

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Jiřího Přibáně, soudce zpravodaje Martina Smolka a soudce Pavla Šámala o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti **FCC Regios a. s.**, sídlem Úholičky 215, Velké Přílepy, zastoupené Mgr. Martinem Řandou, LL.M., advokátem, sídlem Truhlářská 1104/13, Praha 1, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 29/2025-36 ze dne 26. srpna 2025 a rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 6 A 76/2024-49 ze dne 15. ledna 2025, za účasti **Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze**, jako účastníků řízení, a **Ministerstva životního prostředí**, sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 29/2025-36 ze dne 26. 8. 2025 a rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 6 A 76/2024-49 ze dne 15. 1. 2025 byly porušeny čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**
- II. Tyto rozsudky se proto ruší.**

Odůvodnění:

**I.
Podstata nálezu**

1. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval ústavností výkladu, jímž správní soudy dovodily obsah a rozsah povinnosti, na jejímž základě byla stěžovatelce uložena pokuta za přestupek podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci upravujícího odpovědnost za porušení podmínek integrovaného povolení. Ústavní soud posuzoval, zda takto vyložená povinnost byla stanovena dostatečně určitě, jasně a předvídatelně, aby mohla být ústavně souladným podkladem pro vznik deliktů odpovědnosti; dospěl k závěru, že výklad přijatý správními soudy těmto požadavkům nevyhověl.

**II.
Shrnutí skutkových a procesních okolností**

2. Stěžovatelka provozuje skládku v katastrálním území Úholičky. Česká inspekce životního prostředí („ČIŽP“) rozhodnutím č. j. ČIŽP/41/2020/8148 ze dne 22. 7. 2020 uznala stěžovatelku vinnou z porušení tří podmínek integrovaného povolení, spočívajících v neuzavření a neukončení skládkování po dovršení maximální kóty (podmínka B.1), v nedůsledném překrytí pomocné aktivní plochy dostatkem technologického materiálu (podmínka C.2) a v neprovedení překryvu skládky mocnou vrstvou zeminy (podmínka C.2.12). Za tento přestupek byla stěžovatelce uložena pokuta ve výši 1 200 000 Kč. Vedlejší

účastnice („ministerstvo“) rozhodnutím č. j. MŽP/2020/500/2243 ze dne 28. 12. 2020 rozhodnutí ČIŽP částečně změnila a snížila pokutu na 1 000 000 Kč.

3. Proti rozhodnutí ministerstva podala stěžovatelka správní žalobu k Městskému soudu v Praze („městský soud“), který nejprve rozsudkem č. j. 14 A 45/2021-79 ze dne 9. 3. 2022 rozhodnutí ministerstva zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Ministerstvo následně uznalo stěžovatelku vinnou pouze z porušení podmínky B. 1 integrovaného povolení a pokutu uložilo znovu ve výši 1 000 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka další žalobu, kterou městský soud rozsudkem č. j. 10 A 86/2022-79 ze dne 27. 9. 2023 zamítl. Uvedený rozsudek spolu s rozhodnutím ministerstva poté zrušil Nejvyšší správní soud („NSS“) rozsudkem č. j. 9 As 241/2023-92 ze dne 7. 3. 2024. Navazujícím rozhodnutím č. j. MZP/2024/210/2331 ze dne 27. 6. 2024 ministerstvo změnilo rozhodnutí ČIŽP tak, že stěžovatelka byla uznána vinnou porušením závazné podmínky B. 1 integrovaného povolení spočívající v tom, že v době kontroly dne 9. 4. 2019, přestože byla dovršena maximální výšková kóta skládky, neuzavřela a neukončila skládkování, čímž spáchala přestupek podle § 37 odst. 4 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění účinném do 31. 12. 2023 („zákon o integrované prevenci“), za což jí byla uložena pokuta ve výši 1 000 000 Kč.

4. Stěžovatelka poté proti rozhodnutí ministerstva podala další žalobu k městskému soudu, kterou ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl. S odkazem na předchozí závazné právní názory městský soud uzavřel, že ze stavebního povolení (konkrétně jeho přílohy) lze dovodit nejvyšší kótu skládkování na 334,5 m n. m. Vyložil, že maximální výška nemůže být překročena ani ve fázi před konsolidací a sesednutím skládky. Pokud vypuštěním dvou méně závažných a napravitelných pochybení snížilo ministerstvo pokutu o 17 %, jde podle městského soudu o přiměřené snížení.

5. Proti rozsudku městského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost, kterou NSS ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl. Kromě jiného vyložil, že stavebním povolením určenou výškovou kótu skládkování je třeba dodržet již v první fázi skládkování. Míru sesednutí odpadu totiž nelze dopředu odhadnout, neboť jde o v čase neurčitelnou veličinu. Odpad přitom nelze ukládat do výšky přesahující uvedenou kótu a spoléhat na to, že do maximální kóty sesedne.

III.

Argumentace stěžovatelky

6. Ústavní stížností se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí. Tvrdí, že jimi byla porušena její práva podle čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod („Listina“), čl. 6 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

7. Stěžovatelka předně namítá, že soudy neústavně vyložily podmínku B.1 integrovaného povolení. Konkrétně přijaly výklad, že maximální výšková kóta skládky 334,5 m n. m. musí být dodržena již ve fázi aktivního provozu, ačkoli k ní je připojena fráze „po sesednutí a konsolidaci“. Tento restriktivní výklad šel v neprospěch stěžovatelky a neodpovídal Provoznímu řádu rekultivace plochy 6 z roku 2015 (který je součástí integrovaného povolení a který počítá s dočasnou výškou skládky až 341,8 m n. m.). Termín „maximální kóta“ je podle stěžovatelky přinejmenším sporný a tím, že se soudy nepřiklonily k výkladu příznivějšímu pro obviněného, porušily princip presumpce nevinny a zásady *in dubio pro reo* a *in dubio pro mitius*.

8. Dále stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost a vnitřní rozpor v odůvodnění soudů a ministerstva ohledně výše uložené pokuty. Ministerstvo bylo v předchozím řízení vázáno právním názorem NSS, aby pokutu řádně odůvodnilo s ohledem na to, že stěžovatelka byla uznána vinnou pouze z porušení jedné podmínky místo původních tří. Ministerstvo i následné soudy však jen vágně odůvodnily snížení pokuty o pouhých 17 % (oproti původní pokutě 1,2 mil. Kč) tvrzením o vyšší závažnosti zbylého přestupku a jeho obtížné odstranitelnosti, aniž by se přesvědčivě vypořádaly s tím, proč odpadnutí dvou méně závažných přestupků nevedlo k výraznějšímu snížení.

9. Konečně stěžovatelka namítá, že se NSS dopustil procesního pochybení, protože odepřel meritorní přezkum kasační námitky stěžovatelky týkající se nepřiměřenosti uložené pokuty. NSS tuto námitku odmítl jako nepřipustnou s odůvodněním, že jde o pouhé opakování argumentace ze žaloby, aniž by zohlednil, že stěžovatelka v kasační stížnosti polemizovala se závěry městského soudu a namítala nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní stížnost byla oprávněnou osobou podána včas (§ 72 odst. 1 a 3 zákona o Ústavním soudu) a není nepřipustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*). Stěžovatelka je řádně zastoupena advokátem (§ 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) a Ústavní soud je k projednání ústavní stížnosti příslušný.

V.

Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatelky

11. **Ministerstvo** ve vyjádření setrvalo na zákonnosti svého rozhodnutí i rozhodnutí ČIŽP a označilo rozsudky městského soudu i NSS za věcně správné. Rekapitulovalo, že stěžovatelka byla pokutována za porušení závazné podmínky B.1 integrovaného povolení, podle níž musí být sektor skládky bezprostředně uzavřen po dosažení maximální kóty, což podle ministerstva vyplynulo z kontroly v dubnu 2019. K otázce maximální kóty ministerstvo zdůraznilo, že integrované povolení nelze vykládat izolovaně, neboť je součástí širšího povolovacího rámce zahrnujícího i stavební řízení a projektovou dokumentaci. Maximální kóta 334,5 m n. m. vyplývá ze stavebního povolení z roku 2011 a představuje závazný technický parametr; integrované povolení pak stanoví právní povinnost sektor po jejím dosažení uzavřít. Žádný jiný relevantní dokument pro IV. etapu jinou konečnou výšku nestanoví. Argumentace stěžovatelky budoucím sesedáním odpadu je podle ministerstva nepřipadná, neboť doba konsolidace (sesedání) je časově neurčitá, „blíží se času nekonečno“ a běžně měřitelné sesedání probíhá po mnoho let. Bylo by proto „absurdní“ vykládat podmínku tak, že k uzavření sektoru dojde až po definitivním sesednutí. Integrované povolení se zjevně vyhnulo komplikovaným a nepřesným odhadům budoucí výšky tím, že váže uzavření sektoru na dosažení maximální kóty při skládkování; k uzavření má dojít v jediné fázi, kdy lze exaktně určit dosažení výškové kóty – tedy při jejím prvním dosažení během provozu.

12. Ve vztahu k výši pokuty ministerstvo uvedlo, že sankce musí plnit represivní i preventivní funkci. Stěžovatelka nadlimitním navážením odpadu mohla potenciálně získat významný ekonomický prospěch a nižší pokuta by mohla vést k situaci, kdy by se porušování povinností vyplatilo. K dotazu Ústavního soudu ohledně obecného postupu při stanovování maximální kóty pro ukončení skládkování ministerstvo uvedlo, že jde primárně o technickou otázku

posuzovanou ve stavebním řízení (s ohledem na stabilitu tělesa skládky, krajinný ráz a další chráněné zájmy), zatímco integrované povolení upravuje provozní režim zařízení. Ministerstvo navrhlo ústavní stížnost odmítnout jako zjevně neopodstatněnou, případně zamítnout jako nedůvodnou.

13. **Městský soud** ve vyjádření uvedl, že povinnost ukončit skládkování při dosažení kóty 334,5 m n. m. již v průběhu aktivního provozu vyplývá ze stavebního povolení k IV. etapě skládky ze dne 23. 3. 2011, a to s ohledem na nepředvídatelnost sesedání odpadu z hlediska času i objemu. Podle městského soudu nelze připustit ukládání odpadu nad stanovenou kótu s tím, že v budoucnu dojde k jeho sesednutí; podmínka B.1 integrovaného povolení naopak vyžaduje bezprostřední uzavření sektoru po dosažení maximální výšky, jinak by se z této kóty stalo pouze nezávazné doporučení a byl by popřen její účel. V podrobnostech městský soud odkázal na odůvodnění napadených rozsudků.

14. **NSS** ve vyjádření uvedl, že otázky týkající se určení maximální výškové kóty skládky byly řešeny již v rozsudku NSS č. j. 9 As 241/2023-92 a neshledal důvod, pro který by se od tam uvedených závěrů měl odchýlit. NSS zrekapituloval, že ačkoli integrované povolení samo konkrétní maximální kótu nestanoví, je nutné ji dovodit ze stavebního povolení k IV. etapě skládky z 23. 3. 2011, které jako jediný relevantní správní akt určuje nejvyšší kótu 334,5 m n. m. Tato hodnota odpovídá projektové dokumentaci i výškové návaznosti na II. etapu a představuje maximální výšku ve smyslu podmínky B.1 integrovaného povolení. Argumentace vyšší kótou z provozního řádu rekultivace byla odmítnuta jako nerelevantní. NSS současně zdůraznil, že kóta 334,5 m n. m. musí být dodržena již během aktivního skládkování, neboť sesedání odpadu je časově i výsledkově nepředvídatelné; připustit její překročení s odkazem na budoucí pokles by popřelo účel podmínky i ochranu životního prostředí. Proto NSS navrhuje, aby ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, případně jako nedůvodná zamítnuta.

15. **Stěžovatelka** v replice shrnula, že výklad NSS, městského soudu i ministerstva vychází z nesprávného převzetí kóty 334,5 m n. m. ze stavebního povolení, které není součástí integrovaného povolení ani na ně toto povolení neodkazuje; navíc tuto kótu vztahuje k fázi po sesednutí a konsolidaci. Zdůrazňuje, že pokuta se týkala nejen IV. etapy skládky, ale i II. etapy, přičemž provozní řád rekultivace plochy 6 – jako součást integrovaného povolení – se minimálně na část dotčené plochy vztahuje a připouští před dokončením rekultivace výšku až 341,8 m n. m. Podle stěžovatelky tak nelze mechanicky aplikovat kótu 334,5 m n. m. na první fázi provozu. Výklad obecných soudů je v rozporu s obsahem integrovaného povolení i provedených důkazů; soudy navíc nevysvětlily, z jakého právního titulu lze povinnost ukončit skládkování při dosažení této kóty dovodit právě z podmínky B.1. Argumentaci ministerstva k výši pokuty považuje za *ex post* doplňovanou, nepřezkoumatelnou a nepodloženou konkrétními důkazy. Současně uvádí, že ministerstvo neodpovědělo na dotaz Ústavního soudu ohledně obvyklé praxe při stanovování maximální výškové kóty pro ukončení skládkování.

VI.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

16. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

17. Ústavní soud předesílá, že je vázán pouze petitem ústavní stížnosti, nikoli jejím odůvodněním. Z toho plyne, že při svém rozhodování může uplatnit i takové důvody, které stěžovatelka přímo v ústavní stížnosti neakcentovala. Z hlediska posouzení Ústavního soudu

je stěžejní – zjednodušeně vyjádřeno – otázka, zda byla podmínka v integrovaném povolení, za jejíž porušení byla stěžovatelce uložena pokuta, stanovena natolik určitým a předvídatelným způsobem, aby mohla založit odpovědnost za příslušný přestupek.

18. Nejprve Ústavní soud vyloží obecné principy týkající se požadavků na určitost sankcionované veřejnoprávní povinnosti [VI. a)], jimiž následně poměří určitost podmínky stanovené v integrovaném povolení v posuzované věci [VI. b)].

VI. a)

Obecně k požadavku určitosti sankcionované povinnosti

19. Ústavní soud vychází z předpokladu, že posuzované řízení o přestupku podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci představuje řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy. Při aplikaci tzv. Engelových kritérií, formulovaných v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ve věci *Engel a ostatní proti Nizozemsku* ze dne 8. 6. 1976, č. 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5354/72 a 5370/72, zohlednil, že tento přestupek nesleduje ochranu pouhého partikulárního zájmu úzké skupiny subjektů, nýbrž chrání obecný zájem na ochraně životního prostředí. Povinnost dopadá na všechny provozovatele zařízení podléhajících režimu tohoto zákona a za její porušení může být uložena pokuta až do výše 10 000 000 Kč [§ 37 odst. 6 písm. b) zákona o integrované prevenci], která má zřetelný preventivně-represivní charakter. Z toho plyne, že na dané řízení dopadají záruky spojené s trestním obviněním plynoucí z Úmluvy.

20. Taktéž Ústavní soud ve své judikatuře podobně dovodil aplikovatelnost některých trestněprávních garancí plynoucích z Listiny na správní trestání (srov. nález sp. zn. II. ÚS 1930/17 ze dne 14. 11. 2017, bod 18; nález sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010, body 45 až 55; nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020; přiměřeně též nález sp. zn. Pl. ÚS 15/16 ze dne 16. 5. 2018, body 93 a 94).

21. Klíčovým pilířem ochrany jednotlivce v řízeních o trestním obvinění je zásada legality trestního práva (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Ačkoli Ústavní soud v minulosti uzavřel, že tato zásada zakotvená v čl. 39 Listiny není explicitně formulovaná pro přestupky, dovodil její materiální uplatnění i v oblasti správního trestání, neboť jde o projev zásady legality veřejné moci jako takové podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 14/09 ze dne 25. 10. 2011 nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 34/15 ze dne 13. 6. 2017). Integrální součástí uvedené zásady je požadavek *nullum crimen sine lege certa*, tedy požadavek, aby trestnost jednání byla stanovena určitě, jasně a předvídatelně. Jednotlivec musí být schopen z právní normy – případně za pomoci jejího ustáleného výkladu a odborné právní rady – rozpoznat, jaké jednání je postižitelné a jaký následek může vyvolat (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/25 ze dne 4. 2. 2026, body 78 až 80).

22. Uvedené zásady vyjadřuje také čl. 7 odst. 1 Úmluvy, který je pro oblast správního trestání přímo použitelný. Podle ustálené judikatury ESLP vyžaduje princip zákonnosti, aby trestněprávní norma splňovala mimo jiné požadavek předvídatelnosti (*foreseeability*). Jednotlivec musí mít možnost z textu ustanovení, případně za pomoci soudního výkladu a odborného poradenství, seznat, jaké jednání či opomenutí zakládá jeho odpovědnost a jaký trest mu hrozí (srov. rozsudky ESLP ve věci *Cantoni proti Francii* ze dne 11. 11. 1996 č. 17862/91, body 29 a 31; či ve věci *Del Río Prada proti Španělsku* ze dne 21. 10. 2013, č. 42750/09, body 91 až 93). ESLP připouští, že zákony jsou z povahy věci formulovány obecně a jejich aplikace nutně závisí na soudní interpretaci, která slouží k odstranění výkladových pochybností (rozsudek ESLP ve věci *Kafkaris proti Kypru* ze dne 12. 2. 2008, č.

21906/04, bod 141). Nepřípustné je však použití příliš vágních konceptů, které činí dopady normy nepředvídatelnými (rozsudek ESLP ve věci *Liivik proti Estonsku* ze dne 25. 6. 2009, č. 12157/05, bod 94), nebo extenzivní výklad v neprospěch obviněného (rozsudek ESLP ve věci *Vasiliauskas proti Litvě* ze dne 20. 10. 2015, č. 35343/05, bod 154).

23. Předestřené požadavky lze zobecnit tak, že správní orgán může uložit sankci pouze tehdy, stanoví-li zákon dostatečně určitě, jaké jednání je přestupkem a jaká sankce za něj hrozí. Skutkové podstaty deliktů – trestních i správních – nelze vykládat extenzivně v neprospěch adresáta veřejné moci. Pokud zákon určité porušení povinnosti nezahrnuje do objektivní stránky skutkové podstaty, nelze za ně sankci uložit; samotná existence povinnosti ještě neznamená existenci sankcionovatelného deliktu.

24. V projednávané věci je skutková podstata přestupku formulována obecně jako nedodržení podmínek integrovaného povolení podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci. Konkrétní povinnosti jsou tak stanoveny integrovaným povolením coby správním aktem. I tyto povinnosti však musejí být vymezeny určitě, jasně a srozumitelně tak, aby adresát mohl jednoznačně zjistit, co je mu ukládáno, a aby bylo možné objektivně posoudit jejich splnění. Neurčitě formulovaná povinnost může vést i k porušení zásady zákonnosti, neboť ponechává prostor pro dodatečné dotváření povinnosti výkladem, což je nepřípustné (srov. přiměřeně nálezy sp. zn. IV. ÚS 772/02 ze dne 3. 11. 2003).

25. Při posuzování určitosti veřejnoprávní sankce je také třeba zohlednit zásadu *in dubio pro libertate*, jejíž jednou z podob je pravidlo *in dubio mitius*, vyplývající z čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy a z čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny. Jde o strukturální princip právního státu, podle něhož je v případě více možných výkladů třeba zvolit ten, který je příznivější pro adresáta veřejné moci (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13. 9. 2007 či nálezy sp. zn. III. ÚS 3701/15 ze dne 10. 1. 2017).

VI. b)

Posouzení určitosti sankcionované povinnosti v projednávané věci

26. Ústavní soud v návaznosti na předestřená obecná východiska posuzoval, zda povinnost plynoucí z integrovaného povolení, za jejíž porušení byla stěžovatelce uložena pokuta, byla stanovena dostatečně určitým způsobem.

27. Pro další úvahy je stěžejní samotné znění příslušné části integrovaného povolení, konkrétně podmínky B.1, která stanovuje: „*Bezprostředně po ukončení odpadů do jednotlivých sektorů skládky (dovršení maximální kóty) bude uzavřen příslušný sektor. Celková rekultivace skládky bude zahájena nejpozději do 3 let od ukončení skládkování.*“

28. Integrované povolení samo o sobě přímo neurčuje, jaká je maximální kóta, po jejímž dovršení má být uzavřen příslušný sektor, ani nestanoví mechanismus jejího určení. Odpověď na otázku, jaká konkrétní výšková hodnota představuje „maximální kótu“, je přitom klíčovým a nezbytným předpokladem pro závěr o naplnění skutkové podstaty přestupku nedodržení podmínek integrovaného povolení podle § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci.

29. Správní orgány i správní soudy dovodily tuto maximální kótu z projektové dokumentace příslušné (IV.) etapy skládky, která je součástí stavebního povolení skládky ze dne 23. 3. 2011, v níž je stanovena maximální kóta skládky 334,5 m n. m. „po sesednutí a konsolidaci

odpadu“. Navzdory tomuto výslovnému dodatku správní soudy uzavřely, že povinnost uzavřít sektor vznikla již při dosažení této kóty ve fázi aktivního provozu.

30. Ústavní soud předesílá, že samotná potřeba interpretovat integrované povolení ve světle související dokumentace není protiústavní. Integrované povolení je výsledkem komplexního správního řízení a vychází z podkladů, které byly v řízení posuzovány [srov. § 4 a 16 odst. 1 písm. a) zákona o integrované prevenci]. Ústavní limit je však překročen tehdy, pokud teprve extenzivní či nepředvídatelný výklad těchto podkladů vytvoří novou povinnost, která z jejich textu jednoznačně nevyplývá, a jejíž porušení je následně sankcionováno.

31. Stavební povolení výslovně váže údaj 334,5 m n. m. ke konečnému stavu skládky „po sesednutí a konsolidaci“. Samy správní orgány i správní soudy vycházely z toho, že jde o požadavek vztahující se k druhé fázi provozu skládky, tedy fázi rekultivace, nikoli k první fázi aktivního ukládání odpadu (srov. bod 49 rozsudku NSS č. j. 9 As 241/2023-92). Jednotlivé fáze je přitom třeba od sebe odlišovat (srov. § 37 odst. 2 až 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31. 12. 2023).

32. Pokud integrované povolení pracuje s maximální kótou „pro uzavření skládkování“ a stavební povolení s kótou „konečného stavu po sesednutí a konsolidaci“, jde o dvě právně i technicky odlišné veličiny, které nelze libovolně zaměňovat, aniž by byl nepřipustně posouván jejich význam. Dovětek „po sesednutí a konsolidaci“ má svůj normativní obsah. Nejde o pouhou technickou poznámku, nýbrž o vymezení skutečnosti, k němuž se údaj vztahuje. Výklad, který tento dovětek pomíjí a aplikuje tutéž kótu již na fázi aktivního ukládání odpadu, představuje podle Ústavního soudu extenzivní interpretaci v neprospěch obviněné stěžovatelky (*in malam partem*).

33. Tento závěr nemůže zpochybnit ani argumentace ministerstva i správních soudů, že míra sesednutí odpadu je časově i obsahově neurčitá a obtížně předvídatelná, a proto musí být uzavření sektoru navázáno na okamžik, kdy lze kótu skládky exaktně změřit. Byť tento argument není obecně nelogický, nemůže nahradit chybějící explicitní vymezení takové povinnosti v integrovaném povolení (či souvisejících podkladech) a odůvodnit přenesení neurčitosti budoucího sesedání k tíži adresáta veřejnoprávní povinnosti.

34. Integrované povolení počítá s časovým odstupem mezi ukončením skládkování a zahájením rekultivace až v délce tří let. V řízení přitom nebylo dostatečně vypořádáno, proč by provozovatel nemohl v rámci rekultivačních prací zajistit dosažení cílové kóty jinými technickými způsoby (např. zhutněním či tvarováním). Skutečnost, že skládka v určitém časovém bodě aktivního provozu přesahuje kótu stanovenou pro stav po rekultivaci, která může trvat i více let, bez dalšího neznamena porušení povinnosti uzavřít sektor po dovršení maximální kóty, není-li tato pro danou fázi výslovně stanovena.

35. Ostatně i NSS v napadeném rozsudku (bodu 25) připustil, že „lze předpokládat, že k nějakému sesednutí odpadu pod 334,5 m n. m. v průběhu let dojde“. Městský soud v rozsudku č. j. 10 A 89/2022-79 (bod 70) obdobně uvedl, že v průběhu tří let proběhne rychlá fáze konsolidace, jejímž důsledkem bude snížení výšky odpadu pod nejvyšší mez, přičemž stěžovatelka bude moci – bude-li to nutné – přiměřeně navézt nový odpad za účelem dotvarování vrchlíku skládky. Oba soudy tedy samy vycházely z předpokladu, že kóta 334,5 m n. m. je vztažena k výslednému stavu skládky po sesednutí a konsolidaci, nikoli k okamžiku ukončení aktivního ukládání odpadu. Současně z jejich úvah plyne, že v předchozí provozní fázi může skutečná výška tělesa skládky tuto hodnotu i překročit

a že před konečným stavem po rekultivaci se může skládka a její výška měnit, a to samovolně i v důsledku cílených technických zásahů.

36. Pokud jde o stěžovatelkou odkazovaný provozní řád rekultivace z roku 2015, Ústavní soud nezpochybňuje závěr NSS, že se – na rozdíl od stavebního povolení – nevztahuje přímo na nyní posuzovanou IV. etapu skládky, nýbrž na připravovanou plochu 6 nad sektory 4.1.–4.4. IV. etapy (či že to přinejmenším není zřejmé), byť se rovněž týká až fáze rekultivace. Ústavní soud se však nemůže ztotožnit s argumentací NSS, podle níž se stěžovatelka v případě nejasností nemůže dovolávat aplikace pro ni „nejpřívětivější“ kóty (bod 23 napadeného rozsudku NSS). Taková úvaha nepřipustně obrací vztah mezi státem a jednotlivcem. Odpovědnost za jasné vymezení veřejnoprávních povinností nesou orgány veřejné moci. Pokud stát – ať již v integrovaném povolení, ve stavebním povolení či v provozních řádech – aproboval vzájemně nekompatibilní nebo nejasné výškové limity, nemůže toto pochybení zhojit tím, že k tíži stěžovatelky autoritativně vybere jeden z údajů (kótu 334,5 m n. m. po sesednutí a konsolidaci) a označí jej za závazný i pro fázi, pro niž nebyl výslovně stanoven. Právě pro takové situace je určena zásada *in dubio mitius*.

37. Ústavní soud nepřehlíží, že stěžovatelka je profesionál podnikající v oblasti skládkování a lze na ní klást vyšší nároky obezřetnosti stran požadavků na provoz její činnosti. Ani toto zvýšené očekávání však nemůže nahradit absenci jasného vymezení sankcionované povinnosti. Nejde přitom o situaci, kdy by neurčitost byla nevyhnutelnou vlastností právního pojmu, kterou lze překonat výkladem, případně za pomoci odborné pomoci (srov. bod 79 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/25), ale o stav, kdy je konkrétní technický údaj rozhodující pro závěr o vině, za který může být uložena několikamilionová pokuta. Ani požadavek ochrany životního prostředí, jakkoli legitimní a významný, nemůže ospravedlnit nerespektování ústavních standardů určitosti a předvídatelnosti sankcionovaných povinností.

38. Nedostatky vymezení sporné podmínky lze napravit cestou změny integrovaného povolení. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že integrované povolení je vydáváno s výhradou pozdější změny (§ 18 a § 19a zákona o integrované prevenci), což umožňuje orgánům veřejné moci reagovat na zjištěné nejasnosti či potřebu zvýšení ochrany životního prostředí. Nelze však tento proces nahrazovat extenzivním výkladem v řízení o přestupku v neprospěch obviněného, jak to učinily správní soudy (srov. bod 44 rozsudku NSS č. j. 9 As 241/2023-92). Pokud bylo záměrem správních orgánů, aby maximální kóta pro ukončení ukládání odpadu byla totožná s výsledným stavem skládky po rekultivaci, bylo nezbytné tuto skutečnost výslovně a jednoznačně vyjádřit.

39. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že podmínka B.1 integrovaného povolení ve spojení se stavebním povolením nevymezila maximální kótu pro ukončení ukládání odpadu natolik určitě, aby její porušení mohlo být bez dalšího základem odpovědnosti za přestupek. Správní orgány a správní soudy založily závěr o vině na výkladu, který rozšířil význam technického údaje vztahujícího se ke konečnému stavu i na fázi aktivního provozu, aniž by takové rozšíření bylo z textu integrovaného povolení či jeho součástí jednoznačně seznatelné a předvídatelné. Tím porušily zásadu legality výkonu veřejné moci podle čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy, jakož i princip *nullum crimen sine lege certa* vyplývající z čl. 7 odst. 1 Úmluvy.

40. Protože nelze považovat za ústavně souladný již závěr o existenci odpovědnosti stěžovatelky za přestupek z důvodu neurčitosti sankcionované povinnosti, nezabýval se Ústavní soud zbývajícimi námitkami a argumenty, zejména směřujícími do (navazujícího) výroku o trestu, neboť to by bylo předčasné a nadbytečné.

VII. Závěr

41. Ústavní soud uzavírá, že správní soudy porušily čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 7 odst. 1 Úmluvy, neboť aprobovaly výklad sankcionované povinnosti, který nebyl dostatečně určitý a předvídatelný a který extenzivně rozšířil rozsah deliktů odpovědnosti stěžovatelky.

42. Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a napadené rozsudky zrušil [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Rozhodl tak bez ústního jednání, neboť od něj neočekával další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

43. V dalším řízení městský soud znovu rozhodne o žalobě stěžovatelky a bude při tom vázán právními názory Ústavního soudu vyslovenými v tomto nálezu. Zejména zohlední, že podmínka B.1 integrovaného povolení nevymezila maximální kótu pro ukončení ukládání odpadu v první fázi provozu dostatečně určitě a že její obsah nelze doplňovat extenzivním výkladem a s odkazem na stavební povolení či jiné podklady, pokud z nich tato povinnost jednoznačně neplyne. Pokud nedojde k novému, ústavně konformnímu vymezení rozhodných skutečností, nemůže být stěžovatelka za vytýkané porušení podmínky integrovaného povolení shledána odpovědnou.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 11. března 2026

Jiří Přibán
předseda senátu