



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Volarská lesní a dřevařská společnost, s. r. o.**, se sídlem Nová kolonie 608, Volary, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2016, č. j. 20268/ENV/16, 262/520/16, v řízení o kasační stížnosti stěžovatele (právní nástupce žalobce): **Městské lesy Volary, s. r. o.**, se sídlem V Kasárnách 645, Volary, zastoupen JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2020, č. j. 5 A 133/2016 – 36,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2020, č. j. 5 A 133/2016 - 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozhodnutí městského soudu

[1] Česká inspekce životního prostředí uložila žalobci rozhodnutím ze dne 4. 2. 2016, zn. ČIŽP/43/OOL/1511499.009/15/ZSB, pokutu ve výši 60.000 Kč za spáchání správního deliktu dle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Žalobce se měl protiprávního jednání dopustit tím, že ohrozil životní prostředí v lesích, neboť zadal zhotoviteli – společnosti PERPERUNA ECO s. r. o. - provedení těžby vyznačeného množství dříví v k. ú. Šimanov na Šumavě, přičemž těžba byla provedena v rozporu se zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl.

[2] Žalobou podanou k městskému soudu dne 25. 7. 2016 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud žalobu usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení. Žalobce totiž ke dni 1. 1. 2018 zanikl v důsledku vnitrostátní fúze sloučením, a ztratil tak způsobilost být účastníkem řízení. Povaha věci, tj. žaloba proti rozhodnutí

o správním deliktu, který byl spojen výhradně jen s osobou žalobce, neumožňuje pokračovat v řízení s jeho právním nástupcem - společností Městské lesy Volary s. r. o.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Společnost Městské lesy Volary s.r.o. (stěžovatel) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost, ve které navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Nesouhlasí se závěrem soudu, že pokračování v řízení se stěžovatelem jako právním nástupcem žalobce je z povahy věci vyloučeno. Podle § 178 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, práva a povinnosti zanikajících právnických osob při jejich sloučení přecházejí na jedinou ze zúčastněných osob jako na nástupnickou právnickou osobu. Při fúzi sloučením tedy dochází k univerzální právní sukcesi zanikající společnosti na společnost nástupnickou. Univerzální sukcese přitom postihuje všechna práva a povinnosti jak soukromoprávní, tak i veřejnoprávní povahy vyjma těch, které zákonodárce z univerzální sukcese výslovně vyjímá. Takovou výjimkou je též § 107 odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“), který ukládá soudu vzít při posuzování procesního nástupnictví v úvahu „povahu věci“. Podle stěžovatele by soudy měly závěr, že procesní nástupnictví po fúzi sloučením je vyloučeno, formulovat jen tam, kde je tato skutečnost nepochybná; v pochybnostech by naopak mělo být procesní nástupnictví připuštěno.

[5] Jako důvod odmítnutí nástupnictví neobstojí osobní povaha sankce dovozovaná z nemožnosti jejího uložení stěžovateli jako právnímu nástupci žalobce. Předmětem řízení je soudní přezkum rozhodnutí žalovaného o uložení sankce, která již byla původním žalobcem v celém rozsahu uhrazena. Zrušení rozhodnutí žalovaného soudem se přitom může významným způsobem projevit v právní sféře stěžovatele, neboť by v takovém případě mohl, byť v závislosti na dalších okolnostech, uplatnit nárok na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

[6] Nemožnost procesního nástupnictví nelze dovozovat ani z judikatury týkající se procesního nástupnictví fyzických osob. Odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 7 As 168/2012 – 32, proto není přílehlavý. Například z rozsudku ze dne 30. 12. 2009, č. j. 8 Afs 56/2007 – 479, č. 2295/2011 Sb. NSS, na který městský soud rovněž odkazoval, vyplývá, že procesní nástupnictví právnických osob v sankčním řízení není vyloučeno. V civilním soudnictví je zcela běžně považováno za přípustné procesní nástupnictví i v případech, kdy k zániku právnických osob s univerzálním právním nástupcem došlo až po pravomocném skončení soudního řízení a před zahájením řízení dovolacího (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2019 sp. zn. 30 Cdo 3609/2017).

[7] Městský soud tedy měl procesní nástupnictví stěžovatele připustit. Napadené usnesení se stěžovateli jako univerzálnímu sukcesorovi do práv a povinností žalobce jeví jako odmítnutí spravedlnosti a porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že městský soud správně žalobu odmítl a svůj závěr o možnosti přechodu delikttní odpovědnosti ze žalobce na stěžovatele řádně a logicky odůvodnil. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 56/2007 - 479 žalovaný poznamenal, že přechod delikttní odpovědnosti v rozsahu správní sankce za jednání zaniklé společnosti může přicházet v úvahu jen v případě, kdy porušitel zanikl bez likvidace v průběhu správního řízení a za jeho zánikem stojí snaha vyhnout se důsledkům veřejnoprávní odpovědnosti za porušení pravidel těžby dřeva v lese. S ohledem na princip právní jistoty je možnost veřejnoprávního postihu nástupce porušitele nutno vykládat restriktivně. Takovému

výkladu ostatně svědčí i účel právní přeměny žalobce, kterým je podle informací uvedených v notářském zápisu o projektu přeměny ze dne 2. 8. 2017 zjednodušení činností probíhajících v uspořádání podniků, úspora nákladů, zvýšení efektivity a zajištění rozvoje nástupnické společnosti. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval aktivní legitimací stěžovatele k podání kasační stížnosti proti napadenému usnesení městského soudu. Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen "stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Stěžovatel nebyl účastníkem řízení před městským soudem, ani osobou zúčastněnou na řízení, nýbrž osobou, která tvrdí, že jí bylo postavení účastníka řízení krajským (městským) soudem upřeno na základě nesprávného výkladu právního předpisu upravujícího procesní nástupnictví. Z judikatury Nejvyššího správního soudu přitom vyplývá, že kasační stížnost proti usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby, které vychází z předchozí úvahy o možnosti aplikace norem upravujících procesní nástupnictví, může podat i osoba, která *stricto sensu* není účastníkem řízení či osobou zúčastněnou na řízení, tvrdí-li, že v důsledku pochybení krajského soudu jí bylo takové procesní postavení upřeno. Úvahou krajského soudu o tom, že s ní nelze v řízení pokračovat jako s procesním nástupcem žalobce, totiž mohla být tato osoba v konečném důsledku dotčena na svých právech (viz rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 2 As 188/2015 – 48). Stěžovatel byl tedy oprávněn kasační stížnost podat.

[10] Kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Po posouzení věci dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že městský soud rozhodl nezákonně o odmítnutí žaloby, čímž je dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Je totiž přesvědčen, že městský soud měl po zániku žalobce pokračovat v řízení se stěžovatelem jako jeho právním nástupcem.

[12] Městskému soudu lze přisvědčit v tom, že napadené správní rozhodnutí je rozhodnutím sankční povahy, tedy rozhodnutí *in personam*. Nejvyšší správní soud vzal zároveň v úvahu, že ve správním trestání se obecně uplatňují základní zásady trestání soudního (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 - 135, č. 1338/2007 Sb. NSS). Platí-li tedy v trestněprávní doktríně zásada, že každá delikttní odpovědnost, respektive sankce s ní spojená, je imanentně spojena s osobou pachatele, pak i v oblasti správního trestání musí obecně platit, že zánikem delikventa zaniká jeho sankční odpovědnost i případná (již uložená) povinnost výkonu uložené sankce. Tato odpovědnost, respektive povinnost podrobit se uložené sankci, proto nemůže přecházet na právního nástupce zaniklého delikventa.

[13] Nejvyšší správní soud však již ve své rozhodovací praxi dovodil, že uvedená obecná zásada neplatí bezvýhradně. Výjimku představují především případy, kdy přechod odpovědnosti za správní delikt vyplývá přímo ze zákona (srov. například ustanovení § 22b zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění účinném do 30. 6. 2017). Druhou výjimku lze dovodit z judikatury, a to jak z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, tak i rozhodnutí českých soudů, které ji reflektují. Dle této rozhodovací praxe může odpovědnost za správní delikt přejít i na právního nástupce zaniklé právnické osoby, pokud tento nástupce fakticky převzal personální a majetkový substrát původního subjektu a pokračuje v jeho původní činnosti, lze-li současně dovodit, že důvodem zániku původní právnické osoby byla primárně snaha

vyhnout se uložení správní sankce (srov. rozsudek NSS č. j. 8 Afs 56/2007 - 479, kterým v nyní posuzované věci argumentoval stěžovatel i žalovaný). Tento přístup, založený tom, že nelze poskytnout ochranu zneužití práva, se konstantně uplatňuje ve věcech soutěžního práva, nelze jej však principiálně odmítnout ani v případech, které nejsou podřízeny této úpravě. Městský soud však správně uvedl, že o takový případ se v posuzované věci nejednalo.

[14] Obecně lze konstatovat, že praktickým důsledkem zániku postihovaného subjektu v průběhu správního řízení je nutnost zastavení takového řízení, neboť zde není nikdo, s kým by v řízení mohlo být pokračováno. Dojde-li k zániku právnické osoby až po pravomocném skončení řízení o správním deliktu, nelze uloženou sankci vykonat na jejím právním nástupci. V obou zmiňovaných případech tedy řízení o správním deliktu, vedené s právním předchůdcem právnické osoby, nikterak nezasahuje do právní sféry tohoto nástupce a nesvědčí mu tedy aktivní legitimace k vyvolání některého z řízení ve správním soudnictví, uvedených v části třetí soudního řádu správního.

[15] V nyní posuzovaném případě je situace specifická v tom, že na stěžovatele přešlo jmění původního žalobce po skončení správního řízení, konkrétně až v průběhu řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí, a to na základě projektu vnitrostátní fúze sloučením ze dne 2. 8. 2017. Mezi účastníky řízení zároveň není sporu o tom, že právní předchůdce stěžovatele již v mezidobí pokutu uloženou napadeným správním rozhodnutím uhradil. Nejedná se tedy o situaci, kdy by mohla být uložena sankce za správní delikt nepřipustně vykonávána na stěžovateli jako právním nástupci delikventa.

[16] Obdobnou situaci se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 29. 7. 2016, č. j. 2 As 48/2013 - 110. V tehdy řešené věci došlo k přechodu jmění původního žalobce na stěžovatele dokonce až po skončení řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt. Stěžovatel zde ve prospěch své aktivní legitimace k podání kasační stížnosti argumentoval tím, že převzal veškerá aktiva i pasiva zaniklé společnosti (žalobce), což znamená, že převzatá aktiva jsou menší o částku odpovídající zaplacené pokutě uložené napadeným správním rozhodnutím. Nejvyšší správní soud považoval tuto argumentaci za akceptovatelnou, neboť stěžovatel plausibilně tvrdil, že v důsledku nezákonně vydaného správního rozhodnutí došlo k zásahu do jeho majetkové sféry. Dospěl přitom k závěru, že nastala-li by popsaná situace v mezidobí od právní moci sankčního rozhodnutí do uplynutí lhůty k podání žaloby proti němu, stěžovatel by splňoval podmínky pro přiznání aktivní legitimace k podání žaloby ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť by bylo možné dovodit, že byl tímto správním rozhodnutím „zkrácen na svých právech“. Soud proto uzavřel, že není důvodu, aby mu nebyla přiznána aktivní věcná legitimace k podání kasační stížnosti, vstoupil-li do práv původního žalobce až po právní moci rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o správní žalobě proti takovému rozhodnutí.

[17] Uvedené judikaturní závěry přiměřeně dopadají i na nyní posuzovanou věc. Stěžovatel ve prospěch svého procesního nástupnictví v řízení před městským soudem argumentoval tím, že po případném odklizení napadeného rozhodnutí žalovaného by se mohl domáhat náhrady škody způsobené mu – jako právnímu nástupci původního žalobce – tímto rozhodnutím. Podle Nejvyššího správního soudu je možné dovodit, že stěžovatel byl napadeným správním rozhodnutím zkrácen na svých právech (zejména mohlo dojít k zásahu do jeho majetkové sféry, neboť převzaté jmění bylo nižší o částku odpovídající tímto rozhodnutím uložené pokutě). Bylo tedy třeba připustit, aby se proti tomuto rozhodnutí mohl bránit v rámci soudního řízení, resp. aby mu bylo umožněno po zániku žalobce pokračovat v řízení o žalobě a hájit zde svá práva. Městský soud proto měl jeho procesní nástupnictví připustit.

[18] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že povaha věci umožňovala městskému soudu po zániku stěžovatele pokračovat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o správním deliktu se stěžovatelem, který vstoupil do práv a povinností žalobce (viz § 107 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.).

[19] Uvedený závěr nijak neodporuje principu právní jistoty, jak uvádí žalovaný. Naopak je nepochybně žádoucí, aby stěžovatel, který vstoupil do práv a povinností žalobce, mohl brojit proti správnímu rozhodnutí, v jehož důsledku (uložením pokuty, kterou jeho právní předchůdce uhradil) došlo k zásahu do jeho práv (zmenšení jeho jmění). Žalovanému rovněž nelze přisvědčit, že by procesnímu nástupnictví stěžovatele jakkoliv odporoval účel přeměny žalobce uvedený v projektu o vnitrostátní fúzi sloučením, neboť ten na uvedené zkrácení práv stěžovatele nemá vliv.

[20] Městský soud tedy uvážil o otázce možnosti procesního nástupnictví stěžovatele dle § 107 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. nesprávně, a z toho důvodu rovněž nezákonně rozhodl o odmítnutí žaloby pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[21] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení městského soudu zrušil, a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), v němž bude vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. v dalším řízení rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. srpna 2020

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu