého posudku jen tehdy, pokud potřebnými znalostmi nedisponují úřední osoby. U ČIŽP se jako u jednoho z předních orgánů ochrany přírody očekává, že její zaměstnanci budou určitými odbornými znalostmi disponovat. Pokud žalobkyně pouze v obecné rovině namítá, že by v posuzovaném případě bylo pro složitost věci potřeba znalecké posouzení, aniž by blíže konkretizovala ony komplikované skutkové otázky, nemůže být její námitka úspěšná. Pro naplnění skutkové podstaty správního deliktu dle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech dostačuje, aby žalobkyně provozovala zařízení v rozporu se schváleným provozním řádem, tato otázka byla v dané věci otázkou skutkovou a právní, nikoliv znaleckou.
83. Účelem znaleckého posudku je poskytnutí odborných odpovědí na skutkové otázky, které vyžadují znalosti, jimiž správní orgán nedisponuje (srov. § 56 správního řádu). Znalecký posudek je pak jedním z podkladů rozhodnutí (pramenem důkazu), z něhož správní rozhodnutí může vycházet při hodnocení skutkové stránky věci. Naproti tomu účelem znaleckého posudku není hodnocení skutkových zjištění nebo řešení otázek právních, protože tento úkol náleží výlučně správnímu orgánu, zde konkrétně ČIŽP.
84. Otázka posouzení míry ohrožení životního prostředí se nevztahuje k otázce naplnění skutkové podstaty správního deliktu v § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, podle něhož postačuje, pokud žalobkyně provozuje zařízení k využívání nebo odstraňování odpadů v rozporu se schváleným provozním řádem zařízení, ale je relevantní toliko pro posouzení jeho závažnosti ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o odpadech při stanovení výše pokuty. Jelikož posouzení výše pokuty záleží na zákonné sazbě a správním uvážení správního orgánu, ani tato otázka není otázkou znaleckou. Námitka žalobkyně ohledně (ne)zpracování znaleckého posudku tudíž není důvodná.

85. Ohledně stanovení výše pokuty žalobkyně v rámci *prvního žalobního bodu* toliko obecně namítla, že „ze strany ČIŽP došlo i přes nejednoznačný výklad k uvalení sankce, která je pro společnost žalobkyně citelnou sankcí a neodpovídá ani podobným pokutám uložených ČIŽP za daleko závažnější delikty v nakládání s nebezpečnými odpady bez povolení.“.
86. Žalobkyně ohledně své námitky „citelnosti uložené sankce“, zmíněné v rámci prvního žalobního bodu, vznesla námitku toliko v obecné rovině, nikterak ji blíže nespecifikovala a nevyplývá z ní, jaké porušení správní úvahy žalobkyně z výše pokuty vyvozuje.
87. Judikatura soudů již vyslovil, že čím je žalobní bod obecnější, tím obecněji k němu správní soud přistoupí a posoudí ho. Není na místě, aby soud za žalobkyni spekulativně domýšlel argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebral by funkci žalobcova advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78). Obsah a kvalita žaloby tak v podstatě předurčují obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54).
88. Jelikož žalobkyně namítla „citelnost sankce“ a „odchýlení se od podobných pokut uložených ČIŽP“ v nanejvýš obecné rovině, konstatuje městský soud k ukládání sankcí správním orgánem rovněž v obecné rovině, že správní orgán se při ukládání sankcí musí důsledně řídit podmínkami stanovenými v zákoně. Tato činnost správního orgánu je důležitá pro spravedlivé a správné ukládání sankcí. Jedná se o tzv. zásadu zákonnosti, na kterou, v rámci principů správního trestání, navazuje zásada individualizace sankce. Ta spočívá v tom, že druh sankce, případně kombinace s jinou sankcí, a její výměra musí být v konkrétním případě stanoveny tak, aby odpovídaly všem okolnostem a zvláštnostem případu. Tyto zásady byly již v minulosti konstatovány soudní judikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2006, č. j. 5 As 20/2005 - 66).
89. Soud proto s ohledem na shora uvedené pouze v obecné rovině konstatuje, že ČIŽP dostala svým povinností a postupovala při uložení pokuty jednak v souladu s § 67 odst. 1 zákona o odpadech, neboť řízení o uložení pokuty zahájila nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy se o porušení povinnosti dozvěděla a pokutu uložila nejdéle do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo, jednak též v souladu s § 67 odst. 2 zákona o odpadech, když při stanovení výše pokuty přihlížela zejména k závažnosti ohrožení životního prostředí, jež nastalo porušením provozního řádu zařízení Odval. Jak bylo shora konstatováno, činností žalobkyně došlo k ohrožení životního prostředí. Městský soud se proto ztotožnil s právním názorem žalovaného, že již to, že žalobkyně neprovozovala zařízení dle schváleného provozního řádu, je samo o sobě ohrožujícím správním deliktem, protože nedodržením podmínek provozního řádu může dojít k ohrožení, případně k poškození životního prostředí nebo i zdraví člověka. Zákonodárce připisuje dodržování provozních řádů takovýchto zařízení velkou důležitost, což ostatně vyjádřil možnou maximální výší sankce ve výši 10 000 000 Kč, kterou lze za tento správní delikt uložit. Samotná výše uložené pokuty pak není žalobkyní konkrétními okolnostmi v žalobě rozporována. Odchýlení se od podobných pokut uložených ČIŽP pak městský soud nemůže posoudit. Žalobkyně žádné rozhodnutí ČIŽP v obdobné věci neoznačila, nedoložila, žádné takové rozhodnutí ani nebylo součástí předloženého správního spisu.
90. Správní orgány o výši pokuty náležitě usoudily a svou úvahou nevybočily z mezí zákona. Soud se ztotožňuje s úvahami ČIŽP, potažmo žalovaného, že výše uložené pokuty

odpovídá dané situaci, kdy povinnost provozovat zařízení podle schváleného provozního řádu bylo základní povinností provozovatele zařízení, kterou je nutno chápat jako nástroj pro ochranu životního prostředí při dodržení veškerých podmínek v něm obsažených. Provozní řád je důležitým prostředkem při omezování rizika pro stav životního prostředí a jeho nerespektováním se riziko zvyšuje. Porušení podmínek stanovených provozním řádem bylo žalobkyní u velkého množství odpadů, celkové množství navezených odpadů určených ke kompostování bylo v době kontroly ČIŽP 55 565,31 tun, z toho bylo v zakládkách zapracováno pouze 15 648,13 tun, a to konkrétně v zakládce č. 4, ostatní odpady v množství 39 917,18 tun byly uloženy na velkých plochách bez jakéhokoli dalšího zpracování, překopávání apod., a tedy bez možnosti jejich ošetření proti zápachu. Aerobní mikroorganismy, které zajišťují rozklad, potřebují na přežití kyslík, zatímco bez přístupu kyslíku mohou přežít jen anaerobní organismy, které neumožňují zdravý průběh rozkladu organické hmoty. Při anaerobním procesu proto nevzniká příjemně vonící kompost vhodný k dalšímu použití, ale zapáchající hnijící hmota, obsahující množství zdraví škodlivých látek. Nedodržování provozního řádu může mít za následek přímé ohrožení životního prostředí a zdraví lidí, přičemž v případě zařízení Odval tato situace nastala, neboť hnijící hmota zapáchala a dlouhodobě obtěžovala obyvatele obce Zbůch. Ohrožení životního prostředí ze strany žalobkyně spočívalo v jednání v rozporu s právem. Podstatné pak je, že byly vytvořeny podmínky k negativnímu působení škodlivých činitelů (porušení provozního řádu), a to na poměrně rozsáhlé ploše.

VI. Závěr

91. Na základě shora uvedených důvodů dospěl městský soud k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a proto podanou žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zamítl.
92. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 30. ledna 2020

JUDr. Naděžda Řeháková, v. r.
předsedkyně senátu