



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **Obalovna Lipník s.r.o.**, IČO 05637589
sídlem Pražská tř. 495/58, 370 04 České Budějovice
zastoupena advokátem JUDr. Radkem Ondrušem
sídlem Bubeníčková 502/42, 615 00 Brno

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 6. 2024 č. j. MZP/2024/250/69,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný potvrdil rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastního inspektorátu Olomouc (dále též „ČIŽP“), ze dne 6. 10. 2023 č. j. ČIŽP/48/2023/5604 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím ČIŽP:

- pod výrokem I. uznala žalobkyni vinnou ze spáchání dvou přestupků podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o ochraně ovzduší“), kterých se žalobkyně jako provozovatelka stacionárního zdroje znečišťování ovzduší, uvedeného v příloze č. 2 zákona o ochraně ovzduší pod kódem 5.14. *Obalovny živočišných směsí a mísírny živců, recyklace živočišných povrchů* (dále též „obalovna Lipník“), umístěného v provozovně nacházející se na parcelních číslech 3124/55, 3124/88, 3124/89, 3124/90, 4051/1 a 4051/2 v k.ú. Lipník nad Bečvou (dále též „provozovna“), a sestávajícího se ze soupravy Concept typu TBA 300 UC, výrobce BENNINGHOVEN GmbH & Co. KG., dopustila tím, že provozovala zdroj obalovna Lipník v rozporu s povolením provozu vydaného Krajským úřadem Olomouckého kraje dne 12. 3. 2020 č. j. KUOK 34075/2020 (dále též „Povolení provozu“), a tak nedodržela podmínku č. 10, která ukládá povinnost plnění provozního řádu pro zdroj obalovna Lipník č. 2/2020 (dále též „provozní řád“) tím, že

- a) neplnila provozní řád, protože na provozovně byla skladována vyrobená směs obalovaného kameniva 2/5, dne 4. 6. 2020 v celkovém množství nejméně 17 m³ v rozporu se způsobem skladování, popsáném na straně 13 provozního řádu, část Expedice a skladování směsi („Vyrobená směs může být vypuštěna buď přímo po jednotlivých záměších do přistaveného vozu, nebo ukládána do expedičních sil“), v rozporu s technickým opatřením popsáným na straně 25 provozního řádu („Vstupní i výstupní materiál nebude skladován mimo určená místa“), čímž porušila povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší,
- b) neplnila provozní řád, protože na provozovně byla skladována vyrobená směs obalovaného kameniva 2/5, dne 4. 6. 2021 v celkovém množství nejméně 24 m³ v rozporu se způsobem skladování, popsáném na straně 13 provozního řádu, část Expedice a skladování směsi („Vyrobená směs může být vypuštěna buď přímo po jednotlivých záměších do přistaveného vozu, nebo ukládána do expedičních sil“), a v rozporu s technickým opatřením popsáným na straně 25 provozního řádu („Vstupní i výstupní materiál nebude skladován mimo určená místa“), čímž porušila povinnost stanovenou v § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší;

za uvedené přestupky ČIŽP uložila žalobkyni podle § 25 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve spojení s § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále též „přestupkový zákon“), a to za přestupek nejzávažnější ve výroku uvedený, tj. za skladování vyrobené směsi obalovaného kameniva 2/5 dne 4. 6. 2021 v celkovém množství nejméně 24 m³, pokutu ve výši 50 000 Kč;

- pod výrokem II. uložila žalobkyni povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč;

- pod výrokem III zastavila řízení o přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že nedodržela při provozu obalovny Lipník podmínku č. 1. Povolení provozu („Při provozu obalovny nesmí být překročeny následující parametry max. hodinový výkon 160t/hod. vyrobené směsi, maximální roční výroba 140 000 tun. Zařízení bude provozováno pouze v pracovních dnech s výjimkou případů dodávek pro veřejně prospěšné stavby dle § 2 odst. 1 písm. l) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů“), když v roce 2020 mělo být průměrně za 1 hodinu vyrobeno 191 t živice směsi; čímž měla žalobkyně porušit povinnost podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší; toto řízení bylo zastaveno podle § 86 odst. 1 písm. c) přestupkového zákona, neboť odpadl důvod vedení řízení tím, že spáchání skutku žalobkyni nebylo prokázáno.

3. Žalobkyně brojí proti rozhodnutím obou stupňů správních orgánů. Její námitky, které lze rozdělit do následujících žalobních bodů, směřují toliko do výroku o uznání viny.
4. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že nebylo prokázáno, že by její činností došlo ke zhoršení stavu ovzduší. Z podkladů správních orgánů není zřejmá materiální stránka přestupku, když nebylo postaveno najisto, zda jednáním, které je žalobkyni kladeno za vinu, došlo k porušení některého ze zájmů chráněného zákonem o ochraně ovzduší. Z provedeného dokazování nevyplývá, že by tvrzeným provozem obalovny Lipník došlo ke zhoršení stavu ovzduší v jejím okolí, přičemž tato okolnost je obligatorní skutečností, kterou ČIŽP musí zkoumat z úřední povinnosti, a to nikoli při úvahách o vině, nýbrž při úvahách o výměru sankce. Správní orgány měly postavit najisto následek tvrzených porušení, v tomto případě následek na ovzduší. Pokud došlo jednáním žalobkyně k porušení některých podmínek provozu, nestačí, aby toto porušení bylo čistě formálního charakteru. Musí být přezkoumatelně postaveno najisto, jak se tato porušení projevila na zájmu chráněném předmětnou normou. V daném případě bylo nutné postavit najisto, zda žalobkyně svým jednáním objektivně narušila jeden z cílů či chráněných zájmů podle § 1 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, a pokud k takovému porušení došlo, jaká byla míra takového porušení. Ani jedna z uvedených kategorií však nebyla v rámci provedeného dokazování naplněna. Míra, jakou žalobkyně měla podle napadeného rozhodnutí zasáhnout objekt chráněný dotčenou skutkovou podstatou, se vzhledem k popsáním okolnostem blíží nule. Rozhodování na základě takto zjištěného skutkového stavu s sebou neslo deficit přehnaného formalismu. Právní normy je však nutné interpretovat nejen pomocí jazykového výkladu, ale je třeba i hledat smysl a účel právní úpravy.
5. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně uvádí, že žalovaný nedostatečně odůvodnil neprovedení navrhovaných důkazů, ačkoli v předchozích vyjádřeních poukazovala na nedostatečně zjištěný skutkový stav. K němu navrhovala zajistit jako důkazy:
 - 1) znalecký posudek znalce z příslušného znaleckého oboru k prokázání míry poškození ovzduší v okolí provozu jako ukazatele společenské škodlivosti;
 - 2) výslech zpracovatelů znaleckého posudku;
 - 3) výslech oprávněných úředních osob, které vydaly rozhodnutí o Povolení provozu, za účelem stanovení míry společenské škodlivosti jednání žalobkyně ve vztahu k podmínkám stanoveným v rozhodnutí a ke schválení provozního řádu;
 - 4) správní spisy odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Olomouckého kraje a žalovaného ve věci Povolení provozu předmětného zdroje znečištění, včetně dodatků a změn a rozhodnutí o schvalování provozních řádů, vše k právnímu stavu platnému v době spáchání jednotlivých skutků;
 - 5) vyjádření výrobce daného zařízení k otázce, zda lze dotčeným jednáním ohrozit životní prostředí způsobem tvrzeným správním orgánem;
 - 6) kompletní technologickou dokumentaci předmětného zařízení k prokázání, kterým konkrétním provozem lze ohrozit životní prostředí;
 - 7) vyjádření certifikačních autorit země původu technologického zařízení k prokázání jeho provozní bezpečnosti a spolehlivosti;
 - 8) vyjádření konkrétního odborného orgánu Evropské komise, z pohledu vnitřních certifikačních autorit, které dané technologické zařízení posuzovaly v rámci schválení jeho použití v Evropské unii;
 - 9) povolení k provozu stejného typu technologického zařízení v České republice a jejich provozní řády.

Žalobkyně proto nesouhlasí se správním orgánem, který považoval dokazování za dostatečné a odmítl navrhované důkazy provést. Znalecký posudek, kterým měla být prokázána míra poškození ovzduší v okolí provozu, měl nezměrný výpovědní potenciál. Stejně tak provedení ostatních navrhovaných důkazních prostředků považuje žalobkyně za nutné z důvodů uvedených v předchozích návrzích, na které odkazuje. Považuje za nepřipustné, aby správní orgán důkazní návrhy souhrnně odmítl, aniž by vysvětlil, ze kterého zjištění učiněného v rámci předmětných řízení, mají plynout skutečnosti, jejichž zjištění se žalobkyně domáhala. Žalobkyni je známo, že správní orgán není povinen provádět dokazování v plném rozsahu, avšak pokud konkrétní důkazní prostředek odmítne provést jako neúčelný či nadbytečný, musí přezkoumatelným způsobem odůvodnit, proč tak neučinil. K tomuto však v napadeném rozhodnutí nedošlo, je proto nepřezkoumatelné.

6. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout jako nedůvodnou. *K prvnímu žalobnímu bodu* uvedl, že otázka závažnosti hrozby a následků protiprávního jednání byla řešena zejména na str. 8-9 napadeného rozhodnutí, i ve vztahu k otázce materiální stránky přestupků. Zde popsal, že ze zjištěných skutečností vyplývá, že při protiprávním jednání žalobkyně došlo k riziku, že do vnějšího ovzduší jsou nekontrolovatelně vnášeny pachové látky, které mohou mít dopad na zdraví lidské populace. V daném případě byl cíl zákona o ochraně ovzduší jednoznačně aplikován. *Ke druhému žalobnímu bodu* odkázal na str. 9-12 napadeného rozhodnutí a uvedl, že ani jeden navrhovaný důkaz nemůže vyvrátit skutečnost, že „volné vychlazování obalovací směsi“ produkuje pachové látky. Ohledně řešení otázky produkce pachových látek žalovaný odkázal na str. 7-9 napadeného rozhodnutí, kde je otázka vlivu zápachu z předmětné obalovací směsi řešena.
7. Den před nařízeným jednáním byla soudu doručena obsáhlá replika od žalobce, v níž žalobní argumentaci zopakoval.
8. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
9. U jednání konaného dne 28. 3. 2025 žalovaný setrval na své argumentaci, žalobce, resp. jeho zástupce, se k jednání nedostavil. Tato skutečnost soudu nebránila, aby věc i bez jeho přítomnosti projednal. Žalovaný žádné návrhy na provedení důkazů neuplatnil, žalobce v žalobě žádné důkazy nenavrl.
10. Soud neshledal podanou žalobu důvodnou.
11. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti.
12. Dne 4. 6. 2020 zahájila ČIŽP kontrolu plnění povinností žalobkyně (která se zabývá výrobou asfaltových směsí), jako provozovatelky stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší stanovených zákonem o ochraně ovzduší. V kontrolním zjištění popsaném v protokolu o kontrole ze dne 16. 6. 2020 č. j. ČIŽP/48/2020/2807 (dále též „protokol o kontrole č. 1“) ČIŽP konstatovala, že „kontrolou zjištěné skutečnosti prokazují porušení plnění povinností stanovených v ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, které spočívá v provozu stacionárního zdroje v rozporu s povolením provozu, když kontrolovaná osoba provozovala stacionární zdroj Obalovna Lipník nad Bečvou v rozporu 1) s podmínkou č. 10 aktuálního povolení provozu tím, že neplnila schválený PŘ (provozní řád, pozn. soudu), když dne 4.6.2020

skladovala vyrobenou směs na jiném místě, než ukládá schválený PŘ, 2) s podmínkou č. 15 aktuálního povolení provozu tím, že dne 4.6.2020 skladovala kamenivo na jiném místě, než určuje schválený PŘ.“

13. Podle oznámení o zahájení řízení ze dne 6. 8. 2020 č. j. ČIŽP/48/2020/3874, doručeného žalobkyni dne 10. 8. 2020, bylo s žalobkyní zahájeno řízení o přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, kterého se měla dopustit tím, že jako provozovatelka stacionárního zdroje, pro který platí Povolení provozu, jej dne 4. 6. 2020 neprovozovala v souladu s Povolením provozu, čímž porušila § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Tento nesoulad s Povolením provozu byl spatřován v tom, že žalobkyně nedodržela podmínku č. 10 Povolení provozu, když dne 4. 6. 2020 neplnila provozní řád, jelikož se na provozovně nacházela skládka vyrobené směsi představující nejméně 17 m³ obalovaného kameniva 2/5, která neodpovídala způsobu skladování popsanému na straně 13 provozního řádu.
14. Rozhodnutím ze dne 8. 10. 2020 č. j. ČIŽP/48/2020/4917 (dále též „rozhodnutí ze dne 8. 10. 2020“), ČIŽP uznala žalobkyni vinnou ze spáchání konstatovaného přestupku [podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, kterého se žalobkyně dopustila tím, že jako provozovatel stacionárního zdroje obalovny Lipník, pro který platí Povolení provozu, jej dne 4. 6. 2020 provozovala v rozporu s Povolením provozu, čímž porušila § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší]. Nesoulad s Povolením provozu byl spatřován v tom, že žalobkyně nedodržela podmínku č. 10 Povolení provozu tím, že dne 4. 6. 2020 nedodržela provozní řád, jelikož se na provozovně nacházela skládka vyrobené směsi představující nejméně 17 m³ obalovaného kameniva 2/5, která neodpovídala způsobu skladování podle str. 13 provozního řádu, a za to byla žalobkyni uložena pokuta 25 000 Kč.
15. Dne 5. 11. 2020 podala žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 8. 10. 2020 odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 9. 2021 č. j. MPZ/2020/570/1855 zamítl jako opožděné.
16. Usnesením ze dne 1. 11. 2021 č. j. MZP/2021/570/1255 žalovaný podle § 96 odst. 1 zákona č. 500/2024 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), zahájil přezkumné řízení ve věci rozhodnutí ze dne 8. 10. 2020 z důvodu pochybnosti o souladu zmiňovaného rozhodnutí s právními předpisy.
17. Rozhodnutím ze dne 24. 1. 2022 č. j. MZP/2021/570/1706 žalovaný zrušil rozhodnutí ze dne 8. 10. 2020 a věc vrátil ČIŽP k novému projednání a rozhodnutí.
18. Dne 4. 6. 2021 zahájila ČIŽP v pořadí druhou kontrolu žalobkyně, jejím předmětem byla kontrola plnění povinností žalobkyně jako provozovatelky stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší stanovených zákonem o ochraně ovzduší. Učiněná kontrolní zjištění popsala ČIŽP v protokolu o kontrole ze dne 20. 9. 2021 č. j. ČIŽP/48/2021/4538 (dále též „protokol o kontrole č. 2“). V něm uvedla, že „kontrolou zjištěné skutečnosti prokazují porušení plnění povinností stanovených v ustanovení § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, které spočívá v provozu stacionárního zdroje v rozporu s povolením provozu, když kontrolovaná osoba provozovala stacionární zdroj Obalovna Lipník nad Bečvou v rozporu
1) s podmínkou č. 1 aktuálního povolení provozu tím, že v roce 2020 byl překročen parametr „max. hodinový výkon 160 tun vyrobené směsi, protože bylo průměrně za 1 hodinu vyrobeno 191 t živočišné směsi.
2) s podmínkou č. 10 aktuálního povolení provozu tím, že neplnila schválený provozní řád, když dne 4.6.2021 skladovala vyrobenou směs na jiném místě, než ukládá schválený provozní řád.

- 3) s podmínkou č. 21 aktuálního povolení provozu tím, že v měsíci dunu 2021 v provozovně nebylo zabezpečeno očištění komunikací s živичným povrchem pomocí metacího čistícího vozu.“
19. Podle oznámení o zahájení řízení o přestupku ze dne 4. 11. 2021 č. j. ČIŽP/48/2021/5885 doručeného žalobkyni dne 5. 11. 2021, bylo s žalobkyní zahájeno řízení o přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, kterého se žalobkyně měla dopustit tím, že jako provozovatel zdroje obalovna Lipník, pro kterou platí Povolení provozu, jej neprovozovala v souladu s tímto povolením tím, že 1) nedodržela podmínku č. 1 Povolení provozu, když v roce 2020 bylo průměrně za 1 hodinu vyrobeno 191 t živичné směsi; 2) nedodržela podmínku č. 10 Povolení provozu, když dne 4. 6. 2021 neplnila provozní řád, jelikož se na provozovně nacházela skládka představující nejméně 24 m³ vyrobené směsi – obalovaného kameniva 2/5, která neodpovídala způsobu nakládání popsanému na str. 13 provozního řádu.
20. Usnesením ze dne 11. 4. 2022 č. j. ČIŽP/48/2022/1511 ČIŽP ke společnému řízení spojila obě přestupková řízení zahájená oznámeními ze dnů 6. 8. 2020 č. j. ČIŽP/48/2020/3874, a 4. 11. 2021 č. j. ČIŽP/48/2021/5885.
21. Dne 2. 3. 2023 žalobkyně v písemném vyjádření navrhla, aby ČIŽP doplnila dokazování a žádala:
- „● znalecký posudek znalce příslušného oboru, kterým bude prokázána míra poškození ovzduší v okolí provozu, jakožto ukazatel společenské škodlivosti, jenž je jedním z pojmových znaků přestupkového jednání.
 - výslech zpracovatelů znaleckého posudku.
 - výslech oprávněných úředních osob jak OŽPZ KÚ Olomouckého kraje a MŽP, kteří vydali rozhodnutí o trvalém provozu, a to za účelem stanovení míry společenské škodlivosti jednání obviněné ve vztahu k podmínkám daných v rozhodnutí o trvalém provozu a schválení Provozního řádu obalovny.“ (dále též „vyjádření ze dne 2. 3. 2023“).
22. Dne 4. 7. 2023 žalobkyně v dalším písemném vyjádření navrhla, aby ČIŽP doplnila dokazování a žádala:
- „● znalecký posudek znalce příslušného znaleckého oboru, kterým bude prokázána brozící míra poškození ovzduší v okolí provozu, jakožto ukazatel společenské škodlivosti, jenž je jedním z pojmových znaků přestupkového jednání.
 - výslech zpracovatelů znaleckého posudku.
 - výslech oprávněných úředních osob jak OŽPZ KÚ Olomouckého kraje a MŽP, kteří vydali rozhodnutí o trvalém provozu, a to za účelem stanovení míry společenské škodlivosti jednání obviněné ve vztahu k podmínkám daných v rozhodnutí o trvalém provozu a schválení Provozního řádu obalovny.
 - důkaz listinou v podobě kompletních správních spisů jak OŽPZ KÚ Olomouckého kraje, tak i MŽP ČR ve věci povolení provozu předmětného zdroje znečištění včetně správních spisů případných dodatků a změn uvedených rozhodnutí včetně rozhodnutí o schvalování provozních řádů, a to k právnímu stavu platnému v době spáchání jednotlivých skutků.
 - vyjádření výrobce daného zařízení k tomu, zda lze jednáním popsaným v odůvodnění, jakkoliv ohrozit životní prostředí způsobem, který tvrdí nalézací správní úřad.
 - důkaz listinou – kompletní technologickou dokumentací předmětného zařízení k prokázání, kterým konkrétním provozem lze ohrozit životní prostředí.
 - vyjádřením certifikačních autorit země původu technologického zařízení k prokázání jeho provozní bezpečnosti a spolehlivosti a k prokázání, zda jednáním popsaným v obvinění lze ohrozit životní prostředí.

- vyjádřením konkrétního odborného orgánu Evropské komise, která z pohledu vnitřních certifikačních autorit EU, které dané technologické zařízení posuzovaly v rámci schválení jeho použití v rámci EU.

- důkaz listinou – povoleními k provozu stejného typu technologického zařízení v České republice a jejich provozními řády.“ (dále též „vyjádření ze dne 4. 7. 2023“).

23. ČIŽP prvostupňovým rozhodnutím (ze dne 6. 10. 2023 č. j. ČIŽP/48/2023/5604) rozhodla tak, jak je blíže popsáno pod bodem 2. tohoto rozsudku. V odůvodnění uvedla, že podle Povolení provozu, které nabylo právní moci dne 18. 3. 2020, a platilo do 31. 3. 2022, byl žalobkyni povolen provoz zdroje obalovna Lipník při splnění celkem 27 podmínek. Z nich podmínka č. 10 zní: „Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí je schválený provozní řád pro zdroj: „OBALOVNA LIPNÍK s.r.o.“, datovaný 02/2020, počet stran 27 + 1 příloha, obsahující soubor technickoprovozních parametrů a technickoorganizačních opatření k zajištění provozu stacionárního zdroje, včetně opatření k předcházení, ke zmírnění průběhu a odstraňování důsledků havarijního stavu v souladu s podmínkami ochrany ovzduší (dále jen „Provozní řád“), který krajský úřad tímto schvaluje a ukládá jeho plnění.“ Na str. 13 provozního řádu (v části Expedice a skladování směsi) je popsáno ukládání a expedice vyrobené směsi, které zní: „Vyrobená směs může být vypouštěna buď přímo po jednotlivých záměsích do přistaveného vozu, nebo ukládána do expedičních sil. Expediční sila jsou tepelně izolována. Jejich konstrukce zamezuje segregaci směsi a přilepování materiálu na stěny sil. Směs se vypouští do vozů, které jsou přistavovány podle pokynů obsluhy. Korby vozů musí být čisté a vystříkané biologicky nezávadným separátorem (BIOMA SEP). Je zakázáno používat naftu, olej, benzin, petrolej a jiná rozpouštědla. Po naložení musí být směs zakryta plachtou na ochranu před ztrátou teploty. Expedovaná směs musí projít kontrolou na váze, která je situována přímo pod expedičními silami.“ Na str. 25 provozního řádu je uvedeno: „Skladování vstupních surovin musí být zajištěno tak, aby byla minimalizována prašnost, způsobená při manipulaci či povětrnostními vlivy. Vstupní i výstupní materiál nebude skladován mimo určená místa...“ Z citací provozního řádu vyplývá, že s vyrobenou směsí lze nakládat toliko vymezeným způsobem, jiný způsob nakládání s vyrobenou směsí – manipulaci, skladování či expedici – provozní řád ani Povolení provozu nepřipouští. Zároveň podle provozního řádu nemá být vstupní ani výstupní materiál skladován mimo určená místa. Z kontrolního zjištění ze dne 4. 6. 2020 přitom vyplývá, že tohoto dne (4. 6. 2020) bylo na provozovně skladováno obalované kamenivo 2/5, tato skládka živičné směsi se nacházela na manipulační ploše, při obvodu provozovny cca 35 m severozápadně od budovy velína, částečně ohraničena třemi betonovými stěnami, a byla v objemu nejméně 17 m³. Z kontrolního zjištění ze dne 4. 6. 2021 vyplývá, že uvedeného dne (4. 6. 2021) bylo na provozovně skladováno obalované kamenivo 2/5, tato skládka živičné směsi se také nacházela při obvodu provozovny cca 35 m severozápadně od budovy velína, tato byla v objemu nejméně 24 m³. Z uvedeného je zřejmé, že obalované kamenivo 2/5 ve dnech 4. 6. 2020 a 4. 6. 2021 bylo skladováno na provozovně v rozporu s určeným způsobem skladování, čímž byl v obou případech porušen provozní řád. Pro provoz stacionárního zdroje bylo vydáno Povolení provozu, jímž bylo uloženo plnění podmínek pro provoz zdroje obalovna Lipník, včetně podmínky č. 10. Žalobkyně však ve dnech 4. 6. 2020 a 4. 6. 2021 neplnila provozní řád, jak jí ukládá podmínka č. 10, jelikož v rozporu s určeným způsobem skladování na provozovně skladovala obalované kamenivo 2/5. Provozovala tudíž stacionární zdroj v uvedených dnech v rozporu s Povolením provozu, naplnila tím skutkovou podstatu přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Proti tomuto závěru podala žalobkyně odvolání.

24. Napadeným rozhodnutím (ze dne 4. 6. 2024 č. j. MZP/2024/250/69) žalovaný podané odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění se ztotožnil se závěry prvostupňového rozhodnutí, neshledal důvody pro jeho zrušení, neboť v předmětném případě prokazatelně došlo ke spáchání přestupků tak, jak jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí.
25. Městský soud v Praze posoudil věc následovně:
26. Úvodem vypořádání žalobní argumentace soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Jak k tomu příležitostně uvádí Ústavní soud: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. též např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43, či ze dne 29. 3. 2013 č. j. 8 Afs 41/2012-50). Stejně závěry se vztahují i k rozhodování odvolacího orgánu.
27. Nejprve se soud zabýval námitkami *druhého žalobního bodu*, a to tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozhodnutí pro nedostatečné odůvodnění odmítnutí důkazů navrhovaných žalobkyní. Pokud by takové námitky byly totiž důvodné, dalšími námitkami by se soud zabývat ani nemohl.
28. Soud připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí spočívá podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. v nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost předchází případné nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů; důvody rozhodnutí lze zkoumat toliko u rozhodnutí srozumitelných (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008 č. j. 3 As 51/2007-84). Za nesrozumitelnost rozhodnutí lze považovat například případy, kdy odůvodnění nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech, které vedly správní orgán k vydání rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2003 č. j. 7 A 547/2002-24); pro rozpor výroku s odůvodněním (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2003 č. j. 2 Ads 33/2003-78) či pro výrok, který nemá oporu v zákoně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2003 č. j. 7 A 181/2000-29), nebo není-li rozhodnutí rozčleněno na výrok a odůvodnění, a není zřejmé, zda správní orgán rozhodl o všech návrzích účastníka řízení (viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 1994 č. j. 6 A 63/93-22). Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Soud dodává, že s ohledem na zásadu jednotnosti správního řízení je nutné prvostupňové i napadené rozhodnutí posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak mohl zhojit žalovaný (viz

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013 č. j. 6 Ads 134/2012-47). Soud rovněž uvádí, že zrušení správního rozhodnutí výlučně pro nepřezkoumatelnost vylučuje možnost věcného posouzení žalobních bodů, tím se prodlužuje celková délka sporu, což neprospívá účastníkům řízení, ani správním orgánům. Námitku nepřezkoumatelnosti je nutné hodnotit i ve vztahu k hospodárné a racionální aplikaci práva.

29. Soud ze správního spisu ověřil, že žalobkyně v průběhu správního řízení důkazy navrhovala ve dvou písemných vyjádřeních. Poprvé důkazy navrhla v písemném vyjádření ze dne 2. 3. 2023 (citované viz bod 21. tohoto rozsudku), kdy navrhla zajistit znalecký posudek k míře poškození ovzduší, slyšet jeho zpracovatele a slyšet oprávněné úřední osoby, které vydaly rozhodnutí o Povolení provozu. Podruhé důkazy navrhla v následujícím písemném vyjádření ze dne 4. 7. 2023, v něm předchozí uplatněné návrhy na důkazy ze dne 2. 3. 2023 zopakovala a rozšířila o další (citované viz bod 22. tohoto rozsudku). K nim žalobkyně na str. 3 pod bodem 11 písemného vyjádření ze dne 4. 7. 2023 uvedla: *„Konečně obviněná opakovaně dodává a zdůrazňuje, provozem obalovny s vydaným povolením, byť nepravomocným, nedošlo k větší společenské škodlivosti či poškození životního prostředí v porovnání s běžným provozem obalovny, kdy rozhodnutí o povolení provozu již existovalo, stanovovalo jeho podmínky – jen z důvodů administrativních pochybení nebylo pravomocné, nadto je nutno uvést, že obviněná v předmětných dnech vyrobila jen takové množství balených směsí, aby byla schopna zaručit předejití uvedeným škodám, a tedy v rámci její obecné prevenční povinnosti se zachovala zcela korektně a legálně. V této souvislosti by obviněná taktéž ráda poukázala na nedostatečně zjištěný skutkový stav, kdy z provedeného dokazování není možné postavit na jisto ani, zda k nějakému porušení došlo a pokud ano, pak v jaké míře, a především jaká je míra společenské škodlivosti takového porušení.“* Následně navrhla, aby ČIŽP doplnila dokazování o důkazy zmiňované v bodu 22. tohoto rozsudku.
30. Soud ověřil, že ČIŽP se návrhy žalobkyně z vyjádření ze dnů 2. 3. 2023 a 4. 7. 2023 zabývala. Na str. 19 prvostupňového rozhodnutí k návrhu žalobkyně z vyjádření ze dne 2. 3. 2023 uvedla, že *„přestupek spočívající v provozu zdroje znečišťování ovzduší bez povolení provozu není projednáváný v tomto přestupkovém řízení“*. Na str. 24-25 k návrhu žalobkyně z vyjádření ze dne 4. 7. 2023 zopakovala, že *„přestupek spočívající v provozu zdroje znečišťování ovzduší bez povolení provozu není projednáváný v tomto přestupkovém řízení.“*, dodala, že *„[z] tohoto důvodu také inspekce posoudila návrh obviněného na doplnění dokazování a dospěla k závěru, že k doplnění dokazování na návrh obviněného, s ohledem na § 3 ve spojení s § 6 zákona č. 500/2004 Sb., nepřistoupí.“* Ačkoli je takové odůvodnění ČIŽP strohé, nelze jej podle soudu považovat za nepřezkoumatelné. Jak vyplývá z výše citované pasáže vyjádření žalobkyně ze dne 4. 7. 2023, žalobkyně totiž navrhovala provedení předmětných důkazů v souvislosti s tvrzením, že provozem obalovny bez pravomocného povolení provozu nedošlo k větší společenské škodlivosti či poškození životního prostředí. Odmítnutí ČIŽP provést předmětné důkazy s odůvodněním, že *„přestupek spočívající v provozu zdroje znečišťování ovzduší bez povolení provozu není projednáváný v tomto přestupkovém řízení“*, je proto přiléhavé. Nadto se ČIŽP podrobněji k otázce doplnění dokazování vyjádřila i v prvním odstavci na str. 21 prvostupňového rozhodnutí, kde uvedla: *„K této části vyjádření obviněného ČIŽP konstatuje, že nepřisvědčuje obviněnému, že projednáváný přestupek je možné charakterizovat jako „administrativní“. Pokud docházelo ke skladování obalovaného kameniva 2/5, bez uvažování technologie „chladnutí“, kterou se toto přestupkové řízení nezabývá, je možný vznik ohrožení životního prostředí uvolňováním pachových látek ze skladovaného obalovaného kameniva 2/5. Již samotným tímto ohrožením životního prostředí je dána nebezpečnost tohoto projednáváného deliktu a není jej možno definovat jako administrativní. Tento postup inspekce*

je v souladu, s již zmiňovanými rozsudky Nejvyššího správního soudu. Z tohoto důvodu také inspekce posoudila návrh obviněného na doplnění dokazování a dospěla k závěru, že k doplnění dokazování na návrh obviněného, s ohledem na § 3 ve spojení s § 6 zákona č. 500/2004 Sb., nepřistoupí.“ V prostředním odstavci na str. 27 prvostupňového rozhodnutí ČIŽP dále uvedla: „Na základě vedeného přestupkového řízení byl zjištěn skutečný stav věci, včetně podmínky týkající skladování obalovaného kameniva 2/5 v novém povolení provozu a posouzení dalších skutečností uvedených obviněným ve vyjádřeních. Inspekce dospěla k závěru, že k doplnění dokazování na návrh obviněného, s ohledem na § 3 ve spojení s § 6 zákona č. 500/2004 Sb., nepřistoupí.“ K návrhům žalobkyně na provedení dokazování ohledně výrobce daného zařízení, včetně certifikačních autorit země původu i odborných orgánů Evropské komise, ČIŽP v druhém odstavci na str. 26 prvostupňového rozhodnutí uvedla, že „nevede řízení z důvodu poškozování životního prostředí ‚provozem daného zařízení v souladu s technologickými podmínkami jeho provozu daných výrobcem‘, ale z důvodu nerespektování podmínek stanovených v povolení provozu při skladování obalovaného kameniva 2/5 obviněným. Proto je jakákoliv argumentace stran výrobce technologie pro výrobu živичné směsi lichá.“

31. Soud připomíná, že prvostupňové i napadené rozhodnutí je třeba posuzovat jako celek; případné vady odůvodnění prvostupňového rozhodnutí tak mohl zhojit žalovaný. Žalovaný se návrhy žalobkyně na doplnění dokazování explicitně zabýval k jejím odvolacím námitkám, a to na str. 10-11 napadeného rozhodnutí. Nejprve v této souvislosti odkázal zejména na str. 19, 24 a 25 prvostupňového rozhodnutí a doplnil, že „základním důvodem, proč inspekce nepřistoupila na dokazování odvolatelem navržených důkazů, je skutečnost, že podle inspekce byl zjištěn skutečný stav věci, tj. uplatnila zásadu materiální pravdy v souladu s § 3 správního řádu a dále ve vztahu k rychlosti a hospodárnosti řízení uplatnila § 6 správního řádu. Ve vztahu k této úvaze je tak zřejmé, že odvolatelem v odvolání uvedený nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2009 pod značkou I. ÚS 118/09, resp. argumenty (důvody) v něm uvedené, jsou ve stručném shrnutí inspekci aplikovány (...) Všechny tři argumenty, které jsou v předmětném nálezu Ústavního soudu uvedeny, lze plně aplikovat na jednotlivé návrhy důkazů z podstaty jejich formulace. Navíc zcela zásadním argumentem ze strany inspekce je ta skutečnost, že byl zjištěn skutečný stav věci, tudíž již tato argumentace je zcela v souladu s třetím argumentem uvedeným v nálezu Ústavního soudu, tedy lze na všechny předložené návrhy odvolatele pohlížet jako na nadbytečné důkazy. Navíc u některých návrhů (např. výsledky oprávněných úředních osob) je zřejmé, že tyto ze své podstaty nemohou mít vypovídající hodnotu k danému přestupku, tedy je zde zřejmý argument, podle kterého navrhovaný důkaz není s to ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost. A v neposlední řadě jsou navrženy důkazy (např. důkaz listinou, vyjádření výrobce či vyjádření konkrétního odborného orgánu), které nemají relevantní souvislost s předmětem řízení.“ Soud neshledal takové odůvodnění správních orgánů za nepřezkoumatelné. Podle soudu správní orgány dostatečně ozřejmily důvody, pro které nepřistoupily k doplnění dokazování k návrhu žalobkyně. Byť je citované odůvodnění stručné, je přezkoumatelné, neboť jsou z něj seznatelné důvody, pro které správní orgány odmítly žalobkynin navrhované důkazy provést. Důvodem pro tvrzenou nepřezkoumatelnost nemůže být ani skutečnost, že správní orgány se vyjádřily k odmítnutí návrhů souhrnně, neboť i z takto koncipovaného odůvodnění jsou zřetelné důvody, pro které k doplnění dokazování nebylo přistoupeno. Nadto se ČIŽP vyjádřila samostatně ke skupině navrhovaných důkazů, kterými měla být prokázána technologická způsobilost zařízení (viz str. 26 prvostupňového rozhodnutí), jak soud citoval i shora. Rovněž se žalovaný vyjádřil k některým navrhovaným důkazům (výsledky oprávněných úředních osob, vyjádření výrobce či vyjádření konkrétního

odborného orgánu), jak plyne z citované části napadeného rozhodnutí. Z takového odůvodnění rozhodnutí obou stupňů správních orgánů lze podle soudu seznat konkrétní důvody pro nedoplnění dokazování. Napadené rozhodnutí nelze považovat za nepřezkoumatelné.

32. Soud nepřisvědčil ani žalobní argumentaci, v níž žalobkyně nesouhlasila s neprovedením shora označených důkazů správními orgány. Žalobkyně v podané žalobě neuvádí, jaké skutečnosti měly jednotlivé důkazy prokázat. Omezila se pouze na obecná tvrzení o nutnosti jejich provedení. Pouze ve vztahu k důkazu znaleckým posudkem v prostředním odstavci na str. 6 žaloby uvedla, že *„již jen znalecký posudek, kterým měla být prokázána míra poškození ovzduší v okolí provozu, měl nezměrný výpovědní potenciál ve vztahu k argumentaci uvedené v předešlém bodě této žaloby“*. Žalobkyně tvrdí, že znalecký posudek měl být proveden za účelem prokázání poškození ovzduší. Soud níže, ve vypořádání prvního žalobního bodu, se bude zabývat otázkou, zda pro naplnění skutkové podstaty předmětného přestupku bylo či nebylo relevantní, zda došlo k poškození ovzduší či nikoliv. K nyní nastolenému soud nehledává žádný relevantní důvod, aby znalecký posudek musel být v řízení zajištěn. Blíže k tomuto bude vypořádáno níže v prvním žalobním bodu.
33. Co se týče dalších navrhovaných důkazů uvedla žalobkyně v prostředním odstavci na str. 6 žaloby, že *„jejich provedení bylo pro zákonnost vynesených rozhodnutí nutné, a to z důvodu uvedených již v prvotních návrzích žalobce, na které tímto odkazuje“*. Soud v této souvislosti připomíná, že je povinen vypořádat jednotlivé žalobní body, aby nezatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, není ale povinen na základě vágních odkazů žalobní body či podpůrné argumenty dohledávat ve spisech či v zaslaných dokumentech, takový postup by porušoval dispoziční zásadu a zasahoval by do rovného postavení účastníků řízení (§ 36 odst. 1 s. ř. s.). Jinými slovy, není na soudu, aby vyhledával skutečnosti, které jsou způsobilé být součástí žaloby. Je povinností žalobkyně řádně vymezit žalobní body tak, aby bylo zřejmé, v jakých konkrétních okolnostech spatřuje základ jí tvrzené námitky. Bylo úkolem žalobkyně, aby v žalobě řádně specifikovala skutečnosti, které by podle ní měly navrhované důkazy prokázat, nikoliv nechat tuto aktivitu na soudu, aby soud z předchozích návrhů žalobkyně zjišťoval, které skutečnosti by mohly odůvodnit provedení žalobkyní navrhovaných důkazů. Takovým postupem by se soud stavěl do pozice obhájce dané strany.
34. Pod bodem 3 na str. 5 žaloby žalobkyně ve výčtu návrhu důkazů, které v průběhu řízení žádala provést, zmiňuje důvody jen u některých z nich. Žalobkyně požaduje: 1) znalecký posudek, jímž *„bude prokázána míra poškození ovzduší v okolí provozu, jakožto ukazatel společenské škodlivosti“*, 2) výslech zpracovatelů znaleckého posudku neodůvodňuje, 3) výslech oprávněných úředních osob *„za účelem stanovení míry společenské škodlivosti jednání obviněné ve vztahu k podmínkám daných v rozhodnutí o trvalém provozu a schválení Provozního řádu obalovny“*, 4) správní spisy ve věci Povolení provozu předmětného zdroje *„k právnímu stavu platnému v době spáchání jednotlivých skutků“*, 5) vyjádření výrobce *„k tomu, zda lze jednáním popsáním v odůvodnění jakkoliv ohrozit životní prostředí způsobem, který tvrdí nalézací správní úřad“*, 6) kompletní technologickou dokumentaci předmětného zařízení *„k prokázání, kterým konkrétním provozem lze ohrozit životní prostředí“* 7) vyjádření certifikačních autorit země původu technologického zařízení *„k prokázání jeho provozní bezpečnosti a spolehlivosti a k prokázání, zda jednáním popsáním v obvinění lze ohrozit životní prostředí“*, 8) vyjádření konkrétního odborného orgánu Evropské komise neodůvodňuje, 9) povolení k provozu stejného typu technologického zařízení v České republice také neodůvodňuje.

35. Z citovaného je zřejmé, že žalobkyně navrhovala předmětné důkazy provést zejména za účelem prokázání míry společenské škodlivosti jednání. Blíže však neuvádí, jaké konkrétní okolnosti by ve vztahu ke společenské škodlivosti měly být prokázány. Jediným podrobnějším argumentem byl požadavek ohledně prokázání poškození ovzduší, jak bude uvedeno pod bodem prvním níže. Jiné konkrétní skutečnosti, který by měly předmětné důkazy v souvislosti se společenskou škodlivostí přestupků prokázat, žalobkyně neuvedla. Soud uvádí, že žalobkyně skutečnosti svědčící podle žalovaného o společenské škodlivosti předmětného protiprávního jednání v podané žalobě nikterak nespornuje, ani netvrdí existenci jiných relevantních okolností, než které byly známy správním orgánům při jejich rozhodování, a které by podle žalobkyně měly vyloučit společenskou škodlivost daného jednání. Soud tak ve shodě s žalovaným neshledal důvod pro provedení takovýchto důkazů.
36. Ke skupině dále navrhovaných důkazů, kterými měla být prokázána technologická způsobilost zařízení, soud odkazuje na str. 26 prvostupňového rozhodnutí, kde se ČIŽP zabývala dotčenou otázkou. Nadto žalobkyně skutečnosti uvedené ČIŽP v této souvislosti v podané žalobě nikterak nespornuje, omezuje se pouze na obecnou námitku, že bylo nutné provést předmětnou skupinu důkazů.
37. K důkazu listinou v podobě kompletních správních spisů ve věci povolení předmětného zdroje znečištění, který žalobkyně před správními orgány požadovala provést ve vztahu „*k právnímu stavu platnému v době spáchání jednotlivých přestupků*“ soud uvádí, že žalovaný se otázkou platné právní úpravy zabýval v předposledním odstavci na str. 6 napadeného rozhodnutí, přičemž žalobkyně tyto skutečnosti v podané žalobě též nikterak nespornuje, resp. nevznáší žádné námitky ve vztahu k platné právní úpravě. Ani v tomto případě soud neshledal důvodnou žalobní argumentaci nesouhlasící s odůvodněním neprovedení předmětného důkazu.
38. Soud se tedy neztotožnil s tvrzením žalobkyně, že předmětné důkazy měly být správními orgány provedeny. Druhý žalobní bod tak není důvodný.
39. V *prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že v řízení nebylo prokázáno, že provozem obalovny došlo ke zhoršení stavu ovzduší. Podle žalobkyně bylo nutné v řízení prokázat, zda došlo k poškození ovzduší a jaká byla míra tohoto porušení, a to z důvodu posouzení materiální stránky přestupku a výše uložené sankce.
40. Soud připomíná, že napadeným, resp. prvostupňovým, rozhodnutím je žalobkyni kladeno za vinu spáchání přestupků podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, kterých se měla dopustit tím, že provozovala obalovnu Lipník v rozporu s Povolením provozu, konkrétně s podmínkou č. 10, kterou je stanovena povinnost dodržování provozního řádu.
41. Podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší (ve znění účinném do 31. 12. 2023) *právníká osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, se kromě přestupků uvedených v odstavci 1 dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17 odst. 3 písm. a) provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu nebo v rozporu s ním.*
42. Podle § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší *provozovatel stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu je, kromě povinností uvedených v odstavci 1, dále povinen provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu.*
43. Z citovaného znění § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší vyplývá, že podstata zmiňovaného přestupku spočívá v provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2

zákona bez povolení provozu nebo v rozporu s ním. Povolení provozu, jak vyplývá z § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, stanovuje závazné podmínky pro provoz stacionárního zdroje znečišťování ovzduší. Stanovuje zejména specifické emisní limity, způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečišťování, emisní stropy pro stacionární zdroj nebo provozovnu, které je stacionární zdroj součástí, jakož i provozní řád (u stacionárních zdrojů ve sloupci C v příloze č. 2), který obsahuje soubor technickoprovozních parametrů a technickoorganizačních opatření k zajištění provozu stacionárního zdroje, včetně opatření k předcházení, ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijního stavu v souladu s podmínkami ochrany ovzduší. Ze své podstaty tedy povolení provozu představuje preventivní nástroj, který má sloužit k předcházení a omezování znečišťování ovzduší. Povinnost provozovatele stacionárního zdroje provozovat takový zdroj pouze na základě a v souladu s Povolením provozu podle přílohy č. 2 zákona o ochraně ovzduší, plyne z výše citovaného § 17 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

44. Při porušení povolení provozu je bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv toto porušení mělo na stav ovzduší. K tomuto závěru dospěl soud na základě závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2021 č. j. 1 As 498/2020-29, z nichž zcela přiléhavě vycházela již ČIŽP v prvostupňovém rozhodnutí. Zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu se týkal přestupku podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (dále též „zákon o integrované prevenci“), spáchaného porušením integrovaného povolení k provozu zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle § 16 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Vzhledem k podobnosti integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci s Povolením provozu podle zákona o ochraně ovzduší a předmětných skutkových podstat spočívajících v porušení těchto povolení, jsou podle soudu závěry specifikovaného rozsudku aplikovatelné i na právě posuzovaný případ. Soud pro úplnost uvádí, že integrované povolení podle zákona o integrované prevenci vymezuje podmínky, jakým způsobem lze zařízení provozovat; slouží k prevenci a omezování znečištění životního prostředí u vybraných průmyslových a zemědělských činností (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016 č. j. 10 As 215/2015-40). Svou povahou se tedy podobá Povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší, jak jej soud vymezil výše, které představuje preventivní nástroj k ochraně před znečištěním ovzduší.
45. Nejvyšší správní soud ve shora specifikovaném rozsudku ze dne 30. 4. 2021 č. j. 1 As 498/2020-29, dovodil, že „[j]e obvyklé, že delikt ní právo chrání společenské vztahy, zájmy a hodnoty (právní statky) zejména před jejich porušováním. V případě cennějších statků je ochrana vyjádřena vznikem delikt ní odpovědnosti „předsunuta“ do fáze jejich ohrožení, aniž by vznikl „poruchový“ následek v podobě škody či jiné újmy. Je tomu proto, že případně vzniklé újmy (zde na životním prostředí) bývají rozsáhlé, obtížně napravitelné a dlouhodobé.“
46. V souladu s výše citovaným, jakož i dalšími závěry předmětného rozsudku soud uvádí, že podmínky povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší vymezují, jakým způsobem lze provozovat stacionární zdroj, s předpokladem, že každé jednání v rozporu s takto stanovenými pravidly samo o sobě může vytvořit nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým následkům. Samotná existence nebezpečné situace, byť k faktickému vlivu na ovzduší dojít nemusí, plně postačí pro naplnění formální i materiální stránky přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší. Není tudíž rozhodné, zda došlo k následku (zhoršení stavu) na ovzduší, jak tvrdí žalobkyně. Z hlediska spáchání dotčeného přestupku žalobkyní bylo rozhodující posoudit, zda došlo k provozu stacionárního zdroje v rozporu s vydaným Povolením provozu, nikoli zda takovým provozem

došlo i k poškození ovzduší. Je tedy nedůvodná námitka, že správní orgány byly povinny zabývat se z hlediska posouzení viny žalobkyně i otázkou míry poškození ovzduší. Z tohoto důvodu by proto ani nebylo účelné, aby správní orgán nechával na následek poškození ovzduší vypracovat znalecký posudek, jelikož nebyl shledán žádný důvod, aby takový znalecký posudek byl vůbec zadán.

47. K tvrzení žalobkyně, že není zřejmé, zda byla naplněna materiální stránka předmětného přestupku, soud připomíná, že podle § 5 přestupkového zákona *přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*. Jak vyplývá z citovaného ustanovení, jedním z obligatorních znaků přestupku je i společenská škodlivost jako materiální znak. Existence materiálního znaku přestupku by přitom měla být podmíněna samotným naplněním znaků formálních (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2020 č. j. 9 As 173/2020-32). Z tohoto důvodu podle judikatury Nejvyššího správního soudu zpravidla není nutno, aby se správní orgány otázkou naplnění materiální stránky přestupku explicitně zabývaly i v odůvodnění svých rozhodnutí. „V zásadě totiž platí, že materiální stránka správního deliktu je dána již naplněním skutkové podstaty deliktu. Až ve chvíli, kdy je z okolností případů jasné, že existují takové výjimečné skutečnosti, jejichž nezohlednění by vedlo k výsledku zjevně rozpornému s účelem a funkcí správního trestání (tedy ve chvíli, kdy konkrétní společenská nebezpečnost nedosahuje ani minimální hranice typové nebezpečnosti), musí se intenzitou konkrétní společenské nebezpečnosti zabývat i v odůvodnění“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011 č. j. 1 Afs 14/2011-62). Otázkou naplnění materiální stránky přestupku je tedy potřeba zabývat se až v hraničních případech (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2019 č. j. 6 As 321/2018-31): „Obecně je přitom nutno vycházet z premisy, že již stanovením formálních znaků určité skutkové podstaty zákon předpokládá, že při jejich naplnění v běžně se vyskytujících případech bude stupeň společenské nebezpečnosti zpravidla vyšší než nepatrný“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2012 č. j. 9 As 34/2012-28).
48. V kontextu výše uvedené judikatury soud k projednávané věci konstatuje, že vzhledem k naplnění formálních znaků přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší, byl naplněn i materiální znak. Jak soud konstatoval již výše, pro naplnění formální i materiální stránky přestupku podle dotčeného ustanovení postačí, že došlo k porušení Povolení provozu, aniž by bylo nutné prokázat faktický vliv porušení ovzduší. Zároveň nebyly v průběhu řízení před správními orgány zjištěny takové výjimečné okolnosti, které by vyloučily, respektive snížily společenskou škodlivost jednání do té míry, že by materiální stránka přestupku nebyla dána. Jinými slovy, žalobkyně v dané věci nepředestřela žádnou relevantní obranu, z níž by vyplýval stupeň společenské nebezpečnosti přestupku nižší než nepatrný.
49. Námitkou naplnění materiálního znaku přestupku se přitom zabýval žalovaný v posledním odstavci na str. 8 a dále na str. 9 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že „*předmětný stacionární zdroj znečišťování ovzduší se nachází na návětrné straně v geografickém prostoru obecně známém jako Moravská brána směrem k městu Lipník nad Bečvou, kde je cca 8 000 tisíc obyvatel. Vzhledem k tomu, že v rámci předmětných přestupků dochází k volnému unikání organických sloučenin do vnějšího ovzduší, docházelo tak k produkci znečišťujících látek obtěžujících zápachem, kdy nositelem zápachu jsou v daném případě těkavé organické látky (...) Jejich potenciální nebezpečnost je popsána odvolatelem v provozním řádu na str. 16 (...) ani argumentace odvolatele o absolutní absenci společenské škodlivosti či jiných dopadů do sféry veřejné zájmu není relevantní. Inspekce v napadeném rozhodnutí na str. 29 uvádí: „Důvodem je*

skutečnost, kdy proces expedice a chladnutí může být zdrojem pachových látek. Skladování obalovaného kameniva 2/5 je vystaveno vlivům změny teplot, a tedy také případnému ohřívání a ochlazení. Vlivem změn teplot a samotným uložením obalovaného kameniva 2/5 může docházet k vývinu pachových látek. V případě posuzování protiprávního jednání v oblasti životního prostředí je již společensky nepřijatelné, a tedy jako protiprávní jednání posuzované i samotné ohrožení životního prostředí.' V tomto směru ministerstvo opakuje, že předmětný stacionární zdroj znečišťování ovzduší se nachází na návětrné straně v geografickém prostoru obecně známém jako Moravská brána směrem k městu Lipník nad Bečvou, kde je cca 8 000 tisíc obyvatel. Společenská škodlivost je tak zřejmá, a to zejména ve vztahu k možným rizikům, které pachové látky ve vztahu k VOC (těkavé organické látky, pozn. soudu) mohou způsobit". Žalobkyně citované skutečnosti svědčící podle žalovaného o společenské škodlivosti předmětného protiprávního jednání v podané žalobě ani nespornuje. Netvrdí ani existenci jiných relevantních okolností, než které byly známy správním orgánům při jejich rozhodování, a které by podle žalobkyně měly vyloučit společenskou škodlivost daného jednání do té míry, že by se nejednalo o přestupek. Žalobkyně se ve vztahu k materiální stránce přestupku omezuje pouze na tvrzení, že tato nebyla postaveno najisto, když nebylo prokázáno, zda dotčeným jednáním došlo k porušení některého ze zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší. V této souvislosti soud odkazuje na předposlední odstavec na str. 29 a násl. str. 30 prvostupňového rozhodnutí, kde se ČIŽP otázkou porušení zájmů chráněných zákonem o ochraně ovzduší detailně zabývala. Konstatovala, že „sankcionovaný přestupek obviněného je škodlivý již tím, že vytváří nebezpečnou situaci, aniž by muselo dojít ke konkrétním škodlivým důsledkům. V tomto směru inspekce uplatnila jako podpůrný argument výňatek z rozsudku Nejvyššího správního soudu vydaného dne 26. 9. 2007 pod č. j. 6 As 2/2007-95 (...). V citovaném rozsudku je uvedeno, že k naplnění skutkové podstaty deliktu ohrožujícího životní prostředí dojde vždy, když nejsou ze strany subjektu dodržovány právní předpisy týkající se ochrany životního prostředí, neboť tím je vyvoláno nebezpečí vzniku poruchy. Obviněný je povinen provozovat obalovnu Lipník v souladu s provolením provozu. Jedná se o činnost, která podléhá poměrně přísné regulaci. Vydávání povolení provozu slouží k prevenci a omezování znečištění životního prostředí u vybraných průmyslových a zemědělských činností. Má-li být dosaženo účelu, pro který bylo povolení provozu vydáno, je nezbytné, aby byly dodržovány podmínky v něm stanovené. V případě jejich porušení je bezpředmětné zkoumat, zda a jaký vliv na životní prostředí porušení skutečně mělo (...). Zákon definuje ochranu ovzduší v § 1 odst. 1 tak, aby byla omezena rizika pro lidské zdraví způsobená znečištěním ovzduší, snížení zátěže životního prostředí látkami vnášenými do ovzduší a poškozujícími ekosystémy a vytvoření předpokladů pro regeneraci složek životního prostředí postižených v důsledku znečištění ovzduší. Jednání obviněného však nenaplnňuje znaky provozování zdroje znečišťování ovzduší tak, aby byla zmíněná rizika pro lidské zdraví a snížení zátěže životního prostředí omezena. Tímto je také jednoznačně naplněna materiální stránka postihovaného přestupku." Soud s tímto odůvodněním ČIŽP zcela ztotožňuje a k žalobní argumentaci žalobkyně, že měla být prokázána míra poškození ovzduší jakožto ukazatel společenské škodlivosti předmětného jednání doplňuje, že pro naplnění skutkové podstaty dotčeného přestupku není rozhodné, zda došlo k faktickému poškození ovzduší. Žalobní námitky v této dílčí části nejsou důvodné.

50. Žalobkyně namítá nedostatečné prokázání zhoršení stavu ovzduší také ve vztahu k úvahám o výši uložené sankce. Tvrdí, že žalovaný měl obligatorně při úvahách o výměře sankce zkoumat, zda provozem obalovny došlo ke zhoršení ovzduší a v jaké míře. Soud k této námitce připomíná, jak již uvedl výše, že pro naplnění skutkové podstaty přestupku podle

25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší postačí samotné porušení Povolení provozu, aniž by muselo dojít k faktickému vlivu na ovzduší. Tento přestupek je proto třeba chápat jako ohrožovací. Ačkoliv i při ukládání sankce za ohrožovací přestupek mají případné vzniklé nebo hrozící následky na životní prostředí, resp. ovzduší vliv na výměru pokuty (§ 37 písm. a) ve spojení s § 38 písm. b) přestupkového zákona], skutečnost, že nedošlo k následkům na ovzduší (životnímu prostředí), nelze bez dalšího vnímat jako polehčující okolnost (viz výše specifikovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 4. 2021 č. j. 1 As 498/2020-29). ČIŽP přesto na str. 30 prvostupňového rozhodnutí uvedla, že jako polehčující skutečnost hodnotila, že „[v] souvislosti s výše popsáním přestupkem nebylo prokázáno poškození životního prostředí ani lidského zdraví“. ČIŽP tedy skutečnost, že nebyly prokázány následky v podobě poškození ovzduší (životního prostředí), hodnotila pro žalobkyni jako polehčující, soudu proto není zřejmé, proč žalobkyně nyní požaduje, aby pro určení výše uložené pokuty bylo prokázáno poškození ovzduší a jeho míra, když právě neprokázání této skutečnosti bylo správními orgány hodnoceno v její prospěch. Taková žalobní argumentace se jeví soudu jako zcela nelogická. Námitka žalobkyně, že žalovaný musel při uložení sankce zkoumat, zda došlo ke zhoršení stavu ovzduší, není důvodná. Soud neshledal první žalobní bod důvodným.

51. Soud ve světle závěrů usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016 č. j. 5 As 104/2013-46 neopomněl zabývat se (nad rámec žalobkyní vznesených žalobních bodů) okolnostmi souvisejícími s případnou změnou zákona o ochraně ovzduší. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora označeném usnesení judikoval, že „rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější“. Pokud by pozdější úprava pro žalobkyni byla příznivější, byl by soud povinen napadené rozhodnutí *ex officio* zrušit. Zákon o ochraně ovzduší byl totiž od doby spáchání dotčených přestupků několikrát novelizován. Soud tak musel posoudit, zda pozdější právní úprava není pro žalobkyni příznivější. Podle judikatury správních soudů přitom platí, že „[o]rgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021 č. j. 8 As 43/2019-40).
52. Z hlediska otázky viny soud dospěl k závěru, že skutková podstata přestupku podle § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve znění účinném do 31. 12. 2023 [právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, se kromě přestupků uvedených v odstavci 1 dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17 odst. 3 písm. a) provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu nebo v rozporu s ním] je ve shodné podobě obsažena i v znění zákona účinném od 1. 1. 2024, a to v § 25 odst. 3 písm. f) [právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba, která je provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto zákonu, se dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 17 odst. 3 písm. a) provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu nebo v rozporu s ním]. Právní úprava povinností provozovatele stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k tomuto

zákonu provozovat stacionární zdroj pouze na základě a v souladu s povolením provozu v § 17 odst. 3 písm. a) zákona zůstala nezměněna. Novou právní úpravu tak v tomto ohledu nelze označit pro žalobkyni za příznivější. Ani ve vztahu k uloženému správnímu trestu není nová právní úprava pro žalobkyni příznivější. Podle § 25 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší ve znění účinném do 31. 1. 2023 bylo za přestupek podle § 25 odst. 2 písm. a) možno uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč. Rovněž s účinností od 1. 1. 2024 lze za shodný přestupek [nyní dle § 25 odst. 3 písm. f) zákona] uložit podle § 25 odst. 5 písm. a) pokutu až do výše 10 000 000 Kč. V daném případě byla za uvedená jednání žalobkyni uložena pokuta 50 000 Kč, proti jejíž výši žalobkyně ani nebrojí.

53. Na základě uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
54. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla, soud proto výrokem II. tohoto rozsudku rozhodl, že nemá právo na náhradu nákladů řízení. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, který ale soudu nedoložil, že by mu vznikly náklady nad rámec jeho běžných činností. Soud proto pod výrokem III. rozhodl, že žalovanému se náhrada nákladů nepřiznává.

Poučení:

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

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. března 2025

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu