



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **V. E.**, zastoupeného JUDr. Matějem Zachvejou, advokátem se sídlem ul. 28. října 108, Ostrava – Moravská Ostrava a Přívoz, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2005, č. j. 11 Ca 28/2004 - 51,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2005, č. j. 11 Ca 28/2004 - 51, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 17. 5. 2005, č. j. 11 Ca 28/2004-51, byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 8. 12. 2003, č. j. 580/716/008/A-20/03, kterým bylo změněno rozhodnutí České inspekce životního prostředí, oblastní inspektorát Ostrava (dále jen „ČIŽP“) ze dne 18. 9. 2003 č. j. 9/00/07414/03/Se, tak, že se stěžovateli podle § 40 odst. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč za to, že provozoval velký zdroj znečišťování ovzduší – Tavárna hliníku – ve své provozovně v Rýmařově bez povolení orgánu ochrany ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl k žalobní námitce týkající se překážky

litispendence, že jak oznámení o zahájení řízení ze dne 26. 5. 2003, tak rozhodnutí ČIŽP ze dne 16. 6. 2003 jsou nicotnými právními akty, které nemohou působit vznik, změnu či zánik práv a povinností subjektů, jímž jsou adresovány. Dne 26. 5. 2003 bylo podle názoru městského soudu zahájeno řízení proti V. E. - EKO METALRECYCLING, tedy nikoli proti fyzické osobě - podnikateli V. E., ale proti „obchodnímu jménu“, které nemá způsobilost mít práva a povinnosti, o něž má v řízení jít, a není ani způsobilé činit procesní úkony. Takovou způsobilost může mít podle soudu jedině ten, kdo „obchodní jméno“ užívá. Z obsahu správního spisu je patrné, že ČIŽP skutečně jednala v zahájeném řízení s „obchodním jménem“ a oznámení o zahájení řízení nebylo stěžovateli ani doručeno. Nebylo-li oznámení řádně doručeno, nemohlo mít právní účinky, tj. nemohlo dojít k zahájení řízení, když je ze spisu patrné, že toto oznámení bylo adresováno subjektu, který neexistoval. Právní účinky nemělo ani rozhodnutí o uložení pokuty ze dne 16. 6. 2003, které bylo vydáno vůči obchodní firmě, tedy rovněž vůči neexistujícímu subjektu. Označení stěžovatele v této věci nelze podle soudu považovat ani za označení podnikatele podle § 9 odst. 1 obch. zák. Nicotnost uvedených aktů ministerstvo deklarovalo ve sdělení ze dne 22. 7. 2003 a následně učinilo kroky k nápravě tím, že zahájilo řízení vůči správně označenému stěžovateli. K otázce aplikovatelnosti § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší městský soud uvedl, že z tohoto přechodného ustanovení vyplývá, že upravuje postup správního orgánu v řízení, jež bylo zahájeno na úseku ochrany ovzduší za účinnosti dřívější právní úpravy, tj. zákona č. 309/1991 Sb., a to tak, že uvedená řízení se dokončí podle dosavadních předpisů. Kolaudační řízení podle zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „stavební zákon“) nemá vliv na použití zákona o ochraně ovzduší, neboť nejde o řízení, které by bylo zahájeno na úseku ochrany ovzduší. Ministerstvo proto správně dovodilo, že případné vydání souhlasného stanoviska dotčeného orgánu státní správy v kolaudačním řízení podle § 80 odst. 2 stavebního zákona nelze považovat za správní řízení na úseku ochrany ovzduší zahájené před účinností zákona o ochraně ovzduší. Ke změně správního rozhodnutí odvolacím orgánem uvedl městský soud, že odvolací orgán má obecně možnost změnit prvoinstanční rozhodnutí a ministerstvo tak učinilo za účelem konkretizace a zpřesnění nepřiliš dokonalého výroku rozhodnutí prvoinstančního, což je přípustné.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedl, že nesprávné právní posouzení věci spočívá ve všech třech okruzích námitek posuzovaných městským soudem, tj. a) existence překážky litispendence ve správním řízení před správním orgánem první instance a před žalovaným, b) porušení zásady zákazu retroaktivity v tomto správním řízení a c) nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí ministerstva z důvodu nicotnosti. Ohledně stížných námitek ad a) a b) odkázal stěžovatel bez jakéhokoli doplnění na obsah své žaloby, v níž byly námitky k těmto otázkám podrobně odůvodněny ohledně námitek ad c) důvody v kasační stížnosti rozvedl. Ohledně překážky litispendence stěžovatel uvedl v žalobě, a tedy i v kasační stížnosti, že podle jeho názoru bylo dopisem ČIŽP ze dne 26. 5. 2003 zahájeno správní řízení ve věci uložení pokuty podle zákona o ochraně ovzduší, konkrétně podle § 40 odst. 1 písm. b), a to „za provozování velkého zdroje bez povolení ochrany ovzduší“. V tomto řízení byl stejným orgánem podle stěžovatele vytvořen nicotný právní akt ze dne 16. 6. 2003, kterým ukládal pokutu „obchodní firmě“, tedy non subjektu. Toto konstatovalo i ministerstvo dopisem ze dne 22. 7. 2003. Správní řízení však ke dni podání žaloby trvalo, neboť nebylo zastaveno či

přerušeno a nebylo ani vydáno rozhodnutí či učiněn jiný úkon vedoucí k jeho ukončení. Dopisem ze dne 18. 9. 2003 však podle stěžovatele ČIŽP zahájila nové řízení proti téže osobě v téže věci, na což stěžovatel reagoval vyjádřením ze dne 27. 8. 2003, v němž namítal existenci překážky litispendence. Poukázal na názor právní nauky i judikatury, podle něhož nelze zahajovat správní řízení ve věci již jednou zahájené. ČIŽP však na uvedené vyjádření reagovala rozhodnutím ze dne 18. 9. 2003, č. j. 09/00/07414/03/Se, o uložení pokuty, tentokrát již však stěžovateli jako fyzické osobě - podnikateli. Stěžovatel má za to, že chyba ČIŽP spočívá v tom, že zahájení řízení oznámené dopisem ze dne 26. 5. 2003 na „pokutu ze dne 16. 6. 2003“ nenavazovalo, nýbrž jí naopak předcházelo. ČIŽP se tak evidentně mylí, neboť ministerstvo se vyslovalo pouze o tom, že nikoli řízení, nýbrž pouze rozhodnutí o pokutě ze dne 16. 6. 2003 směřuje vůči non subjektu, a dalo tak prostor k vydání nového rozhodnutí v řízení již zahájeném. Podle stěžovatele ovšem dopis ze dne 26. 5. 2003 byl adresován správně V. E., takže byl správně označen účastník řízení. Takovýto úkon je bezvadný i přesto, že informativní dodatek zněl „k rukám statutárního zástupce“ a že ČIŽP si zaměnila právní formu fyzické osoby za osobu právnickou. Označení obchodní firmy a sídla fyzické osoby V. E. je ovšem nezaměnitelné, proto nelze uvedený dopis považovat za nicotný. Osoba V. E. - EKO METALRECYCLING, existuje bez ohledu na pochybení v označení její právní formy. V dopise se navíc nikde nezahajuje řízení s „firmou“, tj. non subjektem. Proto má stěžovatel za to, že až na uvedené nedostatky, bylo zahájení řízení s ním účinné a řízení nebylo žádným relevantním způsobem skončeno. Na rozdíl od právního názoru ministerstva má stěžovatel uvedený dopis za akt vadný, nikoli nicotný. K neplatnosti ovšem je třeba, aby byla nějakým jiným aktem vyslovena. Nové rozhodnutí, tedy to, které stěžovatel napadá žalobou, proto bylo ministerstvem vydáno v době existence překážky předtím zahájeného řízení, a proto je nezákonné. K otázce porušení zásady retroaktivity stěžovatel uvedl, že 22. 5. 2002 byl podán návrh na kolaudaci stavby „Tavírna hliníku“, čímž bylo zahájeno kolaudační řízení podle stavebního zákona. Příslušný stavební úřad vydal oznámení o zahájení kolaudačního řízení a svolal na den 8. 11. 2002 jednání s místním šetřením. Z něho se omluvila ČIŽP jako dotčený orgán. V omluvě konstatovala zahájení řízení a svoji příslušnost jako dotčeného orgánu státní správy a dále uvedla, že podle § 17 nového zákona o ochraně ovzduší vydá povolení pro účely kolaudačního řízení. Stěžovatel označil závěr ČIŽP a ministerstva s odkazem na § 54 zákona o ochraně ovzduší za chybný. Zákon o ochraně ovzduší nabyl účinnosti až 1. 6. 2002, tedy po zahájení kolaudačního řízení, a proto v daném případě měla ČIŽP postupovat podle dosavadního předpisu, kterým je zákon č. 309/1991 Sb. a vydat stanovisko podle § 80 odst. 2 stavebního zákona nejpozději při ústním jednání, jinak se k němu nebude přihlížet. V souladu s ustanovením § 22 zák. č. 309/1991 Sb. vedl jiný orgán státní správy, v stěžovatelově případě příslušný stavební úřad, řízení ve věci, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší (ČIŽP). Stavební úřad postupoval správně, vyžádal-li stanovisko ČIŽP jako dotčeného orgánu státní správy podle právní úpravy ke dni zahájení řízení. Jelikož se ČIŽP nejpozději při ústním jednání nevyjádřila, bylo vydáno kolaudační rozhodnutí, kterým se stěžovateli povolilo užívání stavby. ČIŽP tak podle stěžovatele špatným výkladem zákona ukládá stěžovateli povinnost mít povolení, kterou ke dni zahájení kolaudačního řízení neměl, takže jej nutí činit něco, co mu zákon neukládá. Argumentaci ministerstva k celé věci označil stěžovatel za zmatečnou. Nepostihuje skutečnost, že správní řízení v jeho věci bylo zahájeno k datu, kdy stavební úřad vyžadoval podle tehdy platné a účinné právní úpravy stanovisko ČIŽP jako dotčeného orgánu státní správy. Podstatné podle stěžovatele je, že mu bylo stavebním úřadem vydáno kolaudační

rozhodnutí, které nabylo právní moci dne 15. 7. 2003, v němž se mu bylo povoleno užívání stavby k účelu, ke kterému ji užívá. Užíváním stavby, tj. výkonem práva, se stěžovatel podle svého přesvědčení nemůže dopustit protiprávního jednání. Konečně se stěžovatel neztotožnil se závěrem městského soudu, že odvolací orgán zpřesnil nepřiliš dokonalý výrok a doplnil jej o ustanovení zákona, o něž tento výrok opřel. Stěžovatel poukázal na to, že již v žalobě upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, zveřejněný pod č. 5/2003 Sb. NSS., v němž se praví, že „není možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ve výroku změnit“. Ač je podle stěžovatele situace v jeho případě odlišná v tom, že rozhodnutí sice bylo změněno, avšak důvody pro změnu nebyly v odůvodnění shledány, městský soud pochybil, konstatoval-li přípustnost takového postupu a nevypořádal-li se s námitkou, že změna správního rozhodnutí je na místě v případě, kdy odlišný závěr odvolacího orgánu má být transponován do výroku napadeného rozhodnutí. V případě stěžovatele odůvodnění odpovídalo potvrzujícímu rozhodnutí, zatímco výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně měnil. Rozhodnutí ministerstva je tedy zmatečné, neboť není zřejmé, jak vlastně rozhodlo. Pokud městský soud konstatoval, že ministerstvo doplnilo nepřiliš dokonalý výrok v rozhodnutí správního orgánu I. stupně ustanovením zákona, o něž tento správní orgán své rozhodnutí opřel, připustil tím popření ustanovení § 47 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož je správní orgán vydávající rozhodnutí povinen ve výroku uvést ustanovení právního předpisu, na základě kterého bylo rozhodováno.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo k námitce existence překážky litispendence ve správním řízení, že podle jeho názoru nelze k této jeho námitce přihlédnout pro vady oznámení ČIŽP o zahájení správního řízení ze dne 26. 5. 2003. K námitce porušení zásady retroaktivity má za to, že řízení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší o vydání povolení orgánu ochrany ovzduší k uvedení zdroje znečišťování ovzduší „Tavírna hliníku v Rýmařově“ do provozu bylo zahájeno až doručením příslušné žádosti stěžovatele ČIŽP dne 20. 12. 2002, tedy v období, kdy už byl zákon o ochraně ovzduší účinný. Podle ministerstva nelze v daném případě uplatnit přechodné ustanovení § 54 odst. 1 zák. o ochraně ovzduší. K poslední námitce nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí pro nicotnost ministerstvo uvedlo, že v tomto rozhodnutí nebylo současně zamítnuto odvolání a změněno rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jak namítá stěžovatel. Ministerstvo změnilo výrok napadeného rozhodnutí ve smyslu odstranění nepřesností v něm obsažených. Ministerstvo má za to, že takový postup je v souladu s § 59 odst. 1 správního řádu. Změna výroku spočívala v doplnění identifikačních údajů povinné osoby o to, že jde o fyzickou osobu - podnikatele a v doplnění ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, přímo do výrokové části rozhodnutí (§ 40 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší), protože v rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo toto ustanovení uvedeno v předvýrokové části rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud v první řadě podotýká, že zpravidla je třeba, aby důvody kasační stížnosti jako jednu z jejích náležitostí (§ 106 odst. 1 věta první s. ř. s.) stěžovatel uvedl přímo v textu kasační stížnosti, neboť v opačném případě by hrozilo, že tyto důvody nebudou uvedeny dostatečně jednoznačně, určitě a srozumitelně (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 - 58, zveřejněný pod č. 835/2006 Sb. NSS a na www.nssoud.cz). Pokud však stěžovatel v kasační stížnosti odkáže na konkrétní, ve vztahu k jeho věci jednoznačně individualizovanou a nezaměnitelnou skutkovou či právní argumentaci, kterou vyslovil v předchozím řízení soudním či správním, a pokud tato argumentace nevyžaduje pro účely kasační stížnosti žádné další konkretizace, modifikace či upřesnění, lze ji zásadně považovat za součást důvodů kasační stížnosti, jak je má na mysli § 106 odst. 1 s. ř. s. Přesně tak je tomu v případě stěžovatele, který v kasační stížnosti jednoznačně a nezaměnitelně odkázal na po skutkové i právní stránce zcela konkrétní argumentaci v žalobě. Stěžovatel na těchto argumentech setrval i v kasační stížnosti, kterou opírá o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a rozporuje tedy posouzení pro věc relevantních právních otázek městským soudem. Argumentace v žalobě tak v důsledku odkazu, který na ni stěžovatel učinil v kasační stížnosti, je součástí stížných důvodů a Nejvyšší správní soud se jí může ve svém rozhodnutí zabývat.

Z obsahu správního spisu vyplynulo, že dopisem ze dne 25. 11. 2002, zn. Výst. Lus. 272/330/02, který byl doručen ČIŽP dne 29. 11. 2002, sdělil stavební úřad, že na základě stavebníkem (stěžovatelem) předložených podkladů a vysloveného souhlasu dotčených orgánů státní správy byl při ústním jednání konaném dne 18. 1. 2001 v řízení vedeném podle § 88 odst. 1 písm. b) stavebního zákona „vysloven souhlas se zkušebním provozem »Tavírny hliníku« v areálu firmy V. E.– EKO METALRECYCLING, na pozemku parc. č. 1901/0, 1903/0 k. ú. Rýmařov“ s tím, že „tento souhlas byl udělen za účelem provedení měření požadovaných v závazném posudku vydaném Okresním hygienikem Okresního úřadu Bruntál dne 6. 11. 2000 pod č. j. 7538-241.6/00“. Přípis byl zaslán na vědomí i stěžovateli označenému jako „V. E.– EKO METALRECYCLING“. V kolaudačním rozhodnutí ze dne 11. 7. 2003, č. j. Výst. Lus. 3767/330/02, č. 61/03, byl stavebník označen jako „V. E.– EKO METALRECYCLING, IČO 105 96 038 (...)“. Podle odůvodnění tohoto rozhodnutí obdržel stavební úřad dne 22. 5. 2002 návrh stěžovatele na vydání kolaudačního rozhodnutí pro stavbu „Tavírna hliníku“. Po přezkoumání návrhu stěžovatele mu stavební úřad vyhověl a povolil užívání zmíněné tavírny. V odůvodnění je mimo jiné uvedeno, že ČIŽP stavební úřad upozornila, že podle § 17 zákona o ochraně ovzduší vydá povolení pro účely kolaudačního řízení, a to na základě žádosti podané investorem stavby s tím, že v něm stanovené podmínky provozu stavby budou závazné i pro stavební úřad. Stavební úřad však ve vztahu k tomuto upozornění ČIŽP dospěl k závěru, že s ohledem na ustanovení § 54 zák. o ochraně ovzduší měla ČIŽP postupovat podle zák. č. 309/1991 Sb. a vydat stanovisko nejpozději při ústním jednání v rámci kolaudačního řízení. Proto podle stavebního úřadu nic nebránilo vydání kolaudačního rozhodnutí. Předmětné kolaudační rozhodnutí bylo následně v mimoodvolacím řízení Krajským úřadem Moravskoslezského kraje zrušeno rozhodnutím ze dne 6. 10. 2003, č. j. ÚPS/1856-2/03/Chr. Krajský úřad shledal, že stavební úřad aplikoval ustanovení § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší nesprávně, protože se vztahuje pouze ke správním řízením, která jsou zahájena a vedena podle zákona o ochraně ovzduší. Kolaudační řízení je ale správním řízením vedeným podle stavebního zákona, takže citované ustanovení je na ně

neaplikovatelné. Dopisem ze dne 26. 5. 2003, zn. 9/00/04312/03/Se oznámila ČIŽP s odkazem na kontrolu zdrojů znečištění ovzduší provedenou dne 2. 10. 2002 zahájení správního řízení podle správního řádu a § 40 zákona o ochraně ovzduší ve věci provozování zařízení na tavení neželezných kovů bez povolení orgánu ochrany ovzduší. Podle ČIŽP bylo třeba u tohoto velkého zdroje znečištění ovzduší pro jeho uvedení do provozu mít povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Tento dopis byl adresován subjektu označenému jako „V. E.– EKO METALRECYKLING, k rukám statutárního zástupce“, přičemž v závěru dopisu bylo též uvedeno: „Vaše IČO: 10 59 60 38“. Následně dopisem ze dne 6. 8. 2003 oznámila ČIŽP s odkazem na kontrolu zdrojů znečištění ovzduší provedenou dne 2. 10. 2002 zahájení správního řízení podle správního řádu a § 40 zákona o ochraně ovzduší ve věci provozování zařízení na tavení neželezných kovů bez povolení orgánu ochrany ovzduší. Podle ČIŽP bylo třeba u tohoto velkého zdroje znečištění ovzduší pro jeho uvedení do provozu mít povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Uvedený dopis byl adresován subjektu označenému jako „V. E., do vlastních rukou“, přičemž v závěru dopisu bylo též uvedeno: „Vaše IČO: 10 59 60 38“. Rozhodnutím vydaným dne 16. 6. 2003, zn. 09/00/04896/03/Se, adresovaným subjektu označenému jako „V. E.– EKO METALRECYKLING, k rukám statutárního zástupce“ a specifikovanému v závěru aktu uvedením údaje „IČ: 10 59 60 38“ ČIŽP rozhodla, že: „Obchodní firmě V. E.– EKO METALRECYKLING se ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč (slovy: dvě stě padesát tisíc Kč) za to, za to že vaše firma provozovala velký zdroj znečišťování ovzduší ve vaší provozovně v Rýmařově – Tavírně hliníku bez povolení orgánu ochrany ovzduší, nutného podle zákona č. 86/2002 Sb., § 17 odst. (1), písm. d). (...)“ V odůvodnění pak byl skutek, za který byla pokuta uložena, specifikován tak, že zcela odpovídal skutkům popsáným v dopisech ze dne 26. 5. 2003, zn. 9/00/04312/03/Se, a ze dne 6. 8. 2003, zn. 9/00/05991/03/Se, o zahájení správních řízení. Rozhodnutí bylo doručeno stěžovateli dne 19. 6. 2003, přičemž na dodejce byl adresát označen obdobně jako v záhlaví aktu (tj. „V. E.– EKO METALRECYKLING“). Přípisem ze dne 22. 7. 2003 označeným jako „Odmítnutí odvolání z důvodu neexistence správního rozhodnutí“ ministerstvo v reakci na odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ČIŽP ze dne 16. 6. 2003 uvedlo, že odvoláním napadený akt je nicotný, neboť jím byla uložena pokuta obchodní firmě V. E.– EKO METALRECYKLING, tj. něčemu, co není subjektem práv způsobilým nabývat práv a povinností a vzhledem ke své nicotnosti není uvedený akt způsobilý být předmětem odvolacího řízení, přičemž k vadám správních aktů způsobujících jejich nicotnost je nutno přihlížet z úřední povinnosti. Rozhodnutím, vydaným dne 18. 9. 2003, zn. 09/00/07414/03/Se, adresovaným subjektu označenému jako „V. E., do vlastních rukou“ a specifikovanému v závěru aktu uvedením údaje „IČ: 10 59 60 38“ ČIŽP rozhodla, že: „V. E. se ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč (slovy: dvě stě padesát tisíc Kč) za to že provozoval velký zdroj znečišťování ovzduší v provozovně v Rýmařově – Tavírně hliníku bez povolení orgánu ochrany ovzduší, nutného podle zákona č. 86/2002 Sb., § 17 odst. (1), písm. d). (...)“ V odůvodnění pak byl skutek, za nějž byla uložena pokuta, specifikován tak, že zcela odpovídal skutkům popsáným v dopisech ze dne 26. 5. 2003, a ze dne 6. 8. 2003 o zahájení správních řízení. Dále je v odůvodnění zmíněno, že námitka nulity druhého správního sankčního řízení proti stěžovateli pro překážku litispendence vzhledem k nezastavení prvního sankčního správního řízení je nedůvodná, a to proto, že bylo-li rozhodnutí vydané v prvním řízení nulitní, což konstatoval odvolací orgán, jsou pak nulitní a právně neexistující i další úkony takového správního řízení, takže není co

zastavovat. Rozhodnutím ze dne 8. 12. 2003, č. j. 580/716/008/A-20/03, na základě podaného odvolání vydalo ministerstvo napadené rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud se zabýval jednotlivými stížními námitkami tak, že nejprve se zabýval otázkami souvisejícími s aplikovatelností § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, neboť jejich posouzení vymezí procesní prostor, v němž se ministerstvo a ČIŽP mohly při úvahách o postihu stěžovatele pokutou pohybovat. Následně se zabýval otázkami nicotnosti některých aktů (úkonů) ČIŽP a jako poslední otázkou se pak zabýval přípustností změny výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolacím orgánem.

Základní právní úpravou na úseku ochrany ovzduší byl s účinností do 31. 5. 2002 zákon č. 309/1991 Sb., jehož předmětem (§ 1) bylo upravovat práva a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně vnějšího ovzduší (dále jen „ovzduší“) před vnášením znečišťujících látek lidskou činností a způsob omezování příčin a zmírňování následků znečišťování. Z tohoto vyplývá, že hlavním smyslem a účelem zákona bylo připustit znečišťování ovzduší způsoby, na něž zákon pamatoval, pouze v míře, kterou zákon dovolil.

Stěžovatel nepochybně byl, což není ani mezi účastníky sporné, provozovatelem velkého zdroje znečišťování ovzduší ve smyslu § 3 odst. 2 písm. a) citovaného zákona. Jako taký byl povinen uvádět do provozu a provozovat zdroj znečišťování v souladu s technickými podmínkami provozu zařízení a v souladu s podmínkami stanovenými orgánem ochrany ovzduší podle § 11 odst. 1 citovaného zákona [§ 7 odst. 1 písm. a) zák. č. 309/1991 Sb.]. Podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1991 Sb. se vyžadoval souhlas orgánu státní správy ochrany ovzduší České republiky (v legislativní zkratce „orgán ochrany ovzduší“) obsahující podmínky ochrany ovzduší mimo jiné k umísťování a povolování staveb velkých a středních zdrojů znečišťování včetně jejich změn a k jejich uvedení do provozu.

Zákon č. 309/1991 Sb. byl zjevně konstruován tak, že některé věci na úseku ochrany ovzduší se řešily v řízeních před orgány ochrany ovzduší (jejich okruh a působnost byly definovány v § 1 až 5 zákona č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování; na takový zákon odkazoval § 10 zák. č. 309/1991 Sb.), ovšem některé věci byly řešeny ve správních řízeních před jinými správními úřady podle zvláštních zákonů. Na tuto skutečnost pamatoval § 22 zák. č. 309/1991 Sb., který stanovil, že pokud není věc, která je předmětem souhlasu orgánu ochrany ovzduší podle tohoto zákona, součástí správního řízení vedeného jiným správním orgánem, vztahují se na vydání souhlasu předpisy o správním řízení, s výjimkou souhlasu udělovaného podle § 11 odst. 1 písm. b), d) a e) zák. č. 309/1991 Sb. Z uvedeného ustanovení je zřejmé, že i tehdy, pokud byla uvedená věc součástí správního řízení vedeného podle zvláštního předpisu (zvláštního ve vztahu k zákonu č. 309/1991 Sb.), byla zákonem č. 309/1991 Sb. – právě proto, že v ní bylo třeba vyžádat souhlasu podle tohoto zákona – považována za věc ochrany ovzduší. V tomto smyslu tedy i řízení podle zvláštních předpisů, v rámci nichž bylo třeba vyžádat souhlasu nebo jiného závazného či nezávazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší, byla z hlediska zákona č. 309/1991 Sb. řízeními, na něž se tento zákon, i když po procesní stránce zprostředkovaně, vztahoval, neboť hmotněprávní práva a povinnosti osob na úseku ochrany ovzduší korespondující

s vymezením předmětu úpravy v § 1 zákona č. 309/1991 Sb., jím byly nepochybně upraveny. Skutečnost, že souhlas orgánu ochrany ovzduší (dokonce v jiné konkrétní než v zákoně č. 309/1991 Sb. vymezené formě, tj. „zvláštním zákonem“ označený jinak než jako „souhlas“) mohl být subsumován do správního aktu jiného orgánu v rámci jiného (zpravidla komplexnějšího) povolovacího řízení, proto ještě nevyváděla proceduru udělování tohoto souhlasu mimo rámec abstraktně vymezené kategorie řízení ve věcech ochrany ovzduší.

V případě stěžovatele se v první řadě jednalo o uvedení velkého zdroje znečištění (tavírna hliníku v Rýmařově) do provozu a jeho legální provozování. Z hlediska stavebněprávního bylo v tomto ohledu klíčové kolaudační řízení a v rámci něho i stanovisko orgánu ochrany ovzduší jako dotčeného orgánu státní správy ve smyslu § 80 odst. 2 stavebního zákona. V kolaudačním řízení stavební úřad zejména zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení a zda byly dodrženy podmínky stanovené v územním rozhodnutí a ve stavebním povolení. Dále zkoumá, zda skutečné provedení stavby, nebo její užívání, nebude ohrožovat veřejné zájmy, především z hlediska ochrany života a zdraví osob, životního prostředí, bezpečnosti práce a technických zařízení (§ 81 odst. 1 stavebního zákona). Smyslem kolaudačního řízení tedy je ověření, zda stavba byla provedena v souladu s podmínkami vztahujícími se na dané území a konkrétní stavbu, jak byly příslušnými správními orgány vymezeny v předchozích stavebněprávních řízeních a v rozhodnutích v nich vydaných (územní rozhodnutí, stavební povolení), v rámci nichž mohly a musely být zohledněny i zájmy na úseku ochrany životního prostředí včetně ochrany ovzduší jako jedné ze složek životního prostředí.

Orgán ochrany ovzduší měl tedy v kolaudačním řízení procesní prostor vymezený ustanovením § 80 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož dotčené orgány státní správy mohou stanoviska uplatnit nejpozději při ústním jednání, jinak k nim nebude přihlédnuto. O možnosti uplatnění stanoviska musí být dotčený orgán státní správy uvědoměn nejméně 7 dnů před konáním ústního jednání (§ 80 odst. 1 stavebního zákona). Na tom nic nemění ani ustanovení § 126 odst. 1 citovaného zákona, jež stanoví, že dotýká-li se řízení podle tohoto zákona zájmů chráněných zvláštními předpisy, rozhodne stavební úřad jen v dohodě, popřípadě se souhlasem orgánu státní správy, který chráněné zájmy hájí (dotčený orgán státní správy). Dotčený orgán státní správy může svůj souhlas vázat na splnění podmínek stanovených ve svém rozhodnutí (stanovisku, vyjádření, souhlasu, posudku apod.) v souladu se zvláštním zákonem, na jehož podkladě je oprávněn zájem chránit. Ustanovení § 126 odst. 2 stavebního zákona totiž stanoví, že je-li stavebním zákonem stanoven postup při přezkoumávání zájmů chráněných zvláštními předpisy a při uplatňování stanovisek nebo obdobných opatření dotčených orgánů státní správy, postupují podle něho dotčené orgány státní správy uvedené v odstavci 1. Právo těchto správních orgánů vydat samostatné rozhodnutí zůstává nedotčeno, jestliže to předpisy na ochranu jimi sledovaných zájmů stanoví. Ze systematického zařazení citovaného ustanovení v samostatné části šesté stavebního zákona, jakož i z všeobecně formulované dikce tohoto ustanovení (odst. 1 užívá pro charakteristiku úředních činností, na něž se vztahuje, formulace „řízení podle tohoto zákona“, odst. 2 pak formulace „postup při přezkoumávání zájmů chráněných zvláštními předpisy a při uplatňování stanovisek nebo obdobných opatření dotčených orgánů státní správy“) je zřejmé, že toto ustanovení je

obecnou úpravou pro ve své podstatě všechna řízení či jiné administrativní postupy podle stavebního zákona, která nevylučuje modifikaci v ustanoveních o tom kterém konkrétním řízení. Takovou modifikací je nepochybně i ustanovení § 80 odst. 2 stavebního zákona ve vztahu k řízení kolaudačnímu. Lze tedy shrnout, že § 126 stavebního zákona sám o sobě pro okruh věcí, na něž se vztahuje, nevyřazuje z aplikovatelnosti § 80 odst. 2 stavebního zákona. Pokud tedy (za účinnosti zák. č. 309/1991 Sb.) nebylo „zvláštním“ zákonem chránícím zájmy, které má na mysli § 126 stavebního zákona, nepochybně stanoveno, že bez pozitivně uděleného souhlasu, povolení apod. orgánu chránícího tyto zájmy nelze povolit užívání stavby, vztahovala se i na právo těchto orgánů spolupůsobit v kolaudačním řízení omezení vyplývající z § 80 odst. 2 stavebního zákona, tj. zejména povinnosti uplatnit námítky a stanoviska nejpozději při ústním jednání s tím, že neučiní-li tak do této doby, nebude k nim pro účely kolaudačního řízení přihlédnuto. Jen řádně uplatněná stanoviska mohou, jsou-li v rozporu se stanovisky jinými, být důvodem řešení rozporu podle § 136 stavebního zákona. Uvedený dílčí závěr lze opřít i o výše specifikovaný „ověřovací“ smysl a účel kolaudačního řízení, který rovněž legitimuje koncentrační zásadu, již je toto řízení vedeno, a která nachází svůj výraz právě v § 80 odst. 2 stavebního zákona

Zákonodárce za účinnosti zákona č. 309/1991 Sb. měl zjevně za to, že taková forma účasti orgánů ochrany ovzduší na kolaudačním řízení postačuje k ochraně veřejného zájmu na úseku ochrany ovzduší a neukládal provozovatelům velkých zdrojů znečištění povinnost získat pro uvedení velkého zdroje znečištění do provozu zvláštní povolení orgánu ochrany ovzduší. Ustanovení § 7 zákona č. 309/1991 Sb. do katalogu povinností provozovatelů velkých zdrojů znečištění povinnost mít takové povolení zjevně nezařadilo a uvedená povinnost nevyplývala ani z ustanovení § 11 odst. 1 citovaného zákona, na něž § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1991 Sb. odkazoval, ani ze žádného jiného ustanovení tohoto zákona.

Lze tedy uzavřít, že stanovisko orgánu ochrany ovzduší podle § 80 odst. 2 stavebního zákona, resp. mlčení tohoto orgánu s tam předvídanými právními následky, bylo právě tou (a jedinou) formou, jakou se realizovala působnost orgánu ochrany ovzduší při uvádění velkých zdrojů znečištění do provozu, kterou tomuto orgánu dal § 11 odst. 1 písm. a) in fine zákona č. 309/1991 Sb.

Ustanovení § 11 zák. č. 309/1991 Sb. hovoří o souhlasu, přičemž neuvádí nic o jeho závaznosti. I s ohledem na to, že, jak bylo výše uvedeno, zákonná úprava přímo předvíдалa v § 22 zákona č. 309/1991 Sb. to, že zájmy ochrany ovzduší budou chráněny někdy jen v rámci jiných řízení podle zvláštních zákonů, např. v kolaudačním řízení podle stavebního zákona, proto nutno mít za to, že míra závaznosti souhlasu podle § 11 zákona č. 309/1991 Sb. mohla být různá v závislosti na povaze toho kterého řízení podle zvláštního zákona, pro jehož účely měl být souhlas udělován. Ve stavebním řízení je závaznost souhlasu změkčena ustanovením § 136 stavebního zákona, které umožňovalo docílit v jiné výsledné podobě podmínek uvedení stavby do provozu vážících se k ochraně ovzduší, než jakou požadoval orgán ochrany ovzduší.

Zákon o ochraně ovzduší, tj. zákon č. 86/2002 Sb., který zrušil zákon č. 309/1991 Sb. s účinností od 1. 6. 2002, přinesl v tomto ohledu zásadní změnu. Předmět zákona o ochraně ovzduší vymezený v § 1, se od předmětu zákona č. 309/1991 Sb. přes poněkud

košatější formulace ve své podstatě neliší. I u zákona o ochraně ovzduší je jeho základním smyslem a účelem docílit, aby škodlivé látky byly do ovzduší vypouštěny pouze v míře zákonem připuštěné.

Zásadně se však změnil procesní režim, a především okruh právních prostředků, které mají podle zákona o ochraně ovzduší k dispozici orgány ochrany ovzduší (jejich okruh a působnost byly nově definovány v § 42 až 52 zákona o ochraně ovzduší, přičemž byl zrušen zákon č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování). Ve vztahu ke stěžovateli je klíčové, že § 17 odst. 1 písm. d) citovaného zákona stanoví, že příslušný orgán ochrany ovzduší vydává stanoviska a povolení k řízením podle zvláštního právního předpisu (v poznámce pod čarou je odkaz na stavební zákon), která obsahují podmínky ochrany ovzduší, mezi nimi také povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu. Podle odst. 2 věty druhé citovaného ustanovení pak podmínky ochrany ovzduší stanovené podle odstavce 1 jsou závazné pro správní úřady, které vydávají rozhodnutí podle zvláštních právních předpisů (rovněž v poznámce pod čarou s odkazem na stavební zákon). Nová právní úprava tedy vyžaduje k tomu, aby stavba, jež má povahu zvláště velkého, velkého či středního stacionárního zdroje znečištění ovzduší, mohla být uvedena do provozu, povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší, jehož obsah a náležitosti zákon dále stanoví (zejména § 17 odst. 7 a 8) a jež je pro správní orgány s obecnou působností na úseku stavebního práva, tj. v případě stěžovatele pro stavební úřad, který provádí kolaudační řízení, závazné, takže musí být bez dalšího - zejména bez toho, že by stavební úřad mohl podmínky v povolení stanovené modifikovat - subsumováno do kolaudačního rozhodnutí. Bez předchozího vydání povolení podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší pak vůbec nelze, na rozdíl od předchozí právní úpravy, kolaudační rozhodnutí vůbec vydat.

Přechod mezi starou a novou právní úpravou zpravidla regulují přechodná ustanovení úpravy nové. Nutno ovšem poznamenat, že zásadně nic nebrání tomu, aby nová právní úprava stanovila i pro „přechodové“ skutkové podstaty, či dokonce pro již skutkově uzavřené stavy, pro futuro pravidla přísnější než úprava stará. Ústavně problematická by se taková úprava mohla jevit, pouze pokud by zcela ignorovala zásadu ochrany podle staré úpravy zákonně nabytých práv nebo pokud by porušovala zákaz přísnějšího sankcionování již nastalých skutkových dějů či stavů, než jak byly sankcionovány podle staré úpravy. Nejvyšší správní soud ostatně již uvedl v rozsudku ze dne 19. 12. 2006, č. j. 2 As 57/2005 - 75, publikovaném pod č. 1125/2007 Sb. NSS, že „není v rozporu s principy ochrany nabytých práv a zákazu retroaktivity, pokud zákon podmíní další provozování (určité činnosti – pozn. NSS) stanovením přísnějších pravidel. U konkrétních typů lidské činnosti se totiž určité nabyté schopnosti a dovednosti mohou v průběhu času objektivně jevit jako nedostačující, neboť s ohledem na dynamiku vývoje je ve společenském zájmu podmínky pro provozování těchto činností blíže specifikovat nebo dokonce zpřísnit, v některých případech naopak poněkud rozvolnit. Podstatné z hlediska atributů demokratického právního státu je, aby k takovýmto změnám nedocházelo svévolně, neracionálně, neodůvodněně, a aby tyto změny byly provedeny transparentním, jasným a předvídatelným způsobem, vždy podle okolností konkrétní věci.“

Zákon o ochraně ovzduší přechodná ustanovení obsahuje, konkrétně v § 54. Jeho odst. 1 obsahuje základní pravidlo, podle něhož správní řízení na úseku ochrany ovzduší zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a sankce uloží podle dosavadních předpisů. Podle dosavadních předpisů se postupuje i v případech, kdy došlo k porušení zákona v době před nabytím účinnosti tohoto zákona. V následujících odstavcích jsou řešeny další podmínky provozu zdrojů znečištění, které byly uvedeny do provozu za předchozí právní úpravy. Uvedená přechodná ustanovení zejména poskytují provozovatelům některých starších zdrojů znečištění úlevu v tom, že je mohou uvést do souladu s nově stanovenými emisními limity a dalšími podmínkami v určité lhůtě po účinnosti nové úpravy. Žádné z uvedených konkrétních ustanovení se však na stěžovatele nevztahuje.

V projednávané věci tak jde především o výklad ustanovení § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, tedy konkrétně slovního spojení „správní řízení na úseku ochrany ovzduší“ a s tím spojené otázky, zda lze považovat kolaudační řízení podle § 70 stavebního zákona za správní řízení na úseku ochrany ovzduší. Jak Nejvyšší správní soud výše uvedl, zákonná úprava přímo předvíдалa v § 22 zákona č. 309/1991 Sb., že zájmy ochrany ovzduší budou chráněny někdy jen v rámci jiných řízení podle zvláštních zákonů, např. v kolaudačním řízení podle stavebního zákona. V tomto smyslu tedy i řízení podle stavebního zákona, v rámci něhož bylo třeba vyžádat souhlasu orgánu ochrany ovzduší, bylo z hlediska zákona č. 309/1991 Sb. řízením, na něž se tento zákon, byť po procesní stránce zprostředkovaně, vztahoval, neboť hmotněprávní postavení osob na úseku ochrany ovzduší (jejich práva a povinnosti) jím bylo nepochybně upraveno. Nejvyšší správní soud má za to, že abstraktně vymezenou kategorii řízení ve věcech ochrany ovzduší nelze, za situace, kdy zákonodárce užil takto široce formulované pravidlo v přechodném ustanovení, zúžit pouze na řízení před orgány ochrany ovzduší, nicméně že přesto se ustanovení § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vztahuje pouze na jednu specifickou část správních řízení na úseku ochrany ovzduší.

V první řadě je nutno mít na paměti, že přechodná ustanovení jsou výjimkami z pravidla, které říká, že aplikovatelný je právní předpis, který je účinný. Znamená to tedy, že nelze-li v právním předpisu vysledovat existenci výjimky, platí toto pravidlo. Zákonodárce v daném případě mohl přechodná ustanovení zákona o ochraně ovzduší nepochybně vyjádřit konkrétněji, aby se předešlo výkladovým obtížím. Pokud však jsou formulována tak, jak je shora uvedeno, potom podle názoru Nejvyššího správního soudu je nelze vyložit jinak, než že se slovní spojení „správní řízení na úseku ochrany ovzduší“ vztahuje pouze na sankční řízení a nevztahuje se na ta správní řízení na úseku ochrany ovzduší, v nichž bylo třeba vyžádat souhlasu nebo jiného závazného či nezávazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší, tedy v situaci stěžovatele na kolaudační řízení podle § 70 stavebního zákona. Ve prospěch této výkladové alternativy lze argumentovat především tím, že v § 54 odst. 1 věta první zákona č. 309/1991 Sb. je stanoveno, jakých sankcí se má na přechodové stavy užít. První část první věty definuje přechodový režim procedur, druhá pak přechodový režim hmotněprávních povinností určitého typu (sankcí), přičemž obě pravidla jsou formulována bezprostředně vedle sebe a významově na sebe navazují. Pokud by se první část první věty citovaného ustanovení měla užít na všechna řízení na úseku ochrany a druhá (z povahy věci) pouze na řízení sankční, znamenalo by to, že věta formulovaná zjevně jako určitý logický celek myšlený pro specifickou podmnožinu

správních řízení na úseku ochrany ovzduší zahájených před účinností zákona o ochraně ovzduší a do jeho účinnosti neskončených (a sice na řízení sankční) by byla extenzivně vyložena tak, že by se vztahovala na všechna tato řízení splňující uvedenou časovou podmínku. Intence zákonodárce však zde byla jiná. Zpřísnit režim povolování škodlivin do ovzduší okamžitě po nabytí účinnosti zákona.

Jak již bylo uvedeno, zpřísnění podmínek výkonu určitých činností je zásadně ústavně legitimní opatření, k němuž je zákonodárce oprávněn, bude-li respektovat zejména princip proporcionality, princip ochrany legitimního očekávání a princip přiměřené ochrany či přiměřeného přechodového režimu řádně nabytých práv a formuluje-li přísnější pravidla, a režim přechodu na ně, dostatečně konkrétním způsobem. Zákonodárce uvedeným podmínkám v ustanovení § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší ještě dostál, třebaže uvedené ustanovení by mohlo být formulováno podstatně jednoznačněji. Například by v něm zákonodárce mohl hovořit o „sankčních řízeních“, „řízeních o porušení povinnosti podle tohoto zákona“, apod. Zákonodárce však použil velmi obecného pojmu „správní řízení“, který zahrnuje jak sankční, tak jiná řízení před správními orgány. Pouze z kontextu (z toho, že hned za touto formulací navazuje formulace o přechodném režimu sankcí) lze dovodit, že přechodné ustanovení se vztahuje pouze na řízení sankční a že na jiná řízení na úseku ochrany ovzduší se má od počátku účinnosti nového zákona vztahovat nová právní úprava.

Uvedená skutečnost, tedy znatelně nepřesná formulace přechodných ustanovení, stěžovatele, na něhož podle jeho názoru měl dopadat režim přechodových ustanovení, nezbavovala povinnosti opatřit si k tomu, aby mohl i za účinnosti nové právní úpravy provozovat velký zdroj znečištění, povolení orgánu ochrany ovzduší podle § 17 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně ovzduší. Zcela zásadním způsobem však snižovala míru jeho zavinění ve vztahu ke správnímu deliktu, za nějž mu byla uložena pokuta rozhodnutím ČIŽP. V situaci, kdy nebylo zřejmé, na jaká všechna řízení dopadá přechodový režim ve smyslu ustanovení § 54 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, a kdy stěžovateli bylo vydáno (byť následně pro nezákonnost zrušené) kolaudační rozhodnutí ohledně jím provozovaného velkého zdroje znečištění, mohl se stěžovatel z dobrých důvodů domnívat, že neporušuje zákon, provozuje-li na základě takto vydaného správního aktu svoji tavírnu hliníku. Nejvyšší správní soud proto podotýká, že pokud vůbec poté, co městský soud, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, zruší rozhodnutí ministerstva z důvodů dále uvedených, bude pokračováno v řízení o správním deliktu stěžovatele, bude nezbytné uvedené okolnosti zásadním způsobem zohlednit při posuzování toho, zda vůbec byl správní delikt stěžovatelem spáchán, případně i při úvaze o uložení sankce.

Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnou stížní námitku stěžovatele, že v daném případě měla ČIŽP postupovat podle zákona č. 309/1991 Sb. a vydat stanovisko podle § 80 odst. 2 stavebního zákona nejpozději při ústním jednání, neboť zákon o ochraně ovzduší nabyl účinnosti až 1. 6. 2002, tedy po zahájení kolaudačního řízení, nicméně poznamenává, že stěžovatel měl vzhledem k okolnostem dobré důvody domnívat se, že tomu tak má být.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, že napadené rozhodnutí bylo vydáno za situace, kdy v téže věci probíhalo před tímž orgánem již dříve zahájené řízení jiné.

Bylo-li oznámení o zahájení řízení adresováno subjektu označenému jako „V. E.–EKO METALRECYKLING, k rukám statutárního zástupce“, přičemž v závěru oznámení bylo též uvedeno: „Vaše IČO: 10 59 60 38“, bylo takové označení adresáta velmi nepřesné, neboť šlo o fyzickou osobu - podnikatele, přičemž nelze činit procesní úkony vůči obchodní firmě fyzické osoby a fyzická osoba nemá statutárního zástupce. V daném případě však bylo uvedeno i identifikační číslo subjektu, vůči němuž bylo zahájeno řízení, a byla jednoznačně označena jménem a příjmením fyzická osoba, jíž toto identifikační číslo náleží. Proto dané označení subjektu umožňovalo jeho jednoznačnou identifikaci. Nejvyšší správní soud již judikoval, že chybějící zákonné náležitosti správního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento správní akt respektovali (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003 - 216, publ. pod č. 212/2004 Sb. NSS). Stěžovatel přitom na oznámení o zahájení reagoval vyjádřením, v němž nevyslovil žádnou pochybnost, zda řízení bylo zahájeno vůči němu či vůči jinému subjektu. Lze tedy předpokládat, že považoval dané řízení za zahájené. Městský soud argumentoval tím, že stěžovateli předmětné oznámení o zahájení řízení ani nebylo doručeno. Nejvyšší správní soud ze správního spisu však zjistil, že mu bylo doručeno dne 28. 5. 2003, když zásilku převzala jeho zaměstnankyně M. Š.. Ve smyslu § 25 odst. 1 věty první správního řádu (neboť nejen právnickou osobu, ale i fyzickou osobu - podnikatele je nutno ve věcech týkajících se jejího podnikání považovat za „organizaci“ ve smyslu § 25 správního řádu) tak bylo doručeno oprávněnému pracovníkovi v místě podnikání stěžovatele.

Nejvyšší správní soud proto nesdílí ani názor městského soudu, že předmětné oznámení bylo nicotné a nemělo žádné právní účinky, tzn. nemohlo dojít k zahájení řízení. V této souvislosti lze odkázat i na judikaturu Ústavního soudu, Například ve stanovisku ze dne 14. 1. 2003 sp. zn. Pl. ÚS - st. 16/02 (publ. ve Sbírce n. a u. US. Sv. č. 29. Stanovisko 16. s. 433) Ústavní soud konstatoval, že „ústavně formulovaný princip právního státu (jehož projevem je ochrana dobré víry) více respektuje oprava nepřesnosti v označení právního subjektu všude tam, kde je jakkoli možná, eventuálně její tolerování, než deklarování nepřiměřených právních následků. Obecné soudy a správní orgány by přitom neměly při posuzování následků nepřesnosti v označení právních subjektů opomíjet jejich dosavadní chování. (...) Posouzení, zda nepřesné označení právního subjektu je natolik závažné, že znemožňuje, aby nastaly právem obecně předpokládané a subjekty práva nebo orgány veřejné moci zamýšlené následky, je především úkolem obecných soudů, nikoliv Ústavního soudu.“ Rovněž v usnesení ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. IV. ÚS 42/02 (publ. ve Sbírce n. a u. US. Sv. č. 29. Usnesení č. 1. s. 429) Ústavní soud dospěl k názoru, že „nedostatky v označení subjektů v právních dokumentech nebývají zpravidla natolik závažné, aby neumožňovaly identifikaci konkrétního subjektu, resp. vyvolaly nenapravitelnou pochybnost o jeho identitě. Jen u závažných nepřesností způsobilých vyvolat záměnu lze uvažovat, že by mohla mít za následek neplatnost právního úkonu, neúčinnost podání nebo nevykonatelnost rozhodnutí. Pouze v takovém případě může přehlédnutí tohoto nedostatku obecným soudem představovat odepření práva na soudní

ochranu a spravedlivý proces.“ Lze tak shrnout, že přes nepřesnost v označení adresáta bylo zahájení řízení účinné.

Nejvyšší správní soud podotýká, že závěry výše uvedené však nelze vztahovat i na posouzení otázky nicotnosti rozhodnutí ČIŽP ze dne 16. 6. 2003, zn. 09/00/04896/03/Se. Toto rozhodnutí obsahuje výrok: „Obchodní firmě V. E.– EKO METALRECYKLING ukládá pokuta ve výši 250 000 Kč (slovy: dvě stě padesát tisíc Kč) za to, za to že vaše firma provozovala velký zdroj znečišťování ovzduší ve vaší provozovně v Rýmařově – Tavírně hliníku bez povolení orgánu ochrany ovzduší, nutného podle zákona č. 86/2002 Sb., § 17 odst. (1), písm. d). (...)“ Nejvyšší správní soud shledal uvedený akt nicotným, a to nikoli pro neurčité označení účastníka řízení (to vykazuje v podstatě stejné nedostatky jako oznámení o zahájení správního řízení, takže je osoba adresáta „rozhodnutí“ jednoznačně identifikovatelná), nýbrž pro to, že je zcela zmatečně uvedeno, kdo je povinen zaplatit pokutu. Pokuta se ukládá jakési „obchodní firmě“, tedy entitě, která ve skutečnosti vůbec neexistuje, a nikoli fyzické osobě užívající při podnikání vedle svého jména a příjmení též fantazijní dodatek. Navíc i výrok o tom, kdo se měl dopustit deliktu, je podobně zmatečný. Dopustit se jej měla „firma“ stěžovatele, nikoli stěžovatel. Taková kumulace zmatečných formulací ve výroku, tedy ve stěžejní části rozhodnutí, právě u níž je třeba, aby byla formulována jednoznačně, určitě a jasně, u uvedeného aktu způsobuje, že nelze po stěžovateli spravedlivě požadovat, aby se jím řídil. Proto je tento akt nicotný.

Lze tak souhlasit se stěžovatelem, že ČIŽP oznámením ze dne 6. 8. 2003, zn. 9/00/05991/03/Se, zahájila podruhé totožné správní řízení ve věci uložení pokuty, aniž by předchozí řízení skončila. Stěžovatel proto správně poukazoval na to, že novému řízení bránila překážka předtím zahájeného a dosud neskončeného řízení (litispendence). Překážka řízení zahájeného brání tomu, aby o téže věci probíhala paralelně dvě nebo více řízení. Není významné, zda jde o řízení zahájené na návrh nebo z úřední povinnosti. Řízením o téže věci se rozumí řízení o tomtéž nároku, mezi týmiž účastníky, na podkladě téhož skutkového děje. Správní řád sice institut litispendence výslovně neupravuje, ale tento se stejně, jako další obecně aplikované procesně právní principy, uplatňuje v řízení ve více odvětvích procesního práva a není žádných důvodů pro to, aby neplatil i ve správním řízení. Ostatně Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 20. 2. 2008, č. j. 4 Ads 10/2008 – 63, uvedl, že správní orgán nemůže existenci dvou řízení o téže věci pominout. Správní řád neumožňuje správnímu orgánu řešit překážku litispendence takovými procesními instituty, které jsou upravena pro jiná procesní řízení příslušnými procesními předpisy, ale to neznamená, že k překážce litispendence ve správním řízení není správní orgán povinen přihlídnout.

V dané věci správní orgán k existenci této překážky nepřihlédl, tedy především účastníka řízení písemně nebo ústně do protokolu neinformoval, že pokračování v později zahájeném řízení brání překážka litispendence a že správní orgán bude dále pokračovat v dříve zahájeném řízení. Pokud tak rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno ve správním řízení, jehož zahájení a průběhu bránila překážka litispendence, jde o vadu řízení, která sama o sobě bez dalšího působí nezákonnost vydaného správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto tuto stížní námitku posoudil jako důvodnou.

Poslední stížní námitka se týkala přípustnosti změny výroku prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem.

Podle ustanovení § 59 odst. 1, 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu; je-li to nutné, dosavadní řízení doplní, popřípadě zjištěné vady odstraní a jsou-li pro to důvody, rozhodnutí změni nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí.

Ve svých úvahách vycházel Nejvyšší správní soud z toho, že správní řízení tvoří jeden celek až do pravomocného rozhodnutí. Vady prvostupňového řízení i rozhodnutí proto lze odstranit v řízení odvolacím. S tím také počítá institut změny rozhodnutí v odvolacím řízení. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2003, č. j. 7 A 124/2000 - 39, publ. pod č. 5/2003 Sb. NSS, plyne, že výrok rozhodnutí odvolacího orgánu musí obsahovat základní náležitosti správního rozhodnutí; jeho výrokem je rozhodnutí o tom, zda se výrok prvostupňového rozhodnutí potvrzuje a odvolání zamítá, či zda se tento výrok mění (a jak). „Pokud tedy ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu předpokládá, že odvolací orgán rozhodnutí změni nebo zruší, jinak odvolání zamítne a rozhodnutí potvrdí, jedná se o tři možné alternativy rozhodnutí, které se navzájem vylučují. Pokud některé z nich odvolací orgán spojí, jde o rozhodnutí nesrozumitelné, trpící logickým rozporem. Není tedy možné v odvolacím řízení současně zamítnout odvolání a prvostupňové rozhodnutí v jeho výroku změnit.“

Možnost změny výroku prvoinstančního rozhodnutí odvolacím orgánem vyplývá přímo z § 59 odst. 2 správního řádu. V projednávané věci nelze z výroku, a to ani z konstatování, že „v ostatních částech zůstává výrok napadeného rozhodnutí beze změn“, dovodit, že by odvolací orgán současně odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Uvedené konstatování je pouze vyjádřením toho, že změna rozhodnutí je provedena pouze v rozsahu výslovně specifikovaném a že tam, kde se o žádné změně v rozhodnutí odvolacího orgánu nehovoří, zůstává prvoinstanční rozhodnutí nedotčeno. Ministerstvo jako odvolací správní orgán tak postupovalo zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Nejvyšší správní soud rovněž neshledal rozhodnutí ministerstva nepřezkoumatelným pro vnitřní logický rozpor výroku a odůvodnění. Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdil, že v odůvodnění napadeného správního rozhodnutí nebyly důvody pro změnu shledány, a proto odůvodnění odpovídalo potvrzujícímu rozhodnutí, zatímco výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně měnil. Nejvyšší správní soud však ze správního spisu zjistil, že ministerstvo v odůvodnění svého rozhodnutí uvedlo, že napadené rozhodnutí trpí určitými nedostatky, mimo jiné došlo k nepřesné citaci ustanovení právního předpisu, podle kterého bylo rozhodnuto. Odvolací orgán dále v odůvodnění konstatoval, že nedostatky odstranil změnou prvního odstavce výroku napadeného rozhodnutí ve smyslu § 59 odst. 2 správního řádu. Podle Nejvyššího správního soudu tak z odůvodnění jednoznačně vyplývá, proč odvolací orgán změnil výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně a v jakém rozsahu tak učinil. Lze konstatovat, že posuzovaný výrok je zcela v souladu s odůvodněním, rozhodnutí ministerstva je srozumitelné a změnou výroku odvolací správní orgán nijak nezasáhl do práv a povinností stěžovatele. Poslední stížní námitka je proto nedůvodná.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 28. srpna 2008

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu