



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Ing. Viery Horčicové a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **SITA CZ a.s.**, IČ: 25638955, se sídlem Španělská 10/1073, Praha 2, adresa pro doručování: SITA CZ a.s. k rukám Mgr. M.D., Drčkova 7, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22.7.2010, č.j. 2691/780/10/Ac 54986/ENV/I0,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 22.7.2010, č.j. 2691/780/10/Ac 54986/ENV/I0, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.000,-Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

Na základě zjištění kontroly provedené ve dnech 5.3.2009 a 2.4.2009 u společnosti SPOVO a.s. Českou inspekci životního prostředí (dále jen „Inspekce“) zaměřené na dodržování ustanovení hlavy III zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), nařízení Evropského parlamentu na rady (ES) č. 2037/2000, v platném znění do 31.12.2009, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006, v platném znění, v provozovně této společnosti v Ostravě, Slovenská č.p. 2071 byla výrokem rozhodnutí Inspekce ze dne 12. dubna 2010, č.j. ČIŽP/10/OOO/SR02/0904343.013/10/OJS uložena společnosti SPOVO a.s.

za 1) Pokuta podle § 40 odst. 9 písm. a) zákona ve výši 150.000,-Kč za správní delikt, kterého se dopustila tím, že prováděla zneškodňování regulované látky v rozporu s

vydanými povoleními, čímž porušila ust. § 29 odst. 3 zákona ve znění platném do 31. 1. 2009.

za 2) Pokuta podle § 40 odst. 9 písm. a) zákona ve výši 10.000,- Kč za správní delikt, kterého se dopustila tím, že prováděla zneškodňování regulované látky v rozporu s vydaným certifikátem, čímž porušila ust. § 25 odst. 1 zákona.

Současně byla uvedená společnost uložena povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1 000,-Kč. a povinnost k úhradě celkové částky ve výši 161 000,-Kč do 15 dnů od právní moci rozhodnutí na účet zde uvedený.

Proti tomuto rozhodnutí Inspekce podala společnost SPOVO a.s. odvolání, a to výslovně jen do výroku v bodě 1) o uložení pokuty ve výši 150 000,-Kč, kterým navrhovala tento výrok rozhodnutí zrušit. Odvolání bylo Inspekci doručeno dne 27. 4. 2010.

Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 22.7.2010 č.j. 2691/780/10/Ac 54986/ENV/10 rozhodlo Ministerstvo životního prostředí o tomto odvolání tak, že podle ust. § 90 odst. 1 písm.c) zákona č. 500/2004 Sb.,správního řádu (dále jen „správní řád“) se toto rozhodnutí České inspekce životního prostředí ze dne 12. dubna 2010 mění, a to takto:

„Společnosti SPOVO, a.s. ... ukládá ČIŽP pokutu podle § 40 odst. 9 písm. a) zákona ve výši 160.000,- Kč za správní delikt, kterého se dopustila tím, že prováděla zneškodňování regulované látky v rozporu s vydanými povoleními, čímž porušila ust. § 29 odst. 3 zákona ve znění platném do 31.1. 2009, resp. v rozporu s vydaným certifikátem, čímž porušila ust. § 25 odst. 1 téhož zákona ve znění platném od 1.2. 2009. Dalším výrokem byla uložena žalobci povinnost náhrady nákladů řízení ve výši 1.000,-Kč a povinnost k úhradě celkové částky ve výši 161 000,-Kč ve lhůtě a na účet stejně jako rozhodnutím Inspekce.

Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí se žalovaný mj. (viz str.7) ztotožnil se závěry Inspekce, vyjma závěru, že šlo o dva správní delikty označené ve výroku č. 1. a 2. Podle názoru odvolacího orgánu šlo o jeden skutek, přičemž v době trvání tohoto skutku došlo ke změně příslušného právního předpisu. Povinnost uvedená v ustanovení § 29 odst. 3 zákona byla od dne 1.2.2009 novelizací provedenou zákonem č. 483/2008 Sb. nahrazena povinností uvedenou v ustanovení § 31 odst. 1, zákona, v platném znění. Tato povinnost již neobsahuje pojem „povolení“, nýbrž „certifikát“. Dle přechodného ustanovení novely zákona (čl. II. zákona č. 483/2008 Sb.) se však povolení ke zneškodnění považují za certifikáty ve smyslu nového ust. § 31 odst. 1, a sice „*se stejnou dobou platnosti a v rozsahu podmínek v nich stanovených*“. Uložení sankce dvěma samostatnými výroky za porušení dvou povinností by tak odporovalo ústavní zásadě *ne bis in idem*. Žalovaný následně uzavřel, že tak vyhověl námitkám odvolatele, „což však nemá vliv na správnost rozhodnutí o uložení pokuty a její celkové výše. Výše pokuty uložená výrokem č. 2 odpovídá době, po které odvolatel pokračoval v páchání správního deliktu po nabytí účinnosti zákona č. 483/2008Sb“. Z výše uvedených důvodů proto rozhodl, jak je ve výroku uvedeno.

Toto žalobou napadené rozhodnutí žalovaného založené ve správním spise nese vyznačení právní moci dnem 10. 8. 2010.

Žalobce společnost SITA CZ a.s. v žalobě tvrdí, že dne 9. 8. 2010 bylo do datové schránky elektronickou poštou na adresu zaniklé společnosti SPOVO a.s. doručeno rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 7. 2010, kterým bylo rozhodnuto o odvolání společnosti SPOVO a.s. podaném proti rozhodnutí Inspekce ze dne 12.4.2010; žalobce napadá všechny výroky rozhodnutí žalovaného a namítá hmotně právní i procesně právní vadnost napadeného rozhodnutí v plném rozsahu, ale také jeho nicotnost.

Za prvé namítá ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. že napadené rozhodnutí žalovaného bylo doručeno do datové schránky již neexistující společnosti SPOVO a.s. dne 9. 8. 2010, ačkoliv nebylo ze strany žalovaného zahájeno šetření o procesním nástupnictví. Napadené rozhodnutí je tak stíženo vážnou procesní vadou, protože je uloženo k tíži neexistujícího subjektu a to k tíži společnosti SPOVO. Žalobce se stal právním nástupcem společnosti SPOVO a.s., ale nikdy nebyl účastníkem řízení vedených žalovaným a Inspekci a nemohl se tak účinně procesně ani důkazně bránit.

Žalovaný tak jednal v rozporu s procesními pravidly a ustálenou judikaturou správního soudnictví, která určila pro tento případ zřetelné hranice pro spravedlivý proces tzn. že žalovaný měl řízení zastavit. K tomu odkazuje na rozsudek Vrchního soudu v Praze sp.zn. 6A 103/94 ze dne 30. 4. 1996, dle něhož „*Rozhodnutí o pokutě za správní delikty rozhodnutím konstitutivního charakteru; povinnost pokutu platit vzniká ex nunc právní mocí rozhodnutí, kterým se pokuta ukládá. Zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce.*“

Žalobce poukazuje na to, že Inspekce nerespektovala ustálenou judikaturu a požadovala úhradu uložené pokuty po žalobci s tím, že jinak bude přistoupeno k exekuci na majetek žalobce. K tomu žalobce dokládá dopis Inspekce ze dne 30.8.2010 s tím, že s ohledem na nutnost zabránit důsledkům takové exekuce pokutu uhradil.

Za druhé žalobce namítá ve smyslu ust. § 76 odst. 2 s.ř.s., že napadené rozhodnutí žalovaného je od počátku nicotné, společnost SPOVO a.s. totiž nepodala odvolání proti výroku č. 2 rozhodnutí Inspekce tj. proti výroku o uložení pokuty ve výši 10 000,-Kč, proto tento výrok nabyl právní moci a žalovaný neměl ze zákona pravomoc k tomu, aby tento pravomocný výrok v odvolacím řízení zrušil, naopak jej měl respektovat. (Pokuta ve výši 10tis.Kč byla zaplacená již po právní moci tohoto výroku rozhodnutí I. stupně.)

Za třetí žalobce namítá dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., že žalovaný porušil ust. § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, neboť jeho povinností bylo nepravomocnou část rozhodnutí Inspekce zrušit a řízení zastavit. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí na straně 7 uvádí, že se jako odvolací orgán neztotožnil s názorem Inspekce, že došlo ke spáchání dvou správních deliktů označených výroky č. 1 a 2, podle názoru odvolacího orgánu se jednalo o jeden skutek, přičemž v době trvání tohoto skutku došlo ke změně příslušného právního předpisu. Žalovaný tak rozhodl v rozporu se zásadou rei iudicatae. Výrok č. 2. rozhodnutí Inspekce je pravomocný a společnost SPOVO a.s. pokutu v tomto výroku uvedenou uhradila. Pokud se jedná podle žalovaného o jeden skutek, tak je logické, že pravomocným výrokem č. 2 rozhodnutí Inspekce byla již společnost SPOVO a.s. potrestána a znovu za tento skutek ji nelze již trestat.

Za čtvrté žalobce namítá ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s., že žalovaný porušil ust. § 90 odst. 3 správního řádu, neboť jeho povinností je nezměnit rozhodnutí v neprospěch společnosti SPOVO a.s. Žalovaný v napadeném rozhodnutí totiž uložil pokutu ve výši částky 160.000,- Kč, ačkoliv maximálně mohl žalovaný rozhodnout o pokutě pouze do výše částky 150.000,- Kč, tzn. do výše částky uvedené ve výroku č. 1 rozhodnutí Inspekce.

Za páté žalobce namítá ve smyslu téhož ustanovení, že žalovaný učinil napadené rozhodnutí vadným a porušil tak právo účastníka řízení na spravedlivý proces, když ve výrokové části nevymezil skutek, jehož se měla společnost SPOVO a.s. dopustit tak, aby mohl být identifikovatelný a přezkoumatelný. K tomu poukazuje na text výroku rozhodnutí žalovaného s tím, že není jasné kdy, jak a v jaké intenzitě společnost SPOVO a.s. prováděla skutek správního deliktu, není zřetelné jaká povolení či certifikát společnost SPOVO a.s. nedodržovala a podobně. Uvedený způsob tvorby správně-trestního výroku je tak nepřijatelný pro svoji nepřezkoumatelnost, ale rovněž je protiústavní. Proto navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě popsal skutkový stav věci a na základě něho postup a rozhodnutí ve věci vydaná, námitkám uplatněným v žalobě oponoval takto:

K první námitce odmítá, že by ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm.a) s.ř.s. šlo o rozhodnutí nepřezkoumatelné či nesrozumitelné s odkazem na soudní judikaturu má za to, že je rozhodnutí dostatečně odůvodněné a srozumitelné.

Spatřuje-li žalobce nepřezkoumatelnost v tom, že rozhodnutí žalovaného bylo doručeno v elektronické podobě do datové schránky již neexistující společnosti SPOVO a.s., jíž je žalobce právním nástupcem, uvádí, že odvolání bylo podáno touto společností 26. 4. 2010, písemné vyhotovení žalobou napadeného rozhodnutí je ze dne 22. 7. 2010 a bylo doručeno datovou schránkou dne 9. 8. 2010. Společnost SPOVO a.s. zanikla dne 31. 7. 2010, a to fúzí sloučením s přechodem jmění na nástupnickou společnost SITA CZ a.s., přičemž žalovaný si této skutečnosti v době rozhodování o odvolání a v době oznamování svého rozhodnutí nebyl vědom, nebyl ani odvolatelem upozorněn, došlo tak k zániku společnosti SPOVO a.s. v mezidobí mezi písemným vyhotovením rozhodnutí a jeho vydáním respektive oznámením. K odkazu žalobce na ustálenou judikaturu žalovaný poukázal na to, že týž výklad jako v rozhodnutí sp.zn. 6A 103/94 ze dne 10.4.1996 sice potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp.zn. 8Afs 56/2007-479 ze dne 30. prosince 2009, zároveň však ve svém rozhodnutí uvedl, že je možné se od tohoto výkladu za určitých okolností odchýlit, a to (cituje), že.... „*při řízení o správních deliktech platí zásada, že odpovědnost nese ten, kdo se dopustil deliktního jednání. To, že právní forma, v níž se soutěžitel projevoval v době tvrzeného zakázaného jednání během správního řízení zanikla, přičemž soutěžitel převedl svou činnost do jiné právní formy neznámá, že se a bez dalšího může vyhnout odpovědnosti za porušení soutěžních norem. .. Na jednu stranu lze uvažovat, že možnost přechodu deliktní odpovědnosti ze zaniknuvšího subjektu na jeho nástupce jde proti principu právní jistoty, jelikož je sankcionován subjekt, který nejednal protiprávně, na druhou stranu však určité, byť toliko formálně vzato na právu založené, chování (zákonem aprobovaný zánik soutěžitele) bylo učiněno účelově proto, aby se subjekt vyhnul sankčnímu postihu založenému na porušení práv z jiného (veřejnoprávního) zákona“.* Žalovaný se v souladu s uvedeným citovaným rozsudkem domnívá, že fakt, že účastník převedl svou činnost do jiné právnické osoby by neměla znamenat možnost vyhnout se tímto způsobem odpovědnosti za porušení normy veřejného

práva; poukazuje na to, že k zániku společnosti SPOVO a.s. došlo fúzí sloučením se společností žalobce, jemuž předcházelo zrušení společnosti SPOVO a.s. bez likvidace. Toho si nebyl žalovaný vědom v době rozhodování a nebyl na to upozorněn a znovu poukazuje na to, že k zániku společnosti SPOVO a.s. došlo v mezidobí mezi písemným vyhotovením rozhodnutí a jeho vydáním respektive oznámením.

K druhé námitce stran nicotnosti napadeného rozhodnutí, je-li spatřována v tom, že společnost SPOVO a.s. podala odvolání jen proti prvnímu výroku rozhodnutí Inspekce a žalovaný rozhodoval o rozhodnutí Inspekce v celém rozsahu, žalovaný se na rozdíl od žalobce domnívá, že druhý výrok, proti kterému společnost nepodala odvolání, nenabyl právní moci. Z hlediska přezkoumávání napadeného rozhodnutí je obecnou zásadou úplná revize zákonnosti rozhodnutí. Je-li odvoláním napadena jen část výroku, je třeba posoudit schopnost ostatních výroků samostatně nabýt právní moci. Podmínkou nabytí právní moci u zbytku výrokové části dle § 82 odst. 3 správního řádu není jen skutečnost, že odvolání směřuje pouze proti některému výroku rozhodnutí, který netvoří nedílný celek s ostatními. Druhou podmínkou je, že nabytím právní moci zbytku výrokové části nebude způsobena újma některému z účastníků, třetí podmínkou je skutečnost, že nabytí právní moci zbytku výrokové části umožňuje povaha věci. Žalovaný poukazuje na odůvodnění rozhodnutí o odvolání s tím, že se *neztotožnil s názorem orgánu prvního stupně, že došlo ke spáchání dvou správních deliktů označených výroky č. 1 a č. 2, ale jednalo se o jeden skutek, přičemž v době jeho trvání došlo ke změně příslušného právního předpisu. Povinnost uvedená v ust. § 29 odst. 3 zákona byla od 1.2. 2009 novelizací provedenou zákonem č. 483/2008 Sb. nahrazena povinností uvedenou v ust. § 31 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, tato již neobsahuje pojem povolení nýbrž certifikát. Dle přechodného ustanovení novely zákona článek II, se však povolení ke zneškodnění považují za „certifikát“ ve smyslu nového § 31 odst. 1, a sice se stejnou dobou platnosti a v rozsahu podmínek v nich stanovených. Uložení sankce dvěma samostatnými výroky za porušení dvou povinností by tak odporovalo ústavní zásadě „ne bis in idem“.*

Z uvedeného dle žalovaného tak jasně vyplynulo, že případným nabytím právní moci výroku č. 2 mohla být účastníkovi - odvolateli způsobena újma, navíc je evidentní, že výroky rozhodnutí Inspekce spolu tvořily nedílný celek, neboť jimi byla uložena sankce za porušení jediné povinnosti a povaha věci neumožňovala nabytí právní moci výroku č. 2. Rozhodnutí žalovaného, proto nelze označit za nicotné, neboť výrok č. 2 nenabyl právní moci a žalovaný má za to, že postupoval v souladu s ust. § 82 odst. 3, § 89 odst. 5 správního řádu, když přezkoumal rozhodnutí v celém rozsahu.

K námitce třetí žalovaný odkazuje k bodu 2; odvoláním nenapadená část výroku nebyla schopna z výše uvedených důvodů nabýt samostatně právní moci, proto ji považuje za nedůvodnou.

K námitce čtvrté, porušení ust. § 90 odst. 3 správního řádu tím, že žalovaný změnil rozhodnutí Inspekce v neprospěch odvolatele, žalovaný poukazuje na to, že výši pokuty stanovil v rozhodnutí o odvolání ve výši 160.000,- Kč, což představuje součet výši pokut uložených v rozhodnutí Inspekce, kde však nesprávně byla uložena za 2 samostatné skutky - správní delikty, ačkoliv se jednalo o správní delikt jeden, avšak trvajících, přičemž v době trvání došlo ke změně právního předpisu. Vzhledem k tomu ve své podstatě proto výše pokuty 160.000,- Kč stanovená v rozhodnutí žalovaného nepředstavuje změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele; tato pak odpovídá závažnosti správního deliktu a jeho trvání především před 31.1. 2009 a po tomto dni. Výše pokuty také odpovídá rizikům poškození ozonové vrstvy emisemi látek pocházejících z nedokonalého spalování způsobem, který

nebyl spalovacími zkouškami prověřen a který odporuje referenčnímu dokumentu pro spalování odpadu.

Pátou námitku, porušení práva na spravedlivý proces nedostatečným vymezením skutku, žalovaný nepovažuje za důvodnou, skutek je podle žalovaného popsán ve výroku dostatečně, sankcionované jednání není zaměnitelné s jiným jednáním, protože ke zpracování regulovaných látek odvolatelem dochází pouze jedním způsobem. Pokud je ve výrokové části rozhodnutí uvedeno, že žalobce se dopustil správního deliktu tím, že prováděl zneškodňování regulované látky v rozporu s vydanými povoleními, respektive v rozporu s vydaným certifikátem, nemůže být pochyb o jaká povolení či certifikáty se jedná, protože se jedná o ta povolení, která byla společnosti SPOVO a.s. k nakládání s regulovanými látkami vydána a ze samotné podstaty věci se nemůže jednat o jiná povolení, respektive certifikát k této činnosti.

Doba spáchání správního deliktu je také dostatečně určena uvedením skutečností, že správního deliktu se společnost dopustila tím, že prováděla zneškodňování regulované látky v rozporu s vydanými povoleními respektive certifikátem, protože k danému protiprávnímu jednání docházelo po celou dobu platnosti těchto povolení vydaných společnosti SPOVO a.s. žalovaným ke zneškodňování regulovaných látek. Tato skutečnost byla dostatečně prokázána a odůvodněna v rozhodnutí.

Žalovaný pak poukazuje na vyjádření Inspekce při postoupení odvolání, že množné číslo „povolení“ bylo zvoleno záměrně, neboť provozovatel se nedržel koncepce, na které jsou povolení založena, tzn. povolené technologie určené ke zneškodňování regulované látky, která je založena na technologických postupech vycházejících ze zkoušky termického zneškodňování regulovaných látek. Právě na základě této zkoušky je povoleno zneškodňování regulovaných látek ověřeným způsobem. Tím, že žalobce tento způsob nedodržel, porušil povolení jako celek. Způsob, jakým bylo povolení porušeno, intenzita a doba trvání tohoto porušení, byly podrobně popsány v odůvodnění, neboť popsání způsobu porušení je neoddelitelně spojeno s rozsáhlým technickým popisem všech souvisejících procesů a nelze je proto uvádět do výroku rozhodnutí. Má proto výrok za srozumitelný, přesný, určitý.

Žalovaný s ohledem na uvedené je přesvědčen, že žaloba není důvodná, a proto navrhuje, aby jí soud v plném rozsahu zamítl.

Vzhledem k tomu, že z předloženého správního spisu nebyl zřejmý údaj, kdy bylo žalobou napadené rozhodnutí ze dne 22.7.2010 vypraveno, odesláno a dodáno do datové schránky příjemce, když za nesporné oběma stranami bylo označeno toliko datum 9.8.2010 jako datum vyzvednutí (doručení), soud vyzval žalovaného k předložení doručky tj. Potvrzení o dodání a doručení do datové schránky. Žalovaný na výzvu soudu sdělil, že spis byl žalovaným předán 5.8.2010 podatelně žalovaného k vypravení a byl pro a.s.SPOVO datovou schránkou vypraven dne 6.8.2010 v 10,00hod., avšak údaj o doručení chybí. Na základě nemožnosti odeslání spisu do datové schránky adresáta byl spis převeden do listinné podoby a opatřen konverzní doložkou. Takto vyhotovený stejnopis by odeslán obyčejnou poštou, takže doručka není a ani nemůže být k dispozici. Z žaloby však jednoznačně plyne, že dne 9.8.2010 bylo rozhodnutí žalovaného doručeno do datové schránky zaniklé společnosti SPOVO a.s., k problémům zřejmě došlo proto, že k 30.7.2010 byla ukončena činnost této společnosti, o čemž byl žalovaný informován až 30.8.2010, doručoval proto na poslední známou adresu.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). O žalobě rozhodl rozsudkem bez jednání, neboť obě strany sporu – účastníci řízení - s tímto vyslovily, byť žalobce dodatečně(čl. 59), souhlas (§ 51 s. ř. s.).

O námitkách žalobce uvažil soud takto:

Žalobce v prvním žalobním bodu tvrdí, že rozhodnutí žalovaného ze dne 22.7.2010 trpí procesní vadou, neboť bylo doručeno dne 9.8.2010 do datové schránky elektronickou poštou na adresu dne 31.7.2010 zaniklé společnosti SPOVO a.s., ačkoliv nebylo ze strany žalovaného zahájeno šetření o procesním nástupnictví a jde tak k tíži neexistujícího subjektu, jehož se žalobce stal právním nástupcem; dovolává se judikatury soudů v tom směru, že pokutu za správní delikt nelze uložit právnímu nástupci zaniklého subjektu, a to ani kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce.

K právní otázce, zda lze postih za správní delikt vyvodit vůči právnímu nástupci zaniklého subjektu, když porušení povinnosti se dopustil subjekt v průběhu správního řízení zaniklý, lze obecně odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 8Afs 56/2007 - 479, jehož se dovolává žalovaný a z něhož oproti judikatuře původní (sp.zn. 6A 104/94), na níž se odvolává žalobce, mj. vyplývá, že dojde-li v průběhu správního řízení, jehož předmětem je uložení postihu za delikt k zániku delikventa, má správní orgán podrobně odůvodnit procesní nástupnictví a možnost přechodu deliktní odpovědnosti na nástupce zaniklého subjektu, který se protiprávního jednání dopustil. Správní orgán má zkoumat, zda postupem podle obchodního zákoníku (zánik delikventa bez likvidace a fúze s nastupujícím subjektem) nebyl veden snahou vyhnout se deliktní odpovědnosti a nešlo tak o zneužití práva. Tyto skutečnosti musí prokázat správní úřad, popř. soud. K možnosti veřejnoprávního postihu nástupce porušitele norem (v onom řešeném případě norem soutěžního práva) s odkazem na předchozí judikaturu Nejvyšší správní soud uvedl mj., že „*Na jednu stranu lze uvažovat, že možnost přechodu deliktní odpovědnosti ze zaniknuvšího subjektu na jeho nástupce jde proti principu právní jistoty, jelikož jevově je sankcionován subjekt, který nejednal protiprávně, na druhou stranu však určité, byť toliko formálně vzato na právu založené, chování (zákonem aprobovaný zánik soutěžitele) bylo učiněno účelově proto, aby se subjekt vyhnul sankčnímu postihu založenému na porušení práv z jiného (veřejnoprávního) zákona. Řešení střetu legálního (soukromoprávního) zániku porušitele soutěžních norem umožňujícího se vyhnout legálnímu postihu za porušení pravidel hospodářské soutěže s právem na poctivé soutěžní prostředí společně s principem zákazu zneužívání práva nelze přirozeně zobecňovat a musí se vždy odvíjet od konkrétních skutkových okolností daného případu. Současně musí být zohledněn princip proporcionality, který je založen na předpokladu, že zasahování státu musí respektovat přiměřenou a spravedlivou rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Vzhledem k principu jednotnosti právního řádu lze vzniklý zdánlivý rozpor vyřešit za použití interpretační právně logické zásady *lex specialis derogat legi generali*. Z této zásady plyne, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, a proto takové chování není výkonem práva, nýbrž protiprávním jednáním...*

Z podstaty existence právního státu lze dovodit legitimní požadavek, že nikdo nesmí svým chováním, byť legálním (jako je zánik obchodní společnosti bez likvidace s právním

nástupcem), obcházet účel zákona a zneužívat práva. Takové jednání je pak jenom zdánlivě dovolené (podle obchodního zákoníku), nicméně ve skutečnosti je zakázané (zákonem o ochraně hospodářské soutěže). Závěry o zákazu zneužití práva tedy představují výjimku z pravidla, podle kterého delikt ní odpovědnost nese ten, kdo se deliktu dopustil, a proto je nutno ji vykládat restriktivně a vždy s ohledem na specifika konkrétní věci.

Transformace soutěžitele z jedné právní formy do druhé, obzvláště při ekonomickém, personálním, nemateriálním i obsahovém pokračování v podobě stejné hospodářské entity (ovšem po právní stránce ve formě jiného právního subjektu), je úkonem legálním, právem povoleným, do něž nelze nikterak zasahovat a proti němu nic namítat. Na druhou stranu, pokud je takové jednání vedeno účelovou snahou o vyhnutí se odpovědnosti, jedná se o zneužití práva. Úkon jdoucí proti veřejnému zájmu na poctivé hospodářské soutěži, nemůže být právem aprobován“.

V daném případě, pokud by žalovaný v průběhu odvolacího řízení zjistil, že došlo k zániku společnosti SPOVO a.s., bylo by jeho povinností postupovat mj. i v intencích závěrů předně citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu a posuzovat nejen zjištění plynoucí z úplného výpisu obchodního rejstříku vedeného stran obou společností (např. že společnost SPOVO a.s. byla zapsána pod touto obchodní firmou 1. ledna 2007 a vymazána 31. července 2010, existovala od roku 1995 pod jinou obchodní firmou, že zanikla fúzí sloučením s přechodem jmění na nástupnickou společnost SITA CZ a.s. IČ 256 38 955 (žalobce), že společnost SITA CZ a.s. byla až k datu výmazu tj. 31.7.2010 jediným akcionářem společnosti SPOVO a.s., že k datu 31.7.2010 byl vymazán u spol. SPOVO a.s., resp. zapsán u společnosti SITA CZ a.s. tentýž předseda představenstva, místopředseda představenstva, další člen představenstva, i prokurista) ale i zda lze uvedené závěry aplikovat obecně, tzn. i ve vztahu k právní úpravě v dané konkrétní věci a zjistit i další rozhodné skutečnosti pro závěr o účelové snaze vyhnout se odpovědnosti a zneužití práva.

Takto obecně, a v daném případě hypoteticky, nastolená otázka podle názoru soudu však není ve věci rozhodnou. Rozhodnutí žalovaného bylo vyhotoveno dne 22.7.2010, tj. v době, kdy subjekt, jemuž byla sankce za správní delikt ukládána ještě existoval. K vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 71 odst. 1 písm.a) správního řádu tzn. k provedení úkonu směřujícího k oznámení rozhodnutí doručením adresátu – odeslání elektronické verze rozhodnutí prostřednictvím datové schránky, došlo až 6.8. 2010, aniž by doručení bylo potvrzeno, rozhodnutí následně bylo na poslední známou adresu doručováno obyčejnou zásilkou poštou. V té době již neexistující subjekt spol. SPOVO a.s. tak nemohl účinně rozhodnutí žalovaného převzít, žalobce naproti tomu nepopírá, že si rozhodnutí vyzvedl z datované schránky svého právního předchůdce (patrně v důsledku znalosti přístupových údajů a toho, že datová schránka nebyla znepřístupněna). Nicméně rozhodnutí žalovaného tak nebylo doručeno adresátu a nebylo schopno založit jako konstitutivní správní akt povinnost subjektu, který k datu písemného vyhotovení rozhodnutí sice existoval a byl správně označen, ale v době doručení/resp. ve smyslu správního řádu i vydání rozhodnutí) již neexistoval. Postup žalovaného k datu vydání rozhodnutí tak vykazoval zásadní vadu, kdy nebyla k tomuto datu ověřena existence adresáta rozhodnutí, vůči němuž bylo vydáváno.

Soud rovněž přisvědčil druhé až čtvrté námitce žaloby, postup žalovaného shledal v rozporu s ustanoveními správního řádu a rozhodnutí žalovaného v důsledku toho nezákonným, neboť žalovaný překročil rozsah přezkoumání rozhodnutí Inspekce, jak byl vymezen podaným odvoláním.

Podle ust. § 82 odst. 1 a 2 správního řádu lze odvoláním napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Jen není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí. Odvolat se tak lze proti celé výrokové části, nebo proti jednotlivému výroku nebo i proti vedlejšímu ustanovení výroku. Podle odst. 3 tohoto ustanovení správního řádu pak platí, že pokud odvolání směřuje jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, umožňuje-li to povaha věci. Správní řád tak umožňuje, aby výroky rozhodnutí orgánu I. stupně, které nebyly odvoláním napadeny a které netvoří nedílný celek s ostatními a nemůže tím být způsobena újma některému z účastníků, nabyly samostatně právní moci, pokud to umožňuje povaha věci. Povahou věci lze rozumět obsah a účinky rozhodnutí ve vztahu k předmětu řízení. Rozsah přezkumu prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem podle ust. § 89 odst. 2 správního řádu se tak v případě, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně v části při splnění podmínek ust. § 82 odst. 3 správního řádu nabylo právní moci, vztahuje již jen na přezkum části tohoto rozhodnutí dosud nepravomocné, tzn. odvoláním napadené. Odvolací orgán je sice oprávněn/resp. povinen/ přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy v plném rozsahu dle § 89 odst. 2 správního řádu, avšak i v tomto případě jen ve vztahu k výrokům napadeným odvoláním, které nenabývaly již právní moci. Samostatné výroky, které při splnění podmínek § 82 odst. 3 správního řádu nabyly právní moci již nelze v odvolacím řízení přezkoumávat, nelze jednat o něčem, co pravomocně skončilo.

V daném konkrétním případě výrokem 1. rozhodnutí Inspekce byla uložena pokuta ve výši 150 000,-Kč za správní delikt, kterého se měla společnost SPOVO a.s. dopustit jednáním tam vymezeným a výrokem 2. téhož rozhodnutí téže společnosti uložena pokuta 10 000,-Kč za správní delikt naplněný jednáním jinak vymezeným. Takto vymezené výroky o uložení pokuty jsou samostatnými výroky, které spolu netvoří nedílný celek, nesou každý samostatný obsah a mají každý samostatně účinek, představující postih delikventa vyvozený za v tom kterém výroku označené protiprávní jednání. Podaným odvoláním byl výslovně napaden jen výrok 1. rozhodnutí Inspekce (byť vymezení skutku, za nějž byly pokuty uděleny byl označen za stejně vadný). Závěr odvolacího orgánu, jímž shledal tento postup při ukládání sankce v rozporu se zákonem a dospěl k závěru, že šlo o jeden skutek a v době jeho trvání došlo toliko ke změně právního předpisu ode dne 1.2.2009 a uložení sankce dvěma samostatnými výroky by tak odporovalo zásadě ne bis in idem, nemohl způsobit nedílnou svázanost obou výroků o uložení pokuty a vyloučit jejich samostatnou existenci ve smyslu ust. § 82 odst. 3 správního řádu, tzn. ve smyslu vzájemně se podmiňujících či na sebe navazujících výroků. Shledal-li žalovaný při přezkoumání oba výroky rozhodnutí Inspekce v rozporu se zákonem, protože byly vydány ve vztahu k jednomu skutku, za situace, kdy výrok 2. o uložení pokuty nebyl odvoláním napaden a stal se pravomocným a napaden odvoláním byl jen výrok 1., nemohl postupovat podle ust. § 90 odst. 1 písm.c) správního řádu ve vztahu k rozhodnutí Inspekce jako celku, resp. oběma výrokům, neboť nově vyvozovaný postih za jeden trvající delikt znamená postih za tentýž skutek, za nějž již byl pravomocně postižen. Žalovaný proto v takovém případě mohl postupovat podle ust. § 90 odst. 1 písm. a), event. § 90 odst. 4 správního řádu a jen v rozsahu odvoláním napadeném, tj. výrok 1. rozhodnutí Inspekce zrušit, neboť o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto, a řízení zastavit, ledaže by dříve, než rozhodl o odvolání, z moci úřední pro rozpor se zákonem v přezkumném řízení zrušil pravomocný výrok 2. rozhodnutí Inspekce, tím překážku rei iudicatae odstranil, a až poté k odvolání zrušil i výrok 1. téhož rozhodnutí Inspekce, a tak by

se celá věc dostala k novému projednání správního deliktu před orgán I. stupně. V případech správního trestání nelze způsobem, jak to učinil žalovaný, odůvodnit spjatost samostatných výroků o uložení pokuty povahou věci; vymezení jednoho a téhož skutku v samostatných výrocích v rozporu se zákonem, pakliže jeden z výroků nabyt právní moci, nese s sebou důsledek pravomocného rozhodnutí ve věci.

K námitce žalobce v bodě 4. žaloby, že žalovaný porušil ust. § 90 odst. 3 správního řádu tím, že změnil rozhodnutí v neprospěch žalobce, neboť výrokem 1. napadeným odvoláním byla uložena sankce ve výši 150 000,-Kč., a nemohla tak být žalovaným uložena pokuta při změně rozhodnutí ve výši 160 000,-Kč., soud dodává, že takto v daném případě nemohlo být postupováno žalovaným právě již z důvodů shora uvedených. Obecně však lze z ustanovení § 90 odst. 3 správního řádu seznat, že zásada zákazu reformatio in peius není v tomto ustanovení vyslovena tak kategoricky jako v zákoně o přestupcích, pro oblast správního trestání ji nelze všeobecně dovodit (k tomu srov. rozhodnutí Ústavního soudu č.j. III.ÚS 880/08 z 28.1.2009), vždy však pro postup úřadu platí pravidlo, že odvoláním napadené rozhodnutí nelze změnit, pokud by účastníku, jemuž je ukládána povinnost, hrozila touto změnou újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat (§ 90 odst. 1 písm.c) správního řádu). V takovém případě by proto v odvolacím řízení mělo dojít ke zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání.

V námitce páté žalobce napadá nedostatky vymezení skutku ve výroku rozhodnutí žalovaného, konkrétně poukazuje na to, že jednání, které je postihováno není časově vymezeno, není uveden způsob ani intenzita, ani jaká konkrétní povolení či certifikát nebyly dodrženy.

Spornou otázkou je tak způsob a míra podrobnosti popisu skutku obsaženého ve výroku správního rozhodnutí o uložení pokuty za spáchání jiného správního deliktu, jímž došlo k naplnění formálních znaků správního deliktu vymezených v zákoně. Náležitosti výroku správního rozhodnutí jsou upraveny v § 68 odst. 2 správního řádu, podle kterého se ve výrokové části uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení. Městský soud vycházel při aplikaci tohoto ustanovení z právního názoru vyjádřeného v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, podle nějž „výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“ Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod. Skutkovou okolností, která je právně významná mj. pro posouzení nezaměnitelnosti skutku s jiným je uvedení místa, času a způsobu jednání. Ve výroku napadeného rozhodnutí není postihované jednání časově vymezeno ani počátkem, ani koncem doby, po kterou mělo

dojít k provádění zneškodňování regulované látky v rozporu s vydanými povoleními resp. certifikátem. Skutečnost, že společnost zpracovává regulované látky jen jedním způsobem /technologickým postupem/ a vždy postupovala v rozporu s vydanými povoleními (kdy první bylo vydané 10.4.2006 a každé další dle odůvodnění rozhodnutí žalovaného obsahovalo tutéž podmínku, včetně i certifikátu z 22.2.1010) vyžaduje stanovení počátku provozování této činnosti v rozporu s vydaným povolením i stanovení konce doby, za které je postih vyvozován, neboť má význam nejen ohledně výše pokuty (po jakou dobu trvalo protiprávní jednání) ale i v případě, že delikvent tuto činnost v rozporu se zákonem neukončí a je pak přistoupeno k vyvození dalšího postihu za jednání opakované. Místo, kde k jednání došlo také nemusí být shodné se sídlem společnosti; je-li provozovna, v níž k jednání došlo, v místě sídla společnosti, mělo by to z výroku rozhodnutí být zřejmé, neboť není pravidlem shoda sídla společnosti a místa provozovny, provozoven může být i více a na jiných adresách, porušení zákona může být shledáno jen v některé. Způsob jednání „prováděla zneškodňování regulované látky v rozporu s vydanými povoleními“ je vymezen neurčitě. Jestliže podmínka pod písm.d) rozhodnutí ze dne 19.3.2008 č.j.1153/820/08/SI (na které mj. odkazuje odůvodnění) ohledně dávkování regulovaných látek stanovila různý požadavek pro celkový průtok u dvou regulovaných látek označených konkrétně a pro ostatní, přičemž předmětem uložené pokuty je látka CFC-11 patřící do ostatních, nadto má jít o postih za odlišný postup dávkování CFC-11 do rotační pece, který byl zjištěn Inspekcí, tedy postup, který nebyl dle žalovaného v žádostech o povolení uveden ani povoleními aprobován (nemohl by být povolen vůbec), pak je nutno způsob protiprávního jednání oproti technologickému postupu stanovenému v povoleních, která stanoví různé podmínky pro postup ve vztahu k této i k jiným regulovaným látkám, vymezit alespoň takovým způsobem, aby bylo zřejmé, zda je postihováno jednání porušující konkrétní danou podmínku v rozhodnutí stanovenou, či jednání vymykající se zcela technologickému postupu rozhodnutí povolenému a pod.

Z uvedených důvodů soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s, pro nezákonnost a vady řízení, které shledal ve smyslu ust. § 76 odst. 1 písm.c) s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný shora uvedenými závěry soudu vázán..

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. a plně úspěšnému žalobci přiznal náhradu za soudní poplatek zaplacený z podané žaloby ve výši 2.000,-Kč, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí v bodě II.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti

němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

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.

V Praze dne 13. prosince 2012

Mgr. Jana Brothánková, v.r.
předsedkyně senátu