



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobce: **ELIO Slezsko a.s.**, IČO: 609 13 860,
se sídlem skládka Holasovice II č. p. 202, Holasovice
zastoupeného JUDr. Františkem Divíškem, advokátem,
se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2020, čj. MZP/2020/580/1031,
sp. zn.: ZN/MZP/2020/580/180,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 10. 2020, čj. MZP/2020/580/1031, sp. zn.: ZN/MZP/2020/580/180, se **ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Františka Divíška, advokáta.

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení a vymezení sporu

1. Žalobce se žalobou podanou dne 4. 12. 2020 domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 5. 10. 2020, čj. MZP/2020/580/1031, sp. zn.: ZN/MZP/2020/580/180 (dále též „**Napadené rozhodnutí**“), kterým žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Ostrava (dále jen „**správní orgán prvního stupně**“ nebo „**Inspekce**“) ze dne 28. 5. 2020, čj. ČIŽP/49/2020/4132 (dále též jen „**Prvostupňové rozhodnutí**“), a to tak, že z výroku rozhodnutí vypustil jeden ze dvou skutků kladených žalobci za vinu a snížil pokutu uloženou žalobci na 25 000 Kč, přičemž ve zbytku Prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
2. Prvostupňovým rozhodnutím Inspekce uložila žalobci podle § 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 „**ZIP**“) pokutu ve výši 50 000 Kč za přestupek podle § 37 odst. 4 téhož zákona, kterého se žalobce dopustil porušením povinnosti uložené v § 16 odst. 1 písm. a) ZIP dvěma skutky specifikovanými ve výroku Prvostupňového rozhodnutí.
3. Napadené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 6. 10. 2020.

II. Rozhodnutí žalovaného (Napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění Napadeného rozhodnutí připomněl, že podkladem pro řízení o přestupku byla kontrola provedená u žalobce, kterou Inspekce zahájila dne 20. 3. 2019 a která byla završena protokolem o kontrole ze dne 4. 6. 2019, čj. ČIŽP/49/2019/5903 (dále jen „**Protokol o kontrole**“). Žalobce uplatnil proti Protokolu o kontrole námitky, které ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů vypořádala Inspekce v Prvostupňovém rozhodnutí.
5. Kontrolovaným zařízením byla „Řízená skládka odpadů Holasovice II“ (dále jen „**Zařízení**“ nebo „**Skládka**“), jejíž provoz byl v době kontroly upraven integrovaným povolením vydaným Krajským úřadem Moravskoslezského kraje ze dne 19. 11. 2003, čj. ŽPZ/4581/03/Kl, ve znění pozdějších změn, tj. včetně změny č. 19 vydané dne 17. 12. 2018, čj. MSK 165863/2018 (dále jen „**Integrované povolení**“). Žalovaný konstatoval, že provoz Zařízení se řídí dokumentem „Provozní řád – Centrum pro komplexní nakládání s odpady Holasovice II – řízená skládka odpadů Holasovice“, přidělené č. 131975/2017/I, který byl v době kontroly modifikován dvěma dodatky č. 1 a 2 (dále jen „**Provozní řád**“).
6. Žalovaný připomněl, že původní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo k odvolání žalobce, doplněnému znaleckým posudkem soudního znalce Mgr. T.O. č. 11/2019/TO ze dne 31. 10. 2019 (dále jen „**Znalecký posudek**“), zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 1. 2020, čj. MZP/2019/580/1783, a vráceno Inspekci k novému projednání. Důvodem byl především nedostatečně konkrétní popis obou vytýkaných skutků daného přestupku ve výroku původního rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

7. Pokud jde o první skutek uvedený v Prvostupňovém rozhodnutí, ve vztahu k němuž Napadené rozhodnutí závěry vyslovené Inspekcí potvrdilo (na rozdíl od druhého skutku tam uvedeného), žalovaný uvedl k odvolacím námitkám následující argumentaci.
8. Pokud jde o Inspekcí vytýkané úlety lehkých frakcí ze Skládky, žalovaný připomněl, že podmínky minimalizace těchto úletů jsou stanoveny v kapitolách C.2. Inspekce podle žalovaného „konkrétně odkazovala na příslušné pasáže PŘ a uvedla, která opatření nebyla dostatečná, jejichž souhrn měl za následek dne 20. 3. 2019 dokumentovaný značný rozsah úletů lehkých frakcí odpadů a jejich šíření mimo aktivní plochu v části 16. sekce IV. etapy skládky“. Žalovaný připustil, že zcela zabránit jakýmkoliv úletům lehkých frakcí nelze, přičemž není rovněž reálné stanovení věrohodné kvantifikace účinnosti opatření proti úletům. To však dle názoru žalovaného nezprošťuje žalobce odpovědnosti aktivně konat příslušná opatření úletům bránící, což podle něj nenastalo, jak dokládá pořízená fotodokumentace. Žalovaný doplnil, že ve výše uvedeném kontrolním dni bylo Inspekcí zjištěno, že „nebyl proveden dostatečný překryv uložených odpadů, nebyly vytvořeny obvodové brázky podél 16. sekce IV. etapy skládky a též nebyly využity vhodným způsobem zachytné sítě (zachycující úlety lehkých frakcí), byť pro jejich využití, resp. jejich postavení v místě výsypky přijímaných odpadů či ve směru proudění větru a zabránění únosu lehkých odpadů nic nebránilo. Tyto sítě, nadto poškozené, byly umístěny mimo aktivní plochu skládky (na hraně 9. sekce IV. etapy skládky), tzn. mimo oblast možného účinného zachytu lehkých frakcí uložených odpadů.“.
9. K odvolací námitce, podle níž je rozhodnutí nezákonné, neboť žalobce neměl povinnost eliminovat úlety lehkých frakcí odpadů či dosáhnout určité minimální míry účinnosti opatření proti těmto úletům, žalovaný uvedl, že žalobce byl podle shora uvedených podmínek Provozního řádu povinen činit opatření proti úletům lehkých frakcí. Avšak dle žalovaného jejich účinnost „nelze konkrétně stanovit s ohledem na širokou variabilitu různých faktorů při provozování skládky (reliéf skládky, složení odpadů, meteorologické poměry)“. Žalovaný doplnil, že každý provozní řád skládky s lehkými frakcemi obsahuje soubor preventivních opatření proti úletům. Na základě zjištění ze dne 20. 3. 2019 přitom bylo dle závěru žalovaného prokázáno, že žalobce úletům lehkých frakcí odpadů dostatečně nebránil, tedy stanovená opatření neprovedl, případně neprovedl způsobem předpokládaným Provozním řádem.
10. Pokud jde o žalobcem namítanou vnitřní rozpornost Prvostupňového rozhodnutí stran opatření proti úletům lehkých frakcí odpadů, žalovaný zdůraznil, že žalobci není kladeno za vinu, že úletům lehkých frakcí nezabránil absolutně, nýbrž skutečnost, že žalobce neprovedl, resp. neprovedl v souladu s Provozním řádem „žádná z nabízených opatření k tomu, aby bylo těmto úletům (alespoň nějakým způsobem) zabráněno, aby byly minimalizovány“. Při kontrole bylo Inspekcí zjištěno, že na Skládce „chyběla nezbytná opatření (vytvoření obvodových brázek, umístění zachytných sítí) nebo opatření (překryv odpadů) bylo provedeno nevyhovujícím odpadem kat. č. 030307“ s ohledem na jeho mechanické a fyzikální vlastnosti pro vytvoření dostatečně účinné překryvné vrstvy zaručující zabránění úletům.

11. Jestliže žalobce v odvolání odkazoval na kapitoly C.5 a C.13 Provozního řádu, žalovaný vysvětlil, že za přestupek považuje „*souběh neprovedení možných a dostupných opatření provozovatelem skládky, přestože ten má určitou míru volnosti při jejím provozování*“. Je přitom na uvážení žalobce, která z nabízených opatření (případně jejich kombinaci) v konkrétním případě využije. Inspekce dle žalovaného zjistila, že dne 20. 3. 2019 žalobce aktivně nebránil vzniku a šíření lehkých frakcí odpadů žádným z možných způsobů. Z odkazovaných ustanovení Provozního řádu dle názoru žalovaného pouze plyne variantní řešení opatření, kterými žalobce jako provozovatel skládky disponuje.
12. Žalobce dále namítal, že mu správní orgán prvního stupně kladl za vinu, že ke dni 20. 3. 2019 v části 16. sekce IV. etapy Skládky nevytvořil na vrstvě již uložených odpadů souvislou vrstvu překryvu o tloušťce cca 100 mm. K tomu však by podle žalobce musel správní orgán prokázat další okolnosti, neboť překryv se dle Provozního řádu provádí v intervalu do 30 dnů od zhotovení vrstvy (správní orgán by musel prokázat, že tento interval již byl překročen). Tloušťka překryvu 100 mm má být dle žalobce Provozním řádem stanovena jednak orientačně a jednak jako maximální (stačila by tak i tloušťka 1 mm). Překryv je tak dle interpretace Provozního řádu žalobcem dlouhodobá činnost a ze stavu během jednoho jediného dne nelze přijímat závěry o porušení provádění dlouhodobé činnosti. Inspekce přitom podle přesvědčení žalobce netvrdila, ani neprokázala, že by překryv na některých místech aktivní plochy skládky zcela absentoval.
13. Žalovaný v návaznosti na to sice připustil, že některé formulace Provozního řádu nejsou zcela exaktní, smysl souboru přijímaných opatření je však podle žalovaného naprosto zřejmý. Provedení překryvu do 30 dnů od hotovení vrstvy se má týkat jeho definitivního profilu. Překryv však musí být proveden i jen částečně, aby bylo bráněno nekontrolovatelným únikům zejména lehkých frakcí odpadů v odkryté části aktivní plochy tělesa skládky, která má být co nejmenší, při jejich každodenním ukládání ve vrstvě tak, aby byla zaručena jeho funkčnost. Podstatné přitom podle žalovaného je, aby byl splněn účel překryvu. Zkratka cca (cirka, přibližně) je v Provozním řádu využita, neboť není v moci provozovatele skládky na nerovném povrchu skládky vytvořit vrstvu, která by měla ve všech místech stejnou mocnost. Hodnota 1 mm pak není ani přibližná hodnota 100 mm (a to ani s ohledem na účel, který má vrstva plnit). Žalovaný dále doplnil, že neaktivní těleso skládky bylo žalobcem překryto odpadem kat. č. 030307 s problematickými mechanickými a fyzikálními vlastnostmi pro funkci zabránění úletů i dalších negativních vlivů. Odpad netvořil souvislou vrstvu, a tudíž nedostatečně plnil funkci prvku technického zabezpečení skládky. Žalovaný zdůraznil, že podle Provozního řádu je provozovateli skládky při zhotovování vrstvy překryvu ponechána značná volnost. Pokud však nelze překryvnou vrstvu vytvořit tak, aby plnila funkci ochrany proti úletům volných částí, není provozovatel skládky (žalobce) zbaven povinnosti činit jiná opatření k tomuto účelu.
14. K námitce, že žalobce neporušil správním orgánem prvního stupně vytýkanou povinnost vytvořit obvodové hrázky v části 16. sekce IV. etapy Skládky, žalovaný s podporou fotodokumentace ve spisu uvedl, že žalobce provedl obvodovou hrázku v jiné části

Skládky, a to v protilehlém místě její aktivní plochy. Vzdálenost mezi Inspekcí vytýkaným místem bez obvodové hrázky a 9. sekcí IV. etapy Skládky, kde sice byla provedena obvodová hrázka, ale již nejsou ukládány odpady, byla podle žalovaného cca 200 m. Z fotografie předložené žalobcem dovedl žalovaný, že obvodové hrázky jsou pod úrovní nepoužívaného tělesa Skládky, a proto jejich provedení není zcela vyhovující z hlediska zamezení šíření úletů lehkých frakcí. Obvodové hrázky mají přitom být vytvořeny po obvodu celého tělesa skládky, zejména v místech aktivní části skládky, kde jsou ukládány odpady, aby se tím ztížila možnost vznosu a úletů lehkých frakcí odpadů.

15. Další odvolací námitka se týkala instalace zachytných sítí, přičemž žalobce poukázal jednak na vnitřní rozpornost Prvostupňového rozhodnutí spočívající v tom, že Inspekce na jednu stranu konstatovala, že úletům lehkých frakcí odpadů nelze zcela zabránit, na druhou stranu pak žalobci vytýkala nezabezpečení těchto úletů pomocí ochranných sítí. Dále žalobce poukázal na to, že Provozní řád ukládá provozovateli toliko možnost a nikoli povinnost instalace zachytných sítí, když použití sítí je podmíněno provozními potřebami a možnostmi, přičemž s touto podmínkou se Prvostupňové rozhodnutí dle tvrzení žalobce vůbec nevypořádalo.
16. Žalovaný k tomu s odkazem na část C.13 Provozního řádu uvedl, že z kontrolních zjištění vyplývá, že *„sítě byly nefunkční a na zcela jiném, než aktuálním místě ukládání odpadů. Při nedostatečných jiných opatřeních pak absence využití zachytných sítí, zvláště za větrného počasí, vede jen k rozhojnění důsledků výskytu lehkých frakcí na místech skládky i mimo něj. Vytýkaná absence zachytných sítí je jen dílčí částí neprovedení souhrnu opatření, v jehož důsledku není zajištěno zabránění úletů lehkých frakcí odpadů.“*. Žalovaný zdůraznil, že způsob spáchání přestupku nebyl posuzován jen z hlediska neprovedení některého dílčího opatření (např. neumístění zachytných sítí), nýbrž jako souběh nerealizovaných dostupných opatření. Provozním řádem uvedenou „možnost“ využití sítí je dle přesvědčení žalovaného třeba vykládat tak, že ji provozovatel skládky má v případě, že by se jiná opatření, resp. jejich souhrn jevíly jako neefektivní. Žalovaný proto uzavřel s tím, že bylo na žalobci, aby *„vyhodnotil aktuální provozní potřeby a možnosti a podle toho realizoval vhodná opatření proti úletům lehkých frakcí. V daném případě však nebyl[o] realizováno žádné z nich (tím méně jejich kombinace).“*.
17. K námitce, v níž žalobce poukázal na to, že nemá ničím stanovenou povinnost vytvořit na skládce souvislou (kompaktní) vrstvu, žalovaný uvedl, že tato námitka neguje smysl a účel aktivního provádění opatření technického zabezpečení skládky, jehož nedílnou součástí jsou překryvné vrstvy. Podle žalovaného předpokládá zajištění funkce překryvu dosažení určité minimální mocnosti, stability či odolnosti, přitom žalobcem použitý a Inspekcí identifikovaný odpad kat. č. 030307 nemá zcela vyhovující mechanické a fyzikální vlastnosti pro tyto účely, tudíž jeho použití nenaplnuje danou povinnost dle Provozního řádu. Vytvoření kompaktní překryvné vrstvy je pak podle žalovaného *„zcela logické vzhledem k jednomu z jeho účelů, který má překryvná vrstva plnit“*. Jestliže žalobce provedl překryvnou vrstvu způsobem, jenž nesplňuje kvalitativní znaky překryvné vrstvy, nepovažoval ji žalovaný za technické zabezpečení skládky vyhovující požadovanému

účelu, a proto měl žalobce přistoupit k realizaci jiných opatření k zamezení úletu lehkých frakcí.

18. Žalovaný se dále vyjádřil k námitce, v níž žalobce tvrdil, že Inspekce odmítla jím předložený Znalecký posudek jako důkazní prostředek, přičemž znalec nevycházel jen z jeho zjištění učiněných při ohledání Skládky dne 16. 9. 2019, ale též z kontrolních zjištění Inspekce k rozhodnému dni 20. 3. 2019, uvedených ve správním spisu. Žalovaný předeslal, že se Inspekce v Prvostupňovém rozhodnutí se Znaleckým posudkem vypořádala. Jestliže pak znalec konstatuje, že Provozní řád nestanoví povinnost zcela zabránit úletům lehkých frakcí odpadů, není v tomto ohledu nijak v rozporu se závěry správních orgánů. Žalovaný připomněl, že žalobce není postihován za výskyt úletů lehkých frakcí zjištěných jak v areálu Skládky, tak v menším rozsahu i mimo ni. To je podle žalovaného pouze „sekundární jev v důsledku neprovedení opatření proti úletům, jež minimálně dne 20. 3. 2019 (pozn. agenda inspekce neumožňuje permanentní každodenní kontroly) absentovala, přestože v tomto období panovalo větrné počasí“. Žalovaný se shoduje se znalcem v tom, že Provozní řád nestanovuje taxativně výčet povinností spojených s opatřeními proti úletům, nýbrž provozovateli skládky ponechává možnost přijmout v tomto směru jedno efektivní opatření, případně jejich kombinaci. Žalobci proto nebylo vytýkáno ani neplnění konkrétní povinnosti, resp. provedení určitého opatření, a to s vědomím toho, že se tato provádí především s ohledem na momentální situaci (meteorologické či provozní podmínky, apod.). Žalovaný nicméně zdůraznil, že Provozní řád zcela jednoznačně stanovuje povinnost opatření proti úletům lehkých frakcí odpadů provádět a zároveň stanovuje možné způsoby.
19. Jelikož znalec své hodnocení dokladoval prováděním opatření proti úletům ve stavu ze dne 16. 9. 2019, zachyceném na fotografiích ve Znaleckém posudku, nemohl žalovaný prosté srovnání stavu zjištěného dne 20. 3. 2019 se stavem zjištěným znalcem dne 16. 9. 2019 akceptovat, neboť pro správní řízení je směrodatný stav, jenž byl zjištěn v době kontroly na místě samém. S odvoláním na § 52 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), žalovaný k žalobcem předloženému Znaleckému posudku uzavřel, že správní orgán nemusí tento vzít jako důkaz, což Inspekce v Prvostupňovém rozhodnutí odůvodnila.
20. Žalovaný opakovaně zdůraznil, že 100% zabránění úletům není předmětem řízení a nebylo po žalobci požadováno. Výrok Prvostupňového rozhodnutí, potažmo popis spáchání přestupku je koncipován jako neprovedení dostatečného zabezpečení lehkých frakcí odpadů proti jejich šíření, kterým mohl žalobce zabránit provedením opatření hned několika způsoby. Provozní řád přitom stanovuje způsoby, které v případě jejich provedení, případně vhodného zkombinování mohou výrazně omezit možnost vzniku úletů a jejich šíření. Dne 20. 3. 2019 byl Inspekcí ověřen každý z možných způsobů, kterými žalobce disponoval, přičemž bylo dle závěru žalovaného prokázáno, že provedeny nebyly, případně byly žalobcem provedeny nedostatečně. Žalovaný proto uzavřel, že žalobce porušil Provozní řád, jehož dodržování je uloženo závaznou podmínkou č. II. 3. 1)

Integrovaného povolení a vyplývá též z § 20 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů v tehdy účinném znění.

21. Jelikož žalovaný zároveň zrušil (vypustil) druhý skutek uvedený ve výroku Prvostupňového rozhodnutí, rozhodl současně o snížení Inspekci uložené pokuty, a to s ohledem na žalovaným shledanou podobnou závažnost obou posuzovaných skutků na jednu polovinu, tedy z 50 000 Kč na 25 000 Kč.

III. Žaloba

22. Žalobce v podané žalobě nejprve vyjádřil přesvědčení, že v Napadeném rozhodnutí (ve spojení s Prvostupňovým rozhodnutím) uvedená ustanovení Provozního řádu neporušil, o čemž podle něj svědčí skutkový stav zjištěný správními orgány, který měl podle jeho názoru být v obou správních rozhodnutích „zcela přehlédnut“.
23. Konkretizoval, že skutek vymezený ve výroku, podle nějž *„neprovedl dostatečný překryv uložených odpadů (...) a nevytvořil obvodové hrázky nad úroveň ukládaných odpadů v části 16 sekce IV. etapy skládky a současně obviněný neumístil zachytné síť, tak aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí z plochy aktivní ukládky odpadů“*, neodpovídá faktickému a pravdivému stavu věci, a připomněl povinnosti uložené mu v kapitolách C.5 a C.13 Provozního řádu.
24. Žalobce pod **prvním žalobním bodem** zpochybňoval závěry správních orgánů stran překryvu odpadu. Označil za zcela nové tvrzení a hodnocení skutečnost, že žalovaný v Napadeném rozhodnutí uvedl, že *„opatření (překryv odpadů) bylo provedeno nevyhovujícím odpadem kat. č. 030307 mechanicky oddělený výmět z rozvlákňování odpadního papíru a lepenky, jehož mechanické a fyzikální vlastnosti (mechanická odolnost) [nepostačovaly] pro vytvoření dostatečně účinné překryvné vrstvy, jež by zaručovala zabránění úletů po dobu, než dojde k uložení nové vrstvy odpadu“*. Doplnil, že odpad kat. č. 030307 je jím na Skládce používán již řadu let jako technické zabezpečení skládky, přičemž při dřívějších kontrolách této skutečnosti ze strany Inspekce nikdy nebylo v tomto ohledu shledáno žádné pochybení nebo vzneseno upozornění na nevhodnost tohoto druhu odpadu k využití na technické zabezpečení skládky.
25. Žalobce s ohledem na jím deklarované stabilní a předvídatelné vlastnosti této kategorie odpadu uvedl, že jej běžně používá při tvorbě (zpevnění) vnitroskládkových cest a na překryv aktivních vrstev skládek. Tento odpad má schopnost vyplnit mezery (póry) mezi hrubozrnějším odpadem a v případě jeho dostatečného množství rovněž schopnost překrýt ukládané odpady. Použití tohoto odpadu tím dle žalobce zabraňuje tomu, aby na aktivní vrstvě skládky došlo k převržení mechanizace pohybující se po skládce, a tím ke vzniku škod na věcech nebo na zdraví tam pracujících osob. Výsledkem použití odpadu kat. č. 030307 je vytvoření dostatečně funkční svrchní vrstvy odpadu – překryvu, která svými schopnostmi a vlastnostmi zabraňuje úletům odpadu.
26. Ve schopnosti odpadu kat. č. 030307 propadat do pórů odpadů pod ním, stejně jako v případě propadu inertních odpadů použitých k technickému zabezpečení skládky (např.

hlína, písek, štěrk), spatřuje žalobce velice vítaný jev z hlediska provozu skládky. Jednak tím dochází ke zpevnění pojízdné vrchní části aktivní vrstvy až tak, že se po ní mohou pohybovat velké nákladní automobily, a dále se tímto jevem zabraňuje úletům lehkých frakcí odpadu, jelikož takto vzniklá pevná vrstva pod sebou drží lehké odpady, které by jinak mohly ulétnout. K prokázání těchto jím tvrzených vlastností odpadu kat. č. 030307 a jeho vhodnosti pro provádění překryvu žalobce navrhl, aby soud ustanovil znalce.

27. Na fotografiích pořízených Inspekci při kontrole je dle žalobce jasně vidět použitý odpad kat. č. 030307 na svrchní části aktivní vrstvy tělesa Skládky, stejně jako použití i jiných odpadů inertního charakteru jako technického zabezpečení skládky. Použitím všech těchto odpadů žalobce podle jeho názoru zcela důsledně splnil povinnost provádění překryvu odpadu. Skutečnost, že prováděl překryv odpadu, vyplývá dle žalobce i z provozního deníku skládky, jehož relevantní části jsou součástí správního spisu.
28. Žalobce v této souvislosti dodal, že žalovaný na str. 8 Napadeného rozhodnutí „*uvádí, že odpad kat.č. 030307 má ne zcela vyhovující mechanické a fyzikální vlastnosti*“, přičemž tento závěr dle žalobce nevyplývá z žádného z provedených důkazů, nemá oporu ve správním spise a není žalovaným nijak odborně zdůvodněn. Proto v této části považoval Napadené rozhodnutí za nepřekoumatelné pro nedostatek důvodů.
29. Žalobce s ohledem na výše uvedené shrnul, že je pro něj nepochopitelné, jak mohl žalovaný dospět k závěru, že nebyl proveden dostatečný překryv, a ve svém souhrnu, že žalobce „*neprovedl ŽÁDNÁ z nabízených opatření*“ (pozn. zvýrazněno žalobcem), aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí. Podle názoru žalobce žalovaný bez zjevného důvodu naprosto přehlížel skutkový stav zachycený fotografiemi a provozním deníkem, v čemž spatřuje žalobce zcela zásadní procesní pochybení správních orgánů, když tyto jednak ne vycházely z úplného skutkového stavu a rovněž zcela pomíjely některé důkazy (svědčící ve prospěch obviněného) založené ve správním spise. Dodal, že pokud by mělo platit hodnocení žalovaného o neprovedení žádných opatření, pak by Inspekce na místě samém nesměla najít vůbec žádný překryv aktivní vrstvy skládky ani žádné sítě (podrobněji viz dále). Z obsahu správního spisu se však podává opak. S ohledem na to měl žalobce Napadené rozhodnutí za nezákonné.
30. Žalobce se dále ohradil proti tomu, že mu je výrokem Napadeného rozhodnutí vytýkáno, že „*nevytvořil na vrstvě již uložených odpadů souvislou vrstvu o tloušťce cca 100 mm*“. Pokud je tudíž žalobci vytýkáno, že nevytvořil souvislou (kompaktní) vrstvu, tato povinnost mu nebyla nikde a ničím uložena, a nemohl se tak dopustit žádného porušení. Žalobce proto poukázal na čl. 39 Listiny základních práv a svobod a zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, která dle jeho názoru byla tímto ze strany správních orgánů porušena.
31. Pod **druhým žalobním bodem** žalobce rozporoval závěry správních orgánů ohledně identifikovaných úletů lehkých frakcí odpadu. Připustil, že „*[u]rčité o něco větší množství úletů je patrné ve žlábech - na fotkách 53,55-65*“. Zdůraznil, že při žádném počasí nelze (není v lidských silách) zajistit, aby skládka byla zcela bez úletů. Při větrném počasí, které panovalo v době kontroly, pak podle žalobce nelze úlety ani výrazně omezit, když

skládání probíhalo cca 20 m nad okolním terénem. Nevyhnutelnost vzniku úletů pak předjímá samotné Integrované povolení, kde je provozovateli skládky předepsána povinnost vzniklé úlety lehkých částí odpadů sbírat. Tento sběr je dle tvrzení žalobce prováděn pravidelně a byl prováděn i v době kontroly, což mají dokládat fotografie pořízené Inspekcí.

32. Co se týká lehkých odpadů ve žlabech, žalobce vysvětlil, že „*se při výsypu dostanou do vznosu, následně po nějaké vzdálenosti spadnou na zem a „kutálejí“ se po proudu větru po zemi, v tomto případě po rekultivaci a zastaví se (zarazí se) ve žlabech rekultivace, kde se kumulují a následně jsou v co nejkratší době sesbírány*“. Podle žalobce tím nevzniká na životním prostředí žádná újma. Pokud by se žlab ucpal úlety, projekt rekultivace s tím dle slov žalobce počítá, např. i pro velkou přívalovou srážku, když neznečištěná voda z rekultivace žlab přeskóčí a přes vyspádanou cestu se dostane k obvodovému příkopu kolem celé skládky, odkud odteče pryč.
33. Žalobce se dále vyjádřil tak, že v průměru se za den na skládku doveze cca 100 tun odpadů, z toho 80 tun komunálního odpadu. Jak je podle něj vidět z fotografií ve správním spise, bylo největší množství úletů ve žlabech (na ploše rekultivace jen minimálně), avšak i tam se jedná řádově o nízké desítky kilogramů, což je dle jeho názoru k celkovému množství odpadů přijímaných na skládku zcela zanedbatelná část. Postupy na snižování a eliminaci úletů na skládce tudíž dle jeho přesvědčení nepochybně fungují a nelze připustit závěr žalovaného o tom, že žalobce neprovedl žádná opatření k zabránění úletům.¹
34. **Třetí žalobní bod** se zaměřuje na problematiku obvodové hrázky. Žalobce namítá, že závěr žalovaného o tom, že bylo doloženo provedení hrázky na protilehlém konci aktivní plochy (vzdáleném cca 200 m), je lichý. Z fotografií ze dne kontroly má být dle žalobce patrná i přítomnost kompaktoru a nakladače, tj. strojů zapracovávajících odpady do tělesa skládky, které se pohybují pár metrů od zmiňované hrázky. Z provozního deníku lze dle závěrů žalobce stanovit čelo aktivní plochy, tj. místo aktuální ukládky odpadů. Na základě tohoto lze pak určit, že hrázka byla vytvořena právě v prostorech/místech aktivní plochy skládky. Žalobce konstatoval, že v Prvostupňovém rozhodnutí se uvádělo, že hrázky nebyly vytvořeny vůbec, a poté, co žalobce odkázal na založené fotografie, žalovaný dospěl k závěru, že hrázka se nacházela v úplně jiném místě, než má být, což je však v rozporu s doloženou fotodokumentací. Argumentace žalovaného o vzdálenosti obvodové hrázky cca 200m od místa ukládky není dle přesvědčení žalobce ničím podložena a vede k nepřezkoumatelnosti Napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Z příslušných fotografií má dle názoru žalobce plynout, že žalovaným zmiňovaná parabola je situována v místě za zlomem na koruně skládky a že hrázka končí odhadem cca 30m od konce skládky².

¹ Tuto argumentaci uvedl žalobce systematicky pod čtvrtým žalobním bodem pojednávajícím o zachytných sítích, soud má však z věcného hlediska za to, že spadá do druhého žalobního bodu k množství úletů.

² Žalobce zřejmě omylem ve větě „*hrázka končí odhadem ca 30m od konce hrázky, nikoliv 200m!*“ uvedl slovo „hrázky“ namísto slova „skládky“ (pozn. soudu).

35. Žalobce přitom doplnil, že hrázka je vytvořena na hraně koruny skládky (venkovní líc tělesa skládky), tak jak má podle kapitoly C.5 Provozního řádu být. Podle žalobce fotografie dokládají, že hrázka je „umístěna až ke zlomu skládky, co je o cca 40m před čelem (frontou) aktivní vrstvy, tzn. hrázka je zhotovená dopředu a připravená na posun čela aktivní plochy pro ukládku odpadů“. Žalobce doplnil, že hrázka neslouží jen k eliminaci úletů a omezení hlodavců, ale také vytyčuje obsluhu skládky plochu pro ukládku odpadů, čímž má být garantováno, že finální svahy tělesa skládky budou v souladu se schválenou projektovou dokumentací pro stavební povolení (při nedodržení této hranice by byl svah příliš prudký s rizikem nemožnosti provedení finální rekultivace tělesa skládky, nebo plytký, což by vedlo ke ztrátě volných prostor pro uložení odpadů).
36. Žalobce dále nesouhlasil se závěrem správních orgánů, že nevyhovujícím umístěním hrázky došlo ke značnému znečištění svahu pod touto hrázkou, což mělo údajně za následek znečištění obvodového žlabu lehkým odpadem. Jednak namítal vnitřní rozpornost Napadeného rozhodnutí, ze kterého se na jednu stranu podává, že žalobce neprovedl žádná opatření proti úletům lehkých frakcí odpadů, a na druhou stranu existenci hrázky připouští, když jejím umístěním mělo dojít ke značnému znečištění svahu pod ní. Především ale namítl, že z fotografií pořízených při kontrole a dokumentace skutečného provedení rekultivace je jasné patrné, že k žádnému znečištění nedošlo a ani nemohlo dojít, protože předmětný svah „není vůbec zrehabilitovaný, tzn. pod tímto svahem ani žádné žlaby fyzicky nejsou a nikdy ani nebyly“. Z pořízených fotografií žalobce dovozuje, že žlaby s přítomností lehkých odpadů byly na zcela opačné straně tělesa skládky. Souhlasí se žalovaným, že na 9. sekci tělesa skládky byla provedena hrázka; nesouhlasí však s argumentací, že tato hrázka je na fotografii 31. Hrázka na 14. a 15. sekci tělesa skládky byla dle přesvědčení žalobce provedena v dostatečné délce a předstihu před čelem aktivní vrstvy, aby její zamýšlená funkce byla zaručena.
37. Žalobce dodal, že v době kontroly byly odpady ukládány do poslední vrstvy 15. a 16. sekce, která určuje finální stavebně povolenou výšku. Umisťovat odpady nad rámec této stavebně povolené výšky by dle něj znamenalo porušení stavebních předpisů. Nesouhlasil s argumentací žalovaného, že se to běžně dělá tak, že se hrázka na poslední vrstvu umísťuje a pak se před rekultivací zase odstraní, neboť by tím porušoval Provozní řád (str. 38, kde se uvádí: „Jakmile dojde k dosažení konečné výšky některého úseku (etapy, popř. sekce) skládky, musí se tento úsek vhodně upravit podle plánovaného následovného využití s tím, že“).
38. Pod **čtvrtým žalobním bodem** žalobce brojil proti závěrům žalovaného ohledně sítí proti úletům. Uvedl, že sítě se dávají dále od výsypné hrany, jelikož lehké odpady, jako jsou papír a lehké plasty, poryvem větru stoupají vzhůru a po nějakém čase zase klesají dolů, tudíž mohou v případě umístění sítí blízko místa výsypu sítě přeletět a takto umístěná síť by neplnila žádnou relevantní zachytnou funkci. Sítě přitom byly umístěny po směru větru od čela aktivní vrstvy skládky. Vzdálenost byla volena s ohledem na provozní zkušenosti obsluhy, když žádné pravidlo nestanoví, kde mají být sítě umístěny. Vzhledem k umístění sítí 2,5 m pod výškovou úroveň výsypu nákladních automobilů na poslední vrstvě IV. etapy (15. a 16. sekci) bylo dle žalobce žádoucí umístit sítě dál od místa výsypu,

jinak by zábrana zcela postrádala smysl. V minulosti přitom podle žalobce Inspekce nikdy tento postup instalace sítí nezpochybnila.

39. Z Provozního řádu se dále podává nikoli povinnost, ale pouze možnost žalobce zachytné sítě osadit. Jestliže instalovány byly, jak vyplývá z relevantní fotodokumentace, ani údajná nedostatečnost této ochrany (neumístění tak, aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí) nemůže být podle žalobce porušením žádné povinnosti z Provozního řádu. I v tomto případě tudíž žalobce dovozuje z postupu správních orgánů porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod a zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.
40. Pod posledním, **pátým žalobním bodem** žalobce polemizuje s tím, že žalovaný odmítl jako důkaz svědčící v jeho prospěch hodnotit Znalecký posudek, a to z nesprávných důvodů. Znalec sice zpracoval tento posudek ke dni 16. 9. 2019, resp. k tomuto dni provedl prohlídku Skládky, nicméně vycházel ze všech podkladů, které měla k dispozici Inspekce, vztahujících se ke dni 20. 3. 2019, kdy byla provedena kontrola. Žalobce za této situace uzavřel, že „[p]okud na základě takových podkladů znalec dospěl k závěru, že žalobce se nedopustil vytrýkaných porušení, je závěr jeho zjištění relevantní. Jestliže ze zcela nesprávného důvodu se žalovaný odmítá zabývat hodnocením znaleckého posudku, dopouští se závažného procesního pochybení, které vede k tomu, že napadené Rozhodnutí je nezákonné“.
41. Závěrem žalobce shrnul žalobní body tak, že žalovaný v Napadeném rozhodnutí nevyšel z obsahu celého správního spisu, některé v něm založené důkazní prostředky pomíjí a nehodnotí, a tudíž jsou skutkové závěry žalovaného neúplné, nesprávné a vedou k nezákonnému správnímu rozhodnutí. Dále podle žalobceva názoru správní orgány vykládají části Provozního řádu, které měl žalobce porušit, účelově (např. ohledně potřeby vytvoření souvislé vrstvy překryvu a ohledně umístění zachytných sítí).

IV. Vyjádření žalovaného

42. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě ze dne 8. 2. 2021 setrval na zákonnosti i věcné správnosti Napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že námitky žalobce se opakují a v Napadeném rozhodnutí zargumentoval všechny jeho námitky k vytrýkanému porušení Provozního řádu.
43. K námitkám uplatněným pod **prvním žalobním bodem** žalovaný ohledně použití odpadu kat. č. 030307 uvedl, že tento odpad je sice v bodě B.3.2 Provozního řádu schválen pro technické zabezpečení skládky „jako jeden z 37 druhů odpadů k účelu překrývání odpadů na tělese skládky, samotný tento počet však dokumentuje nadstandardně široké možnosti žalobce pro realizaci funkčního překryvu vrstev ukládaných odpadů“. Použití tohoto druhu odpadu při kontrole dne 20. 3. 2019 však bylo shledáno a zdokumentováno jako nedostatečně funkční, resp. v daném množství jako nevhodné vzhledem k jeho vlastnostem. Použité množství odpadu bylo dle žalovaného nedostatečné, po vyschnutí a zvětrání netvořilo souvislou vrstvu, která je schopna plnit svou funkci překryvu. V důsledku nefunkčnosti překryvu pak docházelo k úletům zejména lehkých frakcí odpadů. Žalovaný v této souvislosti odkázal na konkrétní fotodokumentaci a dodal, že žalobce na konkrétní fotografie neodkazuje, neboť reálně zjištěný stav nemůže protistrana vyvrátit.

Smyslem překryvu odpadů není podle žalovaného jen zabránění úletům, nýbrž též stabilizace, opatření proti prašnosti, šíření zápachu, únikům skládkového plynu, omezení přítomnosti hlodavců a ptáků a protipožární opatření.

44. K námitkám vzneseným pod **druhým žalobním bodem** žalovaný zdůraznil, že zdokumentované úlety lehkých frakcí nejsou samy o sobě předmětem sankce a že úletům zcela zabránit nelze. V postihovaném případě jsou však dle názoru žalovaného úlety důsledkem nedostatečné realizace souhrnu povinností a opatření, které měl žalobce plnit proto, aby se úletům lehkých frakcí odpadů snažil zabránit a účinně eliminoval jejich množství, a to pokud možno v co nejbližší vzdálenosti od aktivní plochy ukládání odpadů.
45. Ke **třetímu žalobnímu bodu** a obvodovým hrázkám žalovaný uvedl, že jejich absence plyne z konkrétních fotografií založených ve spisu, které se týkají aktivní části 16. sekce IV. etapy Skládky (na níž jsou ukládány odpady). Žalobcem uváděné snímky č. 28 a 88 neobsahují podle žalovaného žádnou hrázku a snímky č. 31 a 32 jsou na zcela jiné části 9. sekce IV. etapy, což mělo být vysvětleno v Napadeném rozhodnutí. I po dobu aktivního ukládání odpadů ve finální výškové vrstvě (tj. před zahájením rekultivace) je dle názoru žalovaného povinností žalobce mít funkční obvodové hrázky, což vyvozuje z bodu B.2.4 Provozního řádu. Odstraněny mohou být až po ukončení ukládání odpadů a jejich řádném převrstvení překryvem.
46. Ohledně instalace sítí proti úletům, které jsou předmětem **čtvrtého žalobního bodu**, žalovaný uvedl, že sítě, jako jedno z možných opatření bránících úletům, byly umístěny na nevhodném místě nelogicky na hraně části 9. sekce IV. etapy Skládky, když má jít „o *krajní protilehlou sekci IV. etapy skládky vzdálenou několik desítek metrů od aktivního tělesa skládky*“. Tyto sítě měly být ke dni kontroly (20. 3. 2019) v nefunkčním stavu, resp. značně porušené (upadnuté, mechanicky porušené), takže nemohly plnit svou zachytnou funkci, jak plyne i z fotografií pořízených Inspekcí.
47. Pokud jde o žalobní námitky ke Znaleckému posudku (**pátý žalobní bod**), žalovaný toliko odkázal na vypořádání se s posudkem v Napadeném i Prvostupňovém rozhodnutí.
48. Závěrem svého vyjádření žalovaný navrhl zamítnutí žaloby jako nedůvodné.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

49. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti; přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. O podané žalobě soud rozhodl podle § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť jedním z důvodů zrušení Napadeného rozhodnutí je závěr soudu o tom, že skutkový stav, který

vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, resp. vyžaduje zásadní doplnění.

50. Soud úvodem připomíná, že žalobce byl Napadeným rozhodnutím sankcionován za přestupek podle § 37 odst. 4 ZIP, kdy v postavení provozovatele zařízení ve smyslu toho zákona provozoval Zařízení v rozporu s integrovaným povolením. Žalobci je totiž v § 16 odst. 1 písm. a) ZIP uložena povinnost 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. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, čj. 10 As 451/2019 - 37, se k tomu podává, že *„účelem integrovaného povolení je stanovit podmínky pro provoz příslušného zařízení (často s velkým množstvím navazujících činností a spojených technologických jednotek), a to včetně provozu činností přímo spojených s provozem tohoto zařízení v místě. Smyslem povolovacího řízení je stanovit takové podmínky provozu, aby i přes zátěž, které provoz těchto zařízení z hlediska životního prostředí vyvolává, byly zajištěny základní standardy jeho ochrany (viz rozsudek ze dne 3. 12. 2015, čj. 9 As 113/2015-42, Skládkový komplex CELIO, body 33 a 35).“*.
51. Z ustanovení II. 3. 1) Integrovaného povolení uděleného žalobci k provozování Zařízení přitom plyne: *„Zařízení bude provozováno v souladu s provozními řády schválenými v části III. kapitole A. výrokové části rozhodnutí (dále „provozní řády“).“*.
52. Mezi účastníky je sporné, zda žalobce skutkem specifikovaným ve výroku Prvostupňového rozhodnutí naplnil znaky skutkové podstaty předmětného přestupku. Žalobce brojí proti Napadenému rozhodnutí v celém rozsahu (s ohledem na skutečnost, že žalobce argumentuje tím, že přestupek nespáchal, nezpochybňuje konkrétní výši uložené pokuty). Úkolem soudu tak je na půdorysu žalobních bodů posoudit, zda mají závěry správních orgánů dostatečnou oporu ve skutkových poznatcích plynoucích z Inspekci provedené kontroly Zařízení uskutečněné dne 20. 3. 2019, jak jsou zdokumentovány ve správním spisu, a zda tyto poznatky svědčí o tom, že se žalobce svým jednáním dopustil porušení správními orgány specifikovaných ustanovení Provozního řádu.
53. Z výroku Napadeného rozhodnutí se podává závěr správních orgánů, že žalobce porušil kapitoly C.5 a C.13 Provozního řádu na poli předcházení úletů lehkých frakcí odpadů, v odůvodnění pak žalovaný odkazuje rovněž na jeho kapitolu C.2. Posledně uvedené ustanovení mimo jiné ukládá, že *„Provozovatel zařízení zabezpečuje provoz prostřednictvím pověřených pracovníků, mechanismů a zařízení tak, aby byly splněny požadavky řízeného skládkování. Tím se rozumí (mj.): ... Ochrana okolí před náletem lehkých částí včetně prachu...“*.
54. Za relevantní pravidla provozu Skládky z kapitoly C.5 (*Postup ukládání odpadu, hutnění a překrývání*) potom soud pro posuzovanou věc považuje jednak ustanovení: *„Jako ochrana před prašností a zápachem a preventivní ochrana před nebezpečím vznícení je ukládaný odpad ve vrstvách průběžně rozhrnován a hutněn kompaktořem a podle potřeby a charakteru ukládaného odpadu překrýván vrstvou vhodného překryvného odpadu/materiálu o*

tloušťce vrstvy cca do 100 mm v intervalu do 30 dnů od zhotovení vrstvy. V případě, že je vhodných odpadů/materiálů pro překryv akutní nedostatek, je tento prováděn v omezeném množství tak, jak to dovolí provozní podmínky.

K překryvu jsou využívány především odpady specifikované v kapitole B. 3. 2. provozního řádu tak, aby bylo zabráněno prášení a úletům lehkých částí odpadu nebo samovznícení uloženého odpadu.“.

55. Dalším relevantním pravidlem obsaženým v této kapitole Provozního řádu je dle přesvědčení soudu následující ustanovení:

„Jednotlivé vrstvy odpadu jsou po obvodu skládky (venkovní líc tělesa skládky, který bude v budoucnu rekultivován) ohraničeny obvodovou hrázkou, která je tvořena z vhodných materiálů nebo odpadů, jejichž specifikace je uvedena v kapitole B. 3. 2. provozního řádu. Obvodová hrázka zajišťuje vyšší stabilitu tělesa, současně eliminuje případné negativní vlivy skládky, jako jsou např. úlety, výskyt hlodavců atd.“.

56. Z kapitoly C.13 (Opatření proti prášení skládky, šíření zápachu a nadměrnému výskytu bmyzu) soud předně cituje, že „je prašnost omezována důsledným hutněním odpadu kompaktořem, realizací obvodových hrázek nad úroveň ukládaného odpadu a pravidelným překryvem odpadu dle podmínek uvedených v tomto provozním řádu“, přičemž „[k] dalším omezujícím opatřením ke snižování prašnosti přispívá překryv odpadů inertním materiálem větší zrnitosti (stavební suť – cihla, beton nebo štěrk a kamenivo), který také zabraňuje zapadávací mechanismů vysypávajících odpad“.

57. Z následné pasáže této kapitoly Provozního řádu nazvané „Úlety lehkých částí odpadu“ se přitom podává:

„Zde platí obdobné zásady jako při omezování prašnosti. Otevřená plocha pro skládkování musí mít takovou velikost, aby ji bylo možno v co nejkratší době překrýt vhodným inertním materiálem nebo odpadem.

Úletům je zabránováno vysypáváním odpadů pod hranou, důsledným a průběžným hutněním ukládaných odpadů kompaktořem, realizací obvodových hrázek nad úroveň ukládaných odpadů a případně překryvem odpadu (rozsah realizace uvedených opatření závisí na aktuální dostupnosti vhodných materiálů/odpadů pro TZS). Pro zabránění úletů lehkých částí odpadů při jejich vykládce je možné osadit zachytnou síť — dle aktuálních provozních potřeb a možností.

Vzniklé úlety lehkých částí odpadu jsou pravidelně sesbírány obsluhou skládky a v případě silných větrů dochází k neodkladnému sběru i mimo areál skládky.“.

58. Soud připomíná, že skutek je vymezen ve výroku správních rozhodnutí tak, že v den kontroly (20. 3. 2019) žalobce „neprovedl dostatečný překryv uložených odpadů uložených v části 16 sekce IV. skládky, tzn., nevytvořil na vrstvě již uložených odpadů souvislou vrstvu o tloušťce cca 100 mm, čímž účinně nebránil vzniku úletů lehkých frakcí, nevytvořil obvodové hrázky nad úroveň ukládaných odpadů v části 16 sekce IV. etapy skládky a současně neumístil zachytné sítě, tak aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí z plochy aktivní ukládky odpadů,

tedy souhrnně neprovedl dostatečné opatření proti úletům lehkých frakcí odpadů z rozpracované etapy skládky, čímž porušil kap. C. 5 PŘ (str. 37) a C. 13 PŘ (str. 43)“ (PŘ = Provozní řád, pozn. soudu).

59. Z předestřené právního rámce má soud za to, že žalovaný správně zaměřil svou pozornost na to, zda v rozhodném dni žalobce v rámci jím provozované Skládky přijal dostatečná, Provozním řádem předjímaná, resp. uložená, opatření proti úletům lehkých částí odpadů. Shora citovaná ustanovení Provozního řádu k tomuto cíli obecně směřují, činí tak ovšem prostřednictvím uložení konkrétních povinností (opatření), jejichž neplnění může zakládat odpovědnost za přestupek. Z výroku správních rozhodnutí je přitom zjevné, že žalobce byl postižen, tj. shledán odpovědným z přestupku v souvislosti s neplněním třech okruhů uložených opatření (překryv, hrázky, sítě), čímž měl podle žalovaného porušit jednotlivé povinnosti uložené mu v příslušných ustanoveních Provozního řádu. Soud proto na půdorysu žalobních bodů musel především zkoumat, zda skutková zjištění učiněná správními orgány ohledně těchto tří opatření vedou k závěru o porušení povinností uložených žalobci v ustanoveních kapitol C.5 a C.13 Provozního řádu.
60. V logice dotčených správních rozhodnutí i právní úpravy považoval soud za vhodné se nejprve vyjádřit k **druhému žalobnímu bodu** týkajícímu se kontrolou identifikovaných úletů lehkých částí odpadů mimo aktivní plochu skládky. Otázka existence těchto úletů je totiž společným jmenovatelem pro posouzení otázek uvedených pod prvním, třetím a čtvrtým žalobním bodem, vztahujících se k plnění povinností žalobcem při tvorbě překryvů, obvodových hrázek a záchytných sítí, které mají podle Provozního řádu nežádoucím množství úletů bránit. Pokud by správní orgány neprokázaly existenci nepřiměřeného množství úletů mimo aktivní plochu skládky, bylo by v podstatě zbytečné se dále zabývat prokazováním viny žalobce ze spáchání přestupku spočívajícího v nedodržení Provozního řádu, pokud jde o prevenci úletů lehkých frakcí odpadů.
61. Žalobce sice připustil, že „o něco větší množství úletů“ bylo Inspekci zdokumentováno ve žlabech, avšak akcentoval, že za žádného počasí nelze zajistit, aby skládka byla zcela bez úletů, tím spíše při větrném počasí, které panovalo v době kontroly (připomněl, že skládkování probíhalo přibližně 20 m nad okolním terénem). Poukázal na to, že nevyhnutelnost vzniku úletů lehkých částí odpadů předjímá samotné Integrované povolení, podle něhož má provozovatel skládky povinnost vzniklé úlety sbírat, přičemž žalobce tento sběr prováděl i v době kontroly. Žalobce dále uvedl, že denně se v průměru na skládku doveze cca 100 tun odpadů, z toho 80 tun komunálního odpadu. Největší množství úletů přitom Inspekce zdokumentovala ve žlabech (na ploše rekultivace jen minimálně), avšak i tam se dle názoru žalobce jednalo řádově o nízké desítky kilogramů, což je dle něj zcela zanedbatelná část. Z toho dovozoval funkčnost jím aplikovaných postupů na snižování a eliminaci úletů na Skládce a neudržitelnost závěru žalovaného o tom, že žalobce neprovedl žádná opatření k zabránění úletům.
62. Žalovaný naopak zdůraznil, že zdokumentované úlety lehkých frakcí nejsou samy o sobě předmětem postihu žalobce. Je s ním ve shodě v tom, že úletům nelze plně zabránit.

Žalovaný však doplnil, že v posuzované věci byly shledané úlety důsledkem nedostatečné realizace souhrnu povinností a opatření, které měl žalobce na úseku prevence před úlety plnit, aby účinně eliminoval jejich výskyt, a pokud takový výskyt nastane, aby k němu došlo v co nejbližší vzdálenosti od aktivní plochy ukládání odpadů.

63. Soud se v této otázce ztotožňuje s oběma stranami v tom, že z ničeho neplyne, že vzniku úletů musí být zabráněno provozovatelem skládky absolutně. Pravidla, jimiž se provoz skládky řídí, s takovou situací počítají. Předmětný přestupek tak nespočívá v samotném následku, tedy vzniku (jakýchkoli) úletů. Mezi stranami je nesporné a plyne to též z fotografií zařazených ve spisovém materiálu, že při kontrole byly na Skládce nežádoucí úlety zjištěny, a to dle názoru soudu *prima facie* nikoli v zanedbatelném množství. Soud dále souhlasí s žalovaným ohledně závěru, že kontrolou prokázané úlety lehkých frakcí odpadů nejsou bez dalšího důvodem shledání žalobce odpovědným z přestupku. Identifikované úlety jsou však následkem, u něž bylo nutné zjistit příčinu jejich vzniku. Příslušný správní orgán ani soud nemůže bez dalšího *a priori* kvantifikovat, kdy již je množství úletů protiprávním následkem a kdy nevyhnutelnou okolností, které nešlo při náležité péči zabránit. Soud si dovede představit, že větší množství úletů nacházejících se na skládce bezprostředně po mimořádně větrném období nemusí nasvědčovat spáchání přestupku provozovatelem skládky, pokud řádně implementoval Provozním řádem předpokládaná preventivní opatření. Na druhou stranu i malé množství úletů za klidného počasí při absenci ochranných opatření k odpovědnosti za přestupek vést může. Úkolem příslušných správních orgánů v přestupkovém řízení je prokázat, zda z právního hlediska příčinou identifikovaných úletů bylo porušení určité povinnosti žalobce v oblasti prevence vzniku úletů plynoucí z Provozního řádu. Soud tudíž k tomuto žalobnímu bodu uzavírá, že správními orgány prokázaná existence úletů lehkých částí odpadů v okolí aktivního místa skládky může nasvědčovat spáchání předmětného přestupku žalobcem, pro samotný závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku však jistě nepostačuje. Z pohledu posouzení zákonnosti Napadeného rozhodnutí je proto ve světle výše uvedeného klíčové, zda obстоjí závěry správních orgánů, pokud jde o tvrzená porušení dotčených pravidel plynoucích z Provozního řádu žalobcem. Proto soud přistoupil k vypořádání dalších žalobních bodů.
64. Pod **prvním žalobním bodem** žalobce rozporoval závěry správních orgánů ohledně překryvné vrstvy. Jeho námitky směřovaly jednak (i) vůči síle (mocnosti) překryvné vrstvy a dále (ii) proti materiálu na ni použitému. Soud nicméně zdůrazňuje, ve shodě s žalovaným, že tyto otázky od sebe nelze zcela oddělit, neboť od charakteru, resp. vlastností použitého materiálu se budou odvíjet nároky na mocnost překryvné vrstvy, aby byla zajištěna její kýžená funkčnost stran předcházení úletům lehkých frakcí odpadů. Některý materiál pak vůbec nelze na překryvnou vrstvu v rámci technického zabezpečení skládky použít.
65. Soud konstatuje, že mezi stranami v zásadě není sporu o skutkových zjištěních ve věci překryvné vrstvy, zcela se však liší v jejich vyhodnocení, resp. právním hodnocení.
66. Žalobce odmítl jako nedůvodný závěr žalovaného, že nebyl proveden dostatečný překryv a v důsledku toho, že neprovedl vůbec žádná z preventivních opatření předvídaných

Provozním řádem, aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí. Podle názoru žalobce žalovaný bez zjevného důvodu naprosto přehlížel skutkový stav zachycený fotografiemi a provozním deníkem. Doplnil, že při akceptaci závěru žalovaného o neprovedení žádných opatření by nesměla Inspekce při kontrole najít vůbec žádný překryv aktivní vrstvy skládky, což však odporuje skutkovým zjištěním založeným ve správním spisu. Žalobce se dále ohradil proti tomu, že mu je výrokem Napadeného rozhodnutí vytýkáno, že „*nevytvořil na vrstvě již uložených odpadů souvislou vrstvu o tloušťce cca 100 mm*“. Taková povinnost mu dle jeho názoru není ničím uložena, a nemohl se tak dopustit žádného porušení. Z toho dovodil porušení čl. 39 Listiny základních práv a svobod, resp. zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* správními orgány.

67. Žalobce dále nesouhlasil se závěry správních orgánů v tom, že mechanické a fyzikální vlastnosti odpadu kat. č. 030307 použitého na Skládce pro účely překryvu v den kontroly jsou nevhodné pro vytvoření překryvné vrstvy. Naopak, dle žalobce tím dochází ke zpevnění pojízdné vrchní části aktivní vrstvy do té míry, že se po ní mohou pohybovat velké nákladní automobily, a tím se zabráňuje úletům lehkých frakcí odpadu. Upozornil též na skutečnost, že tento druh odpadu pro dané účely dlouhodobě používá a při předchozích kontrolách mu to nebylo nijak vytčeno.
68. Žalovaný v Napadeném rozhodnutí k argumentaci žalobce připustil, že některé formulace Provozního řádu nejsou zcela exaktní, avšak smysl opatření předcházejících vzniku úletů lehkých frakcí odpadů je dle jeho názoru naprosto zřejmý. Povinnost provedení překryvu do 30 dnů od zhotovení vrstvy, na což poukazoval žalobce, se má dle žalovaného týkat definitivního profilu překryvu. Žalovaný však trval na tom, že překryv musí být proveden i jen částečně, aby bylo bráněno nekontrolovatelným úletům z odkryté části aktivní plochy tělesa skládky, a to při každodenním ukládání odpadů ve vrstvě tak, aby byla zaručena funkčnost, resp. účel překryvu.
69. K mocnosti překryvu pak žalovaný v Napadeném rozhodnutí konstatoval, že zkratka cca (cirka, přibližně) je v Provozním řádu využita ve vazbě na údaj 100 mm, neboť provozovatel skládky fakticky nemůže na nerovném povrchu skládky vytvořit vrstvu, která by měla ve všech místech stejnou mocnost. Odmítl, že by síla vrstvy 1 mm, s níž argumentoval žalobce, byla aspoň přibližná hodnotě 100 mm, a to ani s ohledem na účel, který má vrstva plnit. Doplnil, že neaktivní těleso skládky bylo žalobcem překryto odpadem kat. č. 030307 s problematickými mechanickými a fyzikálními vlastnostmi pro funkci zabránění úletů i dalším negativním vlivům, když odpad zároveň netvořil souvislou vrstvu, a tudíž nedostatečně plnil funkci prvku technického zabezpečení skládky. Žalovaný k tomu uzavřel, že podle Provozního řádu je provozovateli skládky při zhotovování vrstvy překryvu ponechána značná volnost. Pokud však překryvnou vrstvu nevytvořil tak, aby plnila funkci ochrany proti úletům volných částí, nebyl žalobce zbaven povinnosti činit jiná opatření k tomuto účelu.
70. Žalovaný ohledně žalobcem použitého odpadu kat. č. 030307 ve vyjádření k žalobě uvedl, že tento odpad je v bodě B.3.2 Provozního řádu sice schválen pro technické zabezpečení skládky jako jeden z 37 druhů odpadů k účelu překrývání odpadů, avšak při kontrole dne

20. 3. 2019 bylo jeho použití shledáno a zdokumentováno jako nedostatečně funkční, resp. nevhodné vzhledem k jeho vlastnostem. Použité množství odpadu bylo dle žalovaného nedostatečné, neboť po vyschnutí a zvětrání netvořilo souvislou vrstvu, která je schopna plnit funkci překryvu, v důsledku čehož docházelo k úletům zejména lehkých frakcí odpadů.

71. Ve světle těchto sporných otázek se soud nejprve musel zabývat tím, jaká povinnost je skutečně uložena provozovateli skládky (žalobci), pokud jde o překryvné vrstvy, Provozním řádem v kapitolách C.5 a C.13, jejichž porušení je žalobci Napadeným rozhodnutím kladeno za vinu. Soud připomíná, že z kapitoly C.5 se podává, že má být „*ukládáný odpad ve vrstvách průběžně rozhrnován a hutněn kompaktořem a podle potřeby a charakteru ukládaného odpadu překryván vrstvou vhodného překryvného odpadu/materiálu o tloušťce vrstvy cca do 100 mm v intervalu do 30 dnů od zhotovení vrstvy. V případě, že je vhodných odpadů/materiálů pro překryv akutní nedostatek, je tento prováděn v omezeném množství tak, jak to dovolí provozní podmínky.*“. Z kapitoly C.13, která mimo jiné upravuje specifická pravidla pro zabránění úletům lehkých částí odpadů, jednak plyne, že se použijí obdobné zásady jako u prevence prašnosti, k jejímuž snížení dochází „*pravidelným překryvem odpadu dle podmínek uvedených v tomto provozním řádu*“ a zároveň k tomu přispívá „*překryv odpadů inertním materiálem větší zrnitosti (stavební suť – cihla, beton nebo šterk a kamenivo)*“. Na to navazuje pravidlo, podle něž má otevřená plocha skládky mít takovou velikost, aby bylo možno splnit povinnost ji „*v co nejkratší době překrýt vhodným inertním materiálem nebo odpadem*“. Úletům je pak podle této pasáže Provozního řádu zabraňováno primárně jinými opatřeními, jako správným vysypáváním odpadů tzv. pod hranou, jejich hutněním kompaktořem, stavbou obvodových hrázek, „*a případně překryvem odpadu (rozsah realizace uvedených opatření závisí na aktuální dostupnosti vhodných materiálů/odpadů pro TZS)*“, potažmo záchytnými sítěmi (pozn. v celém odstavci v citacích Provozního řádu zvýrazněno soudem).
72. Soud předně obecně přisvědčuje žalovanému potud, že při interpretaci ustanovení Provozního řádu, který není právním předpisem, tudíž na něj není možno klást obdobně legislativně přísné podmínky jako na zákon nebo vyhlášku, není možné odhlédnout od účelu předmětných ustanovení, kterým nepochybně je účinné (funkční) předcházení vzniku excesivního množství úletů lehkých frakcí odpadů. Na druhou stranu i v oblasti veřejnoprávní regulace skládkového hospodářství nepochybně platí principy enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, předvídatelnosti práva a právní jistoty, tím spíše, pokud se posuzovaná věc již pohybuje v rovině správního trestání. Proto žalobce správně upozorňuje na ústavní zásadu *nullum crimen sine lege (certa)*, *nulla poena sine lege (certa)*, přičemž v zájmu obviněných nelze – při respektu k teleologickému výkladu (tj. účelem normy) – jejich delikt ní odpovědnost rozšiřovat extenzivním výkladem příslušných (údajně porušovaných) norem.
73. Soud má na základě shora citovaných ustanovení Provozního řádu za to, že provozovatel skládky (žalobce) má sice jako jedno z opatření k prevenci úletů k dispozici též vytvoření překryvné vrstvy, toto opatření však má až sekundární a fakultativní povahu (viz slova

„a případně“), odvislou od faktické dostupnosti vhodných materiálů, resp. odpadů. Žalobci je uložena povinnost udržovat na skládce takové podmínky, aby vrstvu vytvořil v co nejkratší době, avšak podle názoru soudu toliko v případě, že se pro realizaci vrstvy rozhodne (například z důvodu nedostatečnosti jiných opatření). Pro posouzení předmětné věci je však dle přesvědčení soudu rozhodující, že z Provozního řádu (kapitola C.5) plynou dva závěry, v nichž se výklad provedený soudem rozchází s posouzením učiněným správními orgány.

74. Soud jednak dospěl interpretací shora citovaných ustanovení Provozního řádu k závěru, že ona sporná překryvná vrstva vymezená údajem 100 mm má z hlediska časového nepochybně být vyhotovena (až) do 30 dnů od zhotovení vrstvy odpadu. V rámci této lhůty pak samozřejmě může být překryv (dočasný, částečný) využit jako jedno z mnoha opatření předcházejících vzniku úletů, a to - slovy Provozního řádu - „podle potřeby a charakteru ukládaného odpadu“. Z důkazů provedených Inspekcí k jednomu konkrétnímu dni (20. 3. 2019) však není zřejmé, jak dlouho již na Skládce panovala situace ohledně zjištěné nedostatečné vrstvy z odpadu kat. č. 030307, zda byly žalobci k dispozici jiné vhodné materiály či odpady pro překryv, případně jaké byly další relevantní provozní podmínky. Dostatečné skutkové poznatky, které by snad mohly vést k závěru o postižení žalobce za nevyhotovení takového „operativního“ (tj. nikoli konečného a v co nejkratší době implementovaného) překryvu, ze správních rozhodnutí neplynou, a naopak se z nich bezpochyby podává, že správní orgány zaměřily svá skutková zjištění i právní hodnocení na naplnění povinnosti vytvořit překryv z „vhodného překryvného odpadu/materiálu o tloušťce vrstvy cca do 100 mm“. Posledně uvedená povinnost je však Provozním řádem vázána na 30-denní lhůtu. Skutkové závěry správních orgánů v tomto ohledu tak nemá soud za podložené.
75. Pro projednáváný případ je neméně relevantní skutečnost, že síla/výška překryvné vrstvy o velikosti zhruba 10 cm je uloženou mocností maximální, jak se podává ze slov „o tloušťce vrstvy cca **do 100 mm**“ (pozn. zvýrazněno soudem), když tento výklad je podepřen rovněž na to bezprostředně navazujícím dodatkem o přípustnosti omezeného množství překryvné vrstvy při absenci dostatku tomuto účelu vhodného odpadu, resp. materiálu. Soud proto shledává důvodnou žalobní námitku, podle níž z Provozního řádu neplyne, že by žalobce měl stanovenou povinnost - v rámci stále ještě aktivní vrstvy skládky, o čemž není mezi stranami sporu - vytvořit „na vrstvě již uložených odpadů **souvislou vrstvu o tloušťce cca 100 mm**“ (pozn. zvýrazněno soudem) tak, aby dostál povinnosti provést dostatečný - jinými slovy účinný z hlediska účelu sledovaného Provozním řádem - překryv uložených odpadů, jak se podává z výroku Napadeného rozhodnutí. Úletům navíc mohl žalobce dle Provozního řádu zabránit i jiným vhodným opatřeními, překryvná vrstva se nemusí dle těchto pravidel v každém jednotlivém okamžiku (dni) na skládce nezbytně nacházet, k bližšímu posouzení této otázky však byly nedostatečně zjištěny relevantní skutkové okolnosti. V tomto ohledu je Napadené rozhodnutí skutečně nezákonné, neb žalobce postihuje za porušení povinnosti, kterou neměl.

76. Proto již jen z doposud uvedených důvodů soud přistoupil ke zrušení Napadeného rozhodnutí pro nezákonnost (postih za porušení povinnosti, kterou žalobci Provozní řád neukládal) v kombinaci s vadami řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. (nedostatek skutkových důvodů rozhodnutí, kdy zároveň skutkový stav, který vzaly správní orgán za základ svých rozhodnutí, nemá oporu ve spisu, resp. vyžaduje zásadní doplnění).
77. Mezi stranami není sporu o tom, že Inspekce na místě shledala vytvoření určité překryvné vrstvy z odpadu kat. č. 030307 [*mechanicky oddělený výmět z rozvlákňování odpadního papíru a lepenky (směs plastů, vázacích pásek a drátů, s obsahem jemných polystyrenů, skla, kancelářských sponek apod.)*]. Tento druh odpadu je dle kapitoly B.3.2 Provozního řádu použitelný jako technické zabezpečení skládky se způsobem využití: C – pojezdové cesty v tělese skládky, P – překryv odpadu. Soud nicméně souhlasí s žalovaným v tom, že za situace, kdy má žalobce na základě Provozního řádu k dispozici téměř čtyři desítky druhů odpadů pro potřeby překryvu, nemůže se bez dalšího vyvinut pouhým odkazem na to, že překryv vytvořil z jednoho z „portfolia k tomu autorizovaného odpadu“. Žalobce naopak namítá, že závěr žalovaného v Napadeném rozhodnutí, podle něž odpad kat. č. 030307 má ne zcela vyhovující mechanické a fyzikální vlastnosti, nevyplývá z žádného z provedených důkazů, nemá oporu ve správním spise a není žalovaným nijak odborně zdůvodněn. Proto v této části považoval žalobce Napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
78. Soud nicméně po přezkoumání spisového materiálu dospěl k závěru, že žalovaný v bodu 8. na str. 6 Napadeného rozhodnutí správně shrnul skutková zjištění plynoucí z pořízené fotodokumentace slovy „Z dokumentovaného zjištění rovněž vyplývá, že... [o]dpad netvořil souvislou vrstvu vzhledem k jeho narušení, propadnutí mezi již uložené odpady, a tudíž nedostatečně plnil funkci technického zabezpečení skládky“. Podrobněji je odborný názor obou správních orgánů popsán v bodu 12. na str. 8 Napadeného rozhodnutí, přičemž soud nemá tomuto hodnocení čeho vytknout. To, že správní orgány vyhodnotily nedostatečnost vrstvy z odpadu kat. č. 030307 nacházející se na Skládce v den kontroly, však bez dalšího neznamená, že by tento druh nebyl, za jiných podmínek nebo v jiném množství, legitimně jako překryvná vrstva použitelný. Bude vždy potřeba posoudit s ohledem na aktuální podmínky panující na skládce, zda konkrétní odpad byl použit účinným způsobem s ohledem na sledovaný účel. Jestliže pak Inspekce prokázala (a žalobce nerozporoval), že v den kontroly bylo na místě větrno a shledáno větší množství úletů, zjevně nesouvislá vrstva z odpadu kat. č. 030307 svůj účel sama o sobě nenaplnila. To však podle soudu neznamená, že za méně větrných podmínek, případně při větší mocnosti nebo v kombinaci s jinými opatřeními by svému účelu dostat nemohla. I proto je možné a logické, že při jiných kontrolách Inspekce žalobci použití tohoto druhu odpadu na vytvoření překryvné vrstvy nevytkla, na což žalobce upozorňoval. Tuto dílčí žalobní námitku tudíž soud považuje za nedůvodnou.
79. Soud dodává, že nevhodnost materiálu použitého na překryv nebyla zahrnuta do popisu skutku ve výroku Napadeného rozhodnutí a byla žalovaným doplněna v odůvodnění rozhodnutí spíše pro úplnost.

80. Soud v této souvislosti neshledal nezbytným provádět důkaz znaleckým posudkem k vlastnostem odpadu kat. č. 030307 z hlediska vhodnosti jeho použití pro provádění překryvu, jak navrhoval žalobce, neboť soud věc vrací žalovanému k dalšímu řízení, a to i pro neúplnost skutkových zjištění, přičemž lze předpokládat, že pokud bude chtít ve světle provedeného výkladu žalovaný znovu žalobce postihnout za porušení povinností v souvislosti se zjištěními stran překryvné vrstvy, bude muset skutkové poznatky doplnit. V dalším řízení tak může otázku znaleckého zkoumání vlastností odpadu kat. č. 030307 žalovaný zvážit; jeho provedení nyní v řízení před soudem by však nebylo účelné.
81. Závěrem k této námitce soud předesílá, že i v případě shledané **nedostatečné funkčnosti** vyhotovené překryvné vrstvy, na níž byl dle závěrů správních orgánů použit – za panujících podmínek – nevhodný materiál, nebylo možné dospět ke skutkovému závěru, že žalovaný neprovedl **žádné** opatření na úseku předcházení vzniku úletů lehkých částí odpadů, jak se opakovaně z odůvodnění Napadeného rozhodnutí podává. Takový závěr nemá oporu v důkazech založených ve správním spise, když ani mezi stranami není sporné, že určitá překryvná vrstva, minimálně z odpadu kat. č. 030307, na Skládce vytvořena byla. Tím správní orgány zatížily Napadené rozhodnutí vadou podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (k této vadě podrobněji viz též dále).
82. Pokud jde o **třetí žalobní bod** týkající se obvodových hrázek, soud předně připomíná, že správní orgány kladly žalobci za vinu, že „*nevytvořil obvodové hrázky nad úroveň ukládaných odpadů v části 16 sekce IV. etapy skládky*“. Tento závěr je mezi stranami sporný především skutkově, přičemž soud zdůrazňuje, že existence či neexistence hrázek v jiné než 16. sekci IV. etapy skládky není pro účely tohoto řízení relevantní.
83. Soud dále uvádí, že na rozdíl od předchozí problematiky překryvů je v otázce obvodových hrázek Provozní řád poměrně jednoznačný a relativně stručný. V kapitole C.5 se stanoví, že „*[j]ednotlivé vrstvy odpadu jsou po obvodu skládky (venkovní líc tělesa skládky, který bude v budoucnu rekultivován) ohraničeny obvodovou hrázkou*“. Z kapitoly C.13 se potom podává, že „*[ú]letům je zabráňováno ... realizací obvodových hrázek nad úroveň ukládaných odpadů*“ (pozn. zvýrazněno soudem). Soud tak nemá pochybnosti o tom, že žalobci byla uložena bezpodmínečná povinnost obvodové hrázky na aktivní vrstvě odpadu, resp. nad její úrovní vytvářet. Množství nalezených úletů lehkých frakcí odpadů sice může mít dopad na hodnocení závažnosti provinění, avšak absence hrázek v místech, kde podle Provozního řádu měly být, má charakter přestupku ohrožovacího, k jehož naplnění není potřeba shledání samotného následku v podobě vzniku úletů mimo místo aktivní plochy skládky. Pokud by tedy bylo prokázáno, že hrázky na patřičných místech v rámci skládky chyběly, žalobce by bez dalšího citovaná ustanovení Provozního řádu porušil. Proto soud nepovažoval za potřebné zabývat se žalobními námitkami, potažmo závěry žalovaného souvisejícími se znečištěním míst vně samotného tělesa skládky.
84. Soud přezkoumal fotografie založené ve správním spisu, potažmo zjištění ohledně obvodových hrázek uvedená v Napadeném rozhodnutí (bod 9. na str. 7) a dospěl k tomu, že závěry žalovaného jsou v tomto ohledu správné a podložené. Z fotografií č. 100 až 110, pořízených Inspekcí při kontrole, je zjevné, že na aktivní ploše skládky obvodové hrázky

absentují. Naopak z fotodokumentace, na níž se nachází těžká technika pracující na skládce a již se dovolává žalobce (fotografie č. 28 a 88), není přítomnost hrázek patrná. Žalovaný zároveň jasně odůvodnil, že fotografie č. 31 a 32, na nichž je existence obvodových hrázek zjevná, jsou pořízeny z místa, které se nenachází v 16. sekci IV. etapy skládky, jež byla označena za místo spáchání této dílčí části přestupku. Soud doplňuje, že i kdyby předmětné hrázky byly součástí inkriminované sekce skládky, je zjevné, že okolo jiných částí/hran obvodu skládky nebyly hrázky vytvořeny tak, jak Provozní řád předpokládal. Souhlasí tak s žalovaným v závěru, že obvodové hrázky mají být vytvořeny po obvodu celého tělesa skládky, zejména v místech aktivní části skládky, kde jsou ukládány odpady, aby se tím ztížila možnost vznosu a úletů lehkých frakcí odpadů.

85. Jestliže pak žalobce upozorňoval na odlišnou argumentaci správního orgánu prvního stupně a žalovaného ohledně zjištění vztahujících se k hrázkám, soud připomíná, že správní rozhodnutí tvoří jeden celek a není nikterak zarážející či dokonce nezákonné, pokud v návaznosti na procesní argumentaci účastníka řízení pozměnění odvolací správní orgán přezkoumatelným způsobem určitou část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Jak soud uvedl výše, závěry žalovaného vycházejí z fotografií založených ve správním spisu, tudíž námitku nepřezkoumatelnosti této části Napadeného rozhodnutí považuje soud za nedůvodnou.
86. Soud dále připomíná, že bylo povinností žalobce budovat hrázky **nad úrovní** nejvyšší odpadové vrstvy. Z toho důvodu nemůže dle přesvědčení soudu obstát ani argumentace žalobce, že hrázky není možné vytvořit, pokud by přecházely nad nejvyšší stavebně povolenou výšku skládky. Tím by absurdně v horní vrstvě odpadu, která ční nejvýš nad okolní terén a logicky tak čelí nejsilnějšímu větru, nebyl tento druh technického zabezpečení skládky realizovatelný. Provozovatel skládky musí být schopen zajistit splnění obou povinností, tedy ukončit finální vrstvu odpadu v takové výšce, v níž je ještě možné v souladu s příslušným stavebním povolením na ni vybudovat obvodovou hrázku jako ochranu předvídanou Provozním řádem do zahájení její rekultivace. Ze stejného důvodu pak soud souhlasí i se závěrem žalovaného, že z fotografie předložené žalobcem v rámci odvolání plyne, že dotčené obvodové hrázky jsou pod úrovní nepoužívaného tělesa Skládky, a tudíž jejich provedení odporuje Provoznímu řádu, který počítá s budováním hrázek nad úrovní svrchní odpadové vrstvy.
87. Tento žalobní bod proto soud shledal nedůvodným.
88. Následně proto Městský soud v Praze přistoupil k námitkám koncentrovaným do **čtvrtého žalobního bodu**, který se týkal instalace záchytných sítí v rámci Skládky. Soud připomíná, že žalobce byl pokutován za to, že vedle absence dalších opatření (překryvná vrstva a obvodové hrázky) „*současně neumístil záchytné sítě, tak aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí z plochy aktivní ukládky odpadů*“.
89. Žalobce argumentoval, že sítě se instalují dále od výsypné hrany skládky, jelikož lehké odpady v poryvech větru stoupají vzhůru a po čase opět klesají dolů, a tak v případě umístění sítí blízko místa výsypu mohou odpady tyto přeletět, čímž by blízko umístěná síť

neplnila svoji funkci. Doplnil, že sítě byly umístěny po směru větru od čela aktivní vrstvy skládky (žalovaný nerozporoval), když vzdálenost byla volena s ohledem na provozní zkušenosti obsluhy. Podle žalobce přitom žádné pravidlo nestanoví, kde mají být sítě umístěny. Žalobce ze znění Provozního řádu dovozuje možnost, nikoli povinnost, zachytné sítě osadit. Z fotodokumentace plyne, že sítě instalovány na Skládce byly. Nicméně, ani případná nedostatečnost této ochrany (neumístění tak, aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí) nemůže být dle názoru žalobce porušením žádné povinnosti z Provozního řádu. I v tomto případě proto měl žalobce za to, že správní orgány porušily čl. 39 Listiny základních práv a svobod, tj. zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

90. Žalovaný přitom k této části skutku dospěl v Napadeném rozhodnutí k závěru, že sítě byly nefunkční a byly umístěny na zcela jiném, než aktuálním místě ukládání odpadů (na hraně části vzdálené protilehlé 9. sekce IV. etapy Skládky). Tyto sítě měly být ke dni kontroly (20. 3. 2019) značně porušené (upadnuté, mechanicky poškozené), takže nemohly plnit svou zachytnou funkci, jak plyne z fotografií založených ve spise. Žalovaný zdůraznil, že způsob spáchání přestupku nebyl posuzován jen z hlediska neprovedení některého dílčího opatření (zde neumístění zachytných sítí), nýbrž jako souběh nerealizovaných dostupných opatření. Podle žalovaného pak „[p]ři nedostatečných jiných opatřeních absence využití zachytných sítí, zvláště za větrného počasí, vede jen k rozhojnění důsledků výskytu lehkých frakcí na místech skládky i mimo něj“. Provozním řádem uvedenou „možnost“ využití sítí je dle přesvědčení žalovaného třeba vykládat tak, že ji provozovatel skládky má v případě, že by se jiná opatření, resp. jejich souhrn jevíly jako neefektivní.
91. Soud vyšel z toho, že v kapitole C.13 Provozního řádu se k problematice zachytných sítí uvádí: „Pro zabránění úletů lehkých částí odpadů při jejich vykládce **je možné** osadit zachytnou síť – **dle aktuálních provozních potřeb a možností**.“ (pozn. zvýrazněno soudem).
92. Soud obecně dává zapravdu žalovanému, že Provozním řádem stanovená „možnost“ fakultativnost osazení zachytných sítí není samoučelná a musí odpovídat cíli sledovanému daným pravidlem. Není tudíž zcela na libovůli provozovatele skládky, zda, kam a jak zachytné sítě osadí. Mezi stranami zjevně není sporu o tom, že sítě jsou doplňkovým prostředkem technického zabezpečení skládky, resp. subsidiárním a nepovinným opatřením na ochranu před úlety lehkých částí odpadů. Odkazem na aktuální provozní potřeby uvedené v Provozním řádu, jimiž je použití sítí podmíněno, soud rozumí kupříkladu právě meteorologické podmínky, za nichž se nejeví dostatečnými ostatní opatření. Provozními možnostmi jsou pak právě kapacitní okolnosti provozovatele skládky, pokud jde o další preventivní opatření, jakými jsou disponibilní materiál či stroje na tvorbu překryvů nebo obvodových hrázek. Soud nepochybně závěr žalovaného o tom, že v den kontroly panovaly na Skládce takové podmínky, kdy by řádná instalace sítí přispěla ke snížení množství úletů lehkých frakcí odpadů.
93. Na druhou stranu ovšem soud nemohl pominout, že sítě na některých místech v areálu Skládky osazené byly. Žalobce v zásadě logicky zdůvodňoval jejich umístění dále (po větru) od místa výsypu odpadů nebezpečím přeletu lehkých částí přes sítě, kdy by následně hrozilo již jejich nekontrolovatelné šíření do okolní krajiny. Soud neshledal, že by

z čehokoli v Provozním řádu plynulo, že sítě mají být (přistoupí-li provozovatel skládky k jejich instalaci) umístěny přímo na ploše nebo okraji „*plochy aktivní ukládky odpadů*“, jak se uvádí ve výroku Napadeného rozhodnutí. Soudu v této souvislosti neuniklo, že na shora citované ustanovení kapitoly C.13 Provozního řádu týkající se zachytných sítí navazuje věta: „*Vzniklé úlety lehkých částí odpadu jsou pravidelně sesbírány obsluhou skládky a v případě silných větrů dochází k neodkladnému sběru i mimo areál skládky.*“ (pozn. zvýrazněno soudem). Proto má soud za to, že smyslem úpravy používání zachytných sítí v Provozním řádu je minimalizace úletů mimo skládku (areál skládky) jako celek, nikoli striktně mimo aktivní plochu skládky. Sítě tak, na rozdíl od obvodových hrázek, mohou být za tím účelem – dle aktuálních provozních potřeb a možností – umístěny i v jiných částech skládky, kde se také podle fotodokumentace založené ve správním spisu zjevně nacházely, i když soud musí ve shodě s žalovaným konstatovat, že namnoze potrhané nebo popadané.

94. Soud proto k tomuto žalobnímu bodu uzavírá, že žalovaný postihl žalobce za jednání, které není protiprávní, a tudíž je v této části Napadené rozhodnutí nezákonným.
95. Před vypořádáním závěrečného žalobního bodu, který má čistě procesní povahu, pak soud s ohledem na výše uvedené dává zapravdu žalobci rovněž v jeho žalobní námitce prostupující vícero žalobních bodů, a to, že z prokázaného skutkového stavu nevyplývá, že by žalobce nepřijal **žádná** opatření zamezující úletům lehkých částí odpadů. Ač výrok Napadeného rozhodnutí shledává ve skutku v něm popsaném porušení povinnosti spočívající v tom, že žalobce „*souhrnně neprovedl dostatečné opatření proti úletům lehkých frakcí odpadů z rozpracované etapy skládky*“, tudíž alespoň nějaké (byť nedostatečné) opatření provedl, na mnoha místech odůvodnění Napadeného rozhodnutí se podává, že správní orgány nedospěly k závěru o „pouhém“ nedostatečném provedení příslušných opatření, nýbrž uzavřely své hodnocení tím, že žalobce neprovedl žádné takové opatření, viz:
 - „*Účinnost výše uvedených opatření pak lze hodnotit, pokud jsou provozovatelem aktivně prováděny, což v daném případě nenastalo.*“ (str. 4 Napadeného rozhodnutí),
 - „*Správní orgán shledává pochybení v tom, že nebyla provedena (nebo nebyla provedena v souladu s PR) žádná z nabízených opatření k tomu, aby bylo těmto úletům (alespoň nějakým způsobem) zabráněno, aby byly minimalizovány.*“ (pozn. zvýrazněno žalovaným; str. 5 Napadeného rozhodnutí),
 - „*...je tudíž na uvážení provozovatele skládky, která z nabízených opatření (případně jejich kombinaci) v daném případě využije. Dne 20. 3. 2019 bylo inspekci zaznamenáno, že odvolatel aktivně nebránil vzniku a šíření lehkých frakcí odpadů žádným z možných způsobů.*“ (pozn. zvýrazněno žalovaným; str. 6 Napadeného rozhodnutí),
 - „*Je tedy na provozovateli skládky, aby vyhodnotil aktuální provozní potřeby a možnosti a podle toho realizoval vhodná opatření proti úletům lehkých frakcí. V daném případě však nebyl[o] realizováno žádné z nich (tím méně jejich kombinace).*“ (str. 8 Napadeného rozhodnutí),

- „Odvolatel nebyl viněn z výskytu úletů lehkých frakcí zjištěných jak v areálu skládky, tak v menším rozsahu i mimo ni. Jedná se o sekundární jev v důsledku neprovedení opatření proti úletům, jež minimálně dne 20. 3. 2019 (pozn. agenda inspekce neumožňuje permanentní každodenní kontroly) absentovala, přestože v tomto období panovalo větrné počasí.“ (str. 9 Napadeného rozhodnutí).
- 96. Četnost výskytu těchto formulací v Napadeném rozhodnutí vede soud k přesvědčení, že nemohlo jít o eventuální ojedinělou nepřesnost v písemném vyjádření žalovaného, nýbrž o vědomě formulované závěry. Z provedeného dokazování je přitom zřejmé, že v určité míře žalobce implementoval v areálu Zařízení překryvnou vrstvu, obvodové hrázky i zachytňné sítě, tudíž lze stěží tvrdit, že neprovedl žádná preventivní opatření předjímaná Provozním řádem (soud na tomto místě ponechává stranou jejich dostatečnost, resp. funkčnost). Tato situace pak nejenže svědčí o nesouladu výroku s odůvodněním Napadeného rozhodnutí, ale zejména vede soud k závěru o tom, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ svého rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu, což představuje vadu řízení dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.
- 97. Námitkami vznesenými pod **pátým žalobním bodem** pak žalobce brojil proti posouzení Znaleckého posudku správními orgány jakožto důkazu, který nesvědčí v jeho prospěch, čímž mělo být Napadené rozhodnutí zatíženo závažnou procesní vadou způsobující jeho nezákonnost.
- 98. Soud uvádí, že podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu je správní orgán v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Z § 50 odst. 4 téhož zákona se podává: „Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.“. Podle § 52 věty druhé správního řádu pak správní orgán není důkazními návrhy účastníků řízení vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Z ustálené rozhodovací praxe správních soudů dále plyne, že v případě, kdy správní orgán důkazní prostředek navržený účastníkem řízení odmítne, musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit, z jakého důvodu tak učinil.
- 99. Soud přitom ověřil, že s obsahem Znaleckého posudku předloženého žalobcem se jak správní orgán prvního stupně (str. 16 až 18 Prvostupňového rozhodnutí), tak žalovaný (str. 9 Napadeného rozhodnutí) logickým, srozumitelným a podrobným způsobem vypořádali. Soud neshledal, že by žalobci, resp. znalci kladly správní orgány k tíži, že Znalecký posudek vycházel vedle fotodokumentace pořízené Inspekcí v den kontroly (20. 3. 2019) též z osobních zjištění znalce učiněných na témže místě dne 16. 9. 2019. Tyto orgány pouze zcela správně uvedly, že nelze pro závěry ohledně odpovědnosti žalobce za přestupek na poli předcházení úletům lehkých částí odpadů posuzovaný podle skutkového stavu právě a jen ke dni 20. 3. 2019 vycházet z okolností, které v rámci Skládky panovaly téměř o půl roku později. Tento žalobní bod je nadto formulován značně obecně, když soud neshledal, co konkrétně měly správní orgány dle žalobce ve Znaleckém posudku

pominout. Soud opakuje, že dle jeho přesvědčení tento důkaz přezkoumatelným způsobem vyhodnotily v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, pročez námitka, že žalobce ze Znaleckého posudku dovozuje jiné závěry, není relevantní. Jelikož však soud vrací věc žalovanému k dalšímu řízení, připomíná, že žalobci nic nebrání v případě, že by správní orgány nadále uvažovaly o jeho postihu na základě Inspekci zjištěných skutečností, aby navrhl zopakování provedení tohoto důkazu nebo konkretizoval, co ze znaleckého posudku na svoji obranu dovozuje nebo s čím konkrétně ze znaleckého posudku by se správní orgán měl vypořádat.

100. Námitky uvedené pod posledním žalobním bodem jsou proto nedůvodné.

101. Soud **závěrem shrnuje**, že žalovaný pochybil, pokud žalobce postihl za absenci dostatečného překryvu za účelem předcházení úletům lehkých frakcí odpadů z aktivního místa Skládky, když ke dni kontroly „*nevytvořil na vrstvě již uložených odpadů souvislou vrstvu o tloušťce cca 100 mm*“, neboť taková povinnost není žalobci Provozním řádem uložena. Ohledně vlastního vyhodnocení dostatečnosti opatření spočívajícího v provedené překryvné vrstvě pak nebyly dostatečně zjištěny relevantní skutkové okolnosti (aktuální provozní podmínky, zejména dostupnost dalších překryvných materiálů/odpadů). Rovněž použití ochranných sítí způsobem vytknutým žalobci výrokem Napadeného rozhodnutí, tj. „*tak aby bylo zabráněno úletům lehkých frakcí z plochy aktivní ukládky odpadů*“, nepředstavuje dle soudu porušení pravidel plynoucích z Provozního řádu, neboť ten jednak nepovažuje instalaci sítí za povinné technické zabezpečení skládky, zejména však nepožaduje eliminaci úletů z plochy aktivní ukládky odpadů, ale ze skládky jako celku. Celkově pak odůvodnění Napadeného rozhodnutí dochází opakovaně k závěru, který nevyplývá ze spisového materiálu a namnoze si i protirečí s jinými částmi odůvodnění, a to, že žalobce nepřijal **žádná** (pozn. zvýrazněno soudem) opatření k zamezení úletu lehkých frakcí odpadů. Soud se naopak ztotožnil se žalovaným v tom, že k tvorbě obvodových hrázek žalobce přistoupil v rozporu s Provozním řádem. Žalovaný se podle názoru soudu také přezkoumatelným způsobem vypořádal se Znaleckým posudkem jako důkazním prostředkem navrženým žalobcem.

102. Soud nad rámec nezbytného odůvodnění uzavírá, že nikterak nezpochybňuje smysl dotčených kapitol Provozního řádu, který má vést provozovatele skládky k tomu, aby minimalizoval riziko vzniku úletů lehkých částí odpadů a tím i nepřiměřené ekologické zátěže. Zcela legitimní je rovněž činnost příslušných správních orgánů naplňování tohoto cíle kontrolovat, případně jej vynucovat. Soud však nemůže připustit, aby i při respektu k sledovanému účelu, byl provozovatel skládky shledán vinným za porušení povinností, které z Provozního řádu neplynou. Příslušné správní orgány tak buď musí svoje dokazování zaměřit na skutková zjištění, která svědčí o (ne)naplnění povinností Provozním řádem uložených, nebo musí být Provozní řád upraven tak, aby jím ukládané (a formulované) povinnosti efektivněji naplňovaly shora uvedený cíl prevence úletů lehkých frakcí odpadů.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

103. Na základě všech shora uvedených skutečností Městský soud v Praze zrušil Napadené rozhodnutí pro vady uvedené v § 76 odst. 1 písm. a) a b) ve spojení s § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení zohlední žalovaný závěry vyslovené výše v bodech 63 až 101 tohoto rozsudku.
104. Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
105. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši celkem 3 000 Kč, náklady za zastoupení advokátem za 2 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí věci, sepsání žaloby) a 2 režijní paušály po 300 Kč, celkem tedy 6 800 Kč podle ust. § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 a § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů a 21% DPH ve výši 1 428 Kč. Celková výše přiznaných nákladů tak činí 11 228 Kč.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). 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.

V Praze dne 12. května 2021

Mgr. Martin Lachmann
předseda senátu