



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a JUDr. Hany Kadaňové, Ph.D., ve věci

žalobce: **FCC Regios, a.s.**, IČO 46356487
sídlem Úholičky 215, 252 64 Velké Přílepy
zastoupen advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.,
sídlem Truhlářská 13-15, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2024, č. j. MZP/2024/210/2331
takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Návrh na upuštění od trestu nebo snížení trestu se zamítá.
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 22. 7. 2020 č.j. ČIŽP/41/2020/8148 tak, že žalobce byl shledán vinným tím, že porušil závaznou podmínku B.1. rozhodnutí o vydání integrovaného povolení pro zařízení „Skládka S-003 REGIOS v k.ú. Úholičky“ (dále také jen „integrované povolení“) spočívající v tom, že

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

v době kontroly 9. 4. 2019, přestože byla dovršena maximální výšková kóta skládky, v oblasti sektorů č. 1, 2, 3, a 4 IV. etapy skládky Úholičky a doposud nezrekultivované severní části sektorů č. 1-4 II. etapy skládky Úholičky neuzavřel a neukončil skládkování, a tím spáchal přestupek dle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 1.000.000 Kč.

2. V předcházejícím řízení byla věc již opakovaně řešena před žalovaným i ve správním soudnictví. V prvostupňovém rozhodnutí byla shledána vina žalobce co do porušení závazných podmínek B.1., C.2. a C.12. integrovaného povolení, za což byla uložena pokuta ve výši 1.200.000 Kč. Žalovaný k odvolání žalobce pokutu snížil na 1.000.000 Kč, protože neshledal porušení podmínek C.2. a C.12. Toto rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 12. 2020 č.j. MŽP/2020/500/2243 bylo rozsudkem zdejšího soudu ze dne 9. 3. 2022 č.j. 14 A 45/2021-79 zrušeno a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný pokračoval v řízení tak, že rozhodnutím ze dne 28. 7. 2022 č.j. MZP/2022/500/1620 znovu prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že shledal žalobce vinným pouze z porušení podmínky B.1. a pokutu snížil na 1.000.000 Kč. Žaloba proti tomuto rozhodnutí byla rozsudkem zdejšího soudu ze dne 27. 9. 2023 č.j. 10 A 86/2022-79 zamítnuta, rozhodnutí žalovaného i rozsudek soudu však zrušil svým rozsudkem ze dne 7. 3. 2024 č.j. 9 As 241/2023-92 Nejvyšší správní soud a věc byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení, načež žalovaný vydal nyní napadené rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul průběh řízení a dále zdůraznil, že stěžejní je porušení podmínky integrovaného povolení spočívající v tom, že bezprostředně po ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení maximální kóty) bude uzavřen příslušný sektor a celková rekultivace bude zahájena nejpozději do tří let po ukončení skládkování. Sedání skládky probíhá po mnoho let, a proto nelze tuto podmínku vykládat tak, že má být sektor uzavřen až po definitivním sednutí sektoru a pak ještě přičítat tři roky do celkové rekultivace. K uzavření sektoru má dojít v jediné fázi, kdy je možno exaktně určit dosažení výškové kóty, tj. při prvním dosažení kóty při běžném provozu po zhutnění a překrytí vrstvy odpadu. Limitem skládkování je nepřekročení nejvyšší stanovené kóty již při skládkování. Žalovaný je proto přesvědčen, že přestupek se nepochybně stal a míra překročení maximální kóty má smysl jen z hlediska posouzení míry porušení integrovaného povolení za účelem stanovení výše pokuty. Již na konci roku 2018, tedy před kontrolou prvostupňového orgánu, bylo doloženo, že skládka Úholičky měla v nejvyšší ploše IV. etapy výšku 342 m.n.m., a to před uložením rekultivačních vrstev. Argumentace sedáním skládky se míjí s podstatou porušení podmínky integrovaného povolení, která nezahrnuje sedání skládky. Žalovaný shrnul, že rozhodujícím údajem o povolené maximální výšce násypu odpadu je údaj stavebního povolení s max. kótou 334,5 m.n.m., jak dokládá příloha stavebního povolení. Ke konci roku dle měření měla skládka v nejvyšší části plochy IV. etapy výšku 342 m.n.m. před uložením rekultivačních vrstev. Kolaudační rozhodnutí nemá vliv na určení maximální povolené kóty. Již kolaudace přilehlé a navazující plochy z roku 2012 prokázala značné navýšení skládky.
4. Porušení dalších podmínek integrovaného povolení se nepodařilo prokázat.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

5. Žalovaný se ztotožnil s úvahami prvostupňového orgánu ohledně výše pokuty s tím, že rozsah skládky a činností na ní prováděných je úměrný míře rizik z toho plynoucích. Žalobce značně a dlouhodobě překročil zásadní parametr skládky, kterým je povolená výška tělesa skládky. Odlišení porušení konkrétních podmínek integrovaného povolení je zásadní pro individualizaci sankce, a proto není adekvátní argumentace výši pokut udělených v jiných případech, nadto se jednalo o případy odlišné od žalobcova. Ze strany správních orgánů byla hodnocena závažnost pochybení v rámci individualizace sankce, i její likvidační charakter. Ačkoliv žalobce tvrdil, že odstranil úlety odpadů, nejedná se o adekvátní odstranění následků porušení povinnosti, protože bylo vytýkáno především převýšení skládky. Převýšení skládky je odstranitelné jen velmi obtížně za vysokých nákladů a porušuje integrované povolení zásadním způsobem. Proto, oproti situaci, kdy bylo žalobci vytýkáno porušení třech podmínek, byla ponechána podstatná část pokuty. Neuzavření skládky mohlo mít vliv na všechny složky životního prostředí a nepřekročitelná kóta skládky má opodstatnění z hlediska stability tělesa skládky. Žalobce má podnikání v oblasti nakládání s odpady jako předmět své činnosti zapsán již od roku 1993 a přesto se dopustil zásadního pochybení. To, do jaké míry se jednotlivé přestupky podílí na výši pokuty, je čistě na uvážení správního orgánu, a nelze pokutu stanovit čistě matematickým způsobem i s ohledem na absorpční metodu. Navýšení skládky bylo jednou z příčin nadměrných úletů odpadů a včasné uzavření sektorů skládky je důležité pro provedení rekultivace. Zásah do charakteru životního prostředí byl velmi významný s významným ohrožujícím potenciálem, což odůvodňuje výši pokuty.

III. Žaloba

6. Žalobce předně namítal, že správní orgány nesprávně dovodily, že k dodržení kóty stanovené v projektové dokumentaci, jež je součástí povolení skládky ze dne 23. 3. 2011, č.j. OVP-1165/2011 (tj. 334,5 m. n. m.), musí dojít už i v první fázi provozu skládky. Kóta je však výslovně stanovena po sesednutí a konsolidaci skládky, tedy až po dokončení druhé fáze provozu. Tento názor sice potvrdil i Nejvyšší správní soud, avšak jenom proto, že správní orgány opomněly provedení zásadního důkazu, a to Provozního řádu rekultivace plochy 6, který tedy žalobce navrhl k důkazu provést před soudem. Provozní řád rekultivace stanoví maximální kótu rekultivovaného tělesa skládky na 341,8 m. n. m. a kótu odpadu pro povrch vyrovnávací vrstvy 340,8 m. n. m. a bez jakýchkoliv pochybností počítá s tím, že v rámci provádění rekultivace, tj. ještě před dokončením druhé fáze provozu skládky může výška skládkového tělesa dosahovat až 341,8 m. n. m. Provozní řád rekultivace byl řádně schválen a žalobce shrnul, že pro sektory 1 – 4 etapy II. před dokončením druhé fáze provozu platí maximální kóta rekultivovaného tělesa 341,8 m. n. m. namísto 334,5 m. n. m. jak dovozují správní orgány, přičemž pro sektory 1-4 etapy IV. lze kótu 334, 5 m. n. m. bez dalšího výkladem aplikovat jen na období po ukončení druhé fáze provozu skládky a nikoliv na její první fázi.
7. Žalobce namítal také nepřiměřenost výše udělené pokuty a její rozpor s rozsudkem Nejvyššího správního soudu dříve vydaným v této věci.
8. Ačkoliv původně byly žalobci vytýkány celkem tři jednání a nakonec byl shledán vinným jedním jednáním, došlo v průběhu řízení ke snížení pokuty pouze o 200.000 Kč, což žalovaný řádně neodůvodnil. Žalovaný argumentoval obtížnější odstranitelností porušení podmínek integrovaného povolení, ale tuto argumentaci uváděl již dříve a byla Nejvyšším správním soudem shledána nepřezkoumatelnou. Není ani zřejmé, proč by právě toto

kritérium mělo být rozhodující. Nedává smysl ani argumentace žalovaného týkající se závažnosti porušení podmínky integrovaného povolení, protože je pouze možným nepřímým důvodem tvrzeného úletu odpadu. Nelze argumentovat ani skutečností, že žalobce dlouhodobě podniká v oblasti nakládání s odpady, protože to platí po celou dobu. Žalovaný tedy nedostatečně zohlednil, že nově shledal žalobce vinného pouze jedním ze tří původně vytýkaných porušení podmínek integrovaného povolení.

9. Pokuta byla uložena v nepřiměřené výši. Ačkoliv hranice pro přestupek je až 10.000.000 Kč, jedná se o přestupky jako je provozování zařízení úplně bez integrovaného povolení, nebo nezastavení provozu zařízení, přestože byla uložena taková povinnost. Z veřejně dostupných informací vyplývá, že za provozování zařízení bez povolení jsou udělovány pokuty v řádech statisíců korun, tedy nižších, než byla pokuta uložena žalobci. Za přestupky srovnatelné závažnosti, jako jednání žalobce, se jednalo o pokuty 260.000 Kč nebo 100.000 Kč. Při srovnání s celkovým objemem uložených pokut za roky 2020 nebo 2021 v oblasti skládkování, činí pokuta uložena žalobci 8 %, resp. 14 % celkového ročního objemu pokut. Výše pokuty uložena žalobci je tedy zjevným excesem a měla by být snížena soudem.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
11. Argumentaci žalobce ohledně maximální dovolené výšky skládky žalovaný označil za zavádějící, protože žalobce argumentoval výškovými kótami předchozích etap a pro určení výšky IV. etapy skládky je nelze použít. Pro posouzení přípustné výšky náspu IV. etapy skládky, kde ještě nedošlo k vydání samostatných provozních řádů rekultivací, je rozhodná kóta stanovená v příloze stavebního povolení, tj. 334,5 m.n.m. Pro těleso IV. etapy lze dovodit, že má přiléhat k předchozím etapám do své povolené výše 334,5 m.n.m. Nadto Nejvyšší správní soud jednoznačně uvedl, že jediným správním aktem, který spolehlivě určuje maximální výškovou kótu pro IV. etapu skládky je její stavební povolení, a tento údaj odpovídá i dalším dokumentům.
12. K výši uložené pokuty žalovaný poukázal na to, že na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu nebyl povinen pokutu snížit, ale její výši lépe odůvodnit. Za účelem jednotnosti a předvídatelnosti správní praxe žalovaný trvá na výši pokuty a toliko doplnil její odůvodnění. Žalovaný zdůraznil, že navýšení skládky je obtížně odstranitelné, k čemuž také žalovaný doplnil odůvodnění napadeného rozhodnutí. Překročení výše skládky je důvodem vzniku úletů. Úlety byly v případě skládky Úholičky jednoznačně zjištěny. S ohledem na své dlouholeté zkušenosti v oboru by si měl být žalobce vědom svých povinností. To, že pokuta nebyla s ohledem na prokázání pouze jednoho přestupku snížena dostatečně, je pouze subjektivní názor žalobce.
13. Dle názoru žalovaného nejsou směrodatná tvrzení žalobce týkající se výše udělovaných pokut, když si neudělal podrobný rozbor týkající se rozhodovaných případů. Běžná výše udělovaných pokut není rozhodující, protože je třeba, aby měla v konkrétních případech pokuta citelný dopad do sféry pokutovaného. Žalobce patří mezi jednu z největších a nejvýdělečnějších společností zabývajících se nakládání s odpady v České republice. Při hodnocení výše pokuty vzal žalovaný v potaz, že má odpovídat okolnostem případu a majetkovým poměrům, má být citelná a naplňovat svou preventivní funkci.

V. Další vyjádření žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

14. Ve vyjádření ze dne 28. 11. 2024 žalobce zopakoval žalobní argumentaci, a nadto uvedl, že Provozní řád rekultivace byl vydán pro plochu 6, kam spadá i část sporné plochy (sektory č. 1 až 4 II. etapy), pro sektory č. 1 až 4 II. etapy platí maximální kóta rekultivovaného tělesa 341,8 m.n.m. Žalobce je trestán za porušení podmínky integrovaného povolení v sektorech 1-4 II. etapy, ale v této části nemohl podmínku porušit. I v rámci zbylé části sporné plochy (sektory 1-4 IV. etapy) lze kótu 334,5 m.n.m. aplikovat bez dalšího pouze na období po ukončení druhé fáze provozu skládky.
15. Žalobce zdůraznil, že pokud se po zrušení rozhodnutí krajského soudu Nejvyšším správním soudem změní skutkový stav v důsledku dalšího dokazování natolik, že vede k jinému právnímu posouzení, není již nadále vázán dříve vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Žalobce navrhuje provedení zcela nového důkazu, tj. provozního řádu rekultivace, který vyvrací argumentaci žalovaného. To zpochybňuje závěry ohledně spáchání přestupku, závěry Nejvyššího správního soudu ohledně výše trestu jsou však nadále závazné. Žalovaný byl povinen se opětovně zabývat přiměřeností výše pokuty se zohledněním, že žalobce byl shledán vinným pouze jedním z vytykaných jednání, což neučinil. Chybná je i argumentace žalovaného týkající se předvídatelnosti a jednotnosti rozhodovací praxe, neboť v podstatě popírá význam správního soudnictví ohledně přezkumu výše trestu. Uložená pokuta navíc není v souladu s rozhodovací praxí žalovaného, což žalobce doložil konkrétními případy.
16. Žalobce zrekapituloval i svou argumentaci týkající se rozporu uložené pokuty s rozsudkem Nejvyššího správního soudu a její nepřiměřenosti. Zdůraznil, že skutečnost, že je soukromoprávním subjektem, neznamena, že jeho argumentace týkající se výše pokuty nebo její přiměřenosti není relevantní, jak naznačoval žalovaný. Žalobce poukazoval na výše udělených pokut v případech, které jsou obdobné co do společenské škodlivosti.

VI. Jednání před soudem

17. Při jednání dne 15. 1. 2025 žalobce i žalovaný setrvali na svých procesních stanoviscích, odkázali na svá písemná podání.
18. Soud provedl k návrhu žalobce dokazování Provozním řádem „Zařízení k využívání odpadů“ rekultivace plochy 6 a vyrovnávací vrstvy na „Skládce odpadů S-003 REGIOS“ s přílohami.

VII. Posouzení věci Městským soudem v Praze

19. 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. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s. ř. s.“), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.
20. Žaloba není důvodná.
21. Městský soud 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 žalobce 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, žalobce byl uznán vinným rozhodnutím žalovaného ze dne ze dne 28. 12. 2020 (právní moci nabylo téhož dne). Promlčecí doba neběžela po dobu soudního řízení ve věci sp. zn. 14 A 45/2021. Po zrušení rozhodnutí soudem byl žalobce znovu uznán vinným rozhodnutím ze dne 28. 7. 2022 (právní moci nabylo 1. 8. 2022). Promlčecí doba neběžela po dobu soudního řízení ve věci sp. zn. 10 A 86/2022 včetně navazujícího řízení o kasační stížnosti. Po zrušení rozhodnutí byl žalobce potřetí uznán vinným rozhodnutím ze dne 27. 6. 2024, které nabylo právní moci 3. 7. 2024. Od zjištění skutku uběhly přibližně čtyři a půl roku, což i bez podrobného výpočtu s ohledem na skutečnosti určující přerušení doby podle § 32 zákona o přestupcích je 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, zároveň s ohledem na opakované přerušení běhu promlčecí doby následkem opakovaného vydávání rozhodnutí žalovaným (která soud s ohledem na jejich výrok považuje za rozhodnutí, jimiž byl žalobce uznán vinným) nedošlo ani k uplynutí promlčecí doby dle § 30 písm. a) zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Soud rovněž neshledal, že by bylo třeba užít právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl přestupek spáchán, protože by byla pro žalobce příznivější.

22. Městský soud připomíná, že nynější napadené rozhodnutí je již třetí 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, následně o žalobě proti druhému rozhodnutí ze dne 28. 7. 2022 č.j. MZP/2022/500/1620 soud rozhodl rozsudkem ze dne 27. 9. 2023 č.j. 10 A 86/2022-79, který byl následně zrušen Nejvyšším správním soudem rozsudkem vydaným pod č.j. 9 As 241/2023-92. S řadou svých předchozích závěrů se přitom nyní městský soud ztotožňuje a neshledal žádný důvod se od nich odchýlit.
23. Na úvod soud připomíná, že vydávání integrovaných povolení slouží mimo jiné k prevenci a omezování znečištění životního prostředí u vybraných průmyslových a zemědělských činností. Pro dosažení účelu integrovaného povolení je nezbytné dodržovat podmínky v něm stanovené. Jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly vytváří samo o sobě nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2016, č.j. 10 As 215/2015-40, nebo ze dne 30. 4. 2021, č.j. 1 As 498/2020-29).
24. Dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci platí, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí přestupku mimo jiné tím, že *provozuje zařízení (...) v rozporu s integrovaným povolením*. Smyslem § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci je v první řadě chránit zájem společnosti na tom, aby byl obecně dodržován administrativní pořádek na úseku integrované prevence. Dále toto ustanovení chrání zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. Vzhledem k významu zásady prevence v oblasti ochrany životního prostředí je nutné klást důraz na dodržování předem schválených podmínek integrovaného povolení. I samotné porušení administrativního pořádku na úseku integrované prevence lze považovat za jednání naplňující materiální stránku přestupků podle zákona o integrované prevenci (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, č.j. 7 As 32/2012-44).
25. 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“, jejíž porušení je žalobci kladeno za vinu, zní:

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

„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.“

26. Žalobce předně namítal, že přestupek vůbec nespáchal, resp. že nedošlo k překročení maximální výškové kóty skládky. Nicméně, tato otázka již byla v předchozím řízení zdejším soudem i Nejvyšším správním soudem vyřešena, přičemž soud neshledává důvod se od dříve vyřčeného odchýlit a stručně tyto závěry rekapituluje. Na tom nic nemění ani žalobcem předložený provozní řád rekultivace, který soud k návrhu žalobce provedl k důkazu, jak bude následně vysvětleno.
27. Městský soud v Praze ve zrušujícím rozsudku ze dne 9. 3. 2022, č.j. 14 A 45/2021-79 konstatoval, že odpovědnost žalobce 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.
28. 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.
29. 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 žalobce 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 žalobce bude s to dostát své povinnosti řádné rekultivace.
30. Žalovaný ve shodě s názorem městského soudu v 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.
31. Co se týče konkrétního určení maximální výše kóty skládky, žalovaný hodnotil několik podkladů:

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

- 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 č.j. 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 žalobce oznámil 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. K posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí již bylo vydáno kladné závazné stanovisko.
 - Žalovaný poukázal i na výpočet sedání odpadu, v němž sám žalobce 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 žalobcem 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.
32. 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 č.j.: 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 č.j. 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 uložení rekultivačních vrstev. Převýšení oproti rozhodujícímu údaji stavebního povolení bylo 7,5 m.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

33. Městský soud (ve shodě se svými předchozími rozsudky ve věci) 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.
34. Žalovaný je názoru, že z logiky věci vyplývá, že pod pojmem maximální kóta je třeba chápat 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 skládce vyplývá, že vrstvením odpadu musí být dosaženo toliko maximální výškové kóty.
35. Dle názoru soudu z podmínky B.1. integrovaného povolení je zřejmé, že k uzavření příslušného sektoru skládky má dojít bezprostředně po ukončení ukládání odpadů, které je ohraničeno právě dovršením maximální kóty. Podmínka B.1. integrovaného povolení tedy jednoznačně požaduje bezprostřední uzavření sektoru skládky po dovršení maximální kóty, naopak nijak nepočítá se zohledněním procesů, které stěžovatelka namítá.
36. 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).
37. 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.
38. Účel integrovaného povolení vyjádřený v § 1 odst. 1 zákona o integrované prevenci spočívá v zajištění vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku prostřednictvím integrované prevence. Tohoto cíle lze dosáhnout mj. stanovením vymahatelných mezí přípustného znečištění. Není-li v integrovaném povolení výslovně stanoveno jinak, pak platí, že výšková kóta je nepřekročitelná. Skladování odpadu nad rámec výškové hranice by vystavilo životní prostředí po časově neohrazenou dobu konsolidace zvýšenému nebezpečí úletu, prachu, šíření zápachu atd. Výšková kóta by v takovém případě byla pouhým doporučením, čímž by došlo k popření jejího účelu. Výklad výškové kóty jako nepřekročitelné meze je šetrný k životnímu prostředí. Uzavřením skládky ihned po dovršení výškové kóty dochází v důsledku konsolidace ke snížení výše odpadu pod nejvyšší přípustnou hranici.

39. Takto určenou maximální výškovou kótu potvrdil i Nejvyšší správní soud, dle kterého je z podmínky B.1. integrovaného povolení zřejmé, že „*k ukončení ukládání odpadů, tedy první fáze skládkování, musí na konkrétním sektoru skládky dojít bezprostředně po dovršení maximální výškové kóty. Z tohoto důvodu je třeba určit konkrétní výškovou kótu, která se bude pojit k této fázi skládkování a kterou nebude možné překročit. Jediný správní akt, který spolehlivě určuje maximální výškovou kótu IV. etapy skládky, je právě stavební povolení IV. etapy, které uvádí výšku 334,5 m. n. m. po sesednutí a konsolidaci skládky, jak pro IV. etapu, tak i pro severní část II. etapy skládky. Údaj 334,5 m. n. m. je uveden i v příloze č. 3 provozního řádu skládky, kde je zakreslen příčný řez skládkou a údaj 334,5 m. n. m. označuje nejvyšší bod skládky. Tento údaj je též v souhrnné technické zprávě, která je součástí projektové dokumentace přiložené k žádosti o vydání stavebního povolení pro IV. etapu skládky. Žádný jiný dokument nestanoví konečnou výšku IV. etapy skládky.*“
40. 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 žalobce mohl a měl dostatečně určitě vědět, jaké mají být konečné povolené a definitivní výškové parametry skládky.
41. Na tom nic nemění ani žalobcem předložený Provozní řád „Zařízení k využívání odpadů“ rekultivace plochy 6 a vyrovnávací vrstvy na „Skládce odpadů S-003 REGIOS“, ostatně v něm se také objevuje údaj 334,5 m.n.m. Ze shora uvedených důvodů je třeba trvat na tom, že rozhodný údaj je třeba čerpat ze stavebního povolení a jeho případné navýšení provozním řádem není možné.
42. 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.
43. Druhou otázkou podstatnou pro posouzení, zda žalobce svým jednáním porušil 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.
44. 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 tří 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 žalobce bude moci, v případě nutnosti, přiměřeně navézt nový odpad potřebný pro dotvarování vrchlíku skládky.
45. 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 žalobce při ukládání odpadu skládku průběžně hutní a tvaruje a uzavření a rekultivaci jiných částí skládky již provedl (viz kolaudační rozhodnutí stavebního úřadu Velké Přílepy ze dne 13. 8. 2012, č. j. OVP-4072/2012). Musel mít tedy alespoň přibližnou

představu o tom, do jaké míry lze ještě výšku skládky redukovat v důsledku sesednutí a rekultivace.

46. Takový závěr odpovídá i názoru Nejvyššího správního soudu, že *„jakmile je při ukládání odpadů dosaženo výškové kóty 334,5 m. n. m., musí být daný sektor skládky bezprostředně uzavřen. K dodržení této kóty tedy musí dojít už v první fázi skládkování, jelikož pouze v této fázi lze konkrétně určit její dosažení. Uzavření skládky nelze ponechat na fázi skládkování po sesednutí a konsolidaci skládky, jelikož tyto procesy i podle podkladů doložených v rámci správního řízení stěžovatelkou trvají několik let a jejich míra se nedá zcela odhadnout (...).*
47. Nejvyšší správní soud připomíná, že povinnost dodržovat podmínky integrovaného povolení dle § 37 odst. 4 zákona o integrovaném povolení má za cíl chránit zájem společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezit znečištění. Tento účel by nebyl naplněn, pokud by splnění podmínky B.1 integrovaného povolení bylo závislé na procesu, jehož výsledky a délku nelze řádně předvídat. Stěžovatelka proto nemůže na daném sektoru po překročení kóty 334,5 m. n. m. dále ukládat odpady a poté čekat, až (případně jestli) skládka někdy v budoucnosti sesedne až na tuto kótu. Tímto postupem by bylo splnění podmínky B.1 integrovaného povolení ponecháno na nepředvídatelné skutečnosti, čímž by byl vyprázdněn její účel. Ačkoliv tedy daná kóta obsahuje dovětek „po sesednutí a konsolidaci“, lze ji považovat za kótu platící po celou dobu skládkování. Je možné, že po sesednutí bude těleso skládky nižší než tato kóta, nicméně NSS se ztotožňuje s tvrzením žalovaného, že v takovém případě lze k dosažení dané kóty navést odpovídající poslední rekultivační vrstvu. Maximální výškovou kótu IV. etapy skládky ve smyslu podmínky B.1 integrovaného povolení proto nelze přesáhnout v žádné fázi skládkování.“
48. Strany argumentovaly také o konkrétní maximální míře 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 rozsudky zdejšího soudu). Pro naplnění podmínky B.1 integrovaného povolení bylo 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.
49. Převyšující výše skládky však činila v době kontroly minimálně 7,5 m nad maximální výškovou kótu. Z obsahu spisu je navíc zjevné, že žalobce ani při stávající výši skládky s ukládáním odpadů na této ploše nepřestal. 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.
50. Žalobce průběžně prováděl monitoring zaměření výše skládky, byla mu známa i míra sednutí skládky a byl si vědom i povinnosti provést rekultivaci plochy, přičemž s rekultivací měl praktické i odborné zkušenosti. Z této znalosti mu mohl a měl být tedy znám okamžik, kdy měl dotčené plochy skládky uzavřít, tak aby vyhověl jak svému soukromému podnikatelskému zájmu na nejvyšším možném ukládání odpadu, tak veřejnému zájmu nepřekročení maximální výškové kóty „po sesednutí a konsolidaci“.
51. Na závěr se soud zabýval námitkou žalobce ohledně přiměřenosti pokuty, konkrétně žalobce namítal jednak její rozpor s rozsudkem Nejvyššího správního soudu dříve vydaným

v této věci, protože žalovaný nezdůvodnil dostatečně, proč byla pokuta snížena pouze o 200.000 Kč, když byl žalobce shledán vinným jenom jedním porušením integrovaného povolení namísto původních tří. Dále žalobce namítal nepřiměřenost pokuty s ohledem na jiné případy, kdy měla být uložena podstatně nižší pokuta.

52. Městský soud v Praze před vypořádáním tohoto bodu předesílá, že stanovení výše pokuty je věcí správního uvážení správního orgánu, které podléhá přezkumu ze strany správních soudů pouze v tom směru, zda žalovaný správní orgán uvážení nezneužil či zda je nepřekročil (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 č.j. 6 A 25/2002-42). Stanovení výše uložené sankce se děje ve sféře správního uvážení správního orgánu a podléhá tak při hodnocení zákonnosti rozhodnutí přezkumu pouze potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich, nebo pokud volně uvážení zneužil. Výjimku z tohoto pravidla představuje § 78 odst. 2 s. ř. s. upravující moderační právo správního soudu; ten jej však může uplatnit pouze tehdy, pokud by sankce byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši a žalobce o takový postup požádal v žalobě.
53. Úkolem soudu v rámci posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci ani nahradit správní uvážení uvážením soudním, ale naopak posoudit, zda se správní orgán v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal se zjištěným skutkovým stavem, resp. zda řádně a úplně zjistil skutkový stav řádným procesním postupem, a zda tam, kde se jeho rozhodnutí opíralo o správní uvážení, nedošlo k vybočení z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pokud jsou tyto předpoklady splněny, nemůže soud z týchž skutečností vyvozovat jiné nebo přímo opačné závěry. Tento závěr samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli. I při správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání. Soudní přezkum správního uvážení je rozsahově omezen, a to v § 78 odst. 1 s. ř. s., který stanoví, že soud pro nezákonnost zruší napadené rozhodnutí správního orgánu tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo toto uvážení zneužil (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009 č.j. 8 Afs 85/2007-54). Soud tedy při přezkoumávání správního rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž v souladu s pravidly přezkumu správního uvážení zkoumá toliko splnění podmínek pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda dbal mezí správního uvážení stanovených mu zákonem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2005 č.j. 4 As 47/2004-87).
54. Jak posloupnost přezkumu vysvětluje judikatura: „*při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (viz usnesení RS NSS 1 As 9/2008-133). Při hodnocení zákonnosti uložené sankce správními soudy není dán soudu prostor pro změnu a nahrazení správního uvážení uvážením soudním, tedy ani prostor pro hodnocení prosté přiměřenosti uložené sankce ... [Zákon] umožňuje správnímu soudu zohlednit hledisko přiměřenosti jen v rámci posuzování individualizace trestu, tj. v situaci, kdy je správní soud podle § 78 odst. 2 s. ř. s. na návrh žalobce nadán pravomocí nahradit správní uvážení a výši uložené sankce moderovat a zároveň je správním orgánem uložena sankce zjevně nepřiměřená. Ani v takovém případě ale pro zásah do správního uvážení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale*

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená“ (rozsudek NSS 1 Afs 1/2012-36, bod 26).

55. Z konstantní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu konkrétněji plyne, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Uložení pokuty v mezích zákonných podmínek je součástí posouzení zákonnosti přezkoumávaného správního rozhodnutí (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že při posuzování zákonnosti uložené sankce správní soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše sankce zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, ale rovněž, zda uložená pokuta není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, nebo ze dne 9. 3. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02).
56. Soud v duchu shora nastíněné judikatury přezkoumal zákonnost uložené sankce. Soud připomíná, že s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu v této věci byl žalovaný povinen znovu se zabývat přiměřeností uložené pokuty se zohledněním toho, že žalobce nově shledal vinným pouze z porušení jedné ze tří podmínek integrovaného povolení, a proto důkladně odůvodnit snížení pokuty. Žalovaný se stanovení výše pokuty věnoval na stranách 15-17 napadeného rozhodnutí a dále 18-21 napadeného rozhodnutí, kde odůvodňoval zejména snížení pokuty.
57. Žalovaný k odůvodnění snížení výše pokuty uvedl, že jednání, které již žalobci nevytýká, jsou sice závažná, ale jedná se svou povahou o pochybení za běžného provozu a mohou být v krátkém čase odstraněna zakrýváním vrstev odpadu a zabraňováním nepřiměřeným úletům a prašnosti, a proto je spatřuje jako méně závažné oproti nadměrnému převýšení skládky, které je odstranitelné velmi obtížně a za vysokých nákladů. Zároveň převýšení skládky zásadním způsobem porušuje integrované povolení. Proto bylo potřeba ponechat podstatnou poměrnou část pokuty. Žalovaný popsal vliv neuzavření skládky na životní prostředí jako chráněný zájem s tím, že nepřekročitelná kóta skládky má jednoznačné opodstatnění pro stabilitu tělesa skládky. Žalovaný poukázal na absorpční zásadu ukládání správních trestů, kterou považuje za příčinu toho, že není možné při ukládání úhrnného správního trestu přesně určit, která část trestu je uložena za který konkrétní ze sbíhajících se deliktů. Proto žalovaný odpadnutí sbíhajících se přestupku považuje toliko za odpadnutí přitěžující okolnosti, která sice výši pokuty zvyšuje, ale ostatní kritéria pro uložení druhu a výměry správního trestu zůstávají. Žalovaný zdůraznil, že nadměrné převýšení skládky mělo zásadní vliv na životní prostředí, neboť bylo jednou z příčin nadměrných úletů odpadů a s výškou stoupá i rychlost větrů, proto nadměrná výška skládky zvyšuje pravděpodobnost úletů. Dalším významem uzavření jednotlivých sektorů je lhůta pro provedení rekultivace skládky a s tím související zotavení životního prostředí.
58. Lze tedy konstatovat, že žalovaný rozlišoval jednání žalobce dle závažnosti, přičemž v převýšení skládky spatřoval vysokou závažnost, a to s ohledem na jeho obtížnou a nákladnou napravitelnost, vliv na plnění ostatních povinností žalobce, jako je zabránění úletům, jejichž pravděpodobnost se zvyšuje spolu s výškou skládky, a také z důvodu vlivu na životní prostředí, který je způsoben ohrožením stability skládky, zatímco nyní již nevytýkaná pochybení byla běžného, provozního rázu. Takové odůvodnění posouzení

závažnosti jednání žalobce soud považuje za pravdivé a dostatečné pro závěr, že převýšení maximální kóty skládky je podstatně závažnější než ostatní, původně pokutovaná porušení integrovaného povolení. Nicméně, to samo o sobě neodůvodňuje poměrně malé snížení pokuty při vypuštění dvou ze tří porušení integrovaného povolení.

59. Těžiště odůvodnění žalovaného spočívá v poukazu na zásady správní trestání při mnohosti přestupků, resp. na absorpční zásadu (§ 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). K tomu je třeba doplnit, že použití absorpční zásady je povinností správního orgánu, naproti tomu použití zásady asperační (§ 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich) je na jeho úvaze. Z toho důvodu se vypuštění některého z vytýkaných jednání, za které byl správní trest v duchu absorpční zásady pohlcen, neprojeví snížením úhrnného trestu o jeho část, která odpovídá podílu jedné a počtu původně trestaných přestupků, v projednávaném případě tedy o 1/3 za každé porušení integrovaného povolení. Žalovaný odpadnutí sbíhajících se přestupků však posoudil jako odpadnutí přitěžujících okolností dle § 40 písm. b), což promítl do snížení pokuty oproti prvostupňovému rozhodnutí o 200 000 Kč. S takovým hodnocením žalovaného se soud ztotožnil. Pakliže vypuštěním dvou méně závažných (a napravitelných) pochybení snížil žalovaný pokutu o 17 %, podle názoru soudu se jedná o adekvátní snížení, které má oporu v úvahách o jejich nižší závažnosti, významu jakožto přitěžující okolnosti, a vládě absorpční zásady.
60. Výši uložené pokuty žalobce považoval za vybočení z dosavadní praxe žalovaného. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul, že tyto případy nelze srovnávat se situací žalobce, což vyplývá již z kusého popisu. Žalobce proti tomuto závěru žádné konkrétní argumenty nepřinesl a poukazované případy k tomu svému nijak konkrétně nepřipodobnil. Není proto zřejmé, v čem by měla srovnatelnost případů spočívat, a zda skutečně byla srovnatelná nejenom závažnost přestupku, polehčující a přitěžující okolnosti, případná recidiva, ale také např. majetková situace přestupců, apod. Městský soud proto obecně shrnuje, že nelze odhadovat, zda-li jde o srovnatelné případy, což ostatně vyložil již v předchozích rozsudcích v této věci.
61. Městský soud proto uzavírá, že jen z poukazu žalobce na tyto případy nevyplývá, že by inspekce a žalovaný při ukládání pokut vybočili ze své ustálené praxe.
62. Žalobci byla uložena pokuta ve výši 1.000.000 Kč, zatímco horní hranice sazby dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci činila 10.000.000 Kč. Dle názoru soudu žalovaný v napadeném rozhodnutí výši pokuty odůvodnil dostatečně srozumitelným a určitým způsobem dle kritérií § 37 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, s přihlédnutím k povaze a závažnosti přestupku, přitěžujícím i polehčujícím okolnostem. V uvedených úvahách správních orgánů soud nespatřuje ani prvky překročení zákonných mezí správního uvážení nebo jeho zneužití. Soud proto považuje uloženou sankci za souladnou se zákonnými požadavky. Žalobce však požadoval také moderaci uloženého trestu.
63. Ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. umožňuje, aby soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, a nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustil od něj nebo jej snížil v mezích zákonem dovolených, a to 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

64. K otázce moderace je ovšem potřeba uvést, že jejím smyslem a účelem není hledání „ideální“ výše sankce soudem namísto správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí, ale odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č.j. 7 As 22/2012-23). V jiném rozsudku pak Nejvyšší správní soud uvedl: *„Moderační právo soudu je vyhrazeno toliko pro případy zjevného nepoměru uložené sankce vůči rozsahu, závažnosti a následkům deliktního jednání s návazností i na majetkové poměry postižované osoby, pokud se jich důvodně dovolává, a svědčí-li tyto skutečnosti tomu, že se výše uložené sankce vymyká požadavku přiměřeného a spravedlivého postihu“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č.j. 6 As 248/2016-26).
65. V nyní projednávané věci byla uložena pokuta ve výši 1/10 maximální sazby. Dle názoru soudu uložená pokuta nevybočuje z mezí stanovených zákonem, je přiměřená okolnostem případu, závažnosti a počtu přestupků a je s to splnit svůj účel, kdy pokuta uložená v nižší výši by jej již nesplňovala. Podmínky pro její snížení, či dokonce upuštění od jejího uložení proto v nyní řešené věci shledány soudem v tomto případě nebyly. Ani z obsahu správního spisu, z tvrzení účastníků řízení ani z žádných soudů známých okolností není zřejmé, že by uložená pokuta mohla být z nějakého důvodu hodnocena jako zjevně nepřiměřená, jak pro použití moderačního práva vyžaduje § 78 odst. 2 s. ř. s. Žalobce ke svému požadavku na moderaci trestu ničeho neuvedl. Vzhledem k výše uvedenému nelze pokutu, která byla žalobci uložena, považovat za nepřiměřenou, tím méně za zjevně nepřiměřenou. Proto soud návrhu na upuštění od uložené pokuty nebo snížení uložené pokuty vyhovět nemohl.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. Na základě všech shora uvedených skutečností soud neshledal důvodným žádný z předestřených žalobních bodů, ani neshledal žádnou vadu, k níž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a pro kterou by bylo třeba napadené rozhodnutí zrušit, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
67. Samostatným výrokem soud zamítl návrh žalobce na moderaci uloženého trestu za přestupek, již požadoval v eventuelním petitu.
68. Výrok II. o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s.; žalobce neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady v souvislosti s vedením předmětného řízení nevznikly.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje X. X.

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 15. ledna 2025

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu