



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila v právní věci

žalobkyně: FCC Regios, a.s., IČ 46356487
sídlem Úholičky 215, 252 64 Velké Přílepy
zastoupená advokátem JUDr. Martin Veselý, LL.M.
sídlem, Benediktská 690/7, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: Ministerstvo životního prostředí
sídlem Vršovická 1442/65
100 00 Praha 10

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 7. 2022, č. j. MZP/2022/500/1620,
sp.zn. ZN/MZP/2020/500/618

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět věci

1. Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“ nebo „inspekce“) dne 9. 4. 2019 v čase od 09:00 do 14:00 hodin provedla kontrolu skládky „S-003 REGIOS, v katastrálním území Úholičky, Tursko, na adrese Úholičky 215, 252 64 Velké Přílepy, ID zařízení IPPC:MZPR98EJBVS3, IČZ: CZS01102“ (dále jen „skládká“).
2. Inspekce následně rozhodnutím ze dne 22. 7. 2020, sp. zn.: ZN/ČIŽP/41/1630/2020, č. j.: ČIŽP/41/2020/8148 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) uznala žalobkyni vinnou za přestupek podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále jen „zákon o integrované prevenci“) tím, že porušila závazné podmínky B.1., C.2 a C.2.12 Integrovaného povolení (rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. listopadu 2017, č.j.: 112484/2007/KUSK OŽP/St).
3. Ve stručnosti, porušení podmínky B.1 spočívalo v neuzavření sektorů č. 1, 2, 3 a 4 IV. etapy skládky Úholičky a dosud nezrekultivované severní části sektorů č. 1-4 II. etapy sklady Úholičky, byly zde ukládány další odpady a uvedený prostor nebyl připravený k provedení rekultivace. Žalobkyně prováděla skládkování po dovršení maximální výškové kvóty v sektorech 3 a 4 IV. etapy skládky, místo skládkování v připravených sektorech 5 a 6 IV. etapy skládky.
4. Porušení závazné podmínky C.2 integrovaného povolení spočívalo v tom, že pomocná aktivní plocha nebyla důsledně překryta dostatkem technologického materiálu, nebyla ohraničena hrázkami z vhodného technologického materiálu, která by omezila úlet lehkých frakcí odpadu mimo areál skládky. Nebylo také provedeno zkrápění skládky, ta vykazovala vysokou prašnost na příjezdových komunikacích i na vrcholu skládky.
5. Porušení závazné podmínky C.2.12 spočívalo v jednání, že žalobkyně neprovedla překryv skládky Úholičky 15 cm mocnou vrstvou zeminy. Nedostatečný či zcela chybějící překryv odpadů byl přitom inspekci zjištěn v době kontroly dne 9. 4. 2019 v oblasti celé plochy sektorů č. 1, č. 2, č. 3. a č. 4 IV. etapy skládky Úholičky, v oblasti doposud nezrekultivované severní části sektorů č. 1 - 4 II. etapy skládky Úholičky a v oblasti sektorů č. 5 a č. 6 IV. etapy kontrolovaného zařízení.
6. Za toto jednání byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 1.200.000 Kč a povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč.
7. Prvostupňové rozhodnutí bylo částečně změněno rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 12. 2020, č. j. MZP/2020/500/2243, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/618 co se týče porušení podmínky B.1, pokuta byla snížena na 1.000.000 Kč. Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
8. Rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2020, č. j. MZP/2020/500/2243, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/618 bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021 – 79 a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.
9. Žalovaný ve věci rozhodl znovu dne 28. 7. 2022, č. j. č.j. MZP/2022/500/1620, sp. zn. ZN/MZP/2020/500/618. Prvostupňové rozhodnutí znovu změnil v části výroku I tak, že

shledal toliko porušení podmínky B.1 integrovaného povolení. Porušení podmínek C.2 a C.2.12 integrovaného povolení se inspekci dle názoru žalovaného nepodařilo prokázat. Pokuta byla snížena na 1.000.000 Kč. Ve zbytku bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

II. Žaloba

10. Žalobkyně sporuje úvahy žalovaného jednak co se týče úvah o porušení závazné podmínky B.1 integrovaného povolení, tak co se týče výše pokuty.
11. Podle žalobkyně obecně nebyl dostatečně zjištěný skutkový stav. Poukázala na to, že dle žalovaného rozhodnutí je rozhodujícím údajem o povolené maximální výšce násypu odpadu údaj stavebního povolení s max. kótou 334,5 m.n.m. dle stavebního povolení č.j.: OVP-1165/2011, sp. zn.: Výst. 4274/2010 – KU. Podle žalobkyně však příloha stavebního povolení uvádí kótu 334,5 m.n.m. u již zrekultivovaného tělesa po sesednutí a konsolidaci.
12. Maximální výšková kóta tělesa skládky před rekultivací, sesednutím a konsolidací podle žalobkyně musí být vyšší. Není zřejmé, jak dlouho bude sedání a konsolidace tělesa skládky trvat a v jakém rozsahu dojde ke snížení výšky tělesa skládky vlivem sesedání. Podle žalobkyně pokud by byla závazná maximální výšková kóta 334,5 m.n.m., avšak bez ohledu na sesednutí a konsolidaci tělesa skládky došlo by tím zcela k opomenutí procesu sesedání tělesa skládky a jeho konsolidace, a tím ke značnému podskládání a nevyužití celé kapacity skládky. Konečná výška tělesa skládky po sesednutí by byla značně pod úrovní 334,5 m.n.m., tj. nedošlo by k naplnění stanovené kapacity skládky.
13. Žalobkyně dále poukázala na to, že pro užívání stavby bylo vydáno kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy č.j. OVP-4072/2012, sp. zn.: Výst.330-0485/2012-KU, přičemž podkladem pro rozhodnutí bylo zaměření skutečného provedení stavby, vypracované Jaroslavem Javůrkem, ve kterém je uvedena nejvyšší výška tělesa Skládky 341,85 m.n.m., přičemž kolaudační rozhodnutí tuto výšku tělesa Skládky potvrdilo. Žalobkyně je názoru, že pokud kolaudačním rozhodnutím bylo povoleno užívání skládky s výškou tělesa 341,85 m.n.m., nemůže žalovaný dovodit porušení podmínky B.1 Integrovaného povolení založené na překročení výškové kóty 334,5 m.n.m.
14. Dále poukázala na to, že dle souhlasného závazného stanoviska Krajského úřadu Středočeského kraje k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 23. 10. 2020, č. j.144419/2020/KUSK, bylo povoleno navýšení kapacity Skládky a navýšení tělesa Skládky o cca 10 m. Podle žalobkyně Krajský úřad Středočeského kraje vycházel z předpokladu, že před navýšením tělesa skládky o 10 m byla maximální výšková kóta 341 m.n.m., a to po rekultivaci.
15. Podle všech těchto podkladů podle žalobkyně vyplývá, že maximální povolená výška (kóta) tělesa skládky nebyla v době provedení kontroly ze strany České inspekce životního prostředí dne 9. dubna 2019 na úrovni 334,5 m.n.m.
16. Žalobkyně namítla, že výšková kóta nebyla překročena, žalovaný ani inspekce neprovedli žádné měření a nezjistili skutečnou výši skládky. Vycházeli ze stavu zjištěného ke dni 20. 12. 2018, tj. 4 měsíce před provedením kontroly.
17. Žalobkyně odkázala na pravidelná roční měření sedání skládky, která jsou prováděná od roku 2002 na cca 23 bodech, především od společnosti AQUATIS a.s. dne 20. prosince 2018 a následně dne 11. června 2019, tj. před a po kontrole České inspekce životního prostředí ze dne 9. dubna 2019. Z výsledků měření ze dne 11. června 2019 je navíc zřejmé, že sedání tělesa

skládky nadále probíhá a neustále dochází k poklesům pozorovaných bodů, podklady předložila k námitkám proti protokolu o kontrole.

18. Podle žalobkyně je rovněž nepřesná formulace „*dovršení maximální kóty*“, není zřejmé, o jakou kótu se jedná.
19. Žalovaný přehlíží praktickou otázku skládkování. To probíhá do doby zaplnění příslušného sektoru s tím, že je nutné mít rezervu materiálu na dosažení cílového stavu (kóta) a na napojení jednotlivých ploch rekultivace do celistvého projektovaného tvaru tělesa skládky (tzv. figury) dle schválené projektové dokumentace. Uvedené je mimo jiné důležité pro správné odtokové poměry srážkových vod a prevenci před erozí svahů tělesa Skládky. Ke konečnému vyrovnaní povrchu plochy tělesa skládky určené k rekultivaci je přikročeno před zahájením stavby rekultivace, kdy případný přebytek materiálu je přehrnut do navazujícího sektoru tělesa skládky s aktivním skládkováním.
20. Při ukládání odpadu na skládku, hutnění odpadu a tvarování tělesa skládky se průběžně mění výškové i tvarové parametry skládky, a to i vlivem postupného sedání tělesa skládky, a proto se parametry skládky pravidelně monitorují. Výška skládky je pouze jedním z mnoha parametrů, které se sledují a vyhodnocují při naplňování kapacity skládky a tvarování tělesa Skládky do figury určené v schválené projektové dokumentaci.
21. Žalobkyně odmítla, že by přiznala porušení podmínky výškové kóty. Sesednutí skládky o 20% je podle žalobkyně reálné, počítal s tím již původní projekt skládky. Žalobkyně na to poukazovala v rámci námitek k protokolu (zpráva Ing. Zdeňka Kudrny z března 2013, zahraniční odborné studie uváděly až 50 % v dlouhodobém měřítku).
22. Dále žalobkyně namítla, že nebyl správně a úplně zjištěn skutkový stav ohledně porušení podmínky Integrovaného povolení B.1. z důvodu neukončení ukládání odpadů do sektorů č. 1, č. 2, č. 3 a č. 4 IV. etapy, včetně části sektorů č. 1 – 4 II. etapy skládky. Podle žalobkyně však skládka nemohla mít tyto sektory uzavřené z důvodu neukončeného tvarování vrchlíku skládky jako celku.. Rovněž se žalovaný nijak nevypořádal s námitkou žalobkyně, že žalobkyně oznámila záměr předpokládající úpravu tvaru skládky v podobě navýšení, přičemž do doby, než bylo rozhodnuto o schválení nebo zamítnutí možnosti realizace Záměru, nebylo možné vrchlík rekultivovat. Navýšení Skládky v místech, kde by těleso Skládky bylo předtím rekultivováno, by vyžadovalo snesení dokončeného rekultivačního souvrství.
23. V době kontroly České inspekce životního prostředí dne 9. dubna 2019 byly odpady ukládány pouze na samém vrcholu tělesa Skládky na aktivní ploše umístěné nad sektory č. 1 a č. 2 IV. etapy, tj. nikoliv na sektorech č. 3 a č. 4 IV. etapy. Na sektorech č. 3 a č. 4 IV. etapy mohl být odpad ukládán, dosypáván z důvodu, že nedošlo k dosažení projektované výšky, na základě čehož nemohlo být ukládání odpadů v těchto sektorech ukončeno. Žalobkyně ve skutečnosti ani nemohla skládkovat odpady na sektorech č. 3 a č. 4 IV. etapy skládky, jelikož se jednalo převážně o svah tělesa skládky, jak je zřejmé také ze zaměření skládky, provedených společností AQUATIS a.s. v prosinci 2018 a v červnu 2019.
24. Na zbývajících částech IV. etapy (mimo sektorů č. 5 a č. 6) se odpad neukládal a tento prostor již byl překryt vrstvou zeminy, tj. uzavřen. Z důvodu provádění nezbytných prací na prostorovém tvarování vrchlíku skládky však nemohou být jednotlivé sektory uzavřeny samostatně. Podle žalobkyně rozpor vyplývá v odlišném výkladu podmínky B.1 Integrovaného povolení. Proces rekultivace může začít až po splnění veškerých povinností

stanovených stavebním zákonem, zákonem o odpadech a zákonem o integrované prevenci. 3 letá lhůta, kdy má dojít k rekultivaci po ukončení skládkování, není nadhodnocené, je třeba splnit povinnosti dle všech těchto zákonů. Rekultivaci není možné zahájit bez schváleného provozního řádu 2. fáze provozu skládky.

25. Podle žalobkyně je konečně pokuta nepřiměřená.
26. V první řadě žalobkyně poukázala na to, že pokuta byla snížena z 1.200.000 Kč na z 1.000.000 Kč, nicméně počet porušených podmínek se snížil na jednu třetinu. Tento klíč žalovaný nevysvětlil. Nevyložil, proč porušení podmínek dle B.1 je nejzávažnější.
27. Žalovaný neuvedl, jaké vznikly nebo alespoň hrozily škodlivé následky v oblasti životního prostředí nebo v oblasti života, zdraví člověka, nebo majetku. V této části je podle žalobkyně žalované rozhodnutí nepřezkoumatelné.
28. Žalobkyně namítla, že podle žalovaného je přestupek závažný tím, že porušení závazné podmínky B.1. Integrovaného povolení významně zasahuje do charakteru životního prostředí v krajině. Poukázala na to, že 17. 6. 2019 předložila záměr úpravy tělesa skládky. To představovalo výškovou úpravu a dotvarování doposud nezrekultivované části tělesa skládky formou navýšení o cca 10 m a tím zvětšení kapacity Skládky o objem 300 tis. m³. Závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje neshledalo zásadní změnu oproti současnému stavu. Podle žalobkyně pokud by skutečně navýšení tělesa skládky mohlo mít zásadní negativní vlivy na životní prostředí, Krajský úřad Středočeského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství by závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje nemohl vydat.
29. Žalobkyně nesouhlasí, že závaznou podmínku B.1. Integrovaného povolení porušuje dlouhodobě a vědomě. Žalobkyně nebyla nikdy v minulosti upozorněna ze strany kontrolních orgánů na porušení této podmínky Integrovaného povolení a nikdy jí nebyla uložena pokuta za takový přestupek. Inspekce v prvostupňovém rozhodnutí konstatovala, že k porušení závazné podmínky B.1. došlo „*minimálně dne 9.4.2019*“, tj. nebylo doloženo jakékoliv jiné (starší) porušení této podmínky.
30. Pokuta byla inspekcí uložena, aby žalobkyně učinila aktivní kroky a zamezila opakování protiprávního stavu. Žalobkyně má za to, že tomu učinila za dost, což prokazuje závazné stanovisko Závazné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje, na základě kterého došlo k vydání souhlasu s navýšením kapacity Skládky a výšky tělesa Skládky. Pokuta 1.000.000 Kč tak podle žalobkyně již nemůže plnit svou funkci učinit aktivní kroky k prevenci zjištěného protiprávního stavu.
31. Podle žalobkyně žalovaný při stanovení pokuty nepostupoval v souladu se zásadou individualizace sankce a principem zákonnosti trestání a pokutu uložil v rozporu s kritériem přiměřenosti správního trestu, jelikož odůvodnění, zejména pokud jde o výši pokuty, postrádá logiku. Napadené rozhodnutí žalovaného v části týkající se pokuty a její výše se tak jeví jako nepřezkoumatelné.
32. Podle žalobkyně při uložení pokuty nedošlo k přihlédnutí ke konkrétním skutkovým okolnostem případu a také ke zjištění všech rozhodných okolností svědčících ve prospěch žalobkyně.
33. Žalovaný se zejména nijak nevypořádal s námitkou, že se ze strany žalobkyně nemůže jednat o opakované porušení podmínek Integrovaného povolení, poukázala na výsledky kontrol nakládání s odpady provedených odborem životního prostředí Městského úřadu Černošice

za roky 2015 – 2019. Žalovaný k těmto důkazům nepřihlédl a nijak je nehodnotil např. jako polehčující okolnost, což mu vytkl v předchozím rozsudku též Městský soud v Praze. Pokud podle žalovaného nešlo o kontroly, které by se zabývaly nadmořskou výškou, takový předmět neměla ani kontrola inspekce. Pokud porušení výškové kóty bylo závažné, musel to pozorovat též Městský úřad Černošice.

34. Žalovaný rovněž nezohlednil při rozhodnutí o výši pokuty polehčující okolnost, že žalobkyně již v srpnu 2018, bezprostředně po získání informace o zaměření a výšce tělesa skládky, nechala zpracovat rozptylovou studii a následně také související posuzující dokumentaci společností AZ GEO, s.r.o., jejichž účelem bylo prověření vlivu případného převýšení tělesa skládky na životní prostředí a jeho nápravu žalobkyní. Podle žalobkyně tak došlo k porušení ustanovení § 50 odst. 3 správního řádu, na jehož základě je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.
35. Žalobkyně rovněž namítla, že inspekce životního prostředí uložila i ve značně závažnějších případech, kdy došlo také k ohrožení nebo i přímo ke škodě na životním prostředí, pokuty v podstatně nižší výši (100.000 – 650.000 Kč).
36. Žalobkyně navrhla moderaci pokuty – upuštění od potrestání nebo snížení na zákonné minimum. Má za to, že nebylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu, zejména ke snížené intenzitě skutkových okolností s jakou mělo dojít k porušení chráněných hodnot a zájmů v posuzovaném případě, nebylo zohledněno, že v minulosti kontroly nezjistily na Skládce žádné porušení Integrovaného povolení a nebyla uložena žádná pokuta, posuzovaný případ neměl výrazně závažné dopady na životní prostředí, případně zdraví a majetek třetích osob. Provozování skládky do životního prostředí přitom nijak závažně nezasahuje, nebylo zdůvodněno, proč porušení podmínky B.1 je o tolik závažnější než podmínky C.2 a C.2.12. V této souvislosti poukázala žalobkyně na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. března 2004, č.j. 6 A 10/2000-62. Žalobkyně má za to, že jsou naplněny podmínky k upuštění trestu podle § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci. Podle žalovaného se tvrzení o bezprostředním úklidu úletů ze skládky není to, co by mělo citované ustanovení na mysli. Je vytýkáno především protiprávní převýšení skládky, které napraveno rozhodně nebylo. Podle žalobkyně jde však o tom, že porušení Integrovaného povolení nemají žádné následky v podobě poškození životního prostředí, zdraví nebo majetku osob.

III. Vyjádření žalovaného

37. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na své vyjádření ve věci sp. zn. 14 A 45/2021. Žalovaný je názoru, že vadu v napadeném rozhodnutí odstranil na str. 8 a násl. odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný je názoru, že rozhodujícím údajem o povolené maximální výšce násypu odpadu je údaj z příslušného stavebního povolení, tedy max. kóta 334,5 m.n.m. dle přílohy stavebního povolení stavebního úřadu Velké Přílepy č.j. OVP-1165/2011, sp. zn.: Výst. 4274/2010-KU ze dne 23. 3. 2011. Tuto úvahu již uvedla inspekce, žalovaný odstranil rozpor o hodnotě maximální kvóty. Žalovaný poukázal na grafické znázornění rozložení skládky. Konstatoval, že skládka je dle nákrešů tvořena střechovitým tělesem etap I. II. a III. (od JZ k SV), na které navázalo kose těleso etapy IV. směru SZ-JV, stavebně povolené v roce 2011 s nejvyšší linií ve hřebeni výšky 334.5 m.n.m. Většina vrcholové plochy etapy IV. odpovídá v nákrese k stavebnímu povolení mírně střechovitému tvaru mezi vrcholovou linií a vrstevnicí 330 m.n.m. Tato vrcholová linie 334.5 m.n.m. se na JV v nákrese dotkla hřebene

násypu etap I.-III., zde tedy v okamžiku dotčené kolaudace dílčí plochy č. 4 etapy II. nemohl mít násyp legálně vyšší úroveň, nicméně v podkladech kolaudačního rozhodnutí byla změřená hodnota v nejvyšším bodě plochy č. etapy II. 341,81 m.n.m., tedy o 7,31 m výš. Kolaudace v roce 2012 sice uznala možnost užívání této dílčí plochy etapy II., to ale neznamená, že je možno pokládat za legální následné překračování stavebně povolené výšky násypu odpadu v jiné (přílehlé) části skládky – v etapě IV.

38. Zásadní skutečností je, že provozní řád skládky z června roku 2014 (v příloze č. 3 „Charakteristický příčný řez“) uvádí nejvyšší bod tělesa skládky ve výšce 334,5 m.n.m. Ovšem už roku 2018 geodetické zaměření etapy IV. firmou AQUATIS a.s. doložilo ke 4.12.2018 v nejvyšší části plochy IV. etapy výšku odpadu 342 m.n.m. Jelikož sektory IV. etapy byly postupně plněny od kontaktu s příčným tělesem předchozích etap, je přirozené, že i výškově od počátku navazovaly na oblast doložené výšky 341,81 m.n.m., což ukazuje na dlouhodobost překračování povolené výšky násypu. Napadené rozhodnutí vychází z kontroly ČIŽP dne 9.4.2019, kdy se na vrcholové plošině skládky po dalších cca 4 měsících od měření firmou AQUATIS a.s. stále ukládal odpad. Je tak zřejmé, že provozovatel masivně a dlouhodobě překračoval povolenou kótu.
39. Žalovaný je názoru, že soud v rozsudku jednoznačně potvrdil jeho výklad, že proces sesedání a konsolidaci skládky nelze zohlednit. Nejvyšší kóta nesmí být překročena nikdy v průběhu skládkování, je tedy absolutně nepřekročitelná. Soud pouze uvedl, že pro účely plnění provozní podmínky B.1 integrovaného plnění nelze zohlednit sesedání a konsolidaci, neboť jde o zásadní prvek neurčitosti, bránící řádné specifikaci právní povinnosti provozovatele skládky. Žalovaný je pak názoru, že kolaudační rozhodnutí nemá vliv na určení povolené maximální kóty, které se dovolává integrované povolení. Kolaudační rozhodnutí se vztahuje k jiné ploše, jedná se o stavebně-technické aspekty provozu v působnosti stavebního úřadu, což zásadně nelze směřovat se zvláštními provozními požadavky závazně určenými integrovaným povolením pro jinou část skládky. Žalovaný rovněž zdůvodnil, proč nelze uvedené kontroly Městským úřadem Černošice pokládat za doklad o správném provozu skládky do všech detailů, které stanoví integrované povolení.

IV. Replika žalobkyně

40. Žalobkyně s argumentací žalovaného nesouhlasí. Uvedla, že stavební povolení uvádí kótu 334,5 m.n.m. již zre kultivovaného tělesa po sesednutí a konsolidaci.
41. Maximální výšková kóta je v projektové dokumentaci skládky i v rozhodnutích příslušných orgánů (zejména v souvisejícím stavebním povolení) uvedena vždy s dovětkem „*po sesednutí a konsolidaci*“ (např. Souhrnnou technickou zprávou na str. 2, bod I.2). Projektové řešení jednotlivých rekultivací je tak provedeno v souladu s platnými stavebními povoleními, což prokazují vydaná kolaudační rozhodnutí.
42. Stanovit absolutní nepřekročitelnou výšku tělesa skládky, bez zohlednění procesu sesedání tělesa Skládky a jeho konsolidace, je podle žalobkyně zcela nereálné, jelikož není možné předem určit „chování“ a konsolidaci skládkového tělesa jako celku, tj. všech souvisejících etap. I podle normy ČSN 83 8035 Skládkování odpadů - Uzavírání a rekultivace skládek je nezbytné uvážit časový průběh a velikost sedání povrchu skládky.
43. I žalovaným předložené nákresy stavu skládky představují podle žalobkyně stav po sesednutí a konsolidaci. První snímek představuje zakreslení stavu skládky v návaznosti na celkové těleso všech etap skládky (viz kóty vrstevnic označené černou barvou), přičemž údaj 334,5

m.n.m. je již po sesednutí a konsolidaci. Plyne tak z projektové dokumentace, která byla následně schválena stavebním úřadem. Druhý snímek (Pomocné ilustrační schéma skládky Úholičky – sektory v jednotlivých etapách výstavby skládky) je také zavádějící a vytržený z kontextu. Situace zachycuje již zkolaudované sousedící plochy (zejména plochu IV.) s uvedenou výškou 341,65 m.n.m., do které byl ze strany České inspekce životního prostředí technicky nesprávně zakreslen výškový údaj 334,5 m.n.m., který však nelze takto zakreslovat, jelikož by došlo k výškovému schodku bez návaznosti na ostatní technické konstrukce, jako je odplynění, stabilita tělesa, jiné nutné překryvné vrstvy, apod., které nelze opomíjet s ohledem na rekultivaci a ochranu životního prostředí.

44. Žalobkyně setrvala na tom, že v minulosti upozorněna ze strany kontrolních orgánů na porušení výškové kóty tělesa skládky, neshledala jej v minulosti ani inspekce. Setrvala na tom, že kolaudační rozhodnutí potvrdilo výšku skládky 341,85 m.n.m. Žalovaný nezhodnotil výsledky kontrol nakládání s odpadem, které provedl Městský úřad Černošice, což prokazuje, že nasypané odpady nemohly výškově dosahovat či převyšovat výškovou kótu tělesa skládky.
45. Žalobkyně rovněž setrvala na tom, že výše pokuty je nepřiměřená.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

46. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového i právního stavu v době vydání rozhodnutí správního orgánu a v mezích uplatněných žalobních bodů v souladu s § 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném a účinném znění (dále jen “s. ř. s.”), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti.
47. Městský soud rovněž neshledal, že by podle § 32 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v projednávané věci došlo k zániku odpovědnosti žalobkyně za přestupek podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, za nějž lze podle § 37 odst. 6 písm. b) uložit pokutu až do výše 10.000.000 Kč. Skutek byl zjištěn dne 9. 4. 2019, řízení o něm bylo zahájeno dne 18. 5. 2020, žalobkyně byla uznána vinnou rozhodnutím žalovaného ze dne 28. 12. 2020 (právní moci nabylo téhož dne). Promlčecí lhůta neběžela po dobu soudního řízení ve věci sp. zn. 14 A 45/2021. Po zrušení rozhodnutí byla žalobkyně znovu uznána vinnou žalovaným rozhodnutím ze dne 28. 7. 2022 (právní moci nabylo 1. 8. 2022). Od zjištění skutku v tu dobu uplynuly 3 roky a necelé 4 měsíce, což je i bez zohlednění skutečností určujících přerušení lhůty podle § 32 zákona o přestupcích na první pohled zjevně méně, než maximální pětiletá promlčecí doba (srov. § 32 odst. 3 zákona o přestupcích) pro přestupek dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci.
48. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť ani jedna ze stran se k výzvě soudu, zda s rozhodnutím bez nařízení jednání souhlasí, nevyjádřila (jejich souhlas s projednáním věci bez jednání byl tedy presumován). Soud taktéž neshledal důvod pro nařízení jednání z důvodu dokazování – zásadní podklady jsou totiž součástí správního spisu, z něhož žalovaný vycházel a jehož postup je předmětem soudního přezkumu. Městský soud v této souvislosti neshledal důvod provádět další důkazy, které navrhla žalobkyně v žalobě: „*tabulka poklesů pozorovaných bodů vypracovaná společností AQUATIS a.s., zaměření Skládky společnosti AQUATIS a.s. z prosince 2018*“, neboť se také jedná o součásti správního spisu. Správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

49. Soud dále pro nadbytečnost neprovedl důkazy navrhované žalobkyní: „*příloha z projektu pro stavební povolení č.j.: OVP-1165/2011, sp. zn.: Výst. 4274/2010 – KU, kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 13. srpna 2012, č.j. OVP- 4072/2012, závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí ze dne 23.10.2020, č.j. 144419/2020/KUSK.*“ Tyto podklady jsou oběma stranám známy, žalobkyně, inspekce i žalovaný ve svých rozhodnutích z jejich obsahu vycházejí. Obsah těchto podkladů je mezi stranami nesporný.
50. Soud pro nadbytečnost neprovedl také další důkazy navrhované žalobkyní: *souhrnná technická zpráva, Název akce: Skládka Úholičky IV. etapa, Dokumentace k žádosti o vydání stavebního povolení, datum květen 2009, zaměření Skládky společností AQUATIS a.s. z června 2019, zaměření skutečného provedení stavby „SKLÁDKA ÚHOLIČKY rekultivace plocha 4, svodné potrubí“ vypracované Jaroslavem Javůrkem - Maple, datum vyhotovení 21. listopadu 2011.* Tyto podklady nejsou nezbytné pro posouzení předmětu věci. Souhrnná technická zpráva je podkladem ke stavebnímu povolení IV. etapy skládky, pro soud jsou rozhodující údaje, které vyplývají ze stavebního povolení. Zaměření skutečného provedení stavby rekultivace plocha 4 je podkladem kolaudačního rozhodnutí, o jehož obsahu taktéž není mezi stranami sporu. Zaměření skládky z června roku 2019 nemá význam pro hodnocení jednání žalobkyně, které bylo zjištěno kontrolou dne 9. 4. 2019.
51. Městský soud předesílá, že nynější napadené rozhodnutí je již druhé ve věci. O žalobě proti prvnímu rozhodnutí ze dne 28. 12. 2020, č. j. MZP/2020/500/2243 městský soud rozhodl rozsudkem ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79. S řadou svých předchozích závěrů se přitom nyní městský soud ztotožnil, neshledal žádný důvod se od nich odchýlit a níže na ně v jednotlivých souvislostech odkazuje.
52. Předmětná podmínka B.1 Integrovaného povolení nazvaná „*opatření k vyloučení rizik možného znečišťování životního prostředí a ohrožování zdraví člověka pocházejících ze zařízení po ukončení jeho činnosti*“ zní: Bezprostředně po ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení maximální kóty) bude uzavřen příslušný sektor. Celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let po ukončení skládkování.
53. Inspekce a žalovaný shledali, že skládka Úholičky v době kontroly dne 9. 4. 2019 neměla pro skládkování odpadů uzavřené sektory č. 1, 2, 3. a 4 IV. etapy skládky Úholičky a doposud nezrekultivované severní části sektorů č. 1 - 4 II. etapy skládky Úholičky, byly zde ukládány další odpady a uvedený prostor nebyl připraven k provedení rekultivace. Obviněný, i když byla dovršena maximální výšková kóta, tento stav nerespektoval ani na základě pravidelných geodetických zaměření skládky Úholičky již od srpna roku 2018, kdy bylo zaměření provedeno. Skládkování odpadů v oblasti výše uvedených sektorů obviněný neukončil a v době kontroly inspekce dne 9. 4. 2019 nadále skládkoval odpady na samém vrcholu skládky na aktivní ploše umístěné v 3. a 4. sektoru IV. etapy skládky Úholičky, místo toho, aby skládkování probíhalo již jen výhradně do dalších v tělese skládky Úholičky výrazně níže umístěných, a pro toto připravených sektorů IV. etapy kontrolovaného zařízení, tedy do sektorů č. 5 a 6.
54. V projednávané věci je primárně sporné, zda žalobkyně dovršila maximální výškovou kótu.
55. Městský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 konstatoval, že odpovědnost žalobkyně za neukončení skládkování odpadů a neuzavření daného úseku skládky se odvíjí od rozhodného okamžiku „dovršení maximální kóty“ dle podmínky B.1 integrovaného povolení. Integrované povolení výslovně nestanovuje, zda je

tímto okamžikem prvotní dosažení výškové kóty, nebo až dosažení výšky tzv. „shora“ v důsledku budoucí konsolidace odpadu, a nevymezuje dobu, v níž by sedání bylo přípustné. V této souvislosti poukázal na to, že míra konsolidace skládky je nejistá, integrované povolení neuvádí žádnou přípustnou míru konsolidace za jednotku času.

56. Soud poté poukázal na to, že výšková kóta IV. etapy byla ve stavebním povolení, resp. jeho příloze, stanovena na 334,5 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci. Podle soudu ze stavebního povolení nelze ale dovodit, a to ani nepřímou, maximální přípustnou výškovou kótu před konsolidací ve smyslu podmínky B.1. Projektová dokumentace schválená stavebním povolením neurčila konkrétní kótu pro ukládání odpadu, nýbrž pouze kótu po sesednutí a konsolidaci.
57. Soud současně vyložil, že podmínka B.1 se týká již první fáze skládkování a nejvyšší kóta tedy nesmí být překročena nikdy v průběhu skládkování. Dodal, že v průběhu tří let proběhne tzv. rychlá fáze konsolidace, v jejímž důsledku dojde ke snížení výšky odpadu pod nejvyšší mez, a žalobkyně bude moci, v případě nutnosti, přiměřeně navézt nový odpad potřebný pro dotvarování vrchlíku skládky. Tímto způsobem bude životní prostředí chráněno před riziky spojenými s překročením maximální výškové kóty a žalobkyně bude s to dostát své povinnosti řádné rekultivace.
58. Žalovaný ve shodě s názorem městského soudu v nyní napadeném rozhodnutí k okamžiku dosažení maximální výškové kóty v podmínce B.1 vyložil, že nelze uzavírat sektor až po jeho sesednutí a konsolidaci. To protože integrované povolení mez sednutí nijak nestanovuje, žádnou takovou hodnotu nepřičítá k žádné hodnotě z předchozích rozhodnutí stavebního úřadu. Podle žalovaného k uzavření sektoru, resp. k ukončení skládkování má dojít v jediné fázi, kdy je možno exaktně určit dosažení výškové kóty – a to je okamžik prvního dosažení kóty při běžném provozu, samozřejmě po zhutnění a překrytí vrstvy odpadu. Odpovídá to přibližně době maximálního sednutí (rychlé fáze konsolidace). V rámci rekultivace ještě existuje možnost vyrovnat povrch skládky před konečnými vrstvami rekultivace. Limitem skládkování je tedy nepřekročení nejvyšší stanovené kóty už při skládkování. Podle žalovaného „*ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení maximální kóty)*“ v podmínce integrovaného povolení je bezpochyby situace dosažení kóty, nikoli překročení kóty s výhledem dosednutí po letech. Kdyby pak úroveň skládky v budoucnosti poklesla do výšky podle stavebního povolení, nebyla by splněna podmínka integrovaného povolení, požadující bezprostřední ukončení skládkování po dosažení stanovené výše.
59. Co se týče konkrétního určení maximální výše kóty skládky, žalovaný hodnotil několik podkladů:
 - Žalovaný uvedl, že územní rozhodnutí stavebního úřadu Roztoky – pracoviště Velké Přílepy č.j.: Výst 328/1-1244/93 – Km ze dne 22. 12. 1993 ve spisu umožňuje převýšení jen 20 m nad terén s tím, že původní terén IV. etapy skládky kolísá přibližně mezi 310 – 312 m.n.m.
 - Příloha stavebního povolení č. j.: OVP-1165/2011, sp. zn.: Výst.4274/2010 – KU Velké Přílepy ze dne 23. 3. 2011 pak uvádí maximální výškovou kótu po provedení rekultivace skládky 334,5 m.n.m.
 - V dokumentaci skutečného provedení pro kolaudaci rekultivace plochy 4 z II. etapy je uváděna maximální kóta pro uložení odpadu na 340,31 m n. m. a kóta povrchu

rekultivace na 341,81 m n. m. Kolaudační rozhodnutí SÚ Velké Přílepy čj. OVP-4072/2012 z 13. 8. 2012 pak hovoří povšechně o nepodstatných odchylkách, které nebrání provozu a nevyžadují řízení o změně stavby. Uvedeným kolaudačním rozhodnutím tedy bylo umožněno stavbu užívat, nebylo řečeno, že by provedení stavby bylo v souladu se stavebním povolením.

- Žalovaný poukázal i na to, že žalobkyně oznámila záměr „Úholičky – úprava tvaru tělesa skládky“ v k. ú. Úholičky a Tursko. Představuje navýšení na 351 m. n. m. na ploše o rozloze 4,2 ha. Z dokumentace k tomuto záměru vyplývá, že stávající projektovaná výška povrchu odpadu skládky Úholičky je 340 m n. m., dále se uvádí, že „Projektovaná výška rekultivovaného povrchu“ skládky Úholičky je 341,00 m n. m. Součástí je i rozptylová studie, z níž vyplývá, že stávající maximální kóta povrchu odpadu již uloženého na skládce Úholičky je 340 m n. m.
- Žalovaný poukázal i na výpočet sedání odpadu, v němž sama žalobkyně uvádí maximální výšku odpadu v tělese skládky 340 m. n. m. Poukázal pak na to, že již při zaměření dne 20. 12. 2018 měla skládka výšku 342 m. n. m. A při žalobkynin prezentovaném vzorci výpočtu sednutí by došlo k dosednutí na výšku 334,8 m.n.m, což i tak převyšuje mez ve stavebním povolení a k tomu je nutno připočítat rekultivační vrstvu.

60. Rozhodujícím údajem o povolené maximální výšce násypu odpadu je tak podle žalovaného údaj stavebního povolení s max. kótou 334,5 m.n.m. (jak dokládá příloha stavebního povolení čj.: OVP-1165/2011, sp. zn.: Výst. 4274/2010 – KU, vydaného stavebním úřadem Velké Přílepy dne 23. 3. 2011). Tato příloha popisuje budoucí rekultivaci IV. etapy skládky, stanoví max. výšku vrcholové plošiny kótou 334,5 m.n.m, přičemž vrcholová plošina v nákresu dosahuje do sousedící severní části etapy II. až k bodu, kde byl již v následujícím roce 2012 nelegálně navýšený násyp II. etapy rekultivován dílčí jižní plochou 4 do výše 341,81 m n. m. (podklady následného kolaudačního rozhodnutí SÚ Velké Přílepy čj. OVP-4072/2012 z 13. 8. 2012). Z technických důvodů stability svahů skládky přirozeně na jižní plochu 4 II. etapy navazující nerektivovaný severní svah této etapy musel v té době vybíhat do stejné výše. Dílčí plocha 4 II. etapy a navazující severní plocha téže etapy tedy ve vrcholové partii překročila stavební povolení až o 7,31 m. Vzhledem k roku provedení kolaudace 2012 to jasně dokládá také dlouhodobost deliktní činnosti. Následné geodetické zaměření skládky TKO Úholičky – 26. měření (výkres včetně zprávy) tělesa skládky etapy IV., provedené společností AQUATIS a.s. ze dne 20. 12. 2018, doložilo, že ke konci roku 2018 měla skládka v nejvyšší části plochy IV. etapy výšku 342 m n.m., a to před uložením rekultivačních vrstev. Převýšení oproti rozhodujícímu údaji stavebního povolení bylo 7,5 m. Což je více než v kótě ve stavebním povolení 334,5 m. n. m. a 332 m.n.m. oproti územnímu rozhodnutí skládky.
61. Městský soud (ve shodě se svým předchozím rozsudkem ve věci ze dne 9. 3. 2022) poukazuje znovu na to, že samo integrované povolení přímo nevymezuje a nestanovuje žádný mechanismus pro zjištění a určení maximální kóty skládky. Nevadí, že konečná výšková kóta pro skladování odpadu nebyla stanovena přímo v podmínce B.1. integrovaného povolení, odkaz na jiný správní akt je přípustný. Žalovaný byl dle § 50 odst. 3 správního řádu povinen tento akt dohledat a přesvědčivě stanovit rozhodnou kótu. Jedině tak mohl spolehlivě zjistit míru jejího překročení vypovídající o závažnosti přestupku.

62. Podle žalobkyně je především nejasné, co to vlastně znamená maximální kóta. Žalovaný je názoru, že z logiky věci vyplývá, že jde o výšku. S tímto závěrem se městský soud ztotožnil. Např. z provozního řádu skládky vyplývá, že odpady jsou ukládány ve skládce po vrstvách (bod 3.6.2 provozního řádu), což znamená, že takto se postupně množství odpadu vrství na sebe. Podmínka B.1 je konstruována jako „dovršení maximální“ kóty, tj. nejen ze slovní formulace „dovršení“, ale především z logiky stanoveného postupu při skládkování vyplývá, že vrstvením odpadu musí být dosaženo toliko maximální výškové kóty.
63. Žalovaný stanovení maximální výškové kóty odvozuje od stavebního povolení IV. etapy skládky ze dne 23. 3. 2011, č. j. OVP-1165/2011, sp. zn. Výst.4274/2010-KU. Stavební povolení stanovuje nejvyšší kótu na 334,50 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci a tedy jednoznačně definovalo, jak bude skládka v konečném důsledku vypadat (včetně výškových kót).
64. Jedná o maximální výškovou kótu skládky. Z grafické části stavebního povolení městský soud zjistil, že od plochy vedené u této výškové kóty už není stanovena žádná další vyšší výšková kóta, a to ani u plochy II. etapy. Výšková kóta IV. etapy na hřebeni skládky ve výši 334,50 m.n.m se při přechodu ze IV. etapy do II. etapy spojuje s vrstevnicí na vrcholu II. etapy. V místě průsečíku je kóta 334,5 m.n. Jde tedy o stejnou výškovou úroveň. Plocha IV. etapy tak měla navazovat na plochu II. etapy, čili skládka se na vrcholu mezi IV. a II. etapu neměla zvyšovat a ani snižovat. Skládka tedy byla projektovaná ve stejné maximální výškové úrovni 334,5 m.n.m jako stávající II. etapa.
65. Stavební povolení proto podle soudu stanovilo maximální výškovou kótu II. a IV. sektoru na 334,5 m. n. m. Jak již bylo vyloženo dříve, takto byla stanovena výška jako nepřekročitelná po sesednutí a konsolidaci. Od vydání stavebního povolení tak žalobkyně mohla a měla dostatečně určitě vědět, jaké mají být konečné povolené a definitivní výškové parametry skládky.
66. Podle názoru soudu ostatní podklady, jichž se žalobkyně dovolává, nemohou být pro stanovení maximální výšky určující, neboť pouze popisují faktický stav skládky. Kolaudace stavby - rekultivace II. etapy na pozemcích p. č. 202/5, 6, 7, 199/1,6,15, 472/2, 471/1 katastrálního území Úholičky uvádí výškový údaj skládky 340 – 341,85 m.n.m. Z povahy kolaudace však vyplývá, že ta nestanovuje (nepovoluje) žádné závazné ukazatele stavby, vyslovuje toliko souhlas s užíváním stavby (§ 119 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon). Jak již soud vyložil v předchozím rozsudku ze dne 9. 3. 2022, v kolaudaci výšková kóta není výslovně stanovena po konsolidaci a společně s dobou konsolidace. Kolaudace se dle názoru soudu nijak nevypořádává s tím, jaká má být správná výška skládky, stručně odkazuje toliko na stavební povolení k rekultivaci ploch II. etapy z roku 2012 (stavební povolení IV. etapy pochází z roku 2011), avšak ani se nevypořádává vztahem ke stavebnímu povolení IV. etapy.
67. Závazné stanovisko rovněž vychází z objektivně změřeného stavu. Je to důkaz o zaměřené výšce skládky, ale ne o tom, jaký má být správný stav. V podkladech stanoviska není uvedeno stavební povolení, jen průběh projednání závazného stanoviska. Žalobkyně pak jen poukazuje na to, že v této dokumentaci je „navýšený“ výškový údaj skládky uveden, ale nevysvětluje, jak k němu dospěla a proč by mělo jít o správně stanovenou maximální výškovou kótu - zvláště ve srovnání se stavebním povolením.
68. Městský soud je v souhrnu toho názoru, že z podmínky B.1 integrovaného povolení jednoznačně vyplývá povinnost uzavřít skládku v okamžiku dovršení maximální výškové

kóty. Tu je třeba odvodit od stavebního povolení IV. etapy. To jediné totiž závazně definovalo, jakou podobu měla skládka mít v konečném důsledku. Stěžejním podkladem ke stanovení maximální výškové kóty je proto podle názoru soudu právě toto stavební povolení. To uvádí maximální výškovou kótu 334,50 m. n. m.

69. Druhou otázkou podstatnou pro posouzení, zda žalobkyně svým jednáním porušila podmínku B.1 integrovaného povolení je to, zda na tuto maximální výškovou kótu teprve měla skládka sesednout, tj. zda bylo možné tuto kótu při ukládání odpadů dočasně převýšit.
70. Tuto otázku již zodpověděl městský soud v předchozím rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79. Uvedl, že míra sesednutí skládky v čase je nedefinovaná a nepředvídatelná. Dále uvedl, že maximální výška je nepřekročitelná. Ihned po dosažení maximální kóty bude příslušný sektor uzavřen; celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let po uzavření sektoru. V průběhu tří let proběhne tzv. rychlá fáze konsolidace, v jejímž důsledku dojde ke snížení výšky odpadu pod nejvyšší mez, a žalobkyně bude moci, v případě nutnosti, přiměřeně navézt nový odpad potřebný pro dotvarování vrchlíku skládky.
71. Městský soud v předchozím rozsudku ze dne 9. 3. 2022 tedy vyložil, že maximální výšková kóta skládky nesmí být překročena ani ve fázi před konsolidací a sesednutí skládky. Soud dodává, že žalobkyně při ukládání odpadu skládku průběžně hutní a tvaruje a uzavření a rekultivaci jiných částí skládky již provedla (viz kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 13. 8. 2012, č. j. OVP-4072/2012). Musela mít tedy alespoň přibližnou představu o tom, do jaké míry lze ještě výšku skládky redukovat v důsledku sesednutí a rekultivace.
72. Mezi stranami pak panuje spor o konkrétní maximální míru sesednutí skládky. Tento spor nemá podle soudu praktický význam, neboť maximální výšková kóta je nepřekročitelná a integrované povolení neuvádí žádnou přípustnou míru konsolidace za jednotku času (obdobně viz předchozí rozsudek ze dne 9. 3. 2022).
73. K žalobní námitce však městský soud uvádí alespoň následující. Inspekce vycházela z podkladů diplomové práce Bc. Jany Matoušové „*Analýza inženýrskogeologických a geotechnických poměrů skládky TKO v Úholičkách*“, vedoucí DP Ing. Zdeněk Kurdna, CSc. Poukázala na to, že za období dvanácti let měření činilo sesednutí skládky Úholičky maximálně 3,5 m. Jedním ze závěrů diplomové práce je potom zjištění, že výškově lze vrchlík skládky převýšit zhruba o 3,5 m, což odpovídá hodnotě relativního sednutí okolo 12 %. Žalovaný proto poukázal na to, že dle vlastních podkladů žalobkyně o sesednutí skládky, byť byly použity v diplomové práci studentky, nemůže být míra sesednutí taková jak tvrdí žalobkyně.
74. Žalobkyně poukazuje na to, že k sesednutí dochází neustále, např. měření v roce 2019 vykazalo sesednutí oproti měření z roku 2018. Zastává názor, že je reálné sesednutí až 20 %, k námitkám proti protokolům předložila odborné posouzení Ing. Zdenka Kudrny, CSc. ze dne 24. 3. 2013 a zahraničních studií, které to potvrzují. Podle žalobkyně převýšení vrchlíku může činit až 6 – 6,5 metru, podle zahraničních studií 20 - 50 % v horizontu 30 – 50 let.
75. Tyto podklady žalobkyně předložila jako přílohu 5 a 6 k námitkám proti protokolu o kontrole. Studie se zabývá měřením a pozorováním sedání skládky v části 5.3. Ve stručnosti shrnuto, uzavírá, že sedání skládky je dlouhodobý proces, které probíhá i po uzavření skládky. Studie rozlišuje za období od 14. 10. 2003 do 21. 6. 2012 hodnoty absolutního sedání (maximální zjištěná hodnota byla 3,14 m), relativní sedání bylo v průměru 7,46 %. Převýšení

vrchlíku může činit až 6 – 6,5 metru, což odpovídá hodnotě relativního sednutí přes 17 % a maximální hodnotě 20 % u zahraničních skládek. Současně zjištěné hodnoty relativního sednutí okolo 12 % odpovídají převýšení okolo 3,5 m. Během dlouhodobého procesu následné konsolidace po dobu následné péče (25-30 let) se skládka stabilizuje a její povrch bude odpovídat úrovni uvedené v projektu.

76. Oba odborné podklady – jak diplomová práce, tak zpráva Ing. Kudrny, CSc., hodnotí míru sedání skládky v dlouhodobém horizontu a potvrzují jen ten fakt, že sedání skládky je dlouhodobý proces.
77. Pro naplnění podmínky B.1 integrovaného povolení bylo však podstatné to, že při dovršení maximálně výškové kóty (jako nepřekročitelné) už měla být plocha skládky uzavřena, tj. na ní nemělo probíhat další ukládání. To tedy bez ohledu na míru sesedání skládky a na délku časového horizontu sesedání. Smyslem této podmínky je totiž to, aby při dosažení stanovené výšky skládky byla dotčená plocha neprodleně uzavřena, aby na této ploše neprobíhalo další skládkování a to aby probíhalo už na jiných plochách.
78. Převyšující výše skládky však činila v době kontroly minimálně 7,5 m nad maximální výškovou kótu. Z protokolu o kontrole (a fotografických podkladů) je navíc zjevné, že žalobkyně ani při stávající výši skládky s ukládáním odpadů na této ploše nepřestala. Sesednutí skládky na maximální výškovou kótu 334,5 m.n.m. by tak za této situace v nejlepším případě (vycházejí z uvedených odborných předpokladů) trvalo dlouhou řadu let.
79. Žalobkyně průběžně prováděla monitoring zaměření výše skládky, byla ji známa i míra sednutí skládky a byla si vědoma i povinnosti provést rekultivaci plochy, přičemž s rekultivací měla praktické i odborné zkušenosti. Z této znalosti jí mohl a měl být tedy znám okamžik, kdy měla dotčené plochy skládky uzavřít, tak aby vyhověla jak svému soukromému podnikatelskému zájmu na nejvyšším možném ukládání odpadu, tak zájmu veřejném nepřekročení maximální výškové kóty „*po sesednutí a konsolidaci*“.
80. Žalobkyně v dalším namítla vadu, že při kontrole nebyla změřena výše skládky.
81. Městský soud v předchozím rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 nepovažoval tento postup za nezákonný, protože rozdíl mezi měřením a posuzovaným skutkem byl necelé čtyři měsíce. Měřitelné sesedání odpadu probíhá léta a konsolidace dosahuje nanejvýše několika metrů. Z tohoto důvodu bylo dle soudu nepravděpodobné, že v mezidobí došlo k natolik zásadnímu snížení výše odpadu, které by odůvodňovalo provedení nového měření.
82. Na uvedené městský soud navazuje s tím, že dle protokolu o kontrole (a fotografických podkladů) terén na místě vizuálně převyšoval kolaudovanou výšku II. etapy, což vzbudilo podezření inspekce o překročení výše skládky. Z protokolu o kontrole pak vyplývá, že inspekce v době kontroly disponovala zaměřením skládky od společnosti Aquatis z prosince 2018, podle níž nejvyšší bod skládky dosahoval výšky 342 m. n. m. Inspekce ze stavebního povolení (z jeho přílohy) seznala, že projektovaná a povolená výška stavby skládky činí 334,5 m. n. m. Navíc v mezidobí od zaměření v prosinci 2018 do doby kontroly v dubnu 2019 došlo k dalšímu navýšení následkem ukládání odpadů. To vše podle soudu v souhrnu postačilo k přesvědčivému závěru o tom, že již v době kontroly byla znatelně překročena maximální výška skládky a tím i porušena podmínka B.1 integrovaného povolení. K tomuto závěru inspekce další měření podle soudu nemusela provádět, podklady k závěru o překročení výše skládky jsou ve správním spise dostatečné.

83. Co se týče konkrétní výše, dle zaměření z prosince 2018 činila nejvyšší část skládky 342 m. n. m. Inspekce pak odhadla, že od doby zaměření do doby kontroly mohly přibýt další 2 metry odpadů, celkem tedy výše vrstvy nad maximální kótu mohla činit až 9,5 m. Je pravdou, že v tomto ohledu inspekce žádné měření neprovedla. Na druhou stranu však inspekce ani žalovaný nijak nehodnotili samotnou výši navážky odpadu a to ani při ukládání sankce (tedy že by se míra závažnosti odvíjela od míry překročení maximální výškové kóty). Pro závěr o porušení podmínky B.1 tak bylo podstatné, že skládka ve významném rozsahu minimálně 7,5 m zkrátka přesáhla stanovenou maximální výškovou kótu, což nepochybně vyplývá již ze zaměření z prosince 2018. Nedostatek přesného zaměření výše skládky v době kontroly tak nemá žádný vliv na zákonnost rozhodnutí.
84. Městský soud se tedy celkově ztotožnil se žalovaným, že maximální výškovou kótu skládky určovalo stavební povolení na hodnotu 334,50 m.n.m., a že k uzavření skládky mělo dojít již v tom v okamžiku, kdy při ukládání skládky žalobkyně této kóty dosáhla, nikoliv až tehdy, pokud by skládka na tuto kótu sesedla.
85. Žalobkyně dále namítla, že nikdy nebylo dříve konstatováno porušení výškových kót v rozporu s projektovou dokumentací, respektive se souvisejícím stavebním povolením (ze strany stavebního úřadu) a to ani v rámci kolaudace, ani ze strany České inspekce životního prostředí.
86. Již výše soud uvedl, že stavební úřad v roce 2011 povolil stavbu IV. etapy skládky, a to na maximální výši 334,5 m.n.m., která měla být ve stejné výši jako nejvyšší plocha II. etapy. Z kolaudačního rozhodnutí pak vyplývá, že stavební úřad v roce 2012 akceptoval navýšení stavby rekultivace II. etapy na 341,85 m. n. m. Kolaudace nestanovuje (nepovoluje) žádné závazné ukazatele stavby, vyslovuje toliko souhlas s užíváním stavby. Stavební úřad se při kolaudaci nijak nezabýval souladem faktického stavu II. etapy se stavebním povolením na IV. etapu, která má výškově navazovat na II. etapu. Kolaudační rozhodnutí tedy zjevně nesprávně akceptovalo výšku II. etapy, avšak tím také nevyvrací to, že maximální výška skládky měla odpovídat stavebnímu povolení na IV. etapu z roku 2011. Jiné podklady o hodnocení parametrů skládky stavebním úřadem obsahem správního spisu nejsou a ani na ně žalobkyně nepoukazuje.
87. Žalobkyně pak dokládala protokoly Městského úřadu Černošice o několika kontrolách na skládce v letech 2015 – 2019, že jí dříve porušení podmínek integrovaného povolení nebylo vytknuto. Tyto kontroly byly zaměřeny na nakládání s odpady dle zákona o odpadech. Byť podkladem ke kontrolám bylo i integrované povolení, dle obsahu protokolů se kontroly zabývaly samotným průběhem skládkování. Protokoly pravidelně popisují, že skládkování probíhá v sektorech IV. etapy č. 3, 4 (roky 2015 - 2018), 5 a 6 (2017 – 2019). Ze všech protokolů vyplývá, že kontrolní orgán v těchto letech neshledal žádné zásadní nedostatky v oblasti nakládání s odpady. Nicméně dle obsahu protokolů se kontroly ani nijak nezabývaly tím, jestli byly dodrženy všechny podmínky integrovaného povolení a to konkrétně tím, kdy a za jakých okolností bylo zahájeno či ukončeno skládkování v jednotlivých sektorech.
88. Také městský soud rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 rozlišil, že kontrola dne 9. 4. 2019 byla provedena na základě podnětu doručeného ČIŽP dne 24. 3. 2019, nikoli podle programu běžných kontrol. Je tedy zjevné, že byl rozdíl v předmětu kontrol, které provedla inspekce a Městský úřad Černošice. Proto jen dle těchto předchozích kontrol

městského úřadu nemohla žalobkyně spoléhat na to, že skládkovala v souladu se všemi podmínkami integrovaného povolení.

89. Další námitkou žalobkyně bylo, že v době kontroly byly odpady ukládány na vrcholu skládky na sektorech 1 a 2, nikoliv na sektorech 3 a 4, sektory 5. a 6 byly zasypány zeminou a uzavřeny. Na zbývajících části IV. etapy se odpad neukládal, z důvodu provádění nezbytných prací nemohou být jednotlivé sektory uzavřeny samostatně.
90. Rozložení sektorů IV. etapy vyplývá z Přílohy 2 protokolu o kontrole (potvrzuje je např. zaměření z prosince 2018) – od společné hranice IV. a II. etapy jsou jednotlivé sektory IV. etapy uspořádány vzestupně směrem na sever – nejjižněji se nachází sektor 1 (hranice s etapou II), poté následuje sektor 2, nejseverněji je počítáno se sektorem 8.
91. Z protokolu (kontrolních zjištění) konkrétně vyplývá, že sektory 5 a 6 byly využívány nově, tam však není kladeno žalobkyni za vinu, že v nich nepřestala bezprostředně po dovršení maximální kóty ukládat odpady a neuzavřela je. Z protokolu dále vyplývá, že co se týče dalších sektorů etapy IV., žalobkyně neuzavřela sektory 1-4 a ukládala zde odpady. Uvedené názorně potvrzuje fotodokumentace. Z fotografií, které jsou přílohou protokolu, vyplývá, že v sektoru 6 dochází k ukládání odpadů (fotografie č. 5). Vedlejší sektor 5 nad tímto sektorem vyčnívá s mírným převýšením (fotografie č. 5 a 6). Vedle sektoru 5 se již zvedá prudký svah dalšího sousedního sektoru. Až k rekultivované části sektoru II (viz zaměření z 2018) se jedná o neuzavřené sektory 1-4 IV. etapy a části sektorů 1-4 II. etapy, na jejichž vrcholu dochází k navážení a ukládání odpadů nákladními auty a k hutnění kompaktořmi a to i v době kontroly (fotografie č. 15 - 20, 22, 24, 25, Příloha 2, zaměření 2018).
92. Tyto plochy nejsou nijak uzavřeny, zajištěny, dle fotografií se na nich nacházely i volné části odpadu. Další navážce na plochy nic nepřekáží, odpady na tuto plochu mohly být kdykoliv naváženy a ukládány i nad stávající stav. Je tedy zjevné, že právě tyto plochy nebyly uzavřeny.
93. Podle žalobkyně nemohly být uzavřené sektory z důvodu tvarování vrchlíku skládky.
94. Protokol o kontrole ze dne 7. 10. 2019, č. j. ČIŽP/41/2019/11905, sp. zn. ZN/ČIŽP/41/2868/2019 nález v místě charakterizuje slovním popisem a dále v podobě fotodokumentace. V době kontroly docházelo stále k ukládání odpadů na vrcholu 1., 2., 3. a 4. sektoru IV. etapy skládky a k hutnění odpadů kompaktořmi (fotografie č. 8-10, 19), k ukládání docházelo i do sektoru 5 a čerstvě do sektoru 6. Srovnání výší etap vyplývá zejména ze srovnání se sektory II. etapy a IV. etapy – je patrné navýšení etapy IV oproti etapě II (fotografie č. 11-14, 18, 25).
95. Inspekce ve vypořádání námitek žalobkyně k protokolu o kontrole ze dne 3. 2. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/1756, ZN/ČIŽP/41/2868/2019 uvedla, že k tvarování vrchlíku mohlo dojít až po uzavření všech sektorů, tj. i 5. a 6. sektoru, tak aby došlo k souvislému propojení všech etap.
96. Dle kontrolních zjištění žalobkyně sektory neuzavřela, odpady na předmětných plochách stále průběžně ukládala a tím značně překročila stanovenou maximální výšku skládky. Podstatné je tedy to, že žalobkyně na předmětných plochách stále odstraňovala odpady. Nelze tedy přisvědčit obhajobě žalobkyně, že plochy neuzavřela jen z důvodu budoucího tvarování vrchlíku.
97. Městský soud v Praze znovu poukazuje na to, že již v rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 konstatoval, že podmínka B.1 integrovaného povolení stanovuje časovou

souslednost jednotlivých úkonů při skladování odpadu: ihned po dosažení maximální kóty bude příslušný sektor uzavřen; celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let po uzavření sektoru. V průběhu tří let proběhne tzv. rychlá fáze konsolidace, v jejímž důsledku dojde ke snížení výšky odpadu pod nejvyšší mez, a žalobkyně bude moci, v případě nutnosti, přiměřeně navézt nový odpad potřebný pro dotvarování vrchlíku skládky.

98. Povinností žalobkyně tedy bylo sektory uzavřít po dovršení kóty 334,50 m. n. m., nikoliv pokračovat na nich v ukládání odpadů. Pokud by během tří let vrchlík sesedl do té míry, že by bylo nutno jej dotvarovat, mohla žalobkyně pokračovat za tímto účelem v další navážce. V žádné fázi skládková však nesměla překročit maximální výškovou kótu.
99. Žalobkyně rovněž namítla, že oznámila záměr navýšení, přičemž do té doby nebylo možné vrchlík rekultivovat.
100. Městský soud v rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 k obdobné námitce shledal, že *„žalobkyně byla potrestána za překročení výškové kóty ke dni 9. 4. 2019, zatímco souhlasné stanovisko bylo vydáno následně dne 23. 10. 2020 a týkalo se navýšení vrchlíku skládky o 10 metrů. Skutečnost, že závazné stanovisko bylo souhlasné, nevypovídá o závažnosti porušení integrovaného povolení ze dne 9. 4. 2019; nelze z něj dovozovat, že překročení kóty bylo méně závažné. Krajský úřad posuzoval zásahy do životního prostředí v důsledku zvýšení vrchlíku skládky a k jejich zmírnění přijal podmínky pro fáze přípravy, výstavby a provozu záměru. Nejde o bezpodmínečné schválení navýšení výškové kóty, z něhož by vyplývalo, že skladování odpadu do výše 351 m. n. m. je bez dalšího v pořádku. Nelze opomenout, že závazné stanovisko, byť souhlasné, samo o sobě nezvyšuje maximální výškovou kótu o 10 metrů. Zvýšení kóty může učinit až správní rozhodnutí, pro něž je souhlasné stanovisko závazné dle § 149 odst. 1 správního řádu.“*
101. Městský soud tedy v předchozím rozsudku akcentoval, že se odlišovala doba kontroly, tj. zjištění porušení podmínky B.1 a doba schválení navýšení skládky. Podstatou projednávané věci je, že žalobkyně porušovala podmínku B.1 ke dni 9. 4. 2019, přičemž žalobkyně až následně po tomto kontrolním zjištění požádala o navýšení kapacity skládky (dne 17. 6. 2019). Městský soud se proto neztotožnil s obhajobou žalobkyně, že nemohla vrchlík rekultivovat z důvodu budoucího schválení navýšení skládky.
102. Žalobkyně rovněž namítla, že správní orgány nezohlednily proces, že rekultivace může být splněna až po splnění podmínek dalších předpisů (stavebního zákona, zákona o odpadech, integrované prevenci atp.), proto nemohl být sektor uzavřen.
103. Žalobkyně dle soudu v této souvislosti nijak konkrétně neprokazuje, že by s úkony správního řízení dle některého z jí označených zákonů začala, že by k tomu disponovala nějakými podklady. Městský soud znovu poukazuje na to, že dle faktických kontrolních zjištění z místa žalobkyně sektory neuzavřela, ale ukládala na nich aktivně odpady. Až po kontrole žalobkyně požádala o navýšení kapacity skládky. Je tedy zjevné, že žalobkyně nechtěla sama o své vůli ukončit ukládání odpadů a nechtěla uzavřít sektory, potažmo začít s jejich rekultivací. Ani s těmito námitkami se městský soud neztotožnil.

K uložení sankcí

104. Ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního oprávnění) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, respektive volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při

posuzování věci k žalobní námitce zabývat, je soudní kontrola správní diskrece omezena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012 - 20, č. 2992/2014 Sb. NSS). Podrobit správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volné uvážení zneužil; soud je oprávněn též posoudit, zda správním orgánem ustanovený rozhodný skutkový stav věci byl opatřen zákonným způsobem, případně zda není v logickém rozporu s výstupy provedené diskrece. Není však v pravomoci správního soudu, aby vstupoval do role správního orgánu a pokládal na místo správní diskrece uvážení soudcovské, tedy například aby sám rozhodoval, jaká sankce (co do druhu a výše) by měla být uložena (např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 As 127/2018 – 99).

105. Žalobkyně konkrétně sporuje, že je pokuta nepřiměřená, neboť snížení množství skutků, za něž byla nakonec uznána vinnou, adekvátně nesnižuje výši sankce. Není zřejmé, proč je porušení podmínky B.1 nejzávažnější.
106. Žalobkyně byla prvostupňovým rozhodnutím původně uznána vinnou za 3 skutky. Ve stručnosti protiprávní jednání žalobkyně spočívalo v porušení výškového parametru skládky (podmínka B.1 integrovaného povolení), v porušení povinnosti důsledného překrývání aktivní plochy, ohraničení aktivní plochy hrázkami, nedostatečné zkrápění skládky (podmínka C.2 integrovaného povolení) a neprovedení překryvu 15cm mocnou vrstvou zeminy na dotčených sektorech IV. a II. etapy skládky (podmínka C.2.12 integrovaného povolení).
107. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shledal, že předchozí dva skutky, které nebyly prokázány, tj. porušení podmínek C.2 a C.2.12, byly méně závažné. Podle žalovaného se vypouštěné skutky týkají pochybení k běžnému provozu. Ty jsou sice závažné, lze je však odstranit v krátké době následným zakrýváním vrstev odpadu, zabraňováním nepřiměřeným úletům a prašnosti. Naopak porušení podmínky B.1 je podle žalovaného vysoce závažné, neboť porušení maximální výšky skládky je obtížně odstranitelné a jen za vysokých nákladů. Nelegální převýšení skládky zásadním způsobem porušuje integrované povolení skládky, resp. záměr povolujícího úřadu, který při povolování hodnotil m.j. parametry celkového působení uzavřené skládky v krajině a zjevně pomocí stanovené závazné výšky skládky pokládal uvedený parametr za velmi důležitý.
108. Tato úvaha žalovaného je v první řadě přezkoumatelná, neboť z ní vyplývají úvahy o míře závažnosti jednotlivých skutků. V tomto ohledu žalovaný rozlišoval závažnost jednání v tom, do jaké míry bylo lze porušení těchto povinností napravit. Co se týče podmínek C.2 a C.2.12, fotografie zachycují objektivní stav na místě, jako jsou úlety odpadů - sáčky v korunách stromů, prašnost příjezdových cest, fotografie ploch zobrazuje překrytí aktivní plochy skládky v danou chvíli v takové míře, že úletu odpadu z aktivních ploch zjevně není zabráněno. To, jaké měly být v tomto směru adekvátní opatření a v jakém rozsahu je žalobkyně měla plnit, není předmětem nynějšího sporu, pochybnosti o těchto otázkách ostatně vedly žalovaného ke zproštění žalobkyně za tyto dva skutky. Podstatné však je to, že tento objektivní stav zachycený při kontrole nepochybně bylo možno pružně napravit – např. úpravou provozního řádu, změnou postupů při provozu skládky tak, aby k tomu nedocházelo.
109. Co se týče porušení výškového parametru, jedná se o nakládání již s uloženým a zhutněným odpadem. S tím, jak narůstá výška, zvyšuje se objem ukládaného odpadu, zvyšuje plocha,

kam je ukládáno a ve spojení s tím, že docházelo k úletům odpadů, zvyšuje se tím zásah do krajiny a do životního prostředí. Napravení těchto navýšených parametrů zhutněného a vytvarovaného tělesa skládky pak znamená leda povinnost přeuspořádat skládku do stanovených parametrů. I z laického hlediska je pak zřejmé, že takové nakládání s tělesem skládky je organizačně a technicky značně náročnější. Proto jednání, které vedlo k tomu, že nastal takový obtížněji napravitelný stav s navýšením skládky, je nepochybně mnohem závažnější, než-li porušení provozních povinností, které lze napravit změnou postupů. S hodnocením žalovaného se proto městský soud ztotožnil. Pakliže vypuštěním dvou méně závažných (a napravitelných) skutků snížil žalovaný pokutu o 17%, podle názoru soudu se jedná o adekvátní snížení, které má oporu v úvahách o nižší závažnosti vypouštěných skutků.

110. Žalobkyně rovněž namítla, že není zřejmé, jaké vznikly nebo alespoň hrozily škodlivé následky v oblasti životního prostředí nebo v oblasti života, zdraví člověka, nebo majetku, proto je podle ní rozhodnutí nepřezkoumatelné.
111. Skutková podstata přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci spočívá v tom, že *„právnícká 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.“*
112. Městský soud v rozsudku ze dne 9. března 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79 vyložil, (s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015-40, že přestupek je spáchán již ohrožením životního prostředí a nemusí dojít k přímé poruše.
113. Ten, kdo jedná v rozporu s integrovaným povolením a překračuje jeho meze, ohrožuje tedy životní prostředí. Implicitně z toho vyplývá, že jednáním v rozporu s integrovaným povolením nemusí být způsobeno konkrétní poškození životního prostředí, života, zdraví či krajiny, postačí ohrožení těchto zájmů následkem takového jednání. Městský soud je poté ve shodě s rozsudkem ze dne 9. 3. 2022 toho názoru, že žalovaný byl povinen při zjišťování závažnosti dle § 38 písm. b) zákona o přestupcích posoudit rozsah ohrožení životního prostředí v důsledku překročení výškové kóty.
114. Inspekce v této souvislosti na straně 32 a 33 prvostupňového rozhodnutí poukázala na to, že provoz kontrolovaného zařízení byl schválen tak, aby při jeho provozu nedocházelo k ohrožení životního prostředí, a aby byly sníženy na minimum negativní vlivy a projevy skládky Úholičky. Za účelem splnění tohoto cíle, byly integrovaným povolením stanoveny závazné podmínky pro provoz a výstavbu kontrolovaného zařízení. Jedná se především o podmínky jasného vymezení samotného zařízení, stanovení jeho kapacity, určení množství, druhů a vlastností odpadů, které je možno do zařízení přijímat a zejména určení způsobů nakládání s nimi. Závazné podmínky jsou tedy důležitým prostředkem a nástrojem pro prevenci ohrožení životního prostředí, popř. pro omezení rizik pro životní prostředí plynoucích z provozu takového zařízení, a také pro zamezení vlivů skládky na obyvatele okolních obcí, resp. na lidské zdraví.
115. Inspekce skládku Úholičky hodnotila jako významné regionální zařízení pro odstraňování zejména odpadů kategorie „ostatní odpad“, ale i odpadu kategorie „nebezpečný odpad“. Jedná se o zařízení vyžadující vysokou míru odpovědnosti řízení s důrazem na maximální míru bezpečnosti, a to při dodržení všech podmínek stanovených příslušným integrovaným povolením a platným provozním řádem. Nejde o pochybení administrativního rázu, nýbrž

o opakované pochybení při provádění překryvu ukládaných odpadů a zabezpečení skládky před úlety, které má přímý vliv na životní prostředí, zvýšený obtěžující vliv na okolí skládky, okolní obce, a také rezidenty žijící v těchto obcích, tj. na jejich zdraví.

116. Žalovaný k tomu uvedl, že parametrem povolení záměru bylo i hodnocení celkového působení uzavřené skládky v krajině. Zdůraznil, že jde o provoz zařízení, které velmi významně zasahuje do charakteru životního prostředí v krajině.
117. Správní orgány v obou uvedených rozhodnutích tedy přezkoumatelně vyložily, v čem spočívá ohrožení životního prostředí následkem jednání žalobkyně – jde o obtěžující vliv skládky následkem úletů nezabezpečeného odpadu.
118. Městský soud shrnuje, že se zjevně jedná o velmi významnou regionální skládku, u níž je pro její povahu dán zájem na tom, aby byly dodrženy podmínky provozu. Při provozu skládky však nebylo zamezeno úletům odpadů do okolí. To bylo umocněno právě neuzavřením ploch po dovršení maximální výšky skládky (porušení podmínky B.1 integrovaného povolení). Uzavření ploch mělo nastat podstatně dříve a v konečném důsledku došlo i k nepovolenému navýšení kapacity skládky. Porušení podmínky B.1 integrovaného povolení tedy ohrozilo životního prostředí tím, že došlo k prodloužení obtěžující zásahu do životního prostředí, který již ani neměl být.
119. Žalobkyně dále namítla, že nemohlo jít o závažné porušení integrovaného povolení s vlivem na životní prostředí, neboť následně došlo ke schválení navýšení skládky. Rovněž měla být dle ní zohledněna polehčující okolnost, že zpracovala rozptylovou studii a zajistila navýšení skládky.
120. Městský soud v Praze znovu konstatuje, že skutkovou podstatou přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je chráněný zájem na dodržování integrovaného povolení, coby garanta limitů přípustného znečištění. Žalobkyně jednala v rozhodnou dobu v rozporu s integrovaným povolením, velmi výrazně převýšila výškovou kótu skládky. Až po kontrole, která tohle porušení integrovaného povolení zjistila a konstatovala, žalobkyně dne 17. 6. 2019 požádala o závazné posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí navýšení výšky (kladné stanovisko Krajského úřadu Středočeského kraje bylo vydáno v říjnu 2020). Podstatou jednání žalobkyně je, že závažným způsobem porušila podmínky integrovaného povolení, které byly platné a účinné v době jejího deliktního jednání. Na to nemá žádný vliv, že později požádala o navýšení výše skládky anebo že zajistila rozptylovou studii. To, že učinila úkony směřující ke změně podmínek integrovaného povolení tak, aby nakonec odpovídal stavu, který prvně vyvolala svým protiprávním jednáním, neznamená, že podmínku B.1 integrovaného povolení ve spojení se stavebním povolením v původní podobě neporušila. Navíc již městský soud v rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021-79 vyložil, že samotné následné aprobované navýšení skládky žalobkyni nijak nezprošťuje odpovědnosti za její předchozí deliktní jednání. Uvedl, že „*skutečnost, že závazné stanovisko bylo souhlasné, nevypovídá o závažnosti porušení integrovaného povolení ze dne 9. 4. 2019; nelze z něj dovozovat, že překročení kóty bylo méně závažné. Krajský úřad posuzoval zásahy do životního prostředí v důsledku zvýšení vrchlíku skládky a k jejich zmírnění přijal podmínky pro fázi přípravy, výstavby a provozu záměru. Nejde o bezpodmínečné schválení navýšení výškové kóty, z něhož by vyplývalo, že skladování odpadu do výše 351 m. n. m. je bez dalšího v pořádku.*“ Dále soud zdůraznil, že „*závazné stanovisko, byť souhlasné, samo o sobě nezvyšuje maximální výškovou kótu o 10 metrů. Zvýšení kóty může učinit až správní rozhodnutí, pro něž je souhlasné stanovisko závazné dle § 149 odst. 1 správního řádu.*“

121. Za těchto okolností proto podle názoru soudu nelze hodnotit následná jednání žalobkyně jako polehčující okolnost „*napomáhání k odstranění škodlivého následku přestupku*“ podle § 39 písm. c) zákona o přestupcích.
122. Žalobkyně dále namítla, že nebyla nikdy v minulosti upozorněna ze strany kontrolních orgánů na porušení této podmínky integrovaného povolení a nikdy jí nebyla uložena pokuta za takový přestupek. Městský soud v rozsudku ze dne 9. března 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79, žalovanému uložil posoudit, zda je prokázána tato polehčující okolnost.
123. Žalovaný v napadeném rozhodnutí i žalobkyně v odvolání poukazují na to, že žalobkyni byla 23. 1. 2017, pod č. j. ČIŽP/41/OOH/SR01/1604270.003/17/PTJ, uložena pokuta ve výši 100.000 Kč. Právě k této skutečnosti přihlédl žalovaný jako k přítěžující okolnosti. Z tohoto rozhodnutí (přiloženého k odvolání) vyplývá, že žalobkyně byla již uznána vinnou za delikt podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci tím, že při provozu skládky Úholičky porušila podmínku D.1.3 integrovaného povolení spočívající (ve stručnosti shrnuto) v povinnosti činit opatření vedoucí ke snížení prašnosti. Žalobkyně tedy byla uznána za totožnou skutkovou podstatu (tehdy správního) deliktu, který spočíval v jednání v rozporu s podmínkami stanovenými v integrovaném povolení.
124. Byť žalobkyně zjevně nebyla sankcionována za porušení podmínky B.1, s nynější věcí je společné to, že žalobkyně si následkem tohoto dřívějšího potrestání mohla a měla být vědoma toho, že je povinna dodržovat podmínky integrovaného povolení, a že porušení těchto podmínek bude sankcionováno. Inspekce (v roce 2020) i žalovaný (v roce 2020 a po zrušení znovu v roce 2022) při rozhodování o deliktu spáchaném v roce 2019 proto zcela správně přihlédl jako k přítěžující okolnosti k tomu, že žalobkyně již byla za stejný delikt sankcionována v roce 2017.
125. Pokud žalobkyně dokládala protokoly Městského úřadu Černošice o několika kontrolách na skládce v roce 2015 – 2019, městský soud již výše uvedl, že ty byly zaměřeny na nakládání s odpady dle zákona o odpadech. Byť podkladem kontrol bylo i integrované povolení, dle obsahu protokolů se kontroly zabývaly samotným průběhem skládkování. Ze všech vyplývá, že kontrolní orgán v těchto letech neshledal žádné zásadní nedostatky v oblasti nakládání s odpady (důrazy doplnil městský soud). Naopak kontrola dne 9. 4. 2019 byla provedena na základě podnětu doručeného ČIŽP dne 24. 3. 2019, nikoli podle programu běžných kontrol. Z protokolu o kontrole vyplývá, že byla zaměřena dle § 34 písm. a) zákona o integrované prevenci i na plnění podmínek dle integrovaného povolení a zákona o integrované prevenci. Nešlo tedy o stejné zaměření kontrol a nelze proto automaticky dovozovat, že pakliže kontroly Městského úřadu Černošice nekonstatovaly porušení podmínek integrovaného povolení, že žalobkyně jednala v souladu s ním. Správní orgány proto k těmto kontrolám správně nepřihlédl jako k důkazu o ojedinelosti nynějšího deliktního jednání žalobkyně.
126. Podle žalobkyně uložena pokuta svou preventivní funkci již splnila, neboť žalobkyně navýšila kapacitu skládky, neměla by být proto znovu uložena.
127. Žalovaný v napadeném rozhodnutí poukázal na obecně známou zásadu trestněprávní nauky, že sankce (kromě represivní funkce) musí mít i preventivní vliv. Podle žalovaného proto musí být citelná. Městský soud již výše poukázal na to, že žalobkyně o navýšení kapacity skládky usilovala až po kontrole, která na místě proběhla 9. 4. 2019. Pakliže požádala o navýšení kapacity skládky a to i do výše, žalobkyně toto úsilí vyvinula až poté, co bylo její protiprávní jednání zjištěno.

128. Žalobkyně má nepochybně zájem na tom, aby pokračovala ve své podnikatelské činnosti dál. Je přitom nutné, aby respektovala pravidla, povinnosti a omezení, které se vztahují k její činnosti, zvláště ty, které mají potenciál ohrozit životní prostředí. Preventivní funkce sankce je pak obecně myšlena jako odrazení do budoucna nejen od konkrétního jednání, ale obecně od protiprávního jednání. Ani zde žalovaný dle napadeného rozhodnutí neuvažoval o tom, že by chtěl preventivní účinek vztáhnout jen na provozování této skládky nebo na porušení povinnosti B.1 integrovaného povolení. Proto pokud žalobkyni znovu uložil pokutu z preventivních důvodů, jde o to, že tím žalobkyni zamýšlel i do budoucna varovat před porušováním povinností, ať už budou na jakémkoliv úseku její činnosti. Městský soud se proto neztotožnil s tím, že by uložená pokuta již neplnila preventivní funkci.
129. Žalobkyně má za to, že žalovaný vybočil ze své praxe při ukládání pokut, poukazuje na 7 jiných konkrétních případů, kdy inspekce pokuty uložila v rozmezí 100.000 – 650.000 Kč a v těchto případech došlo k ohrožení životního prostředí.
130. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (žalobkyně v odvolání poukázala až na 12 případů) shrnul, že tyto případy nelze srovnávat se situací žalobkyně, což vyplývá již z kusého popisu jiných subjektů, výší pokut, odlišných lokalit s pravděpodobně rozdílnými přírodními podmínkami a expozicí vůči lidským sídlům atd. a zvláště pak plynou z rozdílného charakteru činností provozovatelů zařízení.
131. Žalobkyně proti tomuto závěru v žalobě nic konkrétního nenamítá. Soudu není zřejmé, v čem by měla spočívat srovnatelnost situace tehdejších přestupců se žalobkyní. Městský soud tak obecně shrnuje, že u všech případů, které žalobkyně zmiňuje, nelze odhadovat, jaká byla závažnost jednání přestupců. To ostatně vyložil městský soud již dříve v rozsudku ze dne 9. března 2022, č. j. 14 A 45/2021- 79.
132. U případů, které žalobkyně uvedla v bodu 4.7 písm. a), b), c), f) a g) žaloby totiž není vůbec ani patrný rozsah protiprávního jednání tehdejších přestupců, u případů uvedených v bodě 4.7 písm. d) a e) sice rozsah patrný je, v každém případě pro obě skupiny platí, že nejsou známy další okolnosti, z nichž by bylo možno usuzovat na závažnost jednání - zda se jednalo o recidivisty nebo prvně trestané přestupce, jaké byly přítěžující nebo polehčující okolnosti. Zvláště u případu, který žalobkyně zmiňuje pod bodem 4.7 písm. d) /pokuta 650.000 Kč uložená nejbližší pokutě žalobkyni/, je sice uveden rozsah jednání přestupce (uložení 132 tisíc tun demoličního odpadu), ovšem stále platí, že žalobkyně neuvádí žádné další okolnosti o závažnosti jednání, zda byl přestupce dříve sankcionován, jaké byly polehčující či přítěžující okolnosti jeho jednání atp.
133. Městský soud proto shrnuje, že jen z poukazu žalobkyně na tyto případy nevyplývá, že by inspekce a žalovaný při ukládání pokut vybočili ze své ustálené praxe.
134. Městský soud v Praze je, co se týče přezkoumání úvah správních orgánů o výši pokuty, toho názoru, že oba správní orgány nijak nevybočily z mezí správního uvážení a ani jej nezneužily. Inspekce i žalovaný se dostatečně zabývaly úvahami o výši trestu, řádně posoudily povahu a závažnost protiprávního jednání (tu hodnotily optikou napravitelnosti následků deliktního jednání, nikoliv mírou překročení maximální výšky skládky), zohlednily polehčující či přítěžující okolnosti jednání žalobkyně, odůvodnily i rozdíly od jiných případů, na které poukazovala žalobkyně. S tímto hodnocením se městský soud poté ztotožnil a je názoru, že uložená pokuta ve výši 1.000.000 Kč je adekvátní závažnosti protiprávního jednání žalobkyně.

Moderace sankce

135. Žalobkyně rovněž v žalobě navrhla moderaci sankce. Podle § 78 odst. 2 s. ř. s. *„rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“*
136. Žalobkyně má za to, že nebylo přihlédnuto ke snížené intenzitě k porušení chráněných hodnot a zájmů, že kontroly v minulosti nezjistily porušení integrovaného povolení a nebyla uložena pokuta, že nebyly shledány negativní vlivy na životní prostředí, zdraví a majetek třetích osob, nebylo zdůvodněno snížení pokuty po vypouštění dvou skutků, které podle žalobkyně byly ve vztahu k dřívější pokutě závažnějšího charakteru.
137. Městský soud již výše shledal, že tyto námitky žalovaný a ve shodě s ním předtím i inspekce příhodně vypořádali při úvahách o výši trestu. Městský soud na tomto místě proto jen stručně shrnuje, že zájemem chráněným ustanovením § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je dodržování podmínek integrovaného povolení, coby garanta přípustného znečištění a zásahu do životního prostředí. Není proto nezbytné, aby následkem tohoto protiprávního jednání fakticky došlo k zásahu do krajiny, životního prostředí či veřejného zdraví. Jednání žalobkyně - porušení podmínky B.1 integrovaného povolení, je poté třeba hodnotit jako vysoce závažné, neboť ohrozilo životní prostředí. Žalovaný taktéž podle názoru městského soudu vhodně kvalifikoval protiprávní jednání žalobkyně - porušení podmínky B.1 - jako vysoce závažné, z toho důvodu, že je obtížně napravitelné, to na rozdíl od vypouštěných skutků - porušení podmínek C.2 a C.1.2. Pokuta v odvolání snižená po vypouštění těchto skutků z částky 1.200.000 Kč na 1.000.000 Kč je proto podle městského soudu snižená adekvátně. Žalobkyně již dříve za nedodržení podmínek integrovaného povolení (byť šlo konkrétně o jinou podmínku integrovaného povolení) byla sankcionována, jedná se tedy o recidivu, která byla vhodně zohledněna jako přitěžující okolnost. Skutečnost, že dřívější kontroly nezjistily porušení podmínky B.1 integrovaného povolení, není polehčující, neboť nešlo o stejné zaměření kontrol.
138. Podle názoru soudu při zohlednění těchto skutečností je výsledná sankce přiměřená závažnosti jednání žalobkyně.
139. Podle žalobkyně by pak mělo být případně upuštěno od trestu dle § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci.
140. Podle tohoto ustanovení platí, že *„od uložení správního trestu za přestupek spáchaný provozovatelem zařízení lze upustit také tehdy, jestliže pachatel přestupku zajistí odstranění následků porušení povinnosti, přijme faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení správního trestu by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti.“*
141. Žalovaný k obdobné odvolací námitce vyložil, že žalobkyni je vytýkáno protiprávní převýšení skládky, které napraveno rozhodně nebylo. Žalobkyně pak oproti tomu v žalobě namítá, že nebylo zohledněno, že porušení integrovaného povolení nemá žádné následky v podobě poškození životního prostředí, zdraví nebo majetku osob.

142. Městský soud již výše shledal, že žalobkyně svým jednáním porušila podmínku B.1 integrovaného povolení limitující maximální výši skládky. Tímto jednáním žalobkyně závažným způsobem ohrozila životní prostředí, avšak pro dokonání tohoto jednání ještě nebylo nezbytné, aby fakticky k poškození také došlo. Žalobkyně pak k odstranění těchto následků svého protiprávního jednání – tj. ohrožení životního prostředí překročením maximální povolené výše skládky – žádné faktické opatření nepřijala. Nanejvýše učinila kroky k tomu, aby byl z pohledu správních orgánů akceptován stav – navýšení výše skládky – který žalobkyně prvně nastolila svým protiprávním jednáním. Městský soud proto shledal, že nebyly naplněny podmínky k upuštění od uložení správního trestu dle § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci.
143. Městský soud k uvedenému shrnuje, že trest – pokuta ve výši 1.000.000 Kč nebyl uložen v nepřiměřené výši a naopak se jedná o trest adekvátní k okolnostem protiprávního jednání žalobkyně. Návrh žalobkyně na jeho moderaci ať už na snížení na minimální výši nebo na upuštění od jeho uložení je tak nedůvodný (srov. § 78 odst. 2 s. ř. s.). V podrobnostech k jednotlivým úvahám městský soud odkazuje na příslušné části odůvodnění tohoto rozsudku, kde hodnotil okolnosti určující závažnost jednání žalobkyně a úvahy správních orgánů o výši sankce.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

144. Městský soud shledal, že správní orgány řádně zjistily skutkový stav o rozhodných skutečnostech týkajících se porušení podmínky B.1 integrovaného povolení k provozu skládky. Podle názoru soudu byla pro účely integrovaného povolení stanovena maximální výše skládky jako 334,5 m.n.m po sesednutí a konsolidaci dle stavebního povolení. Další podklady správního řízení na určení rozhodné výše nemají vliv, vycházely z objektivního stavu na místě, se stavebním povolením se ale nevypořádaly a závazně nestanovily ani výšku a konečnou podobu modelu skládky. Tuto povinnost dodržet maximální výši skládky a uzavřít plochy žalobkyně porušila, když v den kontroly dosahovala výše skládky nejméně 342 m. n. m. Městský soud se poté ztotožnil s úvahami správních orgánů o výši a přiměřenosti sankce a neshledal důvod na moderaci sankce.
145. Na základě shora uvedených skutečností soud žalobu neshledal důvodnou a jako takovou ji v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
146. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. S ohledem na to, že žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jakožto úspěšnému účastníkovi řízení náležela náhrada nákladů řízení, soud tuto náhradu nepřiznal, neboť mu nad rámec běžné úřední činnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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 27. září 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.

předsedkyně senátu