



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferneckého a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **FCC Regios, a.s.**, IČO 46356487
sídlem Úholičky 215, 252 64 Velké Přílepy
zastoupena advokátem Mgr. Martinem Řandou, LL.M.
sídlem Truhlářská 1104/13, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2023, č. j. MZP/2023/500/1098, ve znění
opravného rozhodnutí ze dne 25. 10. 2023, č. j. MZP/2023/211/2148

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Nynější věc se týká přestupku dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), spočívajícího v porušení podmínek integrovaného povolení při provozu skládky.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

2. Žalobkyně provozuje na základě integrovaného povolení Krajského úřadu Středočeského kraje ze dne 5. 11. 2007, č. j. 112484/2007/KUSK OŽP/St, ve znění pozdějších změn (integrované povolení) zařízení – Skládku X v k.ú. X (skládky).
3. Česká inspekce životního prostředí, Oblastní inspektorát Praha (ČIŽP) provedla na skládce ve dnech 28. - 29. 6. 2021 periodickou kontrolu dodržování povinností integrovaného povolení, jejíž závěry sepsala do protokolu o kontrole z 18. 1. 2022, č. j. ČIŽP/41/2022/875 (protokol o kontrole). Během kontroly identifikovala v sektorech č. 2 a č. 3 IV. etapy skládky plochu o výměře 4255 m² nacházející se mezi odplyňovacími studnami P86, P88, P85, P81, P77, P78, P82 a P79 (zájmová plocha), která vykazovala rozsáhlejší plotny s nepřekrytými odpady střídající se s místy čerstvě zhutněnými kompaktozem. V návaznosti na kontrolní zjištění zahájila s žalobkyní přestupkové řízení a rozhodnutím z 10. 3. 2022, č. j. ČIŽP/41/2023/1734 (prvostupňové rozhodnutí), uznala žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku dle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, ve znění účinném do 31. 12. 2023.
4. Přestupek spočíval v porušení povinnosti stanovené v § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona, a to povinnosti provozovat zařízení v souladu s integrovaným povolením. Žalobkyně měla s ohledem na zjištění zájmové plochy minimálně dne 28. 6. 2021 porušit jeho podmínky B.1, C.2.7, C.2.9 a C.2.12 z důvodu, že:
 - po dovršení maximální kóty 334,5 m.n.m. stanovené ve stavebním povolení ze dne 23. 3. 2011, č. j. OVP-1165/2011, a související projektové dokumentaci (stavební povolení IV. etapy skládky) neuzavřela sektory č. 2 a 3 IV. etapy skládky (**podmínka B.1**),
 - s ohledem na zjištění zájmové („aktivní“) plochy nevyužívala pro ukládání odpadů co nejmenší plochu složiště skládky (**podmínka C.2.7**),
 - v rozsahu zájmové plochy odpady překryla nedostatečným množstvím a četností inertního materiálu pro zajištění bezproblémového provozu skládky, čímž zvýšila riziko úletů odpadů ze skládky (**podmínka C.2.9**),
 - neměla zájmovou plochu přikrytu mocnou vrstvou (inertního) materiálu či odpadem k technickému zabezpečení skládky – TZS (**podmínka C.2.12**).
5. Za to jí ČIŽP podle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci, účinného do 31. 12. 2023, uložila pokutu ve výši 1 800 000 Kč a povinnost paušální náhrady nákladů správního řízení ve výši 1 000 Kč.
6. Žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí podala odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Opravným rozhodnutím pak žalovaný opravil zřejmou nesprávnost v datu porušení závazných podmínek z „28. 3. 2021“ na „28. 6. 2021“ v části výroku i odůvodnění napadeného rozhodnutí.

II. Žaloba

7. V podané žalobě požadovala žalobkyně zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí z důvodu nezákonnosti, nicotnosti a nepřezkoumatelnosti. Žalovaný dle ní ignoroval podstatnou část jejích námitek a důkazů předložených v průběhu kontroly i přestupkového řízení. Za zásadní označila především rozpor právních závěrů žalovaného se zjištěným skutkovým stavem.
8. Ten **v první řadě** vychází hlavně z nesprávného výkladu podmínky B.1 integrovaného povolení. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že byla povinna uzavřít sektory č. 2 a 3. IV. etapy skládky (a že tam nadále hutnila a překrývala další navezené odpady) pro tvrzené dovršení a překročení maximální výškové kóty pro výstavbu skládky 334,5 m.n.m., údajně stanovené

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

podmínkou B.1., jež ovšem žádnou kótu nestanoví. Žalobkyně nerozporovala, že stavební povolení IV. etapy skládky uvádí výškovou kótu 334,5 m.n.m. pro výstavbu skládky, ta je ovšem výslovně stanovena až po *sesednutí a konsolidaci skládky*, tj. až po dokončení druhé fáze provozu skládky ve smyslu § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Zájmová plocha v IV. etapě výstavby skládky byla teprve v první fázi provozu (tj. ve fázi odstraňování odpadu ve smyslu § 37 odst. 3 zákona o integrované prevenci).

9. Žalobkyně poukázala i na Provozní řád zařízení k využívání odpadů – rekultivace plochy 6 a vyrovnávací vrstvy na Skládce odpadů v k.ú. X provozované REGIOS a.s., schválený rozhodnutím Krajského úřadu Středočeského kraje z 13. 7. 2015, č. j. 082108/2015/KUSK (provozní řád rekultivace). Ten stanoví maximální kótu rekultivovaného tělesa skládky 341,8 m.n.m. a kótu odpadu pro povrch vyrovnávací vrstvy 340,8 m.n.m. Předpokládá tak, že v rámci rekultivace (tj. před dokončením druhé fáze provozu skládky) může výška skládkového tělesa dosahovat až 341,8 m.n.m. (uváděnou kótu 334,5 m.n.m. tak nelze uplatnit v první fázi provozu skládky, ale až po skončení druhé fáze). Výklad správních orgánů tak s ohledem na provozní řád rekultivace odporuje výkladu správního orgánu vydávajícího integrované povolení; zároveň je v rozporu se zásadou *in dubio pro reo*, jelikož v neprospěch žalobkyně rozšiřuje její povinnosti nad rámec integrovaného povolení. Touto optikou by kóta 334,5 m.n.m. nemohla být po druhé fázi (po rekultivaci) naplněna, v důsledku sesedání by těleso skládky bylo vždy o několik metrů nižší a potenciálně v rozporu se stavebními předpisy.
10. Žalobkyně odmítla argument žalovaného, že provozní řád rekultivace se nevztahuje na zájmovou plochu, ale toliko na plochu 6 skládky tvořenou I.-III. etapou výstavby skládky. Žalobkyně se nedomáhá toho, aby byla pro zájmovou plochu rozhodná kóta pro rekultivované plochy, resp. pro povrch vyrovnávací vrstvy stanovená pro plochu 6, netvrdí, že provozní řád rekultivace byl vydán pro zájmovou plochu. Poukazuje na to, že kóta 334,5 m.n.m. byla stanovena pro těleso *celé skládky* (tedy i na plochu 6). Poukázala i na přílohu č. 3 Provozního řádu 1. fáze provozu „Skládky odpadů X“ v k.ú. X schváleného rozhodnutím z 18. 8. 2014, č. j. 085127/2014/KUSK (provozní řád první fáze provozu), z něž pro všechny čtyři etapy provozu skládky vyplývá, že kóta 334,5 m.n.m. není stanovena jen pro IV. etapu. Pokud tedy provozní řád rekultivace stanovil pro plochu 6 maximální kótu 341,8 m.n.m., lze dovodit, že alespoň na ploše 6 může být výšková kóta pro celou skládku 334,5 m.n.m. překročena.
11. Rozpor se zjištěným skutkovým stavem dále spočíval v tom, že žalovaný nesprávně uvedl, že výška násypu zájmové plochy činila 341,5 m.n.m., zatímco zájmová plocha dosahuje v naprosté většině své plochy výšky maximálně 338,5 m.n.m. a pouze v posledních cca 5 % délky jednotlivých řezů (na jejich samotném konci) se naměřená výška zvedá a dosahuje až 341 m.n.m. Ze správního spisu vyplývá, že zájmová plocha mohla údajnou výšku 334,5 m.n.m. překračovat max. o 4,17 m, což potvrdila i ČIŽP. Dle vzorce výpočtu žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí by pak zájmová plocha dosahovala po sesednutí výšky 333,136 m.n.m. (žalovaný tak nesprávně tvrdil, že zájmová plocha by nemohla nikdy sesednout na výšku stanovenou pro období po ukončení druhé fáze provozu skládky, tj. 334,5 m.n.m.).
12. Žalobkyně **zadruhé** rozporovala, že by na zájmovou plochu nadále navážela odpad. Uvedla, že technická norma ČSN 83 8035 *Skládkování odpadů – Užívání a rekultivace skládek* (technická norma ČSN 83 8035) definuje „uzavření“ jako souhrn opatření a prací po ukončení první fáze provozu skládky (tj. po skončení ukládání odpadu na skládku). Pokud

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

správní orgány žalobkyni sankcionovaly za neuzavření zájmové plochy, měly prokázat, že zájmová plocha byla aktivní (tj. že tam ukládala odpad a nešlo jen o doplňování překryvné vrstvy). Správní spis neobsahuje důkaz o ukládání odpadů na zájmovou plochu, správní orgány samy uvedly, že to nebylo prokázáno.

13. K tomu, že na zájmové ploše nemohlo docházet k navážení odpadů, ostatně žalobkyně předložila důkazy o tom, že zájmovou plochu překrývala TZS a zhutňovala kompaktozem pouze v důsledku povětrnostních vlivů (došlo k odkrytí překryvné vrstvy). Toto podle žalobkyně prokazují záznamy provozního deníku, který správní orgány nepřezkoumatelně odmítly jako důkaz. Žalovaný se navíc snažil vyvrátit obsah provozního deníku zohledněním nových a ve správním spise nezachycených skutečností o hodnotách rychlosti větru v Meteorologické stanici (MTS) Kralupy n. Vltavou ve dnech 25. - 28. 6. 2021. Neuvedl ovšem, proč vycházel z dat až od 25. 6. 2021, když z provozního deníku vyplývá, že k doplnění překryvné vrstvy vlivem větru docházelo ve dnech 23. 6. 2021 a 25. 6. 2021 (k nepříznivým povětrnostním vlivům muselo dojít dříve). Průměrná rychlost větru dle MTS Kralupy n. Vltavou ve dnech 23. - 24. 6. 2021 byla mnohem vyšší a dle Beaufortovy stupnice jsou hodnoceny jinak než hodnoty uváděné žalovaným. Navíc není zřejmé, proč žalovaný vycházel z této MTS a ne z MTS Ruzyně s polohou blíže skládky. Dále namítala nepodloženost argumentace správních orgánů o povětrnostních vlivech na různých místech skládky, nejde o obecně známé skutečnosti. Posouzení by vyžadovalo znalecký posudek. Správní rozhodnutí obou stupňů jsou tak i tohoto důvodu nepřezkoumatelná.
14. K uvedenému žalobkyně doplnila, že k navážení odpadů nemohlo docházet i proto, že dokumentem zpracovaným Ing. L. Butjakem doložila, že zájmová plocha se od prosince snížila o 1 m, odpady zde proto ukládány být nemohly. Správní orgány přesto nepřezkoumatelně uvedly, že je možné, že docházelo k ukládání odpadů v množství menším než pokles skládky sesedáním. V tomto směru žalovaný dále nijak nereagoval na žalobkyni opakovaně citovanou vědeckou práci Bc. Matouškové, podle které dochází k sesednutí příslušného sektoru v průběhu prvních 500 dní od jeho uzavření o max. 150 cm.
15. Společně k oběma žalobním bodům žalobkyně konečně namítala i porušení zásady *in dubio pro reo*. Jednak k němu mělo dojít, pokud jde o výklad podmínky B.1 aplikované již na první fázi provozu skládky, který jde v neprospěch žalobkyně a nad rámec jejích povinností. Dále pak měl spočívat v porušení povinnosti žalovaného zjistit rozhodné okolnosti ve prospěch i v neprospěch obviněného (žalovaný nedůvodně nepřihlédl k provoznímu deníku, nedoložil, že jiná místa skládky jsou daleko více vystavena povětrnostním vlivům).
16. Pod **třetím** žalobním bodem namítala žalobkyně porušení zásady *ne bis in idem* ve vztahu k údajnému porušení podmínky B.1 Za porušení této podmínky překročením výškové kóty zájmové plochy již totiž byla sankcionována v předchozím řízení. Pokud ČIŽP uvedla, že v nynější věci není žalobkyni vytýkána konkrétní výstavba skládky nebo ukládání odpadů během kontroly, ale to, že neměla příslušné sektory po dovršení maximální kóty uzavřené, nemění to nic na tom, že i nyní byla sankcionována za překročení výškové kóty zájmové plochy, nikoliv za navážení odpadu (tj. za neuzavření zájmové plochy dle technické normy ČSN 83 8035). Podle žalobkyně se tak nemůže jednat o pokračující, trvající či opakovaný přestupek, když za údajné překročení výškové kóty byla již potrestána. Pokud žalovaný uvedl, že nyní není trestána za samotné překročení výškové kóty, ale za neuzavření zájmové plochy (tj. za navážení odpadu), je jeho tvrzení v přímém rozporu s prvostupňovým rozhodnutím, kde ČIŽP uvedla přesný opak, že žalobkyni netrestá za neuzavření zájmové

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

plochy, ale za překročení výškové kóty. Zdůraznila přitom, že není pravda, že v předchozím řízení byla sankcionována pouze za překročení výškové kóty a v tomto řízení pouze za neuzavření zájmové plochy.

17. V dalších námitkách, jež soud podřadil pod **čtvrtý** žalobní bod, poukázala žalobkyně na celkem 4 okruhy procesních pochybení. Jednak brojila proti porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (správní řád), jelikož žalovaný provedl nový důkaz (údaje z MTS Kralupy n. Vltavou), aniž s tím žalobkyni seznámil. Dále namítala zkrácení práva znát osoby, které se podílely na rozhodování v její věci, resp. namítat jejich podjatost, a to z důvodu, že *Zpráva z letecké práce: Skládka X v k.ú. X* (zpráva z letecké práce) vyhotovená kontrolujícím Mgr. M. M. byla opatřena elektronickým podpisem jiné úřední osoby (paní I. H.), než která jej vyhotovila, resp. prováděla kontrolu. Ve vztahu k tomuto dokumentu dále namítala jeho nezpůsobilost jako důkazního prostředku. Výstupem z měření měl být datový soubor zachycující provedené měření jako celek (součástí spisu není), žalovaný však data přenesl do formy listinného důkazu (předmětné zprávy) a odňal tak žalobkyni právo být přítomna u provádění důkazu; v případě důkazu listinou se totiž neuplatní § 51 odst. 2 správního řádu. Žalobkyně, ač nezpochybňuje vlastní měření, považuje obsah zprávy z letecké práce za nepřezkoumatelný. V neposlední řadě pak napadla neprovedení jí navrženého důkazu výsledkem pana G., jenž by mohl odstranit pochybnosti o skutečném obsahu svého sdělení v rámci kontroly. Žalovaný své tvrzení o absenci důkazní hodnoty navrhovaného výsledku přezkoumatelně neodůvodnil.
18. Mimo dílčích námitek napříč jednotlivými žalobními body vznesla žalobkyně též samostatnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a to pro pět konkrétních tvrzení (poznatků) o tzv. úředně známých skutečnostech, které dle ní nemají oporu ve správním spise. Tuto argumentaci soud společně s námitkou nicotnosti obou správních rozhodnutí opřenou o údajnou vnitřní rozpornost rozhodnutí (orgány na jednu stranu tvrdí, že zájmová plocha je aktivní plochou, na druhou stranu ukládání odpadů nezjistily) podřadil pod **pátý** žalobní bod.
19. Konečně za **šesté** žalobkyně poukázala na nepřiměřenost výše uložené pokuty. Podle v § 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci lze uložit pokutu do výše 10 mil. Kč. Tato výše, resp. pokuty v řádů milionů, by měly být ukládány za přestupky, kterých se pachatel dopustil provozováním zařízení *bez* integrovaného povolení, resp. pokud neprovede opatření k nápravě anebo nedbá povinnosti omezit nebo nezastavit provoz zařízení (z veřejně dostupných informací vyplývá, že i za provoz bez integrovaného povolení ČIŽP uděluje pokuty v řádech statisíců korun). Žalobkyně nanejvýš neplnila některé (navíc neurčité) podmínky integrovaného povolení. Jí uložená pokuta je proto výrazným excesem z praxe ČIŽP, tvoří přibližně čtvrtinu souhrnné výše všech pokut ČIŽP ve všech oblastech v roce 2021. Žalobkyní poukazované případy vykazují typovou společenskou škodlivost – jsou shodně upraveny v § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci a je za ně stanovena shodná sankce v § 37 odst. 6 písm. b) téhož zákona. Žalovaný výši pokuty potvrdil, čímž porušil zásadu materiální rovnosti podle § 2 odst. 4 správního řádu. Pro případ, že by soud dospěl k závěru, že žalobkyně dotčený přestupek spáchala, navrhla snížení pokuty.

III. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný především odkázal na odůvodnění napadeného a prvostupňového rozhodnutí, která jsou podle něj správná, zákonná a náležitě odůvodněná. Navrhl zamítnutí žaloby.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

21. Stran nesprávného posouzení podmínky B.1 integrovaného povolení (**první** žalobní bod) odkázal na rozsudek zdejšího soudu z 9. 3. 2022, č. j. 14 A 45/2021 - 79, který se zabýval identickým případem. Soud uzavřel, že maximální kóta skládky po sesednutí rekultivaci je vymahatelná již v první fázi skládkování, a to při jejím prvním dosažení. Tato kóta nemusí být stanovena přímo v podmínce integrovaného povolení, ale lze ji dovodit s odkazem na jiný právní akt – v tomto případě stavební povolení IV. etapy skládky, resp. jeho přílohu – uvádějící maximální kótu 334,5 m.n.m. pro sektory č. 2 a č. 3 IV. etapy skládky. Její dosažení znamená ukončení ukládání odpadu do příslušného sektoru a jeho následné uzavření. Argumentace kótami v provozním řádu rekultivace je zavádějící, upravuje totiž výškové kóty předchozích etap (plochy 6). Pro cca kolmo přiléhající pozdější těleso IV. etapy lze dovodit, že má přiléhat k předchozím etapám do své povolené maximální výše 334,5 m.n.m. nezávisle na výši tělesa předchozích etap. Pokud jde o otázku překročení výškové kóty, žalovaný připomněl, že ČIZP od pevně dané kóty 334,5 m.n.m. měřila objem nacházející se nad touto hladinou – výsledkem bylo cca 5 689 m³ (v intervalu 2,283 až 4,170 m nad referenční rovinou). Žalobkyně ostatně sama uvedla, že velká část měřené plochy se nachází nad uvedenou maximální kótou. Polemikou, o kolik metrů by mohl odpad na skládce sesednout, žalobkyně jen odvádí pozornost od nyní řešené věci. Sesednutí navíc probíhá několik let a nelze odhadnout, kdy k němu definitivně dojde. Podmínku B.1 integrovaného povolení proto jistě nelze vykládat jako povinnost uzavřít sektoru až po definitivním sesednutí. Žalobkyně nadto není trestána za míru překročení maximální kóty skládky (za velikost objemu překročení), ale za to, že zájmová plocha v době kontroly překračovala maximální kótu a sektory měly být s ohledem na integrované povolení uzavřeny. K uzavření sektoru má dojít ve fázi, kdy lze exaktně určit dosažení výškové kóty – v okamžiku jejího prvního dosažení při běžném provozu, po zhutnění a překrytí svrchní vrstvy odpadu.
22. Jde-li **zadruhé** o faktické navážení odpadu, žalovaný zdůraznil, že dle právních předpisů, technických norem i provozního deníku skládky bylo třeba uzavřít zájmovou plochu jejím vyrovnaním, zhutněním a překrytím TZS. Žalobkyně se tak mýlí, pokud považuje za „neuzavřenou“ plochu skládky, která je aktivní ve smyslu ukládání odpadů do tělesa skládky. Protokol o kontrole, resp. zpráva z letecké práce a fotografie zájmové plochy prokazují, že plocha nebyla v době kontroly upravena do roviny, odpad nebyl zhutněn kompaktořem a chybělo zakrytí TZS. V rozporu s podmínkou B.1 integrovaného povolení tak nedošlo k uzavření dotčených sektorů. Tvrzení žalobkyně o tom, že vítr odvál staré překrytí skládky nemůže obstát, když běžný větší vítr (či jiná eroze) by ji takto nemohly zruznit (ledaže by se jednalo o tornádo) a vítr by neodnesl veškeré TZS. Z fotografií vyplývá, že nepřekrytá, neupravená plocha měla několik desítek metrů ve všech směrech s různorodým navezeným odpadem (polštáře, matrace, obaly či poléťavé plastové odpady). Žalovaný ovšem zdůraznil, že správní orgány nikdy netvrdily, že žalobkyně odpad na zájmovou plochu navážela. Žalovaný pouze vyvracel námitky žalobkyně v tom smyslu, že z důkazů není jednoznačné, že tam odpad neukládala, což ale neznamená, že tvrdil, že jej tam ukládala. Přestupek žalobkyně spočívá v neuzavření zájmové plochy, nikoliv v navážení odpadů nebo v překročení maximální výškové kóty zájmové plochy. Žalovaný odmítl i namítané porušení zásady *in dubio pro reo*.
23. Stejně tak dle něj za **třetí** nedošlo ani k porušení zásady *ne bis in idem*. Připomněl, že žalobkyni vytýká porušení povinnosti uzavřít zájmovou plochu po dovršení maximální kóty 334,5 m.n.m., nikoli konkrétní výstavbu skládky nebo ukládání odpadů. V předchozím

řízení bylo prokázáno, že zájmová plocha dovršila své maximální kóty. To není teď žalobkyni přičítáno, je to východiskem pro projednávání přestupek.

24. Pokud jde **začtvrté** o namítané porušení procesních pravidel, žalovaný uvedl, že konstatování objektivní skutečnosti o průměrné a maximální rychlosti větru v MTS Kralupy n. Vltavou nebylo pro žalobkyni novou skutečností (šlo o reakci na opakovanou námitku), povětrnostní podmínky jí musely být známy (sama je zmiňovala jako důkaz) a nejednalo se o podklad pro vydání rozhodnutí. K námitkám ohledně zprávy z letecké práce žalovaný uvedl, že ji vypracovala odborně způsobilá osoba – Mgr. M. M. a následně ji dle vnitřních předpisů podepsala zaměstnankyně ČIŽP (jde o dokument vydaný v rámci působnosti ČIŽP). Podpis osoby neznámá, že by tato osoba měla zásadní vliv na rozhodování. Není to důvod pro porušení procesních práv žalobkyně, která ani neuvádí důvody pro vyloučení paní I. H.. Pokud jde o způsobilost zprávy z letecké práce jako důkazu, ČIŽP data z měření nijak neupravila, pouze je zpracovala do smyslu vnímatelné podoby. Provozní deník správní orgány legitimně s ohledem na zásadu volného hodnocení důkazů vyhodnotily jako nevěrohodný důkaz; namísto něj byly pro zjištění stavu skládky určující fotografie, které byly s provozním deníkem v rozporu. Konečně, odmítnutí výsledku pana G. bylo legitimní a řádně odůvodněno jeho vazbami z pracovního poměru k žalobkyni. Správní orgány navíc disponovaly důkazy s lepší vypovídací hodnotou.
25. Žalovaný rovněž za **páté** odmítl námitku nicotnosti. Rozhodnutí nejsou vnitřně rozporná, je nutno je vykládat jako celek, a nikoliv vytrhávat jednotlivé informace. Za nedůvodnou označil i namítanou nepřezkoumatelnost, žalobkyně ji ani u jednoho z uvedených tvrzení nedoložila. Jde navíc o skutečnosti, která žalobkyně buď zná ze své podnikatelské činnosti či vyplynuly ze správního řízení, resp. byly vysvětleny přímo v napadeném rozhodnutí.
26. K tvrzené nepřiměřenosti pokuty (**šestý** žalobní bod) žalovaný dodal, že je přiměřená, její výši, resp. důvody snížení uplatněné žalobkyní se náležitě zabýval. Výše pokuty má odpovídat okolnostem případu a má být citelná s preventivní funkcí. Stejná výše pokuty může mít pro každý subjekt různé důsledky. Žalobkyně ve výčtu dříve uložených pokut neuvedla konkrétní informaci a podobnost k její věci.

IV. Replika žalobkyně a další průběh řízení

27. Žalobkyně ve své replice z 6. 3. 2024 především zopakovala podstatnou část žalobních námitek. K **prvnímu** okruhu námitek zdůraznila, že poukaz žalovaného na zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu je zavádějící, neboť v něm se soud nezabýval provozním řádem rekultivace. Není pravdou ani to, že má zájmová plocha (resp. celá IV. etapa výstavby skládky) přiléhat k ploše 6 „kolmo“. Celá IV. etapa skládky k ploše 6 nepřiléhá kolmo, ale naopak výškově celá plocha rekultivace skládky (tj. plocha po dokončení druhé fáze provozu skládky) v rámci IV. etapy plynule přiléhá k III. etapě a mírně stoupá; kótu 334,5 m.n.m. tak lze aplikovat pouze po ukončení druhé fáze provozu skládky, a to na celé skládce. Správní orgány svým výkladem předčasně presumovaly, že dojde-li k překročení kóty 334,5 m.n.m. v první fázi provozu skládky, musí být nutně překročena také po provedení rekultivace. Snaha žalovaného na str. 9 napadeného rozhodnutí vyvrátit argumentaci žalobkyně o sesednutí tvrzením, že by stejně byla překročena výška 334,5 m.n.m., vychází z nesprávných údajů o naměřené výšce zájmové plochy.
28. Pokud jde **zadruhé** o navážení odpadu, žalobkyně nikdy netvrdila, že je plocha uzavřena tím, že se na ní přestane navážet odpad. Pouze se snažila vysvětlit, že pokud ji správní orgány

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

sankcionují za to, že zájmovou plochu neuzavřela, měly prokázat, že šlo stále o aktivní plochu (tzn. že do ní byly ukládány odpady, a nikoliv doplňována překryvná vrstva). Ze správního spisu je přitom zřejmé, že ČIŽP během kontroly nezaznamenala konkrétní výstavbu skládky. Na zájmové ploše nebyly plochy s „naváženým odpadem“, ale pouze místa, na kterých se vlivem povětrnostních podmínek a následného hutnění navezeného překryvného materiálu tento prolínal s již dříve překrytým odpadem; to žalobkyně prokazovala provozním deníkem. Žalovaný navíc ve vyjádření k žalobě neozřejmil, proč uvedl údaje o rychlosti větru až od 25. 6. 2021, pokud dle provozního deníku skládky k doplnění překryvné vrstvy docházelo ve dnech 23. 6. 2021 a 25. 6. 2021, během kterých byla průměrná rychlost větru větší.

29. **Zatřetí** k námitce porušení zásady *ne bis in idem* dle žalobkyně žalovaný nerefletoval, že ji ČIŽP sankcionovala za údajné překročení výškové kóty zájmové plochy (tj. její neuzavření při dosažení výškové kóty), za což byla v předchozím řízení rovněž sankcionována (podle žalovaného je naopak trestána za neuzavření zájmové plochy).
30. K okruhu procesních námitek (ad **čtvrtý** žalobní bod) uvedla, že údaje z MTS Kralupy n. Vltavou nejsou objektivními skutečnostmi, žalovaný si zcela účelově vybral data pouze z určitých dnů a z nevypovídající MTS, aby podpořil svá tvrzení. Nijak nerozlišuje mezi tvrzeními a důkazy a upírá právo žalobkyně se k novým důkazům vyjádřit.
31. Žalovaný na repliku dále nereagoval, soud jej však posléze ještě opakovaně vyzýval k doplnění původně zaslaného spisového materiálu, v němž chyběly jak některé položky ze soupisu obsahu spisu, např. fotografie z dronového snímkování, tak i další relevantní podklady, jako vlastní text integrovaného povolení, provozní řád rekultivace či odkazované technické normy (takový postup je plně v souladu s poučovací povinností soudu, k tomu např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2018, č. j. 9 As 216/2017 - 46). Žalobkyni pak vyzval k předložení jí citované normy ČSN 83 8035.
32. Na ústním jednání konaném dne 27. 1. 2025 soud nejprve stručně rekapituloval dosavadní průběh řízení a shrnul postoj obou stran. Ty především setrvaly na shora předestřené argumentaci. Žalobkyně zdůraznila, že podstata věci spočívá ve výkladu podmínky B.1 a (ne)správnosti výškové kóty 334,5 m.n.m. Výklad správních orgánů, že se tato kóta uplatní pro celou plochu skládky, je v rozporu s provozním řádem rekultivace plochy 6, jakož i rekultivace plochy 5 (obě stanoví 341,8 m.n.m., přičemž mocnost vyrovnávací a rekultivační vrstvy je přibližně 1,3 - 1,5 m). Důležité nadto je, že dne 29. 1. 2024 byla schválena změna č. 11 integrovaného povolení – aktualizace provozního řádu plochy č. 6, který tvoří nedílnou součást integrovaného povolení. Došlo k rozšíření plochy 6 i na přinejmenším část zájmové plochy, což výklad správních orgánů dále popírá. Žalovaný naopak zdůraznil, že kóta 334,5 m.n.m. se i dle jím uvedených rozhodnutí NSS a zdejšího soudu musí uplatnit v každé fázi skládkování. Žalobkyní zmíněná změna provozního řádu z r. 2024 nemohla mít žádný vliv na kontrolu plnění povinností v r. 2021. Žalovaný doplnil, že žalobkyni je vytýkáno, že po překročení kóty sektor neuzavřela, tj. nezarovнала jej, nezhutnila a nepřekryla vrstvou TZS.
33. Pokud jde o dokazování, žalobkyně v žalobě i replice učinila vícero důkazních návrhů. Podstatná část z nich je součástí již původně předloženého správního spisu, kterým se dle ustálené rozhodovací praxe samostatně nedokazuje (správní rozhodnutí obou stupňů, námitky žalobkyně proti kontrolním zjištěním, vč. příloh, tj. dokumentu Ing. Butjaka a záznamů z provozního deníku skládky z 23. 6. a 25. 6. 2021, a jejich vyřízení či protokol o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

kontrole). Později předložené podklady, jako soubor fotografií na disku USB (v řízení výslovně zařazeno mezi podklady rozhodnutí), integrované povolení či provozní řád rekultivace plochy 6 a jeho přílohy či provozní řád první fáze provozu a jeho přílohy, soud při jednání konstatoval a ověřil, že jejich obsah není mezi stranami sporný; žalobkyně nespороvala, že šlo o podklady, z nichž správní orgány vycházely, a že je k nim možné přistupovat jako k součástí správního spisu.

34. Nad rámec správního spisu soud dokazoval normami ČSN 83 8030 (ver. 10/2018) a ČSN 83 8035 (ver. 7/2018), k důkazu (stran námitky porušení zásady *ne bis in idem*) konstatoval též dřívější rozhodnutí ČIŽP z 22. 7. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/8148, a rozhodnutí žalovaného z 28. 7. 2022, č. j. MZP/2022/500/1620 (s dovětkem, že toto rozhodnutí bylo zrušeno NSS, přičemž nové odvolací rozhodnutí bylo napadeno žalobou u zdejšího soudu, vedenou pod sp. zn. 6 A 76/2024; viz též níže).
35. Z dalších důkazních návrhů žalobkyně trvala na provedení podkladů k rychlosti větru, tj. informací o průměrné a maximální rychlosti větru ve dnech 23. - 24. 6. 2021 naměřené na MTS Kralupy n. Vltavou, ve dnech 23. - 28. 6. 2021 naměřené MTS Praha-Ruzyně a mapě meteorologických stanic s uvedením jejich nadmořské výšky. Těmto důkazním návrhům soud nevyhověl – jak bude vysvětleno níže, dané podklady nebyly pro posouzení věci potřebné, na závěrech soudu nemohly ničeho změnit, i kdyby potvrzovaly tvrzení žalobkyně.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

36. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, a jedná se o žalobu přípustnou, splňující formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Dospěl přitom k závěru, že žaloba **není důvodná**.
37. Soud předesílá, že v logice soudního přezkumu by se měl nejprve zabývat namítanou nicotností a nepřezkoumatelností napadeného (případně prvostupňového) rozhodnutí či porušením procesních pravidel. S ohledem na to, že vyřešení těchto námitek ve skutečnosti závisí na vyřešení meritorních otázek, na tomto místě toliko podotýká, že žádnou z takových vad neshledal, napadené rozhodnutí není nicotné či nepřezkoumatelné, dostatečně reflektuje námitky žalobkyně i jí předložené důkazní návrhy; soudem identifikovaná dílčí pochybení správních orgánů nemohla mít vliv na zákonnost obou rozhodnutí.
38. Posuzovaná věc se týká institutu integrovaného povolení, které je jedním z nástrojů prevence a omezování znečištění životního prostředí u vybraných průmyslových a zemědělských činností. Pro to je nezbytné důsledně dodržovat podmínky v něm stanovené [§ 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci]. Jednání v rozporu s ním vytváří samo o sobě nebezpečnou situaci, aniž musí dojít ke konkrétním škodlivým následkům (srov. rozsudky NSS ze dne 24. 3. 2016, č. j. 10 As 215/2015 - 40, a ze dne 30. 4. 2021, č. j. 1 As 498/2020 - 29).
39. Dle § 37 odst. 4 (nyní odst. 3, pozn. soudu) zákona o integrované prevenci platilo, že právnická nebo podnikající fyzická osoba se jako provozovatel zařízení dopustí přestupku mimo jiné tím, že *provozuje zařízení (...) v rozporu s integrovaným povolením*. Účelem tohoto

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

ustanovení je trestat nejen jednání spočívající v nedodržování administrativního pořádku na úseku integrované prevence. Smyslem je rovněž ochrana zájmu společnosti na dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí a omezení znečištění. Zajišťování plnění předem schválených podmínek integrovaného povolení je příkladem pro oblast životního prostředí klíčové zásady prevence (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2012, č. j. 7 As 32/2012 - 44).

40. Žalobkyně se posuzovaného přestupku měla dopustit tím, že minimálně dne 28. 6. 2021 porušila závazné podmínky B.1, C.2.7., C.2.9. a C.2.12 integrovaného povolení:

Závazná podmínka **B.1** zní tak, že „*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“. Žalobkyně ji měla porušit tím, že neměla v době kontroly sektory č. 2 a č. 3 ve IV. etapě skládky uzavřené, byly tam nadále hutněny a překrývány další navezené odpady, a to i přesto, že tam žalobkyně již dovršila a překročila maximální výškovou kótu pro výstavbu skládky 334,5 m.n.m. dle stavebního povolení IV. etapy skládky a související projektové dokumentace.

Závazná podmínka **C.2.7** stanoví, že „*pro ukládání odpadů bude využívána co nejmenší plocha složiště na tělese skládky*“. Tu měla žalobkyně porušit tím, že pro ukládání odpadů na skládce nebyla v době kontroly ČIŽP využívána co nejmenší plocha složiště na tělese skládky, a to s ohledem na nález zájmové plochy.

Závazná podmínka **C.2.9** stanoví, že „*množství a četnost překryvu odpadů inertním materiálem bude takové, aby byl zajištěn bezproblémový provoz zařízení*“. Tu měla žalobkyně porušit tím, že překryv inertním materiálem v rozsahu zájmové plochy byl v době kontroly nedostatečný. Zájmová plocha vykazovala rozsáhlejší plotny s nepřekrytými odpady, které se střídaly s místy čerstvě zhutněnými kompaktozem – nebyl tak zajištěn bezproblémový provoz zvýšeným rizikem míry nežádoucích úletů odpadů ze skládky a zvýšenou mírou produkce obtěžujícího zápachu a nežádoucí expozice odpadů ptactvu.

Konečně podmínka **C.2.12** stanoví, že „*pro překryv uloženého a zhutněného odpadu zajistí provozovatel dostatečné množství inertního materiálu/odpadu k TZS. Vrstva odpadu o mocnosti cca 2 m bude překryta vrstvou cca 0,15 m materiálu k TZS tak, aby byla zajištěna maximální ochrana ŽP před negativními vlivy ze skládky. V případě potřeby (odpady podléhající rychlému rozkladu, odpady se zvýšeným rizikem úletů, apod.) překrývat i menší vrstvy ukládaných odpadů. Překryv není nutný, má-li uložený odpad takové vlastnosti, že účinně brání vzniku negativních vlivů ze skládky, zejména prašnosti, úletům, šíření zápachu, omezení přítomnosti hlodavců a ptáků. Plochy mimo aktivní plochu skládky musí být překryté materiálem/odpadem k TZS, případně inertním materiálem, o mocnosti cca 0,15 m*“. Žalobkyně ji měla porušit tím, že neměla zájmovou plochu skládky překrytu materiálem/odpadem TZS, případně inertním materiálem, o mocnosti cca 0,15 m. Zájmová plocha vykazovala nedostatečný překryv uložených odpadů a rozsáhlejší plotny se zcela nepřekrytými odpady, čímž na skládce nezajistila maximální ochranu životního prostředí před negativními vlivy ze skládky.

41. Z výše předestřené rekapitulace je zřejmé, že ve věci je stěžejní především posouzení podmínky B.1, od níž se do značné míry odvíjí i nedodržení ostatních vyjmenovaných podmínek [vůči závěrům stran (ne)dodržení podmínek C.2.7. a C.2.9 ostatně žalobkyně ani výslovně nebrojila]. Daná podmínka jednoznačně stanoví, že po ukončení ukládání odpadů (při dovršení maximální kóty) je nutné příslušný sektor uzavřít. Podmínka B.1 se tak fakticky skládá ze dvou na sebe navazujících podmínek/otázek (jednak otázky překročení maximální výškové kóty a jednak uzavření sektoru). V souladu s tím v nynějším případě správní orgány dovodily, že pokud žalobkyně v dané části skládky (sektor č. 2 a č. 3 IV. etapy) dovršila maximální výškovou kótu, za kterou označily 334,5 m.n.m., měla *bezprostředně* daný sektor skládky uzavřít. Existenci této kóty pak dovodily ze stavebního povolení IV. etapy, resp. z jeho grafické přílohy (části projektové dokumentace). Žalobkyně naproti tomu zpochybňovala aplikovatelnost uvedené kóty v první fázi provozu skládky.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

42. Soud nejprve považuje za vhodné popsat, že podle § 37 odst. 2 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů (zákon o odpadech) se skládka *provazuje ve třech fázích, které na sebe musí bezprostředně navazovat*. Podle odst. 3 téhož ustanovení se v rámci první fáze provozu skládky provádí *odstranění odpadu jeho řízeným uložením na úrovni terénu nebo pod úrovní terénu. Veškeré movité věci uložené na skládku v rámci první fáze jejího provozu jsou odpadem, s výjimkou materiálu používaného jako konstrukční prvky skládky*. (...) Na to podle odst. 4 téhož ustanovení navazuje druhá fáze provozu skládky, ve které se provádí její *uzavírání a rekultivace, k této činnosti může být využíván odpad, který je k takové činnosti technicky vhodný, pokud jsou splněny podmínky jeho využití, které zajistí, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí*. Konečně dle odst. 5 téhož ustanovení ve třetí fázi provozu skládky se provádí *následná péče o skládku, aniž by docházelo k nakládání s odpady. Využití odpadů v režimu zasypávání pro drobné úpravy rekultivované skládky není součástí provozu skládky. Doba trvání následné péče o skládku stanoví pro každou skládku příslušný krajský úřad v rámci rozhodnutí o změně povolení provozu skládky, kterým se povoluje provoz třetí fáze provozu skládky. Tato doba nesmí být kratší než 30 let*. Obdobně definuje fáze provozu skládky i norma ČSN 83 8030, týkající se obecně skládkování odpadů (srov. výklad definic v jejím bodě 3).

V.1 Překročení maximální výškové kóty skládky

43. Nejprve se soud musel vypořádat s otázkou vytýkaného překročení výškové kóty, na jejímž vyřešení totiž závisí i posouzení dalších žalobních námitek. Pro závěry soudu bylo do značné míry určující, že po vydání napadeného rozhodnutí došlo k zásadnímu judikturnímu vývoji. Výklad podmínky B.1 zastávaný správními orgány, potažmo zdejším soudem, který se tímto zabýval v již citovaném rozsudku sp. zn. 14 A 45/2021 a dále v na něj navazujícím rozsudku z 27. 9. 2023, č. j. 10 A 86/2022 - 79, byl totiž potvrzen i NSS. Ten v rozsudku z 7. 3. 2024, č. j. 9 As 241/2023 - 92, sice zrušil citovaný rozsudek desátého senátu zdejšího soudu, avšak z důvodu nedostatečného odůvodnění sankce, nikoliv v otázce výkladu podmínek integrovaného povolení. NSS naopak vyřešil značnou část námitek, které žalobkyně vznesla i v nynější věci. Soud neshledal důvod se od jeho závěrů odchýlit a plně z nich proto dále vychází (tím spíše, že šlo o tutěž skládku a dokonce zčásti i tutěž etapu). Zdejší soud ostatně již též projednal a zamítl žalobu proti novému rozhodnutí žalovaného v dané věci (viz rozsudek z 15. 1. 2025, č. j. 6 A 76/2024 - 49).
44. NSS v citovaném rozsudku (zejména bod 43) potvrdil několik výchozích premis správních orgánů. Jednak nemůže být pochyb, že v podmínce B.1 v závorce uvedené „*dovršení maximální kóty*“ se týká výšky jednotlivého sektoru skládky a znamená „*dokončení skládání odpadu na sebe do maximální povolené výšky na jednotlivých sektorech skládky*“. NSS rovněž postavil na jisto, že k uzavření příslušného sektoru skládky má dojít bezprostředně po ukončení ukládání odpadů, které je „*ohrazeno právě dovršením maximální kóty*“. Není tak pravdou, že by podmínka B.1 byla nejednoznačná, jak tvrdí žalobkyně. NSS v bodě 44 rozsudku konstatoval, že podmínka B.1 nezpochybnitelně požaduje bezprostřední uzavření sektoru skládky po dovršení maximální kóty.
45. Lze tak učinit dílčí závěr, že podle podmínky B.1 žalobkyně má a měla povinnost uzavřít příslušný sektor skládky bezprostředně po ukončení ukládání odpadů do jednotlivých sektorů skládky, což podmínka B.1 v závorce blíže definuje jako dovršení maximální kóty. Soud k tomu dodává, že v tomto ohledu podmínka B.1 nic více a nic méně neřeší. Nezabývá se případnou budoucí podobou skládky po dokončení druhé fáze jejího provozu, ale toliko

řeší klíčový moment celého skládkování – do jaké výše či míry je ještě únosné vršit ukládaný odpad. To je podstatné předeslat, jelikož z toho důvodu pak nemůže obstát podstatná část žalobní argumentace obsažené v tomto žalobním bodu.

46. Důvodnou nemůže být ani žalobkyní namítaná nepoužitelnost maximální kóty 334,5 m.n.m. *po sesednutí a konsolidaci* dle stavebního povolení IV. etapy. Také touto otázkou se totiž NSS v citovaném rozsudku (bod 46 a násl.) zabýval a závěry správních orgánů aproboval. Integrované povolení (ani jiná dokumentace) tuto ani žádnou jinou kótu pro první fázi provozu skládky výslovně nestanoví, podle NSS **„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“** (zvýraznění doplněno). Soud pak doplňuje, že z provozního řádu první fáze provozu, resp. z jeho přílohy č. 3, seznal to samé. Jak již konstatoval NSS, žádný jiný dokument nestanoví konečnou výšku IV. etapy skládky, a je tak třeba vycházet z toho, že údaj 334,5 m.n.m. je maximální výškovou kótou skládky ve smyslu podmínky B.1. To také znamená, že k ukončení ukládání odpadů („tedy první fáze skládkování“) musí na konkrétním sektoru skládky dojít bezprostředně po dovršení maximální (nepřekročitelné) výškové kóty stanovené stavebním povolením.
47. Zbývá se ještě vypořádat s tvrzeními žalobkyně, že pro první fázi skládkování nelze z povahy věci aplikovat kótu, která určuje výslednou podobu skládky (viz dovětek „*po sesednutí a konsolidaci*“, což dle žalobkyně vede k nepoužitelnosti kóty v první fázi skládkování). NSS tento dovětek neshledal problematickým. Zdejší soud se ztotožňuje s tím, že z něj nevyplývá nic jiného, než že kóty 334,5 m.n.m. má IV. etapa skládky dosahovat po rekultivaci, tedy v konečné podobě, ke které se logicky vztahuje stavební povolení IV. etapy. Z toho nutně vyplývá, že už při dosažení uvedené kóty musí být daný sektor uzavřen – uvedená kóta 334,5 m.n.m. tak musí být dodržena již v první fázi skládkování. Nejde jen o to, že jiná relevantní kóta pro skládku žalobkyně nebyla pro tento účel stanovena, takový závěr má i praktické opodstatnění: jen takto lze zajistit, aby ani později nebyla maximální kóta překročena.
48. Žalobkyně odkazuje na následné procesy sesedání, nicméně dodržení maximální kóty po ukončení skládkování může být zajištěno primárně v první fázi provozu skládky. Další procesy, na které žalobkyně odkazuje, jsou z povahy věci nepředvídatelné; není zaručeno, jak (přesně o kolik metrů) bude sesedání skládky probíhat. Mohlo by se stát, že i po provedení následných procesů druhé fáze skládkování by skládka mohla překračovat kótu 334,5 m.n.m. Byla by tak v rozporu se stavebním povolením, které počítá s tím, že v konečném stavu bude maximální výšková kóta IV. etapy skládky právě 334,5 m.n.m.
49. Výklad, který potvrdil NSS v rozsudku sp. zn. 9 As 241/2023, jinými slovy zaručuje, že tato kóta bude za všech okolností dodržena. Bude-li výška sektoru nižší (pokud by skládka během let výrazněji sesedla), nemůže být takový výsledný stav s ničím v rozporu. Obecným zájmem právní úpravy skládkování je nepochybně minimalizovat vliv skládek na okolí a životní prostředí, nelze tedy tvrdit, že nedosažení této kóty by mohlo reálně vyvolat jakékoliv porušení. Případně, jak podotkl NSS, lze za účelem jejího striktního dodržení uvažovat o navezení dodatečné rekultivační vrstvy (bod 50 rozsudku). Z toho pak neplyne nic jiného, než že na dodržení dané kóty je třeba trvat ve všech fázích skládkování. Kóta

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

334,5 m.n.m. je jasnou hranicí, po jejímž dosažení již nelze dále na danou plochu (sektor) skládky ukládat odpad a plochu ponechat otevřenou. Nemůže obstát tvrzení žalobkyně, že daná kóta je aplikovatelná až po dokončení druhé fáze provozu skládky.

50. Pro vyloučení pochybností soud ještě dodává, že překročení maximální kóty není samo o sobě rozhodné. Správní orgány nepopírají, že v určité fázi skládkování se např. vlivem překryvného násypu počítá s tím, že výška tělesa v daném sektoru bude vyšší – podstatné je, aby v případě překročení kóty 334,5 m.n.m. došlo k uzavření příslušného sektoru (k tomu srov. dále). Otázka o kolik může být daná kóta 334,5 m.n.m. následně překročena před úplným dokončením druhé fáze není pro řešení projednávaného přestupku podstatná. Není tak pravdou, že by správní orgány jakkoliv presumovaly její možné porušení i po provedené rekultivaci (viz bod 19 repliky).
51. Žalobkyně svou argumentaci stavěla do velké míry též na tom, že provozní řád rekultivace plochy 6 (obdobně i plochy 5) stanovil jiné, vyšší kóty vztahující se právě na období před dokončením druhé fáze provozu skládky. Již jen s ohledem na právě uvedené tato argumentace obstát nemůže, týká se totiž kót druhé fáze. Ta z povahy věci zahrnuje budování vyrovnávací vrstvy z k tomu určených odpadů pro zamezení negativních dopadů uložených odpadů (např. úniku metanu do ovzduší). Výška tělesa se tak logicky v druhé fázi skládkování musí navýšit. Nejedná se však o hodnoty, do kterých je přípustné ukládat (hutnit a zapracovávat) odpad k tomu neurčený a sektor ponechat neuzavřený – to ze zákona, integrovaného povolení či přímo provozního řádu nevyplývá.
52. Akcentovaný provozní řád rekultivace se navíc vztahuje k ploše 6, která nezahrnovala zájmovou plochu z etapy IV. (to žalobkyně nijak nepopírá). Bez ohledu na to, zda k sobě plocha 6 a plocha IV. etapy přiléhají kolmo či jinak, je zásadní, že provozní řád rekultivace se netýkal nyní řešené plochy. Správní orgány proto neměly důvod dovozovat, že co platí pro plochu 6, tj. v provozním řádu rekultivace stanovená maximální kóta rekultivovaného povrchu tělesa skládky 341,80 m.n.m. a maximální kóta odpadu – povrch vyrovnávací vrstvy 340,80 m.n.m., bude platit i pro druhou, natož první fázi celé IV. etapy skládky [na str. 12 bodu 4 písm. b) provozního řádu je ostatně zdůrazněno, že se to týká jen plochy 6]. K aplikaci hodnot provozního řádu rekultivace nelze dojít ani úvahou, že pokud maximální kóta 334,5 m.n.m. platí pro celou skládku, musí pro celou skládku platit i výše uvedené hodnoty provozního řádu rekultivace (plochy 6 či 5 či jiné). Jak již soud uvedl, ty se týkají zcela jiné otázky a jiného sektoru. A i kdyby snad připustil jejich použití na zájmovou plochu, z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že rozhodnou musí být hodnota, kterou lze vztáhnout k první fázi provozu skládky. Kromě toho, v příloze č. 2 provozního řádu rekultivace (str. 24) se jako nejvyšší kóta stále objevuje údaj 334,5 m.n.m. po konečném sesednutí a konsolidaci (shodně i bod 41 rozsudku sp. zn. 6 A 76/2024). Nelze tak říci, že by byl tento údaj nutně překonán.
53. Z uvedených důvodů nemohla být nijak relevantní ani aktualizace provozního řádu rekultivace plochy 6, na níž žalobkyně upozornila při jednání. V tomto případě jde navíc o podklad, který nebyl schválen k datu vydání napadeného rozhodnutí (ale až 29. 1. 2024) a soud tak k němu nemůže přihlížet (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Tím spíše daný provozní řád nemohl platit ani v době kontroly v r. 2021 – ani ČIŽP, ale ani žalobkyně z něj logicky nemohly nijak vycházet (a to ani v rovině výkladu podmínek integrovaného povolení); rovněž zpětně nemůže takové rozhodnutí postup žalobkyně nijak aprobovat. Nezbyvá než dodat, že pokud žalobkyně protestuje proti způsobu, jak je hodnota maximální kóty pro vršení odpadu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

stanovena, nic jí nebrání se pro další (aktivní) plochy domoci změny integrovaného povolení.

54. Na popsanych závěrech nemůže konečně nic změnit ani údajně fakticky nesprávně stanovená výška zájmové plochy v souvislosti s ilustrativním příkladem výpočtu rozsahu sesednutí. Žalobkyně sama potvrdila, že zájmová plocha přesahovala výšku 334,5 m.n.m. s tím, že ji mohla převyšovat nanejvýš o 4,17 m, tj. že její výška byla v době kontroly 338,67 m.n.m. Potom je v zásadě irelevantní, zda skutečná výška byla 341,5 m.n.m. (jak dle žalobkyně nesprávně tvrdí žalovaný), nebo jí tvrzených 338,67 m.n.m. Správní orgány tento údaj nejspíše zmínily omylem, když žalovaný na jiném místě svého rozhodnutí uváděl, že původně tvrzená výška 341,5 m.n.m. byla dána zahrnutím okrajů řezů záznamů (snímků) z dronového měření, které vlastní zájmovou plochu lehce přesahovaly do okolních ploch (srov. str. 23 napadeného rozhodnutí).
55. Není to nutně relevantní ani pro případnou spolehlivost výpočtu sesednutí. Kromě toho, že dle žalovaného žalobkyně údaj o až 20% sesednutí dostatečně nepodložila, z pohledu podmínky B.1 není podstatné, o kolik může těleso skládky *potenciálně* sesednout (žádný takový ukazatel podmínka nestanoví), a zda by po takovém nejasném (navíc individuálním) sesednutí skládka splňovala stavebním povolením požadovanou kótu 334,5 m.n.m., či nikoliv. Právě z důvodu, že není zřejmé, kolik metrů může výsledné sesednutí činit, je logická aplikace „konečné“ výškové kóty jako pevné hranice pro ukončení skládkování. Určení přesné výše zájmové plochy, potažmo orientačního výpočtu skládkování, proto není pro výše uvedené závěry rozhodné.
56. Již jen pro pořádek soud dodává, že optikou předcházejících závěrů nemůže obstát ani námitka porušení zásady *in dubio pro reo*, resp. *in dubio pro mitius* (klasická zásada *in dubio pro reo* se týká skutkových pochybností, nikoli pochybností interpretačních). Jak příhodně konstatoval NSS v bodě 52 rozsudku sp. zn. 9 As 241/2023, v této otázce nenastalo, že *byl výklad dané podmínky sporný a žalovaný by zvolil výklad v její neprospěch*. Rovněž v nynější věci žalovaný v napadeném rozhodnutí přesvědčivě odůvodnil, proč byl výklad žalobkyně v rozporu s účelem podmínky B.1 integrovaného povolení.

V.2 Uzavření sektoru a další navázení odpadu

57. V další části žalobní argumentace žalobkyně namítá, že pokud jí žalovaný obviňuje z toho, že příslušný sektor neuzavřela, měl prokázat, že tam tedy aktivně navázela odpad (a nikoliv pouze překryvnou vrstvu). To neučinil, naopak sám uvedl, že správní orgány navázení neprokázaly. Podle žalovaného naopak nebylo třeba prokazovat (potvrzovat a ani vyvracet) konkrétní aktivní navázení odpadu na zájmovou plochu. Žalovaný totiž vycházel ze zjištěného a fotografiemi zachyceného stavu zájmové plochy ve dnech kontroly, ze kterého prokazatelně vyplývá, že identifikovaná zájmová plocha nebyla ve smyslu podmínky B.1 uzavřena, ačkoli (jak již bylo rozvedeno v předešlé části rozsudku) žalobkyně na ní překročila maximální povolenou výškovou kótu.
58. Soud se proto dále musel vypořádat s druhou částí podmínky B.1, tedy otázkou uzavření příslušného sektoru při překročení maximální výškové kóty. Klíčovou otázkou zde je, co příkaz „uzavřít příslušný sektor“ znamená a zda je nutné prokazovat navázení odpadu.
59. Vlastní podmínka B.1 je dle soudu jednoznačná, je z ní patrné, že k úkonům souvisejícím s uzavřením skládky musí dojít bezprostředně po ukončení skládkování, resp. v daném kontextu po dovršení maximální kóty. Jak již NSS konstatoval v rozsudku sp. zn. 9 As

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

241/2023, po dovršení maximální kóty 334,5 m.n.m. bylo povinností žalobkyně bezprostředně dané sektory včetně zájmové plochy uzavřít. To dle zdejšího soudu platí, ať již ČIŽP v době kontroly konkrétní navážení dalšího odpadu zjistila, či nikoli. Nešlo o hodnocení, zda je zájmová plocha plochou aktivní. K tomuto pojmu lze odkázat na normu ČSN 83 8030, která v bodě 3. odst. 3.2 definuje *aktivní plochu skládky* jako plochu, *na které probíhá ukládání odpadů ve stanoveném období*. Pokud již ovšem došlo k překročení maximální kóty, odpady se již na plochu navážet nemohly a ta z formálního hlediska již tudíž nemohla být plochou aktivní. To jinými slovy znamená, že fakticky došlo i k ukončení první fáze skládkování a plocha měla být uzavřena.

60. Na tom nemůže nic změnit ani skutečnost, že dle již citovaného § 37 odst. 4 zákona o odpadech se *uzavírání a rekultivace* skládky provádí ve druhé fázi provozu, pro kterou je dle § 38 odst. 1 uvedeného zákona potřebná změna povolení provozu (strany přitom nečiní sporným, že v době kontroly vydáno nebylo). Z uvedeného lze dovodit právě jen tolik, že uzavírání skládky je formálně podraženo pod druhou fázi skládkování. Ustanovení § 39 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech pak jen uvádí, že provozovatel je povinen *zabezpečit po ukončení první fáze provozu skládky její uzavření, rekultivaci a následnou péči a zamezit nepříznivému vlivu skládky na životní prostředí*. Z citovaných ustanovení nelze podle soudu dovodit, že po ukončení první fáze nemusí provozovatel plochu uzavřít, resp. k uzavření činit kroky.
61. Z pohledu naplnění podmínky B.1 není podstatné, zda se zájmová plocha (či celá etapa) nacházela formálně stále v první či druhé fázi. Podstatné je, že po dosažení maximální kóty již nelze o první fázi fakticky hovořit. Bylo by přitom absurdní požadovat splnění podmínky B.1 až po vydání provozního řádu druhé fáze, tedy až po „*oficiálním zahájení*“ uzavření skládky (resp. sektoru) a činností s tím spojených, bez ohledu na to, co se s odpadem na skládce děje v mezidobí.
62. Nevyplývá to ani z žalobkyní zdůrazňovaných technických norem. Pro skládkování relevantní vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady (odpadová vyhláška) v § 10 odst. 1 stanoví, že technické požadavky na skládky odpadů (včetně podmínek pro jejich uzavření a rekultivaci) musí splňovat požadavky technických norem, mj. ČSN 83 8030 či ČSN 83 8035. Norma ČSN 83 8035, která podrobněji upravuje uzavírání a rekultivaci skládek, vlastní uzavření v bodě 3 odst. 3.1 definuje jako *souhrn prací a opatření postupně prováděných na tělese skládky následně po ukončení první fáze provozu skládky nebo její části*.
63. To se s výše uvedenými závěry soudu nutně nevyklučuje. Pohled soudu ostatně odpovídá i bodu 4 odst. 4.1. citované normy, podle něhož *technická opatření, která musí bezprostředně následovat po ukončení skládkování na skládce nebo na její části jsou: úprava tvaru tělesa skládky, uzavření a rekultivace povrchu, provozování uzavřené skládky včetně monitorování* (zvýraznění doplněno). Ve smyslu odst. 4.2. téže normy je vlastním účelem uzavření skládky zabránit potenciálnímu poškození nebo ovlivnění složek životního prostředí v okolí skládky. Soud považuje za zcela logické, že tato povinnost platí ihned po dovršení požadované výškové kóty.
64. Opačný výklad by vedl k tomu, že navážet a ukládat další odpad, resp. pokračovat v další výstavbě skládky zpracováváním a hutněním odpadu, by bylo možné i po překročení maximální výškové kóty, a to až do doby, než bude daný sektor formálně uzavřen. Mezi dovršením kóty a formálním zahájením druhé fáze logicky musí existovat určitá časová

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

prodleva, v rámci které skutečně nelze připustit navážení odpadů, resp. jejich ponechání bez aktivních opatření. Bylo by to v rozporu se stanovením maximální výškové kóty, jak ji soud vyložil výše. Žalobkyně i přesto, že maximální kótu dovršila (a to minimálně dle jejího tvrzení o cca 3 m), neměla zájmovou plochu připravenou a upravenou tak, jak požaduje podmínka B.1, potažmo citované technické normy.

65. Pro naplnění podmínky B.1 bylo jinými slovy zásadní to, že při dovršení maximálně výškové kóty (jako nepřekročitelné) již měla být zájmová plocha uzavřena, a to bez ohledu na míru sesedání skládky a na délku časového horizontu sesedání. Nemůže přitom být sporu, že stav plochy uzavření neodpovídal – v době kontroly se na ní zjevně nacházely volné odpady (soud k tomu odkazuje na fotografie zahrnuté do protokolu o kontrole a v rámci kontroly pořízené fotografie, které byly žalovaným předloženy, zejména ty z prvního dne kontroly). V souvislosti s touto skutečností soud upozorňuje i na jistou nelogičnost argumentace žalobkyně. Ta na jednu stranu tvrdí, že viditelné odpady se na zájmové ploše nacházely z důvodu vlivu povětrnostních podmínek (překryvnou vrstvu měl údajně odváť vítr), čímž implicitně potvrdila, že zájmová plocha měla být již uzavřena (měla na ní být provedena přinejmenším nějaká technická opatření). Na druhé straně ale tvrdí, že pokud má být sankcionována za porušení podmínky B.1, musel by žalovaný prokázat, že zájmová plocha je stále plochou aktivní, kam se naváží odpad.
66. Další navážení konkrétního odpadu ovšem žalovaný prokazovat nemusí. Pokud na zájmové ploše žalobkyně překročila stanovenou maximální výškovou kótu, což bylo postaveno na jisto (netřeba připomínat, že to sama žalobkyně potvrdila), pak z povahy věci o aktivní plochu jít nemůže – žalobkyně na ní již odpady ukládat nesmí (může jít nanejvýš o fakticky aktivní plochu). Neuzavřený sektor z tohoto pohledu není to samé jako aktivní plocha skládky. Pokud tedy žalobkyně tvrdí, že to byly správní orgány, kdo měl prokázat, že žalobkyně na zájmovou plochu nadále navážela odpad (a tudíž ji neuzavřela), není tomu tak.
67. Pro posouzení dodržování podmínky B.1 je klíčový faktický stav zájmové plochy, tedy jak tato plocha vypadá, zda se na ní stále viditelně nachází navezené (čerstvé) odpady, aniž byla plocha zajištěna (aniž by bylo zřejmé, že na ní byla provedena technická opatření). Z pořízených fotografií je přitom patrné, že zájmová plocha zajištěna (zejména zhutněním a překrytím k tomu vhodným odpadem) nebyla. Žalobkyně to ostatně sama potvrzuje argumentací o odváte překryvné vrstvě (a rovněž nepopírá, že fotografie zachycují zájmovou plochu). Fotografie dokládají přítomnost viditelně nezpracovaných odpadů i to, že celkový vzhled zájmové plochy neodpovídal žádoucímu stavu po ukončení ukládání odpadu (nebylo zhutněno a překryto materiálem k TZS).
68. Zbývá se tedy vypořádat s již zmíněnou námitkou, že stav na zájmové ploše byl způsoben povětrnostními podmínkami. Tato tvrzení nebyla dle soudu žalobkyní dostatečně prokázána, naopak správní orgány její argumentaci o doplňování odváte překryvné vrstvy vyvracely a ačkoli se při tom dopustily dílčích formálních pochybení, tak se jim to dle soudu povedlo. Z fotografií pořízených při kontrole soud shodně s žalovaným seznal, že zájmová plocha nacházející se mezi specifikovanými odplyňovacími studněmi byla výrazně ohrázkována. Na rozdíl od okolní plochy, která působí „urovnaně“ a je zhutněna, srovnána a zasypana, je na zájmové ploše z fotografií patrná přítomnost „volné“ se nacházejícího odpadu (např. obr. č. 1 a č. 2 na str. 6 a 7 protokolu o kontrole). Popisovaný odpad nejružnějšího charakteru nejeví známky urovnání, a již vůbec ne překrytí. Tvrdí-li žalobkyně, že zájmová plocha na fotografiích pořízených při kontrole byla překryta

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

materiálem TZS, nelze jí přisvědčit. V příloze č. 01b. provozního řádu první fáze je uveden seznam odpadů pro TZS – s ohledem na igelity a ostatní odpady, které se dle přílohy č. 01a. na skládku *ukládají*, které jsou na fotografiích zřetelné, nelze tvrdit, že jde o odpad TZS. Na fotografiích je rovněž vidět přítomnost kompaktoru. Dle provozního řádu je povinností žalobkyně každý den (pravidelně) navážený odpad zhutnit. Pokud by došlo, jak tvrdí žalobkyně, toliko k odvátí překryvné vrstvy, již žalobkyně nevysvětlila, proč je povrch zájmové plochy na fotografiích zřetelně neurovnaný, odpad se tam nacházející nejeví známky zpracování, a již vůbec ne zpracování před delší dobou.

69. Jen stěží si lze prakticky představit, že by vítr byl schopen způsobit takto výrazné odvátí překryvné vrstvy a současně narušení již srovnané plochy (navíc jen v příslušné části zájmové plochy, a ne v okolí). V tomto světle nemůže obstát ani rozsáhlá argumentace rychlostí větru na zájmové ploše. Žalobkyně v žádném ze svých podání ani neuvedla, kdy přesně mělo k onomu silnému větru dojít, soud proto neshledává potřebným zkoumat meteorologické údaje z MTS Kralupy nad Vltavou či MTS Ruzyně (tím spíše, že žalobkyně uváděné údaje, ať již na MTS Ruzyně nebo MTS Kralupy nad Vltavou neodpovídají tomu, co zaznamenala do provozního deníku). Těmito údaji a odkazy se proto blíže nezabýval a k důkazu je dále neprováděl.
70. V této souvislosti se soud neztotožňuje ani s tvrzením žalobkyně, že správní orgány poukaz na nutný vliv povětrnostních podmínek i na jiné části skládky (str. 4 vyřízení námitek, str. 31 prvostupňového rozhodnutí, str. 17 napadeného rozhodnutí) měly prokázat, nejlépe znalecky posuzovat. Pokud zmiňovaly sklon a obecně umístění skládky, jejich jednotlivých částí, jde o skutečnost, která musí být žalobkyni známa z její provozní činnosti. Dále je pak z kontextu odůvodnění rozhodnutí obou stupňů zřejmé, že jde toliko o podpůrný argument, vyvracející tezi o odvátí překryvné vrstvy na zájmové ploše. Smyslem bylo doložit, že tato argumentace žalobkyně nemůže obstát, nevysvětlila-li, proč na jiných částech skládky překryvná vrstva odváta nebyla. Uvedený postup proto nemohl založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů obou stupňů.
71. Na uvedeném konečně nic nemění ani předložený provozní deník za dny 20. 3., 25. 3., 23. 6. a 25. 6. 2021 (tj. údaje tři měsíce, resp. osm dní, resp. tři dny před zahájením kontroly). Tento deník je fyzicky součástí spisu, byl přiložen společně s námitkami, správní orgány jej ovšem mezi důkazy nezahrnuly (zmiňují, že není součástí spisu). Současně se ovšem k obsahu deníku vyjadřovaly a jeho vypovídací hodnotu posuzovaly i v kontextu dalších důkazů. Fakticky tak tento listinný důkaz z pohledu soudu hodnotily (ač nepřípadně uvedly, že se o důkaz nejedná) s tím, že na jejich závěrech ničeho nemění. Nelze proto souhlasit s tím, že by správní orgány bez dalšího odmítly záznamy z provozního deníku jako důkazní prostředek jen proto, že jej vypracovala žalobkyně, když se jím fakticky zabývaly. Jejich postoj vnímá spíše tak, že jej „neosvědčily“ jako důkaz potvrzující argumentaci žalobkyně. Ač tedy soud do určité míry rozumí i úvaze žalovaného, který poukázal na to, že již dne 21. 6. 2021 oznámil žalobkyni zahájení kontroly s konáním ve dnech 28. 6. - 30. 6. 2021, nelze vyloučit, že uvedení poznámky o opravě překryvné vrstvy mohlo být vzhledem k povaze záznamů (zpracovávaných žalobkyní) účelové, především akcentuje důraz správních orgánů na další důkazy, zvláště fotografie, na základě nichž nemohou tyto zápisy obstát. ČIŽP též na str. 30 prvostupňového rozhodnutí uvedla, že v záznamech z provozních deníků chybí konkrétní parametry návozu překryvné vrstvy. Sám soud k obsahu doložených záznamů dodává, že ty nemají pro posouzení věci jakoukoliv vypovídací hodnotu. K 23. 6. a 25. 6. 2021 je v nich uvedena rychlost větru 0-1 m/s, což neodpovídá tvrzení žalobkyně. Namítaný

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

silný vítr tudíž nijak neprokazují. Za druhé jsou opatřeny toliko stručnou poznámkou o tom, že v těchto dnech docházelo k obnovení překryvné vrstvy na horní neaktivní části skládky (zahrnující i zájmovou plochu).

72. Pokud jde o argumentaci k tomu, zda skládka od roku 2020 do roku 2021 (viz žalobkyní vypracovaný dokument o geodetickém měření zpracovaný jejím zaměstnancem Ing. Butjakem) sesedla o 1 m z 339 m.n.m. na 338 m.n.m., a zájmová plocha tak nemohla být plochou aktivní, ta je rovněž irelevantní. Jednak tím žalobkyně opakovaně potvrzuje, že maximální kótu na zájmové ploše překročila. Za druhé pak pro posouzení věci není nijak podstatné, zda zájmová plocha sesedla z důvodu, že už tam žalobkyně žádný odpad neukládala, nebo šlo toliko o přirozený proces sesedání za současného navážení dalšího odpadu. Otázka technického posouzení sesedání není v této věci důležitá, odkaz na diplomovou práci Bc. Matoušové tak není pro věc nijak relevantní a soud se jí blíže nezabýval (k důkazu neprováděl). Úvahy žalovaného, potažmo ČIŽP o tom, že příčinou sesednutí nemuselo být pouze jen nenavážení odpadu (ale např. i pohyb kompaktoru) a že žalobkyně mohla navážet odpad v množství nepřesahujícím hodnotu sesedání (str. 16 napadeného rozhodnutí), měly zjevně za cíl předejít, že argument žalobkyně o sesedání není tak jednoznačný, jak jej podává. Soud na tomto přístupu žalovaného neshledává nic nepřezkoumatelného. Nemůže proto být vadou s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí, nevyjádřil-li se žalovaný k navrhovanému důkazu diplomovou prací J. Matoušové – náležitě totiž vysvětlil, proč je otázka sesedání při posuzování porušení podmínky B.1 nepodstatná, z čehož lze nepřímou dovést, že provedení uvedené práce k důkazu by rovněž bylo nadbytečné. Konečně ani v ostatních, dle žalobkyně sporných bodech, soud neshledal rozpor se zásadou *in dubio pro reo*. Ze shromážděných důkazů nevyplývá alespoň rozumná pochybnost o tom, že se přestupku dopustila.

V.3 Porušení zásady *ne bis in idem*

73. Konstatoval-li soud porušení podmínky B.1, musel se dále zabývat tím, zda není žalobkyně za toto porušení trestána opětovně v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Žalobkyně tvrdí, že správní orgány ji fakticky sankcionují za překročení výškové kóty, nikoliv za navážení odpadů (za neuzavření zájmové plochy ve smyslu normy ČSN 83 8035). Za stejný přestupek (za porušení podmínky spočívající v překročení výškové kóty) již přitom potrestána rozhodnutím ČIŽP z 22. 7. 2020, č. j. ČIŽP/41/2020/8148, které (fakticky) potvrdil žalovaný rozhodnutím z 28. 7. 2022, po jeho zrušení pak rozhodnutím z 27. 6. 2024, č. j. MZP/2024/210/2331 (společně jako **starší rozhodnutí**). Správní orgány jí tehdy trestaly za to, že skládkové těleso (mj. v rámci zájmové plochy - tj. v sektorech 2 a 3 - a také v 1. a 4. sektoru IV. etapy skládky) mělo dosahovat výšky až 342 m.n.m. Podle žalobkyně se nyní nemůže jednat o pokračující, trvající či opakovaný přestupek, pokud k překročení výškové kóty došlo již dříve a za to byla staršími rozhodnutími sankcionována. Aby mohla být trestána za porušení podmínky B.1, muselo by se tak stát za ukládání odpadů i po skončení předchozího řízení; navážení odpadů však neprobíhá. Podle žalovaného bylo skutečně překročení výškové kóty zjištěno v předchozím řízení, v této věci je ovšem žalobkyně trestána za něco jiného, a to že dotčené sektory neuzavřela.
74. Soud nemohl žalovanému zcela přisvědčit, námitku však přesto shledal nedůvodnou.
75. V rámci staršího řízení vycházejícího z kontroly provedené dne 9. 4. 2019 byla žalobkyně potrestána za porušení podmínky B.1, konkrétně za to, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

skládky X neměla v době kontroly dne 9. 4. 2019 sektory č. 1, č. 2, č. 3. a č. 4 IV. etapy skládky X a doposud nezrekultivované severní části sektorů č. 1 - 4 II. etapy skládky X pro skládkování odpadů uzavřené, 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 X 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 X, místo toho, aby skládkování probíhalo již jen výhradně do dalších v tělese skládky X výrazně níže umístěných, a pro toto připravených sektorů IV. etapy kontrolovaného zařízení, tedy do sektorů č. 5. a č. 6.

76. Aniž se soud musel zabývat tím, zda se tehdy jednalo o trvalý, pokračující nebo hromadný přestupek, žalobkyně fakticky byla staršími rozhodnutími (zčásti) potrestána za to stejné, co nyní: za neuzavření příslušných sektorů, vč. nyní posuzované zájmové plochy, ačkoli na nich již dosáhla maximální výškové kóty. Přesto nemohlo jít o porušení zásady *ne bis in idem*.
77. Žalobkyně je trestána za to, že povinnosti vyplývající z podmínky B.1 ve vymezeném rozsahu neplnila (přes dřívější zjištění a potrestání) ani v době druhé kontroly v r. 2021 – i kdyby snad ji vytýkaný stav „toliko“ ponechala bez nápravy (sektor i po cca 2 letech stále neuzavřela), nemůže jít o tentýž skutek. V tomto ohledu by se stále jednalo přinejmenším o pokračující, resp. trvalý přestupek (udržování stavu „neuzavření“ plochy), který by byl v této části novým skutkem. NSS dlouhodobě (za analogického použití zásad trestního práva) judikuje, že oznámením o zahájení přestupkového řízení se jeden trvalý (obdobně pokračující či hromadný) přestupek odděluje od dalšího. Pokud pachatel v jednání pokračuje, resp. v případě trvalého přestupku nadále udržuje protiprávní stav, jde již o nový skutek (rozsudek NSS ze dne 18. 5. 2022, č. j. 6 As 4/2021 - 75, bod 33 a 36).
78. Žalobkyně i poté, co jí bylo oznámeno zahájení předchozího řízení, resp. poté, co jí byla uložena pokuta, příslušnou plochu stále neuzavřela, ačkoliv tam již dávno dosáhla maximální výškové kóty; naopak zde stále zapracovávala navezené odpady, nikoli překryvné vrstvy. Proto může být znovu sankcionována. Opačný závěr by vedl k tomu, že by již nikdy nemohla být postižitelná za to, že (ačkoli trvá stav překročené maximální kóty) příslušnou plochu skládky neuzavřela.

V.4 Nicotnost a nepřezkoumatelnost správních rozhodnutí

79. Vzhledem k popsáním závěrům lze dovodit, že soud rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nicotnými ani nepřezkoumatelnými neshledal, pro pořádek se však s těmito otázkami ještě samostatně vypořádává níže.
80. K namítané *nicotnosti*, soud připomíná, že nicotný správní akt je zatížen tak závažnými a nezhojitelnými vadami, že není způsobilý vyvolat účinky, a proto jej nelze vůbec považovat za rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS). Vadami způsobujícími nicotnost je např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, absolutní nedostatek formy, neurčitost či nesmyslnost projevu vůle správního orgánu či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 2837/2013 Sb. NSS). O takový případ, kdy by napadené rozhodnutí či prvostupňové rozhodnutí bylo zatíženo vadou nicotnosti, se ale v této věci nejedná.
81. Podstatou námitky nicotnosti (ta fakticky kopíruje obdobnou námitku v doplnění odvolání žalobkyně z 17. 4. 2023) je údajná vnitřní rozpornost rozhodnutí správních orgánů. Podle

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

žalobkyně oba současně tvrdily, že zájmová plocha je plochou aktivní (jsou do ní ukládány odpady nejen k překryvu) a zároveň uvedly, že nezjistily ukládání odpadů. Současně s tím jí pak podle ní zcela nelogicky sankcionovaly za porušení podmínky C.2.12. integrovaného povolení.

82. Podle soudu tato námitka nemůže obstát. V návaznosti na svoji předchozí argumentaci k tomu uvádí, že žalobkyně tvrzení správních orgánů dezinterpretuje (vytrhává z kontextu). Opakovaně argumentuje pojmem aktivní plocha skládky, ačkoli ta pro nynější věc není relevantní. Žalobkyně zejména přehlíží, že tento pojem správní orgány používaly v uvozovkách pro plochu, která již nemůže naplňovat definici aktivní plochy v normě ČSN 83 8030 (jde o plochu, která již měla být uzavřena), byť vzhledem ke stavu zájmové plochy (viditelné nezpracované odpady apod.) fakticky aktivní plochou zřejmě je (str. 24 prvostupňového rozhodnutí a str. 14 napadeného rozhodnutí; ČIŽP v tomto ohledu uváděla, že zájmová plocha je *svým stavem srovnatelná s aktivní plochou*). Z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů je zřejmé, že ČIŽP i žalovaný opakovaně zdůrazňovali, že s ohledem na znění podmínky B.1 byla žalobkyně sankcionována za *neuzavření* příslušných sektorů skládky, ačkoli již překročila maximální výškovou kótu. ČIŽP žalobkyni nevytýkala konkrétní ukládání odpadů, netvrdila, že navážení nových odpadů bylo v době kontroly zjištěno; vycházela jen ze zjištění vycházejících z obstaraných podkladů, jež svědčí o dalším hutnění a překrývání odpadů, fakticky tedy o další výstavbě skládky. Takto je nutné vnímat i konstatování žalovaného na str. 24 napadeného rozhodnutí, jenž reagoval na argumentaci týkající se právě pohledu ČIŽP na navážení odpadů. Rozhodnutí obou správních orgánů jako celek jsou v tomto ohledu srozumitelná a logická – neuzavření daných sektorů dovedlo z jejich zaznamenaného vzhledu (stavu) plochy, neprokazovaly, zda dochází k dalšímu aktivnímu navážení odpadu. Takový závěr není vnitřně rozporný a nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí ani jejich nepřezkoumatelnost.
83. Nicotnost nevyvolává ani závěr, že žalobkyně porušila podmínku C.2.12. Ta totiž fakticky obsahuje dvě samostatné podmínky – pro aktivní plochy ve smyslu normy ČSN 83 8030 a „*plochy mimo aktivní plochu*“. S ohledem na to, že podle správních orgánů se mělo jednat právě o plochu mimo aktivní plochu (fakticky již měla být uzavřena), je logické, že podle nich měla žalobkyně splnit podmínku, podle které „*plochy mimo aktivní plochu skládky musí být překryté materiálem/odpadem k TZS, případně inertním materiálem, o mocnosti cca 0,15 m*“. Pokud správní orgány na zájmové ploše zjistily nedostatečné zakrytí odpadů, logicky muselo dojít i k porušení citované podmínky. Z výrokové části prvostupňového rozhodnutí je přitom nepochybné, že je žalobkyni vytýkáno právě porušení citované věty, nikoliv první věty podmínky C.2.12. (o mocnosti odpadu 2 m dle této podmínky se ČIŽP ani žalovaný vůbec nezmiňují). Obdobně se fáze aktivního ukládání odpadů týká i žalobkyni odkazovaný čl. 3.10. provozního řádu 1. fáze provozu.
84. Napadené rozhodnutí pak není ani nepřezkoumatelné. O *nepřezkoumatelnosti* napadeného rozhodnutí podle žalobkyně svědčí pět nepodložených tvrzení žalovaného, který je považuje za skutečnosti známé z úřední činnosti. Podle žalobkyně měl ale v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvést, ze které jeho konkrétní činnosti či postupu je seznal. Konkrétně napadla následující teze žalovaného:
- i) *Odvolacímu orgánu je známo z úřední praxe a ověřil to na KÚSK, že provozní řád 2. fáze pro složiště IV. fáze jako samostatného celku ještě neexistuje, uvedený „PŘ plochy 6“ reguluje primárně činnost na úplně jiném složišti dané skládky, než o které se jedná u dotčené pokuty. (str. 7 napadeného rozhodnutí);*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

- ii) *MŽP je z úřední činnosti známo, že hodnota sesednutí 20 % je u skládek enormní a málo pravděpodobná.* (str. 9 napadeného rozhodnutí);
- iii) *Technicky vzato se doba konsolidace skládky blíží času nekonečno. Běžně měřitelné sedání probíhá po mnoho let.* (str. 9 napadeného rozhodnutí);
- iv) *Skutečnost je taková, že inspekce z obav o překrucování vlastních slov (jak patrně obav oprávněných) vytkla delikt striktně na bázi výslovné formulace podmínky B.1 IP („...bude uzavřen příslušný sektor“) a zdůraznila to, aby nemohlo dojít k mýlce. Nicméně ani tak nezabránila odvolateli desinterpretovat i takto jasnou formulaci.* (str. 13 napadeného rozhodnutí) a
- v) *Odvolacímu orgánu je z úřední praxe známo, že pilot - inspektor Mgr. M. M. je značně odborně erudovaný, je absolvent množství odborných školení (vč. zahraničních) v oboru dronového průzkumu a jeho vyhodnocování a může se prokázat řadou certifikátů z těchto akcí.* (str. 22 napadeného rozhodnutí).

85. Soud k tomu nejprve uvádí, že podle § 50 správního řádu mohou být podkladem pro vydání rozhodnutí zejména návrhy účastníků, důkazy, **skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti**, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé. NSS v žalobkyní zmiňovaném rozsudku z 22. 7. 2021, č. j. 5 As 291/2018 - 17, bod 18, uvedl, že tzv. notoriety a skutečnosti známé z úřední činnosti jsou „objektivizované, do jisté míry nesporné skutečnosti“, které ovšem mohou účastníci řízení svými tvrzeními zpochybnit. Pokud tedy správní orgán aplikuje skutečnosti známé z úřední činnosti, musí v odůvodnění svého rozhodnutí uvést, ze které své úřední činnosti či postupu (tj. odkud) se o takové skutečnosti dozvěděl. V zásadě jen tak může být jeho postup přezkoumatelný (též rozsudek NSS z 12. 4. 2011, č. j. 1 As 33/2011 - 58, č. 2312/2011 Sb. NSS). Platí přitom, že pro kvalifikovanou obranu účastníka řízení proti těmto poznatkům stačí, aby správní orgán např. identifikoval správní řízení, z něhož (z nichž) informace relevantní pro projednávanou věc získal.
86. K tvrzení ad i), žalovaný uvedl, že informaci o případné existenci provozního řádu 2. fáze IV. etapy skládky ověřoval u příslušného správního orgánu – Krajského úřadu Středočeského kraje. Navíc tím pouze konstatoval stav (skutečnost), který musel být žalobkyni dobře znám, tj. že daný provozní řád 2. fáze IV. etapy skládky doposud nebyl vydán. Byť by bylo vhodnější, aby žalovaný záznam o tomto dotazu zařadil do správního spisu, není to vada, která by měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, nepůsobuje ani jeho nepřezkoumatelnost. Pokud jde o tvrzení ad ii), žalovaný měl nepochybně uvést odkaz na zdroj informace, že sesednutí skládky o 20 % je nepravděpodobné, ani v tomto případě se nejedná o vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost, resp. přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Dané tvrzení nelze vytrhávat z kontextu, ale třeba ho posuzovat společně s dalšími úvahami žalovaného. Ten vedle toho uznal, že v dřívějším řízení o přestupku žalobkyně byly úvahy o sesednutí zpochybněny pro nedostatek vzdělání osoby je uvádějící. Proto provedl vlastní výpočet zohledňující žalobkyní tvrzené možné sesednutí skládky o 20 %, z něhož jednoznačně vyplynulo, že i kdyby jej vzal v úvahu, výsledná výška by přesáhla maximální kótu 334,5 m.n.m. Především ale uvedl, proč je otázka sesednutí skládky v nynější věci nepodstatná – zabývat se blíže možnými hodnotami sesednutí skládky by závěry žalovaného nemohlo nijak ovlivnit (str. 9 a násl. napadeného rozhodnutí). Na to navazuje i žalobkyní zpochybňované tvrzení ad iii), kterým žalovaný pouze uvedl, že plnění podmínky B.1 (moment uzavření příslušného sektoru) nelze vázat na v budoucnosti nejistou konsolidaci a rekultivaci skládky (viz argumentace soudu výše). Výraz „technicky vzato“ je tak třeba v tomto případě chápat nikoliv jako uvádění konkrétní (technické) skutečnosti, ale toliko jako slovní obrat, který nic konkrétního neznamená.

87. V případě tvrzení ad *iv)* soud nerozumí tomu, v čem žalobkyně spatřuje jeho nepřezkoumatelnost. Uvedené tvrzení totiž konstatuje pouze fakt týkající se tohoto konkrétního řízení – žalovaný uvedl, jak v jeho průběhu vnímal přístup žalobkyně a její argumentační směr. Jde o reakci na konkrétní argumentaci žalobkyně, nikoliv informace úředních osob. Konečně ani u tvrzení ad *v)* není námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí důvodná. Žalobkyně opět neuvedla, v čem spatřuje tvrzení (spíše konstatování) žalovaného o erudici a praxi Mgr. M. M. za nepřezkoumatelné. Soud k tomu plně odkazuje na str. 22 napadeného rozhodnutí a považuje za dostačující, uvedl-li žalovaný, že daná osoba absolvovala řadu školení a disponuje potřebnými certifikáty; jejich založení do spisu by skutečně bylo nadbytečné, až přepjatě formalistické. Erudice Mgr. M. nebyla předmětem přestupkového řízení s žalobkyní, ta ji ostatně relevantně nezpochybňovala.

V.5 Procesní pochybení

Právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí

88. Žalobkyně namítala porušení svého práva seznámit se s podklady ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Žalovaný měl provést nový důkaz (údaje o průměrné a maximální rychlosti větru MTS Kralupy n. Vltavou), aniž s ním žalobkyni před vydáním rozhodnutí seznámil. Z těchto údajů přitom nesprávně dovodil, že povětrnostní podmínky nemohly poškodit překryvnou vrstvu zájmové plochy. Podle žalovaného naopak nešlo o novou skutečnost, pouze konstatoval veřejně dostupné objektivní skutečnosti. Uvedením údajů o rychlosti větru reagoval na opakované námitky žalobkyně. Ta navíc o povětrnostních podmínkách musela vědět, když jimi sama argumentovala.
89. Soud předně zdůrazňuje, že žalovaný skutečně pochybil. A to nejen tím, že žalobkyni s tímto podkladem před vydáním napadeného rozhodnutí neseznámil, ale rovněž tím, že obsah webové stránky ČHMÚ (příp. tabulku tam uloženou) zachycující hodnoty, ze kterých ve svém odůvodnění vycházel, písemně nezachytil a nezaložil do spisu. NSS ustáleně judikuje, že bez ohledu na veřejnou dostupnost webových stránek je vždy nutné obsah konkrétní stránky, pokud z něj správní orgán vychází, zachytit; může se totiž v čase měnit, byť v tomto případě jde spíše o hodnoty již neměnné (srov. rozsudek NSS z 24. 8. 2016, č. j. 1 As 80/2016 - 30, č. 3466/2016 Sb. NSS). Přesto soud v postupu žalovaného neshledal vadu s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
90. Žalovaný má pravdu, že předestřením číselných hodnot rychlosti větru z MTS Kralupy nad Vltavou ve dnech 25. 6. - 28. 6. 2021 „pouze“ reagoval na námitku žalobkyně poukazující na povětrnostní podmínky. Žalovaný chtěl zjevně vyloučit, že vítr v těchto dnech dosahoval takových hodnot, aby byl schopen překryvnou vrstvu odváť. Byla to přitom žalobkyně, kdo povětrnostními podmínkami (resp. hodnotami větru) sama argumentovala. Musela si být vědoma, jakých hodnot tehdy vítr nad skládkou dosahoval – uvedené hodnoty na str. 12 napadeného rozhodnutí tak pro ni obecně vzato nemohly být ničím překvapujícím [tím spíše, pokud se směr a síla větru musí uvádět do provozního deníku; bod 6.2. písm. d) provozního řádu první fáze provozu].
91. Především se však žalovaný s námitkou silného větru vypořádal i jiným způsobem, údaje o rychlosti větru z MTS Kralupy nad Vltavou či MTS Ruzyně nebyly, resp. nemohly být nijak rozhodující. Soud již výše rozebral, že žalovaný vycházel primárně z fotografií pořízených v rámci kontroly, ze kterých je patrné nezakrytí značné části tam uložených nezhuťnutých odpadů na nezarovnané ploše. Žalovaný přesvědčivě odmítl, že během kontroly zaznamenaná činnost (přítomnost) kompaktoru na zájmové ploše byla z důvodu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

opravy překryvné vrstvy po jejím odvátí. V tomto směru přednesl logické závěry, že podložil důkazy (zejména fotografie), ze kterých plyne zřejmá účelovost této argumentační linie žalobkyně. Byť by bylo nepochybně žádoucí, kdyby se touto argumentací buď již dále nezabýval, nebo žalobkyni s doplněnými podklady řádně seznámil, jeho postup nemohl mít na zákonnost napadeného rozhodnutí žádný vliv.

Podpis zprávy z letecké práce a právo znát úřední osoby

92. Další procesní pochybení žalobkyně spatřovala v tom, že jí doručený dokument obsahující zprávu z letecké práce byl opatřen elektronickým podpisem osoby (paní I. H.), která se na provádění kontroly nepodílela ani nečinila žádné úkony v přestupkovém řízení. Nemá být jasné, na základě jakého oprávnění I. H. zprávu z letecké práce podepsala. Tím byla žalobkyně zbavena svého práva namítat podjatost takové úřední osoby. Těmto námitkám soud nemohl přisvědčit.
93. Soud ze správního spisu nejprve zjistil, že ten obsahuje fakticky dva soubory obsahující shodný obsah v podobě předmětné zprávy. První dokument je v soupisu obsahu spisu 11. položkou (datován dnem 1. 2. 2022, pod č. j. ČIŽP/41/2022/1446) s elektronickým podpisem z téhož dne paní H. Právě tento soubor obsahující zprávu z letecké práce byl podle přiložené doručky žalobkyni doručován. Ve spise je dále zpráva z leteckého průzkumu elektronicky podepsaná již dne 17. 1. 2022 jejím zpracovatelem – Mgr. M. M. Ta žalobkyni zřejmě nebyla doručována (v předloženém správním spise chybí doručka). Vedle toho je ještě jako 8. položka obsahu spisu uvedena zpráva z letecké práce z 18. 1. 2022, č. j. ČIŽP/41/2022/874, elektronicky podepsaná dne 17. 1. 2022 Ing. J. T. (soud zjistil, že ta ale ve spise reálně není a rovněž nebyla žalobkyni doručována). Popsaná zjištění ovšem nutně nesvědčí o jakémkoliv procesním pochybení správních orgánů, potažmo pochybení s vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí.
94. Porovnáním obsahu obou dokumentů (podepsaným I. H. a Mgr. M.) soud totiž ověřil, že jsou obsahově zcela shodné. S ohledem na to, že starší elektronický podpis je právě u varianty podepsané Mgr. M., není pochyb o tom, že ji vypracoval on. Pokud jde o kontrolující osoby, v protokolu o kontrole z 18. 1. 2022 jsou jako kontrolující uvedeni: Ing. Jan T. (vedoucí kontroly), Ing. Z. K., přítomen dne 28. 6. 2021, Ing. V. N., přítomen dne 29. 6. 2021 a zmiňovaný Mgr. M. M., přítomen dne 29. 6. 2021. O postavení Mgr. M. jako kontrolující osoby tak nemůže být pochyb.
95. Dále je třeba vycházet z toho, (jak sama žalobkyně uvedla), že paní I. H. je zaměstnankyní ČIŽP na pozici referenta Oblastního inspektorátu Praha v Oddělení odpadového hospodářství. Jako taková zřejmě žalobkyni soubor *toliko* zasílala, proto je připojen její elektronický podpis. Pouhé zaslání souboru – shodného s „originálem“ – podepsaného jinou než kontrolující osobou nemohlo žalobkyni nijak zkrátit na jejích procesních právech. Ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně do něj nahlížela, ve vyjádření k podkladům ani v jiném ze svých podání přitom nenamítala, že by mezi oběma soubory byl jakýkoli obsahový rozdíl. Žádná indicie (nenasvědčuje tomu, že by jej jakkoliv modifikovala. V pozici odesílatele tak pouze zastupovala instituci, která u ní prováděla předmětnou kontrolu.
96. Podle soudu je dále klíčové, že v protokolu o kontrole (elektronicky podepsaným Ing. T. dne 1. 2. 2022 jako oprávněnou úřední osobou) je uvedeno, že zpráva z letecké práce je jeho nedílnou součástí. Zásadní tak je, že vlastní protokol o kontrole podepsala jedna z kontrolujících osob, resp. vedoucí kontroly, jehož nedílnou součástí tvoří právě zpráva

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

z letecké práce. V průběhu celé kontroly nebylo pochyb o tom, že paní H. se jí nijak neúčastnila, nepodílela se na žádných kontrolních úkonech. Ostatně sama žalobkyně nic takového neuvádí, její námitky jsou v tomto směru čistě spekulativní. Žalobkyně ani neuvedla žádné konkrétní důvody údajné podjatosti paní H. I z tohoto důvodu tak její námitka nemůže být důvodná.

97. Je třeba uzavřít, že popsany postup zaslání zprávy z letecké práce jistě nebyl nejvhodnější (a nepřispěl tak ani k přehlednosti správního spisu). To však neznamená, že reálně došlo k jakémukoliv procesnímu pochybení.

Zpráva z letecké práce jako nezpůsobilý důkaz

98. Ve vztahu ke zprávě z letecké práce žalobkyně dále namítala způsob, jakým správní orgány výsledky provedeného měření zaznamenaly do správního spisu (zpracovaly do listinné podoby). Ani tuto námitka soud neshledal důvodnou.
99. Soud ze správního spisu ověřil, že ČIŽP nechala druhý den kontroly (první den byly pořízeny toliko fotografie z povrchu) provést podrobné letecké snímkování a geografické zaměření celého tělesa skládky. Z protokolu o kontrole vyplývá (str. 26), že ČIŽP skládku snímkovala a zaměřila dronem a zařízením GPS. Dronové práce proběhly dne 29. 6. 2021 s tím, že osoby inspektorů –Mgr. M. a Ing. N. (označení jako specialisté pro provedení dronových prací a bodového zaměření GPS) byly řádně představeny osobám vystupujícím za žalobkyni. Zároveň byly informovány o programu snímkování tělesa skládky a Mgr. M. jim doložil veškerá povolení pro letecké práce nad skládkou, včetně svých odborných zaškolení v této oblasti. Dále z protokolu o kontrole vyplývá, že inspektoři ČIŽP za aktivní účasti vedoucího skládky pana G. rozmístili a zaměřili záměrné body (terče) v místě hranic aktivní plochy skládky a na dalších částech skládky (přesný počet a rozmístění skládkových bodů ČIŽP popsala ve zprávě z letecké práce). Z protokolu o kontrole vyplývá, že dronové zaměření proběhlo v rozsahu obvodu celého tělesa skládky (na všech jeho etapách). Výstupem z uvedeného měření je pak zpráva z letecké práce, proti které žalobkyně vznesla námitky.
100. Je třeba podotknout, že žalobkyně na jednu stranu tvrdí, že vlastní postup měření provedený Mgr. M. nijak nerozporuje, ale vzápětí kritizuje způsob, jak byla určena výška tělesa skládky. K výšce tělesa skládky se soud již vyjádřil výše, to zda byla 341,5 či 338,6 m.n.m. není v této věci relevantní (žalobkyni to nebylo kladeno k tíži ani při stanovení výše pokuty). Pokud žalobkyně namítá, že ze zprávy z letecké práce nelze ověřit, jak bylo postupováno při zaměření vlíčovacích bodů a zda v ní uvedené snímky skutečně provedl ČIŽP uváděný dron DJI Mavic 2 PRO během kontroly a zda měření GNSS stanicí a snímkování probíhalo skutečně v jejím čase, soud podotýká, že žalobkyně byla o měření dopředu zpravena, vyslovila s ním souhlas a kontroly byly přítomny jí zastupující osoby. Ze správního spisu nevyplývá, že by některá z nich v průběhu provádění kontroly a měření namítala jeho nesprávné provádění. Rovněž žalobkyně nenapadala autenticitu provedených a do správního spisu založených fotografií. Nelze tak nyní až v soudním řízení zpochybňovat způsob měření.
101. Žalobkyni nelze přisvědčit ani v tom, že jako výstup leteckého měření nepostačuje samotná zpráva. Soud zdůrazňuje, že proti konkrétnímu způsobu měření žalobkyně ničeho nenamítala a nenamítá, stěží lze správnímu orgánu vyčítat, že výsledky měření shrnul do písemné zprávy, kterou poté založil do spisu (přiložil k protokolu o

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

kontrole). Právě k tomuto podkladu se pak žalobkyně mohla standardně vyjádřit. Pokud namítá, že obsah zprávy o letecké práci není přezkoumatelný, ČIŽP k tomu na str. 13 vyřízení námitek uvedla, že „*detaillní informace o parametrech měření GNSS stanicí a o postupech při zpracování fotografií z fotogrammetrického snímkování RGB kamerou při tvorbě 3D modelu skládky v programu Agisoft Metashape Professional nejsou součástí „Zprávy z letecké práce“, ale jsou k dispozici a jsou doložitelné zpracovatelem Zprávy*“. Soudu není známo, že by žalobkyně této možnosti využila.

Neprovedení žalobkyní navrhovaného výsledku svědka

102. Pokud jde konečně o neprovedení výsledku vedoucího skládky pana G., ani tato námitka není důvodná. Soud stručně připomíná, že pan G. během kontroly sdělil, že výškovou kótu 2. a 3. sektoru IV. plochy nezná a že sektory nepovažuje za uzavřené. Toto žalobkyně nepopřela, následně tvrzení žalobkyně, že otázce ČIŽP rozuměl toliko v tom smyslu, zda jsou dané sektory v první, nebo ve druhé fázi provozu (tedy zda jsou již uzavřeny ve smyslu druhé fáze), skutečně vyznívá v tomto ohledu účelově. Především však platí, že ač správní orgány poukázaly na poměr svědka k žalobkyni, svědeckou výpověď neodmítly pouze z tohoto důvodu (takový přístup by soud jistě aprobovat nemohl, obd. rozsudky NSS z 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005 - 62, č. 847/2006 Sb. NSS, či z 30. 3. 2016, č. j. 10 Azs 274/2015 - 32). Uvedly též, že jeho vyjádření při kontrole bylo jasné a bez zaváhání, přičemž dále již skutkový stav zakládaly na jiných důkazech, zejména fotografiích. Výslech svědka nebyl v jejich kontextu potřebný, nebylo nutné prvotní tvrzení dané osoby dále ověřovat (výslech jinými slovy nebyl způsobitý hodnocení skutkového stavu zvrátit). S tímto se zdejší soud ztotožnil.

103. Námitka není důvodná.

V.6 K přiměřenosti uložené sankce

104. Soud úvodem konstatuje, že ukládání sankcí za přestupky je příkladem volného správního uvážení a jeho soudní přezkum je tak podstatně omezen. Soud může jen posoudit, zda správní orgán při aplikaci správního uvážení nepřekročil meze správního uvážení; zda z nich nevybočil či zda své volné správní uvážení nezneužil (rozsudek NSS z 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 - 36, č. 2671/2012 Sb. NSS). V případě žalobkyní namítané nepřiměřenosti sankce je soud oprávněn ji posoudit jen v rámci moderačního práva soudu podle § 78 odst. 2 s. ř. s., a to jen v případě, dospěl-li k závěru, že pokuta byla uložena ve zjevně nepřiměřené výši (rozsudek NSS z 21. 8. 2003, č. j. 6 A 96/2000 - 62). Aby soud přistoupil na námitku o nepřiměřenosti uložené sankce, musel by být dán zjevný nepoměr uložené sankce vůči závažnosti, rozsahu a následkům deliktního jednání, a to s přihlédnutím k majetkovým poměrům pachatele. Moderace soudu nemá nahrazovat uvážení správních orgánů pro stanovení vhodné sankce (rozsudek NSS z 5. 4. 2017, č. j. 6 As 248/2016 - 26).
105. V kontextu uvedeného soud neshledal, že by správní orgány vybočily ze zákonných mezí. ČIŽP uložila žalobkyni pokutu dle § 37 odst. 6 písm. b) zákona o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2023, který umožňoval uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, a to mimo jiné za porušení § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci (ani později v tomto právní úprava nedoznala faktických změn, obsah odstavce čtvrtého byl toliko přesunut do odstavce třetího; pozn. soudu). Posledně uvedené ustanovení uvádí výčet sankcionovaných protiprávních jednání, nijak přitom nerozlišuje mezi provozováním bez integrovaného povolení nebo provozování zařízení „jen“ v rozporu s podmínkami

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

integrovaného povolení – vyhodnocení závažnosti toho či onoho jednání bude vždy záležet na okolnostech konkrétního případu. ČIŽP přitom žalobkyni uložila pokutu nedosahující ani 20 % horní hranice ukládané za tento přestupek (tedy v dolní polovině zákonné sazby).

106. Náležitě též předeštlá veškeré úvahy, které ji vedly k uložení dané výše pokuty. Na str. 34 - 35 prvostupňového rozhodnutí zohlednila, že skládka žalobkyně je z regionálního hlediska významným zařízením (je do ní navážen odpad z širšího okolí hl. města Prahy), a to pro odstraňování odpadu z kategorie „ostatní odpad“ (zejména směsný komunální, ostatní odpad vykazující nebezpečné vlastnosti s negativním dopadem na životní prostředí, ale i kategorii nebezpečného odpadu – např. azbest). Odpad na ni ukládaný dosahuje více jak sto tisíc tun, a podle ČIŽP je třeba v takovém případě klást důraz na vysokou míru odpovědnosti a bezpečnosti, což mají právě zajišťovat podmínky integrovaného povolení ve spojení s provozními řády. ČIŽP jako přítěžující okolnost zohlednila, že porušené podmínky jsou pro provoz skládky zásadní (nejde toliko o podmínky administrativního charakteru) a nadto v případě podmínky B.1 a C.2.12. šlo o opakované porušení, resp. soustavné nepřijetí nápravných změn po předchozím zjištění nedostatků ČIŽP. Soud nemá těmto závěrům co vytknout, v podrobnostech na zdůvodnění výše pokuty ze strany správních orgánů, tj. i na str. 25 - 26 napadeného rozhodnutí, kde již žalovaný na vznesené námitky reagoval, odkazuje.
107. Pokud jde o údajný exces ze správní praxe ČIŽP na úseku nakládání s odpady, soud především zdůrazňuje význam zásady individualizace trestu a poukazuje na to, že dle ustálené judikatury NSS nepředstavuje správní praxe sama o sobě jakýsi právní rámec pro ukládání pokut (kritérium pro ukládání trestu). Slouží „pouze“ jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásad rovného zacházení a zákazu libovůle. Její význam spočívá v tom, že představuje vodítko bránící neodůvodněným excesům při správním trestání, nikoli překážku pro jakékoli změny a rozdíly stanovování výše pokut v jednotlivých případech (srov. rozsudky z 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, č. 2119/2010 Sb. NSS, z 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 - 119, z 30. 10. 2014, č. j. 10 As 155/2014 - 33, či z 15. 7. 2016, č. j. 9 As 60/2016 - 156).
108. Žalobkyně v odvolacím řízení i v žalobě poukazovala na případy, kdy byly za nepoměrně závažnější přestupky ukládány výrazně nižší pokuty, v r. 2021 měla ČIŽP udělit pokuty celkově jen za 7 mil. Kč. Na tuto argumentaci reagoval již žalovaný, který jednak poukázal na to, že žalobkyně pracovala toliko s údaji oblastního inspektorátu Praha, zatímco jiný inspektorát na úseku odpadů uložil pokutu ve výši 10 mil. Kč. Nejvyšší pokuta v r. 2020 za porušení podmínek integrovaného povolení pak byla 4 mil. Kč. Jinými slovy odmítl, že by nyní uložená pokuta byla v rozhodovací praxi správních orgánů naprosto ojedinělá. Na tuto argumentaci žalobkyně nijak nereaguje. Soud k tomu dodává, že požadavek na ochranu legitimního očekávání, potažmo materiální rovnosti se týká skutkově opravdu srovnatelných případů, nelze mechanicky srovnávat pokuty uložené na různých úsecích ochrany životního prostředí, dokonce ani za porušení stejné skutkové podstaty. Správní orgán s ohledem na individualizaci trestu při stanovení výše pokuty zohledňuje pro každý případ unikátní kombinaci okolností (rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2023, č. j. 10 As 94/2021 - 37). Shora soud přitom popsal příklady skutečností, které ČIŽP opravňovaly k tomu tuto zásadu plně uplatnit. Žalobkyně nadto blíže nekonkretizovala, v čem jsou jí uváděné případy s její věcí srovnatelné a proč je podle ní přístup správních orgánů vůči ní diskriminační. Soud proto v obdobně obecné rovině uvádí, že onu požadovanou srovnatelnost *a priori* neshledal, z předložených případů (již v doplnění odvolání

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

odkazovaných webových stránek) není zřejmé, že by mělo jít o činnost stejného či obdobného charakteru, ve srovnatelném rozsahu, resp. jít o provoz se srovnatelným významem.

109. Soud tudíž uzavírá, že ani tento žalobní bod neshledal důvodný – pokuta nebyla uložena v rozporu se zákonem, případně ve zjevně nepřiměřené výši.

VI. Závěr a náklady řízení

110. Na základě shora uvedených skutečností soud neshledal žalobu důvodnou. Důvodným neshledal ani návrh na moderaci uložené pokuty. Proto v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. žalobu výrokem I zamítl.
111. Výroky o náhradě nákladů II a III jsou odůvodněny § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Žalovanému pak žádné náklady nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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, který o ní též rozhoduje.

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.

Praha 27. ledna 2025

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.