



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyní Mgr. Blanky Fauré a Mgr. Ivety Postulkové ve věci

žalobkyně: **FCC Dačice, s.r.o.**
sídlem U Stadionu 50/V, 380 01 Dačice
IČ: 19012161
zastoupena JUDr. Tomášem Vrchlabským, advokátem,
se sídlem Polská 2269/62, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
sídlem Vršovická 1442/65, 100 10 Praha 10

žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26.9.2016, č. j. 985/510/16, 51258/ENV/16

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou se domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvolání proti rozhodnutí České inspekce životního prostředí, Oblastního inspektorátu České Budějovice (dále také „prvostupňový orgán“ a „prvostupňové rozhodnutí“) ze dne 24. 6. 2016, č. j. ČIŽP/42/IPP/SR01/1506951.012/15/CDV. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena dle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“) pokuta ve výši 290 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci,

kterého se měla žalobkyně dopustit tím, že provozovala skládku odpadů S-OO Borek v rozporu s rozhodnutím Krajského úřadu – Jihočeský kraj o vydání integrovaného povolení ze dne 22. 3. 2004, a to konkrétně v rozporu se závaznými podmínkami C. 1.2, C.2.6, C.2.10, C.2.17, C.2.18, C.2.22, D.1.2, D.2.2, CH.1 a J.1. Žalovaný napadeným rozhodnutím změnil výrok I. prvostupňového rozhodnutí tak, že původně uloženou pokutu snížil na 200 000 Kč a z textu podmínky D. 2.2 vypustil slova: “ačkoli přebytek průsakových vod měl být odvážen do smluvního zařízení se schopností odbourat znečišťující látky“. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo řízení, v němž bylo rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 7. 12. 2015 o témže správním deliktu žalovaným již jednou zrušeno a vráceno k novému rozhodnutí.

2. *V prvním žalobním bodě* žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí, které spočívá v nesprávném právním posouzení ve vztahu k určení výměry pokuty za šetřený správní delikt, neboť prvostupňový orgán porušil při stanovení výše pokuty ustanovení § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci, když uplatnil sčítací zásadu. Výsledná výše pokuty představuje součet jednotlivých dílčích pokut za každé jednotlivé tvrzené porušení zákona. Tento postup má žalobkyně za nezákonný, neboť výše pokuty měla být určena podle absorpční zásady, jak vyplývá z ustálené judikatury, na kterou odkazuje. Je přesvědčena, že pokuta měla být uložena podle porušení té ze závazných podmínek integrovaného povolení, která je nejzávažnější, což z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, neboť prvostupňový orgán označil za nejzávažnější neplnění podmínek C.2.18 a D.2.2. Tento postup nebyl zhojen ani v odvolacím řízení.
3. *V druhém žalobním bodě* se vymezuje proti výši uložené pokuty, neboť z rozhodnutí správních orgánů nelze zjistit, jakými úvahami se řídily při určení uložené pokuty, za jak závažné považují to které ze šetřených pochybení žalobkyně, jak hodnotily tvrzená pochybení z hlediska naplnění všech kritérií dle ustanovení § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci a neuvedly, jaké vznikly nebo alespoň hrozily škodlivé následky v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka.
4. *V třetím žalobním bodě* namítá nezákonnost napadeného i prvostupňového rozhodnutí s odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, neboť správní orgány ve svých rozhodnutích rezignovaly na povinnosti rozhodovat shodně ve skutkově totožných či podobných případech.
5. *Ve čtvrtém žalobním v bodě* namítá, že ačkoliv správní orgány žalobkyni uložily pokutu za porušení závazné podmínky C.2.17 integrovaného povolení, nebylo prokázáno, že skutečně došlo k jejímu porušení. Konkretizuje, že kontrola se uskutečnila dne 19. 5. 2014 v době od 9 do 14 hodin a skončila několik hodin před skončením denní směny na skládce. Vzhledem k tomu nemohlo být ani zkontrolováno, jak je nakládáno s odpady v době po skončení kontroly do ukončení denní směny. Žalobkyně trvá na tom, že prvostupňový orgán i žalovaný nesprávně vykládají povinnosti vyplývající z uvedené závazné podmínky, když ze skutečnosti, že odpady nebyly hutněny právě v okamžiku, kdy na skládce probíhala fyzická kontrola ze strany prvostupňového orgánu, dovozují, že nebyla dodržena povinnost provádět průběžné hutnění odpadů. Upozorňuje, že povinností žalobkyně jako provozovatelky skládky je provádět hutnění ukládaných odpadů tak, aby byly dodrženy parametry, které jsou kladeny na tvar tělesa skládky, ale ne to, že bude hutnit ukládané odpady neustále a vždy ihned po jejich uložení. Žalobkyně totiž provedla zhutnění odpadu na inkriminovaném svahu po skončení fyzické kontroly a prvostupňový

orgán ani žalovaný neprokázali opak. Stav hutnění lze totiž posoudit až tehdy, když jsou zhutněného odpady připraveny k překrytí materiálem TZS.

6. *V pátém žalobním bodě namítá nezákonnost rozhodnutí obou správních orgánů, neboť žalobkyni uložily sankci za porušení závazné podmínky D. 2.2 integrovaného povolení. Prvostupňový orgán konstatoval, že žalobkyně provádí zkrápění povrchu tělesa skládky průsakovou vodou rozstříkem, když podmínka D. 2.2 integrovaného povolení stanoví prováděcí zkrápění tělesa skládky rozlivem, a dále, že žalobkyně vytvořila na tělese skládky „lagunu“ průsakových vod nahrnutím hráze z odpadů, ačkoliv přebytek průsakových vod měl být odvážen do smluvního zařízení se schopností odbourat znečišťující látky (jak vyplývá z napadeného rozhodnutí, poslední část věty byla odvolacím orgánem vypuštěna, pozn. soudu). Žalobkyně uvádí, že prvostupňový orgán učinil popisované zjištění v momentě, kdy byla prováděna fyzická manipulace s požární hadicí, při které pracovník žalobce přemísťoval tuto hadici z jednoho místa skládky na jiné. Jednalo se o jedinečnou situaci. K tomu navrhuje výslech svědků, a to vedoucího a provozního mistra skládky Borek. Co se týče druhé části porušení podmínky D. 2.2 namítá, že mezi existencí „laguny“ na tělese skládky a tvrzeným porušením podmínky, spočívající v údajném nedovoleném způsobu nakládání s průsakovými vodami není dána příčinná souvislost, neboť nebylo prokázáno, že se jednalo o přebytkové průsakové vody. Žalobkyně má za to, že v daném případě je nutno bez pochybností zjistit, zda žalobkyně v rozhodné době hospodařila s přebytkem průsakových vod či nikoliv, neboť jejich umístění do „laguny“ mohlo ohrozit životní prostředí, a to přelitím. Pokud však vůbec s takovými vodami hospodařeno nebylo, snižuje to závažnost správního deliktu.*
7. *V šestém žalobním bodě shledává uloženou pokutu nepřiměřeně vysokou a neodpovídající závažnosti šetřeného správního deliktu. Správní sankce neodpovídá ani jiným, správními orgány ukládaným sankcím v rozhodovaných případech, jež v žalobě konkretizuje (rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 7. 12. 2015 sp. zn. S-MHMP 1832065/2015 OCP a rozhodnutím žalované ze dne 17. 5. 2016 č. j. 113/500/16, 2809/ENV/16).*
8. *Žalobkyně navrhuje zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k novému projednání. V případě, že rozhodnutí nebude zrušeno, apeluje na soud, aby uloženou pokutu přiměřeně snížil.*
9. *Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil v tom smyslu, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem. K jednotlivým žalobním námitkám uvedl, že při ukládání sankce za provozování zařízení v rozporu s integrovaným povolením prvostupňový orgán použil absorpční zásadu pouze podpůrně, když rozhodoval o jediném správním deliktu s jedinou sazbou, byť složeného z několika dílčích pochybení. Při hodnocení kritérií podle ustanovení § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci prvostupňový orgán u každé podmínky, jejíž porušení bylo prokázáno, uvedl, v čem spočívají škodlivé následky, případně to, že se jedná o administrativní porušení. Neztotožnil se s názorem žalobkyně v tom, že by měl v každém rozhodnutí v rámci plnění povinnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu uvádět příklad jiného, podobného sankčního řízení. K rozhodnutí ze dne 17. 5. 2016, č. j. 113/500/16, 2809/ENV/16, konstatoval, že sankce byla uložena za nepřekrytí plochy o výměře 225 m², když v nyní projednávaném případě jde o plochu 800 m². K nesprávné posouzení podmínky C.2.17 a D.2.2. integrovaného povolení odkazuje na stranu 7 a 10 napadené rozhodnutí.*

10. Ze správního spisu předloženého žalovaným vyplývají následující pro rozhodnutí ve věci samé podstatné skutečnosti:
11. Vydání prvostupňového rozhodnutí předcházelo rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 7. 12. 2015, kterým byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 340 000 Kč za spáchání správního deliktu podle ustanovení § 37 odst. 4 zákon o integrované prevenci, jehož se žalobkyně dopustila porušením závazné podmínky J. 1 integrovaného povolení ve znění do 27.6.2014 a závazných podmínek C.1.2, C.2.6, C.2.10, C.2.14, C.2.17, C.2.18, C.2.22, D.1.2, D.2.2, CH.1 a J.1 integrovaného povolení ve znění do 28.6.2014. Výše uvedeným jednáním žalobkyně porušila ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci. Na základě včas podaného odvolání žalobkyně proti původnímu rozhodnutí České inspekce životního prostředí rozhodl žalovaný rozhodnutím č. j. 90/510/16, 3456/ENV/16 ze dne 14. 3. 2016 tak, že prvostupňové rozhodnutí zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti a vrátil věc prvostupňovému orgánu k novému projednání. Žalovaný ve svém původním rozhodnutí vyjádřil závazný právní názor, že v případě závazných podmínek C.1.2, C.2.6, C.2.14, C.2.22 a CH.1 nebylo prokázáno, že k porušení podmínek došlo. V případě podmínek C.2.10, C.2.18, D.1.2. a D.2.2 konstatoval, že prvostupňový orgán nezjistil stav věci bez důvodných pochybností, neboť byly zjištěny nedostatky, které činí napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. K vytykanému porušení podmínky D. 2.2 integrovaného povolení zavázal prvostupňový orgán seznámit žalobkyni s dobou, po kterou nebyly plněny podmínky integrovaného povolení, novými podklady, pokud je použije, a znovu uvážit výši pokuty.
12. Dne 24. 6. 2016 vydal prvostupňový orgán ve věci nové rozhodnutí, kterým žalobkyni podle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci uložil pokutu ve výši 290 000 Kč za provoz zařízení pod názvem skládka S-OO Borek v rozporu s podmínkami integrovaného povolení z 22. 3. 2004. Ve vztahu k nyní projednávané věci se žalobkyně měla dopustit porušení podmínky C. 2.17 tím, že část odstraňovaných odpadů nebyla ke dni kontroly dne 19. 5. 2015 průběžně hutněna kompaktozem a zpracována do skládkového tělesa. Při ukládání odpadů byly předmětné odpady vrstveny na vodorovné ploše, jejíž čelo tvořil nezhutněný svah o výšce cca 4 až 5 m, po kterém odpady volně přepadávaly, a na tomto nezhutněném svahu o šíři cca 20 m nebyly odpady vůbec hutněny. Dále se měla dopustit porušení podmínky D. 2.2 tím, že zkrápění povrchu tělesa skládky průsakovou vodou prováděla rozstříkem, když podmínka stanoví provádět zkrápění tělesa skládky rozlivem. Ke dni 19. 5. 2015 se na tělese skládky vytvořila "laguna" průsakových vod nahrnutím hráze, ačkoliv přebytek průsakových vod měl být odvážen do smluvního zařízení se schopností odbourat znečišťující složky.
13. K porušení podmínky C.2.17 prvostupňový orgán uvedl, že zjištěný stav popsal v protokolu o kontrole ze dne 19. 5. 2015 a je zachycen na fotografiích. Námitky žalobkyně označil za účelové. Konstatoval, že popsaný stav byl konečný a nepředstavoval pouze dílčí fázi, neboť vrstvu objemného komunálního odpadu o mocnosti 4 až 5 m, která byla na skládce zjištěna, již nelze dostupnou technikou zhutnit. Proto má být hrnutí a hutnění odpadů prováděno po menších vrstvách. Lze přijmout tvrzení žalobkyně, že se nejednalo o konečnou fázi, ale po takovém způsobu zapracování již odpady zhutnit technicky nelze. Upřesnila, že význam pojmu "dokonale zhutněn" není nikde definován, stejně tak jako není definováno "nedokonale zhutnění", avšak stav na hraně skládkového tělesa nejvíce odpovídal pojmu "žádné zhutnění", neboť je nesporné, že žádný technický prostředek,

který by se po tomto svahu dokázat pohybovat a hutnit jej, v době kontroly na skládce nebyl.

14. K porušení podmínky D. 2.2, uvedl, že při kontrole dne 19. 5. 2015 bylo zjištěno zkrápění tělesa skládky postřikem pomocí napojených hasičských hadic pracovníkem žalobkyně a nikoliv rozlivem. Upozorňuje na rozdílnou obranu žalobkyně ve vyjádření k protokolu o kontrole, kde u bodu D 1.1. hovoří o postřiku a v bodě D. 2.2 toto odmítá. K této skutečnosti pak prvostupňový orgán neprovedl výslech žalobkyní navržených svědků, neboť danou skutečnost měl za dostatečně prokázanou fotodokumentací z kontrolního dne. K zjištěnému vytvoření „laguny“ konstatoval nesprávné nakládání s průsakovými vodami, a to již při předchozí kontrole skládky v roce 2013 s tím, že nelze prokázat kontinuitu mezi stavem zjištěným v roce 2013 a protiprávním stavem zjištěným při kontrole dne 19. 5. 2015. Nicméně žalobkyně místo, aby průsakovou vodu používala ke zkrápění skládky a přebytkovou odvezla do čističky odpadních vod, vytvořila nahrnutím jiného odpadu „lagunu“, aniž by bylo významné, zda došlo k úniku průsakové vody do nedaleké říčky.
15. Dále se prvostupňový orgán zabýval výší uložené pokuty ve vztahu ke zjištěným protiprávním jednáním žalobkyně a závažností porušení povinností, když za nejzávažnější považoval porušení podmínek C.2.18 a D.2.2, ostatní porušení podmínek měl za méně závažné, i když ne za zanedbatelné. S odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu s ohledem na to, aby pokuta byla dostatečně citelná a žalobkyni odradila do budoucna od protiprávního jednání, uložil pokutu ve výši 290 000 Kč.
16. Odvoláním ze dne 8. 7. 2016 napadla žalobkyně prvostupňové rozhodnutí v plném rozsahu. Námitky zde uplatněné se v podstatných bodech shodují s žalobními body projednávané žaloby.
17. Dne 26. 9. 2016 vydal žalovaný žalobou napadené rozhodnutí. Ve výrokové části rozhodnutí žalovaný změnil výši uložené pokuty na 200 000 Kč a z textu podmínky D. 2.2 vypustil slova: „ačkoliv přebytek průsakových vod měl být odvážen do smluvního zařízení se schopností odbourat znečišťující látky“. Ve zbytku napadené rozhodnutí potvrdil s odkazem na ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu.
18. Ve vztahu k nyní projednávané žalobě k námitce aplikace absorpční zásady uvedl, že se v posuzovaném případě nejedná o sbíhající se správní delikty, ale o delikt jediný, a to správní delikt podle ustanovení § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci, složený z několika dílčích pochybení. Při stanovení výše pokuty byla přiměřeně použita absorpční zásada, která nepředstavuje prostý součet sankcí, ale byl dodržen princip, že méně závažné porušení je absorbováno tím závažnějším. To, že prvostupňový orgán v rozhodnutí jako nejzávažnější hodnotil neplnění závazných podmínek C.2.18 a D.2.2, nebylo nesprávným postupem, protože byl spáchán pouze jeden delikt.
19. Stran neplnění podmínky provozu C.2.17 se ztotožnil ze závěry prvostupňového orgánu s tím, že k formování tělesa skládky způsobem popsáným žalobkyní někdy dochází, avšak jedná se o postup, který není v souladu s podmínkami integrovaného povolení, když neumožňuje dokonalé zhutnění odpadů. Zdůraznil, že způsob ukládání odpadu na skládce je popsán v kapitole 3.6.3 provozního řádu, kde doporučená mocnost vrstvy odpadu pro účinné zhutnění kompaktořem je 0,5 m s tím, že výškové těleso má být budováno po etážích o mocnosti cca 2 m. Konstatoval, že prvostupňovým orgánem bylo zjištěno, že odpady volně přepadávaly ze svahu vysokého 4 až 5 m, když z popisu skutku

ve výroku i z textu odůvodnění zcela zřejmě vyplývá, že prvostupňový orgán měl na mysli pouze výšku svahu, nikoliv celou vrstvu odpadů. Ztotožňuje se tedy se závěrem prvostupňového orgánu v tom smyslu, že takto vysoký svah odpadů nemohl být kompaktem dodatečně zhutněn, neboť to již není technicky možné. Uvedl, že nepřekrytí svahu není žalobkyni vytýkáno a z tohoto důvodu se i ztotožnil se závěrem o zamítnutí návrhu na výslech svědků. K termínu „průběžně hutněny“ přisvědčil žalobkyni v tom, že jej nelze vykládat tak, že se má jednat o nepřetržitý proces, nicméně žalobkyně měla postupovat tak, jak je uvedeno v provozním řádu kapitola 3.6.2 strana 26.

20. K závazné podmínce D. 2.2 zpochybnil to, že se jednalo o pouhou manipulaci s hadicí, když fotodokumentací a protokolem o kontrole bylo prokázáno provádění rozstřiku průsakové vody. Vytvoření laguny žalobkyně nijak nezpochybnila. Ohledně námitky nezjištěné příčinné souvislosti mezi nedovoleným nakládáním s průsakovými vodami a vytvořenou „lagunou“, žalobkyně uvedla, že podmínka D. 2.2 stanoví způsob, jak lze nakládat s průsakovými vodami, které mají být využity pouze ke zkrápění povrchu skládky rozlivem, v případě přebytku mohou být odváženy do smluvního zařízení. Žádné další nakládání s průsakovými vodami není podle integrovaného povolení dovoleno, tedy není dovoleno ani vytváření „laguny“ na tělese skládky. K posouzení, zda byl spáchán správní delikt, není třeba prokazovat, zda se jednalo o přebytek průsakové vody či nikoliv, a proto je i námitka žalobkyně, že nebylo prokázáno, že v rozhodné době hospodařila s přebytkem průsakových vod, irelevantní. Z tohoto důvodu vypustil část věty výroku I. rozhodnutí prvostupňového orgánu ohledně přebytku průsakových vod.
21. K výši pokuty shledal rozhodnutí prvostupňového orgánu nesprávné pouze v bodě, kdy hodnotil závažnost neplnění podmínky C.2.17 a přihlédl k tomu, že současně nebyla splněna podmínka C.2.22. Neplněním podmínky C.2.17 bylo ohroženo životní prostředí, a proto mělo vliv na výši uložené pokuty, avšak v menší míře, než jak jej hodnotil prvostupňový orgán. Jednalo se o malou plochu, kde se nepříznivé vlivy uvedené prvostupňovým orgánem uplatní pouze nepatrně, a to i s ohledem na dobu trvání tohoto stavu. Shledal závažnost neplnění podmínky C.2.18, kdy nebyl překryt velké plochy odpadů a v některých místech prokazatelně unikl skládkovým plyn. Zohlednil však, že nebyla prokázána dlouhodobost tohoto stavu a přiměřeně uloženou pokutu snížil. Dále sdílí názor prvostupňového orgánu ohledně závažnosti neplnění závazné podmínky D. 2.22, neboť rozstřík průsakové vody ohrožuje zdraví osob pohybujících se na skládce a vytváření hrázek z nahrnutého odpadu za účelem jejich naplnění skládkovou vodou je jednáním, které jednoznačně ohrožuje životní prostředí, neboť takto vytvořené hráčky nepředstavují dostatečnou zábranu proti úniku průsakové vody a existuje zde nebezpečí, že dojde k jejich rozlití mimo těleso skládky. Uvedl, že při ukládání pokuty použil absorpční zásadu, kdy jiná zjištěná porušení považoval za zanedbatelná.
22. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí a jemu předcházející řízení před správními orgány obou stupňů z hlediska žalobních námitek uplatněných v podané žalobě a při přezkumu vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí (ustanovení § 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění, dále jen „j. s. ř. s.“). Vzhledem k tomu, že žalovaný nepožadoval nařízení jednání a žalobkyně se k tomuto postupu nevyjádřila, soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání dle ustanovení § 51 odst. 1 s. ř. s.
23. Ustanovení § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, v rozhodném znění, *právníká nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního*

deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením.

24. Podle ustanovení § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci, v rozhodném znění, *za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavců 4 a 5.*
25. Podle ustanovení § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, v rozhodném znění, *provozovatel zařízení je povinen provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením vydaným podle tohoto zákona, včetně podmínek provozu zařízení stanovených v provozních řádech a dalších dokumentech schválených v rámci integrovaného povolení.*
26. Podle ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s., *rozhodl-li správní orgán o uložení trestu za správní delikt, může se ten, jemuž byl takový trest uložen, žalobou domáhat též upuštění od něj nebo jeho snížení v mezích zákonem dovolených.*
27. *Prvnímu žalobnímu bodu, v kterém žalobkyně namítá nesprávné použití sčítací zásady správními orgány při stanovení výše pokuty, nelze přesvědčit. Žalovaný se zabýval určením výše výměry pokuty na straně 11 a 12 napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že v rozhodné době neexistovala obecná právní úprava správních deliktů, analogicky se použily normy platné v přestupkovém a trestním právu. V zcela obecné rovině, je možno s žalobkyní souhlasit, že za více spáchaných správních deliktů lze uložit jen sankci vztahující se na delikt nejprísněji postižitelný (absorpční zásada). V posuzované věci žalobkyně provozovala skládku v rozporu s integrovaným povolením a dopustila se správního deliktu podle ustanovení § 37 odstavce 4 zákona o integrované prevenci, z jehož dikce vyplývá, že skutkovou podstatu správního deliktů lze naplnit provozováním zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením. I když bude porušeno více podmínek integrovaného povolení, bude se vždy jednat o porušení jedné jediné zákonné podmínky. Provozování zařízení v rozporu s integrovaným povolením jedním uvedeným v napadeném rozhodnutí, byl žalobkyní spáchán jedním skutkem jeden správní delikt. Nelze tedy uložit úhrnnou sankci a použít, jak žalobkyně tvrdí, absorpční zásadu.*
28. K tomuto svému závěru soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. června 2017 č. j. 8 As 188/2016- 40, v kterém se v bodě 20 uvádí: „*Přestože je v § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci uvedeno v rozporu s podmínkami integrovaného povolení, jistě nebylo úmyslem zákonodárce postihovat pouze porušení více podmínek integrovaného povolení a porušení jedné podmínky ponechat beztrestné. Svědčí o tom i novelizace zákona o integrované prevenci zákonem č. 69/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Touto novelou byla s účinností od 19. 3. 2013 skutková podstata předmětného správního deliktu přeformulována takto: Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí správního deliktu tím, že provozuje zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením. (§ 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci ve znění účinném od 19. 3. 2013). Z vyjádření v rozporu s integrovaným povolením je jasné patrná snaha postihnout i jedno jediné porušení podmínek stanovených v integrovaném povolení. K naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 37 odst. 2*

zákona o integrované prevenci v projednávané věci stačilo, byla-li porušena jen jedna podmínka integrovaného povolení. Formulaci citovaného zákonného ustanovení vyjádřenou obratem „provokuje ... v rozporu s podmínkami...“ nelze rozumně vyložit jinak, než že zařízení provokuje v rozporu s tou či onou podmínkou, případně i v rozporu s více podmínkami integrovaného povolení.“ V bodě 25 kasační soud dále uvedl: „Především nutno zdůraznit, že úvaha, podle jaké metody má být pokuta za deliktní jednání stěžovateli uložena (správně absorpcí, chybně kumulací), přicházela by v úvahu jedině a až tehdy, pokud by byla tato stěžovatelova jednání posuzována jako opakující se jednání představující různé správní delikty spáchané ve vícečinném souběhu. Ve stěžovatelově jednání však spatřovaly správní orgány i městský soud shodně jediný správní delikt skutkově přesně popsany ve výroku I. prvostupňového správního rozhodnutí (další výrok II. o jiném správním deliktu spáchaném jiným skutkem byl rozhodnutím žalovaného zrušen), což samo o sobě úvahy o použití té či oné metody určení výše pokuty vylučovalo. Stěžovatel sám v žalobě námitku, dle níž měly správní orgány jeho jednání posuzovat jako vícečinný souběh a tudíž jako opakující se správní delikt, nevznosl. Naopak výslovně v úvahách na str. 10 žaloby v uvedeném směru s kvalifikací jeho jednání jakožto jediného správního deliktu souhlasil a domáhal se (jen ve vztahu k uložené sankci) pouze použití analogie. Přezkum závěru, dle kterého se stěžovatel dopustil jediného správního deliktu, je proto v řízení o kasační stížnosti nepřipustný (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Námitka, dle níž v jeho jednání mělo být spatřováno více dílčích skutků, a že šlo o souběh deliktů, proto důvodná není.“

29. *K druhému žalobnímu bodu je nutno uvést, že oba správní orgány se podrobně zabývaly hodnocením porušení provozování zařízení skládky v rozporu s integrovaným povolením a tím, jak toto porušení promítly do uložené pokuty; prvostupňový orgán na straně 17 až 20 rozhodnutí a žalobce na straně 11 a 12 rozhodnutí. K žalobní námitce pak odkazuje na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2016 č. j. 10 As 215/2015-40, kde se Nejvyšší správní soud ve věci totožných účastníků k námitce nedostatku hodnocení dopadu jednání žalobkyně na životní prostředí vyjádřil v bodě 14 takto: „V souzeném případě je pro posouzení věci stěžejní úvaha, zda jednání v rozporu s podmínkami integrovaného povolení je způsobilé naplnit materiální stránku správního deliktu podle § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci, a to bez ohledu na vliv takového jednání na životní prostředí. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 14. 6. 2012, čj. 7 As 32/2012-44, dospěl k závěru, že smyslem ustanovení § 37 odst. 2 zákona o integrované prevenci je v první řadě chránit zájem společnosti na tom, aby byl obecně dodržován administrativní pořádek na úseku integrované prevence. Dále je prostřednictvím tohoto ustanovení chráněn zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. V citovaném rozsudku považoval Nejvyšší správní soud prevenci v oblasti ochrany životního prostředí za velmi důležitou, mimo jiné i proto, že případné škody na životním prostředí jsou často jen těžko napravitelné. Je proto nutné klást důraz na dodržování předem schválených podmínek integrovaného povolení a i samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence lze považovat za jednání naplňující materiální stránku správních deliktů podle zákona o integrované prevenci. Městský soud si byl existence citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vědom, přesto při posouzení druhého chráněného zájmu – preventivní ochrany životního prostředí – posuzoval, zda a do jaké míry mělo jednání žalobce prokazatelně vliv na životní prostředí. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.“ Z výše uvedeného vyplývá, že správní orgány nepochybily, pokud své rozhodnutí opřely o zjištění o provozování činnosti v rozporu s integrovaným povolením, aniž by byly nuceny zohlednit vliv takového jednání na konkrétní zjištění ohledně vlivu na životní prostředí. Je však třeba uvést, že z rozhodnutí obou správních orgánů je zřejmé, že správní orgány na*

toto hodnocení zcela nerezignovaly a při ukládání pokuty vysvětlily, jaký dopad na životní prostředí mohou jednotlivá jednání žalobkyně mít. Námitka žalobkyně je proto nedůvodná.

30. *K třetímu žalobnímu bodu*, v kterém žalobkyně namítá porušení zásady legitimního očekávání, soud uvádí, že jde především o námitku zcela nekonkrétní, když žalobkyně nespecifikovala, jakým způsobem správní orgán uvedenou zásadu porušil. Soud tuto námitku vypořádal pouze v obecné rovině s odkazem na ustálenou judikaturu. Zásada činnosti správních orgánů uvedená v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu není absolutní a je korigována zásadou procesní ekonomie. Nelze souhlasit s žalobkyní v tom smyslu, že uvedený požadavek legitimního očekávání musí být správními orgány naplněn tím, že ve svých rozhodnutích budou uvádět jiná rozhodnutí a hodnotit, z jakého konkrétního důvodu jsou či nejsou tato rozhodnutí obdobná projednávanému případu. Takové nároky na rozhodnutí správního orgánu jsou neakceptovatelné, a to jak z hlediska množství projednávaných případů, tak i srozumitelnosti a přehlednosti konkrétního rozhodnutí.
31. *K čtvrtému žalobnímu bodu*, v kterém žalobkyně tvrdí, že nedošlo k porušení závazné podmínky C.2.17 integrovaného povolení je nutno nejprve uvést její znění: *"Odstraňované odpady budou průběžně hutněny kompaktozem a zpracovány do skládkového tělesa (s výjimkou odpadu TZS)."* Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že se žalovaný touto námitkou podrobně zabýval na straně 6 a 7 rozhodnutí a obranu žalobkyně, že k zhutnění odpadu došlo ke konci pracovní doby po skončení kontroly, vyvrátil zjištěným skutkovým stavem, tedy že odpady v době kontroly volně přepadávaly ze svahu vysokého 4 až 5 m, jehož hutnění již nebylo technicky možné, a žalobkyně tak postupovala v rozporu s provozním řádem kapitolou 3.6.3., který odkazuje na bod 3.6.2., jež stanoví, že v případě technologické potřeby, při modelování horizontu tělesa skládky do projektového tvaru, může být dočasně v místě potřeby provozována pomocná aktivní plocha za dodržení doporučení: doporučená mocnost vrstvy odpadu pro účinné zhutnění kompaktozem je 0,5 m, zákaz tvořit při hutnění odpadů výrazné výškové rozdíly a odpad z nich místo rozdrčení několika pojezdy kompaktozem tímto strojem shazovat bez řádného zhutnění, budovat těleso výškově po etážích o mocnosti 2 m. Tomuto hodnocení žalovaného nelze ničeho vytknout, neboť zjištěný a řádně zaprotokolovaný stav skládky posoudil pouze optikou souladu tohoto stavu s integrovaným povolením a provozním řádem a z konkrétních zjištění dovedl, že žalovaná nerespektovala integrované povolení ani provozní řád.
32. *K pátému žalobnímu bodu*, který se týká tedy nedostatku zjištění ohledně nakládání s průsakovými vodami, soud nejprve uvádí, obsah podmínky D. 2.2 integrovaného povolení: *„Odpadní vody z jímky průsakových vod budou využívány ke zkrápění povrchu skládky rozlivem. V případě přebytku budou odváženy do zařízení se schopností odbourat znečišťující složky – ČOV Havlíčkův Brod. Případná změna ČOV bude předem projednána s krajským úřadem, a zároveň bude předložena nová smlouva na zneškodňování odpadních vod. Provozovatel bude plnit pro předávané odpadní vody limity dané platným kanalizačním řádem platným pro smluvní ČOV.“* Lze souhlasit s žalovaným, že tato podmínka jasně a jednoznačně stanoví, jak mají být průsakové vody využívány, tedy ke zkrápění povrchu skládky rozlivem. Z kontrolního protokolu vyplývá správnost závěrů správního orgánu o tom, že v době kontroly bylo zjištěno, že obsluha provádí rozstřík vody, ačkoliv taková manipulace s vodou je nepřípustná. K námitce nedostatku příčinné souvislosti rozlivu průsakové vody a nedostatku zjištění, zda skutečně šlo o průsakové

vody, se soud shoduje s hodnocením žalovaného o irelevantnosti takového zjištění. Nad to se tato námitka jeví soudu účelovou, když ani v žalobě žalobkyně neposkytla vysvětlení, jakou jinou vodou byla skládka pracovníky zkrápěna, s ohledem na to, že byla nucena vytvořit na skládce „lagunu“ nahrnutím hrází z odpadu, ve spojení se zjištěním vyplývajícím z kontrolního protokolu, že mezi lety 2013 - 2015 neodvezla žádné průsakové vody do ČOV. V souvislosti s danou námitkou žalobkyně navrhla výslech svědků, kteří měli prokázat, že rozstřík vody byl ojedinělou situací, která nastala při fyzické manipulaci s požární hadicí, při které došlo k vystříknutí vody. Jak již bylo shora uvedeno, jediné aprobované nakládání s průsakovou vodou na skládce, byl její rozliv. Z kontrolního protokolu je zřejmé, že voda z hadice vytékala proudem, který dosahoval délky 5 až 8 m, což svědčí spíše o tom, že nemohlo jít o náhodnou situaci. S ohledem na uvedené, soud výslech svědků z důvodu nadbytečnosti neprovedl.

33. V šestém žalobním bodě namítané nepřiměřené výši uložené pokuty, soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu v Praze ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs1/2012-36: „*Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 se s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační a podobně.*“. Uvedený demonstrativní výčet dává soudu mantinely přezkumu uložené sankce z důvodu nezákonnosti či nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí. Žádné takové skutečnosti však z odůvodnění prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nevyplývají. Správní orgány uložily pokutu dle ustanovení odstavce § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci v dolní hranici sazby, když zákon tuto sazbu limitoval výši až 10 000 000 Kč.
34. Žalobce také v žalobě navrhl, aby soud uloženou pokutu moderoval ve smyslu v ustanovení § 65 odst. 3 s. ř. s. Soud se tedy jeho návrhem zabýval, s odkazem na závěry již shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs1/2012-36, v kterém kasační soud učinil závěr: „*Soudní rád správní umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti sankce jen v situaci, kdy je soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložena sankce zjevně nepřiměřená*“. Z uvedeného textu vyplývá, že Nejvyšší správní soud stanovil tři podmínky, při jejichž kumulativním splnění může soud zasáhnout do uvážení správního orgánu ohledně uložené pokuty, a to 1) návrh subjektu, jemuž byla pokuta uložena, 2) pravomoc správního soudu nahradit správní uvážení co do výše uložené sankce a 3) uložená sankce musí být zjevně nepřiměřená. První dvě podmínky má soud za splněné. Není však splněna podmínka zjevné nepřiměřenosti uložené pokuty, neboť ta, jak již bylo ve výše uvedeno, se pohybuje v dolní hranici zákonné sazby. Nelze souhlasit s žalobkyní, že by správní orgány šetřené skutky označily za administrativní pochybení. To z odůvodnění rozhodnutí nevyplývá, žalovaný za administrativní pochybení označil pouze porušení jedné podmínky integračního povolení (J.1 - nezasílání stanovených údajů krajskému úřadu). Ostatní jednání žalobkyně v rozporu s podmínkami integračního povolením správní orgány vyhodnotily jako více či méně závažná. Není sporu ani o tom, že nejde o první správní řízení, které bylo s žalobkyní zahájeno z důvodu provozování předmětné skládky, při kterém bylo shledáno pochybení a uložena sankce dle zákona o integrované prevenci. K žalobkyní navrženým důkazům rozhodnutím prvostupňového orgánu 7. 12. 2015, sp. zn. S-MHMP 1832065/2015 OCP a rozhodnutím žalované ze dne 17. 5. 2016, č. j. 113/500/16, 2809/ENV/16 soud uvádí, že

svědčí spíše o tom, že správní orgán rozhoduje po zvážení všech skutkových okolností, aby jeho závěry a uložení sankce odpovídaly konkrétní situaci. Z uvedených důvodů soud neshledal důvody k moderaci pokuty.

35. Pro úplnost soud uvádí, že i po novelizaci zákona o integrované prevenci zákonem č. 183/2017 Sb. zůstala trestnost přezkoumávaného správního deliktu, nově přestupku, včetně maximální možné výše pokuty, tatáž.
36. Na základě výše uvedeného, když soud neshledal námitky žalobkyně důvodné, žalobu dle ustanovení § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého 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. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí 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.

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

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 25. září 2019

JUDr. Jan Ryba v. r.
předseda senátu

