



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy Jana Dvořáka a soudců Aleše Korejtky a Petry Venclové ve věci

žalobce: **ZELENÝ SPORT, s.r.o.**, IČO: 609 14 858
sídlem Slatina 116, 566 01 Slatina
zastoupený advokátem Michalem Pacovským
sídlem Čelakovského sady 433/10, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**,
sídlem Vršovická 65, 100 10 Praha 10

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2018, č. j. MZP/2018/550/181,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Dne 5. 2. 2015 obdržel Krajský úřad Pardubického kraje (dále též „krajský úřad“) podnět Policejního prezidia ČR, Ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, které vykonávalo kontrolu nad dodržováním zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o zbraních“), u společností ZELENÝ SPORT, s.r.o., a MULTIAGRO, v.o.s., obě se sídlem ve Slatině č.p. 116 (areál

bývalého jednotného zemědělského družstva). Podnět směřoval k posouzení činnosti uvedených společností z pohledu zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo přípravky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 59/2006 Sb.“ či „zákon o prevenci závažných havárií“), neboť při kontrole prováděné Policejním prezidiem ČR bylo mimo jiné zjištěno uskladnění velkého množství munice a výbušnin, přičemž tyto nebezpečné látky byly skladovány v bývalých zemědělských objektech, jejichž konstrukce neodpovídá požadavkům na skladování výbušných látek.

2. Na základě podnětu Policejního prezidia ČR, Ředitelství služby pro zbraně a bezpečnostní materiál, provedl krajský úřad společně s Českou inspekcí životního prostředí, oblastním inspektorátem v Hradci Králové (dále též „ČIŽP“), dne 16. 2. 2015 kontrolu v předmětném areálu ve Slatině. Při kontrole bylo zjištěno, že vlastníkem všech objektů je společnost MULTIAGRO, v.o.s., část objektů je pronajímána žalobci. Dále byla provedena obhlídka celého areálu. V protokolu z kontroly byly popsány jednotlivé objekty provozovny a uvedeny typy zbraní, střeliva, munice, výbušnin, které se v těchto objektech nacházely. Dle zástupce žalobce se v objektech nacházelo odhadem 45 tun skladovaných výbušných látek patřících žalobci, přesné údaje žalobce nemohl sdělit, neboť v rozporu se zákonem o zbraních (srov. § 39 odst. 1 písm. m/ zákona o zbraních) nezapisoval řádně údaje do centrálního registru zbraní (evidenci zbraní kategorie A, B nebo C a střeliva do těchto zbraní v papírových evidenčních knihách skartoval) ani neplnil základní povinnosti dle zákona o prevenci závažných havárií (např. ani nevedl seznam skladovaných nebezpečných látek atd.).
3. Vzhledem k tomu, že se dle zjištění odborných útvarů Policie ČR v objektech bývalého jednotného zemědělského družstva nacházelo velké množství (více než 80 t) nebezpečných látek (klasifikovaných jako výbušné) přesahující limitní hodnoty stanovené § 3 odst. 3 písm. a) zákona o prevenci závažných havárií (50 t), zahájil žalovaný s žalobcem dopisem ze dne 18. 9. 2015 řízení o správním deliktu dle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií.
4. Krajský úřad ve spolupráci s odbornými útvary Policie ČR v průběhu správního řízení zjistil, že se ke dni kontroly (tj. ke dni 16. 2. 2015) v kontrolovaných objektech po zaokrouhlení nacházelo ve vlastnictví žalobce 83,2 t nebezpečných látek klasifikovaných jako výbušné dle přílohy č. 1 zákona, části 1, tabulky II, bod tabulky č. 5. Dále bylo vypočteno, že se v objektech nacházelo 22, 5 t nebezpečných látek klasifikovaných jako výbušné dle příl. č. 1 zákona, části 1, tabulky II, bod tabulky č. 4. Krajský úřad proto následně rozhodnutím ze dne 12. 10. 2017, č. j. KrÚ 67262/2017/OŽPZ/KM, uložil žalobci pokutu ve výši 500.000,-Kč za správní delikt podle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií, kterého se měl žalobce dopustit tím, že krajskému úřadu při kontrole dne 16. 2. 2015 nepředložil návrh na zařazení objektu ve Slatině do skupiny A nebo B ve smyslu § 5 zákona o prevenci závažných havárií, ačkoliv mu tato povinnost prokazatelně vznikla dle zákona o prevenci závažných havárií (§ 3 odst. 3 písm. a/) dne 16. 2. 2015.
5. Odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 10. 2017, č. j. KrÚ 67262/2017/OŽPZ/KM, žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 4. 2018, č. j. MZP/2018/550/181, zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil.

6. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal, že správní orgány postupovaly v rozporu se zásadami zakotvenými v § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), neboť zahájily správní řízení o správním deliktu dle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií, kterého se měl dopustit dne 16. 2. 2015, ačkoliv se žalobce snažil zjištěné nedostatky odstranit a již dne 9. 4. 2015 (dva měsíce po kontrole) předložil krajskému úřadu dokument s názvem „*protokolární záznam o umístění nebezpečné látky v objektu nebo zařízení, jejíž množství je větší než 2 % dle přílohy č. 1 zákona o prevenci závažných havárií*“. tomto dokumentu bylo uvedeno, že „*množství látek a přípravků odpovídá zařazení areálu žalobce do skupiny nebezpečnosti A*“. Za těchto okolností nemělo být sankční správní řízení zahajováno a žalobci měla být naopak poskytnuta „*pomoc*“ (zřejmě se sepsáním obsahově i formálně bezvadného návrhu na zařazení objektu do příslušné skupiny), neboť veřejná správa je službou veřejnosti.
7. Dále se žalobce domnívá, že výrok rozhodnutí o správním deliktu „*nesplňuje požadavky na něj kladené § 68 odst. 2 správního řádu a navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu*“. Dle žalobce ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není řádně popsán skutek, chybí údaj o místě a čase spáchání, v důsledku čehož může být dle žalobce skutek zaměněn s jiným skutkem. Žalobce též ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně postrádá „*informace vztahující se k množství a popisu nebezpečných látek, které měly být žalobcem uskladněny*“.
8. Byť žalobce v žalobě nezpochybnil žádné konkrétní skutkové zjištění správních orgánů týkající se nebezpečných látek ve vlastnictví žalobce (umístěných ve zmiňovaném areálu ve Slatině), obecně namítal, že „*součástí spisového materiálu není žádný podklad, z něhož by bylo možno učinit věrohodný závěr o skutečnostech, které jsou žalobci kladeny za vinu, správní orgán prvního stupně nepředložil žádný relevantní důkaz o množství skladovaného materiálu*“. Dle žalobce tak „*doposud nebylo prokázáno, jaké střelivo a jakou municí měl žalobce ke dni 16. 2. 2015 k dispozici*“. Žalobce též nařikal, že při určování množství nebezpečných látek vycházely správní orgány pouze z výsledků analytické činnosti odborných útvarů Policie ČR (tabulka), aniž by bylo zřejmé, „*jakým způsobem a z jakého zdroje*“ získala Policie ČR jednotlivé údaje. Dle žalobce je též vadou, že ve spise není založen výpis z centrálního registru zbraní (byť žalobce nerozporoval skutkový závěr správních orgánů, že žalobce nezapisoval řádně údaje do centrálního registru zbraní). Pokud by takový výpis ve správním spise založen byl, muselo by být konstatováno, že zjištěný stav nekoresponduje se stavem evidovaným v centrálním registru zbraní.
9. Konečně žalobce správním orgánům vytкнуł, že nedostatečně odůvodnily výši uložené pokuty. Dle žalobce při určování výše pokuty nelze přihlížet k tomu, že konstrukce budov v areálu neodpovídá požadavkům na skladování výbušných látek, nelze ani přihlížet k množství nebezpečných látek či k odbornému stanovisku TLP, spol. s r. o., jehož předmětem bylo i posouzení možnosti vzájemného ohrožení objektů v důsledku domino efektu a rizika ohrožení okolí činnostmi provozovanými v objektech bývalého jednotného zemědělského družstva (toto odborné stanovisko navíc není dle žalobce součástí správního spisu). Naopak měl žalovaný ve prospěch žalobce zohlednit celkovou délku řízení (cca 2, 5 roku). Dle žalobce se též správní orgány odchýlily od ustálené správní praxe, jejíž existenci žalobce dovozuje z jednoho rozhodnutí žalovaného ve věci Vojenské ústavu, s. p., kterému mu byla za spáchání „*stejného správního deliktu*“ uložena pokuta 200.000,-- Kč. Pokutu ve

výši 500.000,-- Kč nadto žalobce považuje za nepřiměřenou, resp. dokonce likvidační, soud by měl proto využít svého moderačního oprávnění a pokutu snížit, popř. od jejího uložení zcela upustit.

10. Ze všech výše uvedených důvodů je žalobce přesvědčen, že žalobou napadené rozhodnutí je nezákonné a mělo by být zrušeno.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě (které není třeba podrobně rekapitulovat, neboť jeho obsah účastníci znají, nadto v řízení byl žalovaný úspěšný, přičemž v odůvodnění rozsudku je třeba vypořádat základní námitky toho účastníka, kterému soud za pravdu nedal) setrval na závěrech obsažených v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, které je dle jeho názoru věcně správné a zákonné, a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
12. Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále též „s. ř. s.“) žalobou napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Předně soud uvádí, že žalobce v žalobě v podstatě pouze opakuje námitky uplatněné v řízení před správními orgány, s nimiž se však správní orgány (zejména žalovaný) řádně vypořádaly v odůvodnění svých rozhodnutí (která soud hodnotí jako plně přezkoumatelná, věcně správná a zákonná). Vzdor uvedenému žalobce v žalobě na argumentaci obsaženou zejména v odůvodnění rozhodnutí žalovaného nijak adekvátně nereagoval [na tomto místě je vhodné připomenout, že uvedení konkrétních žalobních námitek (§ 71 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.) zásadně nelze nahradit opakováním námitek uplatněných v odvolání či snad pouhým odkazem na takové podání, a to proto, že odvolací námitky směřovaly proti jinému rozhodnutí (proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně), než které je předmětem přezkumu soudem (rozhodnutí žalovaného) - k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74, či rozsudek téhož soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 98/2007-73; tyto závěry Nejvyššího správního soudu obstály i v testu ústavnosti (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 1841/07)], přičemž za žalobní (či kasační) námitku nelze dle Nejvyššího správního soudu „rozhodně považovat pouhé negace pečlivě odůvodněných závěrů“ správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, č. j. 5 Afs 126/2017 - 43, bod 50). Jelikož soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany žalovaného za správné, plně odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí a k věci pouze stručně dodává následující:
14. Účelem právní úpravy obsažené v zákoně o prevenci závažných havárií je stanovit systém prevence závažných havárií pro objekty (zařízení), v nichž je nebezpečná chemická látka (směs) umístěna, a snížit tak pravděpodobnost vzniku havárie a eliminovat negativní dopady havárií na životy a zdraví lidí, zvířat, životní prostředí, majetek atd. Jednotlivá opatření se odvíjejí od množství nebezpečných látek umístěných v konkrétních objektech (zařízeních) a od polohy takových objektů (zařízení). Proto mezi základní povinnosti každé osoby, která užívá objekt nebo zařízení, patří povinnost zpracovat seznam, v němž je uveden druh, množství, klasifikace a fyzikální forma všech nebezpečných látek umístěných v objektu nebo zařízení (§ 3 odst. 1 písm. a/ zákona o prevenci závažných havárií) a navrhnout zařazení objektu nebo zařízení do příslušné skupiny v případě, kdy je množství umístěné nebezpečné látky stejné nebo větší, než je množství uvedené v příloze č.

1 k zmiňovanému zákonu v části 1, sloupci 1 tabulky I nebo II. V případě, že je v objektu nebo zařízení umístěno více nebezpečných látek v množství menším než je uvedeno v příloze č. 1, části 1, sloupci 1 tabulky I nebo II, je třeba provést součet poměrných množství umístěných nebezpečných látek dle vzorce uvedeného v příloze č. 1 (§ 3 odst. 1 písm. a/, c/, d/ zákona o prevenci závažných havárií). Konkrétní zařazení do skupiny A nebo B je pak upraveno v § 3 odst. 2, 3 zákona o prevenci závažných havárií. V souladu s § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií je pak provozovatel objektu nebo zařízení povinen zaslat krajskému úřadu návrh na zařazení do skupiny A nebo B. Provozovatel objektu (zařízení), který nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A nebo skupiny B podle § 5 nebo je navrhne nesprávně, se dopustí správního deliktu dle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií.

15. Návrh na zařazení objektu dle § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií je jedním ze základních dokumentů, na základě kterého pak příslušný krajský úřad vyhodnocuje situaci daného objektu (zařízení). Na základě zmíněného dokumentu pak může krajský úřad objekt zařadit do příslušné skupiny nebezpečnosti. Od zařazení se pak odvozují další povinnosti (např. povinnost provést analýzu a hodnocení rizik závažné havárie, povinnost zpracovat bezpečnostní program, bezpečnostní zprávu, povinnost sjednat pojištění odpovědnosti za škody apod.). Provedení analýzy a hodnocení rizik je nezbytným podkladem pro zpracování bezpečnostního programu či bezpečnostní zprávy. V analýze jsou identifikovány zdroje rizika (nebezpečí), určeny možné scénáře událostí, které mohou vyústit v závažnou havárii, odhadnuty dopady možných scénářů závažných havárií na zdraví a životy lidí, hospodářská zvířata, životní prostředí a majetek, odhadnuty pravděpodobnosti scénářů závažných havárií, stanovena míra rizika, zhodnocena přijatelnosti rizika vzniku závažných havárií apod. V bezpečnostní zprávě zpracované pro objekty (zařízení) zařazené do skupiny nebezpečnosti B musí být mj. uveden technický popis zařízení nebo objektu, stanovena politika prevence závažných havárií, navržena a zavedena nezbytná opatření k zabránění vzniku havárie a k omezení jejich důsledků, stanoveny zásady bezpečnosti a spolehlivosti, vypracovány zásady vnitřního havarijního plánu apod. Obsah bezpečnostní zprávy a její strukturu stanoví prováděcí právní předpis (konkrétně k nyní platnému zákonu č. 224/2015 Sb. vyhláška č. 227/2015 Sb.). Jde tedy o vzájemně propojený komplex opatření, který je funkční pouze pokud provozovatelé objektů plní své povinnosti a podají návrh na zařazení objektu do příslušné kategorie. S přihlédnutím k výše uvedenému je pak nutno hodnotit typovou (jakož i individuální) závažnost protiprávního jednání spočívajícího v nesplnění povinnosti navrhnout zařazení objektu nebo zařízení do příslušné skupiny, neboť nepřipravenost, nezabezpečení zařízení i jeho okolí zcela zásadním způsobem zvyšují riziko závažné havárie a riziko vzniku závažných následků této havárie.

16. Povinnost plynoucí z § 3 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o prevenci závažných havárií je tedy oznamovací povinností svého druhu, kterou je nutno splnit v okamžiku (neprodleně), kdy dojde k naplnění hypotézy § 3 odst. 1 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií (není tedy pravda, že ze zákona není zřejmé, kdy má být návrh na zařazení podán; k tomu srov. – mutatis mutandis – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2016, č.j. 7 As 15/2016-23), přičemž v soudní i správní praxi se již ustálil názor, že nesplnění oznamovací povinnosti je jednorázovým správním deliktem (srov. – mutatis mutandis – např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 17. 10. 2010, č. j. 5 As 3/2010 – 63, z poslední

doby pak např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2018, č. j. 11 A 158/2016 – 41). Z uvedeného plyne, že není povinností správních orgánů vyzývat osoby užívající objekty (zařízení), v nichž je umístěna nebezpečná chemická látka, k podání návrhu na zařazení objektu do příslušné skupiny, neboť tuto povinnost musí tato osoba splnit i bez výzvy sama v okamžiku, kdy množství nebezpečných látek umístěných v objektu nebo zařízení dosáhne hodnot uvedených § 3 zákona o prevenci závažných havárií. Současně se předpokládá, že subjekt, který se rozhodne nakládat s nebezpečnými látkami, tedy vykonávat obecně závaznými právními předpisy přísně regulovanou činnost, je natolik personálně a materiálně vybaven, aby byl schopen vyhovět požadavkům plynoucím z obecně závazných právních předpisů, jejichž znalost se u každého předpokládá (*ignorantia iuris non excusat*). Z těchto důvodů též správní orgány nebyly povinny žalobce poučovat o jeho povinnostech plynoucích z hmotného práva či mu poskytovat návod, jak má tyto povinnosti splnit.

17. V daném případě při kontrole dne 16. 2. 2015 žalobce neměl zpracovaný žádný dokument vypovídající o stavu skladovaných nebezpečných látek. Přitom se žalobce dle výpisu z obchodního rejstříku nákupem, prodejem, uchováváním, přepravou střeliva a zbraní zabývá již od roku 2004. Z podkladů (protokol o kontrole, výsledky analytické činnosti) získaných od odborných útvarů Policie ČR je však zřejmé, že ke dni kontroly (skutečný stav nebezpečných látek před zahájením kontrol nebyl orgánům veřejné správy znám, neboť žalobce nevedl řádně předepsané evidence, popř. je nevedl vůbec), tj. dne 16. 2. 2015, žalobce disponoval takovým množstvím nebezpečné látky kategorie výbušné, které naplňovalo podmínky pro zařazení objektu do kategorie nebezpečnosti B. Nejpozději v tento den tedy žalobci vznikla povinnost zaslat krajskému úřadu návrh na zařazení do příslušné skupiny ve smyslu § 5 zákona o prevenci závažných havárií [závěr správních orgánů o datu spáchání správního deliktu (16. 2. 2015) žalobce v žalobě nezpochybnil]. Ostatně sám žalobce ani v žalobě nespornuje, že mu povinnost předložit krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do příslušné skupiny podle § 5 zákona o prevenci závažných havárií vznikla, neboť se dovolává toho, že již dne 9. 4. 2015 (tedy v době, kdy byly sklady stále zapečetěny) zaslal krajskému úřadu dokument, v němž bylo uvedeno, že „*množství látek a přípravků odpovídá zařazení areálu společnosti ZELENÝ SPORT, s. r. o., do skupiny nebezpečnosti A*“ (strana dvě žaloby, první odstavec shora), přičemž se jednalo o stav ke dni 16. 2. 2015.
18. Ze shora uvedeného je zřejmé, že krajský úřad nepostupoval v rozporu s § 2 odst. 3 a § 6 odst. 2 správního řádu, pokud dopisem ze dne 18. 9. 2015 zahájil s žalobcem řízení o správním deliktu dle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií, kterého se měl žalobce dopustit dne 16. 2. 2015 tím, že nepředložil krajskému úřadu návrh na zařazení objektu ve Slatině do příslušné skupiny.
19. Soud nesouhlasí s žalobcem ani v tom, že výrok rozhodnutí krajského úřadu je neurčitý, neboť neobsahuje řádný popis skutku. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 – 73, plyne, že 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. Smyslem přesného vymezení skutku ve výroku rozhodnutí je to, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jiným jednáním. V rozhodnutí, jímž se trestá za spáchaný správní delikt, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je

subjekt poškozen. Zároveň je však nutno zdůraznit, že i přes zásadní roli výroku rozhodnutí o správním deliktu nelze popis skutku hodnotit přehnaně formalisticky, ale je nutno zohlednit, zda ve svém komplexu výrok naplňuje kritéria dostatečné specifikace a určitosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2013, č. j. 9 As 68/2012 – 23, či rozsudek téhož soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 9 As 33/2015 – 19, bod 26).

20. Dle § 36 odst. 2 písm. c) zákona o prevenci závažných havárií se provozovatel dopustí správního deliktu tím, že nepředloží krajskému úřadu návrh na zařazení objektu nebo zařízení do skupiny A nebo skupiny B podle § 5 nebo je navrhne nesprávně.
21. Ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je jednoznačně uvedeno, že žalobce naplnil znaky skutkové podstaty uvedeného správního deliktu tím, že dne 16. 2. 2015 krajskému úřadu nepředložil návrh na zařazení objektu ve Slatině do příslušné skupiny ve smyslu § 5 zákona o prevenci závažných havárií, ačkoliv mu tato povinnost prokazatelně dne 16. 2. 2015 vznikla, neboť v areálu k tomuto datu skladoval munici a výbušniny v množství odůvodňující zařazení zmíněného objektu do skupiny B.
22. Jakkoliv si nepochybně lze představit podrobnější popis skutku, skutek je dle názoru soudu popsán způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným skutkem. Nebylo přitom nutné ve výrokové části rozhodnutí uvádět množství a popis nebezpečných látek, stačilo konstatovat, že žalobci vznikla povinnost podat krajskému úřadu návrh na zařazení objektu do skupiny nebezpečnosti B, kterou nesplnil, a důvody vzniku povinnosti podat krajskému úřadu návrh na zařazení objektu do skupiny nebezpečnosti B podrobně popsat v odůvodnění rozhodnutí (což se stalo). Ze stejných důvodů nebylo nutné uvádět ve výrokové části rozhodnutí množství a druh skladované munice a střeliva, zvláště když pro správní řízení byl podstatný zjištěný obsah nebezpečných látek.
23. Pokud jde o „časové určení spáchání deliktu“, pak správní orgán prvního stupně ve výrokové části rozhodnutí i v jeho odůvodnění jasně uvedl, že za okamžik spáchání tohoto jednorázového deliktu (k povaze tohoto správního deliktu srov. bod 16 odůvodnění tohoto rozsudku) považuje 16. 2. 2015 (viz stranu 5 poslední odstavce dole a stranu 29 šestý odstavec shora rozhodnutí správního orgánu prvního stupně). To samé zopakoval i žalovaný (viz stranu 19 rozhodnutí žalovaného), přičemž žalobce tento závěr správních orgánů v žalobě žádnou námitkou nezpochybnil.
24. Výroková část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně též obsahuje údaje vyžadované § 68 odst. 2 správního řádu, když z ní je patrné, co bylo předmětem řízení, obsahuje též právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Ve výrokové části je uvedena i lhůta ke splnění ukládané povinnosti, jakož i údaje potřebné k jejímu řádnému splnění.
25. Lze tedy uzavřít, že výroková část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně „splňuje požadavky na ni kladené § 68 odst. 2 správního řádu i navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu“ a skutek je v ní popsán způsobem, který vylučuje možnost jeho záměny s jiným skutkem.
26. Soud nemohl přisvědčit ani námitce žalobce, že „součástí spisového materiálu není žádný podklad, z něhož by bylo možno učinit věrohodný závěr o skutečnostech, které jsou žalobci kladeny za vinu“. Ve správním spise je založen protokol o výsledku komplexní kontroly u žalobce ze dne 15. 10. 2015, č. j. PPR-3730-121/ČJ-2015-990450, která byla zaměřena na

dodržování zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu. V protokolu je zaznamenán zjištěný stav střeliva a munice a je porovnán se stavem evidovaným v centrálním registru zbraní. Dále žalovaný vycházel z výstupů analytické činnosti odborných útvarů Policie ČR, z nichž bylo zjištěno množství výbušných látek obsažených v jednotlivých typech munice a střeliva.

27. Protokol o kontrole ze dne 15. 10. 2015, č. j. PPR-3730-121/ČJ-2015-990450, je nepochybně podkladem, který bylo možno využít i v řízení, z něho žalobou napadené rozhodnutí vzešlo (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, č. j. 3 Ads 109/2008 – 82). Protokol o kontrole je současně veřejnou listinou (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018 – 30, bod 22) a není-li dokázán opak, potvrzuje pravdivost toho, co je v něm uvedeno (§ 53 odst. 3 správního řádu). Pokud účastník řízení popírá skutečnosti uvedené ve veřejné listině, je povinen je prokázat (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. července 2002, sp. zn. IV. ÚS 682/2000, U 22/27 SbNU 279, srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 As 196/2018 – 30, bod 22). Žalobce žádné důkazy vyvracející pravdivost skutečností uvedených v kontrolním protokolu soudu nepředložil a ani je v žalobě neoznačil.
28. Obdobně se žalobci nepodařilo vyvrátit správnost údajů obsažených v již výše zmiňované tabulce. Nestačí pouze obecně namítat, že údaje v podkladech pro vydání rozhodnutí jsou nesprávné, aniž by žalobce k prokázání svých tvrzení předložil (či alespoň označil) konkrétní důkazy. Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v bodě 41 odůvodnění rozsudku ze dne 28. 8. 2015, č. j. 2 As 43/2015 – 51, *„podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je primární důkazní břemeno na správním orgánu, pokud je však tvrzením delikventa některý z důkazů zpochybněn, přesouvá se důkazní břemeno na jeho stranu a je pouze na něm, aby svá tvrzení prokázal“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2013, č. j. 3 As 9/2013 – 35).“ Žalobce žádné takové konkrétní důkazy nepředložil ani neoznačil, pouze obecně namítá, že údaje zachycené v protokolu o kontrole a v předmětné tabulce jsou nesprávné. Z výpovědi pplk. P. ovšem vyplynulo, že zástupci žalobce byli při kontrole přítomni, předložili nabývací doklady k jednotlivým komoditám, ke způsobu kontroly a k počítání jednotlivých komodit nebyly ze strany žalobce vzneseny žádné námitky, údaje o množství munice a střeliva zjištěné v průběhu kontroly jsou správné, přičemž z těchto správných údajů při zpracování tabulky (příloha k č. j. KRPE-34507-6/ČJ-2015-1700IZ) vycházel následně svědek por. P. S.
29. Námitky, že *„součástí spisového materiálu není žádný podklad, z něhož by bylo možno učinit věrohodný závěr o skutečnostech, které jsou žalobci kladeny za vinu, a že správní orgán prvního stupně nepředložil žádný relevantní důkaz o množství skladovaného materiálu“* (jakož i námitka, že *„doposud nebylo prokázáno, jaké střelivo a jakou municí měl žalobce ke dni 16. 2. 2015 k dispozici“*), jsou liché. Stejně tak je lichá námitka, že není zřejmé, *„jakým způsobem a z jakého zdroje“* získala Policie ČR jednotlivé údaje, z nichž vycházela při zpracování předmětné tabulky, neboť tyto skutečnosti byly řádně objasněny výsledkem pplk. P. a por. S.
30. K výtce, že ve spise není založen výpis z centrálního registru zbraní, je třeba uvést, že stav skutečný a stav evidovaný centrálním registru zbraní je zachycen v protokolu o kontrole ze dne 15. 10. 2015, č. j. PPR-3730-121/ČJ-2015-990450, výpis střeliva a munice

z centrálního registru zbraní pak tvoří přílohu tohoto protokolu. Evidovaný stav však není pro nyní projednávanou věc podstatný, podstatný je stav skutečný - zjištěný při kontrole, jelikož žalobce řádně nezapisoval všechny údaje do centrálního registru zbraní. Dovolávat se nikoliv řádně vedené evidence též není možno s ohledem na zásadu *nemo turpitudinem suam allegare potest*.

31. Nedůvodné jsou i námitky týkající se odůvodnění výše uložené pokuty. Dle § 38 odst. 2 zákona o prevenci závažných havárií se při určení výměry pokuty přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a k jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.
32. Především žalovaný se podrobně zabýval závažností správního deliktu (srov. strany 15 až 18 rozhodnutí), přihlédl i k okolnostem, za nichž byl správní delikt spáchán [k množství nebezpečných látek a k tomu, že při kontrole žalobce neměl zpracovaný žádný dokument vypovídající o stavu skladovaných nebezpečných látek, resp. žádný z dokumentů vyžadovaných zákonem o prevenci závažných havárií, k možným závažným účinkům atd. (srov. stranu 16 a 17 rozhodnutí)], ke způsobu spáchání (omisivní jednání, jehož intenzita je dokladem neúcty žalobce k hodnotám chráněným zmíněným zákonem) a k následkům, kdy byl ohrožen mimořádně důležitý veřejný zájem na snižování pravděpodobnost vzniku závažných havárií a na eliminaci dopadů těchto havárií na zdraví a životy lidí, životní prostředí a majetek v předmětném objektu a jeho okolí. Žalovaný se zabýval i okolnostmi svědčícími ve prospěch žalobce (zejména zohlednil to, že se jednalo o prvé zjištěné porušení zákona ze strany žalobce – viz stranu 19 rozhodnutí). V návaznosti na výše uvedené pak žalovaný logicky a srozumitelně zdůvodnil, proč je ukládána sankce v polovině zákonem stanoveného rozmezí. Těmto úvahám nelze nic zásadního vytknout.
33. Pokud žalobce nařiká, že mu bylo vytýkáno i to, že konstrukce objektů (jakož i jejich zabezpečení a úprava okolí) neodpovídá požadavkům na skladování výbušných látek, popř. že skladoval mimořádně vysoké množství nebezpečných látek, byť byl trestán za nepodání návrhu na zařazení objektu do příslušné skupiny, pak přehlíží, že tyto skutečnosti byly správními orgány zmíněny pouze v souvislosti s úvahou o možných účincích protiprávního jednání [jelikož nebyl podán návrh na zařazení objektu do příslušné skupiny, nebyly zpracovány ani další navazující dokumenty (např. bezpečnostní program prevence závažné havárie, bezpečnostní zpráva, havarijní plány, plán fyzické ochrany objektu nebo zařízení), a proto bylo zvýšeno riziko vzniku havárie; k možným následkům havárie srov. odborné stanovisko TLP, spol. s r. o., které je součástí správního spisu], nejednalo se však o nosné důvody výroku rozhodnutí o pokutě, jak je patrné z odůvodnění rozhodnutí žalovaného.
34. Vzhledem k tomu, že protiprávního jednání se měl žalobce dopustit dne 16. 2. 2015, nemohly správní orgány při určování výše sankce přihlížet ke skutečnostem, která nastaly až po tomto datu. Taktéž délka správního řízení není kritériem, k němuž by dle zákona o prevenci závažných havárií měl správní orgán při určování výše pokuty přihlížet. Délku správního řízení nemohly správní orgány zohlednit ani prostřednictvím analogického uplatnění pravidla trestního práva, podle kterého se do výše trestu promítá případně nepřiměřená délka trestního řízení ve smyslu § 39 odst. 3 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Je třeba připomenout, že o analogii se jedná v tom případě, kdy se na určitou situaci přímo právním předpisem neupravenou užije ustanovení určitého právního

předpisu, které na ni přímo nedopadá, ale které je svým obsahem nejbližší. Podmínkou využití analogie je proto určitá mezera v zákoně, kterou je potřeba vyplnit (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005 – 72). Taková „mezera“ se ovšem v zákoně o prevenci závažných havárií nevyskytuje. Tento zákon naopak výslovně upravuje, k jakým skutečnostem správní orgán musí přihlížet při stanovení výše sankce. Analogické použití norem trestního práva proto nepřipadá v úvahu (srov. – mutatis mutandis – rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 1 As 178/2017 – 93, body 93 až 98).

35. K výši pokuty je nutno předně uvést, že ukládání pokut za správní delikty se děje ve sféře volného správního uvážení (diskrečního práva) správního orgánu, tedy v zákonem dovolené volnosti správního orgánu rozhodnout ve vymezených hranicích, resp. volit některé z více možných řešení, které zákon dovoluje. Na rozdíl od posuzování otázek zákonnosti, jimiž se soud musí při posuzování správní věci k žalobní námitce zabývat, je oblast správní diskrece soudní kontrole prakticky uzavřena. Podrobit volné správní uvážení soudnímu přezkoumání při hodnocení zákonnosti rozhodnutí lze jen potud, překročil-li správní orgán zákonem stanovené meze tohoto uvážení, vybočil-li z nich nebo volné uvážení zneužil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012 – 36). K tomu však v nyní projednávané věci nedošlo, výše pokuty byla řádně odůvodněna, nebyl zde tedy prostor pro zásah soudu. V této souvislosti je třeba žalobci připomenout, že správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž primárním významem trestání je potrestání pachatele tak, aby uloženou sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítil a vyvaroval se dalšího porušování právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 129/2011 – 119). Sankce ve výši 500.000,- Kč těmto požadavkům vyhovuje.
36. Lze tedy shrnout, že v projednávané věci nedošlo k excesu při individualizaci sankce, bylo přihlédnuto ke všem specifikům konkrétního případu a v rámci zákonné sazby byla stanovena pokuta ve výměře, která splní účel sankce a není zjevně nepřiměřená. Nebyl zde proto prostor pro moderaci pokuty (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). V této souvislosti je vhodné připomenout, že dle ustálené soudní praxe rozhoduje-li správní soud o žalobě proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. spojené s návrhem na moderaci (§ 65 odst. 3 s. ř. s.) a neshledá žalobu důvodnou a současně výši pokuty zjevně nepřiměřenou (§ 78 odst. 2 s. ř. s.), zamítne žalobu jediným výrokem „žaloba se zamítá“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38).
37. K námitce likvidační výše pokuty je nutno uvést, že likvidační pokutou je pouze taková pokuta, která je způsobila pachateli sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133). Nic z toho ovšem žalobce v žalobě neuváděl. Ostatně jak již soud uvedl v odůvodnění usnesení, jímž zamítl návrh žalobce na přiznání odkladného účinku žalobě, ze sbírky listin obchodního rejstříku je patrné, že žalobce dlouhodobě vykazuje aktiva ve

výši cca 100.000.000,- Kč (108.618.000,- Kč k 31. 12. 2015, 98.706.000,- Kč k 31. 12. 2016, 90.042.000,- Kč k 31. 12. 2017), z toho jen zásoby v hodnotě cca 80.000.000,- Kč (103.086.000,- Kč k 31. 12. 2015, 94.699.000,- Kč k 31. 12. 2016, 77.578.000,- Kč k 31. 12. 2017). Dále žalobce k 31. 12. 2015 vykazoval výsledek hospodaření běžného účetního období 41.960.000,- Kč, k 31. 12. 2016 62.000,- Kč a k 31. 12. 2017 3.578.000,- Kč (při výsledku hospodaření minulých let 57.670.000,- Kč). Z výše uvedeného je na první pohled zřejmé, že vzdor poklesu zisku v roce 2016 má žalobce dostatek majetku k tomu, aby pokutu ve výši 500.000,- Kč uhradil [zcela stranou ponechává soud možnost úhrady pokuty z cizích zdrojů (bankovní úvěr, zápůjčka od společníka etc.)].

38. Pokud se žalobce domáhá toho, aby mu byla uložena pokuta ve stejné výši jako subjektu v řízení vedeném před žalovaným pod č. j. MZP/2017/570/188, s tím, že toto jediné rozhodnutí žalovaného by mělo zakládat „ustálenou správní praxi“, pak přehlíží, že individuální správní akt je jednostranným správním úkonem, který činí správní úřad nebo jiný oprávněný vykonavatel veřejné správy s cílem vyvolat přímé vnější účinky v jednotlivém případě. Individuální správní akt nemá moc zákona, není všeobecně závazný. Legitimní očekávání může založit pouze taková správní praxe, která je ustálená, jednotná a dlouhodobá a která opakovaně (nikoli v jednom či ve dvou případech) potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 – 132). Navíc správní praxe nemůže být strnulá a nemůže zůstat bez vývoje. Není proto vyloučeno, aby (a to i při nezměněné právní úpravě) byla nejen doplňována, ale i měněna. Opačný přístup by totiž mohl vyústit v to, že by se žalovaný nemohl odchýlit od dosavadní správní praxe, která např. nerefletovala výklad zákona prováděný soudy či společenskou realitu, a byl by ji nucen v rozporu s veřejným zájmem uměle udržovat. Takovou interpretaci principu předvídatelnosti rozhodovací činnosti orgánů veřejné moci ústící v absurdní důsledky je samozřejmě nutno odmítnout (výklad per reductionem ad absurdum).
39. Podstatné však je, že Nejvyšší správní soud již v odůvodnění rozsudku ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86 (a následně v řadě dalších rozhodnutí, za všechny srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 46/2012 – 87), uvedl, že „účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem - jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem).“ Základním předpokladem uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání je tedy srovnatelnost posuzovaných případů (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2006, č. j. 2 As 7/2005 – 86). Žalobce však neuvedl, z jakých konkrétních důvodů je nutno nyní projednávaný případ a případ projednávaný žalovaným pod č. j. MZP/2017/570/188 považovat za případy srovnatelné. Naplnění znaků stejné skutkové podstaty ze strany delikventů k závěru o „srovnatelnosti“ případů nepostačuje a soud není oprávněn za žalobce cokoli domýšlet či vyhledávat. Zároveň je třeba zdůraznit, že ani v případě dvou srovnatelných případů nelze automaticky dovodit právo dovolávat se obdobného zacházení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2016, č. j. 2 Ads 294/2015 – 43, bod 21), neboť (jak již bylo uvedeno výše) pouze ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití

právních předpisů, je správní praxí zakládající legitimní očekávání (viz již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006 - 132, publ. pod č. 1915/2009 Sb. NSS). Jedno rozhodnutí žalovaného takovou ustálenou a dlouhodobou rozhodovací činností sine dubio nepředstavuje.

40. Lze tedy uzavřít, že základní žalobní námitky nebyly důvodné, a proto soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).
41. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), úspěšný žalovaný se práva na náhradu nákladů řízení vzdal. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Ostatně Nejvyšší správní soud (rozšířený senát) dospěl k závěru, že žalované správní orgány mají právo na náhradu jen těch účelně vynaložených nákladů, které přesahují jejich běžnou úřední činnost, přičemž náklady vynaložené v řízení před správním soudem lze dle Nejvyššího správního soudu považovat za součást běžné úřední činnosti. Běžnou úřední činnost by mohly přesahovat např. náklady správního orgánu vynaložené na obranu proti žalobám zjevně šikanózním (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47; za pozornost ovšem stojí i odlišné stanovisko ke zmiňovanému usnesení rozšířeného senátu).

Poučení:

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). Připadne-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.

Pardubice dne 17. dubna 2019

Jan Dvořák v. r.

Shodu s prvopisem potvrzuje

předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje