ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **M-recycling s.r.o.**, se sídlem Soškova 595, Nové Město na Moravě, zast. JUDr. Štefánií Fajmonovou, advokátkou se sídlem V Líských 1065/31, Žďár nad Sázavou, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina,** odbor životního prostředí, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2010, č. j. KUJI 11333/2010 OZP 270/2010 Be, o uložení pokuty za porušení povinností dle zákona o odpadech, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2011, č. j. 31 A 43/2010 - 44,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2011, č. j. 31 A 43/2010 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označený rozsudek Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 3. 2010, č. j. KUJI 11333/2010, sp. zn. OZP 270/2010 Be. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil výrok 2. (a v této části řízení zastavil) a dále zamítl odvolání stěžovatelky proti výroku 1., 3. a 4. rozhodnutí Městského úřadu Nově Město na Moravě, odboru životního prostředí (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo též „městský úřad“), ze dne 22. 1. 2010, č. j. MUNMNM/22698/2009/2010/15,16,17,

kterým byla stěžovatelce uložena pokuta za porušení § 18 odst. 1 písm. h) a § 18 odst. 3 až 11 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o odpadech“).

Stěžovatelka označuje jako důvody kasační stížnosti skutečnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasí se závěry krajského soudu, že by jí podaná žaloba směřovala proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Stěžovatelka uvádí, že v žalobě sice podrobně rozvedla jednotlivé body prvostupňového správního rozhodnutí, avšak pouze pro přehlednost a také z toho důvodu, že žalovaný je ve výrokové části odvolacího rozhodnutí již blíže nezmiňuje. Žaloba stěžovatelky však logicky směřovala proti rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu druhého stupně. K věci samé pak stěžovatelka namítá, že od počátku správního řízení předkládala důkazy, z nichž vyplývají odlišné závěry, než ke kterým dospěly správní orgány obou stupňů a krajský soud. Z pořízené fotodokumentace nepochybně vyplývá, že stěžovatelka třídila a řádně třídí vykupovaný odpad v souladu s právními předpisy a s provozním řádem, o čemž svědčí také průběžná evidence vedená dle zákona o odpadech. I v době kontroly, kdy stěžovatelka ještě nedisponovala souhlasem dle § 18 odst. 2 zákona o odpadech, odpady řádně třídila. Byl-li v době kontroly na pozemcích p. č. 3538/3 a p. č. 3538/6 zjištěn odpad, o němž kontrola hovoří, že nebyl utříděn podle jednotlivých druhů a kategorií, pak se dle názoru stěžovatelky jednalo o bezprostředně dovezený odpad, u něhož se ihned po jeho složení započalo s tříděním. Z časových ani technických důvodů totiž není možné odpad třídit bezprostředně při skládání z vleků vozidel. Stěžovatelka se rovněž neztotožňuje se závěry správních orgánů, že u odpadů katalogových čísel 170401, 170402 a 170405 *[pozn. NSS: dle § 8 odst. 2 vyhlášky č. 383/2001 Sb. uvedené kódy odpovídajíc následujícím druhům odpadu: kód 17 04 01 = měď, bronz, mosaz; kód 17 04 02 = hliník; kód 17 04 05 = železo a ocel]* neprovedla identifikaci osob, od kterých odpady odebrala či vykoupila. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na skutečnost, že z listin, které předložila správním orgánům, je možno zjistit osobu, která stěžovatelce odpad předala, a na těchto listinách je identifikace osob blíže popsána. V podrobnostech stěžovatelka odkazuje na podanou žalobu a listiny, které v průběhu řízení předložila. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatelka považuje uložení pokuty za nedůvodné, pokládá rozhodnutí krajského soudu za nezákonné z důvodu nesprávného právního posouzení a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu ztotožňuje se závěry vyslovenými krajským soudem v napadeném rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí žádné nové skutečnosti a že žalovaný považuje napadený rozsudek krajského soudu za zákonný a správný, navrhuje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Z obsahu předloženého soudního a správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Dne 12. 5. 2009 provedl městský úřad ohlášenou kontrolu v zařízení ke sběru a výkupu odpadů na adrese Soškova, Nové Město na Moravě, jehož provozovatelem je stěžovatelka. Jednalo se o kontrolu dodržování právních předpisů v odpadovém hospodářství, zejména o dodržování platného provozního řádu, vedení průběžné evidence odpadů a předávání odpadů oprávněným osobám. Při kontrole byla pořízena fotodokumentace, která je součástí správního spisu; závěry kontroly jsou zachyceny v dílčím protokolu a závěrečném protokolu o průběhu kontroly.

Na základě zjištění učiněných při kontrole městský úřad oznámil stěžovatelce zahájení správního řízení ve věci spáchání správního deliktu na úseku odpadového hospodářství a dne 22. 1. 2010 vydal pod č. j. MUNMNM/22698/2009/2010/15,16,17 rozhodnutí, kterým stěžovatelce uložil:

1. pokutu ve výši 30 000 Kč podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech za porušení § 18 odst. 1 písm. h) zákona o odpadech za to, že soustřeďovala vykupované a sbírané odpady neutříděné podle jednotlivých druhů a kategorií a zároveň nepředložila správnímu orgánu žádné platné rozhodnutí, které by ji k tomu opravňovalo;
2. pokutu ve výši 20 000 Kč podle § 66 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech za porušení § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech za to, že nevedla v rozsahu a způsobem stanoveným v zákoně o odpadech evidenci odpadů;
3. pokutu ve výši 50 000 Kč podle § 66 odst. 2 písm. f) zákona o odpadech za porušení § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech za to, že neprovedla identifikaci fyzických osob, od kterých měla v úmyslu odpady odebrat nebo vykoupit, a to u odpadů katalogové číslo 170401, 170402 a 170405.

Stěžovatelka se shora uvedeným rozhodnutím městského úřadu nesouhlasila a podala proti němu včasné odvolání, v němž namítala, že v průběhu řízení správnímu orgánu předložila listinné důkazy a poskytla potřebná vysvětlení, z nichž nepochybně vyplývá, že neporušila povinnosti stanovené zákonem o odpadech. K výrokové části pod bodem 1. napadeného rozhodnutí stěžovatelka uvedla, že nadále trvá na svém vyjádření ze dne 29. 7. 2008 (viz body 3, 4 a 9) s tím, že fotodokumentace pořízená kontrolním orgánem jednoznačně prokazuje, že se v její provozovně jedná o tříděný odpad. Uvedené prokazuje také průběžná evidence, kterou měl správní orgán k dispozici. K výrokové části pod bodem 2. napadeného rozhodnutí stěžovatelka poukázala na skutečnost, že řádně vede průběžnou evidenci, a tedy není možno souhlasit se závěrem, že by se dopustila porušení povinnosti stanovené v § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech. K výrokové části pod bodem 3. prvostupňového rozhodnutí stěžovatelka odkázala na své vyjádření ze dne 29. 7. 2009 pod bodem B. Dle názoru stěžovatelky tak prvostupňové

rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávného vyhodnocení předložených důkazů.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 31. 3. 2010, č. j. KUJI 11333/2010, sp. zn. OZP 270/2010/Be, odvolání stěžovatelky do výroků 1. a 3. jako nedůvodné zamítl; výrokovou část pod bodem 2. napadeného rozhodnutí zrušil a řízení v této části zastavil. Žalovaný dospěl k závěru, že stěžovatelka v provozovně shromažďovala a skladovala více druhů odpadů společně neutříděně. V této souvislosti uvedl, že ze závěrečného protokolu o kontrole a v něm obsažených zjištění, stejně jako z pořízené fotodokumentace, je evidentní, že odpad na provozovně nebyl v době kontroly shromažďován utříděně podle jednotlivých druhů a kategorií. Důkazem o tom, že odpad je ve skutečnosti tříděn, rovněž nemůže být vedení průběžné evidence odpadů. Dle názoru žalovaného sama stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 29. 7. 2009 nepopírá skutečnost, že odpady netřídí, neboť uvádí, že z časových důvodů není možno vykoupený odpad do detailu roztřídit v tentýž den, kdy se vykoupí. Žalovaný dále vyhověl odvolání stěžovatelky proti výroku 2. napadeného rozhodnutí, neboť dospěl k závěru, že stěžovatelka vede průběžnou evidenci odpadů a způsobu nakládání s nimi, kterou v průběhu řízení předložila. Pokud stěžovatelka k výrokové části 3. rozhodnutí (porušení povinností dle § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech týkajících se provádění identifikace fyzických osob, od kterých byly odpady vykupovány) odkázala na své vyjádření ze dne 29. 7. 2009, konkrétně bod B, k tomu žalovaný uvedl, že žádná část citovaného vyjádření se nevztahovala k výroku 3. napadeného rozhodnutí, a proto se jím dále nezabýval.

Toto rozhodnutí stěžovatelka napadla žalobou u krajského soudu, v níž namítala, že správní orgány náležitě nevyhodnotily předložené důkazy a skutečnosti. Uvedla, že je pravdou, že v době, kdy městský úřad provedl v provozovně kontrolu, jí ještě nebylo vydáno rozhodnutí o povolení netřídění odpadů. K tomu však došlo z toho důvodu, že stěžovatelka nejprve podala žádost o povolení u Krajského úřadu Kraje Vysočina, který ji vzhledem k podlimitnímu množství nebezpečných odpadů postoupil k vyřízení Městskému úřadu v Novém Městě na Moravě. Správní orgán prvního stupně tak u stěžovatelky provedl zcela účelovou kontrolu, neboť v té době z důvodu postoupení žádosti věděl, že dosud nevydal rozhodnutí o netřídění odpadů. Zároveň v rámci provedené kontroly nezohlednil, že stěžovatelka ve skutečnosti třídila odpady i před vydáním rozhodnutí o povolení netřídění odpadů, ovšem způsobem, který požadují odběratelé, tj. podle jakosti materiálů, a nikoli podle původu odpadů. V této souvislosti stěžovatelka upozornila, že zpracovatelé kovového odpadu se snaží nakoupit co nejvíce smíšený odpad, který je nejlevnější, a tento následně vytříděním zhodnotit. Dále uvedla, že zákon o odpadech sice v § 18 odst. 1 písm. h) stanoví, že sbírané nebo vykupované odpady je nutno soustřeďovat utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, dále však již nestanoví časový horizont, do kdy je nutno uvedenou povinnost zajistit. Z výše uvedených důvodů proto stěžovatelka

namítá, že k uložení pokuty došlo v rozporu s právními předpisy. Stejně tak se stěžovatelka neztotožňuje ani s uložením pokuty dle § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech *[pozn. NSS: v žalobě je mylně uvedeno ustanovení § 18 odst. 1 písm. j) zákona o odpadech].* Stěžovatelka poukázala na skutečnost, že v průběhu řízení předložila doklady, které svědčí o evidenci fyzických osob, od kterých odebrala nebo vykoupila odpady katalogových čísel 170401, 170402 a 170405. Z předaných dokladů vyplývá, že je vedena průběžná evidence zpracovaná dle dodacích listů, na kterých je vždy uvedeno jméno a příjmení fyzické osoby, od které byl odpad vykoupen, adresa bydliště a číslo občanského průkazu. Avšak na základě dodacích listů zpracovaná průběžná evidence již z titulu ochrany osobních údajů konkrétní jméno a identifikaci dodavatele (fyzické osoby) neobsahuje, je zde obsažena pouze identifikace právnických osob. S ohledem na výše uvedené je proto stěžovatelka toho názoru, že neporušila ustanovení § 18 odst. 1 písm. h) a § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech a že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávného zhodnocení předložených důkazů.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. V odůvodnění rozhodnutí stěžovatelce vytknul, že v žalobě polemizuje výhradně se zjištěními a závěry prvostupňového správního rozhodnutí, ačkoli v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. je předmětem přezkumné činnosti soudu vždy jen zákonnost rozhodnutí žalovaného, tj. správního orgánu, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Rovněž upozornil, že žalobní námitky jsou formulovány ve velmi obecné rovině, prakticky v rovině polemiky se zjištěními a závěry prvostupňového správního orgánu, aniž by byly uvedeny konkrétní argumenty, které by byly způsobilé vyvrátit logické a přesvědčivé závěry správních orgánů obou stupňů jak ve vztahu k právnímu posouzení skutků, tak ve vztahu k uloženým sankcím. Dle názoru krajského soudu stěžovatelka v žalobě nijak skutkově a právně nevymezila, v čem spatřuje údajnou nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, a setrvala toliko na obecném tvrzení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávného zhodnocení předložených důkazů. K obsahu podané žaloby dále krajský soud uvedl, že vznesené žalobní námitky nebyly uplatněny v průběhu správního řízení ani v odvolání, takže žalovaný se s nimi objektivně nemohl ve svém rozhodnutí vypořádat. Smyslem soudního přezkumu přitom není nahrazovat činnost správních orgánů, nadto v situaci, kdy stěžovatelce nic nebránilo, aby námitky obsažené v žalobě, uplatnila již v podaném odvolání, což se však nestalo. Přesto krajský soud následně přistoupil k posouzení žalobních námitek stěžovatelky a tyto vyhodnotil jako nedůvodné.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a podle jejího obsahu jsou v ní uplatněny důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], a dále vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve

spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán. To neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebo bylo-li zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, zda napadené rozhodnutí krajského soudu je způsobilé soudního přezkumu. K případné nepřezkoumatelnosti soudního rozhodnutí je totiž Nejvyšší správní soud povinen ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s. přihlížet z úřední povinnosti *(ex offo)*, tj. bez ohledu na skutečnost, zda uvedená námitka byla stěžovatelkou v kasační stížnosti vznesena či nikoli. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelným, ať už pro nedostatek jeho odůvodnění či pro jeho nesrozumitelnost, tato okolnost by nutně musela vést k jeho zrušení.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí není v soudním řádu správním blíže definována, výklad tohoto pojmu je proto věcí právní nauky a judikatury soudů. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný či nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. Nedostatkem důvodů pak nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových (k tomu srovnej již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS).

V rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, publikovaném pod č. 244/2004 Sb., Nejvyšší správní soud k otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí uvedl: „*... za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ...lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, ..., jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“.

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí

soudu, pak při porovnání obsahu odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu dospěl k závěru, že toto rozhodnutí uvedeným požadavkům nedostálo.

Odůvodnění napadeného rozsudku trpí především logickými rozpory. Krajský soud své rozhodnutí vystavěl na argumentaci, že námitky uplatněné stěžovatelkou v žalobě jsou formulovány obecně, prakticky v rovině polemiky se zjištěními a závěry prvostupňového správního orgánu. Dále uvedl, že námitky neobsahují konkrétní argumenty, které by byly způsobilé vyvrátit logické a přesvědčivé závěry správních orgánů obou stupňů a že stěžovatelka v žalobě nijak skutkově a právně nevymezila, v čem spatřuje údajnou nezákonnost napadeného správního rozhodnutí, a setrvala toliko na obecném tvrzení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávného zhodnocení předložených důkazů. V další části odůvodnění však krajský soud tyto námitky, o nichž tvrdí, že jsou zcela nekonkrétní, následně věcně přezkoumal a vyjadřoval se k jejich důvodnosti. Je zřejmé, že paralelní správnost obou závěrů je vyloučena.

Stejnou vadou vnitřní rozpornosti krajský soud zatížil i další části odůvodnění. Krajský soud vyslovil závěr, že v žalobě vznesené námitky nebyly obsahem podaného odvolání, a tedy se s nimi žalovaný objektivně nemohl ve svém rozhodnutí vypořádat, a upozornil, že smyslem soudního přezkumu není nahrazovat činnost správních orgánů, zejména v situaci, kdy stěžovatelce nic nebránilo, aby námitky obsažené v žalobě uplatnila již v podaném odvolání. Dále se však krajský soud opět věcně vyslovil k důvodnosti takto uplatněných námitek, čímž *de facto* rozhodovací činnost správních orgánů nahradil.

Z takto koncipovaného rozhodnutí tak nelze seznat, o které rozhodovací důvody krajský soud opřel výrok svého rozhodnutí. Odůvodnění napadeného rozsudku obsahuje zcela protichůdné a vzájemně si odporující závěry, a toto rozhodnutí tedy je zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nad rámec výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud k následnému přezkumu krajského soudu v dalším řízení uvádí následující:

Je zřejmé, že stěžovatelka v podané žalobě uplatnila námitky zcela konkrétního charakteru, jimiž zpochybnila zjištěný skutkový stav věci, zákonnost provedené kontroly v její provozovně a rovněž výklad ustanovení § 18 zákona o odpadech. Stěžovatelka jednak namítala účelovost prováděné kontroly, neboť správnímu orgánu prvního stupně bylo v době provádění kontroly z důvodu postoupení žádosti ze strany Krajského úřadu Kraje Vysočina známo, že dosud nebylo vydáno rozhodnutí o povolení netřídění odpadu. Zároveň stěžovatelka namítala, že v rámci provedené kontroly správní orgán nezohlednil, že stěžovatelka ve skutečnosti třídila odpady i před vydáním předmětného rozhodnutí, ovšem

způsobem, který požadují odběratelé, tj. podle jakosti materiálů, a nikoli podle původu odpadů. V této souvislosti upozornila, že pro každého zpracovatele kovového odpadu je významné nakoupit co nejvíce pomíchaný odpad, který je nejlevnější, a tento vytříděním zhodnotit. Dále uvedla, že zákon o odpadech sice v § 18 odst. 1 písm. h) stanoví, že sbírané nebo vykupované odpady je nutno soustřeďovat utříděné podle jednotlivých druhů a kategorií, dále však již nestanoví časový horizont, do kdy je nutno uvedenou povinnost zajistit. Z výše uvedených důvodů se proto stěžovatelka domnívala, že k uložení pokuty došlo v rozporu s právními předpisy. Stejně tak se neztotožnila ani s uložením pokuty dle § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech, neboť měla za to, že v průběhu řízení předložila doklady svědčící o tom, že vedla evidenci fyzických osob, od kterých odebrala nebo vykoupila odpady katalogových čísel 170401, 170402 a 170405. Z předaných dokladů dle jejího názoru jednoznačně vyplynulo, že průběžná evidence je zpracovávána na základě dodacích listů, na kterých je vždy uvedeno jméno a příjmení fyzické osoby, od které byl odpad vykoupen, adresa bydliště a číslo občanského průkazu. Sama průběžná evidence pak již z titulu ochrany osobních údajů konkrétní jméno a identifikaci dodavatele (fyzické osoby) neobsahuje, obsahuje pouze identifikaci právnických osob. S ohledem na výše uvedené tak stěžovatelka byla toho názoru, že neporušila ustanovení § 18 odst. 1 písm. h) a § 18 odst. 3 až 11 zákona o odpadech a že napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a nesprávného zhodnocení předložených důkazů.

Stěžovatelka tak v podané žalobě označila důvody, pro které napadá rozhodnutí správních orgánů, a tyto důvody naplnila konkrétním obsahem specifikujícím jak skutkové, tak právní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné. V souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (srovnej např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publikovaný pod č. 2162/2011 Sb. NSS) stěžovatelka v žalobě náležitě vylíčila, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči ní dopustit v procesu vydání napadeného správního rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, jakož i ozřejmila svůj právní náhled na to, proč se v dané věci mělo ze strany správního orgánu jednat o nezákonnost.

V daném případě pak nelze odhlédnout ani od apelační povahy předchozího správního řízení, kdy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí o odvolání společně tvoří jeden celek. Stěžovatelce proto nelze bez dalšího vytýkat, že v žalobě vznesené námitky směřovala proti zákonnosti uložení pokuty. Stěžovatelka se cítila být zkrácena na svých právech rozhodnutím o uložení sankce za porušení konkrétních ustanovení zákona o odpadech, je proto logické, že svou obranu primárně směřovala proti postupu správního orgánu při provádění kontrolní činnosti a proti zjištěním, která vedla k zahájení řízení o uložení sankce. S

uvedenými závěry pak koresponduje také dikce § 78 odst. 3 s. ř. s., podle kterého soud může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, je-li toto rozhodnutí nezákonné, takže by je správní orgán druhého stupně (jakožto orgán odvolací) stejně musel zrušit.

Není ovšem bez významu, že žalobní námitky stěžovatelky specifikované shora se v této podobě poprvé objevují až v řízení před správním soudem. Nejvyšší správní soud na tomto místě nejprve připomíná závěry, které uvedl ve vztahu k charakteru a rozsahu odvolacího přezkumu podle nového správního řádu – zákona č. 500/2004 Sb., a to v rozhodnutí ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 - 71, publikovaném pod č. 1580/2008 Sb. NSS: „*... správní řád č. 500/2004 Sb. přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád č. 71/1967 Sb. Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno – s výjimkou skutečností, které je povinen zkoumat bez ohledu na obsah odvolání.*“ Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Přestože judikatura správních soudů nevylučuje v žalobě uplatnit i námitky a skutečnosti, které nebyly uplatněny ve správním řízení, je nutno při posuzování důvodnosti takových námitek zvážit, zda měly a mohly být vzneseny již v rámci odvolání, případně, zda přezkum v jejich rozsahu vyžaduje veřejný zájem.

Krajský soud tedy v dalším řízení posoudí žalobní námitky dle jejich obsahu, a vyhodnotí je v souladu s výše uvedenými hledisky. Dále je namístě též zvážit, zda případné zohlednění takto vznesené argumentace stěžovatelky neodporuje dikci § 75 odst. 1 s. ř. s., podle kterého při přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. K výkladu citovaného ustanovení se v kontextu principu *tzv. plné jurisdikce* Nejvyšší správní soud vyslovil např. v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publikovaném pod č. 1275/2007 Sb. NSS, podle kterého: „*... soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci.*“ Na straně druhé ovšem nelze připustit, aby účastník řízení určité skutečnosti zcela svévolně a leckdy jen účelově uplatňoval až v rámci soudní kontroly správního rozhodování; pro

uplatnění skutkových novot ve správním soudnictví tak musí být vždy dány vážné důvody na straně žalobce (zde stěžovatelky), v opačném případě nemusí být správním soudem akceptovány (k tomu srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2011, č. j. 2 As 78/2010 - 49, dostupný na www.nssoud.cz). Krajský soud na základě výše uvedeného posoudí a podrobně a srozumitelně odůvodní, zda žalobní námitky stěžovatelky meritorně (věcně) přezkoumá, či zda soudní přezkum takto uplatněných žalobních námitek nepřipustí.

Z výše uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Dle ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. je krajský soud v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 30. srpna 2011

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu