ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobkyně **A. s. r. o. (dříve A. k. s.)**, zastoupené JUDr. Marcelou Scheeovou, advokátkou se sídlem Lazarská 5, 110 00 Praha 1, proti žalovanému **Ministerstvu životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, 110 10 Praha 10, za účasti Ing. P. P., proti rozhodnutí ze dne 6. 3. 2006, č. j. 520/1027/04, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2007, č. j. 7 Ca 137/2006 - 82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 3. 2006 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí České inspekce životního prostředí (dále jen „inspekce“) ze dne 31. 8. 2004, jímž byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 200 000 Kč za porušení § 12 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, tím, že nakládala s odpady v zařízeních, která k nakládání s odpady nejsou určena. Uvedeného jednání se žalobkyně dopustila tím, že uložila na pozemcích p. č. 46/9 a 46/2 v katastrálním území K. netříděný odpad (zemina, stavební suť – beton, cihly, zbytky kabelů, zbytky starého železného potrubí apod.), které jí jako původci vznikly při provádění rekonstrukce objektu statku v K.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji svým rozsudkem ze dne 11. 5. 2007 zamítl.

Žalobkyně napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž předně uvedla, že rozhodnutí žalovaného je v pořadí již druhým rozhodnutím v této věci, neboť předchozí rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2004 bylo k žalobě žalobkyně Městským soudem

v Praze zrušeno pro nezákonnost spočívající v nedostatku odůvodnění výroku o stanovení výše pokuty.

Žalobkyně namítla vadu rozhodnutí městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť soud ve věci jednal, ač nebyly splněny podmínky řízení, neboť zúčastněné osobě nebyla doručena žaloba ani odpovídající poučení. Rovněž způsob, jakým se soud vypořádal s odůvodněním připuštění zúčastněné osoby na straně žaloby (pouhé vlastnictví pozemku) označuje žalobkyně za nedostatečný. Přestože tedy s Ing. P. bylo jednáno jako s osobou zúčastněnou na řízení, de iure jí se všemi právními důsledky nebyl. Jelikož se jednalo o návrh zúčastněné osoby na straně žalobkyně, byla zkrácena na procesních právech i ona.

Městský soud v Praze se také nevypořádal s námitkami žalobkyně do protokolací z jednání ze dne 11. 5. 2007 a ze dne 2. 5. 2007. Do protokolu ze dne 2. 5. 2007 vznesla žalobkyně námitku okamžitě na začátku jednání dne 11. 5. 2007; námitky do protokolu ze dne 11. 5. 2007 mohla uplatnit až po vynesení rozsudku, neboť protokol obdržela až po tomto dni. Soud se však námitkami žalobkyně nijak nezabýval a ani nikdo nekontroloval a neschvaloval správnost přepisů (příslušné podpisy chybí).

Žalobkyně také uvedla, že se stavebního materiálu navezeného na předmětné pozemky nehodlala nikdy zbavit, jelikož se jednalo o drahocenný stavební materiál, který by žalobkyně jinak musela kupovat. Tento materiál nikam nezmizel ani není nikde odložen, ale opět se nachází tam, kde byl použit původně – v přestavěném areálu statku, nyní penzionu. Přitom předmětný penzion není dle žalovaného a soudu zařízením, které je určeno k nakládání s odpadem. Pokud by byl tedy tento závěr soudu správný, je nyní třeba žalobkyni podle stejných zákonných ustanovení postihnout opakovaně.

V další námitce žalobkyně tvrdila, že první rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze; nastala tedy situace jako před vydáním prvního rozhodnutí žalovaného, tedy bylo zde nepravomocné rozhodnutí inspekce a odvolání žalobkyně, o němž bylo třeba rozhodnout. V novém rozhodnutí se však žalovaný vypořádával již jen s tou částí odvolání, kde jsou napadány nedostatky odůvodnění uložené sankce, ačkoliv se jednalo o zcela nové rozhodnutí o odvolání.

V následující části kasační stížnosti žalobkyně vytýkala městskému soudu, že se nezabýval zejména následujícími námitkami žalobkyně. Inspekce a žalovaný se nedrželi zákonné definice odpadu a účelově k tíži žalobkyně rozváděli vlastní odkazem na zákon nijak nepodložené úvahy, čímž překročili své kompetence. Inspekcí a žalovaným provedený výklad pojmu odpad by navíc znamenal, že by bylo nutné zahájit správní řízení se všemi občany, kteří anoncují prodej použitého stavebního materiálu. Městský soud se také nezabýval tím, že pro označení určité věci za odpad musí být splněny obligatorně dva znaky současně (tj. existuje zde vůle nebo povinnost se věci zbavit a tato spadá do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze). Žalobkyně přitom neprojevila vůli se stavební suti zbavit ani zde nebyla stanovena taková povinnost. V rozhodnutí byly rovněž nepřípustně uváděny nové skutečnosti, ke kterým se žalobkyně před vydáním rozhodnutí nemohla vyjádřit (odkaz na § 7 odst. 7 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady). Dále došlo k porušení zásady materiální pravdy, neboť se nevycházelo ze skutečného stavu věci, inspekce opřela své rozhodnutí o listiny poskytnuté Městským úřadem Horažďovice v pouhých kopiích aniž uvedla, o jaké se jednalo;

žalobkyně se proto k nim nemohla vyjádřit. Inspekce rovněž porušila zákon z hlediska procesních lhůt, když nerozhodla ani ve lhůtě 60 dnů.

Žalobkyně se rovněž neztotožnila s názorem městského soudu, že omezením odůvodnění druhého rozhodnutí žalovaného pouze na soudem dříve vytýkané nedostatky odůvodnění nedochází k porušení příslušného procesního předpisu; žalobkyně má za to, že nesplnění zákonných náležitostí rozhodnutí o odvolání nelze zažehnat odkazem na tvrzenou procesní ekonomii. Podle žalobkyně došlo k porušení ústavního práva na spravedlivý proces: žalobkyně má v rámci procesní ekonomie strpět, že žalovaný v rozhodnutí ušetří čas a papír a nerozhodne o věci celé, byť by jeho rozhodnutí třeba mohlo alespoň obsahovat reprodukci názoru soudu. Vždy je třeba rozhodnout o věci celé, tj. rozhodnutí, byť by se jednalo jen o otrocký opis náhledů soudu, musí ve všech bodech reagovat na námitky vznesené v odvolání. Rozhodnutí soudu, kterým se žalobou napadené správní rozhodnutí ruší, jej v žádném případě nenahrazuje. Žalobkyně v této souvislosti nepochopila městským soudem používaný termín „kasační rozsudek“, který je spojován s rozhodováním Nejvyššího správního soudu a v jiné než v této souvislosti je tedy matoucí.

Žalobkyně v žalobě rovněž poukazovala na nezákonnost rozhodnutí žalovaného, když z jeho výrokové části (ani z jiné) není zřejmé, podle jakého ustanovení § 90 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve věci rozhodoval. Jelikož při prvním soudním řízení soud dospěl k závěru, že rozhodnutí je v části nezákonné, byl žalovaný tímto názorem vázán a byl povinen postupovat výhradně podle § 90 odst. 1 správního řádu; žádné z písmen předmětného ustanovení však pro případ nezákonnosti neobsahuje možnost výrokem prvoinstanční rozhodnutí pouze potvrdit. Pokud byl žalovaný vůbec oprávněn odvoláním napadené rozhodnutí nezrušit, měl jej změnit v části odůvodnění výše pokuty a ve zbytku potvrdit, což z výroku nevyplývá. V rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu není ve výroku rozhodnutí žalovaného dostatečně jasně uvedeno řešení otázky, která byla předmětem řízení. Odůvodnění rozhodnutí inspekce pak bylo žalovaným v rozporu s výrokem jeho rozhodnutí nejen změněno, ale nepřípustně obsahuje i nové skutečnosti, k nimž se žalobkyně nemohla vyjádřit. Soud se s těmito nedostatky v rozsudku nevypořádal. Jelikož bylo první rozhodnutí žalovaného označeno za nepřezkoumatelné, je nepřezkoumatelným i rozhodnutí inspekce, které trpí stejnými nedostatky; podle žalobkyně pak nepřezkoumatelné prvoinstanční rozhodnutí nelze zhojit v rozhodnutí o odvolání a soud proto pochybil, pokud měl rozhodnutí žalovaného za právně bezvadné.

Městský soud se také dle žalobkyně řádně nevypořádal s tím, že žalovaný ve svém druhém rozhodnutí v podstatě žádné ze svých skutkových tvrzení neodůvodnil a zejména neoznačil konkrétní důkazy, takže jeho tvrzení jsou nepodložená, ač k tomu byl zavázán v předchozím rozsudku městského soudu. Městský soud rovněž nereagoval na námitku porušení zásady dvojinstančnosti, kdy žalovaný opřel své rozhodnutí o závěry inspekce a sám stav věci vůbec nezkoumal (viz např. závěr žalovaného, že inspekce dospěla „jistě na základě místních poměrů k názoru, že k výchově pachatele tohoto deliktu postačí uložit pokutu ve výši pouhé padesátiny maximální možné sazby pokuty“).

Podle názoru žalobkyně se druhé rozhodnutí žalovaného opět řádně nevypořádalo ani s otázkou výše a odůvodnění uložené pokuty, přičemž soud se námitkami vznesenými žalobkyní v žalobě k tomuto tématu nevypořádal, popř. se zabýval jen jejich minimem, resp. naopak pasáže odůvodnění, které žalobkyně napadala jako nedostatečné a vágní, použil k odmítnutí žaloby, přičemž je nepřípustně vytrhl ze souvislostí. Žalobkyně se neztotožňuje s názorem soudu, že rozhodnutí žalovaného dobře odůvodňuje výši pokuty,

přičemž způsob, kterým městský soud tento svůj názor odůvodňuje považuje za nedostatečný a nepřesvědčivý. Žalobkyni není jasné, jak „roční období, charakter pozemku jako louky, snížení krajinného a estetického rázu“, které soud uvádí na podporu svého závěru, ovlivnily, že pokuta byla uložena v konkrétní výši 200 000 Kč. Jestliže něco skutečně hyzdilo krajinu, pak to byl objekt statku, který žalobkyně zakoupila a opravila. Žalovaný i městský soud používají pro odůvodnění pokuty argumenty, které by byly na místě leda při sankcionování podle jiného právního předpisu. Ze způsobu odůvodnění této části rozsudku žalobkyně dovozuje, že se soud neseznámil s celým spisem a jejími podáními a tvrzeními se řádně nezabýval. Městský soud nepostřehl logické rozpory v tvrzeních žalovaného, např. když ve svém rozhodnutí potvrzuje pokutu jako správnou mimo jiné proto, že žalobkyně zvelebila objekt statku, který se stal opět součástí krajiny, ačkoliv potvrzované rozhodnutí inspekce bylo vydáno v roce 2004, kdy ještě k žádnému zvelebení nedošlo. Za toto zvelebení pak chválí žalobkyni i městský soud. Jestliže se mělo jednat o polehčující okolnost (vzniklou až po vydání rozhodnutí inspekce), měl žalovaný pokutu snížit a nikoliv potvrdit.

Žalovaný ve svém rozhodnutí také tvrdí, že na demolici původního objektu statku nebylo nikdy vydáno rozhodnutí o odstranění stavby, ač bylo bouráno na základě řádného ohlášení; žalovaný však neuvádí, zda se jedná o přitěžující či polehčující okolnost. Na námitky žalobkyně v tomto směru vedené městský soud nereagoval, pouze v jiné souvislosti uvedl, že taková skutečnost není pro protiprávní jednání žalobce významná. Pak je ale dle žalobkyně odůvodnění pokuty tímto způsobem nesprávné i z pohledu soudu, a ten měl povinnost na vznesenou námitku reagovat.

V neposlední řadě žalobkyně poukazuje na porušení procesních ustanovení soudem, spočívající v absenci poučovací povinnosti soudu dle ustanovení s. ř. s. ve spojení s částí třetí o. s. ř., jmenovitě § 118a a § 119a o. s. ř., jakož i na to, že soud neprovedl veškeré důkazy, které stěžovatelka navrhovala, a přitom je usnesením nezamítl.

Konečně žalobkyně uvedla, že proběhlé jednání před soudem má za nedůstojné. Žalobkyně nabyla dojmu, že svou žalobou soud (předsedu senátu) nepřístojně obtěžuje, zdržuje a vlastně otravuje, což předseda dával najevo ironizací jejích vyjádření a návrhů, včetně výroku, kdy znechuceně k členům senátu již ke konci prvního ústního jednání ve věci pronesl: „Já to snad dneska nebudu moct rozhodnout.“ Znechucenost předsedy senátu pak provázela i druhé ústní jednání. Žalobkyně si je vědoma, že pokud by jí bylo vyhověno a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení, že jí tato okolnost uškodí, avšak nedovede si představit, že by při stejném personálním obsazení (předsedou) proběhl důstojněji a kvalifikovaněji.

Žalobkyně proto ze všech výše uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc vrátil k dalšímu řízení jinému senátu tohoto soudu.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu byl vydán v souladu se zákonem, právní otázky byly soudem správně posouzeny a skutková podstata správního deliktu má oporu ve spise: z těchto důvodů nelze kasační stížnost připustit. Výrok rozhodnutí žalovaného má taktéž oporu ve spise; žalovaný proto plně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí. Kasační stížnost je dle názoru žalovaného dalším pokusem žalobkyně vyhnout se plnění povinnosti namísto toho, aby uznala skutečné právo a pravdu. Žalovaný proto navrhl, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, přičemž shledal, že řada námitek byla uplatněna poprvé až v kasační stížnosti; městský soud se proto k těmto námitkám nemohl vyjádřit. Jedná se o námitku překročení kompetence inspekcí a žalovaným prostřednictvím výkladu pojmu odpad; o námitku posouzení otázky, že pro označení určité věci za odpad musí být splněny obligatorně dva znaky současně (tj. existuje zde vůle nebo povinnost se věci zbavit a tato spadá do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze); dále o námitku uvedení nových skutečností, ke kterým se žalobkyně před vydáním rozhodnutí nemohla vyjádřit (odkaz na § 7 odst. 7 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady). Nepřípustná je rovněž námitka porušení zásady materiální pravdy a námitka porušení zákona z hlediska procesních lhůt, když inspekce nerozhodla ani ve lhůtě 60 dnů. Veškeré tyto námitky sice v žalobě obsaženy jsou, avšak pouze jako součást její rekapitulační části, kde žalobkyně uvádí, co namítala ve svých podáních v průběhu správního řízení (zejména v odvolání proti rozhodnutí inspekce). Soudní přezkum správních rozhodnutí však není součástí správního řízení; námitky vznesené žalobkyní v průběhu správního řízení proto nelze automaticky považovat za námitky žalobní, a to již z toho důvodu, že v žalobním řízení se přezkoumává konečné rozhodnutí správního orgánu, zatímco ve správním řízení má jeho účastník zpravidla možnost namítat nedostatky jen u rozhodnutí a úkonů správního orgánu, které tomuto konečnému rozhodnutí předcházely a jsou tak od něj odlišné. Uvede-li tedy žalobkyně v žalobě proti správnímu rozhodnutí přehled námitek, jež uplatnila v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nelze je považovat za žalobní námitky proti rozhodnutí konečnému. Rovněž *argumentum ad absurdum*, že stavební suť byla použita na stavbu penzionu, který také není místem pro nakládání s odpadem, a žalobkyně by tak měla být trestána znovu, bylo uplatněno poprvé až v kasační stížnosti. Kasační řízení je přitom založeno na přezkumu soudních rozhodnutí; pokud námitky nejsou uplatněny již v řízení před krajským (městským) soudem, chybí zde podklad k přezkumu, a z tohoto důvodu se takovými námitkami Nejvyšší správní soud nemůže zabývat pro jejich nepřípustnost (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

Ani požadavku žalobkyně, aby po zrušení rozsudku městského soudu byla věc přikázána jinému senátu, nemohl Nejvyšší správní soud vyhovět: soudní řád správní totiž nedává kasačnímu soudu pravomoc přikázat věc jinému senátu v této fázi řízení (tj. v řízení o kasační stížnosti proti pravomocnému rozsudku městského soudu). Pokud by však žalobkyně následně v novém řízení před městským soudem nabyla přesvědčení, že je zde dán důvod pro vyloučení soudce (předsedy senátu), může vznést námitku podjatosti, kterou Nejvyšší správní soud posoudí v intencích § 8 odst. 5 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud dále zkoumal napadený rozsudek z hlediska namítaných procesních pochybení, k nimž je povinen i z moci úřední (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), tj. z důvodů spadajících obsahově pod § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal jejich naplnění, byl by nucen rozhodnutí městského soudu zrušit, aniž by se mohl meritorně zabývat dalšími důvody kasační stížnosti.

Námitku zmatečnosti řízení, že soud jednal, ačkoliv nebyly splněny podmínky řízení, neboť zúčastněné osobě nebyla doručena žaloba ani odpovídající poučení, neshledal zdejší soud za důvodnou. Ze soudního spisu vyplývá, že vyrozumění o probíhajícím řízení včetně příslušných poučení jakož i žaloby byly zúčastněné osobě doručeny fikcí dne 8. 9. 2006 (č. l. 39); ke zkrácení práv zúčastněné osoby tedy nedošlo. Ohledně nedostatečnosti

odůvodnění o připuštění osoby zúčastněné na řízení lze poznamenat, že podle § 34 odst. 2 s. ř. s. se osoba stává osobou zúčastněnou na řízení, pokud (za splnění dalších objektivních podmínek) k výzvě předsedy senátu oznámí, že chce práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat. V tomto případě tedy soud nevydává žádné rozhodnutí o připuštění osoby zúčastněné na řízení (na rozdíl od § 93 odst. 2 o. s. ř., který se však ve správním soudnictví neuplatní) a jakékoliv odůvodnění v tomto směru postrádá smysl; odůvodnění by bylo třeba pouze v případě, kdy by soud usnesením vyslovil, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nesplňuje, není osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 4 s. ř. s.). Pokud městský soud ve svém rozsudku uvedl, proč jednal s Ing. P. jako s osobou zúčastněnou na řízení, lze to vnímat maximálně jako nadbytečné, nikoliv však jako krácení práv Ing. P. či žalobkyně.

Rovněž tvrzení žalobkyně, že se soud nevypořádal s námitkami žalobkyně do protokolace, neuznal Nejvyšší správní soud za důvodné. Podle § 49 odst. 12 s. ř. s. se o jednání a dalších úkonech, při nichž soud jedná s účastníky nebo provádí dokazování, sepisuje protokol. Podle § 40 odst. 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. opraví předseda senátu v protokolu chyby v psaní a jiné zřejmé nesprávnosti. Předseda senátu také rozhoduje o návrzích na doplnění protokolu a o námitkách proti jeho znění. Nejvyšší soud k tomuto ustanovení ve svém usnesení ze dne 29. 7. 2004, sp. zn. 29 Odo 407/2002, vyložil, že *„má-li přítomný účastník řízení (jeho zástupce) za to, že protokol o jednání neodráží věrně děj v jednací síni, je to důvodem k uplatnění námitky do protokolace, o které je soud povinen rozhodnout; povahou věci je přitom dáno, že takovou námitku může účastník, který se jednání zúčastnil (a to i prostřednictvím zástupce) uplatnit nejpozději do skončení onoho jednání“*. V projednávaném případě však žalobkyně takovou námitku neuplatnila, neboť v obou protokolech je uvedeno, že bylo diktováno hlasitě a bez námitek; námitkami učiněnými po skončení jednání se tak krajský soud nebyl povinen zabývat. Přitom se nezakládá na pravdě ani tvrzení žalobkyně, že správnost přepisů nikdo nekontroloval a neschvaloval: podpis předsedy senátu sice není obsažen na tzv. evidenční kartě diktafonového záznamu (č. l. 66 a 73 soudního spisu), avšak je uveden na konci obou protokolů spolu s podpisem referentky, která přepis provedla (č. l. 68 a 75).

Dále žalobkyně namítala absenci poučovací povinnosti soudu dle ustanovení § 64 s. ř. s. ve spojení s částí třetí o. s. ř., jmenovitě § 118a a § 119a o. s. ř. Nejvyšší správní soud ve své rozhodovací činnosti již vyslovil názor, že *„přezkum správních rozhodnutí správními soudy představuje samostatný typ řízení, oddělený od systému civilního soudnictví, a řídící se vlastním procesním předpisem, kterým je soudní řád správní. Použití občanského soudního řádu na základě § 64 s. ř. s. je třeba považovat za výjimečné a uplatňující se pouze v případech, na které ustanovení soudního řádu správního vůbec nedopadají“* (viz rozsudek ze dne 13. 11. 2006, č. j. 8 As 33/2005 - 52, www.nssoud.cz). Poučovací povinnosti podle § 118a a § 119a jsou přitom povinnosti typické pro civilní soudní řízení (poučení v případě jiného právního názoru soudu, poučení o povinnosti uvést veškeré rozhodné skutečnosti a důkazy před vyhlášením rozhodnutí atd.), přičemž některé by vzhledem k zásadě koncentrace řízení před správními soudy ztrácely smysl. Soudní řád správní navíc upravuje samostatně rozsah poučovací povinnosti soudu v § 36 odst. 1 věta druhá. Z těchto důvodů nelze považovat námitku žalobkyně týkající se § 118a a § 119a o. s. ř. za důvodnou.

Žalobkyni však lze částečně přisvědčit v tom, že soud neprovedl veškeré důkazy, které navrhovala a dále se k nim nevyjádřil. Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Jakkoli nelze akceptovat

tvrzení žalobkyně, že některé důkazy soud neprotokoloval (k námitkám do protokolace viz výše), je zřejmé, že žalobkyně při jednání dne 2. 5. 2007 navrhla důkaz znaleckým posudkem a dále při jednání dne 11. 5. 2007 navrhla výslech Ing. Zelenky a místní šetření. Tyto důkazy soud neprovedl a svůj postup nezdůvodnil ani v průběhu jednání ani v rozsudku; zde naopak nesprávně uvedl, že jiné důkazní návrhy účastníci řízení při ústním jednání neuplatnili. Takový přístup má však podle judikatury Nejvyššího správního soudu za následek nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu pro nedostatek důvodů (viz rozsudek ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 - 89, publikováno pod č. 618/2005 Sb. NSS).

Konečně Nejvyšší správní soud souhlasí s žalobkyní i v tom, že se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, že není zřejmé, podle jakého ustanovení § 90 správního řádu žalovaný ve věci rozhodoval, že v rozporu s § 68 odst. 2 správního řádu není ve výroku rozhodnutí žalovaného dostatečně jasně uvedeno řešení otázky, která byla předmětem řízení, a dále také s námitkou, že odůvodnění rozhodnutí inspekce bylo žalovaným v rozporu s výrokem jeho rozhodnutí nejen změněno, ale nepřípustně obsahuje i nové skutečnosti, k nimž se žalobkyně nemohla vyjádřit. Dále se městský soud nevypořádal s žalobní námitkou, že žalovaný ve svém druhém rozhodnutí v podstatě žádné ze svých skutkových tvrzení neodůvodnil a zejména neoznačil konkrétní důkazy, takže jeho tvrzení jsou nepodložená, ač k tomu byl zavázán v předchozím rozsudku městského soudu. Městský soud rovněž nereagoval na námitku porušení zásady dvojinstančnosti. Rozhodnutí městského soudu je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Nejvyšší správní soud se vzhledem k nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu nemůže dále zabývat meritorními námitkami žalobkyně; nad rámec svého rozhodnutí však považuje v daném případě za nutné uvést, že v situaci, kdy je rozhodnutí správního orgánu o odvolání zrušeno krajským soudem, má správní orgán povinnost se ve svém novém rozhodnutí vypořádat se všemi námitkami, které účastník řízení v odvolání uvedl, i kdyby krajský soud ve svém zrušujícím rozsudku část odůvodnění původního rozhodnutí správního orgánu označil za souladné se zákonem. Soudní rozhodnutí totiž nemůže být součástí rozhodnutí správního, nelze na něj bez dalšího jen odkázat a je nutné se se všemi odvolacími námitkami (byť ve zkrácené verzi) vypořádat.

Závěrem pak Nejvyšší správní soud poznamenává, že jakkoli registruje tendenci právní praxe k poetičtějšímu a literárně bohatšímu stylu vyjadřování (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, Pl ÚS 66/04, a ze dne 30. 10. 2007 sp. zn. Pl ÚS 2/06, www.usoud.cz, a v nich obsažené disenty soudce JUDr. Balíka), nelze se (a obzvláště ve správním právu) zcela oprostit od tradiční právní argumentace založené na racionálním uvažování. Správní rozhodnutí si prostě nelze plést s platformou pro prezentaci básnických sklonů správního orgánu. Adresát příslušného rozhodnutí (které často citelně zasahuje do jeho práv) totiž od jeho odůvodnění primárně očekává kvalitní, rozumnou a pádnou argumentaci, která ho má přesvědčit o správnosti a zákonnosti takového správního rozhodnutí. Abstraktní odůvodnění pokuty ve stylu „probouzela se právě pošumavská příroda do nového jara a rozkvétající louka poblíž listnatého remízku byla zhyzděna směsí bouraných cihel, krytinových tašek, kusů betonu a drobné suti“ těmto požadavkům neodpovídá. Je to totiž stejné, jako kdyby žalovaný pro další zdůvodnění výše uložené pokuty a stupně zohyzdění krajiny v projednávaném případě vzhledem k lokaci správního deliktu použil některou pasáž z díla nestora pošumavské přírody, Karla Klostermanna, např. *„(...) nesmírným mokrem nabobtnalá půda lesní se proměnila v jediný, naprosto neschůdný černý močál, plný brunátnou vodou naplněných výmolů a děr, jež nohám procházejících lidí strojily ošemetné úklady, rozsáhlá, nekonečná blata, z nichž kde les byl vykácen, vyčnívaly chumáče*

a trsy mrtvých žlutých nebo zašedlých travin, různé odumřelé černé býlí, šedé lišejníky, mechem porostlé balvany, čerstvé a staré pařezy, z jejichž tlejících kmenů, mechem pokrytých, vyrůstají kapradiny (...)“ (viz Klostermann, K.: Zmizelá osada). Z takového úryvku by se totiž žalobkyně dozvěděla zhruba srovnatelný objem informací o tom, proč jí byla udělena pokuta v příslušné výši, jako z popisu probouzející se přírody do nového jara, kterou ve svém rozhodnutí použil žalovaný. Lze zdůraznit, že úvaha o výši trestu (pokuty) musí být ve správním právu zcela konkrétní opírající se o rozumné důvody zpravidla demonstrativně vymezené zákonem (způsob provedení, trvání deliktu, rozsah škod, vliv na životní prostředí, následné chování pachatele apod.), aby trest byl spravedlivý i z pohledu delikventa samotného.

Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížností napadený rozsudek nepřezkoumatelným, zrušil napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž bude městský soud vázán názorem vysloveným v rozsudku zdejšího soudu a řádně se vypořádá se všemi námitkami a důkazy. V novém řízení rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 6. prosince 2007

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu