



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Lachmanna a soudců Mgr. Jana Ferfeckého a Mgr. Aleše Sabola ve věci

žalobce: **Růžov a.s.**, IČO 25961942
sídlem Růžovská 588, Borovany
zastoupený advokátem JUDr. Františkem Divíškem
sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 2. 2019, č. j. MZP/2019/510/198

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se **nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, který zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí,

Oblastní inspektorát České Budějovice (dále jen „ČIŽP“) ze dne 19. 12. 2018, č. j. ČIŽP/42/2018/2463 (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Prvostupňovým rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „**zákon o integrované prevenci**“), kterého se dopustil tím, že provozoval zařízení Centrum komplexního nakládání s odpady Růžov (dále jen „**skládku Růžov**“), umístěné na rozhraní k. ú. Ledenice, Borovany a Vrcov, v rozporu s integrovaným povolením ze dne 16. 3. 2006, č. j. KUJCK 18012/2005 OZZL/12/Je/R, ve znění platném ke dni kontroly ČIŽP, tj. ke dni 6. 9. 2017 (dále jen „**integrované povolení**“), konkrétně v rozporu se závaznou podmínkou provozu D.2.2.1, dle které mají být plochy sektoru S-OO3, které jsou aktivně odsávány, překrývány materiálem/odpadem k TZS ze seznamu odpadů k TZS v souladu s podmínkou C.2.16 integrovaného povolení, a zbývající část rozpracované skládky podskupiny S-OO3 včetně hran (s výjimkou aktivní plochy) má být překryta souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu (viz bod 8.5 ČSN 83 8034 v aktuálním znění). Porušení této podmínky je spatřováno v nepřekrytí odpadů uložených do skládky (podskupiny S-OO3) na části západního svahu IV.a) etapy o ploše cca 700 m², kde nebyly uloženy odpady viditelně překryty (ani prosypány) vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem. Toto zjištění bylo učiněno při kontrole dne 6. 9. 2017.

2. Žalobci byla za popsání jednání podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci uložena pokuta ve výši 80 000 Kč a dále povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve zrekapituloval průběh správního řízení. Uvedl, že dne 6. 9. 2017 byla provedena inspektory ČIŽP kontrola skládky Růžov, o čemž byl sepsán protokol o kontrole č. j. ČIŽP/42/2017/2152 (dále jen „**protokol o kontrole**“).
4. Kontrolováno bylo období od 1. 1. 2017 do 6. 9. 2017. Kontrole byl za žalobce přítomen pan P. D., DiS., technik a pan V. S., vedoucí skládky. Při kontrole byla pořízena fotodokumentace. Podle protokolu o kontrole bylo zjištěno neplnění podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení tím, že na části západního svahu IV.a) etapy o ploše cca 700 m² nebyly uloženy odpady viditelně překryty (ani prosypány) vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem. Velikost této plochy byla orientačně zaměřena za přítomnosti pana P. D., DiS., pomocí laserového dálkoměru Nikon Laser 350 a její uvedené rozměry byly při kontrole odsouhlaseny jako minimální prokazatelné (velikost zaměřené plochy byla ještě mírně ponížena, aby o ní, vzhledem k jejímu nepravidelnému tvaru, nebylo pochyb). Žalobce podal proti kontrolním zjištěním námitky, přičemž namítal, že předmětná plocha, tj. část západního svahu IV. a) etapy, je aktivní plochou, kde probíhá ukládání vhodných odpadů a modelace svahu před budoucí rekultivací. Dále namítal, že k žádnému odsouhlasení rozměrů nedošlo, není o tom žádný písemný zápis a s výměrou cca 700 m² nesouhlasil, předmětná plocha má maximálně cca 480 m². Námitky měly být vyřízeny v následně zahájeném přestupkovém řízení, ve kterém pak žalobce uváděl stejné námitky jako proti kontrolnímu zjištění.
5. ČIŽP, jak uvedeno výše, shledala žalobce vinným z výše uvedeného přestupku a uložila mu pokutu ve výši 80 000 Kč. Žalobce se proti prvostupňovému rozhodnutí odvolal, přičemž

namítal obdobné námitky jako proti kontrolnímu zjištění. Dále uvedl, že ČIŽP svá tvrzení nikterak neprokázala, její rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné. Tím, že ČIŽP nevypořádala námitky ve smyslu § 14 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), dopustila se procesního pochybení a způsobila nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí. Dle žalobce nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, když nebylo správně určeno umístění a rozloha aktivní plochy skládky.

6. Žalovaný neshledal odvolací námitky jako důvodné. Uvedl, že při kontrole skládky Ružov bylo zjištěno, že aktuální ukládání odpadů probíhalo na severní ploše II. etapy skládky (dle popisu plnění podmínky C.2.12 integrovaného povolení v protokolu o kontrole a pořízené fotodokumentace založené ve spise), tj. na aktivní ploše ve smyslu podmínky C.2.12 integrovaného povolení (povolený maximální půdorys aktivní plochy je 2500 m²). ČIŽP orientačním zaměřením aktivní plochy laserovým dálkoměrem Nikon Laser 350 zjistila, že dosahuje rozměru cca 2000 m², což na místě odsouhlasil i přítomný zástupce žalobce. Dále bylo zjištěno, že na části západního svahu IV.a) etapy o ploše cca 700 m² nebyly uloženy odpady viditelně překryty (ani prosypány) vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem, přestože se nejednalo o aktivní plochu. Tato skutečnost je dle žalovaného zřejmá rovněž z protokolu o kontrole a z pořízené fotodokumentace. Velikost této plochy byla orientačně zaměřena za přítomnosti zástupce žalobce (pan P. D., DiS.) pomocí laserového dálkoměru Nikon Laser 350 a její uvedené rozměry byly při kontrole odsouhlaseny jako minimální prokazatelné. Tyto skutečnosti považoval žalovaný za prokázané.
7. Žalovaný dále uvedl, že přestože žádný právní předpis nedefinuje termín (pojem) aktivní plocha skládky, což je i logické, neboť není reálné, aby každý, zejména odborný výraz byl definován v právním předpise, žalobci jako zkušenému provozovateli skládky by mělo být zřejmé, že je to činná plocha skládky, kde se v daném okamžiku ukládá odpad za účelem jeho odstranění. V době kontroly skládky nebyla plocha na části západního svahu IV.a) etapy skládky činná, odpad se na ní neukládal. Tato skutečnost byla dle žalovaného prokázána, neboť provozní doba skládky je od 07:00 do 15:30 hodin, přičemž kontrola ze strany ČIŽP dne 6. 9. 2017 probíhala podle protokolu od 08:20 do 15:00 hodin, a je prokázáno, že v té době na plochu na části západního svahu IV.a) etapy skládky žádný odpad nebyl ukládán. Není reálné, aby žalobce dne 6. 9.2017 v době mimo kontrolu využíval plochu na části západního svahu IV.a) etapy skládky jako aktivní plochu skládky a přesouval techniku mezi II. a IV.a) etapou skládky, neboť se jedná o svah (hranu) skládky, kde se musí používat jiná, náročnější technologie při ukládání odpadu (úprava, hutnění, překrývání apod.), než na relativně rovné ploše části etapy II skládky, kde v uvedený den probíhalo ukládání odpadů. Rovněž z pořízené fotodokumentace je dle žalovaného zřejmé, že na okrajích plochy na části západního svahu IV.a) etapy skládky nejsou žádné stopy po pojezdu kompaktoru a nikde nejsou patrné zbytky překryvných materiálů.
8. Žalovaný dále uvedl, že není pochyb o správném určení orientační plochy, jak v případě aktivní plochy na II. etapě skládky, tak v případě nepřekryté plochy na části západního svahu IV.a) etapy skládky. Dle žalovaného je dálkoměr, kterým byly vzdálenosti změřeny, přesný přístroj, který má při měření vzdálenosti v rozsahu 100 m až 250 m garantovanou přesnost +- 1,0 m. Navíc ČIŽP plochu vzhledem k jejímu nepravidelnému tvaru ponížila. Dle žalovaného navíc není pro posouzení, zda se žalobce dopustil přestupku, rozhodující rozměr plochy, na které nebylo prováděno překrytí uloženého odpadu, ale skutečnost, že přestože plocha na části západního svahu IV.a) etapy skládky nebyla aktivní plochou, nebyly

zde uložené odpady překryty vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem.

9. K námitce, že zástupce žalobce nepotvrdil, že na předmětné části západního svahu IV.a) etapy skládky neprobíhalo aktuální ukládání odpadů v daném období, žalovaný uvedl, že tuto skutečnost potvrdil zástupce pan P. D., DiS., který byl po celou dobu kontrole přítomen. Žalovaný neměl o průběhu prováděné kontroly žádnou pochybnost.
10. ČIŽP se dle žalovaného s námitkou žalobce, že nesprávně považovala za jedinou aktivní plochu skládky část II. etapy skládky, vypořádala. Dle žalovaného se ČIŽP rovněž vypořádala s námitkami žalobce proti kontrolnímu zjištění. Přestože není v prvostupňovém rozhodnutí explicitně uvedeno, že se námitky zamítají, z posouzení ČIŽP jasně vyplynulo, že je neshledal jako důvodné. Žalovaný neshledal, že došlo k procesnímu pochybení, neboť ČIŽP pro „zamítnutí“ použil pouze jiná slova se stejným významem.
11. Žalovaný dále dodal, že ČIŽP jasně uvedl, proč považuje námitku týkající se velikosti nepřekryté plochy cca 700 m², kterou žalobce považuje za nesprávně určenou a sám uvádí její velikost 480 m², za účelovou. Pokud by totiž ČIŽP dospěla k závěru, že předmětná plocha je aktivní plocha, byla celková plocha aktivní plochy cca 2700 m² (při kontrole byla zjištěná aktivní plocha na II. etapě skládky cca 2000 m²), tedy větší než 2500 m², jak je povoleno v podmínce C.2.12 integrovaného povolení. V takovém případě by došlo k provozování zařízení Růžov v rozporu s podmínkou C.2.12 integrovaného povolení.
12. Žalovaný tedy neshledal v postupu ČIŽP žádné pochybení.

III. Žaloba

13. Žalobce v podané žalobě uvedl, že již od okamžiku obdržení protokolu o kontrole, na kterou navazovalo správní řízení, namítá, že předmětná část skládky je tzv. aktivní plochou skládky. Požadavek na překrytí odpadů uložených do skládky se dle citované závazné podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení na aktivní plochu skládky nevztahuje, tedy není porušením závazné podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení, pokud odpady uložené do skládky podskupiny S-OO3 na části západního svahu IV.a) etapy, která je aktivní plochou skládky, nebyly překryty vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem.
14. Žalobce dále již od počátku namítal, že nebyla správně zjištěna rozloha předmětné části západního svahu IV.a) etapy skládky a rozloha části II. etapy skládky, kterou ČIŽP nesprávně považovala za jedinou aktivní plochu skládky. Dle žalobce činila výměra předmětné části západního svahu IV.a) etapy skládky maximálně 480 m². Předmětná část II. etapy skládky pak měla mít rozlohu 2000 m², přičemž ani s touto výměrou žalobce nesouhlasil. Žalobce rovněž namítal, že ČIŽP nesprávně považovala za jedinou aktivní plochu skládky část II. etapy skládky o rozloze 2000 m².
15. Dle žalobce tak mezi ním a žalovaným existuje rozpor ohledně výkladu pojmu „aktivní plocha skládky“. Dle názoru žalobce je pro závěr, zda spáchal přestupek či nikoliv, a pro případné uložení sankce za jeho spáchání, zcela klíčové vést podrobné dokazování a jeho řádné vyhodnocení ohledně pojmu „aktivní plocha skládky“ a dále též ohledně výkladu tohoto pojmu v integrovaném povolení. Uvedený pojem není definován žádným obecně závazným právním předpisem a bez náležitého vymezení tohoto pojmu, nelze vůbec uvažovat o uložení sankce. Vzhledem ke skutečnosti, že předmětný pojem není nikde definován, je dle žalobce při jeho výkladu nutné postupovat v souladu se zásadou *in dubio*

pro libertate plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod). K tomu žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 924/06 a závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155.

16. Dle žalobce je výklad podaný žalovaným neadekvátní, není jakkoliv dále odůvodněn. V důsledku toho je napadené rozhodnutí nezákonné. Pokud by aktivní plochou skládky byla vždy jen ta plocha skládky, kde se v daném okamžiku ukládá odpad, nebylo by technicky možné skládku provozovat. Žalovaný nevzal dle žalobce v potaz, že ukládání odpadů probíhá v několika dnech či týdnech, že ukládání i v jeden den probíhá v provozní době podle toho, jak různě je odpad navážen a jak je rozmísťován a zapracováván v tělese skládky či jak může být rozmísťován. Žalobce považuje napadené rozhodnutí rovněž za nepřezkoumatelné, neboť žalovaný nevysvětluje, proč právě jím zvolená definice aktivní plochy skládky má platit, z jakého důvodu k ní dospěl a o co opřel vytvoření takové definice. V této části je dle žalobce napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
17. Žalobce dále namítal, že skutkový stav věci, které vzaly správní orgány za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Základem pro rozhodnutí o přestupku byl protokol o kontrole, který za žalobce nikdo nepodepsal, jeho obsah neodsouhlasil ani jeho znění neschválil. Žalobce s protokolem nesouhlasil, a proto proti němu podal námitky. Dle žalobce je správními orgány zjištěný skutkový stav nedostatečný a správní spis neobsahuje konkrétní důkazy prokazující skutkový stav, na němž bylo založeno napadené rozhodnutí.
18. Žalobce proto s ohledem na uvedené navrhnul zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému.

IV. Vyjádření žalovaného

19. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že není pochyb o tom, že na části západního svahu IV.a) etapy nebyly uloženy odpady viditelně překryty (ani prosypány) vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem, což je zřejmé z protokolu o kontrole a pořízené fotodokumentace založené ve spise.
20. Dále uvedl, že důvod, proč neshledal část západního svahu IV.a) etapy jako „aktivní plochu skládky“, odůvodnil v napadeném rozhodnutí na str. 4. K výkladu pojmu „aktivní plocha skládky“ uvedl, že na svém výkladu (nikoliv definici) tohoto pojmu na str. 4 napadeného rozhodnutí trvá a nesouhlasí s žalobcem, že v tomto případě, by nebylo technicky možné skládku provozovat. Pojem daný okamžik, na který žalobce v tomto případě odkazuje je vytržen z kontextu výkladu žalovaného, protože se musí zároveň jednat také o činnou plochu skládky a ta je určena i jejím rozměrem v závazné podmínce provozu C.2.12 integrovaného povolení, kdy maximální půdorys aktivní plochy je 2 500 m². Není proto možné označit za aktivní plochu skládky tu část skládky, na kterou provozovatel skládky „někdy“ v řádu dní, týdnů nebo roků bude „určitě“ ukládat odpad, neboť se nejedná o činnou plochu skládky pro ukládání odpadu, a to i v případě, že v součtu s činnou plochou skládky pro ukládání odpadu nepřekročí plochu 2 500 m². V takovém případě se jedná o rozpracovanou část skládky, která musí být v souladu se závaznou podmínkou D.2.2.1 integrovaného povolení překryta souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu. Jelikož tak žalobce nepostupoval, porušil dle žalovaného povinnost stanovenou v § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci, tj. provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením a naplnil skutkovou podstatu přestupku podle § 37 odst. 4 stejného zákona.

21. Žalovaný dále přestřel názor, že odkaz na závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu uvedené v rozsudku č. j. 7 Afs 54/2006 - 155 není pro žalovaný případ zcela příznačný. Uvedený rozsudek se týká výkladu pojmů uvedených přímo v zákoně o dani z přidané hodnoty, přitom projednávaný případ se týká integrované prevence, kdy účelem zákona je, v souladu s právem Evropské unie, dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku a pojem „aktivní plocha skládky“ není uveden v žádném zákoně ani prováděcím předpisu v oblasti životního prostředí, pouze je používán v integrovaném povolení. Kdyby se pojem „aktivní plocha skládky“ vykládal ve prospěch žalobce, jenom proto, že není definován ve veřejnoprávní normě, došlo by k tomu, že by se nepřekrývala rozpracovaná (nečinná) část skládky, a tím k ohrožení životního prostředí únikem skládkového plynu, který obsahuje především metan (tj. skleníkový plyn), do vnějšího ovzduší.
22. V případě žalobní námitky, že byla nesprávně zjištěna rozloha předmětné části západního svahu IV.a) etapy skládky a rozloha části II. etapy skládky, žalovaný setrval na svém vyjádření uvedeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí. K tomu doplnil, že pro posouzení skutečnosti, zda se žalobce dopustil předmětného přestupku, není vůbec rozhodující přesný rozměr plochy, na které nebylo prováděno překrytí uloženého odpadu, ale skutečnost, že přestože plocha na části západního svahu IV.a) etapy skládky nebyla aktivní plochou, nebyly zde uložené odpady překryty vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem.
23. K žalobní námitce, že žalobce nikdy nepodepsal, neodsouhlasil ani neschválil znění protokolu o kontrole, žalovaný uvedl, že ČIŽP postupovala plně v souladu se zákonem o kontrole, námitky žalobce proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu v souladu s § 14 odst. 3 kontrolního řádu vyřídil v přestupkovém řízení. S tímto odůvodněním se žalovaný ztotožnil, přičemž odkázal v podrobnostech na napadené rozhodnutí.
24. Žalovaný proto navrhnul, aby soud žalobu zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

25. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
26. O podané žalobě soud rozhodl bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na nařízení jednání sami netrvali (souhlas žalobce byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován), přičemž soud neshledal potřebu provádět dokazování – ve věci bylo možné vyjít z podkladů obsažených ve správním spise.
27. Podle § 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci „(p)rovozovatel 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.“
28. Podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci „(p)rávnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí přestupku tím, že provozuje zařízení bez platného

integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s integrovaným povolením.“

29. Podle podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení ze dne 16. 3. 2006, č. j. KUJCK 18012/2005 OZZL/12/Je/R, ve znění následných změn (zejména ve znění rozhodnutí o změně integrovaného povolení ze dne 26. 10. 2009, č. j. KUJCK 21426/2009/OZZL/9/Je, a ze dne 28. 1. 2011, č. j. KUJCK 19879/2010/OZZL/6/Je) platí, že **„(k)romě aktivní plochy a plochy, která je aktivně odsávána, musí být zbylá část rozpracované skládky podskupiny S-OO3 včetně bran překryta souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu (viz bod 8.5 ČSN 83 8034 v aktuálním znění). Jedná se přednostně o průmyslový kompost včetně kompostu kat.č. „19 05 03 – kompost nevyhovující jakosti“, zeminu kat.č. „17 05 04 - Zemina a kamení neuvedené pod číslem 17 05 03 a 20 02 02 - Zemina a kameny“, a dále dřevní odpady (kůra, dřevní štěpky a hobliny či lýko). Výjimečně mohou být použity piliny, travní seče a senáže včetně materiálů nevyhovujících pro zemědělské aplikace (seče plevelů a náletových porostů), a to pouze ve směsi s hlinitopísčitými zeminami. Plochy sektoru S-OO3, které jsou aktivně odsávány a plochy sektoru S-OO1 budou překrývány materiálem/odpadem k TZS ze seznamu odpadů k TZS v souladu s podmínkou C.2.16. integrovaného povolení.“** (pozn.: zvýraznění doplněno soudem)
30. Soud se v logice soudního přezkumu zabýval nejprve námitkou, podle níž je odůvodnění napadeného rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypovídá se se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelným pro nedostatek skutkových důvodů pak může být podle ustálené rozhodovací praxe rozhodnutí pro takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde správní orgán opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).
31. Soud takové vady napadeného rozhodnutí neshledal. Z odůvodnění prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí žalovaného je naprosto seznatelné, proč byla žalobci uložena pokuta za porušení § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Žalovaný jasně vyložil, že aktivní plocha skládky je činná plocha skládky, kde se v daném okamžiku ukládá odpad za účelem jeho odstranění. Dle žalovaného část západního svahu IV. a) etapy o ploše cca 700 m² nebyla dle protokolu o kontrole a pořízené fotodokumentace aktivní plochou skládky, tedy měla být zakrytá vhodným materiálem. Pokud žalobce nesouhlasí s argumentací žalovaného, tedy polemizuje s výkladem pojmu aktivní plocha skládky a namítá, že uvedená část skládky byla aktivní, je zjevné, že brojí proti nezákonnosti napadeného rozhodnutí.
32. Soud se proto dále ve světle žalobních námitek zaměřil na posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí.

33. Na úvod přitom soud považuje za vhodné poznamenat, že prostřednictvím § 37 zákona o integrované prevenci upravující přestupky právnických a fyzických osob na úseku integrované prevence je v první řadě chráněn zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. Zejména prevence v oblasti ochrany životního prostředí je velmi důležitá, 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 (obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 6. 2012, č. j. 7 As 32/2012 - 44).
34. Jak bylo již uvedeno, dle žalovaného žalobce porušil výše citovaný § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, když nepokryl odpady uložené do skládky na části západního svahu IV. a) etapy o ploše cca 700 m² vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem. Žalobce naopak argumentuje, že předmětná část skládky je aktivní plochou skládky, proto nemusela být zakrytá. Žalobce je toho názoru, že bez náležitého vymezení pojmu „aktivní plocha skládky“ nelze uvažovat o uložení sankce.
35. Žalovaný i žalobce se správně shodli na tom, že pojem „aktivní plocha skládky“ není definován v žádném právním předpise. Jedná se totiž o odborný výraz, přičemž ne všechny odborné výrazy jsou v právních předpisech definovány. To však nevylučuje, aby byl tento pojem užíván v provozních řádech skládek, jakož i v rozhodnutích o integrovaném povolení jejich provozu. Ze samotné podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení vyplývá, že část rozpracované skládky podskupiny S-OO3 (včetně hran), která není aktivní, musí být překryta souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu. Důvodem je, aby do ovzduší neunikaly skládkové plyny, které ohrožují životní prostředí.
36. Z logiky věci není provozovatel skládky povinen překrývat aktivní plochu skládky, kterou je třeba vykládat jako část skládky, která je určena k ukládání odpadů a manipulaci s odpady a kde takové ukládání odpadů po stanovenou dobu skutečně probíhá. Jedná se tedy o činnou plochu skládky, kde se pravidelně ukládají odpady. Pokud na takové ploše k ukládání odpadu skutečně dochází, je zjevné, že ji po dobu ukládání nelze překrýt biologicky aktivním materiálem. Již jen nad rámec výše uvedeného pak lze odkázat i na normu ČSN 83 8030 týkající se skládkování odpadů, na kterou odkazuje § 3 odst. 1 vyhlášky č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Ta od 1. 1. 2018 aktivní plochu skládky nově výslovně definuje tak, že se jedná o plochu, na které probíhá ukládání odpadů ve stanoveném období.
37. Správní orgány měly za úkol posoudit, zda se žalobce dopustil porušení podmínek integrovaného povolení, tedy zda byla část západního svahu IV.a) etapy o ploše cca 700 m² překryta souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu a tedy potažmo, zda byla či nebyla tato plocha aktivně využívána k ukládání odpadů. Pro tyto účely nebylo jejich povinností stanovit přesnou a všeobíhající definici pojmu „aktivní plocha skládky“. Tento pojem je odborným výrazem, nikoliv neurčitým právním pojmem, v jehož případě by měl správní orgán povinnost zhodnotit, zda konkrétní situace patří do jeho rozsahu. Z tohoto důvodu není příhodná argumentace žalobce, založená na rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, který se týkal výkladu zákona o dani z přidané hodnoty a povinnosti krátit odpočet daně; tedy problematiky naprosto odlišné od projednávané věci, v níž nelze hovořit o více v úvahu přicházejících výkladech právní normy.

38. Z protokolu o kontrole vyplývá, že aktuální ukládání odpadů probíhalo na severní ploše II. etapy skládky. Rozpracované části skládky byly vesměs překrývány různými druhy odpadů, avšak na části západního svahu IV. a) etapy o ploše cca 700 m² nebyly uloženy odpady viditelně překryty vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem. Na první pohled bylo patrné, že technika rozhrnující vhodné překrývané materiály po ploše skládky na tuto část svahu v minulosti nezajížděla a ukládané odpady nepřekrývala. K ukládání odpadů nedocházelo na předmětné části skládky po celou dobu výkonu kontroly od 8:20 do 15:00 hodiny, tedy v provozní době, která trvala od 7:00 do 15:30 hodin.
39. Skutečnost, že správní orgány dovodily nepřekrytí části západního svahu IV. a) etapy o ploše cca 700 m², tedy části rozpracované skládky podskupiny S-OO3 včetně hran, souvislou vrstvou biologicky aktivního materiálu pouze z určitého skutkového stavu zjištěného při kontrole dne 6. 9. 2017, soud nepovažuje za vadu. Prokázání porušení podmínek integrovaného povolení jiným způsobem ani *de facto* není možné, nenahlásil-li by sám žalobce své pochybení. I kdyby správní orgán provedl více kontrol v průběhu sledovaného období, žalobce by mohl vždy tvrdit, že k ukládání odpadů docházelo ve dnech, kdy kontrola prováděna nebyla. Nelze přitom po správním orgánu požadovat, aby prováděl kontrolu každý den sledovaného období. Nutnost v tomto případě dovozovat porušení podmínek integrovaného povolení z kontrolou zjištěného stavu na místě je tak jasně dána. V opačném případě by jakákoli kontrola ztrácela smysl, neboť by sice mohla identifikovat podezření z porušení podmínek integrovaného povolení, ale již by nemohla toto porušení sankcionovat. Pro posouzení toho, zda byla porušena podmínka D.2.2.1 integrovaného povolení, je tak dle soudu plně dostačující zjištěný stav při předmětné kontrole skládky Růžov. Stav během kontroly byl přitom takový, že část západního svahu IV. a) etapy o výměře cca 700 m² nebyla využívána aktivně, nebyl na ni ukládán odpad, nezajížděla na ni technika, přičemž odpad nebyl překryt vhodným materiálem. Soud v tomto směru konečně zdůrazňuje i tvrzení správních orgánů, že na svahu nebyly zjištěny žádné dřívější (nedávné) stopy po technice, což jen potvrzuje skutečnost, že daná část nebyla aktivně využívána.
40. Kromě toho pak soud dále poukazuje i na to, že žalobce v námitkách proti protokolu o kontrole, jakož i ve svém vyjádření v řízení před ČIŽP, pouze uváděl, že zmíněná část skládky je aktivní plochou, svá tvrzení ale nedokládal žádnými důkazy, např. soupisem dnů, kdy k ukládání odpadu na tuto část skládky docházelo nebo obrazovými záznamy takové činnosti. V odvolacím řízení žalobce namítal, že v protokolu o kontrole není identifikován žádný jeho zástupce, který měl potvrdit, že k ukládání odpadu na části západního svahu IV. a) etapy nedocházelo, a že pouze výslech takového zástupce by byl zákonným a relevantním důkazním prostředkem. Sám žalobce ale nenavrhnul jako důkaz svědeckou výpověď svých konkrétních zaměstnanců či zástupců, kteří by naopak potvrdili, že se jedná o aktivní plochu skládky. Jinými slovy, žalobce za celou dobu správního řízení a řízení před zdejší soudem nenabídl žádný relevantní důkaz, který by jeho tvrzení jakkoliv prokázal. Jeho obrana spočívá pouze v tvrzení, že část západního svahu IV. a) etapy byla aktivní plochou skládky, aniž by však ta mohla zpochybnit zjištění vyplývající z provedené kontroly a pořízené fotodokumentace.
41. Ke zjištěním vyplývajícím z protokolu o kontrole pak zdejší soud zdůrazňuje, že Nejvyšší správní soud v řadě svých rozhodnutí (srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007 - 80, ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, č. 3027/2014 Sb., nebo rozsudek ze dne 30. 10. 2015, č. j. 5 Ads 92/2015 - 24), vyslovil závěr, že

protokol o kontrole pořízený ještě před zahájením správního řízení je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků, splňuje-li všechny náležitosti kladené na něj právními předpisy; byť to samozřejmě neznamená, že by nemohl být následně v řízení provedenými nebo účastníkem navrženými důkazy

zpochybněn. Jak ale zdejší soud již podotkl, v projednávaném případě žalobce v předcházejícím řízení nevystavěl svou obhajobu na přesvědčivé argumentaci a nenabídl správním orgánům věrohodnou skutkovou verzi reality, která by vyvrátila ve věci učiněná kontrolní zjištění. Žalobce pouze argumentoval, že uvedená plocha skládky je aktivní – zůstal tak v rovině zcela vágního tvrzení, jež nedoložil žádnými důkazy a ani žádné konkrétní důkazní prostředky nenavrhnul.

42. Soud přitom neopomněl, že správní orgány mají povinnost zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Z protokolu o kontrole, který splňuje všechny formální náležitosti, ale žádné pochybnosti ohledně skutkového stavu věci neplynou. Žalobce takové pochybnosti nezaložil ani pouhým tvrzením, že zmíněná část skládky byla aktivní plochou. Skutečnost, že výše uvedená část skládky nebyla pokryta biologicky aktivním materiálem, vyplývá z pořízené fotodokumentace, např. z fotografie DSCF9503 až DSCF9508 vedené v elektronickém spise ve složce 2017-09-05_06-skládka Růžov. Z této fotodokumentace rovněž nevyplývají žádné pochybnosti, že by dotčená konkrétní část skládky byla aktivně využívána. Kromě toho se soudu stejně jako správním orgánům jeví tvrzení žalobce o aktivní ploše skládky jako účelové, neboť pokud by byla zmíněná plocha o výměře cca 700 m² označena za aktivní, přesahovala by společně s plochou II. etapy rozlohu 2500 m², tedy rozměry maximálně povolené aktivní plochy, čímž by žalobce porušil podmínku C.2.12 integrovaného povolení.
43. Relevantní není ani tvrzení žalobce, že protokol o kontrole nepodepsal žádný z jeho zástupců, tedy s jeho závěry nikdo nesouhlasil. Podle § 12 kontrolního řádu protokol podepisuje pouze kontrolující, nikoli přizvané osoby. Absence podpisu pana P. D., technika, a V. S., vedoucího skládky, kteří byli při kontrole přítomni, proto není vadou řízení a nezpůsobuje pochybnosti ohledně obsahu protokolu. Svůj nesouhlas s kontrolním zjištěním žalobce vyjádřil prostřednictvím svých námitek, které byly vypořádány v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a potažmo i napadeného rozhodnutí žalovaného.
44. Důvodnou soud neshledal ani námitku, dle níž naměřená plocha skládky, která nebyla zakryta, měří nanejvýš 480 m² a nikoliv 700 m². V první řadě je potřeba zdůraznit, že velikost nezakryté plochy nemá vliv na skutečnost, zda byl spáchán přestupek podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, neboť žalobce měl povinnost zakrýt veškerou neaktivní část skládky definovanou v podmínce D.2.2.1 integrovaného povolení. Z protokolu o kontrole kromě toho vyplývá, že nezakrytá plocha o velikosti cca 700 m² byla zaměřena za přítomnosti pana D. pomocí laserového dálkoměru Nikon Laser 350 a její rozměry byly odsouhlaseny jako minimální prokazatelné. Soud nemá důvod tento objektivní údaj zpochybňovat, a to bez ohledu na to, zda byly zástupcem žalobce tyto rozměry odsouhlaseny či nikoli. Žalobce sice namítal, že plocha byla menší, cca 480 m², nenabídl ke svému tvrzení ale žádné důkazy, např. dokumentaci z vlastního provedení měření, nebo jiné indicie zpochybňující tyto závěry kontroly. K tomu soud nad rámec uvedeného dodává, že z přiložených fotografií DSCF9503 až DSCF9506 nevyplývá, že by nezakrytá plocha skládky nemohla *prima facie* odpovídat údajům o rozloze 700 m². Její konkrétní rozměry nadto

při posouzení naplnění skutkové podstaty přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci nehrají roli.

45. Soud proto uzavírá, že napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným ani nezákonným. Skutkový stav věci byl bez důvodných pochybností zjištěn na základě provedené kontroly, přičemž protokol o kontrole a pořízená fotodokumentace byly dostatečnými podklady pro rozhodnutí o přestupku. Žalobce v průběhu správního řízení ani v řízení před soudem nezpochybnil kontrolní zjištění žádnými důkazy ani nepředestřel žádné konkrétní důkazní návrhy – setrval jen na pouhém tvrzení, že předmětná část skládky byla aktivní plochou, kde docházelo k ukládání odpadů, a že tato plocha měřila cca 480 m². Uvedená tvrzení nemohou bez dalšího zpochybnit kontrolní zjištění. Dle soudu proto bylo bez důvodných pochybností prokázáno, že na části západního svahu IV.a) etapy o ploše cca 700 m² nebyly uloženy odpady viditelně překryty vhodným odpadem/materiálem k TZS ani biologicky aktivním materiálem, čímž došlo k porušení podmínky D.2.2.1 integrovaného povolení.

VI. Závěr a náklady řízení

46. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

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

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 21. dubna 2021

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu